



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

Rekenkamer gemeente Borger-Odoorn

Samenstelling:

I. van Slooten (voorzitter)

B. Brink

F. Bolding

R. Brunink

Contact:

W. Medendorp (secretaris)

Postbus 3

7875 ZG Exloo

T 0591-535353

E rekenkamercommissie@borger-odoorn.nl

INHOUD

1. Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling en verantwoording	4
2. Bevindingen en conclusies.....	5
2.1. De voorbereiding en het proces van de formatie	5
2.2. De inrichting van en de besluitvorming over het akkoord	6
2.3. De uitvoering van het akkoord in de praktijk	7
2.4. De verantwoording en navolgbaarheid van het akkoord	7
2.5. Inzichten uit coalitievorming in andere gemeenten	8
3. Hoofdconclusie	9
4. Aanbevelingen	11
5. Tot slot	122

1. Inleiding

In september 2025 heeft de Rekenkamer van Borger-Odoorn de gemeenteraad per brief op de hoogte gesteld van het voornemen een verkennend onderzoek te doen naar de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van het coalitieakkoord “Samen denken & Samen doen!” 2022-2026. Na een meervoudig onderhandse aanbesteding is de Parma Groep gevraagd het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is begonnen met een startbijeenkomst op 17 oktober 2025. In de bijlage vindt u het rapport waarin de resultaten van het onderzoek zijn opgenomen en toegelicht. In dit bestuurlijk rapport lichten wij de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en aanpak van het onderzoek toe. Ook trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek.

1.1 Aanleiding

De rekenkamer wil een bijdrage leveren aan de voorbereidingen van een nieuwe raadsperiode door onderzoek te doen naar de totstandkoming, uitwerking en verantwoording van het coalitieakkoord “Samen denken & Samen doen!” 2022-2026. Dit onderzoek gaat niet over de politieke of inhoudelijke keuzes zelf, maar over de navolgbaarheid ervan. De rekenkamer beoogt met dit rapport bij te dragen aan leren voor de toekomst. Daarom reikt de rekenkamer met dit rapport, naast inzichten uit de ervaringen in Borger-Odoorn met het coalitieakkoord, ook inzichten uit andere gemeenten aan. Hoe werken andere gemeenten met (coalitie)akkoorden en wat kan de raad daarvan leren?

1.2 Doelstelling en verantwoording

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

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

Bovendien is het doel om raadsleden concrete aanbevelingen en overwegingen mee te geven voor de inrichting van het proces van totstandkoming, uitvoering en verantwoording van komende coalitieakkoorden.

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een combinatie van documentanalyse en gesprekken. In de eerste plaats zijn relevante beleidsstukken, besluitvormingsdocumenten, rapportages en overige beschikbare schriftelijke bronnen geanalyseerd. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren, bestuurders en raadsleden om inzicht te krijgen in de praktijk, achterliggende afwegingen en praktijkervaringen. In dat kader vond een werksessie met raadsleden plaats. Het conceptrapport is voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie en de griffier.

2. Bevindingen en conclusies

Zoals opgemerkt in het rapport van bevindingen bestaat er geen eenduidige standaard voor het werken met coalitieakkoorden. De conclusies in dit hoofdstuk zijn daarom niet bedoeld als een zwart-wit oordeel, maar als een reflectie op de wijze waarop het coalitieakkoord in Borger-Odoorn tot stand is gekomen, is uitgewerkt en wordt verantwoord.

De belangrijkste conclusies zijn opgebouwd langs vier onderdelen:

1. De voorbereiding en het proces van de formatie;
2. De inrichting van en de besluitvorming over het akkoord;
3. De uitvoering van het akkoord in de praktijk;
4. De verantwoording en navolgbaarheid van het akkoord.

Per onderdeel worden achtereenvolgens de norm, de bevinding en de (deel)conclusie besproken.

2.1. De voorbereiding en het proces van de formatie

Norm

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol en is daarmee verantwoordelijk voor het vaststellen van de uitgangspunten, het proces en de financiële kaders waarbinnen een nieuw college tot stand komt. Om deze rol te kunnen vervullen, dient de raad tijdig te worden geïnformeerd en betrokken bij de voorbereiding van het formatieproces.

Bevinding

Uit het onderzoek blijkt dat de raad tijdens de formatie op basis van inhoudelijke informatie over verschillende opties voor het formatieproces een bewuste keuze kon maken voor het type akkoord en de inrichting van het proces. De raad is voorafgaand aan de verkiezingen geïnformeerd over de inrichting van het formatieproces en de mogelijke vormen van het coalitieakkoord.

In de opdrachtbrief aan de formateur heeft de raad kaders gesteld voor zowel het proces als het soort akkoord. Daarmee heeft de raad vooraf de randvoorwaarden van het formatieproces bepaald.

Er zijn duidelijke procesafspraken gemaakt, waaronder de keuze voor *een coalitieakkoord op hoofdlijnen*. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de ondersteuning van het formatieproces door de griffie, de ambtelijke organisatie en de burgemeester. De burgemeester heeft in deze fase als klankbord gefunctioneerd en feedback kunnen geven op de concepttekst van het coalitieakkoord. Ook is gebruikgemaakt van een externe schrijver bij het opstellen van het akkoord.

Er is meer ruimte dan gemiddeld geboden aan raadsleden, inwoners en andere belanghebbenden om input te leveren voor het coalitieakkoord. Deze input had vooral betrekking op richtinggevende thema's en ambities. Uit het onderzoek blijkt echter dat niet expliciet is vastgelegd hoe deze inbreng is gewogen en op welke wijze deze heeft doorgewerkt in concrete keuzes.

De financiële kaders zijn in deze fase niet integraal vastgelegd. Het coalitieakkoord bevat uitsluitend financiële afspraken aan de inkomstenkant. Inzicht in de benodigde middelen, structurele lasten, risico's en onderlinge prioritering van ambities ontbreekt. De financiële weging heeft later plaatsgevonden in het bestuursprogramma en de begroting.

Conclusie

De raad is tijdig betrokken geweest bij de voorbereiding van het formatieproces en heeft kaders gesteld voor het proces en het type akkoord. Daarmee heeft de raad zijn kaderstellende rol in deze fase kunnen vervullen. Tegelijkertijd zijn strategische keuzes over prioritering en financiële haalbaarheid in deze fase niet expliciet gemaakt en vastgelegd. Het verhalende karakter van het akkoord, mede vormgegeven door de inzet van een externe schrijver, past bij de keuze voor een akkoord op hoofdlijnen, maar maakt dat de kaderstelling aan de voorkant beperkt concreet is geweest.

2.2. De inrichting van en de besluitvorming over het akkoord

Norm

Raadsleden die niet rechtstreeks deelnemen aan de coalitieonderhandelingen worden tijdens het formatieproces geïnformeerd over de voortgang en krijgen de mogelijkheid om input te leveren. Daarnaast zijn de burgemeester en de griffier betrokken bij het formatieproces. De keuzes die in het formatieproces worden gemaakt zijn navolgbaar voor raad en inwoners, en het resultaat van de formatie wordt in een openbare raadsvergadering besproken en vastgesteld.

Bevinding

Uit het onderzoek blijkt dat de raad tijdens de formatie de mogelijkheid heeft gehad om input te leveren. Coalitiefracties zijn via hun onderhandelaars tussentijds geïnformeerd; overige raadsleden zijn vooral geïnformeerd via het rapport van de formateur. De informatievoorziening aan raadsleden die niet bij de onderhandelingen betrokken waren, vond daarmee hoofdzakelijk plaats aan het einde van het proces.

De burgemeester en de griffier zijn gedurende het proces door de formateur geïnformeerd. De rapportages van informateur en formateur, evenals hun benoeming en opdracht, zijn openbaar gemaakt. Het uiteindelijke coalitieakkoord is besproken en vastgesteld in een openbare raadsvergadering. De wethouders hebben voorafgaand aan hun benoeming kennisgemaakt met de raad en zijn vervolgens in een openbare vergadering benoemd.

Het coalitieakkoord is vastgesteld als akkoord op hoofdlijnen. In deze fase zijn geen expliciete strategische keuzes vastgelegd over prioritering tussen ambities, conditionele doelen of afwegingen bij schaarste. Ook zijn in het akkoord geen integrale financiële keuzes gemaakt. Deze keuzes zijn bewust niet in deze fase geconcretiseerd. Het coalitieakkoord typeert zich daarmee als politiek-symbolisch document; de inhoudelijke prioritering door strategische keuzes te maken, is niet in deze fase tot stand gekomen.

Conclusie

Het formatieproces en de besluitvorming zijn transparant en openbaar verlopen en het resultaat is door de raad vastgesteld. De invloed van raadsleden die niet bij de onderhandelingen betrokken waren, was echter beperkt doordat informatie vooral laat in het proces beschikbaar kwam. In deze fase zijn geen expliciete strategische en financiële keuzes vastgelegd.

2.3. De uitvoering van het akkoord in de praktijk

Norm

De doelen uit het coalitieakkoord worden vertaald in concrete instrumenten en kaders waarop de raad kan sturen en controleren. De raad ontvangt daarbij tijdig en samenhangend informatie over de voortgang, inclusief inhoudelijke resultaten, sturing en financiële consequenties.

Bevinding

Het coalitieakkoord is gebruikt als startdocument en vertaald in een bestuursprogramma waarin de ambities verder zijn uitgewerkt. Deze doorvertaling betrof niet alleen een nadere uitwerking, maar ook een inhoudelijke herprioritering van ambities. Daarbij zijn onder meer urgente maatschappelijke opgaven geïntroduceerd als ordenend kader voor beleid en uitvoering.

Bij de totstandkoming van het bestuursprogramma is opnieuw informatie opgehaald bij inwoners en heeft de raad de mogelijkheid gehad om mee te denken. De raad heeft bij de begrotingsbehandeling van 2023 ingestemd met het bestuursprogramma en de daarin opgenomen prioritering. Het bestuursprogramma zat als bijlage bij de begroting, maar is niet als zelfstandig document vastgesteld. De concrete activiteiten zijn vervolgens uitgewerkt in de P&C-documenten. In deze documenten wordt de voortgang gemonitord, maar niet systematisch verwezen naar het coalitieakkoord als bron van de ambities.

Conclusie

De uitvoering van het coalitieakkoord heeft in de praktijk vooral plaatsgevonden via het bestuursprogramma en de daarop gebaseerde P&C-cyclus. Daarmee zijn de strategische keuzes en prioritering feitelijk in deze fase verplaatst naar het bestuursprogramma. De raad kan zijn kaderstellende rol hierdoor vooral uitoefenen via het bestuursprogramma (vastgesteld als bijlage bij de begroting en niet als zelfstandig document) en bij de P&C-cyclus, en niet via het coalitieakkoord zelf.

2.4. De verantwoording en navolgbaarheid van het akkoord

Norm

De doelen en afspraken uit het coalitieakkoord worden vertaald in concrete bestuurlijke instrumenten waarop de raad kan sturen en controleren. Daarbij zijn er duidelijke afspraken over monitoring en verantwoording, zodat de raad structureel inzicht heeft in de voortgang, resultaten en financiële consequenties.

Bevinding

In het coalitieakkoord zijn geen expliciete afspraken gemaakt over monitoring en verantwoording, anders dan de afspraak om een uitvoeringsprogramma op te stellen. In de praktijk is het bestuursprogramma leidend geworden voor het college, de ambtelijke organisatie en de raad. Het college verantwoordt zich over de voortgang via de P&C-documenten, de kadernota en een tussentijdse (midterm) verantwoording.

De midterm review heeft betrekking op het bestuursprogramma en niet op het coalitieakkoord. Deze midterm review is niet door de raad vastgesteld en niet inhoudelijk besproken. Daarnaast verschillen coalitieakkoord, bestuursprogramma en P&C-documenten in opzet en indeling, waardoor de herleidbaarheid van ambities en keuzes over de tijd wordt bemoeilijkt.

Conclusie

De raad beschikt via de P&C-cyclus over formele verantwoordingsinstrumenten. Het coalitieakkoord zelf functioneert niet als zelfstandig verantwoordingskader. Het ontbreken van expliciete monitoringsafspraken en de beperkte herleidbaarheid van informatie verminderen het overzicht en maken de controlerende rol van de raad arbeidsintensief en impliciet.

2.5. Inzichten uit coalitievorming in andere gemeenten

Norm en bevinding

Om de raad een breder perspectief te bieden, zijn voorbeelden van coalitievorming in andere gemeenten onderzocht. De vergelijking van deze casussen laat een aantal terugkerende patronen en verschillen zien. In de meeste gemeenten bestaat het formatieproces uit vier fasen: verkenning, pre-informatie, inhoudelijke informatie en formatie. Daarbij is het gebruikelijk dat de griffier betrokken is bij de eerste fasen en de gemeentesecretaris bij de latere fasen. De meeste gemeenten werken met een coalitieakkoord op hoofdlijnen, dat vooral een symbolisch-politiek karakter heeft en slechts beperkt concrete afspraken bevat. Hoewel bij de voorbereiding doorgaans financiële informatie beschikbaar is, bevat het coalitieakkoord zelf zelden een expliciet en integraal financieel kader.

In alle onderzochte gemeenten wordt het coalitieakkoord na vaststelling verder uitgewerkt, meestal in een uitvoeringsprogramma of een bestuursprogramma. Deze uitwerking is primair gericht op uitvoerbaarheid en haalbaarheid en vormt de basis voor verdere doorvertaling in de P&C-documenten en de verantwoording. In de meeste gemeenten vindt daarnaast een tussentijdse (midterm) evaluatie plaats die met de raad wordt gedeeld. Daarbij wordt in een van de gemeenten gebruik gemaakt van een conversietabel.

Conclusie

Borger-Odoorn wijkt in zijn werkwijze niet wezenlijk af van andere gemeenten. De vergelijking maakt zichtbaar dat binnen gangbare werkwijzen ruimte bestaat voor verschillende keuzes in mate van concretisering, financiële inkadering en doorvertaling. Deze keuzes zijn bepalend voor de mate waarin de raad in latere fasen zijn kaderstellende en controlerende rol expliciet kan uitoefenen.

3. Hoofdconclusie

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

De rekenkamer concludeert dat het coalitieakkoord in Borger-Odoorn bewust is vormgegeven als een akkoord op hoofdlijnen, met een overwegend politiek-symbolisch karakter. De raad is tijdig betrokken geweest bij de voorbereiding van het formatieproces en heeft kaders gesteld voor het proces en het type akkoord. Daarmee is het coalitieakkoord geschikt geweest als richtinggevend startdocument voor de nieuwe bestuursperiode.

Het onderzoek laat zien dat de ambities uit het coalitieakkoord in belangrijke mate zijn vertaald naar uitvoerbare beleidsopgaven. Deze vertaling heeft echter niet enkel plaatsgevonden via het coalitieakkoord zelf, maar is ook aangevuld met ambities in het bestuursprogramma.

Essentiële strategische keuzes ontbreken in het coalitieakkoord. In het akkoord zijn geen expliciete afwegingen vastgelegd over prioritering, conditionele ambities of keuzes bij schaarste. Ook ontbreekt een integraal financieel kader en zijn geen afspraken gemaakt over monitoring en verantwoording. Deze keuzes zijn bewust doorgeschoven naar een later moment en zijn in de praktijk gemaakt bij de vaststelling van het bestuursprogramma als bijlage van de begroting. Daarmee is de feitelijke kaderstelling verschoven van het coalitieakkoord naar het bestuursprogramma.

In het bestuursprogramma zijn ambities geconcretiseerd, geprioriteerd en van financiële consequenties voorzien. Daarmee zijn de ambities in de uitvoering weliswaar aantoonbaar gemaakt en beschikt de raad over formele sturings- en verantwoordingsinstrumenten, maar niet zonder dat de raad zelf actief op zoek gaat naar deze informatie.

Deze werkwijze heeft gevolgen voor de navolgbaarheid en de positie van de raad. De samenhang tussen coalitieakkoord, bestuursprogramma en P&C-documenten is niet altijd expliciet zichtbaar, niet alleen vanwege de geschetste doorvertaling, maar ook doordat de documenten verschillende indelingen en logica's kennen. Hierdoor is voor de raad niet steeds eenduidig herleidbaar hoe ambities uit het coalitieakkoord zijn doorvertaald naar uitvoering, monitoring en verantwoording. Daar komt bij dat de tussentijdse (midterm) verantwoording betrekking heeft op het bestuursprogramma en niet inhoudelijk is besproken door de raad, waardoor een expliciet reflectiemoment op het coalitieakkoord is uitgebleven.

De rekenkamer concludeert hier uit dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol uiteindelijk wel heeft kunnen uitoefenen, maar vooral in latere fasen en via andere instrumenten dan het coalitieakkoord zelf. De wijze waarop dit is gebeurd, maakt dat de rol van het coalitieakkoord in de sturing indirect en beperkt is, en er een relatief zware last ligt bij de raad om samenhang, keuzes en voortgang te reconstrueren.

De vergelijking met andere gemeenten laat zien dat deze werkwijze aansluit bij gangbare praktijken, maar maakt ook duidelijk dat de gekozen inrichting geen neutrale keuze is. Door strategische, financiële en monitoringsafspraken niet expliciet aan de voorkant vast te leggen, wordt grip en transparantie in latere fasen minder vanzelfsprekend. Daarmee is de democratische sturing in Borger-Odoorn functioneel georganiseerd, maar minder expliciet en navolgbaar dan mogelijk zou zijn geweest bij scherpere keuzes in het coalitieakkoord

Samenvattend concludeert de rekenkamer dat Borger-Odoorn heeft gekozen voor een bestuursmodel waarin richting, prioritering en verantwoording niet aan de voorkant expliciet zijn vastgelegd, maar gaandeweg zijn ingevuld via het bestuursprogramma en de P&C-cyclus. Deze keuze is bestuurlijk werkbaar gebleken, maar heeft tot gevolg dat het coalitieakkoord slechts beperkt functioneert als kaderstellend en toetsbaar document. De democratische sturing is daarmee verschoven van expliciete kaderstelling naar impliciete reconstructie achteraf. Dat vraagt om een actievere rol van de raad en vraagt meer van de organisatie om grip, transparantie en navolgbaarheid te behouden dan bij scherpere keuzes en afspraken aan het begin van de bestuursperiode.

4. Aanbevelingen

1. Maak expliciet waar kaderstelling plaatsvindt

Maak bij de start van een nieuwe bestuursperiode expliciet of strategische keuzes en prioritering worden vastgelegd in het coalitieakkoord, een bestuursprogramma of de begroting, zodat kaderstelling niet impliciet naar latere fasen verschuift.

2. Leg vast hoe de doorvertaling van het coalitieakkoord wordt georganiseerd

Leg vooraf vast hoe de samenhang tussen het coalitieakkoord en een mogelijk bestuursprogramma wordt geborgd, zodat voor de raad herleidbaar blijft hoe ambities worden doorvertaald, gemonitord en verantwoord. Stel een akkoord vast.

3. Positioneer het bestuursprogramma expliciet in de cyclus

Bepaal expliciet welke status een mogelijk toekomstig bestuursprogramma heeft als sturings- en verantwoordingsdocument, wanneer dit document in de praktijk het feitelijke kaderstellende instrument zal zijn. Stel een bestuursprogramma als afzonderlijk kaderstellend document expliciet vast als raad.

4. Vraag om een consistente navolgbaarheid

Verzoek het college om ambities uit het coalitieakkoord zichtbaar en consistent te vertalen naar de P&C-documenten, zodat de raad niet achteraf samenhang en keuzes hoeft te reconstrueren. Overweeg het gebruik van een conversietabel.

5. Vraag om een integraal financieel beeld

Verzoek het college om de financiële consequenties van coalitieambities integraal en samenhangend in de P&C-documenten te presenteren, zodat prioriteiten, afwegingen en risico's expliciet inzichtelijk zijn voor de raad.

6. Organiseer expliciete reflectiemomenten

Plan gedurende de bestuursperiode expliciete reflectiemomenten, zoals een inhoudelijke bespreking van de midterm review, om sturing, verantwoording en de rol van de raad bewust te evalueren. Stel een midterm vast in de raad.

5. Tot slot

De rekenkamer bedankt de betrokken ambtenaren, de griffier, het college van Burgemeester en Wethouders en raadsleden van Borger-Odoorn voor hun bereidheid aan het onderzoek mee te werken. Ook bedankt zij de onderzoekers van de Parma Groep voor de samenwerking. De rekenkamer zal met belangstelling de discussie in de gemeenteraad volgen.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamer Borger-Odoorn,
Y. van Slooten
voorzitter