

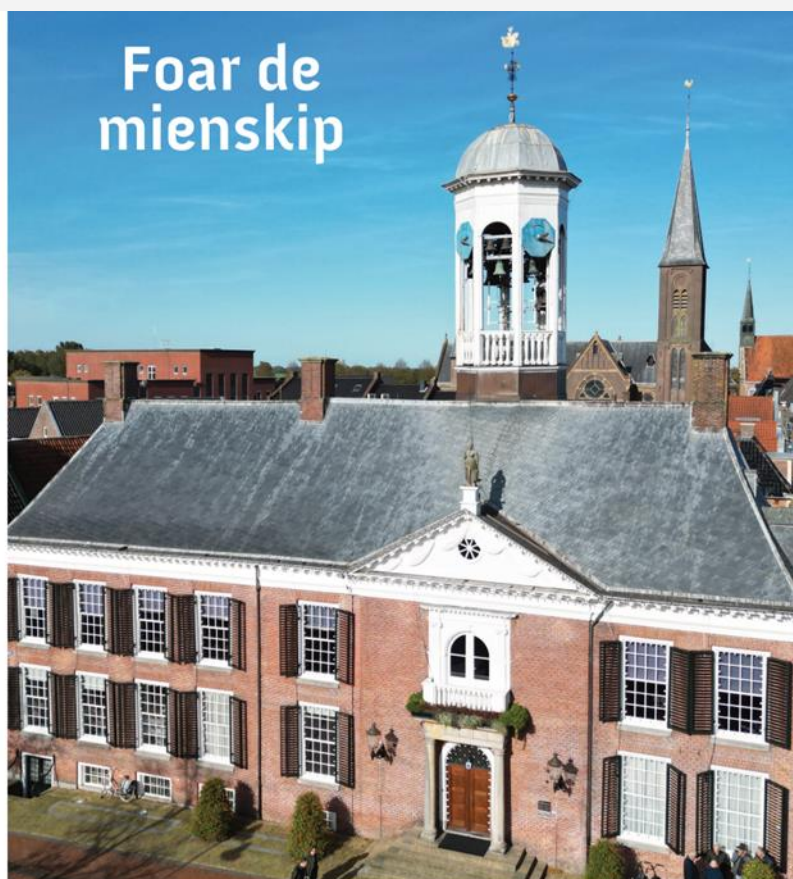


PARMA GROEP

Sturen via akkoorden: samenspel

Onderzoek coalitieakkoord Noardeast-Fryslân

Deel 2 : onderzoeksrapport



Noardeast-Fryslân 2022-2026

Noardeast-Fryslân 2024-2026

GEMEENTE
**NOARD
EAST**
FRYS
LÂN

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en aanpak	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Aanpak van het onderzoek.....	4
1.4	Leeswijzer.....	4
2.	Kader: sturen op akkoorden	5
2.1	Formatieproces	5
2.2	Soorten akkoorden.....	7
2.4	Normenkader.....	8
3.	Formatieproces: voorbereiding, proces en inrichting akkoord	10
3.1	Coalitieakkoord 2022	10
3.1.1	Vorbereiding formatie.....	10
3.1.2	Verloop formatieproces: verkenning, informatie en formatie.....	11
3.1.3	Inrichting Coalitieakkoord Ferbun mei de Mienskip 2022 - 2026	12
3.2	Coalitieakkoord 2024	13
3.2.1	Vorbereiding	13
3.2.2	Verloop formatieproces: verkenning, informatie en formatie.....	13
3.2.3	Inrichting Coalitieakkoord Foar de mienskip 2024-2026	14
3.3	Bevindingen voorbereiding, proces en inrichting akkoorden	14
4.	Uitvoering en verantwoording van de akkoorden	16
4.1	Uitvoering en verantwoording coalitieakkoord in het algemeen	16
4.1.1	Inleiding.....	16
4.1.2	Uitvoering via programmasturing	16
4.1.3	Verantwoording via informatievoorziening.....	17
4.1.4	Gebruik van het akkoord in de praktijk.....	18
4.2	Navolgbaarheid specifieke ambities uit het coalitieakkoord.....	18
4.2.1	Thema Wonen - grondbeleid	18
4.2.2	Thema Wonen - DOM's en SOM's	20
4.2.3	Thema Economie - toeristische ontwikkeling.....	21
4.2.4	Thema Duurzaamheid - energie-zelfvoorzienend zijn	22
4.2.5	Mienskip	24
4.3	Bevindingen uitvoering en verantwoording	25
5.	Analyse en beoordeling	27

5.1	Vergelijking ervaringen elders	27
5.2	Bevindingen nader beschouwd	28
	Bijlage 1 Casusbeschrijvingen: hoe gaat het elders?	32
1	Rekenkamer Tilburg	32
2	Rekenkamer Leiden - Leiderdorp	33
3	Gemeente Assen.....	34
4	Gemeente Borger-Odoorn	36
	Bijlage 2 Overzicht respondenten	38
	Bijlage 3 Bestudeerde documenten	39

Colofon	
Opdrachtnaam	Onderzoek coalitieakkoord Noardeast-Fryslân
Opdrachtgever	Rekkenkeamer Noardeast-Fryslân
Opdrachtnemer	Parma Groep, Greet Seinen
Contactgegevens	Parma Groep – www.parmagroep.nl info@parmagroep.nl 06-52490465
Datum	18 december 2025 – Rapport voor bestuurlijk wederhoor

1. Inleiding en aanpak

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer van Noardeast-Fryslân heeft het initiatief genomen om de gemeenteraad voor te bereiden op de formatie van 2026. In dat kader is gekozen voor een evaluatieonderzoek naar de coalitieakkoorden van de huidige bestuursperiode: het akkoord 2022–2026 *‘Ferbûn mei de mienskip’* en het akkoord 2024–2026 *‘Foar de mienskip’*. Beide akkoorden leggen nadruk op de verbinding met inwoners (*mienskip*), en op thema’s als wonen, zorg, economie en duurzaamheid. Tegelijkertijd staat de gemeente voor complexe opgaven, zoals stijgende kosten, onzekerheid in het sociaal domein, tekorten in de jeugdzorg en grote investeringsvraagstukken.

De centrale vraag die de Rekenkamer wil beantwoorden is: wat kan de gemeenteraad van Noardeast-Fryslân leren van de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van deze coalitieakkoorden, in vergelijking met andere gemeenten? Het doel is om de raad beter toe te rusten voor de formatie van 2026, met meer grip op het proces en de inhoud van toekomstige akkoorden. Het onderzoek richt zich niet op de inhoudelijke keuzes zelf, maar op de transparantie, navolgbaarheid en verantwoording van het proces: wie maakte welke keuzes, op basis van welke informatie, en met welke rol voor de raad? Het onderzoek wil achterhalen wat de huidige werkwijze heeft betekend voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De analyse en vergelijking bieden de raad van Noardeast-Fryslân inzicht in hoe hij zijn kaderstellende en controlerende rol al vanaf de start naar wens kan inrichten.

1.2 Onderzoeksvragen

De Parma Groep heeft de opdracht gekregen om dit evaluatieonderzoek uit te voeren. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat kan de gemeenteraad van Noardeast-Fryslân leren van de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van de huidige coalitieakkoorden in vergelijking met andere gemeenten – om beter voorbereid te zijn op de formatie van 2026?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hoe zijn de coalitieakkoorden voorbereid en ingericht?
2. Bevatten de akkoorden afspraken over uitvoering en verantwoording, en hoe is daar in de praktijk invulling aan gegeven?
3. Hoe tevreden is de raad over zijn invloed op, de aard van en de verantwoording over het coalitieakkoord?
4. Hoe zijn coalitieakkoorden in drie andere gemeenten voorbereid en ingericht?
5. Welke lessen kan Noardeast-Fryslân trekken uit deze voorbeelden voor de vormgeving en uitvoering van toekomstige akkoorden?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen, met tussentijdse afstemming met de Rekenkamer van Noardeast-Fryslân. De Parma Groep voert het onderzoek uit met een onafhankelijke, politiek-sensitieve en lerende benadering, gericht op praktische toepasbaarheid voor de gemeenteraad.

Startfase. In deze fase is gestart met een inventarisatie van beschikbare documenten en het opstellen van een interviewplanning. Tijdens een startbijeenkomst is het onderzoek toegelicht aan de ambtelijke organisatie en zijn er werkafspraken gemaakt. In afstemming met de Rekenkamer zijn drie thema's gekozen (die centraal staan in de coalitieakkoorden) voor thematische verdieping, waarbij nadrukkelijk is gekeken naar domeinen waarin de gemeente beleidsvrijheid heeft en waarin de *mienskip* een centrale rol speelt:

-  Wonen: het voornemen tot actief grondbeleid en het stimuleren van Dorps- en Stadsontwikkelingsmaatschappijen.
-  Economie: de ontwikkeling van recreatie en toerisme.
-  Duurzaamheid: het streven naar zelfvoorzienendheid in de energiebehoefte, inclusief de financiële inzet daarop.

Een overzicht van bestudeerde documenten is te vinden in de bijlagen.

Ophaalfase. In deze fase zijn interviews afgenomen met betrokkenen binnen de gemeente, waaronder formateurs/informateurs, griffier, gemeentesecretaris, ambtenaren en wethouders. De interviews zijn geanalyseerd en de bevindingen zijn teruggelegd in een sessie met raadsleden, waarin ook vooruit is gekeken naar de formatie van 2026. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit vier vergelijkingsgemeenten (Tilburg, Leiden/Leiderdorp, Borger-Odoorn en Assen). In de bijlagen is een overzicht van de respondenten te vinden.

Rapportagefase. In deze fase is het rapport opgesteld, waarin de onderzoeksvragen systematisch worden beantwoord. Het conceptrapport is besproken met de opdrachtgever, waarna het ambtelijk wederhoor is verwerkt. Tot slot zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd, gericht op het versterken van de positie van de raad en het verbeteren van de navolgbaarheid van toekomstige akkoorden.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie over het sturen op akkoorden en wat dat betekent voor de rol van de raad en is de basis voor het normenkader. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de voorbereiding voor, het formatieproces en de inrichting van de akkoorden uit 2022 en 2024 en sluit af met de vergelijking met andere gemeenten. Hoofdstuk 4 bevat de informatie over de uitvoering en verantwoording van de akkoorden en de thematische verdieping. Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van de bevindingen op basis van het onderzoek. De eerste bijlage bevat de casusbeschrijvingen van het verloop van de formatie in andere gemeenten.

2. Kader: sturen op akkoorden

Dit hoofdstuk biedt een theoretisch kader dat bruikbaar is bij het analyseren van het formatieproces en de akkoorden van Noardeast-Fryslân. Zowel in het formatieproces als in het uiteindelijke akkoord kan de raad een eigen rol kiezen. De inrichting van het akkoord en de wijze waarop het akkoord wordt uitgevoerd heeft invloed op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Paragraaf 2.1 bespreekt de rol van de raad in het formatieproces. Paragraaf 2.2 bespreekt de soorten akkoorden die gesloten kunnen worden. Paragraaf 2.3 introduceert het normenkader dat wordt gehanteerd in dit onderzoek. Het theoretisch kader is gebaseerd op een verkenning van literatuur, bestaand onderzoek, praktijkhandleidingen en de relevante wetgeving.

2.1 Formatieproces

Er is geen voorgeschreven stappenplan om een formatieproces in te richten of om tot een programma te komen. Gemeenten zijn vrij om het proces zelf in te vullen, de wet zegt hier weinig over. Over de verkiezingen is de wet heel duidelijk (Gemeentewet en Kieswet): 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 vereisten 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 (2021) schrijft dat het bij het formatieproces 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 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 (met als uitkomst een programma). De formatiefase is de afrondende fase waarin het akkoord wordt afgerond en de personele invulling wordt geregeld (met als uitkomst de selectie van wethouders). 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 (beoogde coalitie), waarna de inhoudelijke onderhandelingen uitgediept worden in de formatiefase. Soms worden verkenning en informatie 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).

De VNG heeft een handreiking voor raden om met de formatie aan de slag te gaan. 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 – een grotere rol in de formatie is een meer kaderstellende rol voor de raad. Het VNG-advies is om 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 wordt en de aanstelling van procesbegeleider/verkenner/informateur/formateur;
- ✿ Hoe de afspraken over het proces worden vastgelegd (niet, memo of verordening);
- ✿ Budget voor het formatieproces;
- ✿ Mate van transparantie over de verslaglegging tijdens de gesprekken en de rapportages;
- ✿ Wie het proces start (grootste partij of de raad)
- ✿ 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 inhoudelijke onderhandelingen mee begonnen worden (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 van het akkoord);
- ✿ 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 rol 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 gaan over praktische zaken en de inrichting van ondersteuning - gericht op een soepel proces. Een aantal afspraken heeft 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 (uit de raad, vanuit de coalitiefracties, hoorzitting met de raad, voorstel aan de raad);
- ✿ 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, hoe breder de democratische legitimatie van de twee belangrijkste keuzes: programma en wethouders. Er zijn

verschillende opvattingen over het wel of niet vaststellen van een coalitieakkoord door de raad. De VNG-handreiking gaat ervanuit dat de raad dat doet. Essentieel is echter niet zozeer de vaststelling ervan door de raad (en de spanning coalitie/oppositie die dan meteen zichtbaar kan worden), maar vooral dat de raad de gelegenheid heeft zijn mening over het akkoord kenbaar te maken in een openbare bijeenkomst.

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 en 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 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, houvast voor ambtenaren	Concrete plannen en 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 minder breed 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 debatcultuur 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.

2.4 Normenkader

Op basis van de informatie in dit hoofdstuk is een normenkader opgesteld een oordeel te kunnen formuleren over de wijze waarop de werkwijze bij de formatie invloed heeft gehad op de kaderstellende en controlerende rol van de raad (in lijn met de VNG-handreiking). De normen zijn geordend naar de volgende thema's:

- ✿ Voorbereiding en inrichting van het akkoord met aandacht voor de inhoudelijke en procesmatige informatie op basis waarvan de raad bewuste keuzes heeft kunnen maken voor zijn rol bij het akkoord.
- ✿ Verloop formatieproces met aandacht voor de tevredenheid van de raad over het proces en de invloed van de raad in het proces.
- ✿ Afspraken over uitvoering en verantwoording met aandacht voor de gemaakte en daadwerkelijk uitgevoerde afspraken hierover in het akkoord.

- Uitvoering en verantwoording van drie ambities in de praktijk, met aandacht voor de vertaling van de ambities in activiteiten in drie concrete ambities.

Hierbij is de veronderstelling dat de raad meer of minder in positie kan zijn als kadersteller in de voorbereiding en inrichting van het akkoord en het verloop van het formatieproces, en dat de raad controlerend meer of minder in positie is afhankelijk van hoe de uitvoering en verantwoording over het akkoord is ingericht en hoe dat in de praktijk verloopt.

Onderdeel	Norm
Vorbereiding akkoord	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.
	Voor de formatie zijn er heldere en transparante afspraken gemaakt over de rol van griffie en ambtelijke ondersteuning en deze afspraken zijn afgestemd met de raad.
	Raad en/of onderhandelaars kunnen beschikken over inhoudelijke en financiële achtergrondinformatie als input voor de komende bestuursperiode.
Verloop formatieproces	Tijdens de formatie zijn afspraken gemaakt over de mate van transparantie naar raad en inwoners en deze afspraken zijn nagekomen.
	De vooraf afgesproken rollen zijn in de praktijk ingevuld zoals afgesproken.
	De uitkomst van de formatie is navolgbaar voor inwoners en raad (evt op basis van rapportage).
	De raad heeft de gelegenheid gehad om zich uit te spreken over het akkoord of het akkoord vast te stellen.
	De raad vindt dat hij voldoende invloed heeft gehad op het akkoord.
Inrichting akkoord	Er is een bewuste keuze gemaakt voor de aard van het akkoord, de aard van de afspraken en de omvang van het akkoord.
	In het akkoord is een financieel kader voor de afspraken opgenomen.
Afspraken over uitvoering en verantwoording coalitieakkoord	Er is een afspraak gemaakt over het kunnen volgen en/of afleggen van verantwoording over de afspraken uit het akkoord en het akkoord zelf.
	De afspraken over het monitoren van de voortgang en de verantwoording over de voortgang zijn in de praktijk uitgevoerd zoals afgesproken.
	De raad is tevreden over de manier waarop hij de voortgang van het uitvoeren van de afspraken uit het coalitieakkoord kan volgen.
Uitvoering en verantwoording op drie ambities uit het akkoord in de praktijk	Er is sprake van een duidelijke rolverdeling tussen raad, college en organisatie bij het uitwerken van en beslissen over de uitvoering van de ambities.
	De uitwerking van doelen (en financiële kaders) zijn in lijn met het coalitieakkoord vastgelegd in de P&C cyclus of een ander uitvoeringsdocument.
	De doelen zijn doorvertaald naar uitvoeringsinstrumenten (activiteiten) en indicatoren voor de voortgang.
	Er zijn afspraken over het volgen, meten en evalueren van de resultaten.
	Er is structurele monitoring per thema met vaste verantwoordingsmomenten uitgevoerd.
	De raad krijgt heldere informatie over de voortgang op de thema's (cijfers, sturing, financiën).

3. Formatieproces: voorbereiding, proces en inrichting akkoord

Dit hoofdstuk bevat informatie over het verloop van het formatieproces van de beide coalitieakkoorden uit de bestuursperiode 2022-2026. Daarmee is het een antwoord op onderzoeksvraag 1. Paragraaf 3.1 gaat in op de voorbereiding, procesverloop en de inrichting van het akkoord uit 2022. Paragraaf 3.2 gaat in op de voorbereiding, het procesverloop en de inrichting van het akkoord in 2024. Het hoofdstuk sluit af met een aantal bevindingen over de beide formatieprocessen.

3.1 Coalitieakkoord 2022

In deze paragraaf wordt het verloop van de formatie van 2022 gevolgd. Dat gebeurt chronologisch: de voorbereiding, het procesverloop (verkenning, informatie en formatie) en tenslotte de inrichting van het akkoord (een analyse van het document en de daarin gemaakte afspraken).

3.1.1 Voorbereiding formatie

De voorbereiding van de formatie wordt besproken in de driehoek burgemeester, secretaris, griffier en is een taak voor de griffier. De voorbereiding bestond uit een viertal bijeenkomsten die zijn ingepland tussen december 2021 en maart 2022. Het zogenoemde lijsttrekkersoverleg was een informeel overleg, gericht op het gezamenlijk deel van de campagne en de voorbereiding van de informatie en formatie. Het ging over praktische zaken als het inwerkprogramma en de begroting voor verschillende activiteiten, maar ook over inhoudelijke aspecten als de soorten mogelijke akkoorden, de rol van de informateur, proces benoeming wethouders, vormgeving proces formatie. De afspraak is gemaakt dat de griffier en de directieadviseur het proces van verkenning en informatie ondersteunen en dat tijdens de formatie de gemeentesecretaris met de directieadviseur het zou overnemen. Uiteindelijk is begin maart 2022 in het lijsttrekkers overleg besloten tot het gebruiken van een externe verkenner/informateur en een proces in drie fasen: verkenning, informatie en formatie. In de verkenning werden na de verkiezingen keuzes gemaakt voor het soort akkoord, de wijze van selectie van de wethouders, de transparantie van het proces en de bestuurscultuur (door de raad als geheel). In de verkenning kwamen nog geen inhoudelijke onderwerpen aan de orde. Het lijsttrekkersoverleg heeft ook besloten geen overdrachtdossier te maken van de oude naar de nieuwe raad, maar bij voorstellen de historie van ieder besluit te beschrijven. Wel komt er een document voor alle raadsleden met daarin de belangrijkste ontwikkelingen.

Het onderscheid in de fasen is als volgt omschreven in de notitie Procesinformatie:

- ✿ Verkenningsfase: kader voor de informatie bepalen (afspraken over soort akkoord, transparantie, wethoudersselectie en bestuurscultuur);
- ✿ Informatiefase: gewenste akkoord realiseren en afspraken bestuurscultuur vastleggen, de uitkomst is een raads- en/of coalitieakkoord;
- ✿ Formatiefase: verdeling portefeuilles en selectie wethouderskandidaten.

11 maart 2022 hebben de raadsleden de documenten met daarin de belangrijkste ontwikkelingen ontvangen ten behoeve van de onderhandelingen (de contourenagenda). Daarbij kreeg de raad niet alleen een contourenagenda, maar ook een overzicht van de financiële stand van zaken, de samenwerkingsagenda ANNO en de agenda platteland. De contourenagenda is opgesteld door de regisseurs en programmagroepen in opdracht van de driehoek en ingedeeld aan de hand van de begroting. De raad heeft daarmee zowel inhoudelijke als financiële informatie ontvangen voorafgaand aan het formatieproces.

3.1.2 Verloop formatieproces: verkenning, informatie en formatie

Voor de verkenning is Durk Durksz benoemd die individuele gesprekken heeft gevoerd met alle partijen aan de hand van een aantal richtvragen. In het verslag van de verkenning zijn de gezamenlijke antwoorden op die vragen opgetekend. De raadsleden hebben gekozen voor een formatie achter gesloten deuren met op ijkpunten een verslag aan de gehele raad. In de vorige periode is gewerkt met een raadsakkoord, een evaluatie daarvan leverde op dat de partijen dat dit keer liever niet weer wilden. De raadsleden kozen voor de periode 2022-2026 voor een raadsagenda, vooral om ook de gezamenlijke inzet te benadrukken, maar verwachtten een richtinggevend programma van een meerderheidscoalitie. Daarnaast zijn onderwerpen als bestuurscultuur, participatie en vergadermodel besproken. In de opdracht aan de informateur werd van de informateur verwacht dat deze de raad zou ondersteunen bij het opstellen van een raadsagenda, zou onderzoeken welke partijen in aanmerking kwamen voor de coalitie en een helder en richtinggevend coalitieakkoord zou formuleren.

In de informatiefase zijn door de verkenner/informateur met alle partijen gesprekken gevoerd en met een aantal partijen een tweede gesprek. Daaruit is naar voren gekomen dat een coalitie van FNP, SIN en Gemeentebelangen het meest kansrijk was. Daarbij is ook afgesproken om te werken met ten minste vier wethouders uit de gemeente en is een indeling gekozen voor het coalitieakkoord en de raadsagenda op een aantal hoofdthema's (net andere dan de indeling van de begroting). Daarmee werd de informatiefase afgerond. Het verslag is besproken in een raadsvergadering op 19 april 2022.

De formatiefase is gestart met een opdracht aan de formateurs: Durk Durksz en Roel Cazemier. De ondersteuning in deze fase is overgegaan van de griffier naar de secretaris. De opdracht omvatte het formuleren van een raadsagenda en richtinggevend coalitieakkoord met een beperkt aantal heldere en richtinggevende afspraken, het selecteren van vijf wethouders uit de partijen en het verdelen van de portefeuilles. Er is een bijeenkomst georganiseerd waarin het coalitieakkoord is toegelicht en de raad kon kennismaken met de wethouders (17 mei 2022). Daarna volgde een besluitvormende raadsvergadering waarin de wethouders zijn benoemd (19 mei 2022). De wethouders kwamen allemaal uit de groep onderhandelaars. In deze vergadering is de raad gevraagd kennis te nemen van het coalitieakkoord.

De gesprekken in de formatiefase verliepen informeel, doelgericht en met tempo en ambitie. In drie bijeenkomsten in een bruin café is er een tekst gemaakt, waarmee steeds instemming is gevraagd van alle betrokken onderhandelaars. Er zijn geen afspraken gemaakt over de financiën. De formateurs functioneerden als gespreksleiders. De raad als geheel werd tussentijds niet meer

betrokken. De terugkoppeling naar de fracties van de onderhandelaars verliep divers: bij de ene partij zat de fractie aan de onderhandelingsstafel, bij de andere fractie was er terugkoppeling per mail en app en bij de derde fracties was er geen terugkoppeling. Bij sommige betrokkenen bestond het beeld dat de raad de raadsagenda zou kunnen amenderen, maar het raadsvoorstel bood daar geen ruimte voor. De raad heeft de raadsagenda en het coalitieakkoord in één document voor kennisgeving aangenomen, er is in de benoemingsvergadering van wethouders geen inhoudelijke discussie over gevoerd. De raad zag bij de presentatie van het akkoord ook de raadsagenda voor het eerst, maar zo gaven ze aan: er stonden ook geen gekke dingen in.

Binnen de driehoek en de raad zijn verschillende opvattingen over het wel of niet vaststellen van een coalitieakkoord. Het vaststellen ervan kan worden gezien als een vorm van draagvlak voor het college. Een aantal raadsleden geeft aan na presentatie van het akkoord wel te willen horen hoe de oppositie het akkoord beoordeelt, als eerste toets voor de komende periode. Aan de andere kant vraagt het college daarmee de raadsleden die niet in de coalitie zitten, te tekenen voor een programma dat zij niet delen. Dit terwijl de voornemens uit het akkoord uiteindelijk een plek krijgen in concrete voorstellen, waar de raad sowieso over moet besluiten. Het is in Noardeast-Fryslân niet de gewoonte om het akkoord vast te stellen en het loopt ook prima zo, volgens de raadsleden.

3.1.3 Inrichting Coalitieakkoord Ferbun mei de Mienskip 2022 - 2026

Het coalitieakkoord start met een voorwoord met daarin de missie: verbinding met de samenleving. De instrumenten voor die verbinding zijn volgens het akkoord: het instellen van dorpswethouders die samenwerken met de dorpencoördinatoren en bedrijfscontactfunctionarissen en een actieve houding naar samenleving, andere overheden en Den Haag. De raadsagenda is volgens het akkoord het instrument om raadsbreed verbinding te zoeken. Daarna volgt de raadsagenda ingedeeld op de door de partijen aangedragen belangrijkste opgaven in de verkennings- en informatiefase. Deze opgaven zijn meteen ook de indeling voor het coalitieakkoord. In de raadsagenda staat per opgave een korte beschrijving van de stand van zaken en daarna wordt een concrete richting geformuleerd.

In het coalitieakkoord zijn de thema's uit de raadsagenda geconcretiseerd en soms voorzien van kaders en randvoorwaarden. Per thema is de richting uitgewerkt in een aantal deelonderwerpen en ieder onderwerp wordt voorzien van een aantal meer concrete activiteiten/randvoorwaarden. Er is geen financieel kader geformuleerd, er is wel een paragraaf met een aantal voornemens voor het omgaan met de financiën als onderdeel van het thema zorg. Het coalitieakkoord bevat geen afspraken over de manier van uitvoeren of over een vorm van evalueren of verantwoorden.

Er is gekozen voor een raadsagenda met een beperkte omvang en een coalitieakkoord op hoofdlijnen met een redelijk beperkte omvang. Het akkoord is volgens de formateur bedoeld om samenwerking te smeden en ook in de driehoek wordt coalitievorming opgevat als bouwen aan vertrouwen. Eén van de collegeleden ziet een akkoord als een politieke afspraak bedoeld om richting te geven. De raadsleden zien een akkoord als de plek voor afstemming van de programma's van de coalitiepartijen. Zowel in hoe erover gesproken wordt als in de aard van de

afspraken in het document, kan dit coalitieakkoord gekwalificeerd worden als een symbolisch-politiek document.

3.2 Coalitieakkoord 2024

3.2.1 Voorbereiding

Na een bestuursperiode waarin één wethouder vertrok om naar de Tweede Kamer te gaan en een bestuurlijke crisis over het AZC is in juli 2024 de coalitie gevallen. Er was geen tijd voor voorbereiding, er is een externe verkenner aangezocht (Jornt Ozenga) en die heeft de opdracht gekregen om de verkenning voor een nieuwe formatie te doen.

3.2.2 Verloop formatieproces: verkenning, informatie en formatie

De opdracht van de verkenner was tweeledig: verken de mogelijkheden voor een coalitie en of dat een minderheids- of meerderheidscoalitie moet zijn en uit welke partijen deze moet bestaan en verken in hoeverre het huidige coalitieakkoord kan worden gebruikt. De ondersteuning bij de verkenning was in handen van de griffier. De verkenner heeft een uitgebreid rapport geschreven, waarin hij aangeeft dat er is gesproken over hoe men naar de breuk kijkt en welke weg men vanaf hier ziet. Ook is gevraagd naar blokkades op inhoud, partijen en personen. De verkenner wees er is zijn verslag op dat de breuk verschillend wordt beleefd: als ontknoping van aldoor al moeilijke verhoudingen of als breuk op één moeilijk dossier. Een verklaring volgens de respondenten is de moeizame samenwerking tussen college en coalitiefracties - mede doordat de onderhandelaars bijna allemaal in het college terecht zijn gekomen. Het vergadergedrag na de breuk heeft de onderlinge verhoudingen geen goed gedaan. Naast een formatieproces, is er daarom ook gewerkt aan de onderlinge verhoudingen. Alle fracties gaven aan zich verantwoordelijk te voelen voor goed bestuur. Verschillende scenario's zijn verkend, maar geen enkel scenario bleek voldoende stabiliteit te bieden voor goed bestuur. De onderlinge verhoudingen stonden in de weg van een stabiel bestuur. De verkenner adviseerde om daaraan te werken en na de zomer een coalitie van FNP, GBNF, CDA en CU te onderzoeken. Daarbij zou het coalitieakkoord als basis kunnen dienen, waarbij een aantal belangrijke onderwerpen aanpassingen behoeven (energietransitie, financiële positie en AZC). De raadsleden hebben bewust gekozen voor een beperkte aanpassing van het eerste akkoord, in verband met nog beschikbare tijd tot het einde van de bestuursperiode. Het tweede akkoord moet volgens hen worden gezien als een herijking en actualisatie van het eerste akkoord.

De informatie is gestart met de benoeming van informateur Engbert van Esch die de opdracht had om te onderzoeken of de voorgestelde combinatie bereid zou zijn om onderhandelingen te starten om tot een coalitie te komen. De informateur heeft gesprekken gevoerd, ondersteund vanuit de griffie. De informateur heeft eerst met de partijen apart gesproken en hen dat zelf laten terugkoppelen in de gezamenlijke gesprekken. Op 12 september heeft de informateur verslag gedaan van deze pre-informatiefase en in het verslag is benoemd hoe de houding ten aanzien van het AZC dossier is en dat de partijen bereid waren tot een coalitie te komen en daarbij ook een aantal andere onderwerpen te betrekken. De informateur heeft een vervolgoopdracht gekregen om

tot een coalitie te komen en daarna ook tot de formatie over te gaan, met als basis het huidige coalitieakkoord (inclusief raadsagenda).

Toen de coalitiepartijen bekend waren, is in het tweede deel van het informatieproces met de coalitiepartijen onderhandeld over de inhoud van het akkoord. De ondersteuning werd gedaan door de directieadviseur en een bestuursadviseur en de gemeentesecretaris. Bij die onderhandelingen zijn op verzoek ambtenaren aangeschoven om technische informatie te verstrekken. Dit is door de onderhandelaars gewaardeerd en werd gezien als een verdieping op haalbaarheid en uitvoerbaarheid. De gesprekken zijn door de informateur stevig gestructureerd en voorzien van een strakke agenda. De deelnemers kregen vooraf informatie, konden in het eerste deel vragen stellen aan de ambtenaar en daarna werd zonder ambtenaren het politieke gesprek gevoerd. De informateur heeft de deelnemers aan de gesprekken steeds nadrukkelijk gevraagd hun fracties te informeren. De raad als geheel is alleen via de verslagen na iedere fase meegenomen. Het zijn intensieve weken geweest met gesprekken in de avonden en soms ook in het weekend. De informateur heeft ook af en toe een pauze ingebouwd om mensen de tijd te geven bij te komen.

In het verslag van 17 oktober 2024 staan de aanvullende thema's waarover is gesproken als aanpassing van het coalitieakkoord 2022 benoemd en uitgewerkt. Dan is ook al de formatie geweest, waarbij de wethouders zijn geselecteerd en de portefeuilles zijn verdeeld. Op 24 oktober vindt de benoeming van wethouders plaats in de raadsvergadering. Bij die vergadering bleek dat de verhoudingen in de raad nog niet helemaal hersteld zijn. Er werden vragen gesteld over het proces van de formatie door fracties die niet in de coalitie zaten. De raad heeft in deze ronde het uiteindelijke akkoord wel inhoudelijk besproken.

3.2.3 Inrichting Coalitieakkoord Foar de mienskip 2024-2026

Het nieuwe coalitieakkoord kent dezelfde opbouw en indeling als het vorige coalitieakkoord: een bijlage over het AZC is toegevoegd en op een beperkt aantal onderwerpen zijn de afspraken aangepast aan de wensen van de coalitie in nieuwe samenstelling. Het bevat geen nieuw financieel kader en er zijn ook geen afspraken gemaakt over de uitvoering en verantwoording.

3.3 Bevindingen voorbereiding, proces en inrichting akkoorden

De bevindingen uit dit hoofdstuk vormen de basis voor het beoordelen van de normen over de voorbereiding, het procesverloop, de inrichting van het akkoord en de afspraken over uitvoering en verantwoording.

Vorbereiding De voorbereiding van het eerste akkoord is tijdig gestart op basis van informatie over het formatieproces, de soorten akkoorden en te maken praktische afspraken. Daardoor hebben de lijsttrekkers bewuste keuzes kunnen maken over zowel het inrichten van het proces als het kiezen uit opties voor de verschillende akkoorden. Er was inhoudelijke informatie en financiële informatie beschikbaar voorafgaand aan de onderhandelingen. De raad heeft in het eerste akkoord gekozen voor een agenderende rol: de opdracht aan de informateur was om een raadsagenda op te stellen met de raad naast een coalitieakkoord. De raad kiest hierbij voor een

kleinere rol dan in de periode 2018-2022 (agenda en geen akkoord). De raad geeft de inwoners geen expliciete rol en kiest voor een proces met rapportages na afronding van iedere fase en het bespreken daarvan. Voorafgaand aan de verkiezingen maakt de raad praktische keuzes, de inhoudelijke keuzes over soort akkoord en soort afspraken maakt de raad na de verkenning en de informatie. In het tweede akkoord is geen sprake van een uitgebreide voorbereiding.

Procesverloop De verkenning en informatiefase is in beide gevallen met de gehele raad gedaan en ondersteund vanuit de griffie met in 2022 ook ambtelijke ondersteuning. Vanaf het moment dat duidelijk was dat er een coalitie gevormd kon worden, is de ondersteuning overgenomen door de secretaris en is verder onderhandeld met de coalitiepartijen. De keuze voor het soort akkoord is gemaakt in de verkenning en informatie. Het rapport van de verkenner in 2022 noemt de thema's voor de raadsagenda. In de opdracht aan de formateur grijpt de raad hier niet op terug, maar gaf de opdracht aan de formateur om de raadsagenda op te stellen. Ook koos de raad het aantal te benoemen wethouders. De onderhandelende partijen formuleerden vervolgens de raadsagenda en het coalitieakkoord. Het uiteindelijke resultaat wordt gepresenteerd aan de raad maar niet inhoudelijk besproken en niet vastgesteld (ook de raadsagenda niet). De agenda van de hele raad is daarmee alleen aan de voorkant is besproken en is niet achteraf vastgesteld door de raad zelf.

De indeling van het proces in fasen in beide akkoorden is gelijk verlopen: verkenning, informatie en formatie. Wat besproken is in de formatie en hoe het proces verliep is echter verschillend. De coalitievorming van 2022 verliep vlot en was binnen een paar weken afgerond. Niet alle fracties zijn in even grote mate betrokken geweest en de wethouders waren allen onderhandelaars. De coalitievorming van 2024 is uitgebreider en met veel aandacht voor de onderlinge relaties verlopen en daarbij is steeds nadrukkelijk gevraagd de fracties op de hoogte te houden. Een ander verschil is dat bij de presentatie van het akkoord in 2024 wel een behandeling is geweest in de raad (al heeft de raad daar het akkoord ook niet vastgesteld).

Inrichting akkoord De akkoorden kennen beide dezelfde opzet: in de verkenning van 2024 heeft de raad aangegeven te willen werken met het bestaande akkoord. Beide akkoorden hebben de thema indeling van de raadsagenda: de raad heeft daarmee de opgaven geprioriteerd. Het coalitieakkoord is in beide gevallen een akkoord op een beperkt aantal onderwerpen, waarbij het akkoord van 2024 op een aantal onderwerpen is aangepast aan nieuwe ontwikkelingen (bij energie en duurzaamheid) en politieke wensen. Ook is een breekpunt op detail uit onderhandeld. De akkoorden gaan in op wat het college wil bereiken en deels op hoe het college dat gaat doen. In beide akkoorden is geen financieel kader opgenomen.

Afspraken uitvoering en verantwoording De beide akkoorden bevatten geen afspraken over de uitvoering of verantwoording. In het akkoord zelf is geen basis gelegd voor de controlerende rol van de raad.

4. Uitvoering en verantwoording van de akkoorden

Waar het vorige hoofdstuk het proces van formeren bevatte, gaat dit hoofdstuk over de inhoud: hoe zijn de ambities uitgevoerd en hoe kan de raad dat controleren/hoe verantwoordt het college zich? De uitvoering en verantwoording van de akkoorden wordt in dit hoofdstuk beschreven op grond van gevoerde interviews en bestudeerde documenten. Dit hoofdstuk geeft antwoord op onderzoeksvraag 2. Paragraaf 4.1 bevat de uitvoering en verantwoording van het akkoord als geheel en bespreekt de vertaling ervan in de reguliere aansturing in de organisatie. Paragraaf 4.2 bespreekt voor de gekozen ambities hoe ze in de praktijk vertaald en uitgevoerd zijn. Daarbij is ook aandacht voor de aandacht voor de Mienskip. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van de bevindingen uit dit hoofdstuk.

4.1 Uitvoering en verantwoording coalitieakkoord in het algemeen

4.1.1 Inleiding

De gemeente Noardeast-Fryslân heeft de afgelopen jaren zichtbaar gewerkt aan het versterken van de verbinding tussen politieke ambities en concrete uitvoering. Sinds de invoering van programmasturing in 2019 is stapsgewijs gewerkt aan een duidelijker structuur voor het vertalen van coalitieafspraken naar programmadoelen, middelen en resultaten. Deze ontwikkeling komt onder meer tot uiting in de invoering van programma-tafels en startnotities, de uitbreiding van de rapportagesystemen Pepperflow en RaadsAORTA en de Tussentijdse Rapportage (TURAP). De organisatie vertaalt de ambities via deze instrumenten in concrete activiteiten. Hoe deze instrumenten worden ingezet, staat in de volgende paragrafen omschreven.

4.1.2 Uitvoering via programmasturing

De uitvoering van de coalitieakkoorden in Noardeast-Fryslân verloopt via de bestaande programmasturing binnen de organisatie – er is geen apart uitvoeringsprogramma voor het coalitieakkoord. Deze programmasturing biedt het raamwerk waarbinnen de ambities uit het coalitieakkoord worden vertaald naar concrete programma's, doelen en middelen. Daarmee vormt het een belangrijk hulpmiddel om richting te geven aan beleid en uitvoering.

Programmasturing is vooral een werkwijze die samenhang tussen politiek-bestuurlijke keuzes (coalitieakkoorden) en de uitvoering in de organisatie tracht te borgen. De programmasturing start met zogenoemde creatiesessies: interne ambtelijke sessies waarin beleidsadviseurs, financieel adviseurs, clusterhoofden, de programmasecretaris en de bestuursadviseur samen de lijnen uitzetten voor kadernota, begroting en tussenrapportages (TURAP). In deze fase is de bestuurder nog niet betrokken. De uitkomsten van de creatiesessies vormen de basis voor de programmatafels, waar de portefeuillehouder wel aanschuift en de politieke ambities strategisch worden gewogen en vertaald naar uitvoerbare programma's. Bij deze vertaling van het coalitieakkoord naar programma's heeft de raad geen actieve rol.

Het coalitieakkoord functioneert in dit geheel als richtinggevend document. Het akkoord wordt vertaald in de programma's van de P&C-cyclus. Beleidsadviseurs en management gebruiken het

akkoord actief bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij het opstellen van startnotities. In die zin vervult het akkoord niet alleen een politieke, maar ook een ambtelijke functie: het geeft richting, prioriteit en legitimatie aan beleid.

4.1.3 Verantwoording via informatievoorziening

In de akkoorden is geen afspraak gemaakt over verantwoording via een midterm. De griffier vindt het wenselijk om een midterm te doen en te bespreken met de raad. Het is in 2024 niet geagendeerd vanuit de driehoek, in verband met de val van het college. De secretaris geeft aan dat het verstandig is dat het college zelf de voortgang bespreekt om te bepalen hoe ze op koers liggen en om prioriteiten voor een volgende periode te formuleren. Verantwoording vindt daarmee uitsluitend plaats via het reguliere systeem van verantwoording in de P&C cyclus.

De gemeente beschikt over een systeem van monitoring en verantwoording, waarin de raad op verschillende momenten inzicht krijgt in de voortgang van de uitvoering. De P&C cyclus is daarbij de basis. In de begroting, tussenrapportages en jaarrekening wordt gerapporteerd over de stand van zaken op de programmadoelen, over eventuele financiële afwijkingen en over de maatschappelijke effecten van beleid. Een aantal raadsleden gebruikt alle P&C documenten voor het controleren van de voortgang van activiteiten, anderen vooral de kadernota en begroting.

Ondanks een volwassen systeem van monitoring en verantwoording kwam in 2024, vrij vlot na de formatie, aan het licht dat de financiële realiteit en politieke ambitie in de voorgaande coalitieperiode uit balans waren geraakt, doordat incidentele middelen structureel werden ingezet. Deze ervaring heeft geleid tot een verscherpte financiële discipline, zo werd opgemerkt in verschillende interviews. In reactie op deze situatie zijn in de Kadernota 2025–2026 structurele ombuigingen doorgevoerd en is het gebruik van reserves aan strengere voorwaarden gebonden. Daarmee heeft de gemeente een stap gezet richting meer realistische, financieel onderbouwde programmasturing.

De gemeente maakt daarnaast ook gebruik van enkele ondersteunende instrumenten. In Pepperflow worden de programmadoelen, activiteiten en middelen digitaal gevolgd. Sinds 2025 maakt participatie – het betrekken van inwoners en maatschappelijke organisaties – daar standaard onderdeel van uit. Dit zorgt ervoor dat niet alleen resultaten, maar ook de manier waarop beleid tot stand komt, zichtbaar wordt.

Een tweede belangrijk hulpmiddel is RaadsAORTA, een digitaal planningsinstrument dat de gemeenteraad inzicht biedt in alle relevante besluitvormingsmomenten. Raadsleden kunnen hierin moties, amendementen en projecten volgen en zien in één oogopslag welke onderwerpen wanneer terugkomen op de agenda. Informatie is daarmee niet alleen formeel beschikbaar, maar ook praktisch toegankelijk. Dit bevordert transparantie en vergemakkelijkt de controlerende rol van de raad. De raadsleden gebruiken de raadsAORTA veel en graag om op de hoogte te blijven van wat er op de agenda komt te staan.

Om bij grote projecten vroegtijdig duidelijkheid te bieden, werkt de gemeente bovendien met startnotities. Daarin worden de doelstellingen, de wijze van participatie/Mienskip, de planning en

de betrokkenheid van de raad vastgelegd. Deze notities vormen een brug tussen politieke ambitie en uitvoering en dragen bij aan een voorspelbaar besluitvormingsproces.

De afgelopen jaren zijn diverse verbeteringen in de verantwoordingscyclus doorgevoerd, onder de noemen Financieel Comfort (een traject van raad, college en organisatie). Zo worden financiële rapportages nu elk kwartaal opgesteld in plaats van halfjaarlijks. De rapportages zijn verschoven van een focus op activiteiten naar rapportage op doelen en effecten, met expliciete koppeling aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's). Daarnaast werkt de organisatie aan de ontwikkeling van indicatoren om maatschappelijke resultaten beter meetbaar te maken.

4.1.4 Gebruik van het akkoord in de praktijk

Beleidsadviseurs en clusterhoofden gebruiken de programmatafels met de portefeuillehouders om samen te reflecteren op wat werkt, welke doelen haalbaar zijn en waar bijsturing nodig is. De directie ziet dit als een kans om de beleidskwaliteit te verbeteren en de verbinding tussen politiek en uitvoering te versterken.

De coalitieakkoorden worden binnen deze werkwijze beschouwd als een levend document. Toen in 2024 een nieuw akkoord tot stand kwam na een politieke breuk, kon veel van het bestaande beleid worden voortgezet. De accenten verschoven – met name op het gebied van energie en duurzaamheid – maar de basis bleef intact. Uit gevoerde interviews komt naar voren dat medewerkers vinden dat het coalitieakkoord richting geeft aan beleid en dat de P&C-cyclus zorgt voor de verbinding tussen ambitie en uitvoering.

De raadsleden gebruiken het coalitieakkoord verschillend: raadsleden uit de coalitie gebruiken het akkoord om bij onderwerpen te checken of er afspraken over zijn gemaakt. Raadsleden uit de oppositie gebruiken het akkoord in de praktijk eigenlijk niet.

4.2 Navolgbaarheid specifieke ambities uit het coalitieakkoord

In deze paragraaf volgen de onderzoekers de vertaling en uitvoering van de geselecteerde ambities. Hiervoor wordt de ambitie zoals geformuleerd in beide akkoorden besproken, wordt geanalyseerd hoe de ambitie is uitgevoerd en op welke manier daarover verantwoording is afgelegd.

4.2.1 Thema Wonen - grondbeleid

Ambities in de coalitieakkoorden

In de coalitieakkoorden worden de ambities op grondbeleid als volgt verwoord:

De coalitie wil een actief grondbeleid voeren, zodat de gemeente zelf sturend kan optreden bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Grondbeleid wordt ingezet om in Dokkum én in de dorpen voldoende en passende woningen te realiseren voor alle doelgroepen, met nadruk op betaalbaarheid en een goede mix (starters, senioren, wonen-zorg, alternatieve woonvormen). Daarbij hoort het aankopen/ontwikkelen van grond, gericht investeren in uitleglocaties en inbreiding, en het ondersteunen van dorps- en stadsontwikkelingsmaatschappijen (DOM's/SOM's) als lokale

(ontwikkel)partners. Ook wordt grond- en woningbeleid gebruikt om ongewenste verschuiving naar recreatief gebruik tegen te gaan en de sociaal-economisch gebonden inwoners van Noardeast-Fryslân extra kans op een woning te geven.

In het coalitieakkoord 2024–2026 wordt de ingezette lijn van een actief grondbeleid voortgezet, maar op enkele punten expliciet verbreed en verdiept. Waar in het eerdere akkoord vooral de nadruk lag op het mogelijk maken van woningbouw in algemene zin, wordt nu sterker ingezoomd op de kwaliteit en variëteit van woonvormen. Zo benoemt de coalitie expliciet de ontwikkeling van alternatieve woonvormen, waaronder generatiewoningen en hofjeswoningen, als speerpunt. Deze vormen worden gezien als middel om beter aan te sluiten bij de vergrijzing, de behoefte aan nabuurschap en het langer zelfstandig wonen.

Daarnaast wordt de koppeling tussen grondbeleid, woon-zorgopgaven en het bredere volkshuisvestingprogramma nadrukkelijker gemaakt. De in de woon-zorgvisie ontwikkelde uitgangspunten worden expliciet verankerd in de uitvoeringsagenda voor volkshuisvesting.

Sturing & uitvoering

Binnen het thema grondbeleid is zichtbaar dat de gemeente Noardeast-Fryslân uitvoering geeft aan de coalitieafspraken om actiever te willen sturen op ruimtelijke ontwikkeling, woningbouw en zorgvuldig gebruik van gemeentelijke gronden.

Met het vaststellen van het Programma Grondbeleid 2025–2028 heeft de raad de koers verlegd van een situationeel naar een actief grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente zelf meer initiatief wil nemen om woningbouwopgaven en de ontwikkeling van bedrijventerreinen te versnellen. De raad heeft daarvoor de financiële kaders en reserves vastgesteld en het college gemandateerd om aankopen te doen binnen afgesproken grenzen. Grondbeleid is ingebed in het programma 'Wenjen en Omjouwing' en sluit aan bij de thema's wonen, economie en duurzaamheid. Het beleid is ook juridisch afgestemd op de Omgevingswet en de eisen van het Didam-arrest, waardoor transparantie en gelijke behandeling bij uitgifte van grond zijn geborgd.

De uitvoering kent twee sporen: strategisch beheer en verpachting van agrarische gronden. In 2025 heeft de gemeente het verpachtingsbeleid vernieuwd. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor biodiversiteit en duurzaam landgebruik. Nieuwe pachtcontracten worden vanaf 2026 uitgegeven op basis van een puntenstelsel waarin nabijheid, duurzaamheid en natuurvriendelijke bedrijfsvoering meetellen. Amendementen van de raad hebben geleid tot extra voorwaarden, zoals een verbod op niet-biologische sierteelt en een 3-meter maaivrije strook langs sloten.

Verantwoording

De raad wordt structureel geïnformeerd via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening en via tussentijdse rapportages. De raad wordt ook via het woonplatform, een halfjaarlijkse nieuwsbrief en de gemeentelijke website op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.

Verder is vastgelegd dat bij iedere strategische aankoop binnen drie maanden rapportage aan de raad plaatsvindt. De ambities op grondbeleid zijn vertaald in het programma Wonen en Milieu en

zijn daarmee navolgbaar voor raad en inwoners. Hoewel de sturing en verantwoording goed zijn ingericht, zijn meetbare indicatoren over de effecten (zoals biodiversiteit of maatschappelijke waarde) nog beperkt ontwikkeld.

Samenvattend - hoe navolgbaar zijn de ambities voor de raad?

De ambities op grondbeleid zijn goed navolgbaar: ze zijn uitgewerkt in het Programma Grondbeleid 2025–2028, ingebed in het programma *Wenjen en Omjouwing* en worden structureel teruggekoppeld. Wel geldt dat de effectkant – zoals impact op biodiversiteit, duurzaamheid en maatschappelijke waarde – nog beperkt is onderbouwd met concrete, meetbare indicatoren.

4.2.2 Thema Wonen - DOM's en SOM's

Ambities in de coalitieakkoorden

In de coalitieakkoorden worden de ambities op DOM's en SOM's als volgt geformuleerd:

In beide coalitieakkoorden van de gemeente Noardeast-Fryslân worden dorps- en stadsontwikkelingsmaatschappijen (DOM's en SOM's) nadrukkelijk gezien als belangrijke instrumenten om de lokale woonopgave samen met de mienskip vorm te geven. De gemeente koppelt deze ontwikkelmaatschappijen expliciet aan de ambitie om initiatieven “van onderop” te ondersteunen en om woningbouw in zowel Dokkum als de dorpen beter te kunnen organiseren en realiseren.

In het coalitieakkoord 2022–2026 wordt vastgelegd dat de gemeente wil inzetten op een actief woonbeleid, waarin ruimte wordt gegeven aan initiatieven uit de dorpen en waarin de gemeente tegelijkertijd zelf een sturende rol neemt. Binnen deze aanpak krijgen DOM's en SOM's een duidelijke plek: de coalitie wil deze ontwikkelmaatschappijen stimuleren, financieel ondersteunen en waar mogelijk beter faciliteren. Daarmee worden DOM's en SOM's benoemd als lokale partners die concrete woningbouwinitiatieven kunnen trekken en uitvoeren, passend bij de aard, schaal en het karakter van dorp en stad. De ontwikkelmaatschappijen worden zo gepositioneerd als schakel tussen gemeentelijk beleid en de mienskip: zij moeten helpen om nieuwe woningen, passende woonmilieus en dorpsgerichte plannen daadwerkelijk van de grond te krijgen.

In het coalitieakkoord 2024–2026 wordt dezelfde lijn doorgetrokken. De formulering van de ambitie is in de kern ongewijzigd: de gemeente blijft DOM's en SOM's zien als belangrijke uitvoerings- en ontwikkelpartners voor lokale woningbouw.

Sturing & uitvoering

De gemeente Noardeast-Fryslân heeft de sturing, uitvoering van de Dorps- en Stadsontwikkelingsmaatschappijen (DOM's en SOM's) in de afgelopen jaren ondergebracht in haar reguliere programmasturing. Daarmee zijn het geen aparte projectstructuren meer, maar structurele onderdelen van de programma's *Mienskip* (DOM's) en *Wenjen en Omjouwing* (SOM Dokkum).

Uit interviews met beleidsmedewerkers wordt hier het volgende over gezegd:

“De DOM/SOM aanpak was een subsidie voor dorpen om van onderop plannen te maken voor de toekomst van een gebied. Bij die subsidie was ook de provincie betrokken. Het is gestart als aparte regeling. De DOM/SOM-aanpak (Dorps- en Stadsontwikkelings maatschappijen) is

beëindigd als aparte subsidielijn en geïntegreerd in het reguliere dorp- en wijkenbudget (via een collegebesluit). De oorspronkelijke intentie was om dorpen in de lead te zetten bij gebiedsontwikkeling. Nu wordt participatie geborgd via bestaande structuren en beleidskaders zoals het strategisch kader welzijn. Het is going concern geworden en daarom niet apart vindbaar in de P&C stukken (valt binnen programma 2)”. Dat de oorspronkelijke intentie om dorpen in de lead te zetten bij gebiedsontwikkeling is verlaten, is niet zichtbaar in de verantwoordingsstukken richting raad. Wel heeft de raad hierover een brief ontvangen.

Verantwoording

De verantwoording verloopt via de reguliere P&C-cyclus, kwartaalrapportages in Pepperflow en via RaadsAORTA, waarin besluitvorming, moties en financiële stand-van-zaken worden gevolgd. De DOM-activiteiten zijn niet afzonderlijk zichtbaar, maar vallen onder de brede verantwoording van programma 2 (*Mienskip*). De wijziging van inzet (dorpen en wijken in de lead versus participatie wordt geborgd via bestaande structuren) is een collegebesluit geweest, de raad is per brief geïnformeerd en heeft naar aanleiding daarvan vragen gesteld over deze koerswijziging.

Samenvattend - hoe navolgbaar zijn de ambities voor de raad?

In de coalitieakkoorden blijft de ambitie om dorpen en wijken “in the lead” te zetten bij gebiedsontwikkeling nadrukkelijk overeind. DOM’s en SOM’s worden gepresenteerd als instrument om initiatieven van onderop te ondersteunen en de mienskip een sturende rol te geven. In de uitvoering is deze aanpak echter genormaliseerd: de aparte DOM/SOM-regeling is beëindigd en geïntegreerd in het reguliere dorpen- en wijkenbudget en de programmasturing. Daarmee is de oorspronkelijke bedoeling – dorpen daadwerkelijk in de lead – in de praktijk afgezwakt tot bredere participatie binnen bestaande beleidskaders. Deze koerswijziging wordt in de P&C-informatie richting de raad niet expliciet gemaakt, wel in een aparte raadsbrief, waar de raad ook vragen over heeft gesteld. Het is daarmee een wijziging via een collegebesluit, niet navolgbaar in de P&C, wel in een aparte brief.

4.2.3 Thema Economie - toeristische ontwikkeling

Ambities in de coalitieakkoorden

Over toeristische ontwikkeling wordt in de akkoorden het volgende gezegd:

De gemeente Noardeast-Fryslân wil recreatie en toerisme versterken op een manier die past bij het karakter van de regio. De nadruk ligt op kleinschalig en duurzaam toerisme, met behoud van rust, ruimte en natuur- en landschapskwaliteit. Belangrijke trekkers zijn onder meer het Lauwersmeer, de Waddenzee (UNESCO Werelderfgoed), het terpenlandschap, de Noardlike Fryske Wâlden en Dokkum als historische stad, aangevuld met kansen rond het project Súd Ie en verbeterde vaar-, fiets- en wandelroutes.

In beide coalitieakkoorden wordt dezelfde koers gevolgd: de gemeente stimuleert toeristische ontwikkeling die past bij aard en schaal van het gebied en zet in op monitoring van bezoekers, herkomst en waardering om beleid beter te onderbouwen. Tussen het eerste en het tweede coalitieakkoord is geen wezenlijke koerswijziging zichtbaar; de ambities worden vooral bevestigd en voortgezet.

Sturing & uitvoering

Binnen het thema recreatie en toerisme is zichtbaar dat de gemeente Noardeast-Fryslân de ambities uit het coalitieakkoord programmatisch heeft uitgewerkt. De hoofddoelstelling – het versterken van de vrijetijdseconomie met behoud van leefbaarheid, rust en ruimte – is ingebed in het gemeentelijke programma 'Wurk, Bedriuw en Rekreaasje'.

De sturing vindt plaats binnen de systematiek van programmasturing. De coalitieafspraken zijn vertaald naar beleidsinstrumenten zoals de Visie Toerisme en Recreatie Noordoost-Fryslân 2020–2030, het Ontwikkelkader Logiesaccommodaties 2024 en het Havenbeleid 2024. Deze documenten bieden richting aan ondernemersinitiatieven, ruimtelijke keuzes en investeringen in voorzieningen. Daarnaast werkt de gemeente in regionale samenwerkingsverbanden als Gastvrij Fryslân en De wind in de zeilen, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de ambities rond waterrecreatie en beleving van het Waddengebied.

De uitvoering verloopt via gebiedsgerichte projecten, onder meer in de havens, het Masterplan Opvaarten en de ontwikkeling van logiesvoorzieningen. Daarbij is sprake van nauwe samenwerking met dorpen en ondernemers. De gemeentelijke inzet richt zich vooral op kwaliteitsverbetering, spreiding van bezoekers en aansluiting bij de regionale profilering van Noordoost-Fryslân als 'Land waar je landt'.

Verantwoording

De verantwoording over dit beleidsterrein vindt plaats via de reguliere P&C-cyclus. In de Perspectiefnota 2023–2026 en Programmabegroting 2026 zijn de beleidsdoelen opgenomen in Programma 4. De monitoring verloopt via Pepperflow, waarmee per project en doel voortgang wordt geregistreerd. De indicatoren zijn aanwezig, maar nog globaal van aard; ze meten voornamelijk output (zoals aantallen initiatieven of voorzieningen) en minder de maatschappelijke effecten op leefbaarheid of economische vitaliteit. Er wordt gewerkt aan een monitor. Bronnen die daarvoor gebruikt gaan worden zijn toeristenbelasting (overnachtingen) en het provinciale werkgelegenheidsregister en relevante mobiele data. Een eerste versie van de monitor wordt eind 2025/begin 2026 verwacht.

De raad ontvangt via de P&C-documenten en RaadsAORTA structureel informatie over de voortgang, maar het inzicht in wat deze resultaten concreet opleveren voor inwoners blijft beperkt.

Samenvattend - hoe navolgbaar zijn de ambities voor de raad?

Samenvattend is sprake van een beleidsmatige en organisatorische verankering van het thema recreatie en toerisme, met een herkenbare lijn tussen coalitieafspraken, beleid en uitvoering. De volgende ontwikkelstap ligt bij het verder concretiseren van indicatoren en het versterken van de transparantie over bereikte effecten.

4.2.4 Thema Duurzaamheid - energie-zelfvoorzienend zijn

Ambities in de coalitieakkoorden



De ambities op energietransitie en energetische zelfvoorziening worden als volgt in de akkoorden verwerkt:

In beide coalitieakkoorden spreekt de gemeente Noardeast-Fryslân de ambitie uit om op termijn zoveel mogelijk energetisch zelfvoorzienend te worden. De gemeente wil in 2030 ten minste 70% van de elektriciteitsvraag duurzaam lokaal opwekken, met aandacht voor landschappelijke inpassing en een sterke rol voor lokale initiatieven en energiecoöperaties. De nadruk ligt op het terugdringen van fossiel energiegebruik, het verminderen van CO₂-uitstoot en het stap voor stap verduurzamen van de gebouwde omgeving.

In het coalitieakkoord 2024–2026 blijft deze richting ongewijzigd, maar wordt de uitwerking concreter en technischer. De ambitie om zelfvoorzienend te worden wordt nadrukkelijk gekoppeld aan het versterken van de energie-infrastructuur (zoals een tweede onderstation en smart energy hubs), het ontwikkelen van beleid voor warmte en energieopslag en het verbinden van de energietransitie met het terugdringen van energiearmoede. Daarmee verschuift het accent van vooral richtinggevende doelstellingen naar een meer operationele agenda met nadruk op uitvoerbaarheid.

Sturing & uitvoering

De gemeente Noardeast-Fryslân werkt binnen het programma “Wenjen en Omjouwing” aan de ambitie om op termijn energetisch zelfvoorzienend te worden. Deze ambitie is verankerd in de coalitieakkoorden en in beleidsstukken zoals het *Beleidskader Zonne-energie (2021)*, de *Regionale Energiestrategie Noordoost-Fryslân* en het *Plan van aanpak Energiearmoede 2.0 (2024)*.

Beleidsmatig wordt gestuurd op drie sporen:

- ✿ Energiebesparing en isolatie – via het *Nationaal Isolatieprogramma* en lokale subsidies.
- ✿ Duurzame opwek – via zon- op-dakprojecten, collectieve zonnedaken en initiatieven voor wind en aquathermie, met nadruk op lokaal eigendom en landschappelijke inpassing.
- ✿ Sociale energietransitie – gericht op het voorkomen van energiearmoede en het versterken van draagvlak in de mienskip.

Volgens de geïnterviewden is de sturing sterk programmatisch geworden: beleid wordt voorbereid via programma-tafels en vastgelegd in startnotities. De raad ontvangt periodiek raadsbrieven over voortgang en strategische keuzes, bijvoorbeeld bij de uitvoering van het beleidskader zonne-energie en het aardgasvrije pilotproject in Eanjum.

De uitvoering ligt bij de clusters Duurzaamheid en Wonen, in nauwe samenwerking met regionale partners, woningcorporaties, energiecoöperaties en dorpsbelangen. De gemeente kiest voor een faciliterende en coördinerende rol: zij schept de randvoorwaarden, ondersteunt bewonersinitiatieven en benut provinciale en rijksmiddelen. In de uitvoering is veel aandacht voor het betrekken van inwoners en het combineren van sociale en technische maatregelen – bijvoorbeeld het koppelen van woningisolatie aan armoedebestrijding en dorpsvernieuwing. De ambitie van de energietransitie en (op termijn) energetische zelfvoorziening wordt vooral in concrete ondersteuning van inwoners en het bestrijden van energiearmoede opgepakt, zo blijkt ook uit het interview met de verantwoordelijk portefeuillehouder. ‘De focus is om mensen te helpen de energierekening naar beneden te krijgen. Daarvoor biedt de gemeente energiecoaches, afspraken met aannemers, folders en voorlichtingen, maar ook de witgoedwissel, radiatorfolie,

warmtescan etc. Het idee is, je maakt het mensen makkelijker om de stap te zetten om te verduurzamen. De gemeente doet veel aan informatievoorziening hiervoor’.

Verantwoording

De voortgang op duurzaamheid en energie wordt verantwoord via de programmabegroting en de jaarrekening (programma *Wenjen en Omjouwing*), aangevuld met jaarlijkse raadsbrieven over de energietransitie. Voor projecten met rijksfinanciering (PAW, NIP, VHF) geldt een aparte SiSa-verantwoording. De gemeente monitort aantallen gerealiseerde maatregelen, CO₂-reductie en deelname van huishoudens. De volgende stap ligt bij het beter meten van effecten op zelfvoorzienendheid en het zichtbaar maken van de maatschappelijke opbrengsten van lokale initiatieven.

Samenvattend - hoe navolgbaar zijn de ambities voor de raad?

De ambities uit de coalitieakkoorden zijn vertaald naar beleidskaders (zoals de RES, het Beleidskader Zonne-energie en het Plan van aanpak Energiearmoede) en naar programmasturing binnen *Wenjen en Omjouwing*.

Ook de uitvoering – via concrete maatregelen dicht bij inwoners (energiecoaches, isolatieprogramma’s, witgoedwissel, radiatorfolie, warmtescans), via programmatafels en samenwerking met corporaties, energiecoöperaties en dorpen – is in grote lijnen herkenbaar en wordt structureel verantwoord via begroting, jaarrekening, raadsbrieven en SiSa-verantwoording. De belangrijkste beperking zit aan de effectkant: er wordt wel gemonitord op aantallen maatregelen, CO₂-reductie en bereikte huishoudens, maar de bijdrage aan het uiteindelijke doel – daadwerkelijk (meer) energetisch zelfvoorzienend worden en de bredere maatschappelijke opbrengsten van lokale initiatieven – is nog slechts beperkt in harde indicatoren en effectmetingen zichtbaar.

4.2.5 Mienskip

In dit onderzoek zijn drie inhoudelijke thema’s verdiept, zoals hierboven weergegeven. Daarbij is ook gekeken hoe invulling gegeven is binnen deze thema’s aan het begrip Mienskip.

Ambities in de coalitieakkoorden

Wat zijn de ambities op Mienskip, wat is er over opgenomen in de akkoorden? Onderstaand wordt dat in het kort weergegeven.

In beide coalitieakkoorden wordt mienskip neergezet als een kernthema en richtinggevend principe. De partijen spreken de ambitie uit om een hechte en levendige mienskip te versterken, waarin meer dan vijftig dorpen en de stad Dokkum met hun eigen tradities, taal, verenigingsleven en onderlinge betrokkenheid de ruggengraat van de gemeente vormen. De gemeente wil daarbij nadrukkelijk “*van de mienskip zijn en voor de mienskip werken*” door dicht bij inwoners te staan met een actief kernenbeleid, zichtbare en bereikbare contactwethouders en dorpen- en wijkcoördinatoren die de stem van de dorpen in de organisatie laten doorklinken.

Concreet wordt ingezet op het stimuleren van initiatieven van onderop, onder meer via dorpen- en wijkbudgetten, duurzaamheidsbudgetten en het in stand houden van het dorpen- en wijkfonds en OZB-compensatie voor dorpshuizen. Dorpsbelangen en verenigingen worden expliciet

genoemd als spil in de mienskip, die kunnen rekenen op (financiële) ondersteuning. Daarnaast is er de ambitie van een dienstbare overheid: een gemeente die luistert, meedenkt, faciliteert en waar mogelijk mee beweegt met ideeën uit de samenleving, en inwoners meer ruimte geeft om zelf te bepalen wat er in hun dorp of wijk gebeurt.

Uitvoeringspraktijk

In de praktijk krijgt mienskip in Noardeast-Fryslân vorm als een breed, maar ook behoorlijk divers participatie- en samenwerkingsprincipe. In de uitvoering werken alle wethouders met een systeem van contactwethouders, dorpen- en wijkencoördinatoren en een dorpen- en wijkenbudget, waarmee lokale initiatieven – van speeltuin en dorpsplein tot ontmoetingsplek – financieel en inhoudelijk worden ondersteund. Bij dossiers als toerisme en energietransitie zoeken bestuurders expliciet de balans tussen leefbaarheid en ontwikkeling: samen met inwoners wordt nagedacht over de impact van toerisme (zoals bij 't Fiskershúske en routes rond Lauwersmeer) en worden huishoudens via energiecoaches, campagnes en praktische maatregelen geholpen om te verduurzamen en energiearmoede tegen te gaan. Ambtelijk is mienskip verankerd via programmasturing en startnotities waarin participatie standaard een plek heeft, maar tegelijk wordt gewezen op 'participatievermoeidheid' onder inwoners en het spanningsveld tussen luisteren en toch bestuurlijk leidinggeven. Samengevat betekent mienskip in de praktijk: dicht op de dorpen georganiseerd werken, inwoners vroeg en vaak betrekken en daar concrete middelen en structuren onder leggen – maar ook voortdurend zoeken naar haalbare verwachtingen over wat er met de inbreng van inwoners wordt gedaan en een werkbare balans tussen betrokkenheid van de samenleving en politieke-bestuurlijke keuzes.

Samenvattend - hoe navolgbaar zijn de ambities voor de raad?

Mienskip betekent in de praktijk: dicht op de dorpen georganiseerd werken, inwoners vroeg en vaak betrekken en daar concrete middelen en structuren onder leggen – maar ook voortdurend zoeken naar haalbare verwachtingen en een werkbare balans tussen betrokkenheid van de samenleving en politieke-bestuurlijke keuzes. Het is meer een manier van werken die in de praktijk naar voren komt (waarop niet afzonderlijk gerapporteerd wordt).

4.3 Bevindingen uitvoering en verantwoording

De gemeente Noardeast-Fryslân beschikt over een in de afgelopen jaren verder doorontwikkelde en samenhangende manier van sturen, uitvoeren en verantwoorden. Programmasturing fungeert daarbij als raamwerk waarin coalitieafspraken worden vertaald naar programmadoelen, middelen en resultaten. Creatiesessies en programmatafels, aangevuld met instrumenten als Pepperflow, RaadsAORTA, startnotities en de TURAP, zorgen ervoor dat de vertaling van coalitieakkoord naar begroting, uitvoering en verantwoording te volgen is. Het gaat echter wel om een vertaling van het coalitieakkoord in begrotingsprogramma's, het coalitieakkoord 'an sich' wordt niet expliciet verantwoord. Ook is er in de begroting geen expliciete samenvatting van de coalitieafspraken en wordt er niet systematisch naar de bron van de ambities verwezen. De raad is daarmee niet vooraf betrokken bij de vertaling van ambities, maar pas als dat in een voorstel of in de begrotingsprogramma's wordt voorgelegd. Ook moet de raad zelf achterhalen in de

documenten welke ambitie waar is geland in de P&C documenten – de indeling van het akkoord en de begroting zijn niet op elkaar afgestemd. Op de onderzochte thema's zijn de ambities uit het coalitieakkoord navolgbaar voor raad/inwoners, maar ze zijn wel verpakt in de systematiek van programmasturing. Verder komt naar voren dat bij de onderzochte thema's de effectmeting nog beperkt ontwikkeld is, hieraan wordt gewerkt door raad, college en organisatie.

5. Analyse en beoordeling

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de coalitievorming in Noardeast-Fryslân in vergelijking met de ervaringen elders zoals beschreven in bijlage 1, aangevuld met informatie uit de werksessie met de raad. Daarnaast bevat dit hoofdstuk het ingevulde normenkader.

5.1 Vergelijking ervaringen elders

In bijlage 1 staan de bevindingen per vergelijkingsgemeente beschreven. De inzichten uit deze casussen worden in deze paragraaf vergeleken met de bevindingen over Noardeast-Fryslân. Omdat van de vergelijkingsgemeenten niet zoveel informatie bekend is als van de gemeente Noardeast-Fryslân, is de vergelijking op hoofdlijnen en gericht op de opvallende en interessante inzichten waaruit Noardeast-Fryslân lessen kan trekken.

Vorbereiding Bij alle gemeenten wordt gewerkt met achtergrondinformatie en financiële informatie voor raadsleden, voordat zij de formatie ingaan. In de meeste gevallen bestaat de informatie uit de stand van zaken, geordend naar de begrotingsthema's of de maatschappelijke opgaven die er liggen. Een sterk punt van de casus Tilburg en de casus Assen is dat de informatie ook een langetermijnperspectief met een aantal strategische overwegingen bevat – dat is in die casussen zeer gewaardeerd. In alle casussen is er een heldere rolverdeling bij de ondersteuning van het formatieproces en zijn daar vooraf afspraken over gemaakt. De meer praktische afspraken maken de meeste raden vooraf, de meer inhoudelijke afspraken (soort akkoord, soort afspraken) volgen in de verkenningfase. De raadsleden uit Noardeast-Fryslân geven aan dat het soort akkoord samenhangt met hoe je als raad bent en wat de uitslag is, ook zij beslissen dat het liefst na de verkiezingen. In alle gevallen is gekozen voor wethouders uit de coalitiefracties – het is nog niet zo gebruikelijk dat de raad in die keuze een rol pakt voor de raad als geheel.

Procesverloop Over het verloop van de onderhandeling is in de vergelijkingscasussen weinig detailinformatie te vinden. Duur en intensiteit zijn heel verschillend en welke aanvliegroute er voor de gesprekken is ook. Wel komt uit de verrichte onderzoeken naar voren dat de aandacht voor de onderlinge relaties daarin onmisbaar is – zowel voor de verhouding coalitie-oppositie als voor de verhouding college-coalitie. Zowel de raad van Noardeast-Fryslân, Tilburg als Leiden kiezen voor een grotere rol van de raad als geheel in de informatiefase: door te werken met een raadsagenda, een contourenschets of een bestuursakkoord voor de hele raad. In Borger-Odoorn heeft de raad een grotere rol gepakt door een aantal inhoudelijke eisen in de opdracht aan de (in)formateur en door halverwege onderhandelingen in een openbare bijeenkomst mee te praten. Borger-Odoorn en Tilburg hebben inwoners een rol gegeven in de formatie. In alle gevallen is er ambtelijke ondersteuning beschikbaar geweest tijdens de formatie, alleen Borger-Odoorn werkte met een externe schrijver. Noardeast-Fryslân is de enige gemeente die het akkoord niet expliciet heeft vastgesteld, en in de eerste ronde ook niet uitgebreid heeft besproken in de raad (hoewel daar wel de gelegenheid voor was).

Inrichting akkoorden De akkoorden in de onderzochte gemeenten zijn allemaal te kwalificeren als coalitieakkoorden op hoofdlijnen. Het gaat om een beperkt aantal onderwerpen waarbij vooral is opgeschreven wat men wil bereiken en soms ook een eerste uitwerking van het hoe. Alleen Leiden heeft daarnaast een bestuursakkoord van de hele raad. De meeste akkoorden hebben geen of maar een beperkt financieel kader: Borger-Odoorn heeft een aantal financiële afspraken, Leiden werkafspraken voor de begroting. Alleen Assen heeft een uitgebreid financieel kader in het akkoord opgenomen, met daarin een koppeling aan de begroting. De raadsleden uit Noardeast-Fryslân vinden een financieel kader een element dat ze graag zouden toevoegen aan een volgend akkoord.

Afspraken uitvoering en verantwoording De meeste akkoorden bevatten weinig expliciete afspraken over uitvoering en verantwoording. Alleen in Assen zijn er uitgebreide werk- en verantwoordingsafspraken gemaakt en in Borger-Odoorn wordt een uitvoeringsprogramma aangekondigd.

Uitvoering In alle casussen is een vertaalslag gemaakt om de ambities uit het akkoord daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. De mate waarin de raad daarbij is betrokken verschilt. In Assen wordt gewerkt met een uitvoeringsprogramma dat functioneert tussen college en organisatie. Dat programma is niet gedeeld met de raad. De raad ziet wel de koppeling van de resultaten op het coalitieakkoord expliciet terug in een bijlage bij de begroting. In Borger-Odoorn is er een bestuursprogramma opgesteld waarin een nadere prioritering is aangebracht. De raad heeft die prioritering kunnen vaststellen. In de andere gemeenten is de uitvoering opgepakt in de reguliere P&C documenten, die de raad jaarlijks vaststelt. In die gevallen zijn college en organisatie aan zet voor de vertaling en is het aan de raad zelf om de koppeling te leggen tussen wat in de begroting staat en wat uit het akkoord komt. Organisaties gaan wisselend om met de vertaalslag tussen indeling akkoord, interne programmasturing, indeling begrotingsprogramma's en indeling kadernota. Dat maakt het voor raadsleden zoeken naar de plek in de begroting waar de ambities zijn vertaald in concrete activiteiten.

Verantwoording Bijna alle casussen werken met een midterm waarin het college de voortgang op het coalitieakkoord laat zien. Alleen Noardeast-Fryslân heeft dat niet gedeeld met de raad – omdat het in de periode van het knappen van de coalitie viel. In Tilburg zijn inwoners betrokken bij de midterm. Niet alle raden hebben de midterm ook besproken in de raad. Voor het overige kunnen de raden terugvallen op de verantwoording in de P&C documenten. Het valt daarbij op dat hoe expliciet de verwijzing naar het coalitieakkoord is, per gemeente verschilt.

5.2 Bevindingen nader beschouwd

De kernvraag is: was de raad kaderstellend en controlerend voldoende in positie? En wat kan de raad van Noardeast-Fryslân doen om beter voorbereid te zijn op de formatie van 2026? In het normenkader dat in hoofdstuk is opgesteld, staan voor het formatieproces normen die gaan over de mogelijkheid om bewuste keuzes te maken over de rol van de raad en tevredenheid over de

ruimte die er is geweest. Als het gaat om de uitvoering en verantwoording, dan zijn de normen gericht op de navolgbaarheid - zijn de gemaakte afspraken daarover nagekomen, is de raad tevreden over de verantwoordingsinformatie en is de doorvertaling van het akkoord in de reguliere sturingsinstrumenten goed volgen?

Norm	Toelichting
Vorbereiding akkoord	
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.	Het lijsttrekkersoverleg heeft informatie ontvangen en gesprekken gevoerd over de verschillende mogelijkheden voor een akkoord. De informatie ging zowel in op mogelijke procesafspraken, soorten akkoorden, mate van detail in afspraken (omvang en aard).
Voor de formatie zijn er heldere en transparante afspraken gemaakt over de rol van griffie en ambtelijke ondersteuning en deze afspraken zijn afgestemd met de raad.	Het lijsttrekkersoverleg heeft hierover afspraken gemaakt, met een heldere rolverdeling. De afspraken zijn vastgelegd in de opdracht aan de verkenner en (in)formateur.
Raad en/of onderhandelaars kunnen beschikken over inhoudelijke en financiële achtergrondinformatie als input voor de komende bestuursperiode.	Voor de formatie heeft de raad een uitgebreid informatiedocument ontvangen met daarin de stand van zaken van de verschillende thema's, naast een financieel overzicht en de afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt.
Formatieproces	
Tijdens de formatie zijn afspraken gemaakt over de mate van transparantie naar raad en inwoners en deze afspraken zijn nagekomen.	Er zijn afspraken gemaakt over rapportages aan de raad en de presentatie daarvan in een openbare bijeenkomst en die afspraken zijn ook nagekomen.
De vooraf afgesproken rollen zijn in de praktijk ingevuld zoals afgesproken.	Zowel voor de ondersteuning als voor de rollen van verkenner en (in)formateur zijn de afspraken nagekomen zoals vooraf afgesproken.
De uitkomst van de formatie is navolgbaar voor inwoners en raad (evt op basis van rapportage).	Inwoners en raadsleden hebben via de openbare bijeenkomsten de uitkomst van de formatie kunnen volgen.
De raad heeft de gelegenheid gehad om zich uit te spreken over het akkoord of het akkoord vast te stellen.	De akkoorden zijn geagendeerd geweest in een openbare raadsvergadering. Bij het eerste akkoord heeft de raad het inhoudelijk niet besproken, bij het tweede akkoord wel. De raad heeft de akkoorden niet vastgesteld.
De raad vindt dat hij voldoende invloed heeft gehad op het akkoord.	De raad is tevreden over het verloop van beide formatieprocessen en over de inbreng die de fracties hebben kunnen leveren.

Inrichting akkoord	
Er is een bewuste keuze gemaakt voor de aard van het akkoord, de aard van de afspraken en de omvang van het akkoord.	De raad heeft na de verkenning een bewuste keuze gemaakt voor een coalitieakkoord op hoofdlijnen en een raadsagenda. In 2024 is bewust gekozen voor het doorgaan op het oude akkoord.
In het akkoord is een financieel kader voor de afspraken opgenomen.	In de akkoorden is geen financieel kader opgenomen.
Afspraken over uitvoering en verantwoording coalitieakkoord	
Er is een afspraak gemaakt over het kunnen volgen en/of afleggen van verantwoording over de afspraken uit het akkoord en het akkoord zelf.	In het akkoord zelf is geen afspraak opgenomen over de uitvoering of de verantwoording.
De afspraken over het monitoren van de voortgang en de verantwoording over de voortgang zijn in de praktijk uitgevoerd zoals afgesproken.	Omdat er geen afspraken zijn kan dit niet beoordeeld worden.
De raad is tevreden over de manier waarop hij de voortgang van het uitvoeren van de afspraken uit het coalitieakkoord kan volgen.	De raad is tevreden over de manier waarop de informatie over de voortgang via de P&C documenten en de RaadsAORTA wordt verstrekt.
Uitvoering en verantwoording op drie ambities uit het akkoord in de praktijk	
Er is sprake van een duidelijke rolverdeling tussen raad, college en organisatie bij het uitwerken van en beslissen over de uitvoering van de ambities.	Bij alle onderzochte thema's stelt de raad de beleids- en financiële kaders vast, voert het college binnen mandaat uit en ligt de operationele uitvoering bij programma's, clusters en projectleiders. Rollen, mandaten en verantwoordelijkheden zijn formeel vastgelegd en de sturing en verantwoording lopen via de P&C-cyclus en programmasturing (o.a. RaadsAORTA).
De uitwerking van doelen (en financiële kaders) zijn in lijn met het coalitieakkoord vastgelegd in de P&C cyclus of een ander uitvoeringsdocument.	De gemeente werkt haar beleidsambities uit in beleidsdocumenten en in de P&C-cyclus, waar doelen, activiteiten, fasering en financiële kaders verder worden geconcretiseerd. De financiële dekking is niet direct in de coalitieakkoorden opgenomen, maar volgt in de P&C-documenten. In een eerdere periode zijn incidentele middelen gebruikt voor structurele plannen, wat druk gaf op de algemene reserve; dit is gecorrigeerd in de kadernota 2025–2026. Over het algemeen is de onderbouwing van doelen, planning en financiering duidelijk, maar de meetbaarheid van de maatschappelijke effecten kan nog verder worden ontwikkeld.

De doelen zijn doorvertaald naar uitvoeringsinstrumenten (activiteiten) en indicatoren voor de voortgang.	De systematiek is er en er liggen concrete beleidsplannen en programma's, maar de indicatoren en het meten van effecten zijn nog in ontwikkeling.
Er zijn afspraken over het volgen, meten en evalueren van de resultaten.	In alle onderzochte thema's zijn evaluatieafspraken aanwezig en worden resultaten op vaste momenten teruggekoppeld (via P&C-cyclus, raadsrapportages en projectspecifieke evaluaties zoals PAW Eanjum en Energiearmoede 2.0). Bij wonen (grondbeleid, DOM/SOM) en duurzaamheid wordt al periodiek geëvalueerd en leiden evaluaties ook tot bijsturing. Tegelijkertijd is de systematische effectmeting – het meten van maatschappelijke en economische impact (bijv. toeristische impact, totale energietransitie) – nog niet volledig uitgewerkt.
Er is structurele monitoring per thema met vaste verantwoordingsmomenten uitgevoerd.	In alle onderzochte thema's is sprake van structurele monitoring via Pepperflow en de P&C-cyclus, aangevuld met specifieke instrumenten per thema (MPG voor grondexploitatie, kwartaalrapportages voor DOM/SOM, projectrapportages voor toerisme en SiSa-/rijksrapportages voor duurzaamheid). Hierdoor worden voortgang, financiën en – bij duurzaamheid – ook bereikte doelgroepen en effecten (zoals aantal huishoudens en CO ₂ -reductie) op vaste momenten gevolgd en verantwoord.
De raad krijgt heldere informatie over de voortgang op de thema's (cijfers, sturing, financiën).	In alle onderzochte domeinen wordt de raad structureel en via vaste kanalen geïnformeerd (P&C-documenten, RaadsAORTA, Pepperflow, kwartaalrapportages, projectrapportages en raadsbrieven). Voor grondbeleid, DOM/SOM, toerisme en duurzaamheid zijn er terugkerende rapportagemomenten en specifieke voortgangsrapportages (zoals PAW, NIP en energiearmoede, raadsbrieven). Hierdoor is de besluitvorming voor de raad navolgbaar en de verantwoording transparant.

Bijlage 1 Casusbeschrijvingen: hoe gaat het elders?

Deze bijlage bespreekt een aantal voorbeelden uit andere gemeenten en verzamelt de lessen daaruit voor de gemeente Noardeast-Fryslân. 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 een andere gemeente.

1 Rekenkamer 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 verkenningperiode 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). De ‘wat willen we bereiken vraag’ is helder, maar wat men daarvoor gaat doen is niet concreet en wat het mag kosten is nergens uitgewerkt. 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 een tussenbalans opgesteld. Voor het opstellen van die balans zijn inwoners ook gevraagd

informatie aan te leveren. De verantwoording is op hoofdlijnen en omdat de doelen richtinggevend zijn is voortgang moeilijk meetbaar.

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 verkenningfase (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 Rekenkamer Leiden - Leiderdorp

De rekenkamer van Leiden en Leiderdorp heeft twee relevante onderzoeken gedaan, waarvan het tweede nog niet is afgerond. De onderzoekers hebben wel in een interview kennis kunnen nemen van de eerste inzichten uit dat onderzoek. Het eerste onderzoek vond plaats in 2014 naar het bestuursakkoord in de gemeente Leiden. Het onderzoek heeft zich met name gericht op het akkoord zelf en het functioneren ervan in de praktijk. Over de voorbereiding en het procesverloop, uitvoering en verantwoording is geen informatie beschikbaar.

Inrichting: In Leiden is destijds gekozen voor een smal bestuursakkoord om de politieke verhoudingen te verbeteren en meer daadkracht te organiseren. Het akkoord bevat afspraken over de bestuursstijl en de begrotingsbehandeling. Het is een akkoord met alle fracties. Daarnaast is er een beleidsakkoord van de coalitie met daarin 16 afspraken, waaronder een aantal financiële afspraken.

Inzichten uit het onderzoek in Leiden Uit het onderzoek is een aantal inzichten af te leiden:

- ✿ Het smallere akkoord heeft meer ruimte gelaten voor (oppositie)fracties om eigen doelen te bereiken.

- ✿ Persoonlijke verhoudingen en politieke stijlen zijn meer bepalend voor het effect van een ingreep in de bestuurscultuur dan de aard van de afspraken in een akkoord.
- ✿ Het onderscheid in richting (in het beleidsakkoord) en de uitwerking daarvan (in de begroting) is nuttig gebleken - doelen worden alleen concreet als er ook informatie over de uitvoerbaarheid is, dat draagt bij aan bestuurskracht.

Inzichten uit het onderzoek in Leiderdorp Het onderzoek naar het akkoord in Leiderdorp had als aanleiding dat er een turbulente coalitievorming was met een aantal wisselingen in kandidaten voor de wethoudersfuncties. In Leiderdorp is gewerkt met een akkoord op hoofdlijnen, de rekenkamer wilde onderzoeken in hoeverre er daardoor meer debat is geweest en of de uitvoerbaarheid niet in het geding is gekomen. De eerste inzichten uit het onderzoek laten zien dat er een beperkt effect is geweest op meer en beter debat in de raad. Bij de midterm die is gedaan is de conclusie dat doordat er geen SMART doelen zijn geformuleerd, de voortgang niet meetbaar is. Bovendien bleken de doelen uit het akkoord door allerlei externe ontwikkelingen minder relevant en haalbaar. In de praktijk wordt er zowel ambtelijk als door de raad weinig teruggegrepen op het akkoord. Enkele inzichten uit het onderzoek:

- ✿ Er was geen uitgebreide inhoudelijke documentatie beschikbaar als basis voor het akkoord.
- ✿ Het akkoord kent afspraken op hoofdlijnen en geen financiële paragraaf.
- ✿ Persoonlijke verhoudingen zijn bepalender voor de bestuurlijke verhoudingen dan wat er in het akkoord staat.

3 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 in

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 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 en gaat wel naar de raad. 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 te zien als een tussentijdse coalitieonderhandeling en werd gedaan door college en coalitiefracties. Het resultaat is ter informatie aangeboden aan de raad en er is ook over gedebatteerd in de raad.

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.
-  Het meerjaren uitvoeringsprogramma is leidend geworden in de uitvoering, maar beslaat alleen het bestuursakkoord, dat gaat maar over 20% bijsturing, terwijl de overige 80% aan taken zo buiten beeld blijven.
-  Er is behoefte aan een goede indeling van begrotingsprogramma's - intuïtief voor raadsleden, neutraal en toekomstbestendig en gericht op opgaven, dat maakt het vertalen van het akkoord naar de begroting makkelijker. Er is geen behoefte om de begroting in te richten naar de thema's uit het bestuursakkoord.
-  Het is raadzaam om op tijd te beginnen met de inhoudelijke voorbereiding en daarin ook strategische overwegingen op te nemen op basis van een analyse van de toekomst.
-  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.

4 Gemeente Borger-Odoorn

Gelijktijdig aan dit onderzoek, is ook een onderzoek met dezelfde opzet uitgevoerd in de gemeente Borger-Odoorn. De uit die casus geleerde lessen kunnen ook inzicht bieden voor Noardeast-Fryslân.

Vorbereiding In de voorbereiding naar de formatie zijn de lijsttrekkers geïnformeerd over de mogelijke keuzes rond een akkoord en de inrichting van het formatieproces. Vanuit de ambtelijke organisatie zijn factsheets aangeleverd met een stand van zaken per onderwerp. Daarnaast was er ambtelijke ondersteuning bij het formatieproces - ambtenaren werden uitgenodigd en de burgemeester en secretaris hebben de haalbaarheid en uitvoerbaarheid besproken met de onderhandelaars. De keuzes van de raad voor het proces hebben een plek gekregen in de opdrachten aan de informateur en formateur (bijvoorbeeld de wens tot het opnemen van een financieel kader).

Procesverloop Het formatieproces zelf werd gedaan door een externe (in)formateur en een externe schrijver. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van de thema's uit de begroting waarbij soms extra informatie werd gevraagd aan ambtenaren. In een uitgebreid proces (26 bijeenkomsten) zijn alle onderwerpen besproken (naast een kennismaking en portefeuilleverdeling). Raad en inwoners hebben tijdens de onderhandelingen input kunnen leveren. Ook hier was de rolverdeling dat de griffie tot aan de mogelijke coalitie ondersteunde, daarna werd de secretaris het aanspreekpunt voor inhoudelijke informatie. Het akkoord is door de raad vastgesteld.

Inrichting Het is een akkoord geworden dat is ingedeeld naar de begrotingsprogramma's met bij ieder programma een inhoudelijke ambitie, soms uitgewerkt in concrete voorstellen. Het is een akkoord deels op hoofdlijnen en deels met details. Er is één financieel kader meegegeven: de keuze voor de verhoging van de OZB, verder zijn de ambities niet op geld gezet. Het akkoord benoemt dat er nog een uitvoeringsprogramma moet komen.

Uitvoering Het akkoord is vertaald in een bestuursprogramma, dat is geordend rond een aantal urgente maatschappelijke opgaven. Dit bestuursprogramma is tot stand gekomen na overleg met de raad en met inwoners. Het is daarmee zowel uitwerking als bijsturing van het toch wel veel doelen bevattende coalitieakkoord. Het bestuursprogramma kent een andere indeling dan de begroting, maar de kadernota wordt wel ingedeeld op de thema's uit het bestuursprogramma. De overige P&C documenten zijn volgens dezelfde indeling als het coalitieakkoord. In de P&C documenten worden de ambities uitgewerkt in acties en op geld gezet. Soms wordt daarbij verwezen naar het coalitieakkoord of het bestuursprogramma. Voor de ambtenaren is het bestuursprogramma leidend.

Verantwoording

De lijn die is beoogd is dat het bestuursprogramma het document is tussen college en ambtelijke organisatie - de uitvoerbare en op geld gezette vertaling van het coalitieakkoord. Het college verantwoordt zich aan de raad over het coalitieakkoord. In de praktijk wordt zichtbaar dat de

verantwoording in de midterm op het bestuursprogramma is. Natuurlijk kan de raad ook alles volgen via de P&C documenten.

Inzichten uit deze casus zijn:

- ✿ Mede door het inzetten van een externe schrijver is afstand ontstaan tussen het akkoord en de uitvoeringspraktijk.
- ✿ Het indelen van het akkoord rond de begrotingsindeling maakt het vertalen van de ambities in de begroting gemakkelijker.
- ✿ De raad heeft inhoudelijke kaders voor proces en akkoord meegegeven in de opdrachtformulering voor de (in)formateur.

Bijlage 2 Overzicht respondenten

-  Raadslid Janke van Midlum-Huisman - Gemeentebelangen
-  Raadslid Jaap Postema - FNP
-  Raadslid Jan Roelof Buruma - FNP
-  Raadslid Siebe Vogelzang - Liberaal Noardeast-Fryslan
-  Raadslid Geertje Schoorstra-Boeijenga - CDA
-  Raadslid Dirk Kooistra - CDA
-  Raadslid Lieuwe Sytsma - CDA
-  Raadslid Sjoerd Keizer - S!N
-  Raadslid Manon van der Meij-Baron - S!N
-  Raadslid Marije van der Staal - S!N
-  Raadslid Dirk van der Meulen - CU
-  Raadslid Klaas de Jager - CU
-  Formateur Engbert van Esch
-  Formateur Roel Cazemier
-  Wethouder Bert Koonstra
-  Wethouder Hanneke Jouta
-  Wethouder Maaïke Prins
-  De griffier
-  De gemeentesecretaris
-  Een directieadviseur
-  Een beleidsmedewerker recreatie en toerisme
-  Clusterhoofd Mienskip
-  Coördinator economie en vastgoed
-  Projectleider armoede en warmtetransitie

Vergelijkingsgemeenten:

-  Twee onderzoekers van de Rekenkamer Tilburg
-  Eén onderzoeker van de Rekenkamer Leider-Leiderdorp
-  Een strateeg van de gemeente Assen
-  De respondenten uit het gelijktijdige onderzoek in Borger-Odoorn

Bijlage 3 Bestudeerde documenten

Coalitieakkoord 2022-2026 Ferbûn mei de mienskip

Coalitieakkoord 2024-2026 Foar de mienskip

P&C documenten over de hele bestuursperiode via <https://noardeast-fryslan.begrotingsapp.nl/>

Raadsvergaderingen rond het presenteren en benoemen wethouders en bespreking akkoorden en rapportages uit het formatieproces

Organogram en contourenschets 2024

Clusterjaarplan Mienskip

Voorbeeld startnotitie

Documenten formatieproces 2022 (incl toelichting griffier):

- ✿ Begroting verkiezingen
- ✿ Datumschema verkiezingen
- ✿ Presentatie (in)formatie voor lijsttrekkers
- ✿ Raadsprogramma – opties
- ✿ Memo palet bestuursdocumenten
- ✿ Proces (in)formatie
- ✿ Data startprogramma
- ✿ Memo opties benoeming wethouders
- ✿ Oplegger voor de (in)formatie met bijlagen:
 - Contourenagenda
 - Financiële positie
 - Samenwerkingsagenda ANNO III
 - Infographic ANNO III
 - Agenda platteland
- ✿ Opdracht verkenner
- ✿ Eindverslag verkenner
- ✿ Opdracht informateur
- ✿ Bespreekpunten informatie
- ✿ Verslag informatie
- ✿ Opdracht formateur
- ✿ Verslag formateur
- ✿ Raadsvoorstel collegevorming (met akkoord als bijlage)

Documenten formatieproces 2024

- ✿ Opdracht verkenner
- ✿ Eindverslag verkenner
- ✿ Verstuurde brief nav het verslag
- ✿ Opdracht informateur
- ✿ Verslag informateur (sept)
- ✿ Vervolgopdracht informateur

- 🌸 Verslag informateur (okt)
- 🌸 Raadsvoorstel collegevorming met bijlagen
 - Akkoord
 - Beleid ontheemden
 - Portefeuilleverdeling

Documenten inhoudelijke thema's

🌸 DOM/SOM

- Collegevoorstel en besluit vervolgstappen DOM 2.0 met bijlagen
 - Deelevaluatie
 - Gesprekspunten
 - Financieel overzicht
 - Persbericht
 - Brief dorpen
 - Brief raad
- Collegevoorstel en besluit SOM Dokkum
- Collegevoorstel en besluit verlenging SOM Dokkum
- Financieel overzicht SOM subsidie
- Raadsbesluit SOM Dokkum
- Raadsbesluit verlenging SOM Dokkum
- Raadsbesluit verordening stimuleringslening DOM
- Informatie Dorpen- en wijken budget
- Budgetoverzicht

🌸 Energie (incl toelichting)

- Plan van aanpak Energiearmoede 2022 (met bijlagen)
- Plan van aanpak Volkshuisvestingsfonds 2025
- Plan van aanpak Energietransitie 2021
- Transitievisie Warmte 2021
- Lokale aanpak isolatie 2023
- Proeftuin Aardgasvrije wijken Eanjum 2021
- Beleidskader zonne-energie 2021
- Paraplubestemmingsplan kleine windturbines 2022
- Paraplubestemmingsplan covergisting en mono-mestvergisting
- Ontwerp beleidsregel Zonnepanelen en -collectoren en buitenunits van warmtepompen in beschermde stads- en dorpsgezichten
- Taken en functies CDOKE vanaf 2023
- Raadsbrief stand van zaken (voorbeeld)

🌸 Grondbeleid

- Programma grondbeleid 2025-2028
- Raadsvoorstel en besluit programma grondbeleid (met bijlagen)
- Collegevoorstel verpachting agrarische gronden
- Amendementen Sierteelt en 3 meter strook

🌸 Recreatie en Toerisme

- Agenda voor het waddengebied 2050

- Beleidsnota Gastvrij Fryslan 2028
- Uitvoeringsprogramma Gastvrij FRL 2028
- Position paper Gastvrij FRL 2030
- Raadsvoorstel en besluit ontwikkelkader logiesaccommodaties
- Beleidsregels logiesaccommodaties 2024
- Gebiedsagenda de wind in de zeilen 2019
- Havenbeleid 2024
- Masterplan Opvaarten
- Visie toerisme en recreatie 2020
- Visie waterrecreatie 2013

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.