



Postadres:  
Postbus 2  
7740 AA Coevorden  
Telefoon 14 0524  
Fax 0524-598555  
rekenkamer@coevorden.nl  
www.coevorden.nl/rekenkamer

Bezoekadres:  
Kasteel 1  
7741GC Coevorden

Aan de raad van de Gemeente Coevorden

C.C.: College van B&W  
Ambtelijke organisatie

Uw bericht

Afdeling/Team Rekenkamercommissie

Behandeld door J. Kok

Kenmerk

Bijlage(n)

Coevorden 7 april 2020

Verzenddatum:

Onderwerp Rekenkamerbrief onderzoek Bestuursprogramma  
2018-2022 'Ruimte om te doen!'

Geachte leden van de raad,

## 1. Inleiding

De rekenkamercommissie Coevorden heeft onderzoek gedaan naar het Bestuursprogramma 2018-2022 'Ruimte om te doen!'. Daarbij hebben wij onderzocht of de daarin geformuleerde beleidsdoelen voldoende sturingsmogelijkheden voor de raad bevatten. In de uitvoering van dit onderzoek hebben wij rekening gehouden met de bestuursstijl "verbindend besturen". Het onderzoek is in de vorm van een quickscan uitgevoerd door twee externe leden van de rekenkamercommissie.

In deze rekenkamerbrief gaan wij nader in op het doel en proces van het onderzoek, de uitvoering en de bevindingen. Tot slot trekken wij conclusies en doen enkele aanbevelingen om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te borgen bij de uitvoering van het bestuursprogramma.

## 2. Algemeen/doel onderzoek

Al geruime tijd is in de maatschappij een beweging gaande waarbij het niet meer vanzelfsprekend is dat de overheid wetgeving tot stand brengt, activiteiten onderneemt, etc. zonder de samenleving daarbij op de een of andere manier te betrekken. Om gebruik te maken van de kennis die bij de bevolking aanwezig is en tegemoet te komen aan de wens tot betrokkenheid zijn binnen de lokale overheid allerlei initiatieven ontstaan om inwoners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven te betrekken bij het gemeentebestuur en zijn activiteiten. In de gemeente Coevorden heeft dat geleid tot verbindend besturen. Deze werkwijze is in de vorige bestuursperiode geïntroduceerd. Hierbij wordt niet langer centraal vanuit het gemeentehuis bepaald wat er gaat gebeuren, maar komen ontwikkelingen tot stand in samenwerking tussen overheid, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. In de huidige bestuursperiode is verbindend besturen volop in ontwikkeling. De gemeenteraad is bezig daarin zijn rol te vinden.

Sinds het dualisme aan het begin van deze eeuw zijn intrede deed in de Gemeentewet, heeft de gemeenteraad een drietal rollen: die van volksvertegenwoordiger, die van kadersteller en die van controleur van het college van B&W. Met name voor de rollen van kadersteller en controleur kan verbindend besturen gevolgen hebben.

In verbindend besturen spelen naast de gemeenteraad ook andere belanghebbenden<sup>1</sup> een rol in het bereiken van resultaten en maatschappelijke effecten. Dat heeft invloed op de wijze waarop de raad invulling kan geven aan zijn rol als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur.

#### *Rol rekenkamercommissie*

Ook te midden van de hierboven gesignaleerde ontwikkeling wil de rekenkamercommissie de gemeenteraad ondersteunen. De rekenkamercommissie heeft er daarom voor gekozen in de uitvoering van deze quickscan nadrukkelijk te kijken naar de totstandkoming van het beleid, de uitvoering daarvan en de rol van de raad daarin. Tegen deze achtergrond heeft de rekenkamercommissie deze brief geschreven.

#### *Verloop onderzoek*

Ten behoeve van ons onderzoek hebben we diverse documenten bestudeerd. In de bijlage 2 is een literatuurlijst opgenomen.

Daarnaast hebben we in maart interviews gehouden met de afzonderlijke leden van het (toenmalige) college van B&W, het seniorenconvent, de top van de ambtelijke organisatie alsmede enkele andere voor dit onderzoek relevante medewerkers van de gemeente. Daarbij hebben wij specifiek de ervaringen betrokken van vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie bij de implementatie van het bestuursprogramma in samenhang met verbindend besturen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek concludeerden wij dat de traditionele onderzoeksvorm waarvan wij in onze brief van 7 juni 2019 nog uitgingen, hier niet passend is. Enerzijds is het bestuursprogramma nog in uitvoering en niet afgerond en anderzijds is verbindend besturen voortdurend in beweging. Bovendien hebben we geconstateerd dat onduidelijkheid bestaat over de rol van de raad bij de nieuwe bestuursstijl.

Op grond van het bovenstaande hebben wij er voor gekozen om niet specifiek in te gaan op de in onze onderzoeksopzet geformuleerde vragen. Wij verlaten in dit geval dan ook onze gebruikelijke vorm van onderzoek ("terugkijken en daar dan iets van vinden") en gaan in deze quickscan meekijken en adviezen geven.

Het gaat daarbij vooral om het proces en de wijze waarop rolneming plaatsvindt. Ons onderzoek richt zich dan ook op de wijze waarop met name de raad haar rol in de nieuwe situatie kan vervullen.

### **3. De sturingsdocumenten en hun samenhang**

Aan het begin van de vorige bestuursperiode stelde de raad het bestuursprogramma 2014-2018, "Coevorden verbindt" vast. Daarin wordt een nieuwe werkwijze van het college van B&W geïntroduceerd: het verbindend besturen. Het bestuursprogramma kwam tot stand na een gesprek met de samenleving. In het bestuursprogramma werden zes programma's, zes missiepunten, geformuleerd met voor elk programma een aantal doelstellingen en indicatoren. Aan het einde van deze bestuursperiode evalueerde het college zijn eigen bestuursprogramma.

#### *Raadsakkoord 2018-2022*

Al spoedig na de raadsverkiezingen 2018 sloot de gemeenteraad raadsbreed een akkoord ("Samen levend", 4 april 2018). Hierin nam de dialoog met de samenleving wederom een prominente plaats in. De raad koos duurzaamheid, lokale zeggenschap, bloeiend verenigingsleven en mensen in beweging als speerpunten van beleid. Dit is een apart spoor dat de raad eigenstandig ontwikkelt. Daar waar nodig wordt hij daarbij ondersteund vanuit de ambtelijke organisatie.

#### *Coalitieakkoord 2018-2022*

Na de raadsverkiezingen van 2018 kwamen BCC2014, CDA en PvdA overeen het college, dat zij in 2014 gevormd hadden, voort te zetten. In het coalitieakkoord omschreven ze wat voor gemeente Coevorden zou moeten zijn: "een gemeente waar we samen aan de slag gaan, waar je wilt wonen en leven, waar je wilt werken en ondernemen, waar we voor elkaar zorgen, waar de jeugd de toekomst heeft en die we willen doorgeven". Deze punten worden in het coalitieakkoord "Kracht, energie en trots" kort omschreven.

#### *Bestuursprogramma "Ruimte om te doen! 2018-2022"*

Dat coalitieakkoord bevatte belangrijke bouwstenen voor het bestuursprogramma 2018-2022, "Ruimte om te doen!". Het bestuursprogramma bouwde voort op dat uit de vorige bestuursperiode en is een nadere concretisering van het coalitieakkoord. De raad stemde er op 6 november 2018 mee in, maar nam tegelijkertijd een motie aan waarin het college werd verzocht om op basis van dit bestuursprogramma een jaarplanning te maken. In de motie werd aanvankelijk als uiterste datum 1

---

<sup>1</sup> Onder "belanghebbende" wordt in dit kader niet alleen verstaan "belanghebbende" in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar ook andere inwoners, instellingen en bedrijven die vanuit ander perspectief betrokken zijn of kunnen worden bij de ontwikkeling en uitvoering van (beleids)voorstellen.

december 2018 genoemd, doch dit werd mondeling geamendeerd en vervangen door "in het voorjaar van 2019".

#### *Strategische agenda*

Het college heeft de planning van het Bestuursprogramma vertaald in de "Strategische agenda" welke ter kennisname is toegezonden aan de gemeenteraad (lijst ingekomen stukken gemeenteraad 9 juli 2019). De raad heeft de Strategische Agenda besproken in de raadscommissie van 10 september 2019. De strategische agenda kent 4 thema's: "Voorkomen", "Duurzaamheid", "Coevorden verbindt", en "Aantrekkelijk Coevorden". In de halfjaarrapportage 2019 wordt ook "Strategische agenda als kop op het bestuursprogramma" en "Stabiele financiële basis" genoemd.

De strategische agenda wordt geacht een nadere uitwerking van het bestuursprogramma te zijn. In bijlage 4 is een schematische weergave opgenomen waarin het bestuursprogramma, het raadsakkoord, het coalitieakkoord, de strategische agenda en de P&C-cyclus zijn geduid.

## **4. Bestuursprogramma "Ruimte om te doen!"**

Het bestuursprogramma 2018-2022 "Ruimte om te doen!" kent een zestal programma's:

1. Economie, kennis en cultuur
2. Werk, jeugd en zorg
3. Ruimte en leefomgeving
4. Openbare ruimte
5. Bestuur en organisatie
6. Financiering en dekkingsmiddelen.

Voor elk programma heeft het college doelstellingen geformuleerd die het aan het einde van deze raadsperiode bereikt wil hebben. In totaal zijn ca. 120 doelstellingen geformuleerd.

Het bestuursprogramma vormt de basis voor de Planning&Controlcyclus (P&C-cyclus<sup>2</sup>) in de komende jaren. De indeling in zes hoofdstukken is dan ook terug te vinden in de programmabegrotingen 2019 en 2020.

#### *Strategische agenda*

Op 6 november 2018 heeft de raad in een motie het college verzocht om het bestuursprogramma van een (jaar)planning te voorzien. Het college heeft hieraan op 26 juni 2019 voldaan met de "strategische agenda". Daarin noemt het college vier thema's waarop het maximaal wil inzetten. In de strategische agenda geeft het college zijn prioriteiten aan voor de komende drie jaar. Per jaarschijf zijn de thema's in een mijlpalenplanning benoemd.

Per thema wordt een toekomstbeeld geschetst. Kern daarvan is dat naast focus op de thema's ook richting wordt gegeven aan de wijze van werken en denken. Het college van B&W wil dat de thema's voor de ambtelijke organisatie en voor de bestuurlijke samenwerking "waarden" worden bij beleidsvorming, prioritering van projecten etc.

## **5. Bevindingen**

#### *De documenten rond het bestuursprogramma*

In de uitvoering van het onderzoek viel het ons op dat verschillende documenten een rol spelen in de gemeentelijke beleidsbepaling. Zo kent Coevorden een raadsakkoord, een coalitieakkoord, een bestuursprogramma, een strategische agenda en een programmabegroting. Al deze documenten vormen een nogal onoverzichtelijk geheel. In hoofdstuk 3 hebben wij daarvan de samenhang beschreven.

Het valt ons op dat de verhouding tussen het raadsakkoord en de overige genoemde sturingsdocumenten onduidelijk is.

Uit eerder onderzoek<sup>3</sup> is gebleken dat het ambitieniveau in Coevorden hoog is. Dat zien we nu ook terug in het bestuursprogramma. Daarbij komt nog dat ook de raad een raadsakkoord heeft gesloten dat eveneens moet worden uitgevoerd. Dat legt extra druk op de ambtelijke organisatie.

Toen wij aan ons onderzoek begonnen was er geen koppeling tussen de strategische agenda en de P&C-cyclus (programmabegroting). Sindsdien is de programmabegroting 2020 verschenen waarin die koppeling wel is gerealiseerd. Daarbij zijn echter nog wel wat kanttekeningen te maken. Zo hebben de

---

<sup>2</sup> De P&C-cyclus bestaat uit de kaderbrief (nieuwe beleidsvoorstellen en financiële ontwikkelingen), de programmabegroting, de halfjaarrapportage en het jaarverslag met de jaarrekening.

<sup>3</sup> Onderzoekrekenkamercommissie Coevorden "Toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein" maart 2019

doelen uit de strategische agenda soms een andere naam in P&C-cyclus, zijn niet alle doelen omschreven en zijn niet alle doelen uit de strategische agenda terug te vinden in de programmabegroting 2020. Ten opzichte van vorig jaar is overigens wel sprake van een duidelijke verbetering. Aandachtspunt is nog wel de vindbaarheid van genoemde documenten en de daarbij behorende beleidsdocumenten op de gemeentelijke website.

#### *Verbindend besturen*

Uit de quickscan blijkt dat er geen gedeelde opvatting is over de inhoud van de term "verbindend besturen"<sup>4</sup>. We hebben geen document aangetroffen met een nadere omschrijving van dat begrip. In de praktijk kan dit leiden tot rolverwarring. Er is bijvoorbeeld geen gemeenschappelijk beeld van wie nu uiteindelijk de stip aan de horizon zet waar een bepaald beleid toe moet leiden. Is dat de gemeenteraad of is dat het resultaat van overleg tussen college en de samenleving?

In het kader van verbindend besturen ontwikkelt het college op een interactieve wijze met de samenleving beleidsvoorstellen. Over de rol van de raad daarbij bestaat nog onduidelijkheid (zie hierboven). Uit de interviews blijkt dat mede hierdoor een risico bestaat dat het college in zijn ijver om met de samenleving nieuw beleid te ontwikkelen, de raad uit het oog verliest. Dit wordt nog eens versterkt door de afwachtende houding van de raad. Zo zien we dat in de praktijk het college agendeert, voorstellen doet voor beleid en de raad daarop reageert. De indruk bestaat dat onderwerpen dan al met de samenleving zijn "afgekaart" en de raad aan de zijlijn staat.

Een aantal geïnterviewden gaf ook aan dat de raad een actieve(re) positie zou mogen innemen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door het college vooraf duidelijke opdrachten/kaders mee te geven. Dat zou ook op andere momenten dan besluitmomenten in de P&C-cyclus kunnen. De raad moet dan evenwel niet "de kaarten voor de borst" willen houden.

#### *Planning&Controlcyclus*

De Planning&Controlcyclus (P&C-cyclus) is de verzamelnaam voor een aantal documenten en beslismomenten. Hij vormt het belangrijkste sturingsinstrument voor de gemeenteraad. De sturingsdocumenten zijn:

- de kaderbrief, waarmee het college aan de raad voorstellen doet voor de vertaling van de beleidsdoelen uit de strategische agenda in het in het komende jaar te voeren beleid;
- de programmabegroting waarin het college de door de raad vastgestelde uitgangspunten uit de kaderbrief heeft verwerkt;
- de halfjaarrapportage waarin het college aan de raad meldt hoe het met de uitvoering van de door de raad vastgestelde programmabegroting gesteld is;
- de jaarrekening/jaarverslag waarin het college meldt in hoeverre het geslaagd is in de uitvoering van het door de raad in de programmabegroting vastgestelde beleid.

De jaarlijkse kaderbrief vormt voor de raad bij uitstek het moment om te besluiten over proces en kaders voor nieuw beleid. Wij hebben echter de indruk dat de raad dit in de praktijk niet zo ervaart en gebruikt.

Tenslotte was een veel gehoorde stelling dat er een sterke koppeling moet zijn tussen het verbindend besturen en de gemeentelijke P&C-cyclus.

#### *Bestuursprogramma*

De geïnterviewden waren vrijwel unaniem van mening dat de doelstellingen in het huidige bestuursprogramma niet smart geformuleerd zijn. Het bestuursprogramma bevat voornamelijk beleidsuitgangspunten, meetbare en controleerbare doelen zijn in zeer beperkte mate opgenomen. Er is evenmin een prioriteit aangegeven voor de daarin opgenomen onderwerpen. Hier doet zich overigens wel het probleem voor dat wij eerder in deze brief reeds signaleerden: een vertaling van verbindend besturen naar een concrete werkwijze met daarin aandacht voor een ieders rol ontbreekt nog.

---

<sup>4</sup> Een hoofdkenmerk van verbinden besturen is dat zo veel mogelijk in samenspraak met de samenleving beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Dat kan afhankelijk van het onderwerp variëren van het eenzijdig nemen van besluiten door de gemeentelijke overheid tot het volledig overlaten van een bepaalde aangelegenheid aan (een groep uit) de samenleving. De zogenaamde participatieladder waarin een hiërarchie is weergegeven van de mate waarin participatie met de samenleving plaats vindt, kan daarbij een nuttig hulpmiddel zijn.

## 6. Conclusies en advies

Op basis van deze quickscan heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken en enkele aanbevelingen geformuleerd.

### 6.1 Conclusies

- Een gedeelde visie op verbindend besturen ontbreekt.
- Met de programmabegroting 2020 is een forse stap in de goede richting gezet door koppeling van de Strategische agenda aan de P&C-cyclus.  
Tot dan ontbrak deze.
- Het bestuursprogramma en de strategische agenda zijn ambitieus opgesteld. Er zullen prioriteiten gesteld en eventueel nadere keuzes over de inzet van middelen gemaakt moeten worden om de uitvoering daarvan realistisch te maken.
- Vrij breed leeft het gevoel dat de raad, binnen het verbindend besturen, nogal terughoudend is in zijn taakstellende en controlerende rol.
- Het college daagt de raad te weinig uit om taakstellend en controlerend op te treden.
- Er ontbreken binnen het verbindend besturen spelregels om de raad die rollen goed te kunnen laten vervullen.

### 6.2 Advies

De rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat er geen gedeelde visie is over verbindend besturen en de wijze waarop dat vervolgens doorwerkt in de uitvoering van het bestuursprogramma. Wel onderscheidt de commissie twee stromingen: de ene waarbij het einddoel in overleg tussen college en Coevordense samenleving tot stand komt en de andere waarbij de gemeenteraad de maatschappelijke doelen aangeeft en het college deze met de samenleving tracht te realiseren.

In het eerste geval kan het einddoel en de gewenste maatschappelijke effecten niet vooraf bepaald worden. Meten en monitoren zijn dan niet mogelijk.

In het tweede geval kan er wel effectmeting en monitoring plaatsvinden.

Het raadsvoorstel bij de strategische agenda biedt duidelijkheid (de gemeenteraad bepaalt het einddoel), maar wij kregen de indruk dat nog niet een ieder die visie onderschrijft. Mede vanuit dat gegeven heeft de commissie enkele adviezen geformuleerd.

#### Advies 1

Kom tot een gedeelde visie op het verbindend besturen.

#### Advies 2

Spreek spelregels af voor de betrokkenheid van de raad bij het verbindend besturen en maak daarbij onderscheid in de volgende elementen:

- 2.1 Agenderen van opgaven/nieuw beleid;
- 2.2 Uitwerken van de strategische agenda;
- 2.3 Realiseren van de strategische agenda.

In de bij deze brief behorende bijlage 1 hebben wij hiervoor een voorzet opgenomen. De daarin opgenomen elementen kunnen naar ons oordeel gebruikt worden als bouwsteen voor de doorontwikkeling van de rol van de raad bij de uitvoering van het bestuursakkoord en de bestuursstijl "verbindend besturen".

#### Advies 3

Gebruik de kaderbrief als startpunt voor het gesprek over nieuw beleid en de voortgang van bestaand beleid.

De kaderbrief zou een belangrijkere rol in de P&C-cyclus moeten innemen dan momenteel het geval is. Deze is in feite het eerste moment voor de vertaling van de beleidsdoelen uit de strategische agenda in de P&C-cyclus. De kaderbrief vormt de basis voor de rol van de raad als opdrachtgever en de rol van het college als opdrachtnemer bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Bij de behandeling van de kaderbrief kan daarover het gesprek tussen de raad en het college worden gevoerd.

Ook tussentijdse initiatieven behoren daarin naar ons oordeel meegenomen te worden.

Overigens hoeft niet per se een moment uit de P&C-cyclus te worden benut. Tussentijdse initiatieven, dus buiten de P&C-cyclus om, moeten echter wel zoveel mogelijk beperkt worden, omdat daardoor het integrale karakter<sup>5</sup> van de P&C-cyclus in het gedrang komt.

Het bestuursprogramma en de strategische agenda dienen geborgd te worden in de P&C-cyclus.

---

<sup>5</sup> In de documenten uit de P&C-cyclus komen alle aspecten van het volledige gemeentelijke beleid aan bod. De P&C-cyclus geeft een totaaloverzicht.

Wij adviseren u bovenstaande spelregels in samenspraak met het college nader uit te werken in procesafspraken voor de uitwerking van de beleidsdoelen uit het Bestuursprogramma "Ruimte om te doen! 2018-2022".

## **7. Bestuurlijk wederhoor**

Het college heeft op 5 maart 2020 in het kader van bestuurlijk wederhoor gereageerd op de Rekenkamerbrief onderzoek bestuursprogramma 2018-2022 'Ruimte om te doen!'. Hieronder is de integrale tekst van deze reactie opgenomen. Daar waar deze advies 2 betreft sluit deze aan op de tekst die wij als "Nadere uitwerking advies 2" aan het einde van de rekenkamerbrief hebben opgenomen.

Geachte heer de Boer,

Op 14 februari jl. hebben wij uw Rekenkamerbrief ontvangen over het onderzoek Bestuursprogramma 2018-2022 'Ruimte om te doen'. In deze brief zet u uiteen of de beleidsdoelen in het bestuursprogramma voldoende sturingsmogelijkheden bevatten voor de raad. Dit onderzoek is geplaatst in de context van verbindend besturen.

In dit bestuurlijke wederhoor gaan we in op uw conclusies en adviezen.

Wij waarderen de nieuwe manier waarop u uw rekenkamer het onderzoek heeft uitgevoerd. Het is waardevol niet alleen terug te kijken, maar juist ook tijdens een lopende ontwikkeling adviezen te geven. Dit onderzoek sluit goed aan bij de ontwikkelingen rondom bestuurlijke vernieuwing waar we samen met de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie volop mee bezig zijn. Het onderzoek helpt ons de volgende stappen daarin te zetten. Hieronder gaan we in op uw adviezen.

### **Adviezen**

*Advies 1 Kom tot een gedeelde visie op het verbindend besturen.*

Wij zien verbindend besturen als de manier waarop we de dingen in Coevorden doen; verbindend besturen als 'way of life'. Het invullen van verbindend besturen is dynamisch en zal afgestemd moeten worden op het vraagstuk dat speelt. Iedereen houdt daarbij zijn eigen rol, maar de manier waarop we die rol vervullen is verbindend. Allemaal (raad, college en ambtelijke organisatie) zijn we op zoek naar de volgende stap in het verbindend besturen.

Gezamenlijk zoeken we daarnaast naar de manier waarop we vorm kunnen geven aan de nieuwe verhoudingen tussen raad en college, tussen raad en organisatie, tussen college en organisatie en bovenal de nieuwe verhouding die we als gemeente hebben ten opzichte van de samenleving. Ook dát is verbindend besturen.

U geeft aan dat er geen gedeelde visie bestaat op verbindend besturen. In het bestuursprogramma schetsten wij waar wij voor staan, dit is onze visie op verbindend besturen:

*"We zoeken intensief de samenwerking en verbinden inwoners en partijen daar waar deze elkaar kunnen versterken. We inspireren elkaar, werken samen, stimuleren initiatieven, bevorderen innovatie en voeren onze wettelijke taken uit op een manier die past bij onze verbindende stijl van besturen. We zijn helder over wat wel kan en wat niet kan, nemen verantwoordelijkheid en geven ruimte en vertrouwen. We geven veel ruimte aan maatschappelijke initiatieven. Ook willen we (blijven) experimenteren en accepteren we de risico's hiervan. Integraal werken is nodig en vinden we belangrijk. Bij onderwerpen die vallen onder de verantwoordelijkheid van meer dan één collegelid, zorgen we voor goede onderlinge samenhang en samenwerking. We verbinden onze portefeuille daar waar dit nodig is voor het beste resultaat. Ons ideaal is een actieve samenleving met betrokkenheid voor haar eigen leefomgeving. Daar waar dit goed gaat denken we mee, daar waar het minder vanzelf gaat investeren we. We gaan het gesprek aan over de wederzijdse verwachtingen, samen met (maatschappelijke) partners. We benaderen de samenleving als een netwerk van verschillende groepen mensen die zich inzetten voor de leefbaarheid van een dorp, wijk, of ander gebied." (Bestuursprogramma 2018-2022 'Ruimte om te doen' p1).*

De afgelopen jaren hebben we als raad, college en ambtelijke organisatie invulling gegeven aan verbindend besturen en samen geleerd van de ervaringen die we hebben opgedaan. Wij ervaren het als een gezamenlijke zoektocht waarin we écht samen optrekken. Wij waarderen dat de raad hier open voor staat en actief participeert. Samen met de werkgroep bestuurlijke vernieuwing, leidinggevend binnen de ambtelijke organisatie en het college zijn we begin januari 2020, in een werksessie, aan de slag gegaan om samen de volgende stap te zetten met verbindend besturen. Dat krijgt een vervolg. De lopende trajecten willen we meer integreren zodat ze beter op elkaar aansluiten en elkaar versterken. De aandachtspunten die in de werksessie zijn benoemd sluiten aan bij uw conclusies en aanbevelingen. Zoals de behoefte aan rolduidelijkheid en procesduidelijkheid.

Wij zien een gedeelde visie van raad, college en organisatie op verbindend besturen waarbij de verschillende actoren allen hun eigen rol en verantwoordelijkheid hebben en ook invullen. Verbindend besturen is uitgegroeid tot de bestuursstijl van dit college. Wij bouwen aan een stevige basis om deze bestuursstijl ook in de toekomst door te kunnen trekken. Doordat verbindend besturen een dynamische ontwikkeling is, zien we die visie niet als iets dat vaststaat. Het is de manier waarop we de dingen in Coevorden doen. Wij horen graag of de raad dit onderschrijft en zo niet, welke actie de raad van het college verwacht.

*Advies 2 Spreek spelregels af voor de betrokkenheid van de raad bij het verbindend besturen.*

Afhankelijk van het vraagstuk vervullen we als gemeente een bepaalde rol. Die van toeschouwer, deelnemer, beslisser of regisseur. Het moet duidelijk zijn welke rol we pakken en hoe we hier invulling aan geven vanuit de raad, de ambtelijke organisatie en het college. Wij zien het voor ons dat we werkende weg werken aan onze rolinvulling in

verbindend besturen. Onder andere door te reflecteren op het proces. Bij voorkeur doen we dit tijdens het proces zodat we daarvan leren en elkaar scherp houden. Naast het leren in de dagelijkse praktijk kan het volgens ons helpen om aan de hand van een casus met elkaar in gesprek te gaan over de processtappen en rollen. Dat doen we in het traject dat we gezamenlijk lopen.

De specifieke adviezen 2.1 en 2.2 zien wij als een mogelijke invulling na de volgende verkiezingen. U stelt voor aan het begin van iedere bestuursperiode op initiatief van het college gezamenlijk opgaven te formuleren. Wij onderschrijven de meerwaarde van gezamenlijke speerpunten en focuspunten. En hebben hier in onze optiek met het bestuursprogramma en de strategische agenda ook invulling aan gegeven. De manier waarop dat gebeurt (al dan niet als college en raad gezamenlijk, en al dan niet in de vorm van een strategische agenda) laten we graag over aan een nieuw bestuur.

Tevens benadrukken wij dat de vorm van het bestuursprogramma, waarbij de resultaten niet vooraf zijn dichtgetimmerd, een bewuste keuze is geweest. Wij vinden namelijk dat in de manier waarop en in de planning er ruimte moet zijn om aan te sluiten bij initiatieven en kansen vanuit de samenleving en om het tempo aan te nemen van inwoners en maatschappelijke partners.

Aan advies 2.3 over het realiseren van de strategische agenda wordt in onze optiek al voldoende invulling gegeven in onze huidige en toekomstige P&C documenten.

*Advies 3 Gebruik de kaderbrief als startpunt voor het gesprek over nieuw beleid en de voortgang van bestaand beleid.*

De kaderbrief zien wij nadrukkelijk als het startpunt voor de activiteiten die we het komende jaar willen uitvoeren. Juist door jaarlijks invulling te geven aan de integrale thema's die benoemd worden in de strategische agenda kan de raad op het juiste niveau meedenken over de prioriteiten van het aankomende jaar. In de programmabegroting maken we vervolgens een preciezere uitwerking van de activiteiten en de middelen. Het is uiteraard de bedoeling dat dit een realistisch beeld geeft van wat we kunnen en gaan doen.

Als we de raad kunnen faciliteren om de behandeling van de kaderbrief te optimaliseren dan horen we graag hoe de raad dit voor zich ziet.

#### **Tot slot**

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en we kijken uit naar het gesprek met de raad over uw Rekenkamerbrief.

Hoogachtend,  
het college van burgemeester en  
wethouders van Coevorden,

De secretaris

B.M. de Vries

de burgemeester

B.J. Bouwmeester

## **8. Nawoord**

De rekenkamercommissie is verheugd over de in de reactie van het college gemelde ontwikkelingen waarbij de raad, het college en de ambtelijke organisatie gezamenlijk invulling geven aan de ontwikkeling van verbindend besturen. Het college vraagt op twee onderdelen reactie van de raad: het standpunt over gedeelde visie op verbindend besturen en het optimaliseren van de behandeling van de kaderbrief.

Wij hebben vastgesteld dat er binnen de verschillende bestuursorganen geen gedeelde visie is op verbindend besturen. Uit de door ons gehouden interviews blijkt dat zowel binnen het college als de raad de meningen en interpretaties uiteenlopen. In de praktijk is er geen gedeelde visie. Dat heeft ook invloed op de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan het bestuursakkoord en de rollen van de raad als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur.

De quickscan heeft zich primair gericht op de uitvoering van het bestuursakkoord en de rol van de raad. Tegelijk is daarbij rekening gehouden met de invloed daarop van de bestuursstijl "verbindend besturen". Die bestuursstijl kan naar het oordeel van de rekenkamercommissie gezien worden als een goed instrument voor het gemeentebestuur om binding te realiseren en te houden en met de samenleving. Positief en passend in deze tijdsgeest. Afhankelijk van de rol van het college wordt per onderwerp de mate van interactie met de samenleving ingevuld. Daarbij zou de raad op geschikte momenten in de gelegenheid moeten zijn om zowel op inhoud als proces kaders te stellen. Wij stellen vast dat op dat punt nadere afspraken gewenst zijn.

Een belangrijke signalering van ons is namelijk dat inwoners via deze bestuursstijl steeds meer invloed krijgen op het gemeentebeleid, maar dit kan ten koste gaan van de verschillende rollen van de gemeenteraad.

In de quickscan stellen wij ook vast dat de raad nog zoekend is naar zijn rol binnen de bestuursstijl "verbindend besturen", ook in relatie tot de uitvoering van het bestuursakkoord. Wij hebben daarom in deze brief een voorzet gedaan voor een aantal procesafspraken. Daarmee kan naar ons oordeel de rol van de raad bij de uitvoering van het bestuursakkoord worden geborgd. De door het college genoemde werksessie (januari 2020) tussen raad, college en ambtelijke organisatie vormt een goede aanzet om de verschillende rollen op elkaar af te stemmen.

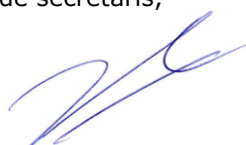
De rekenkamercommissie vindt het belangrijk dat er goede afspraken tussen de raad en het college gemaakt worden over de invulling van de rol van de raad. Voorliggende procesafspraken kunnen naar ons oordeel gebruikt worden als bouwsteen voor de doorontwikkeling van de rol van de raad bij de uitvoering van het bestuursakkoord en de bestuursstijl "verbindend besturen". Het gaat daarbij niet alleen om het versterken van de rol van de raad bij de kaderbrief, maar ook bij de ontwikkeling en voortgang van beleid in het algemeen.

Wij zien de uitkomsten van de besluitvorming in de raad en de uitwerking daarvan in samenspraak tussen raad en college met belangstelling tegemoet.

De rekenkamercommissie van de gemeente Coevorden  
De voorzitter, de secretaris,



Roel de Boer



Johan Kok



## **Bijlage 1**

### **Nadere uitwerking advies 2**

#### *2.1 Agenderen van opgaven/nieuw beleid*

- a. Aan het begin van iedere bestuursperiode agenderen raad en college de opgaven voor de betreffende bestuursperiode<sup>6</sup>.
- b. Het college neemt hierin het initiatief. De raad gaat ook zelf de samenleving in en komt met een eigen agenda. College en raad gaan met elkaar in gesprek om tot een gezamenlijk beeld van de opgaven te komen waaraan in de komende bestuursperiode wordt gewerkt.
- c. Dat gezamenlijke beeld is een strategische agenda die bestaat uit de opgaven op hoofdlijnen met prioritering (welke opgaven hebben prioriteit) en per opgave het na te streven maatschappelijk effect op hoofdlijnen. De strategische agenda moet binnen de beschikbare capaciteit uitvoerbaar zijn.

Beoogd resultaat:

De raad en het college hebben een gezamenlijk beeld van de opgaven waaraan in de komende bestuursperiode wordt gewerkt: de strategische agenda.

#### *2.2 Uitwerken van de strategische agenda*

- a. De raad geeft het college de opdracht om de opgaven van de strategische agenda met de samenleving verder uit te werken/te verkennen (verbindend besturen). De raad geeft het college in de opdracht richting mee<sup>7</sup> over in ieder geval:
  - de te spreken partijen,
  - de inhoudelijke aandachtspunten en
  - het tijdsplan.Het college kan in gesprek met de raad de opdracht aanvullen.
- b. De verkenning door het college resulteert in een concretisering van de strategische agenda. Per opgave heeft het college:
  - de deelopgaven in beeld,
  - per deelopgave een aanpak op hoofdlijnen/oplossingsrichting,
  - de partijen in beeld waarmee de deelopgave moet worden aangepakt/ontwikkeld,
  - de politieke keuzes/belangentegenstellingen en de maatschappelijke effecten uitgewerkt in resultaten die per (deel)opgave kunnen worden behaald en
  - een tijdsplan uitgewerkt.
- c. De uitkomsten van de verkenning bespreekt het college met de raad. De politieke keuzes worden aan de raad voorgelegd. Het college heeft deze politieke keuzes uitgewerkt in per keuze verschillende scenario's met daarbij de voor- en nadelen. De raad maakt de politieke keuzes in een debat. Let op: de raad moet daarbij voldoende tijd krijgen om zich te verdiepen in en te oriënteren op de politieke keuzes.
- d. De raad en het college maken met elkaar per opgave afspraken over de informatievoorziening, bijvoorbeeld op welke punten de raad wanneer geïnformeerd wil worden.

Beoogd resultaat:

Per opgave ligt er een kader bestaande uit:

- een na te streven maatschappelijk effect;
- per effect de resultaten die er worden behaald;
- een aanpak om de resultaten te behalen en met wie de resultaten worden behaald en
- een procesafspraken tussen raad en college over de informatievoorziening en de monitoring van de voortgang.

#### *2.3 Realiseren van de strategische agenda.*

- a. Het college gaat met de samenleving aan de slag om de strategische agenda te realiseren.
- b. Het college informeert de raad over de voortgang via de P&C-cyclus.
- c. Daar waar nodig raadpleegt het college de raad. Dat kan vooraf en tussentijds. Het college legt de raad dan keuzes voor, uitgewerkt naar scenario's inclusief voor- en nadelen. Deze werkwijze betekent ook dat de resterende onderwerpen uit de strategische agenda worden opgenomen in verschillende jaarschijven van de meerjarenbegroting. De kadernota vormt daarbij een belangrijk instrument als platform voor besluitvorming over nieuw beleid.

Beoogd resultaat:

Een realistisch werkproces voor de uitvoering van de strategische agenda en de momenten waarop de raad daarbij voor de invulling van zijn rol wordt betrokken.

---

<sup>6</sup> In Coevorden is dit voor het college gebeurd in het bestuursprogramma. De raad heeft op eigen initiatief haar eigen opgaven geagendeerd in het raadsakkoord. Of het nu de uitvoering van het bestuursprogramma betreft of de uitvoering van het raadsakkoord, raad en college zijn van elkaar afhankelijk om een goede uitvoering mogelijk te maken.

<sup>7</sup> Er zijn veel manieren waarop kaderstelling door de raad kan plaatsvinden. De informatie-uitwisseling daarover met de raad(sleden) kan bijvoorbeeld plaatsvinden via themabespreking, raadscommissie, raadsbespreking. Niet alleen door formele besluitvorming, maar ook in het debat kunnen kaders worden uitgewisseld. Door dit efficiënt in te vullen kan een mogelijke vertraging in het besluitvormingsproces worden beperkt.

**Bijlage 2.**  
**Geraadpleegde documenten**

- Raadsakkoord 2018 - 2022 "Samen Levend"
- Coalitieakkoord 2018 - 2022 "Kracht, energie en trots"
- Bestuursprogramma 2018-2022 'Ruimte om te doen!'
- Motie raad 6 november 2018 over een (jaar)planning op basis van het Bestuursprogramma 2018-2022.
- Brief college 25 juni 2019 strategische agenda: focus en mijlpalen bij het bestuursprogramma
- Strategische agenda 2019-2022
- Kaderbrief 2020 9 juli 2019
- Halfjaarrapportage 2019
- Programmabegroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023
- Buitenspel, Beleving van verbindend besturen in Coevorden antroposofisch onderzoek februari 2018 Arnout Pensioen (DuiDt) en Ton Beatens (AMMA) <https://www.coevorden.nl/bestuur/buiten-spel>
- Evaluatie bestuursprogramma 2014-2018 Coevorden Verbindt
- Sturen in dienstbaarheid, Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein. Maart 2015 Rien Fraanje

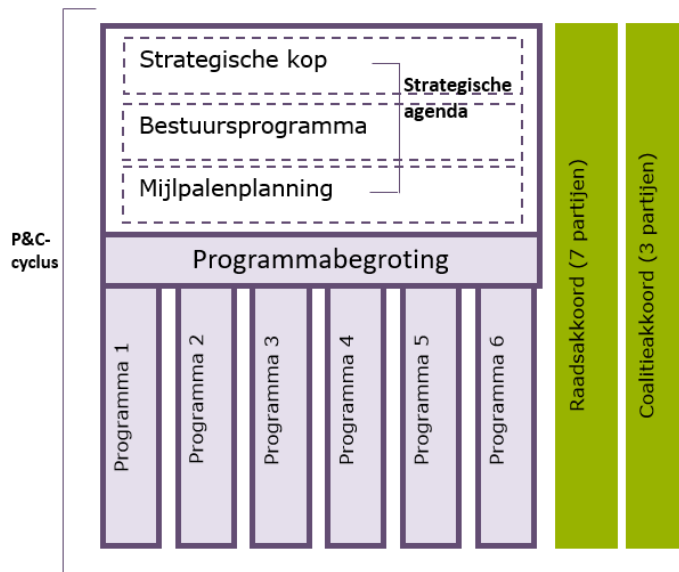
### **Bijlage 3.**

#### **Geïnterviewde personen**

- Seniorenconvent: Henk Bouwers (Politieke Partij Coevorden, voorzitter); Jerry Stoker, vervanger voor Irene Driehuis (PAC); Bernette Sieben, vervangster voor Margriet Fissering (VVD); Sandra Katerberg (CDA); Ferry Booij (BBC2014); Lars Hoedemaker (D66); (m.k.a. Joop Slomp (PvdA))
- Burgemeester Bert Bouwmeester
- Wethouder Jan Zwiers
- Wethouder Jeroen Huizing
- Wethouder Joop Brink
- CMT Secretaris/directeur Beatrijs de Vries, afdelingsmanager René Jonkman (m.k.a. Rixt Wibiër)
- Bestuursadviseur Edwin ten Hove, bestuursadviseur a.i. Gerbrich Dijkstra; projectleider verbindend besturen Rosan Kuipers
- Public Controller Miebet Bour
- Teamleider Advies & Middelen Miranda van den Berg en beleidsmedewerker financiën Mathilde Langenburg-Tip

## Bijlage 4

Schematische weergave



Bron: ambtelijke organisatie