REKKENKEAMER
noardeast-fryslân

Meer grip krijgen op coalitieafspraken en verantwoording

Deel I conclusies en aanbevelingen

Onderzoek naar de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van de huidige coalitieakkoorden

Rekenkamer Noardeast-Fryslân:

- Ico van Slooten (voorzitter)
- Arjen Brander
- Sjoeke Kooistra (secretaris)

26 januari 2026
2025-216705

Inhoud

1. Inleiding 3
2. Leeswijzer 4
3. Verantwoording 5
4. Hoofdconclusie 6
5. Uitwerking van de onderzoeksvragen en conclusies 7
6. Aanbevelingen 11
7. Afsluitend 12
8. Bestuurlijke reactie college 13
9. Bestuurlijke reactie burgemeester 15
9. Nawoord bij de bestuurlijke reacties 16

1. Inleiding

De rekenkamer Noardeast-Fryslân (hierna: de rekenkamer) heeft onderzocht hoe de coalitieakkoorden van 2022 en 2024 tot stand zijn gekomen, hoe deze in de praktijk zijn uitgewerkt en op welke wijze daarover verantwoording is afgelegd. Dit onderzoek is uitgevoerd met het oog op de komende gemeenteraadsverkiezingen en het daaropvolgende formatieproces in 2026. De gemeenteraad wil zich beter voorbereiden op dat proces en inzicht krijgen in de manier waarop coalitieakkoorden in Noardeast-Fryslân functioneren.

In dit onderzoek is gekeken naar zowel de voorbereiding, inrichting en inhoud van de akkoorden, als naar hun rol in sturing, uitvoering en verantwoording. Daarbij is gebruikgemaakt van interviews, documentonderzoek, analyse van programmasturing en vergelijking met andere gemeenten. Ook is een werksessie met raadsleden gehouden. Het onderzoeksrapport vormt de feitelijke basis onder deze nota.

De centrale vraag luidt:

> *Wat kan de gemeenteraad van Noardeast-Fryslân leren van de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van de huidige coalitieakkoorden—om beter voorbereid te zijn op de formatie van 2026?*

Het onderzoek richtte zich nadrukkelijk niet op politieke keuzes, maar op de bestuurlijke kwaliteit van het proces, de posities en rollen van raad, college en organisatie, en de navolgbaarheid van uitvoering en verantwoording. Door zowel naar de formele afspraken als naar de dagelijkse praktijk te kijken, ontstaat een compleet beeld van hoe de akkoorden in de praktijk werken.

Het doel van dit onderzoek is om de raad in staat te stellen in 2026 bewuste keuzes te maken over:

- de vorm van het akkoord (bijv. raadsagenda, coalitieakkoord op hoofdlijnen);
- de wijze van kaderstelling en sturing;
- de afspraken over uitvoering, monitoring en verantwoording;
- de raad inzicht bieden in hoe hij zijn kaderstellende en controlerende rol vanaf de start naar wens kan inrichten.

Met deze nota presenteert de rekenkamer de belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor de gemeenteraad.

2. Leeswijzer

Het eindrapport van dit onderzoek bestaat uit twee delen.
Dit document, de Nota van conclusies en aanbevelingen, vormt het bestuurlijke deel van het onderzoek. Hierin zijn de belangrijkste resultaten, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer opgenomen. De nota volgt de structuur van het normenkader en de onderzoeksvragen en richt zich op de lessen die de gemeenteraad kan trekken uit de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van de coalitieakkoorden van 2022 en 2024.

Het tweede deel van het onderzoek betreft het rapport van bevindingen, opgesteld door de onderzoekers van Parma Groep. In dat rapport worden de onderzoeksresultaten uitgebreid toegelicht en onderbouwd. Het bevat de uitwerking van de deelvragen, het gehanteerde normenkader, de bespreking van de onderzochte ambities uit de akkoorden en de vergelijking met andere gemeenten. Dit bevindingendeel vormt de feitelijke basis onder deze nota.

Deze nota is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 3 – Verantwoording: beschrijft hoe het onderzoek is uitgevoerd.
- Hoofdstuk 4 – Hoofdconclusie: geeft in één kernachtige duiding weer wat het onderzoek leert over het sturen via akkoorden in Noardeast-Fryslân.
- Hoofdstuk 5 – Deelconclusies en aanbevelingen: werkt de hoofdconclusie uit in thema’s, gekoppeld aan de onderzoeksvragen en het normenkader.
- Hoofdstuk 6 - Aanbevelingen: Bevat de aanbevelingen van de rekenkamer op basis van de conclusies.
- Hoofdstuk 7 – Afsluitend: bevat een reflectie van de rekenkamer op het onderzoek.

3. Verantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd door Parma Groep, in opdracht van de rekenkamer Noardeast-Fryslân. De rekenkamer toetst het gemeentelijk handelen op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid, en heeft daarbij als doel inzicht te bieden in de werking van het lokaal bestuur en de positie van de gemeenteraad.

De keuze voor dit onderwerp is mede ingegeven door signalen uit de gemeenteraad over de wens zich beter voor te bereiden op de formatie van 2026, en door de bredere vraag naar de manier waarop coalitieakkoorden in de praktijk functioneren als stuurinstrument voor beleid, uitvoering en verantwoording.

Onderzoeksopzet
Het onderzoek bestond uit een combinatie van documentanalyse, interviews, een werksessie met de gemeenteraad en een vergelijking van de resultaten van collegevorming van drie andere gemeenten. In totaal zijn meerdere raadsleden, wethouders, ambtenaren en de griffier geïnterviewd. Daarnaast zijn de coalitieakkoorden van 2022 en 2024, de voorbereidingsdocumenten, de rapportages van de (in)formateur en de relevante stukken uit de P&C-cyclus geanalyseerd.

Het onderzoek had nadrukkelijk zowel aandacht voor de zichtbare proceskant (de zogenoemde ‘bovenstroom’) als voor de bestuurlijke praktijk in de dagelijkse uitvoering. Ook is gekeken naar de wijze waarop ambities uit de akkoorden zijn vertaald in beleid, programmasturing en activiteiten, en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd.

Normenkader
Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een normenkader dat is opgebouwd rond vier onderdelen:

1. Voorbereiding van het akkoord – helderheid over vormen, rollen, informatie en ondersteuning.
2. Formatieproces – transparantie, rolvastheid, navolgbaarheid en betrokkenheid van de raad.
3. Inrichting van het akkoord – aard en omvang van afspraken, financiële onderbouwing en sturingsmogelijkheden.
4. Uitvoering en verantwoording – vertaling naar programmasturing, monitoring, indicatoren en rolverdeling tussen raad, college en organisatie.

Deze normen vormen de basis voor de beantwoording van de deelvragen en de formulering van de conclusies en aanbevelingen in deze nota.

Leeswijzer bij de onderzoeksresultaten
De uitgebreide feitelijke onderbouwing, inclusief de samenvattingen per deelvraag, de vergelijking met andere gemeenten en het volledige normenkader, is opgenomen in het rapport van bevindingen.

Deze nota presenteert uitsluitend de bestuurlijke kern: de hoofdconclusie, deelconclusies en aanbevelingen.

4. Hoofdconclusie

Het proces om te komen tot de coalitieakkoorden van 2022 en 2024 in Noardeast-Fryslân zijn het resultaat van bewuste keuzes van de gemeenteraad. De raad heeft gekozen voor een lichte vorm van coalitievorming: een raadsagenda en een coalitieakkoord op hoofdlijnen, zonder financiële kaders en zonder expliciete afspraken over uitvoering en verantwoording. Met deze keuze is nadrukkelijk ruimte gelaten aan het college en de ambtelijke organisatie om ambities nader uit te werken.

Die ruimte is in de uitvoering benut. Ambities uit de coalitieakkoorden zijn vertaald naar beleid en uitvoering via de programmasturing en de P&C-cyclus. Daarmee is de uitvoering in beginsel navolgbaar en transparant georganiseerd. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat het ontbreken van expliciete afspraken over verantwoording ertoe leidt dat de raad deze informatie zelf actief moet samenbrengen. Het coalitieakkoord biedt hiervoor weinig houvast, waardoor de samenhang tussen ambities, uitvoering en verantwoording niet vanzelfsprekend zichtbaar is voor de raad.

De keuze voor een akkoord op hoofdlijnen heeft geleid tot bestuurlijke flexibiliteit, maar ook tot een beperkte explicitering van de kaderstellende rol van de raad. Het onderzoek laat zien dat de informatievoorziening tijdens de formaties formeel is verlopen via rapportages van de (in)formateur, maar dat de ervaren invloed van fracties verschilde. De mogelijkheden voor de raad om vroegtijdig richting te geven aan inhoud, prioritering en financiële keuzes waren beperkt en kwamen vooral tot uiting bij latere momenten in de bestuursperiode, zoals bij de begrotingsbehandeling.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat onderstroomfactoren een wezenlijke rol hebben gespeeld. Verschillen in verwachtingen over transparantie, rolverdeling en betrokkenheid tijdens de formatie werkten door in het onderlinge vertrouwen binnen de raad en in de relatie tussen raad, college en organisatie. Waar afspraken en rollen niet expliciet waren vastgelegd, ontstond ruimte voor interpretatieverschillen. Dit maakte het voor een deel van de raadsleden lastiger om hun kaderstellende en controlerende rol voluit te vervullen en versterkte het gevoel van beperkte invloed.

Deze onderstroom is geen bijzaak. Juist bij een akkoord op hoofdlijnen is vertrouwen een belangrijke drager van het bestuurlijk samenspel. Tegelijkertijd maakt het ontbreken van expliciete kaders en afspraken dit vertrouwen kwetsbaar. Het onderzoek laat zien dat voor de formatie van 2026 niet alleen inhoudelijke en procedurele keuzes van belang zijn, maar ook het expliciet maken van verwachtingen, de kwaliteit van de informatievoorziening en de aandacht voor een gedeeld begrip van rollen en verantwoordelijkheden.

Samenvattend concludeert de rekenkamer dat de uitvoering van de coalitieakkoorden in Noardeast-Fryslân zorgvuldig is georganiseerd, maar dat de raad zichzelf door eigen keuzes minder sturings- en controlemogelijkheden heeft gegeven. Het ontbreken van expliciete afspraken over financiële kaders, informatievoorziening en verantwoording maakt de raad in sterke mate afhankelijk van latere besluitvormingsmomenten en van onderlinge verhoudingen. Onderstroom en vertrouwen speelden daarbij een grotere rol dan vooraf voorzien en vormen een belangrijk leerpunt richting de formatie van 2026.

5. Uitwerking van de onderzoeksvragen en conclusies

Het onderzoek is gestart met de vraag: 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? Voor het antwoord op deze vraag hebben de onderzoekers interviews afgenomen, documenten bestudeerd, een werksessie met de raad gehouden en een vergelijking gemaakt met een aantal andere gemeenten. De onderzoeksvraag is uitgewerkt in deelvragen.

Per deelvraag worden de bevindingen uit het onderzoek kort samengevat, waarna er conclusies worden getrokken.

Deelvraag 1: Hoe zijn de coalitieakkoorden voorbereid en ingericht?
Bevindingen
Het onderzoek laat zien dat bij het eerste akkoord zowel een inhoudelijk als procesmatig informatiepakket beschikbaar was voor de raadsleden. Met de fractievoorzitters zijn afspraken gemaakt over het proces en de ondersteuning daarbij. Bij het tweede akkoord was die voorbereidingstijd er niet en is ook gekozen voor doorgaan op het bestaande materiaal en zijn er geen grote wijzigingen in het akkoord aangebracht. De ondersteuning bij beide akkoorden is op dezelfde manier ingericht: griffie tot aan de intentie voor een coalitie en vanaf daar de ambtelijke organisatie. In het procesverloop is een verschil zichtbaar: in het eerste akkoord is er snel onderhandeld met weinig grote verschillen tussen de fracties in de mate van terugkoppeling. In het tweede akkoord is lang onderhandeld met ruime aandacht voor terugkoppeling aan alle fracties. In beide processen is de raad op de hoogte gehouden via de rapportages van de (in)formateur. Het resultaat van beide formatieprocessen is een raadsagenda en een coalitieakkoord op hoofdlijnen, zonder financieel kader. In het tweede akkoord is een enkel thema wel in detail uitgewerkt. De raadsagenda en het coalitieakkoord zijn niet vastgesteld door de raad. Beide akkoorden zijn geagendeerd tegelijk met het besluit om wethouders te benoemen. Het eerste akkoord is niet inhoudelijk besproken, het tweede akkoord is wel besproken in de raadsvergadering.

Conclusie
De raad heeft in beide onderzochte formatie processen bewust gekozen voor een lichte inrichting van het proces en voor een coalitieakkoord op hoofdlijnen. Daarmee is ruimte geboden aan college en organisatie om ambities verder uit te werken. Het vaststellen van een coalitieakkoord is geen wettelijke verplichting, maar wordt door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wel aanbevolen als middel om de kaderstellende rol van de raad te versterken.

In Noardeast-Fryslân zijn beide akkoorden niet vastgesteld. In 2022 zijn zij zonder inhoudelijk debat voor kennisgeving aangenomen; in 2024 zijn zij wel besproken, maar eveneens niet vastgesteld. Binnen de raad bestaan verschillende opvattingen over de wenselijkheid hiervan. Het ontbreken van vaststelling en financiële kaders maakt dat het akkoord minder functioneert als een door de raad erkend startkader voor de bestuursperiode. Daarmee is de rol van de raad in de beginfase van de bestuursperiode beperkt expliciet gemarkeerd.

Deelvraag 2: Bevatten de akkoorden afspraken over uitvoering en verantwoording en hoe is in de praktijk verantwoording afgelegd?
Bevindingen
De beide akkoorden, die beperkt van elkaar verschillen, bevatten geen afspraken over uitvoering en verantwoording. Er is geen midterm geagendeerd, het college zelf bespreekt de voortgang van het coalitieakkoord wel. De uitvoering van de akkoorden is een verantwoordelijkheid van college en ambtelijke organisatie. Wethouders en ambtenaren geven beiden aan het akkoord actief te gebruiken in de dagelijkse praktijk. Ambtenaren verwijzen ernaar bij voorstellen, wethouders gebruiken het als basis voor gesprekken intern en extern. Ambtenaren hebben het akkoord vertaald in concrete doelen en activiteiten in de programmasturing. De vertaling en koppeling naar begrotingsprogramma's is door de ambtenaren uitgewerkt. Per programma is er een werkwijze waarbij de richting en uitwerking met de bestuurder wordt doordacht (werkwijze programmatafels).
Van een aantal ambities is nagevolgd hoe deze zijn uitgewerkt in de praktijk. De ambities bleken in alle gevallen gekoppeld aan een begrotingsprogramma en uitgewerkt in meer concrete doelen en activiteiten. De uitwerking in indicatoren en de monitoring op de maatschappelijke effecten is nog in ontwikkeling. Bij één ambitie is een wijziging in de koers afgesproken (subsidieprogramma werd omgezet naar een taak in het reguliere beleid), dat was een collegebesluit dat per brief aan de raad is meegedeeld. De raad heeft daarover vragen gesteld aan het college.

Conclusie
Doordat in de coalitieakkoorden geen afspraken zijn opgenomen over uitvoering en verantwoording, heeft de raad zichzelf minder stevig in positie gebracht in zijn controlerende rol. De wijze waarop en het moment waarop verantwoording wordt afgelegd, is daarmee grotendeels aan het college en de ambtelijke organisatie overgelaten.

In de praktijk is de uitvoering van de ambities uit de akkoorden navolgbaar vertaald naar beleid en uitvoering via de programmasturing en de P&C-cyclus.

De verantwoording via P&C-documenten, RaadsAORTA en raadsbrieven is transparant, maar niet ingericht op het coalitieakkoord als geheel. Van raadsleden vraagt dit een actieve en zoekende houding om samenhang te duiden. Hierdoor is de controlerende positie van de raad minder sterk dan mogelijk zou zijn geweest bij vooraf gemaakte afspraken over verantwoording.

In andere gemeenten, zoals in gemeente Assen, maakt de organisatie een conversietabel waarbij de ambities uit het akkoord zijn vertaald in de programmasturing. Een verbeterpunt hierbij is het koppelen van indicatoren en streefwaarden aan de uitgewerkte ambities, waardoor de controlerende rol van de raad versterkt kan worden.

Deelvraag 3: Hoe tevreden is de raad over de invloed op, aard van en verantwoording over het coalitieakkoord?

Bevindingen

De raad ziet in de praktijk wel verbeterruimte voor het verloop van de formatie en ziet geen knelpunten voor invloed op en verantwoording over het coalitieakkoord. Een akkoord op hoofdlijnen wordt passend geacht. De raad ziet als verbeterpunten: aandacht voor de samenstelling van de groep onderhandelaars (zodat een aantal in de raad blijft), het toevoegen van een financieel kader aan het akkoord en een gesprek over het al dan niet vaststellen van een raadsagenda of coalitieakkoord.

Conclusie

De raad is overwegend tevreden over de aard van het coalitieakkoord en acht een akkoord op hoofdlijnen passend bij de bestuursstijl van Noardeast-Fryslân. Ook over de verantwoording in de uitvoeringsfase worden geen fundamentele knelpunten ervaren. Tegelijkertijd ziet de raad ruimte voor verbetering in de invloed en informatiepositie tijdens de formatie en in de eerste fase van de bestuursperiode.

Met name de samenstelling van de onderhandelingsdelegatie, het ontbreken van een financieel kader en het uitblijven van een expliciete keuze over vaststelling van het akkoord beperken de mogelijkheden van de raad om vroegtijdig richting te geven. Daarmee komt de kaderstellende rol van de raad vooral tot uiting bij latere momenten, zoals de begrotingsbehandeling

Deelvraag 4: Hoe zijn coalitieakkoorden in drie andere gemeenten voorbereid en ingericht?

Bevindingen

Voorbeelden uit andere gemeenten die een aanvulling kunnen zijn op de praktijk van Noardeast-Fryslân zijn het opnemen van strategische overwegingen in de inhoudelijke voorbereidingsinformatie, de rol van de raad in de coalitievorming vergroten door tijd en ruimte te nemen voor de onderhandelingen, de raad actief te betrekken bij afspraken die de hele raad aangaan (bestuursstijl en raadsagenda), het eventueel betrekken van inwoners tijdens de formatie en het stellen van eisen aan het akkoord in de opdracht aan de formateur voor meer grip op de uitvoering (een financieel kader, verantwoordingsafspraken).

Conclusie
De vergelijking met andere gemeenten laat zien dat er verschillende manieren bestaan om de rol van de raad in de coalitievorming explicieter te positioneren. Andere gemeenten maken vaker gebruik van inhoudelijke voorbereidingsinformatie met strategische duiding, nemen meer tijd voor het formatieproces en betrekken de raad actiever bij afspraken die de hele raad raken, zoals bestuursstijl en raadsagenda.

Deze verschillen laten zien dat er alternatieven bestaan voor de huidige werkwijze in Noardeast-Fryslân. Tegelijkertijd kan niet vooraf worden vastgesteld in hoeverre een werkwijze uit een andere gemeente in deze context succesvol zal zijn. De meerwaarde zit vooral in het bewust maken van keuzes en het expliciteren van verwachtingen.

Deelvraag 5: Welke lessen kan de gemeente Noardeast-Fryslân leren als het gaat om vormgeving en uitvoering van de akkoorden?
Bevindingen
Uit de vergelijking met andere onderzochte gemeenten blijkt dat er gemeenten zijn die al in de formatiefase expliciete afspraken maken over monitoring en evaluatie van het coalitieakkoord. Dit gebeurt bijvoorbeeld door in de opdracht aan de (in)formateur eisen te stellen aan de inhoud en vorm van het akkoord, zoals het opnemen van financiële kaders en afspraken over momenten van verantwoording richting de raad. Daarmee ontstaat vanaf het begin duidelijkheid over hoe en wanneer de raad wordt geïnformeerd over de voortgang en effecten van het coalitieakkoord.

De gemeente Assen is in het onderzoek een concreet voorbeeld waar de ambities uit het coalitieakkoord systematisch zijn vertaald naar programmasturing, onder andere via een conversietabel die inzichtelijk maakt hoe afspraken uit het akkoord terugkomen in programmadoelen en activiteiten. Deze werkwijze versterkt de informatiepositie van de raad en ondersteunt de controlerende rol, ook al laat het onderzoek zien dat het verder uitwerken van indicatoren en streefwaarden ook daar nog een aandachtspunt blijft.

Conclusie
De raad van Noardeast-Fryslân kan zijn positie als kadersteller en controleur versterken door vooraf explicietere eisen te stellen aan de voorbereiding, inrichting en afronding van het formatieproces. Dit betreft onder meer de kwaliteit van de voorbereidingsinformatie, de rol van de raad tijdens de formatie en het vastleggen van afspraken over monitoring en evaluatie.

Daarnaast kan de democratische legitimiteit van het coalitieakkoord worden vergroot door raadsleden en inwoners een grotere rol te geven in de totstandkoming ervan. Dit sluit aan bij de gekozen bestuursstijl en is in het bijzonder relevant bij een akkoord waarin het thema Mienskip een centrale plaats inneemt.

6. Aanbevelingen

Overkoepelend is de bevinding dat de raad wel bewuste keuzes heeft kunnen maken in de voorbereiding en inrichting van de akkoorden. De raad heeft zichzelf weliswaar kaderstellend in positie gebracht door te werken met een raadsagenda, maar heeft deze agenda zelf niet vastgesteld. Bovendien is er bij het eerste akkoord geen debat gevoerd over het gesloten akkoord, daarin heeft de raad een kans laten liggen op meer democratische legitimiteit. Een aandachtspunt voor de raad is het organiseren van afstemming tussen onderhandelaars en fracties en ook in het meenemen van de hele raad in het onderhandelingsproces kan de raad een grotere rol kiezen. Dat kan de raad afdwingen in de opdrachtformulering aan de (in)formateur.

Aanbeveling 1: Raad, continueer de werkwijze met een raadsbrede agenda en stel deze met de raad vast in een openbare vergadering en geef het college de opdracht deze uit te werken.

Aanbeveling 2: Raad, zorg tijdens het formatieproces voor voldoende tijd en ruimte om de ambities ook met de beoogde coalitiefracties af te stemmen.
De akkoorden zijn op hoofdlijnen gesloten en bevatten geen financieel kader. Zowel voor raad als college is het verstandig om dat wel op te nemen – het maakt scherp waarmee het college de ambities wil realiseren en vergroot daarmee de bestuurskracht. Het daarbij aangeven van de relevante indicatoren voor voortgang draagt extra bij aan de controlerende rol van de raad. Ook in de voorbereidende informatie kan hierop voorgesorteerd worden – door financiële en inhoudelijke informatie over de stand van zaken nu, maar ook op de langere termijn.

Aanbeveling 3: Raad, versterk je rol als kaderstellend orgaan en zorg voor meer bestuurskracht van de coalitie door in het akkoord aandacht te hebben voor de investeringen op de middellange termijn. Neem daarvoor een financieel kader op in het coalitieakkoord. Borg dit in de opdracht aan de (in)formateur.
De raad kan zichzelf beter positioneren in de controlerende rol door afspraken over verantwoording op te nemen in het akkoord. Als de raad vooraf nadenkt over de indeling van het akkoord en de vertaling ervan in de begroting/kadernota, kan de raad zijn controlerende rol regisseren. Hoewel de raad nu niet betrokken was bij de vertaling van de ambities in de reguliere P&C documenten, heeft de organisatie deze vertaalslag wel gemaakt en daarmee zijn de ambities navolgbaar voor de raad. De raad moet daar wel zelf naar zoeken.

Aanbeveling 4: Raad, versterk je rol als controleur door in het coalitieakkoord afspraken op te nemen over uitvoering en verantwoording van de voortgang. Geef het college de opdracht dit navolgbaar en controleerbaar te maken in de programmasturing en in de P&C cyclus, maak daarbij gebruik van een conversietabel.

Aanbeveling 5: College, zorg bij de vertaling van ambities in concrete doelen en activiteiten ook voor relevante indicatoren waarmee de voortgang in het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten zichtbaar gemaakt wordt. Maak daarvoor gebruik van de (brede welvaarts)monitoren die daarvoor beschikbaar zijn.

7. Afsluitend

Met dit onderzoek heeft de rekenkamer inzicht gegeven in de wijze waarop in Noardeast-Fryslân wordt gestuurd via coalitieakkoorden, en in de consequenties die keuzes daarin hebben voor de positie van de gemeenteraad. Het onderzoek laat zien dat de raad bewuste keuzes heeft gemaakt over de vorm en inrichting van de akkoorden, en dat college en organisatie deze akkoorden in de uitvoering zorgvuldig en navolgbaar hebben vertaald naar beleid en uitvoering.

Tegelijkertijd maakt het onderzoek duidelijk dat deze keuzes ook grenzen kennen. Door geen financiële kaders en geen afspraken over uitvoering en verantwoording op te nemen, heeft de raad zichzelf minder houvast gegeven in zijn kaderstellende en controlerende rol. Dat vraagt in de praktijk om een actieve houding van raadsleden om informatie te duiden en samenhang te blijven zien.

Naast formele structuren spelen ook minder zichtbare factoren een rol. Onderstroom, verwachtingen en vertrouwen beïnvloeden hoe processen worden ervaren en hoe effectief de raad zijn rol kan vervullen. Juist bij akkoorden op hoofdlijnen is het expliciet maken van rollen, afspraken en informatievoorziening van belang om verschillen in interpretatie te voorkomen.

De aanbevelingen in dit rapport bieden de gemeenteraad handvatten om bij de formatie van 2026 bewuster keuzes te maken over de vorm van het akkoord, de eigen rol daarin en de manier waarop uitvoering en verantwoording worden georganiseerd. Daarmee kan de raad zijn kaderstellende en controlerende positie versterken, zonder afbreuk te doen aan bestuurlijke flexibiliteit.

De rekenkamer spreekt haar waardering uit voor de openheid van alle betrokkenen en voor de zorgvuldige medewerking aan dit onderzoek. Zij vertrouwt erop dat de uitkomsten van dit onderzoek bijdragen aan een lerend bestuur en een sterk samenspel tussen raad, college en organisatie in Noardeast-Fryslân.

8. Bestuurlijke reactie college

BESTUURLIJKE REACTIE OP AANBEVELINGEN REKENKAMERONDERZOEK COALITIEAKKOORD

Inleiding

De Rekenkamer Noardeast-Fryslân heeft een onderzoek uitgevoerd naar de totstandkoming en uitwerking van de coalitieakkoorden van 2022 en 2024, en gevraagd om een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Met deze reactie geven wij daar invulling aan.

Wij waarderen het grondige onderzoek en de aanbevelingen die zijn gedaan. Het college herkent de intentie van de rekenkamer om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken en de bestuurskracht te vergroten. Tegelijkertijd kiezen wij voor een aanpak die aansluit bij het bestaande sturingsmodel van onze gemeente: programmasturing in combinatie met een robuuste Planning & Control (P&C)-cyclus. Deze werkwijze voorkomt dubbeling en complexiteit en biedt de raad een transparant instrumentarium om zijn rol effectief uit te oefenen.

Onze lijn is dat het coalitieakkoord een politiek-bestuurlijk document op hoofdlijnen blijft. Financiële kaders, indicatoren en verantwoording worden geborgd in de reguliere P&C-documenten (kadernota, programmabegroting, tussenrapportages en jaarrekening). Transparantie versterken wij door in deze documenten expliciet te markeren welke onderdelen voortkomen uit het coalitieakkoord. Daarmee blijft de raad goed in positie, zonder het instrumentarium te verzwaren.

Hieronder volgt onze reactie.

Reactie op aanbevelingen 1 t/m 4:

Aanbevelingen:

1. Raad, continueer de werkwijze met een raadsbrede agenda en stel deze met de raad vast in een openbare vergadering en geef het college de opdracht deze uit te werken.
2. Raad, zorg tijdens het formatieproces voor voldoende tijd en ruimte om de ambities ook met de beoogde coalitiefracties af te stemmen. Neem een financieel kader en relevante indicatoren op in het coalitieakkoord.
3. Raad, versterk je rol als kaderstellend orgaan door in het akkoord aandacht te hebben voor investeringen op de middellange termijn en afspraken over verantwoording.
4. Raad, versterk je rol als controleur door in het coalitieakkoord afspraken op te nemen over uitvoering en verantwoording van de voortgang. Maak gebruik van een conversietabel.

Reactie:

De aanbevelingen 1 tot en met 4 zijn primair gericht aan de gemeenteraad. Het college reageert uitsluitend op de sturingsimplicaties die hieruit voortvloeien. Ons uitgangspunt is dat het coalitieakkoord een politiek-bestuurlijk document op hoofdlijnen blijft. Financiële kaders, indicatoren en afspraken over verantwoording worden geborgd in de reguliere P&C-cyclus.

Wij onderschrijven het belang van transparantie en een goede informatiepositie voor de raad. Wij willen deze aanbeveling benutten door in P&C-documenten duidelijk te markeren welke onderdelen voortkomen uit het coalitieakkoord.

Dit voornemen maakt de koppeling transparant, biedt inzicht in doorgevoerde wijzigingen en maakt een midterm-review mogelijk. Zo versterken we de transparantie en creëren we de mogelijkheid om tussentijds te beoordelen of ambities worden gerealiseerd, zonder het sturingsmodel te verzwaren.

Reactie op aanbeveling 5

Aanbeveling:

5. College, zorg bij de vertaling van ambities in concrete doelen en activiteiten ook voor relevante indicatoren waarmee de voortgang in het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten zichtbaar wordt. Maak gebruik van brede welvaartsmonitoren.

Reactie:
Wij onderschrijven het belang van inzicht in maatschappelijke effecten en voortgang. Hiervoor hanteren wij programmasturing als leidend principe en borgen wij indicatoren in de reguliere P&C-documenten. Deze documenten bevatten doelen, middelen en relevante indicatoren, zodat de raad zijn controlerende rol goed kan uitoefenen.

De aanpak Financieel Comfort, die door de rekenkamer als positieve ontwikkeling is benoemd, versterkt deze werkwijze. Hiermee zorgen wij voor een duidelijke koppeling tussen ambities, financiële kaders en maatschappelijke effecten binnen de P&C-cyclus. Daarbinnen benutten wij indicatoren en monitoren we, om voortgang inzichtelijk te maken.

Slotbeschouwing

Samenvattend begrijpt het college de aanbevelingen die de Rekenkamer doet, maar kiest het voor een consistente aanpak waarin programmasturing en de P&C-cyclus leidend zijn. Dit instrumentarium is robuust, transparant en voorkomt dubbeling. Het coalitieakkoord blijft een politiek-bestuurlijk document op hoofdlijnen, terwijl financiële kaders, indicatoren en verantwoording worden geborgd in de reguliere P&C-documenten. Wij stellen de Raad voor dit te versterken door wijzigingen vanuit het coalitieakkoord expliciet te markeren en gebruik te maken van bestaande monitoren en de aanpak Financieel Comfort. Daarmee blijft de raad optimaal in positie voor zijn kaderstellende en controlerende rol. Hiermee sluiten wij aan bij de intentie van de rekenkamer om transparantie en bestuurskracht te vergroten, binnen een eenduidig en robuust sturingsmodel.

9. Bestuurlijke reactie burgemeester

Boargemaster
Noardeast-Fryslân

Geachte leden van de Rekenkamer,

Allereerst dank ik u hartelijk voor de gelegenheid om als burgemeester te mogen reageren op het conceptrapport inzake de coalitievorming. De artikelen 9, 34 en 53 van de Gemeentewet vormen tezamen de juridische basis voor de betrokkenheid van de burgemeester bij dit proces — niet als actor of deelnemer, maar als voorzitter van raad en college, vanuit de verantwoordelijkheid voor de algehele bestuurbaarheid van de gemeente.

Uw rapport acht ik goed, evenwichtig en zeer bruikbaar voor onze gemeente. Ik deel uw hoofdconclusie dat de verankering van het coalitieakkoord explicieter en steviger zou moeten plaatsvinden. Dat geldt wat mij betreft niet zozeer binnen de ambtelijke organisatie, maar vooral binnen de gemeenteraad en het college, en in het bijzonder binnen de coalitiefracties zelf. In dat licht kan het waardevol zijn om een eventueel coalitieakkoord expliciet door de gemeenteraad te laten vaststellen, zodat raadsleden zich daarover uitspreken en het akkoord ook formeel wordt gedragen.

Bijzonder waardevol vind ik uw observaties over de zogenoemde onderstroomfactoren. Deze factoren spelen in de praktijk vaak een wezenlijke — en soms onbedoeld bepalende — rol bij het welslagen van een coalitie. Ik begrijp goed dat de insteek van de rekenkamer primair is gericht op de sturings- en controlemogelijkheden van de raad ten aanzien van het coalitieakkoord. Dat is logisch en passend bij uw taak en positie. Tegelijkertijd wil ik benadrukken dat juist de onderstroomfactoren in de praktijk vaak doorslaggevend zijn. Het verdient daarom aanbeveling om voldoende tijd en aandacht te besteden aan de verschillende fases van de coalitievorming. Festina lente.

De volgende aandachtspunten leiden wat mij betreft niet tot bijstelling van uw conclusies, maar zijn bedoeld als aanvullende reflecties vanuit bestuurlijke praktijkervaring, ter verdieping van het rapport voor de lezers.

Ten eerste: maak aan het begin van het proces expliciet welk type proces wordt gevolgd bij de coalitievorming. Spreek duidelijk — en bij voorkeur ook publiekelijk — uit welk type coalitieakkoord wordt nagestreefd, bevraag elkaar daarop en probeer tot een eensluidende keuze te komen. Zorg daarbij voor maximale transparantie, zowel richting de gemeenteraad als richting de inwoners.

Ten tweede: erken dat een coalitieakkoord meer is dan een opsomming van afspraken. Neem als formerende partijen de tijd om met elkaar te spreken over wat u in gezamenlijkheid bindt. Formuleer een samenbindend motto of uitgangspunt. Dat kan bijdragen aan onderling vertrouwen en gemeenschappelijkheid. Stel u daarbij kwetsbaar op door te benoemen wat u bezighoudt, waar zorgen zitten en waar verwachtingen uiteenlopen. Alleen zo kunnen onderstroomfactoren daadwerkelijk zichtbaar worden en bespreekbaar blijven.

Ten derde: zorg ervoor dat een coalitieakkoord daadwerkelijk wordt gedragen door de betrokken raadsfracties. Laat het formatieproces niet uitsluitend plaatsvinden tussen (beoogde) wethouders, maar betrek de volledige fracties actief. Spreek vooraf af wat men als fractie wil bereiken en waar de ondergrenzen liggen. Overweeg om fractieleden een inhoudelijke bijdrage te laten leveren aan onderdelen van het akkoord, bijvoorbeeld via thematische tafels (bijv. landbouw, wonen of sociaal beleid). Dit vergroot het eigenaarschap en maakt het coalitieakkoord tot een gezamenlijk document.
Tegelijkertijd geldt dat een coalitieakkoord niet volledig dichtgetimmerd hoeft te zijn: kies voor een akkoord op hoofdlijnen en laat ruimte voor inbreng van coalitiefracties én oppositie. Maak ook expliciete afspraken over de omgang met financiële mee- of tegenvallers.

Tot slot: wees terughoudend met wollige formuleringen en uitstelzinnen onder het motto "dat zien we later wel". Dergelijke formuleringen leiden er in de praktijk vaak toe dat onduidelijkheden alsnog moeten worden opgelost, soms onder minder gunstige omstandigheden. Juist aan het einde van het formatieproces, wanneer de vermoeidheid toeslaat en het resultaat dichtbij is, blijft scherpte op formuleringen van groot belang.

Ik hoop dat deze reflecties bijdragen aan de verdere duiding en benutting van uw rapport binnen raad en college. Nogmaals dank voor uw zorgvuldige onderzoek en voor de moed om dit voor het gemeentebestuur zo wezenlijke proces onderwerp van analyse te maken.

Met vriendelijke groet,

mr. J.G. Kramer
Burgemeester

9. Nawoord bij de bestuurlijke reacties

Wij danken het college en de burgemeester voor de bestuurlijke reacties op ons onderzoek naar de totstandkoming en uitwerking van de coalitieakkoorden 2022 en 2024. De toon is constructief. En beide reacties zijn inhoudelijk complementair: het college reageert vanuit het sturingsmodel en de P&C-cyclus, terwijl de burgemeester juist bestuurlijke reflectie toevoegt over proces, rolvastheid en de “onderstroom” in de coalitievorming.

Waardering en herkenning

Wij herkennen in beide reacties dat de bedoeling van ons onderzoek wordt onderschreven: het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad en het vergroten van transparantie over hoe coalitieafspraken doorwerken in beleid en uitvoering. De burgemeester onderschrijft bovendien expliciet onze hoofdconclusie dat verankering steviger en explicieter kan, met name in de interactie tussen raad, college en coalitiefracties. Dat helpt om het gesprek op het juiste niveau te voeren.

Keuze college: hoofdlijnen in het akkoord, borging in P&C

In de college-reactie zien wij een bewuste keuze om het coalitieakkoord op hoofdlijnen te houden. Daarmee kiest het college ervoor om financiële kaders, indicatoren en afspraken over verantwoording vooral via programmasturing en de P&C-cyclus te borgen, in plaats van deze explicieter in het coalitieakkoord te verankeren. Deze lijn kan werken, mits de raad dit ook zo wil en de doorwerking consequent zichtbaar wordt gemaakt.

Uitnodiging aan de raad

In lijn met de bestuurlijke reflectie van de burgemeester, waarin juist ook het proces, de rolverdeling en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en college worden benadrukt, nodigen wij de raad uit om hierover het gesprek te voeren: welke mate van verankering in het coalitieakkoord vindt de raad wenselijk, en hoe wil zij de doorwerking en transparantie richting uitvoering het liefst organiseren?

Tot slot

De rekenkamer handhaaft de conclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in het rapport. Wij voegen de bestuurlijke reacties integraal toe. Wij geven de gemeenteraad in overweging om de opvolging expliciet te agenderen, zodat raad en college samen heldere keuzes maken over de gewenste verankering en de wijze van verantwoording gedurende de bestuursperiode.