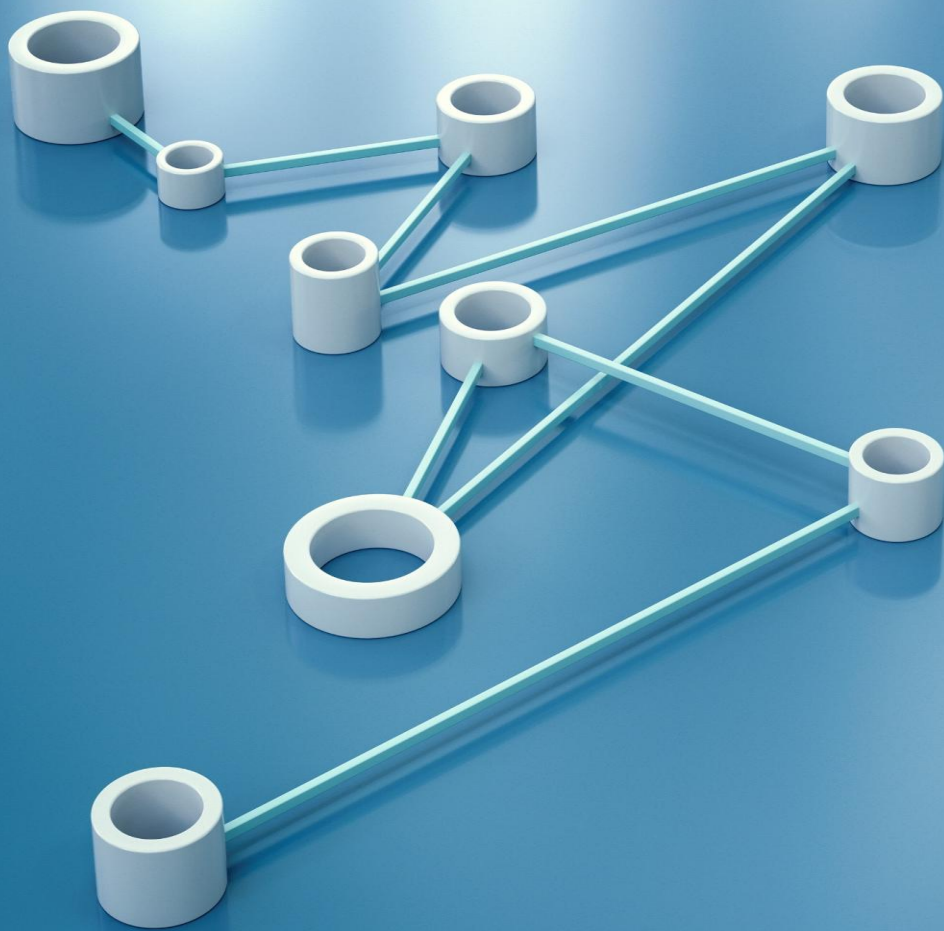




Onderzoek totstandkoming coalitieakkoord Leiderdorp

In opdracht van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp

Sarah Kamphuis & Loek Schueler

2 mei 2025

1. Aanleiding, doel en resultaat

Aanleiding

In het verleden kende Leiderdorp een traditie om in uitgebreide coalitieakkoorden de politieke regie voor een groot aantal onderwerpen voor een collegeperiode vast te leggen. Vaak ging dit gepaard met een gedetailleerde invulling van oplossingsrichtingen. Volgens de huidige coalitie - bestaande uit Lokale Partij Leiderdorp (LPL), PvdA-Groenlinks en CDA - leidde dit tot een verschraving van het politieke debat en beperking van het oplossend vermogen voor vraagstukken die in een periode van vier jaar kunnen veranderen. Daarom hebben de coalitiepartijen in 2022 een andere insteek gekozen. Zij sloten een breed en algemeen akkoord van vijf pagina's met als titel 'De politieke opdrachten voor een toekomstbestendig Leiderdorp'. Daarin formuleerden zij de doelen en streefbeelden zoveel mogelijk in algemene termen en doelstellingen (het 'wat') en gaven zij het nieuwe college de opdracht om daarvoor het juiste instrumentarium te ontwikkelen en een passende implementatiemethodiek te kiezen (het 'hoe'). In oktober 2024 heeft al een mid-term review plaatsgevonden waarin is onderzocht op welke wijze tot op heden aan de doelstellingen uit het coalitieakkoord is gewerkt en wat in dat kader nog wordt uitgevoerd. Nu wil de Rekenkamer nagaan welke effecten de nieuwe manier van werken bij de totstandkoming van het coalitieakkoord heeft gehad. De Rekenkamer wil inzicht krijgen in de effectiviteit van het akkoord en de daarin gemaakte afspraken als beleidsinstrument voor het gemeentebestuur.

Jullie vraag

De Rekenkamer heeft ons vanuit organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het coalitieakkoord van Leiderdorp met de volgende hoofdvraag:

'Welke effecten heeft de nieuwe manier van werken bij de totstandkoming van het coalitieakkoord met zich meegebracht en welke lessen zijn daaruit te trekken ten behoeve van de komende college onderhandelingen?'

Daarbij geven jullie nadrukkelijk aan dat het gaat om een procesevaluatie. Centraal staat hoe dit brede coalitieakkoord tot stand is gekomen, welke (ambtelijke) partijen hierin zijn betrokken en in hoeverre dit bijdraagt aan breder draagvlak voor de gemeentelijke politiek in zowel de raad en de ambtelijke organisatie als in de maatschappij. Uiteraard is daarbij aandacht voor het effect van de gemaakte afspraken in de praktijk. Maar het is géén politiek oordeel over de gemaakte afspraken of herhaling van de mid-term review, waarin is onderzocht in hoeverre de inhoudelijke doelstellingen uit het coalitieakkoord zijn behaald.

Doel

Het **doel** van onze inzet is inzicht geven in de effecten van de nieuwe manier van werken bij de totstandkoming van het coalitieakkoord in 2022 en welke lessen daaruit zijn te trekken ten behoeve van de komende onderhandelingen, waarbij aandacht is voor de belangen van partijen in het proces (coalitie, oppositie, college, inwoners en ambtenaren). Dit geeft de Rekenkamer inzicht in de effectiviteit van het akkoord en de daarin gemaakte afspraken als beleidsinstrument voor het gemeentebestuur. De Rekenkamer wil op basis van dit onderzoek aanbevelingen meegeven aan de partijen die na de verkiezingen van 2026 met elkaar gaan onderhandelen om op een zo effectief mogelijke manier afspraken te maken over de doelstellingen van het nieuwe college.

Resultaat

Het **resultaat** van onze inzet is een bondige rapportage waarin wij beschrijven welke effecten van de nieuwe manier van werken bij de totstandkoming van het coalitieakkoord uit het onderzoek blijken en welke lessen daaruit zijn te trekken voor de komende college onderhandelingen.

2. Onze visie op jullie vraag

Lerend onderzoeken

Binnen Hiemstra & De Vries zien we een evaluatieonderzoek als een kans om te leren. We kijken terug, maar altijd met het doel om van daaruit nieuwe stappen te zetten richting de toekomst. Voor ons is een evaluatie niet bedoeld om te oordelen of veroordelen, maar om te zorgen dat belangrijke inzichten en lessen worden opgehaald. In dit onderzoek halen we bij betrokkenen op hoe zij het proces van de totstandkoming van het coalitieakkoord ervaren hebben. Daarbij werken vanuit de methode ‘waardierend onderzoeken’. We hebben oog voor wat goed werkt en al aanwezig is, maar kijken ook naar wat in de toekomst nog beter kan.

Oog voor boven- en onderstroom

Wij werken altijd met aandacht voor de boven- en onderstroom in een politiek gevoelige setting. De bovenstroom bestaat uit wat zichtbaar is en zich ‘boven de tafel’ afspeelt, zoals werkprocessen, sturingsprincipes en in dit geval: een coalitieakkoord. De onderstroom gaat over dynamieken en gedragspatronen die niet feitelijk waarneembaar zijn, maar wel veel invloed hebben op de bovenstroom. Boven- en onderstroom zijn beide belangrijk. Veranderingen in de bovenstroom zijn noodzakelijk voor verankering van nieuw gedrag. Voor de onderstroom geldt dat als er ‘onder tafel’ iets speelt, je ‘boven tafel’ nog zo hard kan werken, maar de kans op succes klein is.

Onafhankelijk en vanuit verbinding

Onze rol en werkwijze kenmerkt zich door onafhankelijkheid en deskundigheid. Daarnaast hebben we een verbindende stijl. Maar verbinding gaat niet ten koste van scherpte. Onze gesprekken zijn bewust scherp met als doel om de vinger op de zere plek te leggen, zonder met mensen of organisatieonderdelen af te rekenen. We weten immers dat vanuit verbinding de grootste openheid ontstaat om te kunnen leren.

3. Normenkader

Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben wij een normenkader opgesteld waarin wij afbakenen wat wij precies gaan onderzoeken. Het normenkader is de onderzoeksbril die we samen opzetten om tot een goede analyse en helder onderzoeksresultaat te komen. In dit normenkader werken wij uit welke deelvragen wij beantwoorden om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen. Hierin hebben wij de onderzoeksvragen uit jullie uitvraag (zie bijlage 1) meegenomen. De normstelling geeft aan waarop wij de onderwerpen uit de deelvragen zullen analyseren en beoordelen. Aan de start van onze samenwerking zullen wij dit normenkader waar nodig aanvullen, aanscherpen en vervolgens definitief vaststellen.

De hoofdvraag is een belangrijk uitgangspunt voor het normenkader: *Welke effecten heeft de nieuwe manier van werken bij de totstandkoming van het coalitieakkoord met zich meegebracht en welke lessen zijn daaruit te trekken ten behoeve van de komende college onderhandelingen?* In de hoofdvraag staat het begrip ‘effecten’ centraal. Specifiek gaat het om de effecten van ‘de nieuwe manier van werken’, wat betekent dat we kijken naar de elementen die deze keer (bewust) anders waren dan voorgaande keren. Het meten van effecten is complex: een causaal verband tussen de nieuwe werkwijze en wat er gebeurt in de praktijk is vaak moeilijk hard te maken.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard, wat betekent dat we ons beeld van de effecten grotendeels zullen baseren op de ervaringen van betrokkenen. Wij beschouwen de ervaringen van onze gesprekspartners als input voor een feitelijke onderbouwing: Als mensen situaties als werkelijk definiëren, dan zijn de gevolgen van die situaties ook werkelijk. Hierin is het zaak om scherp te blijven in het onderscheid tussen feiten en meningen, waarbij we in de interviews actief doorvragen naar onderbouwingen en voorbeelden. Op basis van de gesprekken formuleren wij onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Verder is de vraag gericht op het trekken van ‘lessen’, wat betekent dat we in het onderzoek kijken naar wat behouden of verbeterd moet worden in de toekomst.

Deelaspect	Deelvragen	Normstelling/duiding	Methode
Aard en karakter van de afspraken	Wat was de aard en het karakter van de afspraken?	De nieuwe werkwijze omvat het formuleren van ‘brede en algemene’ afspraken. Voor de context is het belangrijk te duiden in hoeverre hier sprake van is. We onderscheiden vier typen afspraken: <i>Open procesafpraak</i>: afspraak waarin een intentie is vastgelegd en het concreet te bereiken resultaat en de wijze waarop (nog) niet zijn bepaald. <i>Open uitvoeringsafpraak</i>: afspraak waarin een doel is vastgelegd en de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven en het resultaat (nog) niet of ten dele is bepaald. <i>Gesloten procesafpraak</i>: afspraak waarin een intentie, het resultaat en de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven is vastgelegd. <i>Gesloten uitvoeringsafpraak</i>: afspraak waarin een doel, resultaat en wijze waarop deze moeten worden bereikt is vastgelegd.	Documentanalyse

Uitvoering, monitoring en opbrengst van de afspraken

- Wat was de opbrengst van de afspraken?
- Op welke wijze heeft de implementatie van de afspraken (het 'hoe') vorm gekregen in het beleid en de uitvoering?
- Hoe heeft monitoring plaatsgevonden?
- Welke factoren maakten de afspraken succesvol en welke niet?
- In hoeverre werden signalen uit de samenwerking meegenomen in de uitvoering van de afspraken?
- In hoeverre is de uitvoering anders i.r.t. voorgaande bestuursperiodes?

Om iets te kunnen zeggen over het effect van de nieuwe werkwijze, zoomen we eerst in op de gemaakte afspraken en wat daarmee is gebeurd in de praktijk. We vragen betrokkenen naar hun mening, ervaringen en onderbouwing daarvan met concrete voorbeelden. Waar mogelijk onderbouwen we dit met informatie uit documenten.

We zoomen hier kort in op het sociaal domein, waarbij wij het sociaal domein als voorbeeld gebruiken. Er is hier nadrukkelijk geen sprake van een evaluatie van het sociaal domein. De input verwerken we ter illustratie bij onze bevindingen.

Documentanalyse
Interviews

Totstandkoming van de afspraken

- In hoeverre is in de totstandkoming van de afspraken voldoende aandacht geweest voor:
- Uitvoerbaarheid?
 - Financiële randvoorwaarden en gevolgen?
 - Betrekken van het ambtelijk apparaat in een adviserende rol?
 - Signalen uit de samenleving?
- In hoeverre zijn de 'Leiderdorpse verkenningen' uit 2022 behulpzaam geweest bij totstandkoming van het akkoord?

We maken bewust onderscheid tussen de afspraken zelf en het proces van totstandkoming. Er kan (volgens betrokkenen) (on)voldoende aandacht zijn geweest voor bepaalde onderwerpen, ongeacht de uitkomst in de praktijk. We vragen betrokkenen naar hun mening, ervaringen en onderbouwing daarvan met concrete voorbeelden. Waar mogelijk onderbouwen we dit met informatie uit documenten.

Interviews
Documentanalyse

Bijdrage van de werkwijze aan de beoogde (maatschappelijke) doelen

- In hoeverre heeft de gevolgde werkwijze positief dan wel negatief bijgedragen aan:
- Het gewenste politieke debat binnen- en buiten de gemeenteraad?
 - Een breder draagvlak?
 - Actieve participatie van burgers?
 - Het beter inspelen op ontwikkelingen buiten de gemeente?

Om dit te kunnen duiden, vragen we betrokkenen per beoogd doel naar hun tevredenheid over de mate waarin de werkwijze daaraan heeft bijgedragen. Om dit goed te kunnen onderbouwen, vragen we naar de verschillen die zij ervaren ten opzichte van voorgaande werkwijzen en om concrete voorbeelden die dit illustreren.

Interviews

- Invulling geven aan de veranderde rol van de gemeente in complexe maatschappelijke vraagstukken?

Op basis van de antwoorden op bovenstaande vragen, concluderen wij welke lessen te trekken zijn. Hier kijken we niet normerend, maar met een lerend perspectief om lessen te trekken voor de toekomst en aanbevelingen te doen.

4. Aanpak

Stap 1 – Een goede start

We maken een goede start met het onderzoek door bij aanvang te zorgen voor eenduidige verwachtingen en heldere afspraken. Een goede opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is voor ons essentieel om succesvol te zijn in een opdracht. We organiseren daarom een startgesprek met jullie als opdrachtgever. Wat ons betreft staan de volgende onderwerpen op de agenda:

- Kennismaking;
- Verwachtingen van het onderzoek;
- Aanpak en planning van het onderzoek, met specifieke aandacht voor:
 - De onderlinge rolverdeling en werkafspraken tussen de Rekenkamer en Hiemstra & De Vries;
 - Afbakening van de onderzoeksperiode en deadlines;
 - Belangrijke documenten voor de documentanalyse en datum aanleveren;
 - Belangrijke stakeholders en personen die worden uitgenodigd voor de groepsinterviews.
- Bespreken en aanscherpen normenkader;
- Afstemmingsmomenten plannen met jullie als opdrachtgever;
- Communicatie naar betrokkenen.

We vragen jullie om kort na het startgesprek de benodigde documentatie en contactgegevens van betrokkenen aan te leveren. In dit voorstel gaan wij ervanuit dat jullie de interviews met betrokkenen inplannen en het onderzoek bij hen aankondigen.

Stap 2 – Documentanalyse

Met deze stap verkrijgen we inzicht in de gemaakte afspraken en totstandkoming van het huidige coalitieakkoord. Daartoe voeren we de volgende activiteiten uit:

- Een beknopte analyse van de meest relevante documenten die inzicht geven in de afspraken en het proces van totstandkoming van het huidige coalitieakkoord. Samen met jullie bepalen we welke documenten dat zijn. Op voorhand denken we in ieder geval aan:
 - Het huidige coalitieakkoord (2022 – 2026);
 - Het vorige coalitieakkoord (2018 – 2022);
 - De mid-term review van het huidige coalitieakkoord (2022);
 - Documenten die inzicht geven in hoe het proces eruitzag en wie daarbij betrokken was.
- Een korte analyse van de gemaakte afspraken, waarbij we deze indelen in de vier typen afspraken uit het normenkader.

De rekenkamer is verantwoordelijk voor het tijdig en juist aanleveren van de stukken voor de documentanalyse.

Stap 3 – Interviews

De belangrijkste onderzoeksmethode om de hoofdvraag te beantwoorden is het houden van kwalitatieve interviews met betrokkenen bij de totstandkoming van het coalitieakkoord. Daarin onderzoeken we de verschillende elementen van het normenkader. Gezien de aard- en hoeveelheid van de betrokken personen kiezen we er in overleg met jullie als opdrachtgever voor om zowel individuele interviews als groepsinterviews te houden. Wat passend is per doelgroep stemmen we definitief met jullie af in het startgesprek. Op voorhand doen wij hieronder een voorstel.

We voeren in deze stap de volgende activiteiten uit:

- Voorbereiding van de interviews, onder meer door het opstellen van een interviewleidraad.

- 5 individuele interviews van 1 uur met:
 1. Burgemeester Tjarda Struik;
 2. Wethouder Herman Romeijn (LPL);
 3. Wethouder Daan Binnendijk (CDA);
 4. Griffier H       Fobler;
 5. Gemeentesecretaris Marije Roos.
- 4 groepsinterviews van 1 uur:
 6. 1 interview met de onderhandelaars van de politieke partijen;
 7. 2 interviews met (afvaardiging van) raadsleden samengesteld vanuit zowel de coalitie als de oppositie;
 8. 1 interview met belangenorganisatie: adviesraad sociaal domein.
- Analyse van de interviews op basis van het normenkader.

In overleg met de rekenkamer, zullen wij de interviews proberen op een logische manier te plannen indien de beschikbaarheid van de te interviewen personen dit toelaat, door bijvoorbeeld als eerst de gemeentesecretaris te spreken en pas op een later moment de griffier. In de interviews gaan wij actief zoeken naar bewijzen en onderbouwingen voor stellingen die worden gedaan. Deze input verwerken we tot onderbouwde bevindingen en aanbevelingen voor de toekomst. We kiezen ervoor om 1 interview te houden met de adviesraad sociaal domein, om aan de hand daarvan een voorbeeld op te stellen van wat de effecten zijn van het coalitieakkoord in de maatschappij. Dit zal als een illustratief kader in de rapportage worden meegenomen.

We gaan in beginsel uit van interviews met twee adviseurs, fysiek op locatie bij de gemeente Leiderdorp. In dit voorstel reserveren wij drie kalenderdagen op locatie. Voor het effectief inplannen van de interviews, maken wij gebruik van secretariële ondersteuning vanuit de rekenkamer. We kunnen ons voorstellen dat het door beschikbaarheid van onze gesprekspartners niet mogelijk is om alle gesprekken op drie dagen te plannen. In dat geval plannen we de overige gesprekken digitaal via MS Teams.

Stap 4 – Rapportage

In deze laatste stap werken wij onze bevindingen uit in een rapportage die antwoord geeft op de hoofdvraag. Daarmee geven we de Rekenkamer inzicht in de effecten van de nieuwe manier van werken bij de totstandkoming van het coalitieakkoord en de lessen die daaruit te trekken zijn ten behoeve van de komende college onderhandelingen. De elementen uit het normenkader komen in de rapportage terug.

We voeren in deze stap de volgende activiteiten uit:

- Opstellen van de conceptrapportage;
- Bespreking van de conceptrapportage met de Rekenkamer;
- Ambtelijk hoor/wederhoor (AHWH) met gemeentesecretaris en griffier;
- Verwerking feedback Rekenkamer en ambtelijke hoor/wederhoor;
- Oplevering eindrapportage aan de Rekenkamer.

De rapportage zal gekenmerkt worden door een top-down structuur, waarbij wij eerst onze conclusies en sub-conclusies presenteren. Vervolgens wordt dit aangevuld met voorbeelden en onderbouwingen vanuit de interviews en documenten. Hieruit volgen de lessen voor de toekomst voor de aankomende onderhandelaars. De rapportage zal opgeleverd worden in PDF formaat. In het rapport zullen wij ook aandacht schenken aan de onderzoeksmethoden, waarbij we de principes van betrouwbaar en valide kwalitatief onderzoek zullen aanhouden.

5. Team & dagenraming

Hiemstra & De Vries bestaat inmiddels ruim 20 jaar. Onze adviseurs en trainers helpen organisaties die beter willen worden in het realiseren van maatschappelijke doelen. Dit doen we door samen nieuwe perspectieven te creëren, de wijze van organiseren krachtig en eenduidig te maken en mensen en teams te laten groeien in hun professionaliteit. Hiemstra & De Vries werkt jaarlijks aan vele organisatievraagstukken voor publieke organisaties. Regelmatig voeren wij ook onderzoek uit voor rekenkamers. De adviseurs die wij voor dit onderzoek voorstellen zijn Sarah Kamphuis en Loek Schueler. Sarah is projectleider en daarmee het eerste aanspreekpunt voor jullie als opdrachtgever. Daarbij fungeert Loek als eindverantwoordelijke en tevens als ondersteuning voor Sarah. Loek borgt het politiek-bestuurlijke perspectief in de opdracht.



Sarah Kamphuis

Sarah brengt een sterke academische achtergrond én praktijkervaring mee in organisatie- en veranderkunde. Als promovenda bij de TU Delft en VU Amsterdam heeft zij onderzoek gedaan naar (kennis)governance, organisatieontwikkeling en leerprocessen binnen publieke organisaties. Haar werk laat zien hoe organisaties effectief kunnen leren en ontleren om duurzame veranderingen te realiseren en hoe deze veranderprocessen efficiënt bestuurd kunnen worden. Sarah is analytisch sterk, enthousiast en doelgericht. Met een gezonde dosis morele ambitie, weet Sarah hoofd- en bijzaken uitstekend te onderscheiden en vertaalt zij complexe inzichten naar praktische handvatten.



Loek Schueler

Loek is een ervaren adviseur met politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Ze heeft oog voor de verschillende belangen, schrijft makkelijk, werkt actie- en resultaat gericht en is een teamspeler. De afgelopen jaren heeft Loek diverse opdrachten uitgevoerd in een politiek-bestuurlijke omgeving. Zo begeleidde zij het interne onderzoek over de werkwijze uitwonendenbeurs bij DUO en werkt ze op dit moment aan een raadsvoorstel over de toekomst van de Zaanse Schans bij de gemeente Zaanstad.

Dagenraming

Stap	Activiteiten	Dagen	Planning
Stap 1 – Een goede start	Startgesprek en aanscherping aanpak.	1	Mei 2025
Stap 2 – Documentanalyse	Analyse documenten en categoriseren gemaakte afspraken.	1	Mei 2025
Stap 3 – Interviews	Opstellen interviewleidraad, 5 individuele interviews en 4 groepsinterviews met twee adviseurs, analyse uitkomsten.	5	Mei-juli 2025
Stap 4 – Rapportage	Opstellen conceptrapportage, bespreking met Rekenkamer, AHW, verwerken feedback, oplevering eindrapportage.	4	Aug-nov 2025
Totaal		11	

Contact

Bezoekadres

Stadsplateau 4
3521 AZ Utrecht

Contactgegevens

030 252 37 77
info@hiemstraendevries.nl

hiemstraendevries.nl

IBAN

NL87 TRIO 0781 5084 60

BIC

TRIONL2U

KVK-nummer

301 945 81

Btw-nummer

NL 8133 65 879 B 01

Bijlage 1 Conceptvraagstelling uitvraag

Deze bijlage bevat de conceptvraagstelling zoals opgesteld door de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp in de uitvraag voor dit onderzoeksvoorstel.

De hoofdvraag van dit onderzoek van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp is:

‘Welke effecten heeft de nieuwe manier van werken bij de totstandkoming van het coalitieakkoord met zich meegebracht en welke lessen zijn daaruit trekken ten behoeve van de komende college-onderhandelingen.’

Met de volgende deelvragen beantwoorden we de hoofdvraag.

1. Wat is de aard en het karakter van de gemaakte afspraken?
2. Wat is de opbrengst van de gemaakte afspraken in het coalitieakkoord?
3. Wat onderscheidt de succesvolle beleidsafspraken van de minder succesvolle afspraken en wat zijn factoren die de verschillen kunnen verklaren?
4. Is voldoende aandacht gegeven aan de uitvoerbaarheid van de gemaakte afspraken?
5. In hoeverre is het ambtelijk apparaat in een adviserende rol bij het onderhandelingsproces betrokken?
6. In hoeverre zijn de ‘Leiderdorpsse verkenningen’ uit 2022 behulpzaam geweest bij de totstandkoming van het akkoord?
7. Zijn de financiële randvoorwaarden en gevolgen voldoende in kaart gebracht?
8. Op welke wijze heeft in zijn algemeenheid de implementatie van de afspraken (het ‘hoe’) vorm gekregen in het beleid en de uitvoering en welke ‘monitoring’ heeft hier plaatsgevonden?
Het is bij deze vraag uitdrukkelijk niet de bedoeling om een beleidsevaluatie per beleidsterrein uit te voeren.
9. Heeft de gevolgde werkwijze naar tevredenheid geleid tot het gewenste politieke debat in en buiten de gemeenteraad, een breder draagvlak, actieve participatie van burgers en het beter inspelen op ontwikkelingen buiten de gemeente? Wat zijn in dit kader de voor- en nadelen van de nieuwe aanpak van het coalitieakkoord?
10. Op welke wijze kijkt de gemeenteraad (zowel coalitiepartijen als oppositiepartijen) terug op de gevolgde werkwijze en de gevolgen daarvan?
11. In hoeverre speelt de nieuwe werkwijze in op de veranderde rol van de gemeente bij de toenemende complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken en de veranderende tijdsgeest.

De Rekenkamer geeft aan dat deze onderzoeksopzet richting geeft aan het onderzoek. De Rekenkamer vraagt nadrukkelijk aan de offerrerende bureaus met aanvullende ideeën en/of aanpakken te komen. Om het onderzoek zo veel mogelijk toegevoegde waarde te geven. De Rekenkamer hoopt op creatieve ideeën inzake de presentatie van de bevindingen van het onderzoek.