

- 1e Exloërmond
- 2e Exloërmond
- 2e Valthermond
- Borger
- Bronneger
- Bronnegerveen
- Buinen
- Buinerveen
- Drouwen
- Drouwenermond
- Drouwenerveen
- Ees
- Eesergroen
- Eeserveen
- Ellertshaar
- Exloërveen
- Exloo
- Klijndijk
- Odoorn
- Odoornerveen
- Nieuw-Buinen
- Valthermond
- Valthe
- Westdorp
- Zandberg

## Samen voor Borger-Odoorn

Rekenkameronderzoek naar de totstandkoming, uitvoering en verantwoording coalitieakkoord “Samen denken & Samen doen” 2022-2026 gemeente Borger-Odoorn

*Samen denken &  
samen doen!*

## Inhoud

1	Inleiding en aanpak .....	2
1.1	Aanleiding .....	2
1.2	Doel van het onderzoek .....	2
1.3	Onderzoeksvraag .....	2
1.4	Aanpak .....	3
1.6	Leeswijzer .....	3
2	Kader: sturen met akkoorden .....	5
2.1	Het formatieproces .....	5
2.2	Soorten akkoorden .....	7
2.3	Normenkader .....	8
3	Proces van totstandkoming coalitieakkoord .....	10
3.1	De verkiezingen .....	10
3.2	De voorbereidingen .....	11
3.3	Proces formatie en totstandkoming coalitieakkoord.....	12
3.4	Afspraken over navolgbaarheid en verantwoording van het coalitieakkoord.....	14
4	Thematische verdieping .....	17
4.1	Casus 1 Onroerendezaakbelasting (OZB).....	17
4.2	Casus 2 Minima-regelingen .....	18
4.3	Casus 3 Toerisme en recreatie .....	19
5	Werken met het coalitieakkoord .....	21
5.1	Inleiding .....	21
5.2	Hoe werkt de raad met het coalitieakkoord .....	21
5.3	Hoe werkt het college met het coalitieakkoord .....	22
5.4	Hoe werken de ambtenaren met het coalitieakkoord.....	22
6	Lessen voor Borger-Odoorn .....	23
6.1	Bevindingen Borger-Odoorn .....	23
6.2	Coalitievorming in andere gemeenten .....	24
Bijlage 1 Hoe gaat het elders? .....		27
1	Rekenkameronderzoek Tilburg .....	27
2	Gemeente Assen .....	28
3	Gemeente Ooststellingwerf.....	30
4	Gemeente Noardeast-Fryslân .....	32
Bijlage 2 Ingevuld normenkader .....		34
Bijlage 3 Overzicht respondenten .....		36
Bijlage 4 Geraadpleegde documenten .....		37

# 1 Inleiding en aanpak

## 1.1 Aanleiding

De rekenkamer van Borger-Odoorn wil inzicht geven in de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van ambities uit het coalitieakkoord. De rekenkamer wil hiermee een bijdrage leveren aan de voorbereidingen van een nieuwe raadsperiode. Op 18 maart 2026 zijn er gemeenteraadsverkiezingen. In dat kader heeft er een rekenkameronderzoek plaatsgevonden naar de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van het coalitieakkoord “Samen denken & Samen doen” 2022-2026.

Dit onderzoek gaat niet over de politieke of inhoudelijke keuzes zelf, maar wel over de navolgbaarheid ervan. De rekenkamer beoogt met dit rapport bij te dragen aan leren voor de toekomst. Daarom reikt de rekenkamer met dit rapport ook lessen uit andere gemeenten aan. Hoe werken andere gemeenten met (coalitie)akkoorden en wat kunnen we daarvan leren?

## 1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van ambities uit het coalitieakkoord, specifiek door inzicht te geven in:

- 🌸 Hoe het coalitieakkoord “Samen denken & Samen doen” tot stand kwam en hoe de doorvertaling van ambities naar concrete opgaven in de praktijk is verlopen;
- 🌸 In hoeverre deze werkwijze heeft bijgedragen aan het kunnen uitvoeren van de kaderstellende en controlerende rol van de raad;
- 🌸 De goede (en minder goede) ervaringen van andere gemeenten om te komen tot een transparant en navolgbaar coalitieakkoord.

## 1.3 Onderzoeksvraag

Dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd door de Parma Groep. De onderzoekers is de volgende vraag gesteld:

*In welke mate zijn ambities uit het coalitieakkoord aantoonbaar en navolgbaar vertaald naar concrete, uitvoerbare en controleerbare beleidsopgaven, met een helder financieel en verantwoordingsspoor, en in hoeverre heeft deze werkwijze bijgedragen aan het goed kunnen uitvoeren van de controlerende en kaderstellende taak van de gemeenteraad?*

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen

1. Hoe is het formatieproces verlopen?
2. Hoe is het coalitieakkoord voorbereid en ingericht?
3. Welke afspraken zijn er gemaakt over de doorvertaling van de ambities uit het akkoord naar concrete beleidsopgaven en de verantwoording daarover?
4. Hoe is deze doorvertaling van ambities naar concrete beleidsopgaven en verantwoording in de praktijk verlopen?
5. Wat zijn de ervaringen van raadsleden en andere betrokkenen met de voorbereiding, inrichting en doorwerking van het coalitieakkoord?
6. Hoe zijn coalitieakkoorden in drie andere gemeenten ingericht en uitgevoerd?
7. Welke lessen kan de gemeente Borger-Odoorn trekken van genoemde gemeenten als het gaat om vormgeving, inrichting en uitvoering van akkoorden?

## 1.4 Aanpak

De Parma Groep voert onderzoek uit met een onafhankelijke, politiek-sensitieve en lerende benadering, gericht op praktische toepasbaarheid van de bevindingen voor het gehele gemeentebestuur. De onderzoekers geven in dit rapport rekenschap van de verschillen in perspectieven die er kunnen bestaan over ‘wat het coalitieakkoord doet’ en ‘wat het zou moeten doen’. Immers, de gemeenteraad, de griffie, het college van B&W en de ambtelijke organisatie hebben allemaal hun eigen rol en functie in het geheel.

Het basisprincipe bij dit onderzoek is: *Een navolgbaar en verantwoord coalitieakkoord versterkt de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur.*

Dit onderzoek bestond grofweg uit drie fasen:

- 🌸 De startfase; geïventariseerd welke documenten relevant waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en met welke betrokkenen een interview zal worden afgenomen. In samenspraak met de rekenkamer zijn drie concrete beleidsambities gekozen die als casus dienen om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden (OZB, minimaregelingen, toerisme en recreatie). De keuze van de cases is als volgt gemotiveerd: Ten eerste, het zijn casussen waar de gemeente een zekere mate van beleidsvrijheid en bestemmingskeuze heeft (de gemeente ‘gaat erover’). En ten tweede, het zijn onderwerpen die spelen in Borger-Odoorn. Ten slotte, er zijn voldoende concrete ambities geformuleerd in het coalitieakkoord.
- 🌸 De ophaalfase; o.a. bestaande uit het afnemen en verwerken van de interviews, het onderzoeken van de beschikbare documenten en een werksessie met raadsleden (11 deelnemers uit 7 van de 10 fracties, die samen 18 van de 21 zetels hebben).
- 🌸 De rapportagefase; verslag van de bevindingen en presentatie aan de gemeenteraad.

## 1.6 Leeswijzer

Dit rapport van bevindingen is als volgt opgebouwd:

- 🌸 Een theoretisch deel (hoofdstuk 2). Aan de hand van een literatuurverkenning, praktijkhandleidingen en geldende regelgeving en normen bevat dit deel een perspectief op de functie van een akkoord en de inrichting van het proces om te komen tot een akkoord. Het vormt daarmee een theoretisch kader voor de reconstructie van de formatie en is ook de basis voor het normenkader.
- 🌸 Een algemeen deel (hoofdstuk 3). Dit is een reconstructie van het proces van totstandkoming van het coalitieakkoord “Samen denken & Samen doen”.
- 🌸 Thematische verdieping (hoofdstuk 4). Aan de hand van de drie casussen wordt beschreven hoe in de praktijk het proces, de uitvoering en de (financiële) doorvertaling van de ambities uit het akkoord naar concrete beleidsopgaven is verlopen.
- 🌸 Functioneren in de praktijk (hoofdstuk 5). Dit deel beschrijft het functioneren van het coalitieakkoord vanuit het perspectief van raadsleden, college en ambtelijke organisatie.
- 🌸 Een vergelijking met andere gemeenten (hoofdstuk 6). Dit deel is gericht op leren van hoe andere gemeenten akkoorden hebben ingericht en uitgevoerd.

Bij deze rapportage van bevindingen horen de volgende bijlagen:

1. Een overzicht van de vergelijkingsgemeenten
2. Ingevuld normenkader
3. Lijst van geïnterviewden
4. Lijst van documenten

## 2 Kader: sturen met akkoorden

Dit hoofdstuk bevat een theoretisch kader voor het analyseren en beoordelen van het proces, de inrichting en het functioneren van coalitieakkoorden. Dit kader is gebaseerd op literatuurverkenning, praktijkhandleidingen en het bestuderen van de regelgeving. Het is de basis voor het normenkader. Paragraaf 1 bespreekt het verloop van en de te maken afspraken in een formatieproces. Paragraaf 2 gaat over de soorten akkoorden die gesloten kunnen worden en de impact daarvan op het functioneren van het akkoord in de praktijk. Paragraaf 3 bevat de introductie van het normenkader voor dit onderzoek.

### 2.1 Het formatieproces

Voor het vormgeven van het proces om te komen tot een college met een programma is geen voorgeschreven stappenplan. Gemiddeld onderscheidt men daarin een aantal fasen. Gemeenten zijn echter vrij om dit proces zelf in te vullen. Over het proces van de verkiezingen is de wet heel duidelijk (Gemeentewet en Kieswet). Over het resultaat staat er alleen: de gemeenteraadsleden worden verkozen en vormen samen de gemeenteraad, het hoogste orgaan in de gemeente. De gemeentewet schrijft voor dat er ook een college van burgemeester en wethouders is, waarvan de raad de wethouders benoemt en ontslaat (art 35 Gemeentewet). Er zijn eisen en regels voor wie raadslid of wethouder kan zijn en met welke functies dat te combineren is. Maar - hoe die wethouders geselecteerd worden en met welk programma ze gaan besturen, laat de wet vrij. Van Kalken et al (2021) schrijven dat het daarbij gaat om twee beslissingen:

- ✿ Er moeten wethouders worden benoemd;
- ✿ Er moet een programma worden samengesteld.

Hoe dat gaat, mag iedere raad zelf beslissen.

In de VNG-handreiking voor de formatie worden er verschillende fasen onderscheiden: de voorbereiding, de verkenning, de informatiefase en de formatiefase. De voorbereiding is de periode voor de verkiezingen, waar veelal de griffier met de lijsttrekkers van de aan de verkiezing deelnemende partijen afspraken maakt over het proces rond de verkiezingsuitslag en het opstarten van de formatie. De verkenningsfase start meestal met het benoemen van een verkenner die alle fracties spreekt en verkent welke vorm van een akkoord en welke coalities er mogelijk zijn (programma en wethouders staan centraal). De informatiefase is de fase waarin een informateur een specifieke coalitie onderzoekt waarmee de inhoudelijke onderhandelingen worden opgestart (programma staat centraal). De formatiefase is de afrondende fase waarin het akkoord wordt opgesteld en de personele invulling wordt geregeld (wethouders staan centraal). Vergelijkend onderzoek laat zien dat deze fasen in de praktijk niet zo strak gescheiden zijn (Voermans, Boogaard, Uzman, 2015, Rekenkamer Tilburg, 2022). Vaak rondt de informatiefase af met een intentie tot samenwerking, waarna de inhoudelijke onderhandelingen uitgediept worden in de formatiefase. Soms worden verkennings- en informatiefase samengenomen. Gemiddeld genomen is de griffier de belangrijkste adviseur/ondersteuner in het proces van de voorbereiding en verkenning en neemt de ambtelijke organisatie die rol over als er een intentie tot samenwerking is (in of na de informatiefase).

In de handreiking wijst de VNG erop dat het goed is om in de voorbereidende fase vast te leggen wat de spelregels voor de formatie zijn. Het doel van de handreiking is om de rol van de raad in dit proces te verstevigen. Al in het akkoord kan de raad een kaderstellende rol vervullen - hoe

groter de rol van de raad, hoe meer kaderstellend. De handreiking adviseert om voor de verkiezingen de volgende onderwerpen te bespreken:

- ✿ Wat de rol van de raad tijdens de formatie is (geïnformeerd worden, adviseren, bijsturen of initiëren);
- ✿ Wat de rol van griffier en burgemeester is;
- ✿ Welke fasen de raad wil onderscheiden en wie bij deze fasen in welke rol betrokken is en de aanstelling van procesbegeleider/verkenner/informateur/formateur;
- ✿ Hoe de afspraken over het proces worden vastgelegd (niet, memo of verordening);
- ✿ Budget voor de verkiezingen, formatie en het inwerkprogramma;
- ✿ Mate van transparantie over de verslaglegging tijdens de gesprekken en de rapportages;
- ✿ Wie het proces start (grootste partij of de raad als geheel);
- ✿ Wanneer het formatieproces start (voor of na de installatie van de raad);
- ✿ Hoe het proces wordt gestart (met (openbare)adviezen, een opdracht voor de procesbegeleider, analyse van de uitslag (duidingsdebat, advies of informeel gesprek) en het aanstellen van de (in)formateur);
- ✿ Waar de onderhandelingen mee beginnen (soort akkoord, obstakels).
- ✿ Wie mee kan praten tijdens de onderhandelingen (inwoners en organisaties, ambtelijke organisatie);
- ✿ Hoe de raad betrokken wordt bij de afrondende fase (vorm van de presentatie van de rapportage, wel of niet een debat, wel of niet vaststellen);<sup>1</sup>
- ✿ Hoe de raad betrokken is bij de selectie van wethouders (vanuit raad of coalitie, partij of gezamenlijk, wel of niet met een hoorzitting);
- ✿ Hoe de raad het proces gaat evalueren.

Kortom, in de voorbereiding kan een raad al heel wat keuzes maken waarmee de invloed van de raad groter of kleiner wordt. Maakt de raad deze keuzes niet vooraf, dan zal de gekozen (in)formateur met de formerende partijen deze keuzes invullen (een deel van de raadsfracties). Een deel van de te maken afspraken gaat over praktische zaken en de inrichting van ondersteuning - gericht op een soepel proces (de praktische procesafspraken). Een aantal afspraken heeft echter direct invloed op de democratische legitimiteit van de uitkomst van het proces. Dat zijn de afspraken over:

- ✿ de mate van transparantie tijdens het proces (alles achter gesloten deuren, tussentijdse informatie of openbare bijeenkomsten, informeren, bespreken of vaststellen van keuzes en uitkomsten);
- ✿ de rol van de samenleving (via vertegenwoordiging door raadsleden, een agenda vanuit inwoners, de consultatie van inwoners of een maatschappelijk akkoord);
- ✿ de rol van de raad bij de selectie van wethouders;

---

<sup>1</sup> De VNG gaat ervan uit dat de raad een akkoord vaststelt, de vergelijkende studies uit Leiden en Tilburg laten zien dat dat niet altijd het geval is.

- ☼ het beoogde resultaat (soort akkoord) - waarover in de volgende paragraaf meer.

Hoe meer ruimte voor de samenleving en de rol van de raad als geheel bij deze keuzes, hoe breder de democratische legitimatie van de twee belangrijkste keuzes: programma en wethouders.

## 2.2 Soorten akkoorden

Akkoorden zijn er in soorten en maten en er worden veel verschillende namen voor gebruikt, die overigens niet formeel gedefinieerd zijn. Termen als coalitieakkoord, collegeakkoord, bestuursakkoord en hoofdlijnenakkoord worden door elkaar gebruikt en iedere gemeente verstaat er wat anders onder (Voermans, Boogaard, Uzman, 2015, Rekenkamer Tilburg, 2022). Aspecten die relevant zijn voor het bepalen van de mogelijke soorten akkoorden zijn:

- ☼ De deelnemers aan het akkoord (samenleving, de hele of een deel van de raad, de coalitiepartijen);
- ☼ De aard van de afspraken (geen, prioriteren, afspraken op hoofdlijnen, afspraken tot in detail/op concrete onderwerpen);
- ☼ Het aantal afspraken (smal/beperkt aantal onderwerpen of juist breed/veelomvattend).

Uit de vergelijkende onderzoeken zoals die van Van Kalken (2021) is een veelheid aan mogelijke vormen af te leiden. De onderzoekers ordenen deze vormen aan de hand van de drie aspecten die hiervoor zijn onderscheiden. Dat leidt tot de volgende soorten akkoorden:

- ☼ Een maatschappelijk akkoord of een maatschappelijke agenda (agenda of afspraken gemaakt met de samenleving);
- ☼ Een raadsagenda (de raad prioriteert);
- ☼ Een raadsakkoord (de raad maakt afspraken/stelt kaders) met of zonder collegeprogramma/coalitieakkoord;
- ☼ Een coalitie agenda (de coalitie prioriteert);
- ☼ Een smal coalitieakkoord op hoofdlijnen;
- ☼ Een uitgebreid coalitieakkoord;
- ☼ Een coalitie(uitvoerings)programma (met afspraken tot op detailniveau).

Uiteraard zijn er nog meer varianten denkbaar en soms worden ze ook in combinatie gebruikt. Van Kalken et al (2021) laten zien dat een coalitieakkoord het meest gebruikt wordt, maar dat steeds meer raden experimenteren met een breder akkoord: een raadsagenda naast een coalitieakkoord, een raadsakkoord naast een coalitieakkoord of een raadsakkoord naast een college uitvoeringsprogramma (zie ook Voermans, Boogaard, Uzman, 2015, Rekenkamer Tilburg, 2022).

Een coalitieakkoord kan voor de betrokkenen verschillende functies hebben. In de literatuur (Bekker en Boogers, 2006) worden de volgende functies onderscheiden:

Functie	Betekenis	Inhoud
Symbolisch-politiek	Wil tot samenwerking en politieke overeenstemming	Speerpunten, aandachtspunten, hoofdlijnen
Beleidsmatig-bestuurlijk	Richtlijn voor de raad,	Concrete plannen en

	houvast voor ambtenaren	afspraken, evt financieel kader
Verantwoording/ communicatief	Hulpmiddel bij verantwoording aan inwoners (en raad), legitimiteit	Doelen en indicatoren, expliciete compromissen, evt financieel kader

Coalitieakkoorden verschillen sterk in breedte en mate van detail. De mate van detail of concreetheid in de afspraken en de omvang van het akkoord heeft invloed op de politieke ruimte in de bestuursperiode en daarmee ook de inhoud van het debat in de raad. Hoe breder en hoe algemener het akkoord is, hoe meer vrije politieke onderwerpen er zijn en hoe meer debat er over richting en inhoud (kaderstelling) gevoerd moet worden in de bestuursperiode. Hoe meer op detail en hoe meer onderwerpen, hoe minder behoefte er is aan debat over richting en hoe minder ruimte er is voor inhoudelijk debat en hoe meer de nadruk zal liggen op het controleren van de aan de start gemaakte afspraken. Onderzoek wijst uit dat een smaller akkoord meer ruimte laat voor de oppositie, maar dat persoonlijke verhoudingen meer bepalend zijn voor de debaatcultuur dan het soort afspraken dat in het akkoord is gemaakt (Voermans, Boogaard, Uzman, 2015). Het onderzoek wees ook uit dat richting in een akkoord wordt gewaardeerd, maar dat de uitwerking daarvan in een begroting pas zorgt voor meer bestuurskracht. Om effectief kaders te stellen, is een koppeling met de uitwerking in de begroting noodzakelijk.

Als een akkoord is gesloten moet het daarna uitgevoerd worden: de afspraken worden vertaald en opgenomen in de reguliere P&C cyclus. De raad is het bevoegde orgaan om keuzes te maken over de indeling van de programma's in de begroting (via de financiële verordening). Omdat akkoorden vrij in indeling zijn, is een één-op-één koppeling aan de begroting niet altijd mogelijk of wenselijk. Dit houdt in dat er meestal een vertaalslag gemaakt moet worden van de ambities uit het akkoord, naar relevante doelen/activiteiten in de begroting. De manier waarop dit is gedaan maakt het voor de raad meer of minder makkelijk om afspraken uit het coalitieakkoord te kunnen volgen. Hoe explicieter de vertaling, hoe meer navolgbaar het is voor de raad en hoe makkelijker de raad zijn controlerende rol kan vervullen. Het is ook mogelijk dat in het akkoord een verantwoordingsmoment wordt afgesproken: een midterm bijvoorbeeld. De rol van de raad bij dat moment kan groter of kleiner zijn: de raad kan meedoen met opstellen, de midterm vaststellen of bespreken, of ter informatie ontvangen.

### 2.3 Normenkader

Op basis van de informatie uit de vorige paragrafen delen de onderzoekers het normenkader voor dit onderzoek op in vier onderdelen:

- 🌸 Voorbereiding en inrichting van het akkoord;
- 🌸 Proces van de formatie en de besluitvorming over het akkoord;
- 🌸 Uitvoering van het akkoord in de praktijk;
- 🌸 Verantwoording en navolgbaarheid van het akkoord.

De informatie in dit hoofdstuk laat zien dat de raad veel ruimte heeft om zelf keuzes te maken voor het inrichten van zijn rol en daarmee zelf zijn kaderstellende en controlerende rol kan versterken. De normen zijn dan ook in beperkte mate absoluut: het gaat erom dat de raad bewuste keuzes heeft kunnen maken en tevreden is over de uitwerking daarvan in de praktijk. Heeft de raad bijvoorbeeld voldoende informatie gehad om bewuste keuzes te kunnen maken?

Uit de voorgaande informatie kan wel een aantal steviger eisen worden afgeleid: de besluitvorming over het akkoord moet navolgbaar zijn voor inwoners. Bij het normenkader geldt dat de uitvoering van het akkoord niet uitgebreid zal worden beoordeeld, maar alleen bij de geselecteerde verdiepingsthema's.

Thema	Normen
<b>Vorbereiding en inrichting van het akkoord</b>	In de voorbereiding op de verkiezingen heeft de raad zowel inhoudelijke informatie ontvangen als informatie over de mogelijke opties voor de inrichting van het formatieproces.
	In de voorbereiding zijn de raadsleden geïnformeerd over mogelijke vormen voor de aard van het akkoord, de aard van de afspraken en de omvang van het akkoord.
	Over de ondersteuning bij het formatieproces zijn vooraf afspraken gemaakt over de rollen van de griffie en de ambtelijke organisatie bij de coalitievorming.
	Het coalitieakkoord bevat een financieel kader of de raad heeft een integraal financieel kader voor de uitwerking van het akkoord kunnen vaststellen via de P&C documenten en/of een uitvoeringsprogramma.
<b>Proces van formatie en besluitvorming</b>	De raadsleden die niet bij de onderhandelingen aanwezig waren zijn betrokken of geïnformeerd over de voortgang van het verloop van de formatie.
	Burgemeester en griffier zijn tijdens het formatieproces betrokken en/of op de hoogte gehouden van de voortgang.
	De in het formatieproces gemaakte keuzes zijn navolgbaar voor raad en inwoners via openbare bijeenkomsten dan wel openbaar gemaakte verslagen van het proces.
	De raad heeft het resultaat van het formatieproces (akkoord en benoeming wethouders) in een openbare vergadering besproken en/of vastgesteld.
<b>Uitvoering in de praktijk (thematische toetsing)</b>	Bij de geselecteerde thema's zijn de doelen uit het akkoord vertaald in instrumenten waar de raad grip op heeft.
	De raad ontvangt voortgangsinformatie (cijfers, sturing, financiën) over de geselecteerde thema's.
<b>Verantwoording en navolgbaarheid</b>	Het akkoord of de uitwerking daarvan bevat afspraken over hoe de doelen en afspraken uit het akkoord worden gevolgd/gemonitord.
	De afspraken uit het akkoord zijn vertaald naar bestuurlijke instrumenten zoals begroting, verantwoording en raadsmonitoring.
	De raad bespreekt het resultaat van een eventueel aanwezig verantwoordingsdocument in een openbare raadsvergadering.

### 3 Proces van totstandkoming coalitieakkoord

Dit hoofdstuk gaat over hoe het proces van totstandkoming van het coalitieakkoord in 2022 is verlopen. Daarbij horen drie deelvragen namelijk; Hoe is het formatieproces verlopen? Hoe is het coalitieakkoord voorbereid en ingericht? Welke afspraken zijn er gemaakt over de doorvertaling van de ambities uit het akkoord naar concrete beleidsopgaven en de verantwoording daarover? Dit hoofdstuk staat stil bij hoe het proces begon, welke voorbereidingen er zijn getroffen en hoe de doorvertaling van het coalitieakkoord naar het bestuursprogramma is verlopen.

#### 3.1 De verkiezingen

De gemeenteraadsverkiezingen waren op 16 maart 2022. De gemeenteraad van Borger-Odoorn telt 21 raadsleden. Ná de verkiezingen bestaat de raad uit de fracties van Gemeentebelangen (7 raadsleden), PvdA (3), de VVD (3) Leefbaar Borger-Odoorn (3), het CDA (2), de ChristenUnie (1) en GroenLinks (1) en D66 (1). In de periode vóór deze verkiezingen bestond de coalitie uit de partijen Gemeentebelangen, VVD en D66. Ná de verkiezingen bestaat de coalitie uit de partijen PvdA, Leefbaar Borger-Odoorn, VVD, CDA en CU. De grootste partij (Gemeentebelangen) is in de oppositie gekomen.

##### *Informatiefase*

Tijdens een informeel lijsttrekkersoverleg na de verkiezingen (17 maart 2022) wordt besloten tot het aanstellen van een informateur (Johan van Tiel) op voordracht van de grootste partij, Gemeentebelangen. Deze informateur krijgt de opdracht advies uit te brengen aan de gemeenteraad over de vorming van een coalitie. Daarna vinden er al vrij vlot verkennende gesprekken plaats met de politieke partijen en op 4 april doet de informateur verslag van zijn bevindingen tijdens een openbare raadsvergadering. De raad wordt geadviseerd nader te verkennen of er een coalitie gevormd kan worden met PvdA, Leefbaar Borger-Odoorn, VVD, CDA en CU. In het verslag van bevindingen stelt de informateur dat op basis van deze verkenning hij op dat moment geen mogelijkheden ziet voor een kansrijke coalitie met Gemeentebelangen. ‘Meerdere partijen hebben aangegeven niet genoeg vertrouwen te hebben in een constructieve samenwerking met Gemeentebelangen binnen een coalitie’ (p. 3, verslag van de informateur). Afgesproken wordt dat de PvdA een voorstel zal doen voor het aanstellen van een formateur.

##### *Formatiefase*

Precies een week later (11 april) vindt er een besluitvormende raadsvergadering plaats waarin er op voordracht van de formerende partijen een formateur wordt aangewezen (Piet Adema). Ook worden er een aantal uitgangspunten voor het opstellen van een akkoord vastgesteld:

- ✿ een akkoord op hoofdlijnen op te stellen;
- ✿ een financiële paragraaf toe te voegen aan het akkoord;
- ✿ de samenleving hierbij te betrekken;
- ✿ de raad de gelegenheid te geven om haar wensen op hoofdlijnen in te brengen;
- ✿ zorgvuldige procedure voor het verwerven van kandidaat-wethouders;
- ✿ aandacht voor interne en externe communicatie.

Zo begint de fase van formeren.

### 3.2 De voorbereidingen

Welke voorbereidingen zijn getroffen voorafgaand aan deze formatiefase en het opstellen van het coalitieakkoord? Alle verkiesbare kandidaten hebben campagne gevoerd en ambities geformuleerd aan de hand van hun eigen verkiezingsprogramma's en partijpolitieke idealen. Ook zijn er aan de kant van de griffie, de ambtelijke organisatie en de burgemeester voorbereidingen getroffen. We staan stil bij de voorbereidingen die deze drie stakeholders hebben getroffen. Voor de ambtelijke voorbereidingen geldt dat die onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeentesecretaris.

Tijdens een fractievoorzittersoverleg eind september 2021 hebben de fractievoorzitters en de griffier afgesproken dat de griffier voorbereidingen zal treffen voor de verkiezingen. In december 2021 besluiten de fractievoorzitters hiervoor op voorspraak van de griffier budget beschikbaar te stellen. Ruim een maand voor de verkiezingen vindt er een benen-op-tafel gesprek plaats met de lijsttrekkers. Dit gesprek wordt gepland door de griffie. Tijdens dit gesprek wordt een aantal procesafspraken gemaakt over de informatiefase, zoals het verstrekken van een opdracht aan een informateur, wie die informateur voordraagt (de grootste partij), en wie deze fase van het proces zal ondersteunen (voornamelijk; de griffie). Er wordt afgesproken dat de informateur in een openbare raadsvergadering verslag en advies zal uitbrengen. Ook wordt er op hoofdlijnen afgesproken dat er ambtelijke ondersteuning wordt geboden onder leiding van de gemeentesecretaris, vanaf het moment van de start van de formatiefase. Wat die ondersteuning precies inhoudt, valt niet op te maken uit het verslag.

De burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris vormen samen de 'driehoek'. Ook in deze driehoek is gesproken over de gemeenteraadsverkiezingen en over de voorbereidingen daartoe. Tijdens een vergadering in januari 2022 is o.a. gesproken over de rolverdeling. De griffie ondersteunt tijdens de informatiefase. Tijdens de formatiefase is er ambtelijke ondersteuning. Dit loopt via de gemeentesecretaris. Informatie over akkoorden zal worden meegenomen in het bovengenoemde gesprek met de lijsttrekkers. In de driehoek komen verder nog zaken over integriteit aan de orde, zoals het organiseren van de integriteitstoets wethouders. Maar ook heel praktische zaken komen aan de orde, bijvoorbeeld de organisatie van de verkiezingsavond.

Afgesproken wordt dat er een overdrachtdossier vanuit het college voor de nieuwe raad wordt opgesteld door middel van factsheets en een actueel financieel overzicht, dat beschikbaar wordt gesteld bij de start van de informatiefase. De factsheets focussen zich op de financiële positie van de gemeente, belangrijke ontwikkelingen vanuit het rijk, zoals het nieuwe regeerakkoord, informatie over investeringsplannen voor maatschappelijk vastgoed en informatie over de diverse beleidsdomeinen en programma's binnen de gemeente. Parallel aan het opstellen van deze factsheets gaat de gemeentesecretaris aan de slag met het samenstellen van een ambtelijk projectteam voor een college-uitvoeringsprogramma. Dit projectteam werd verantwoordelijk voor het opstellen van het college-uitvoeringsprogramma. Ook wordt er ambtelijk een vergelijking gemaakt tussen de verkiezingsprogramma's, en het plan is deze vergelijking ook aan de informateur te overhandigen. Voor zover dit na valt te gaan zat deze vergelijking niet bij de factsheets.

Dankzij de ambtelijke voorbereiding ontvangen alle nieuwe raadsleden na de verkiezingen een informatiepakket. Dit informatiepakket bestaat uit een aanbiedingsbrief, factsheets en een financiële notitie. Ook wordt het Meerjarig Investeringsplan (MIP) van de gemeente toegevoegd. De gemeentesecretaris licht in de aanbiedingsbrief toe wat de bedoeling is van het pakket, namelijk de nieuwe raad kort en op hoofdlijnen te informeren over de financiële situatie van de

gemeente en de stand van zaken met betrekking tot de belangrijkste inhoudelijke dossiers. In de aanbiedingsbrief valt verder te lezen dat nieuwe maatschappelijke vraagstukken om nieuwe deskundigheid vragen en dat de relatief kleine organisatie op zoek zal moeten gaan naar nieuwe vormen van samenwerking om taken goed te blijven uitvoeren. Dit informatiepakket vormt input voor de formerende partijen die het coalitieakkoord gaan sluiten.

### 3.3 Proces formatie en totstandkoming coalitieakkoord

In de twee maanden na de verkiezingen wordt er door de formerende partijen gewerkt om te komen tot een coalitieakkoord. Aan het begin daarvan werd duidelijk dat i.v.m. de politieke verhoudingen van dat moment een raadsakkoord geen optie was en dat er een coalitieakkoord zou komen. In het verslag van de informateur komt wel terug dat meerdere partijen hebben aangegeven dat ze evenwel streven naar een coalitieakkoord dat zo raadsbreed mogelijk gedragen wordt. In het duidingsdebat is eveneens geopperd dat er een raadsakkoord zou kunnen komen. In hoeverre deze gedachte van (raadsbrede) samenwerking de jaren daarna ook handen en voeten heeft gekregen valt beperkt te reconstrueren binnen de scope van dit onderzoek. Zeker is dat formerende partijen een coalitieakkoord hebben opgesteld.

Onder leiding van de formateur wordt er gezocht naar gezamenlijke grond voor samenwerking, allereerst vanuit waarden en drijfveren en daarna vanuit de inhoud. De formateur werd ondersteund door een extern aangezochte secondant. De griffie leverde logistieke ondersteuning, zoals het regelen van de locaties. Deze onderhandelingsgesprekken vonden plaats per thema. Na elke bijeenkomst schreef de secondant van de formateur een concept-verslag, dat in de volgende bijeenkomst werd vastgesteld. De thema's van deze bijeenkomsten zijn geordend aan de hand van de thematische indeling van de begroting te weten; onze inwoners, onze economie, onze toekomst, onze leefomgeving en onze portemonnee & dienstverlening.

Ook inwoners en organisaties zijn uitgenodigd om onderwerpen aan te dragen. In de periode van 20 april tot 26 april hebben diverse organisaties en inwoners daarvan fysiek gebruikgemaakt. Hiervan is een overzicht als bijlage toegevoegd aan het coalitieakkoord (bijlage Verzameldocument input collegeprogramma). Uit beantwoording van technische vragen over dit onderwerp valt af te leiden dat de coalitiepartijen deze reacties hebben betrokken op hoofdlijnen en dat de partijen deze reacties hebben overhandigd aan het nieuwe college om ze te betrekken bij de uitvoering. Ook via mail konden inwoners en organisaties input leveren. De ambtelijke organisatie heeft voor de afhandeling van deze mails gezorgd.

Ook diverse ambtenaren en de gemeentesecretaris waren op afroep beschikbaar om aanvullende informatie per domein te leveren. Hier werd ook gebruik van gemaakt door de formerende partijen. De gemeentesecretaris is in de gelegenheid gesteld feedback te geven op de conceptteksten. Deze plek aan tafel hebben de betrokkenen van beide kanten ervaren als waardevol. De keuze om het akkoord te ordenen op de thema's van de programmabegroting wordt genomen op suggestie van de gemeentesecretaris en gemotiveerd vanwege de meerwaarde voor de navolgbaarheid (in de PDCA-cyclus).

De formatiefase kan in drie subfasen onderscheiden worden: de kennismakingsfase, de thematische verdieping en tenslotte de financiële doorberekening en de portefeuilleverdeling. Aan het einde van de laatste fase kregen ook de gemeentesecretaris en burgemeester de gelegenheid het concept-akkoord te lezen. Ook is er tussen de delegatie van de formerende

partijen en de burgemeester en de gemeentesecretaris een gesprek geweest over onder andere het politiek-bestuurlijke samenspel.

Tijdens dit formatieproces stond de ambtelijke organisatie iets meer op afstand - in ieder geval meer dan tijdens de voorbereidingen was aangeboden door de ambtelijke organisatie (schrijfteam). De formerende partijen besloten te werken met een externe schrijver. De basisinformatie die deze scribent ter hand had bestond vooral uit de bestaande begroting en de partijprogramma's. Het informatiepakket had geen expliciete rol, aldus de scribent in retrospectief. Uit de werksessie met de aanwezige raadsleden werd door enkele betrokkenen van de formerende partijen opgemerkt dat destijds de ervaringen van de vorige keer (de vorige formatie) meegewogen hebben in deze keuze. De vorige keer waren niet alle betrokken raadsleden tevreden over de kwaliteit van het proces en de geschreven teksten. De formerende partijen hebben daarom tijdens deze formatie besloten om een onafhankelijk persoon extern aan te stellen die zowel kwaliteit als een vlotte pen kon bieden.

Er volgden in deze formatiefase in korte tijd 26 themabijeenkomsten op elf dagdelen. Zoals hierboven al geschetst, werd de verbinding met de organisatie regelmatig gelegd. Zo hebben diverse ambtenaren aan tafel gezeten of een presentatie verzorgd. Ook is er op verzoek van de formerende partijen een financiële doorvertaling van ambities gedaan.

Tijdens deze fase stond de raad als geheel iets meer op afstand. Desalniettemin gingen de formerende partijen na afloop van een raadsvergadering op 21 april in gesprek met de overige fracties in de vorm van een rondetafelgesprek om input op te halen voor het nieuwe coalitieakkoord. Deze informele openbare bijeenkomst vond plaats op het gemeentehuis en werd live uitgezonden. Verder werd er een tijdschema gedeeld en een tijdspad voor de presentatie van het akkoord. Voor zover valt te reconstrueren, zijn er vooraf tussen de lijsttrekkers of in de driehoek geen afspraken gemaakt over de communicatie met de raad tijdens de formatiefase.

Het akkoord fungeerde vooral als startdocument en werd zo ook door de meeste betrokkenen ervaren. Het coalitieakkoord laat zich karakteriseren als de politieke basis (politiek sturingsinstrument) en het bestuursprogramma als opdracht aan het college. Dit zegt ook iets over de functie van het coalitieakkoord. Het is een afspraak tussen de betrokken fracties. Volgens de griffier bepalen de fracties in de politieke praktijk hoe leidend een akkoord is en hoeveel ruimte er is voor afwijking tijdens de uitvoering. Het is ook de plek om ambitie uit te stralen en beweging op gang te brengen, om 'te laten weten waar je staat' aldus een raadslid.

In het coalitieakkoord is tenminste één afspraak gemaakt over de doorvertaling van de ambities uit het akkoord naar concrete beleidsopgaven en de verantwoording daarover middels één generieke opdracht: 'we geven het college de opdracht om in gesprek met de voltallige gemeenteraad concreet invulling te geven aan het coalitieakkoord in een uitvoeringsprogramma. Wij verwachten dat dit uitvoeringsprogramma tezamen met de begroting voor 2023 aan de gemeenteraad wordt aangeboden' (p.15 van het coalitieakkoord). In het coalitieakkoord zelf zijn geen separate afspraken gemaakt over de doorvertaling van de ambities en verantwoording per thema. Er zijn wel twee financiële kaders afgesproken (OZB en toeristenbelasting).

In de paragraaf hieronder gaan we in op deze generieke opdracht. Ook gaan we in op het vervolgproces in Borger-Odoorn in zowel de raadszaal als de organisatie. Ook komt de doorvertaling van het coalitieakkoord in het bestuursprogramma en andere kaderstellende

documenten aan de orde en de consequenties daarvan voor de navolgbaarheid en doorvertaling van de ambities uit het akkoord.

*Nota bene:* in bovenstaande opdracht spreekt men in de documenten afwisselend van een 'collegeuitvoeringsprogramma' of 'uitvoeringsprogramma'. Het uiteindelijke uitvoeringsprogramma heeft als titel 'bestuursprogramma'. Hier wordt klaarblijkelijk hetzelfde mee bedoeld.

### 3.4 Afspraken over navolgbaarheid en verantwoording van het coalitieakkoord

Hierboven wordt geschetst hoe het formatieproces is verlopen en hoe het coalitieakkoord is voorbereid en ingericht. De derde deelvraag in dit onderzoek luidde: 'Welke afspraken zijn er gemaakt over de doorvertaling van de ambities uit het akkoord naar concrete beleidsopgaven en de verantwoording daarover?'. Omdat er onder de betrokkenen overeenstemming was dat dit een coalitieakkoord op hoofdlijnen was - dit was ook de opdracht aan de formateur - ontstond er een fase van doorvertaling en doorontwikkeling van de ambities uit het akkoord naar een uitvoerbaar programma. In het akkoord staat dat er een uitvoeringsprogramma moet komen. Zoals in de aanbiedingsbrief van de gemeentesecretaris al was aangegeven, werd er inmiddels organisatiebreed ook nagedacht over de belangrijkste urgente maatschappelijke opgaven van die tijd en de implicaties en betekenis van deze opgaven voor de gemeente. Over de betekenis daarvan komt dit rapport later terug, maar eerst staan we nog stil bij de formele stappen tijdens deze fase van doorvertaling en doorontwikkeling.

Nadat er overeenstemming was tussen de formerende partijen over het coalitieakkoord, werd het akkoord gepresenteerd aan de buitenwereld. Tijdens een besluitvormende raadsvergadering op 24 mei 2022 deed de formateur verslag van zijn werkzaamheden, vond er een debat en besluitvorming plaats over het coalitieakkoord en vond de voordracht van de beoogd wethouders plaats. Het voorstel voor het voorgenomen besluit over het coalitieakkoord werd aangenomen met twaalf stemmen voor en negen stemmen tegen (de oppositie bestaande uit Gemeentebelangen, GroenLinks en D66 stemmen tegen). Een formeel moment waarmee de gemeenteraad uitdrukking gaf aan haar kaderstellende taak in het lokaal bestuur.

Op het moment dat de meerderheid van de gemeenteraad het coalitieakkoord "Samen denken & Samen doen" eind mei 2022 vaststelt, geeft de gemeenteraad ook de opdracht aan het college om het coalitieakkoord uit te voeren. Ze geeft de opdracht daarvoor een collegeuitvoeringsprogramma op te stellen en deze aan te bieden aan de raad, gelijktijdig met de Begroting 2023. Bij die gelegenheid besluit de gemeenteraad de titel van de urgente maatschappelijke opgave armoede te wijzigen in armoede en bestaanszekerheid. Aanvullend besluit de gemeenteraad het college de opdracht te geven voorafgaand aan het aanbieden van dit uitvoeringsprogramma, met de raad in gesprek te gaan over de uitvoering zodat zij in de gelegenheid is om bij te sturen. Dit collegeuitvoeringsprogramma heet het bestuursprogramma 2022-2026. Dit wordt uiteindelijk als bijlage meegezonden met de begroting 2023 en de financiële gevolgen zijn dan ook verwerkt in deze begroting 2023.

De gesprekken ten bate van het opstellen van het bestuursprogramma - die dus in tijd plaatsvinden tussen het coalitieakkoord en het opstellen van het bestuursprogramma - vonden niet alleen tussen raad en college plaats (rondetafelgesprekken). Ook inwoners en organisaties kregen de gelegenheid mondeling mee te praten, nadat er een doorvertaling op hoofdlijnen was gemaakt. Ook mochten ze ideeën aanleveren. Hiervoor werden bijeenkomsten georganiseerd in

diverse dorpshuizen in de gemeente. De opmerkingen en input van inwoners zijn als Bijlage 2 toegevoegd aan het bestuursprogramma.

In de organisatie vonden óók gesprekken plaats, allereerst tussen de nieuwe portefeuillehouders (de wethouders) en de ambtenaren die binnen deze portefeuilles werken. Het coalitieakkoord (op hoofdlijnen) moest ook leiden tot duidelijke en uitvoerbare opdrachten van de wethouders aan de organisatie.

Hoewel het bestuursprogramma in naam een uitwerking is van het coalitieprogramma, zijn er ook verschillen tussen de documenten. Aan de hand van de thematische verdieping (hoofdstuk 4) zijn de verschillen en de navolgbaarheid tussen beiden inzichtelijk gemaakt. In het bestuursprogramma werden naast de ordening naar de begroting ook de urgente maatschappelijke opgaven geïntroduceerd. Deze UMO's (duurzaamheid, wonen, armoede, zorg dichtbij en voorzieningen, preventie en inclusie en participatie) werden door het college geïntroduceerd als dé urgente maatschappelijke opgaven. Per maatschappelijke opgave werd concreet gemaakt wat er zal worden uitgevoerd en wat het kost. Deze UMO's droegen bij aan de verdere specificering van de verschillende beleidsambities. In het bestuursprogramma is verder aangekondigd dat het college jaarlijks inhoudelijk zal gaan rapporteren over de uitvoering van het bestuursprogramma in de bestuursrapportages.

Het bestuursprogramma vormde vanaf dat moment de basis voor de nieuwe begroting en zou leidend worden in de dagelijkse aansturing. In de organisatie worden sindsdien de UMO's afzonderlijk programmatisch aangevlogen, met programmaleiders en eigen sturing en verantwoording. Voor sommige thema's (zoals armoede en bestaanszekerheid) geldt dat dit deels ook in de lijnorganisatie is belegd. De consequenties voor deze dubbeling in termen van verantwoording en sturing vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

De thema-indeling van de begroting zijn blijven doorlopen, ook in de verantwoordingsdocumenten binnen de reguliere P&C-cyclus. Er is geen specifieke verantwoordingsystematiek afgesproken in het coalitieakkoord. De verantwoordingsystematiek ziet er als volgt uit: In kadernota's worden prioriteiten bepaald (dynamische prioriteitenlijst) en dit wordt steeds in de daaropvolgende begrotingen uitgewerkt. De monitoringscyclus vindt plaats via de kadernota, de begroting, de bestuursrapportages en de jaarrekening. Prestatie indicatoren in de jaarrekeningen (gerealiseerde doelstellingen) zijn gekoppeld aan de thema's in de begroting. Er is geen aparte indicatorenset voor de UMO's of voor het coalitieakkoord, de UMO's zijn geïntegreerd in de reguliere begrotingsstructuur. De monitoring richt zich op activiteiten en inspanningen en niet op meetbare output-doelen. Uit de interviews met de ambtelijke organisatie valt op te maken dat dit vooral te maken heeft met het feit dat veel maatschappelijke effecten buiten de directe invloedssfeer van de gemeente vallen en daarmee lastiger te monitoren zijn.

In de midterm review werd halverwege de bestuursperiode zowel stilgestaan bij de stand van zaken van de UMO's als een aantal aanvullende onderwerpen uit de begroting. Deze midterm review is door het college ter kennisgeving aan de raad gestuurd en werd niet geagendeerd voor bespreking door raadsleden. De gemeente publiceerde ook een publieksversie van de midterm review in een huis-aan-huisblad.

Tenslotte, inwoners en andere belanghebbenden konden via een portaal op de website van de gemeente Borger-Odoorn (onder het kopje college en organisatie, financiën) overzichtelijke informatie vinden over de begroting(en), de jaarstukken en andere financiële documenten.

Met de besluitvorming in de gemeenteraad binnen de reguliere P&C-cyclus geeft de raad vorm aan haar kaderstellende en controlerende rol. De publicatie van deze besluiten in zowel het raadsinformatiesysteem als het portaal draagt bij aan de transparantie en navolgbaarheid van de genomen besluiten.

## 4 Thematische verdieping

Aan de hand van drie afgebakende beleidsthema's is onderzocht hoe in de praktijk het proces, de uitvoering en de (financiële) verantwoording van ambities naar concrete opgaven is verlopen in Borger-Odoorn.

### 4.1 Casus 1 Onroerendezaakbelasting (OZB)

#### *Navolgbaarheid en beleidsinhoudelijke uitwerking*

In het coalitieakkoord staat bij het hoofdstuk 'Onze portemonnee en dienstverlening' het volgende:

“Met de opbrengsten van de onroerendezaakbelasting (OZB) investeren we in voorzieningen in onze gemeente. Om de gestegen kosten op te vangen is een jaarlijkse indexatie niet te voorkomen. We hebben voor het bepalen van het percentage voor de indexatie gekeken naar een realistisch en vast tarief voor de komende vier jaar, zodat inwoners weten waar ze aan toe zijn. Daarom indexeren we **de OZB jaarlijks met 2,75%**. Dit sluit aan bij een eerdere indexering die in onze gemeente is gehanteerd.”

In het bestuursprogramma wordt het financieel kader dat in het coalitieakkoord is afgesproken gehanteerd. Op pagina 9 van het bestuursprogramma staat daarover het volgende: 'In het *coalitieakkoord* hebben we een duidelijk financieel kader aangegeven. De insteek van ons college is om binnen het financieel kader te blijven, zoals aangegeven in het coalitieakkoord'. In de begroting 2023 is de OZB verhoging doorgevoerd van 1,75% naar 2,75%. Ook in de begrotingen 2024, 2025 en 2026 is dat achtereenvolgens het geval.

In het coalitieakkoord is afgesproken dat de extra opbrengsten gebruikt worden om te investeren in voorzieningen in de gemeente. Voorzieningen zijn een breed begrip, waar basisvoorzieningen zoals wegen, bomen, straatverlichting, bruggen maar ook maatschappelijk vastgoed zoals sportvelden en scholen onder kunnen vallen. Het kan ook gaan over armoederegelingen en andere voorzieningen. Uit de interviews komt naar voren dat de OZB-verhoging is ingezet voor prioriteiten binnen het meerjarig investeringsplan (MIP). De OZB-verhoging maakt daarmee deel uit van het bredere financiële kader. Een een-op-een koppeling tussen specifiek de OZB-verhoging en voorzieningen zou aanvullend moeten kunnen blijken uit gedetailleerde analyse van interne financiële documenten. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek.

#### *Financiële verantwoording*

Tussen de coalitiepartijen, het college en de organisatie geldt het financiële kader zoals dit in het akkoord overeen is gekomen. Dit is een financieel kader op de inkomstenkant. De bestedingskant volgt na de uitwerking in het bestuursprogramma en de prioritering binnen het MIP. De financiële verantwoording van de OZB-verhoging is navolgbaar in de respectievelijke jaarrekeningen van de genoemde begrotingsjaren. Uit de interviews komt naar voren dat de OZB-verhoging is ingezet voor het MIP.

Overigens is bij de behandeling van de programmabegroting 2023 in het raadsvoorstel ook geconstateerd dat de voorgestelde indexering van 2,75% fors lager was dan de inflatie van dat moment. Met andere woorden, er is meer financiële ruimte dan er zou zijn zonder deze maatregel, maar de inflatie is hoger.

## 4.2 Casus 2 Minima-regelingen

### *Navolgbaarheid en beleidsinhoudelijke uitwerking*

In het coalitieakkoord staat in het hoofdstuk ‘Onze inwoners’ een aantal ambities vermeld op het domein van armoede en meedoen. Twee maatregelen worden concreet genoemd:

‘We gaan **de kwijtscheldingsnorm** in 2023 voor de periode van een jaar verhogen van 120% naar 130%. Hiermee willen we de ergste (financiële) nood bij inwoners wegnemen. Na deze eenmalige verhoging gaan we dit evalueren bij de begrotingsbehandeling van 2024.’

‘We onderzoeken op welke wijze we **de kostendelersnorm** kunnen versoepelen, zodat het aantrekkelijker wordt om te gaan werken.’

Deze twee maatregelen zijn kort en bondig geformuleerd in het coalitieakkoord. Tegelijkertijd zijn ze geformuleerd zonder context. Vermoedelijk wordt met de kwijtscheldingsnorm bedoeld de kwijtscheldingsnorm voor gemeentelijke belastingen. De kostendelersnorm heeft betrekking op de participatiewet en bepaalt dat bijstandsuitkeringen mogen worden aangepast (verlaagd) als meerdere volwassenen in één huis wonen.

Beleidsinhoudelijke vertaling van deze ambitie volgt in het bestuursprogramma. Daar wordt de ambitie onder de maatschappelijke opgave armoede enerzijds verbreed en anderzijds gekoppeld aan de maatschappelijke opgave duurzaamheid. Zo gaat het specifiek over energiearmoede. Ten aanzien van de minimaregelingen vermeldt het bestuursprogramma; ‘de gevolgen in kaart brengen van het verhogen van de inkomensnorm voor minima naar 130%.’ Uit de tekst valt niet op te maken of hier ook de kwijtscheldingsnorm onder valt.

De beleidsinhoudelijke uitwerking van deze ambities volgt in 2023. Dit doet het college concreet met een onderzoek naar het verhogen van de inkomensgrens van 120% naar 130%. Dit onderzoek wordt op 30 oktober 2023 aan de raad aangeboden. Daarin wordt samengevat geconstateerd dat de voorgenomen verhoging botst met de re-integratieopdracht die gemeenten hebben onder de participatiewet én met de ambitie van een gezonde en solide financiële huishouding van de gemeente. Voor de kostendelersnorm wordt in het onderzoek verwezen naar de regels die vanuit het rijk gelden onder de participatiewet. Over de kostendelersnorm wordt verder niet meer gesproken in de raadsbrief. Tijdens de gesprekken tussen de portefeuillehouder en ambtenaren werd vlak na het coalitieakkoord al opgemerkt dat de kostendelersnorm geen beleidsvrijheid kent - het mag niet van de wet - en dat het daarom niet wordt opgenomen in het bestuursakkoord. In de tekst in het bestuursakkoord wordt dit niet als zodanig vermeld. Voor de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen wordt in het onderzoek voorgesteld - conform landelijke norm - de maximale inkomensgrens van (100%) te blijven toepassen.

Het thema armoede, en in het vliegwielt daarvan - preventie en kansengelijkheid - krijgt op verschillende momenten tijdens deze coalitieperiode evengoed wel aandacht. Het wordt als urgente maatschappelijke opdracht geëxpliciteerd door het college en de koppeling met energiearmoede en verduurzaming wordt gemaakt (in het bestuursprogramma en de UMO's). Een van de geïnterviewde ambtenaren merkte op dat er in het sociaal domein steeds meer aandacht is gekomen voor de onderwerpen brede welvaart en kansengelijkheid. In 2025 mondde dat uit in het beleidsplan ‘Samen werken aan bestaanszekerheid, beleidsplan 2025 en verder’ dat een bredere scope kent dan regulier armoedebeleid of minimabeleid.

De concrete ambities op het gebied van minima-regelingen uit het coalitieakkoord zijn met het onderzoeksrapport uit 2023 op een zijspoor geraakt. Hierboven wordt kort ingegaan op wat er verder nog op dit thema is uitgewerkt qua ambities. Raadsleden met betrokkenheid op dit thema zeggen de ontwikkelingen te volgen en ook te begrijpen hoe het college uitvoering heeft gegeven aan de ambities van deze coalitie, zij het in andere vorm dan bij de start geformuleerd.

#### *Financiële verantwoording*

Omdat de minima-regelingen niet aangepast worden, is er geen separate financiële verantwoording over deze ambities uit het coalitieakkoord. Het onderzoek over het verhogen van de inkomensgrens motiveert dat verhoging financieel niet haalbaar is voor de gemeente. In het bestuursprogramma worden voor het thema armoede €50.000 extra uitvoeringskosten voor de organisatie uitgetrokken en €125.000 incidentele kosten plus rijksmiddelen voor de aanpak van energiearmoede.

### 4.3 Casus 3 Toerisme en recreatie

#### *Navolgbaarheid en beleidsinhoudelijke uitwerking*

De vrijetijdssector is in de gemeente Borger-Odoorn een factor van belang. Daarom spant de gemeente zich in om toerisme en recreatie te faciliteren en ondernemers in de sector te ondersteunen. In het coalitieakkoord is daarover het volgende opgenomen:

‘We blijven partner in het provinciale project ‘Vitale vakantieparken’ en willen **toeristische ondernemers faciliteren**. We gaan een **extra inspanning** leveren om het toeristisch potentieel in het veengebied te benutten. We denken hierbij ook aan kansen rondom het Unesco Geopark De Hondsrug en andere cultuurhistorische waarden’. Daarnaast staat bij het hoofdstuk ‘Onze portemonnee en dienstverlening’ het volgende: ‘We verhogen de toeristenbelasting in lijn met het tarief van de omliggende gemeenten. We doen dit om te kunnen blijven investeren in een aantrekkelijke omgeving voor onze inwoners en toeristen’. De baten daarvan worden geschat op €300.000 structureel.

In het bestuursprogramma is geen specifieke aandacht voor toerisme en recreatie. De bovengenoemde ambities komen beperkt uitgewerkt terug in de paragraaf Onze economie: ‘We willen in de komende jaren blijven inzetten op het verbeteren van de toeristische infrastructuur. Dat doen we onder andere door fietspaden te verbreden en goede fietsvoorzieningen, met name in het veengebied, te realiseren. Met het Hondsruggebied hebben we als Borger-Odoorn een UNESCO Global Geopark binnen de grenzen. Samen met partners willen we hier volop gebruik van maken om het gebied verder te ontwikkelen en te promoten.’ In de UMO’s wordt toerisme en recreatie niet apart onderscheiden.

De navolgbaarheid van dit subthema onder economie uit het bestuursprogramma wordt vergroot doordat het systematisch terugkomt in de P&C-cyclus. Beleidsinhoudelijk krijgen de ambities vorm in het opstellen van een nieuwe visie op recreatie en toerisme 2025-2030 inclusief ontwikkelkader verblijfsrecreatie Borger-Odoorn. Het benutten van de potentie van de veenkoloniën is een speerpunt in het nieuwe beleidskader.

Ten aanzien van het programma Vitale Vakantieparken continueert de gemeente - conform het coalitieakkoord - de samenwerking met provincie en andere stakeholders. Borger-Odoorn is tevreden over het programma dat de kwaliteit van de Drentse vakantieparken poogt te

verbeteren. In een brief aan het college kondigt zij in 2025 aan de deelname ook in de periode 2025-2027 te willen voortzetten.

De bestuurlijke ambities op het gebied van toeristische infrastructuur zoals fietspaden kunnen op een andere manier gevolgd worden. Dit loopt via de projecten binnen de kaders van het Gemeentelijke Verkeer- en Vervoersplan. Raadsleden kunnen dit gedetailleerd volgen via de daaropvolgende jaarlijkse uitvoeringsprogramma's voor wegen, verkeer, riolering en groen, en de daarbij-gevoegde meerjarenplanning die jaarlijks ter informatie aan de gemeenteraad worden toegezonden. Daarover wordt jaarlijks verslag gedaan onder het thema leefomgeving (Wegen en Verkeer) in de jaarstukken. Opgemerkt moet worden dat dit dus een ambitie uit het bestuursprogramma betreft, en niet een ambitie uit het coalitieakkoord.

#### *Financiële verantwoording*

De uitvoering van de ambities op het gebied van toerisme en recreatie vindt plaats binnen de reguliere middelen van economische zaken. Omdat toerisme en recreatie valt binnen het onderdeel economie, komt het onderwerp systematisch terug in de P&C-cyclus. Zo volgt er systematische verslaglegging van de doelstellingen ('wat hebben we bereikt?') en inspanningen ('wat gaan we daarvoor doen?') en kosten ('wat heeft het gekost?'). Voor dat laatste geldt evenwel dat de verslaglegging zich beperkt tot het onderdeel economie in zijn geheel. Er wordt in deze verslaglegging niet meer verwezen naar het coalitieakkoord. Raadsleden en andere stakeholders kunnen de verslaglegging eenvoudig volgen via het web-portal.

## 5 Werken met het coalitieakkoord

### 5.1 Inleiding

Om lessen te trekken voor de toekomst, is het essentieel de ervaringen van de belanghebbenden te betrekken. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag; *wat zijn de ervaringen van raadsleden en andere betrokkenen met de voorbereiding, inrichting en doorwerking van het coalitieakkoord?* Hoe werkt de raad van Borger-Odoorn ermee en hoe wordt dit ervaren? Niet alleen de raad, maar ook het college en de ambtenaren werken met het coalitieakkoord. Achtereenvolgens gaat dit hoofdstuk in op de ervaringen van raad, college en de ambtelijke organisatie. Daarbij dient de lezer in ogenschouw te nemen dat de vorming van een coalitie een politiek proces is tussen fracties onderling. Dit proces onttrekt zich gedeeltelijk aan het zicht van anderen. Ervaringen zijn ook percepties van individuele raadsleden en die kunnen onderling verschillen. In het kader van dit onderzoek heeft een werksessie plaatsgevonden met een aantal raadsleden. Daar waar ervaring(en) vermeld zijn van individuele raadsleden staat dat in dit rapport van bevindingen als zodanig opgetekend.

*Borger-Odoorn is een kleine gemeente. Met 25 dorpen, ruim 26.000 inwoners en veel oppervlakte is Borger-Odoorn een typische Drentse plattelandsgemeente. De gemeenteraad telt 21 raadsleden en wordt ondersteund door een compacte griffie. In 2022 trad na de formatie een nieuw college aan met nieuwe wethouders. Ook sommige raadsleden waren nieuw gekozen toen zij in 2022 hun eerste ervaring opdeden met het werken met een coalitieakkoord.*

### 5.2 Hoe werkt de raad met het coalitieakkoord

Raadsleden, en met name de lijsttrekkers, zijn vooraf betrokken bij de voorbereidingen voor de verkiezingen. Over de mogelijke vorm van een akkoord is een benen-op-tafel gesprek gevoerd en is vanuit de griffie informatie aangeleverd. Ook tijdens het duidingsdebat na de verkiezingen is geopperd dat er een andere vorm van akkoord overwogen zou kunnen worden. Vanwege de politieke keuzes - een andere coalitie - en de verhoudingen van dat moment is daar uiteindelijk niet voor gekozen. Deze keuzes hadden invloed op de onderlinge verhoudingen en gevoelens van sommige raadsleden. Raadsleden van de formerende partijen worden tijdens de formatie op de hoogte gehouden via de onderhandelingsdelegaties. Andere raadsleden staan figuurlijk 'in de wacht' tijdens deze fase. Wel is er een gelegenheid geweest om tussentijds input te leveren. In hoeverre deze uitgestoken hand naar de raadsfracties van de oppositie heeft gebracht, wat voor coalitiepartijen vooraf de verwachting was, is lastig te zeggen. Dit rapport van bevindingen gaat ook niet in op de vraag wat deze extra stap concreet heeft opgeleverd. Uit de werksessie met de raad valt af te leiden dat deze stap voor een enkel raadslid uit de oppositie ongemakkelijk voelde vanwege de onderlinge verhoudingen van dat moment.

Wat betreft de inrichting van het coalitieakkoord hebben de coalitiepartijen bewust en naar (eigen) tevredenheid gekozen voor een externe schrijver en een programma-inrichting volgens de begroting. Dat het akkoord niet 'dichtgetimmerd' was, wordt door sommige raadsleden ervaren als prettig - 'Je hebt flexibiliteit nodig omdat de wereld verandert', aldus een van de raadsleden van een coalitiefractie.

De ervaringen met de doorwerking en navolgbaarheid van de beleidsambities in het coalitieakkoord zijn gemêleerd. Sommige raadsleden volgen vooral het bestuursprogramma in hun dagelijkse raadswerk: worden de ambities die daarin staan uitgevoerd? Sommige raadsleden - met name van de coalitie - volgen ook het coalitieakkoord en toetsen de P&C-stukken en beleidsstukken aan het akkoord. Bijvoorbeeld, het was voor raadsleden van de

coalitie navolgbaar waarom de ambities op het gebied van de minimaregelingen niet haalbaar waren op de manier waarop ze geformuleerd waren in het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord is toch het document 'waar je handtekening onder staat', aldus een raadslid. Raadsleden van de coalitiepartijen zijn ook tevreden hoe het financiële kader op het gebied van OZB en toeristenbelasting uitgewerkt heeft de praktijk. Het was een politieke afspraak en daar is ook niet aan 'gemorreld', aldus een raadslid. Deze afspraak heeft in de praktijk gefunctioneerd als een duidelijk financieel kader.

### 5.3 Hoe werkt het college met het coalitieakkoord

Het proces van coalitievorming is als prettig ervaren door de twee geïnterviewde bestuurders (die ook onderdeel uitmaakten van de formerende partijen). Er is eerst gewerkt aan het bouwen van een team, waardoor het makkelijker werd om op de moeilijke dossiers te onderhandelen. Het was direct duidelijk dat het akkoord niet dichtgetimmerd moest zijn. Het coalitieakkoord fungeerde initieel voor het nieuwe college als startdocument. Het bestuursprogramma is in de praktijk leidend geweest. De geïnterviewde bestuurders ervaren dit als de opdracht aan het college. Het college houdt zicht op de uitvoering van het programma via portefeuillehoudersoverleggen met betrokken ambtenaren, stuurgroepen (o.a. op de UMO's wonen en duurzaamheid) maar ook bijvoorbeeld via de overleggen m.b.t. gemeenschappelijke regelingen waarbinnen overheidstaken worden uitgevoerd. Periodiek functioneert het coalitieakkoord nog als 'referentie'. Het bestuursprogramma is leidend in de monitoring.

### 5.4 Hoe werken de ambtenaren met het coalitieakkoord

Ambtenaren speelden een inhoudelijke rol bij de opstelling van het coalitieakkoord, vooral bij monde van de gemeentesecretaris. Door de keuze van een externe schrijver lijkt er door ambtenaren enige afstand te zijn ervaren tussen de formerende partijen en ambtenaren. Dit onderzoek geeft geen inzicht in hoe de organisatie deze afstand heeft ervaren. De voorbereidingen (factsheets) en bereidheid tot inhoudelijke toelichting en verdieping tijdens de onderhandelingsgesprekken worden van toegevoegde waarde ervaren. De toenmalige secretaris is positief over de keuze voor een indeling van het akkoord aan de hand van de begrotingsthema's. Het niveau van de afspraken (soms hoofdlijnen en soms details), maakte voor de ambtelijke ondersteuning duidelijk dat er nog een slag gemaakt moest worden op uitvoerbaarheid. In hun dagelijkse werkzaamheden lijkt het bestuursprogramma een duidelijkere rol te spelen dan het coalitieakkoord. Bijvoorbeeld, voor de concern-controller vormt het een financieel kader. De slag tussen ambities en uitvoerbaarheid is ook gemaakt in het bestuursprogramma. De (voormalig) gemeentesecretaris voegt daaraan toe 'met in het achterhoofd daarbij de vraag; 'wat kunnen we voor dit bedrag aan ambities uitvoeren?'. Zo ontstaat een spreekwoordelijke aanneemsom - tussen college en ambtelijke organisatie wordt geëxpliciteerd waarop de organisatie aanspreekbaar is.

## 6 Lessen voor Borger-Odoorn

Dit hoofdstuk vat de bevindingen uit de vorige hoofdstukken samen en vergelijkt de ervaringen van Borger-Odoorn met andere gemeenten. Het hoofdstuk begint met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit de vorige hoofdstukken. Daarna volgt een overzicht van de ervaringen vanuit de vergelijkingsgemeenten en wat Borger-Odoorn daaruit kan leren. Dit hoofdstuk vormt met bijlage 1 het antwoord op deelvraag 6 en 7. *Hoe zijn coalitieakkoorden in drie andere gemeenten ingericht en uitgevoerd? Welke lessen kan de gemeente Borger-Odoorn trekken van genoemde gemeenten als het gaat om vormgeving, inrichting en uitvoering van akkoorden?* De beoordeling van de formatie en navolgbaarheid van Borger-Odoorn aan de hand van het normenkader is te vinden in bijlage 2.

### 6.1 Bevindingen Borger-Odoorn

Deze paragraaf vat de bevindingen over het verloop van de formatie, de inrichting en uitvoering van het akkoord en de verantwoording over het akkoord puntsgewijs samen. Met ‘de raad’ wordt hier bedoeld: de raad zoals die als bestuursorgaan in meerderheid handelt of besluit. Waar de mening van de raad is gevraagd in een werksessie, wordt het woord ‘raadsleden’ gebruikt.

#### *Vorbereiding en verloop formatieproces*

- ✿ In de voorbereiding op de formatie beschikte de raad over inhoudelijke informatie en informatie over de verschillende opties voor het formatieproces.
- ✿ In de formatie heeft de raad de kaders gesteld voor het proces en soort akkoord in de keuzes vooraf en in de uitgebreide inhoudelijke formatieopdracht voor de formateur.
- ✿ In het proces heeft de raad gekozen voor klassieke coalitievorming, met daarbij ruimte voor raad en inwoners om input te leveren. De raad heeft dit kunnen doen in een openbare bijeenkomst. De inwoners konden dit doen op twee bijeenkomsten en online en daarvan is een kort overzicht als bijlage bij het raadsvoorstel coalitieakkoord gevoegd.
- ✿ De totstandkoming is ondersteund met een externe schrijver en ondersteuning en inhoudelijke informatie vanuit de ambtelijke organisatie.
- ✿ De uitkomst van de verkenning en informatie heeft voor sommige raadsleden de onderlinge verhoudingen aan de start van de periode onder druk gezet. Dat is in de loop van de periode verbeterd. Een groot deel van de raadsleden erkent dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor de onderlinge verhoudingen, zeker voor nieuwe raadsleden.

#### *Inrichting en uitvoering akkoord*

- ✿ Het akkoord is een akkoord op hoofdlijnen geworden met daarin voor de inkomstenkant een financieel kader. De bestedingskant is pas na de uitwerking in het bestuursprogramma voorzien van een financieel kader.
- ✿ Het merendeel van de bij de werksessie aanwezige raadsleden is tevreden over het akkoord op hoofdlijnen.
- ✿ De raad heeft het coalitieakkoord na een debat vastgesteld en de door de coalitiepartijen voorgedragen wethouders benoemd.

- ✿ Het coalitieakkoord is vertaald in een bestuursprogramma, waarbij raad en inwoners opnieuw input hebben kunnen leveren. Deze doorvertaling is naast een uitwerking ook een nieuwe prioritering geworden, waarbij niet alle ambities uit het coalitieakkoord zijn meegenomen.
- ✿ De raad heeft bij de begroting van 2023 het bestuursprogramma als bijlage ontvangen en heeft in het raadsbesluit de UMO's vast kunnen stellen en daarbij kaderstellend één van de UMO's geamendeerd (de titel van de UMO armoede is aangepast naar armoede en bestaanszekerheid). Ook heeft de raad via het vaststellen van de begroting kaders kunnen stellen voor de toekenning van budget aan de prioriteiten uit het bestuursprogramma.
- ✿ In de praktijk functioneert het bestuursprogramma als leidend document voor de ambtelijke organisatie en het college (niet het coalitieakkoord).
- ✿ De onderzochte beleidsambities (OZB, minimabeleid en toerisme en recreatie) zijn deels in uitvoering gebracht. Voor de minima-regelingen geldt dit niet omdat ze onuitvoerbaar bleken. Voor toerisme en recreatie geldt dit weer wel, zij het op een andere manier dan in het coalitieakkoord geformuleerd. Voor OZB geldt dit wel. Daar waar de ambities niet of anders in uitvoering zijn gebracht, is dit verantwoord.

#### Verantwoording akkoord

- ✿ Halverwege de bestuursperiode heeft het college zich verantwoord via een midterm-review over de voortgang van het bestuursprogramma. De raad heeft deze ter informatie gekregen, maar het niet als bespreekpunt geagendeerd.
- ✿ De gekozen indeling van bestuursakkoord, kadernota en begroting verschilt<sup>2</sup> en alleen in de kadernota is integraal aandacht voor de ambities uit het bestuursakkoord.
- ✿ Enkele raadsleden geven aan hun controlerende rol in te vullen door regelmatig terug te kijken in het coalitieakkoord en het bestuursprogramma en dit soms te leggen naast de informatie in de P&C documenten.

## 6.2 Coalitievorming in andere gemeenten

Om de raad een breder inzicht te kunnen bieden, zijn voorbeelden van coalitievorming uit andere gemeenten onderzocht. In bijlage 1 staan de onderzochte casussen uitgebreid beschreven. In de tabel in deze paragraaf staat een aantal interessante inzichten uit de analyse van de cases samengevat. Na de tabel volgt een toelichting op de overeenkomsten en verschillen.

Thema	Tilburg	Assen	Ooststellingwerf	Noardeast-Fryslân	Borger-Odoorn
Inhoudelijke info	Factsheets + lange termijn	Factsheets + overwegingen	Factsheets	Factsheets	Factsheets
Procesinfo	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	Memo's en meerdere gesprekken	Memo en een overleg
Soort akkoord	Bestuursakkoord op hoofdlijnen	Bestuursakkoord met financieel kader	Samenwerkingsagenda + coalitieakkoord	Raadsagenda en coalitieakkoord	Coalitieakkoord en bestuursprogra

<sup>2</sup> Coalitieakkoord en begroting hebben een gelijke indeling, maar in de praktijk wordt vooral het bestuursakkoord gebruikt, niet het coalitieakkoord.

					mma met financieel kader
<b>Input raad/inwoners tijdens formatie</b>	Raad en inwoners in contouren agenda	Geen	Samenwerkings-agenda	Niet na de informatiefase	Raad (ronde tafel) en inwoners (online en bijeenkomst)
<b>Vaststellen akkoord</b>	Vastgesteld	Vastgesteld bij de kadernota	Vastgesteld	Niet besproken	Vastgesteld (beide documenten)
<b>Uitvoering akkoord</b>	In de P&C documenten, aangepast aan indeling akkoord	Meerjaren uitvoeringsprogramma (intern) en bijlage bij de begroting	Via de P&C documenten (met een andere indeling)	Via de P&C documenten (met een andere indeling)	Coalitieakkoord in de begroting (zelfde indeling), bestuurprogramma in de kadernota (paragraaf)
<b>Verantwoording</b>	P&C, Tussenbalans (met inwoners)	P&C en midterm (met debat in de raad)	P&C en midterm (met debat in de raad)	P&C, midterm alleen college intern	P&C en midterm (niet geagendeerd)

De analyse van de cases laat zien dat het gebruikelijk is dat een formatie bestaat uit vier fasen zijn: een verkenning, een pre-informatie die afsluit met een mogelijke coalitie, de inhoudelijke informatie die afsluit met een akkoord en de formatie met een selectie van wethouders en de portefeuilleverdeling. Het is gebruikelijk dat de griffier betrokken is bij de eerste twee fasen en secretaris bij de laatste twee fasen.

De meeste akkoorden hebben de vorm van een coalitieakkoord op hoofdlijnen en zijn te typeren als symbolisch-politieke documenten. De akkoorden bevatten soms een aantal concrete afspraken. Hoewel bij de voorbereiding in de meeste gevallen financiële informatie beschikbaar is, is maar in een enkel akkoord ook een financieel kader opgenomen en is dat zelden compleet of uitgebreid.

Het onderzoek in Tilburg laat zien dat in de praktijk veel wordt verwacht van het soort afspraken in een akkoord (hoofdlijnen of detail): het zou de bestuurskracht kunnen beïnvloeden, of de onderlinge samenwerking in de raad. De interviews met de respondenten bevestigen dat vooral ambtenaren de akkoorden als beleidsmatig sturend zien, waar bestuurders het vooral zien als basis voor samenwerking en een vorm van bijsturing. De resultaten van de verrichte onderzoeken (Voermans, Boogaard, Uzman, 2015, Rekenkamer Tilburg, 2022) wijzen echter ook uit dat de impact van het soort afspraak dat is gemaakt beperkt is. De onderlinge verhoudingen en persoonskenmerken van betrokkenen wegen zwaarder. De invloed van de onderlinge verhouding op het soort akkoord dat wordt gekozen, is in bijna alle cases ook zichtbaar. De respondenten bevestigen dat veel van het takenpakket en de begroting al vastligt in meerjaren afspraken, een coalitieakkoord kan in de praktijk alleen bijsturen.

In alle gevallen wordt een akkoord nog nader uitgewerkt. Soms gebeurt dat in een apart document - een uitvoeringsprogramma of bestuursprogramma. In een enkel geval is dat ook een bijsturing van het akkoord op inhoud (zoals in Borger-Odoorn). Het is in ieder geval een uitwerking op uitvoerbaarheid en haalbaarheid - wat ook de verantwoordelijkheid is van college en ambtelijke organisatie. Verdere doorvertaling vindt plaats in de P&C documenten, die ook gebruikt worden voor de verantwoording. Bij de meeste colleges vindt een midterm plaats die ook wordt gedeeld met de raad.

De vergelijking laat een aantal interessante praktijken zien waarin de gemeenten verschillend hebben gehandeld:

- ✿ Tilburg en Assen hebben in de inhoudelijke voorbereiding het perspectief op de lange termijn toegevoegd, naast de stand van zaken. Het idee daarbij is dat door de strategische focus de onderhandelaars meer politieke keuzeruimte ervaren.
- ✿ Borger-Odoorn en Assen hebben een financieel kader bijgevoegd, waarbij dat bij Assen verder uitgewerkt is en waarbij ook een koppeling is gemaakt naar de begroting. Het goed doordenken van de kosten van ambities versterkt de uitvoerbaarheid van een akkoord volgens de respondenten.
- ✿ Borger-Odoorn, Tilburg en Ooststellingwerf hebben een werkwijze gekozen waarbij de raad (en soms de inwoner) een grotere rol heeft - door input te kunnen leveren of door een ander soort akkoord te sluiten. Daarmee is het akkoord breder gelegitimeerd dan alleen via de meerderheid van coalitiepartijen.
- ✿ In de interviews in Assen, Tilburg en Noardeast-Fryslân geven respondenten mee dat het bij het onderhandelen belangrijk is dat er oog is voor de afstemming tussen onderhandelaars en coalitiefracties. En dat afspraken over bestuursstijl de hele raad aangaan en dan ook door de hele raad gedragen moeten worden.
- ✿ In de analyse van de uitvoering van de akkoorden komt naar voren dat als er een aparte uitwerking van het politieke akkoord is in een vorm van uitvoeringsplan, dit plan in de praktijk leidend is voor het handelen van ambtenaren.
- ✿ Alleen in Assen is er een directe vertaling van ambities in de begroting integraal te volgen. In de andere cases is de vertaalslag in de praktijk wel gemaakt, maar is dat niet expliciet en integraal zichtbaar in de P&C-documenten. Overigens zijn nergens ook indicatoren en streefwaarden voor de voortgang van de ambities uit de akkoorden gevonden.
- ✿ Alleen in Tilburg en Borger-Odoorn krijgen inwoners en maatschappelijke organisaties een actieve rol, in Tilburg ook bij de verantwoording. In Assen is er geen actieve rol, maar is om inwoners te bereiken het akkoord op B2 niveau geschreven en dat bleek in de praktijk voor alle lezers prettig.

## Bijlage 1 Hoe gaat het elders?

In deze bijlage staan voorbeelden van de voorbereiding, inrichting, uitvoering en verantwoording van akkoorden van andere gemeenten. Het inspiratiemateriaal bestaat uit onderzoeken van twee rekenkamers naar het proces van coalitievorming en een analyse van het proces van voorbereiding, inrichting, uitvoering en verantwoording van een akkoord bij twee andere gemeente. Na iedere casus is een aantal lessen/inzichten naar aanleiding van die casus opgenomen.

### 1 Rekenkameronderzoek Tilburg

#### *Onderzoek*

De rekenkamer Tilburg heeft in de aanloop naar de verkiezingen van 2022 de voorbereiding op, inrichting en uitvoering van het bestuursakkoord onderzocht, waarbij ook de processen in andere gemeenten zijn vergeleken. Het uitgangspunt daarbij is dat het bestuursakkoord als sturingsdocument wordt gezien: de politieke koers als het gaat om wat er bereikt moet worden, wat daarvoor gedaan wordt en wat dat mag kosten. Het idee is dat zowel raad als college actief sturen op realisatie van het akkoord.

#### *Vorbereiding*

Ter voorbereiding hebben de partijen gebruik kunnen maken van factsheets gemaakt door de ambtelijke organisatie. Daarnaast zijn er bijeenkomsten geweest met externen. In de factsheets was ook aandacht voor de lange termijn – al was dat niet bij alle factsheets het geval.

#### *Procesverloop*

Het proces van totstandkoming werd uitgebreid onderzocht. In Tilburg is een turbulente verkenningsperiode geweest, waarin meerdere coalities zijn verkend. Uiteindelijk zijn alle partijen in de raad en inwoners uitgenodigd om inbreng te leveren voor een contourenschets. Niet alle partijen hebben daar gebruik van gemaakt. Op basis van de contourenschets hebben de onderhandelende partijen een bestuursakkoord opgesteld. Die naam is gekozen om de breedte van de input weer te geven. Het akkoord is uiteindelijk ondertekend door de coalitiepartijen en een aantal constructieve partijen, maar niet door alle partijen (daarmee is het geen raadsbreed akkoord). Wel is het akkoord met een raadsbesluit vastgesteld.

#### *Inrichting*

Het akkoord is te kenmerken als een coalitieakkoord met richtinggevende doelen (175 opgeteld). Van die doelen is de vraag 'wat willen we bereiken' uitgewerkt, maar de vraag 'wat gaan we ervoor doen' is niet concreet en de vraag 'wat mag het kosten' is niet beantwoord. Er zijn geen uitvoeringsafspraken of verantwoordingsafspraken gemaakt.

#### *Uitvoering*

De doelen uit het akkoord zijn in de begrotingen verder geconcretiseerd met doelen, indicatoren en streefwaardes. Er is in die periode ook een proces dynamisch begroten ingezet, waarbij stapsgewijs de doelen uit de beleidsnota's en kadernota's zijn opgenomen in de begroting (mede naar aanleiding van een motie uit de raad). In de rapportages is ingezet op het kunnen controleren en volgen van de doelen. De indeling van thema's/programma's uit het akkoord is direct terug te vinden in de P&C documenten. Er is halverwege de bestuursperiode een tussenbalans opgemaakt (die kent dan weer niet de indeling van programma's uit het akkoord).

#### *Verantwoording*

De verantwoording van het akkoord vindt plaats in de P&C cyclus. Daarnaast is er de tussenbalans en voor het opstellen van die balans zijn inwoners ook gevraagd informatie aan te

leveren via een enquête op de website van de gemeente. De verantwoording is op hoofdlijnen en niet in de indeling van het akkoord zelf. De kernconclusie van de tussenbalans is dat de voortgang moeilijk meetbaar is omdat de doelen richtinggevend zijn en niet concreet.

#### *Inzichten uit het onderzoek*

Uit het onderzoek is een aantal relevante inzichten af te leiden:

- Hoewel de oppositie inbreng heeft gehad in het formatieproces, voelen ze zich toch op achterstand als ze geen feedback kunnen geven op teksten. De vergelijking laat zien dat dynamiek in de verkenningsfase (uitsluiten van partijen) altijd effect heeft in de bestuursperiode.
- Het niet toevoegen van een financiële paragraaf is een bewuste keuze voor flexibiliteit, maar levert achteraf problemen op - noodzakelijke aanpassingen en bijstelling van ambities.
- Een navolgbare vertaling van het akkoord in de P&C cyclus wordt positief gewaardeerd door alle betrokkenen in het politiek samenspel.
- De raad kan meer uit de waan van de dag blijven, door vaker terug te grijpen op het niveau van ambities uit het akkoord.
- Onderdeel van het onderzoek was een vergelijking met andere akkoorden. Inzichten uit die vergelijking zijn:
  - Het helpt de raadsleden keuzes maken als de voorbereidingsinformatie ook een blik op toekomst bevat (niet alleen stand van zaken, maar ook meerjarig perspectief).
  - Als naast een akkoord een uitvoeringsprogramma wordt gemaakt, dan dit uitvoeringsprogramma leidend is in de uitvoering en verantwoording.
  - De democratische legitimatie kan verhoogd worden door inwoners een rol te geven in alle fasen van een akkoord (voorbereiding, uitvoering, verantwoording).

## 2 Gemeente Assen

De gemeente Assen is gekozen als vergelijkingsgemeente vanwege de werkwijze die zij kiezen bij het verantwoorden van het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord is bestudeerd en er is een interview gehouden met één van de ondersteuners bij het formatieproces.

#### *Vorbereiding*

De voorbereiding voor het akkoord is vroegtijdig gestart (voor de zomer van 2021) met een strategische verkenning voor de lange termijn met opgaven en oplossingsrichtingen (2035). Op basis daarvan zijn door de ambtelijke organisatie dossiers op onderwerpen voorbereid. Die dossier bevatten niet alleen een stand van zaken, maar ook mogelijke bijsturingsrichtingen als ambtelijk advies (mede vanuit de verkenning die is gedaan). Voor de aanvang van de formatie is een verkenning gedaan bij alle fracties en toen er een coalitie in beeld kwam, zijn de onderhandelingen gestart.

#### *Procesverloop*

De dossiers zijn gebruikt als agenda voor de formatiegesprekken. Er was een ondersteuningsteam vanuit de organisatie en een externe formateur. Regelmatig zijn ambtenaren gevraagd voor een toelichting en om de verschillende richtingen door te rekenen.

De raad is tussentijds niet betrokken, pas toen er een concepttekst lag, is het gedeeld met de fracties. Het bestuursakkoord is door de raad vastgesteld bij de behandeling van de kadernota (met amendementen).

#### *Inrichting*

Assen heeft gekozen voor een bestuursakkoord - de naam is gekozen om uit de coalitie/oppositie dynamiek te komen, maar feitelijk is het een coalitieakkoord. Het is ingedeeld op zes opgaven/beoogde effecten voor 2030, waar vervolgens van is aangegeven wat het college daarvoor wil doen in de komende vier jaar. De activiteiten zijn niet concreet, maar als richting omschreven. Er is een paragraaf over bestuursstijl toegevoegd en een financieel kader. Het financiële kader is opgeschreven in vier onderdelen: incidenteel beleid dat structureel wordt gemaakt, bestaand beleid dat geïntensiveerd wordt, incidenteel beleid dat wordt voortgezet en nieuw beleid. Er is daarmee dus wel een kader/omvang voor de richting van de ambitie geformuleerd. Het akkoord kondigt een tussentijdse evaluatie aan en benoemt een aantal spelregels voor de uitvoering.

#### *Uitvoering*

Het akkoord is vertaald in een meerjaren uitvoeringsprogramma voor de ambtelijke organisatie. De ambities zijn geconcretiseerd en uitgesmeerd over de bestuursperiode (haalbaar en uitvoerbaar in acties en activiteiten). De activiteiten staan in een excelschema dat door het management en college gebruikt wordt in de aansturing. Het is niet naar de raad gegaan, het wordt gezien als een intern sturingsinstrument. Het meerjaren uitvoeringsprogramma bestaat naast de P&C cyclus en helpt de ambtenaren bij het vullen van de teksten voor de P&C cyclus. De monitoring ervan vindt plaats via de P&C cyclus. De indeling van het bestuursakkoord en het meerjaren uitvoeringsprogramma zijn niet gelijk aan de indeling in de begroting of de organisatie. Wel is de kaderbrief ingericht op het bestuursprogramma.

#### *Verantwoording*

Verantwoording vindt plaats via de P&C cyclus. Er is daarnaast een midterm gedaan van het bestuursakkoord. De midterm is extern begeleid en wordt gezien als een tussentijdse coalitieonderhandeling en werd gedaan door college en coalitiefracties. De midterm is ter informatie aangeboden aan de raad en er is ook over gedebatteerd in de raad (vergelijkbaar aan een begrotingsdebat).

Relevante inzichten uit deze casus en door de gemeente Assen zelf gesignaleerde verbeterpunten zijn:

- Het is belangrijk dat afspraken over bestuursstijl door de hele raad gemaakt en gedragen worden. Ook bij te verwachten controversiële keuzes is het goed de raad mee te nemen in de afspraken.
- Het meerjaren uitvoeringsprogramma is leidend geworden in de uitvoering, maar beslaat alleen het bestuursakkoord. Het bestuursakkoord gaat over bijsturing op een beperkt deel van het takenpakket van de gemeente, het grootste deel van het takenpakket blijft daarmee in het meerjaren uitvoeringsprogramma buiten beschouwing, maar verdient ook politieke aandacht.
- Het is handig om een goede indeling van begrotingsprogramma's te hebben - intuïtief voor raadsleden, neutraal en toekomstbestendig en gericht op opgaven, en zorg voor een vertaling van het bestuursakkoord naar de begrotingsprogramma's.

- Het is verstandig om op tijd te beginnen met de inhoudelijke voorbereiding en geef de nieuwe raadsleden niet alleen feitelijke informatie mee, maar ook overwegingen voor bijsturing.
- Het direct opnemen van een financieel kader heeft bijgedragen aan een goede bestuurskracht en heldere verantwoording.
- In het formatieproces is het belangrijk een balans te vinden tussen transparantie en beslotenheid, om ook de goede samenwerking in het college te bevorderen. Bij controversiële zaken is het goed de hele raad vooraf mee te nemen in de overwegingen.
- Het schrijven van een akkoord op B2 niveau is bevorderlijk voor de navolgbaarheid van de afspraken voor inwoners.

### 3 Gemeente Ooststellingwerf

De gemeente Ooststellingwerf is gekozen omdat deze gemeente op een aantal punten vergelijkbaar is met de gemeente Borger-Odoorn (oppervlakte, inwoneraantal, percentage mensen met een migratieachtergrond en inkomen). De gemeente Ooststellingwerf werkt met een samenwerkingsagenda en een collegeakkoord. De samenwerkingsagenda is niet van de hele raad, maar wel van meer partijen dan de partijen die deelnemen in de coalitie.

#### *Vorbereiding*

In de voorbereiding op de verkiezingen is er een overdrachtsdocument gemaakt van de oude raad naar de nieuwe raad. Daarin zit informatie over langer lopende dossiers en ervaringen/reflectie op het functioneren van de raad en de werking van het reglement van orde. Voor de onderhandelende partijen is er daarnaast een onderhandelingsdossier vanuit de organisatie dat concreter is en meer gedetailleerde informatie bevat. In de voorbereidingsperiode van de verkiezingen 2022 was er zowel bij de griffie als bij de directie sprake van personele wisselingen, de voorbereiding verliep daardoor wat minder gestructureerd dan normaal.

#### *Procesverloop*

De keuze om te gaan werken met een samenwerkingsagenda is pas na de verkiezingen gemaakt (na de informatie). De rolverdeling in de formatie was dat er ondersteuning was vanuit de griffie in de fase van verkenning tot aan de beoogde coalitie bij de informatie. Daarna is er vanuit de ambtelijke organisatie ondersteuning geweest. Vanaf het besluit om te werken met een samenwerkingsagenda is er een externe begeleider betrokken geweest bij de samenwerkingsagenda (open voor alle fracties). De onderhandelingen voor het college liepen daarnaast in een apart traject (besloten). Inwoners zijn bij beide akkoorden niet betrokken geweest.

#### *Inrichting*

De samenwerkingsagenda kent A, B en C thema's. A thema's zijn van groot politiek belang en daarmee wil de raad vroegtijdig en zelf aan de slag (via startnotities). De B thema's worden door het college voorbereid op basis van aandachtspunten vanuit de raad. De C thema's zijn onderwerpen waar de raad de uitvoering controleert. Het zijn thema's waarvan de deelnemende partijen het eens zijn over dat het belangrijk is en aandacht verdient deze periode. Bij ieder onderwerp is een motie met de wensen van de raad. Er is altijd een probleem geconstateerd, en afhankelijk van het dossier een wens voor het college geformuleerd, en eventueel aandachtspunten waar de raad op let en soms ook een planning. Er is ook een afspraak gemaakt over de uitvoering (in de agendacommissie en de planning & control

commissie) en over de verantwoording (voortgangsrapportages en evaluatie). Het wordt een levend document genoemd dat tussentijds aangepast kan worden. De indeling hangt niet samen met collegeakkoord of begrotingsthema's.

Het collegeakkoord bevat een inleiding met aandacht voor bestuurscultuur, en vier hoofdstukken met ieder een aantal subthema's. De hoofdstukken zijn ingericht op beoogde effecten om te bereiken. In de teksten is steeds antwoord gegeven op de vragen: wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen. Eén thema is financieel beleid, met daarin een aantal voornemens over de financiën en dekking van de plannen. Bij de activiteiten is het de ene keer meer concreet en de andere keer meer een algemene richting en staan er geen concrete financiële kaders. Daar waar de gemeente afhankelijk is van Rijk of samenwerkende partners staat dit apart benoemd. De thema's in de het coalitieakkoord zijn niet ingedeeld op dezelfde manier als de begrotingsthema's.

#### *Uitvoering*

De fracties die betrokken zijn bij de samenwerkingsagenda hebben iedere zes weken overleg over de voortgang en bespreken dan de stukken die eruit voortkomen. Soms schuift de wethouder erbij aan. Oorspronkelijk was dit belegd bij de agendacommissie, maar in de praktijk is er een extra overlegvorm gekomen. De griffier houdt een overzicht bij van de voortgang van de onderwerpen uit de samenwerkingsagenda. Het loopt het best bij de B en C thema's, het blijkt toch ingewikkeld voor de raad om op de A thema's al vooraf kaders te stellen in een startnotitie (er is dan nog weinig informatie en geen concreet voorstel).

Bij het collegeakkoord zijn tijdens het opstellen al ambtenaren betrokken geweest. De organisatie heeft al tijdens het proces zelf de koppeling van thema's uit het coalitieakkoord en de samenwerkingsagenda naar de begroting gemaakt. De financiële afdeling heeft daarbij steeds meegekeken. De gemeente werkt met een bestuurlijke planning en daarbij is bij ieder onderwerp/thema een verwijzing naar het bijbehorende begrotingsprogramma opgenomen. Het directieteam en de griffie hebben hier beide inzicht in. In de begroting staan verwijzingen naar de samenwerkingsagenda en de onderwerpen uit het collegeakkoord en zijn de activiteiten concreter gemaakt en is de vraag beantwoord: wat mag het kosten?

#### *Verantwoording*

In de P&C documenten wordt verwezen naar de samenwerkingsagenda - in een bijlage bij de begroting (nieuw beleid) staat ook expliciet wat de voortgang op de samenwerkingsagenda is. Bovendien is er een midterm review gedaan, die ook is besproken in de raad. De midterm voor de samenwerkingsagenda en de midterm van het college zijn samen aangeboden aan de raad (als aparte documenten). Daarin verantwoordt het college zich over de voortgang van de plannen. Zowel in de P&C cyclus als apart is er informatie beschikbaar over de voortgang. In de begroting zijn overigens geen specifieke indicatoren opgenomen - alleen de algemene indicatoren. In de discussie in de raad naar aanleiding van de midterm ging het vooral over de wijze van rapporteren, minder over inhoudelijke voortgang.

#### *Inzichten uit de casus*

- Het werken met de samenwerkingsagenda kan zorgen voor een goede dynamiek in de raad - hoewel niet iedereen meedoet, is er een vast contactmoment tussen coalitie en oppositie en er zijn vaak wisselende meerderheden bij stemmingen.

- Hoewel er geen vaste thema's zijn gekozen (tussen de beide akkoorden en de begroting of interne programmasturing) zijn er goede verwijzingen over en weer en is er voor de akkoorden een aparte verantwoordingslijn halverwege en aan het eind van de periode.
- Er is een bestuurlijke planning, maar niet op de lange termijn, een verbeterpunt zou een strategische bestuurlijke planning zijn. Dat helpt met name voor de A thema's.

#### 4 Gemeente Noardeast-Fryslân

De gemeente Noardeast-Fryslân werkte in de periode 2022-2026 met een raadsagenda en een coalitieakkoord. In 2024 is de eerste coalitie gevallen, de tweede is met een licht aangepast coalitieakkoord verder gegaan. Deze gemeente is toegevoegd omdat bijna gelijktijdig eenzelfde soort onderzoek vanuit de rekenkamer heeft plaatsgevonden.

##### *Vorbereiding*

De voorbereiding op het formatieproces is uitgebreid: er zijn meerdere overleggen met de lijsttrekkers van deelnemende partijen geweest om keuzes te maken voor het proces en informatie over de akkoorden te verstrekken. Ook is het raadsakkoord uit de voorgaande periode geëvalueerd.

##### *Procesverloop*

De lijsttrekkers hebben gekozen voor een externe verkenner en informateur en een proces in drie fasen: verkenning, informatie, formatie. In de praktijk zijn het er vier geworden - de informatie in twee delen (tot aan een coalitie, en daarna op inhoud tot aan een akkoord). Bij iedere tussenstap is de raad geïnformeerd. In de verkenning heeft de raad onderwerpen aangedragen, dat is de basis geworden van de raadsagenda en de indeling van het coalitieakkoord. De tekst zelf heeft de raad niet meer gezien voor de eindpresentatie van het akkoord. In de eerste formatie waren er maar weinig gesprekken en is in een hoog tempo een coalitie gesmeed met twee partijen als motorblok. De fracties erachter werden beperkt meegenomen. Na de breuk is er uitgebreid geïnvesteerd in de onderhandeling en samenwerking omdat er reparatiewerk op de relatie te doen was. Daarin zijn de fracties meer meegenomen.

##### *Inrichting*

De raadsagenda bestaat uit een beperkt aantal thema's. Bij ieder thema staat beschreven wat de raad op dat thema zou willen bereiken en met welke uitgangspunten. Volgens die indeling is ook het coalitieakkoord ingedeeld, dat beschrijft de ambitie meer concreet en noemt ook een aantal activiteiten die het college wil gaan uitvoeren. De afspraken zijn op hoofdlijnen en er is geen financieel kader aan toegevoegd. In het tweede akkoord zijn de afspraken aangepast aan de nieuwe inzichten en is op een dossier een gedetailleerde afspraak gemaakt tussen de coalitiepartijen. Beide akkoorden zijn besproken in de raad, maar niet vastgesteld. De motivatie daarvoor is dat de vaststelling alleen symbolisch is, een deel van de raad is niet betrokken geweest en uiteindelijk komen de voornemens als voorstel wel op de agenda van de raad. De akkoorden bevatten geen afspraken over uitvoering en verantwoording.

##### *Uitvoering*

Het coalitieakkoord kent een andere indeling dan de programmabegroting. De activiteiten uit het coalitieakkoord zijn vertaald in de kadernota en in de begroting - de doelen en activiteiten zijn aangepast aan de wensen uit het coalitieakkoord. De ambtenaren verwijzen in voorstellen naar de ambities uit het coalitieakkoord. Er wordt programmatisch gestuurd op de programma's uit het coalitieakkoord (programmatafels). De raad blijft op de hoogte via de P&C

stukken. Er is een bestuurlijke planning die inzichtelijk is voor zowel ambtenaren als raad - waarin per rol de relevante documenten inzichtelijk zijn (raadsAORTA).

#### *Verantwoording*

Er is geen aparte verantwoording over het coalitieakkoord, het college doet zelf een midterm, maar in verband met tussentijdse val van het college is er geen midterm in de raad gepresenteerd. De verantwoording vindt plaats via de P&C cyclus. Daarin is overigens niet altijd expliciet verwezen naar de ambities uit het coalitieakkoord. De wethouders en ambtenaren zijn verantwoordelijk voor de doorvertaling en het bijhouden van de voortgang van de activiteiten en ambities uit het coalitieakkoord.

#### *Inzichten uit de casus*

Uit deze casus kunnen de volgende inzichten worden afgeleid:

- Een stevige programmasturing maakt het kunnen volgen van de ambities overzichtelijk, mits voor de raad ook duidelijk is waar de ambities in de begroting te vinden zijn.
- Bij het formatieproces is het belangrijk dat er niet alleen onderhandeld wordt tussen de onderhandelaars, maar dat ook de fracties worden betrokken, dat vergemakkelijkt de ondersteuning van het akkoord in de raadsperiode.
- Een akkoord op hoofdlijnen voldoet voor de betrokkenen, toch is het advies van de betrokkenen in deze casus om breekpunten vooraf uit te onderhandelen.
- Als de ambities een investering inhouden, is het raadzaam daarvoor ook een financiële afspraak te maken in het coalitieakkoord.

## Bijlage 2 Ingevuld normenkader

<b>Vorbereiding en inrichting van het akkoord</b>	
In de voorbereiding op de verkiezingen heeft de raad zowel inhoudelijke informatie ontvangen als informatie over de mogelijke opties voor de inrichting van het formatieproces.	Er zijn vooraf afspraken gemaakt over het proces (grootste partij levert verkenner, externe schrijver) en er is bewust gekozen voor een coalitieakkoord op hoofdlijnen, de formateur heeft een opdracht met uitgangspunten meegekregen.
In de voorbereiding zijn de raadsleden geïnformeerd over mogelijke vormen voor de aard van het akkoord, de aard van de afspraken en de omvang van het akkoord.	De lijsttrekkers hebben informatie over de mogelijkheden ontvangen en vooraf een proces-overleg gevoerd. Een deel van de keuzes is voor en een deel na de verkiezingsuitslag gemaakt.
Over de ondersteuning bij het formatieproces zijn vooraf afspraken gemaakt over de rollen van de griffie en de ambtelijke organisatie bij de coalitievorming.	Vooraf is in de driehoek een afspraak gemaakt, die in de praktijk ook zo is uitgevoerd. De griffie ondersteunt in de informatiefase, de secretaris in de formatiefase, de burgemeester is klankbord in beide fasen.
Het coalitieakkoord bevat een financieel kader of de raad heeft een integraal financieel kader voor de uitwerking van het akkoord kunnen vaststellen via de P&C documenten en/of een uitvoeringsprogramma.	Er zijn twee financiële afspraken gemaakt in het coalitieakkoord, over de toeristenbelasting en de OZB (inkomstenkant). Daarnaast zijn de ambities uitgewerkt in het bestuursprogramma en voorzien van een financieel kader (uitgavenkant).
<b>Proces van formatie en besluitvorming</b>	
De raadsleden die niet bij de onderhandelingen aanwezig waren zijn betrokken of geïnformeerd over de voortgang van het verloop van de formatie.	De raad is tijdens de formatie in de gelegenheid geweest input te leveren, de coalitiefracties zijn via hun onderhandelaars op de hoogte gehouden en daarna pas weer bij het rapport van de formateur.
Burgemeester en griffier zijn tijdens het formatieproces betrokken en/of op de hoogte gehouden van de voortgang.	De burgemeester en griffier zijn bijgepraat tijdens het proces, dit was een taak van de formateur. Daarnaast heeft de burgemeester feedback kunnen geven op de concepttekst van het coalitieakkoord.
De in het formatieproces gemaakte keuzes zijn navolgbaar voor raad en inwoners via openbare bijeenkomsten	De rapportages van de informateur en formateur zijn openbaar en de benoeming en opdracht van beiden ook.

dan wel openbaar gemaakte verslagen van het proces.	
De raad heeft het resultaat van het formatieproces (akkoord en benoeming wethouders) in een openbare vergadering besproken en/of vastgesteld.	Het uiteindelijke akkoord is na bespreking vastgesteld in de raad. De wethouders hebben eerst een kennismaking gehad met de raad en zijn daarna in de vergadering benoemd.
<b>Uitvoering in de praktijk (thematische toetsing)</b>	
Bij de geselecteerde thema's zijn de doelen uit het akkoord vertaald in instrumenten waar de raad grip op heeft.	Het coalitieakkoord is als startdocument aangepast en haalbaar vertaald in een bestuursprogramma. Daarbij zijn de doelen anders geprioriteerd en soms vervormd. In alle gevallen worden de concrete activiteiten bij de ambities uitgewerkt in de P&C documenten. Bij de vertaling is informatie van de inwoners gevraagd en heeft de raad mee kunnen denken.
De raad ontvangt voortgangsinformatie (cijfers, sturing, financiën) over de geselecteerde thema's.	De monitoring vindt plaats via de P&C cyclus, waarbij niet systematisch wordt verwezen naar de bron van de ambities. De kadernota bevat informatie over de voortgang van het bestuursakkoord.
<b>Verantwoording en navolgbaarheid</b>	
Het akkoord of de uitwerking daarvan bevat afspraken over hoe de doelen en afspraken uit het akkoord worden gevolgd/gemonitord.	Er is in het coalitieakkoord alleen afgesproken een uitvoeringsprogramma te maken, er zijn geen afspraken over monitoring gemaakt.
De afspraken uit het akkoord zijn vertaald naar bestuurlijke instrumenten zoals begroting, verantwoording en raadsmonitoring.	De afspraken uit het coalitieakkoord zijn vertaald in het bestuursprogramma. De activiteiten hebben een plek gekregen in de P&C documenten. In de kadernota en via een midterm verantwoordt het college zich over de voortgang van het bestuursprogramma. Het bestuursprogramma is leidend in de praktijk van college, ambtenaren en raadsleden.
De raad bespreekt het resultaat van een eventueel aanwezig verantwoordingsdocument in een openbare raadsvergadering.	De raad heeft de midterm review wel ontvangen, maar niet geagendeerd en niet besproken in een openbare raadsvergadering.

## Bijlage 3 Overzicht respondenten

Vanuit politiek en bestuur Borger-Odoorn:

- ✿ Simone van Dijk, PvdA
- ✿ Heidi Evens, Gemeentebelangen
- ✿ Annemiek de Groot, Lijst de Groot
- ✿ Bianca Haan, Leefbaar Borger-Odoorn
- ✿ Janny Hofsteenge, VVD
- ✿ Bernard Jansen, Leefbaar Borger-Odoorn
- ✿ Pascal Keizer, Lijst de Groot
- ✿ Peter Krans, CDA
- ✿ Eisso Kronenberg, Gemeentebelangen
- ✿ Yannick Olij, PvdA
- ✿ Ina Poppen, Partij Sociaal Actief
- ✿ Mandy Vos, commissielid Lijst de Groot
- ✿ Henk Zwiep, PvdA

Vanuit de ambtelijke organisatie Borger-Odoorn

- ✿ de (voormalige) gemeentesecretaris
- ✿ de (huidige) griffier (sinds aug 2023)
- ✿ de scribent van het coalitieakkoord
- ✿ twee ambtenaren van respectievelijk het sociaal domein en economische zaken
- ✿ de concerncontroller
- ✿ een bestuursadviseur

Vergelijkingsgemeenten

- ✿ de griffier van Ooststellingwerf
- ✿ de onderzoekers van de rekenkamer van Tilburg
- ✿ een strategisch adviseur van de gemeente Assen
- ✿ de respondenten uit het onderzoek Noardeast-Fryslân

## Bijlage 4 Geraadpleegde documenten

### Algemene documenten

- ☼ Samen denken & Samen doen! Coalitieakkoord 2022-2026.
- ☼ Bestuursprogramma Gemeente Borger-Odoorn 2022-2026.
- ☼ Raadsbrief Mid term review bestuursperiode 2022-2026. juni 2024.
- ☼ Kadernota's (2023, 2024, 2025, 2026).
- ☼ Diverse documenten in de P&C cyclus over de gehele bestuursperiode via:  
☼ [www.borger-odoorn.pcportal.nl](http://www.borger-odoorn.pcportal.nl)

### Documenten formatie

- ☼ Opdrachtverstrekking informateur 17 maart 2022.
- ☼ Verslag van de verkennende gesprekken gemeenteraadsverkiezingen Borger-Odoorn. 31 mei 2022.
- ☼ Raadsvoorstel aanwijzing formateur en uitgangspunten formatie. 11 april 2022.
- ☼ Verslag van de formateur P. Adema. 16 mei 2022.
- ☼ Raadsvoorstel Coalitieakkoord Samen denken en samen doen.
- ☼ Raadsbesluit Coalitieakkoord "Samen denken & Samen doen"
- ☼ Bijlage TV Verzameldocument input collegeprogramma
- ☼ 260922 beantwoording technische vragen
- ☼ Concept procesvoorstel. Consulteren raad over eerste fase uitwerking coalitieakkoord.
- ☼ Amendement "Geen verdere stijging OZB en minder uren wethouders" 24 mei 2022.

### Documenten voorbereidingen formatie

- ☼ Afspraken en voortgang #GR2022 vanuit de driehoek. 12 jan 2022.
- ☼ Praatstuk Achtergrondinformatie gesprek lijsttrekkers tbv informatieavond 22 febr 2022.
- ☼ Memo (in)formateur. 29 dec. 2021
- ☼ Memo Processtappen informatiefase nav 22 febr. 2022.
- ☼ Afspraken verkennend gesprek lijsttrekkers 22 febr. 2022.
- ☼ Aanbiedingsbrief factsheets voor nieuwe raad.
- ☼ Factsheets dd 3-3-2022.

### Documenten inhoudelijke thema's

- ☼ Raadsbrief inkomensgrens 120 of 130 procent. 30 okt. 2023.
- ☼ Onderzoeksrapport Een inkomensgrens van 120% of 130%. nov. 2023.
- ☼ Samen werken aan bestaanszekerheid. Beleidsplan 2025 en verder.
- ☼ Programmabegroting 2023 - Toelichting meerjareninvesteringsplan.
- ☼ Eindrapport RKC-Onderzoek Evaluatie Nota Toerisme en Recreatie Borger 2023.

- 🌸 Visie Recreatie & Toerisme Borger-Odoorn 2025-2030.
- 🌸 Ontwikkelkader Verblijfsrecreatie Borger-Odoorn
- 🌸 Brief college inzake voortzetting deelname programma Vitale Vakantieparken 2025-2027.

#### Bestudeerde literatuur

- 🌸 Becker, B. & Boogers, M. (2006). Bestuursakkoorden vergeleken: Inhoudsanalyse van 150 lokale bestuursakkoorden. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur: Universiteit van Tilburg.
- 🌸 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 Tilburg, Sturen op een akkoord, januari 2022 (rekenkamerrapport)
- 🌸 Voermans, W.J.M., Boogaard, G., Uzman, J., Samen Leiden geëvalueerd, 2015, rekenkamerrapport.
- 🌸 VNG Handreiking Raad aan zet: het formatieproces, Den Haag, 2025.