

Rekenkamerbrief

Coalitieakkoord 2022-2026 Leiderdorp



Rekenkamerbrief

Coalitieakkoord 2022-2026 Leiderdorp

Hierbij bieden wij u het rapport totstandkoming & effecten coalitieakkoord Leiderdorp, Onderzoek naar effecten van en lessen over het coalitieakkoord 2022-2026 Leiderdorp aan. In deze rekenkamerbrief hebben wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in het onderzoeksrapport vertaald naar bestuurlijke conclusies en aanbevelingen. Het onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Hiemstra & De Vries met begeleiding van en onder de verantwoordelijkheid van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp.

De conceptversie van het rapport is op 17 november jl. zowel aan de gemeentesecretaris als de griffier van Leiderdorp aangeboden voor controle op feitelijke onjuistheden. Het rapport is besproken op 2 december 2025. Het rapport is op basis hiervan op enkele punten aangepast. Omdat dit onderzoek de rol van de raad betreft en niet die van het huidige college, is geen bestuurlijke reactie gevraagd.

Datum: 5 januari 2026

Begeleiding door: Janelle Pronk-Bade en Hans van Egdom

De rekenkamerbrief bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde feitenrapport van onderzoeksbureau Hiemstra & De Vries. Het onderzoek is begeleid door bovenstaande leden van de Rekenkamer.

Inhoudsopgave

Rekenkamerbrief	3
Aanleiding	4
Onderzoeksvragen en aanpak	5
Samenvatting	5
Conclusies	6
Aanbevelingen	7
Aanbevelingen aan onderhandelaars en toekomstige raadsleden	7
Aanbevelingen aan de gemeenteraad	8
Tot slot	9
 Bijlage:	
Onderzoeksrapport rapport totstandkoming & effecten coalitieakkoord Leiderdorp, Onderzoek naar effecten van en lessen over het coalitieakkoord 2022-2026 Leiderdorp	

Rekenkamerbrief

Retouradres: Stadhuisplein 1, 2300 PC Leiden

Gemeenteraad van Leiderdorp
In afschrift aan:
College van B&W
De gemeentesecretaris

Stadhuis Leiden
Stadhuisplein 1
2300 PC Leiden

Telefoon: 06 - 43 48 67 20
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 5 januari 2026

Contactpersoon: Esther Loozen

Kenmerk:

Onderwerp: rekenkamerbrief Coalitieakkoord 2022-2026 Leiderdorp

Beste leden van de raad,

Aan het begin én einde van een raadsperiode ontstaat altijd een bijzonder moment: een periode waarin nieuwe raadsleden zich voorbereiden op hun taak en ervaren raadsleden terugkijken op wat werkt, wat niet, en wat zij hun opvolgers willen meegeven. De komende coalitievorming vormt een cruciaal moment waarin de ervaring van zittende raadsleden en de frisse blik van nieuwe collega's samenkomen. Juist in deze fase kunnen beide perspectieven elkaar versterken en richting geven aan de manier waarop de raad en het college de komende periode gaan samenwerken.

Met dat doel biedt de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp u dit onderzoek aan. Het onderzoek naar de totstandkoming van het coalitieakkoord 2022 is bedoeld als bron van inzicht voor zittende raadsleden én voor degenen die straks na de verkiezingen aantreden¹. Uit verschillende onderzoeken en ervaringen blijkt namelijk dat het aanscherpen van verwachtingen, werkwijze en informatiepositie vóór de verkiezingen de kwaliteit en het tempo van coalitievorming vergroot. Dit onderzoek wil u juist daarin ondersteunen².

De Rekenkamer licht het onderzoek en de aanbevelingen graag toe aan de raad en beantwoordt daarbij eventuele vragen. Wij doen dit bij voorkeur al op korte termijn voor de zittende raad, zodat – indien gewenst en in lijn met de conclusies van het onderzoek – tijdig voorbereidingen kunnen worden

¹ Omdat dit onderzoek de rol van de raad betreft en niet die van het huidige college, is geen bestuurlijke reactie gevraagd. Uiteraard staat het college niets in de weg om na publicatie alsnog een reactie aan u te geven. Een debat over onze aanbevelingen moedigen wij van harte aan.

² Eerder heeft de Rekenkamer eenzelfde onderzoek gedaan voor de gemeenteraad van Leiden, zie onderzoek beleidsakkoord 2018-2022

getroffen voor de komende coalitievorming. Uiteraard verzorgen wij deze toelichting ook graag voor de nieuwe raad zodra deze is geïnstalleerd, zodat zowel nieuwe als zittende raadsleden vanuit een gedeeld uitgangspunt en met dezelfde aanbevelingen en lessen aan de slag kunnen

Aanleiding

In 2022 kozen de coalitiepartners in Leiderdorp voor een compact en open coalitieakkoord. De bewuste keuze voor een beknopte opzet, snelle totstandkoming en ruimte voor debat en participatie vormde een belangrijke vernieuwing. De Rekenkamer onderzoekt welke effecten deze aanpak had, wat zij heeft opgeleverd en wat toekomstige onderhandelaars ervan kunnen leren. Het onderzoek richt zich op de werkwijze en bestuurlijke effecten.

De coalitie uit 2022 formuleerde de volgende doelen:

1. verschraving van het politieke debat tegengaan;
2. meer open ruimte creëren voor de raad;
3. een breder politiek draagvlak mogelijk maken;
4. actieve participatie van inwoners stimuleren;
5. flexibel kunnen inspelen op veranderende ontwikkelingen.

In het tekstvak de eerste alinea uit het coalitieakkoord.

“Leiderdorp kent de traditie om in uitgebreide coalitieakkoorden de politieke regie voor een groot aantal onderwerpen voor een collegeperiode vast te leggen. Vaak gaat dat gepaard met een gedetailleerde invulling van de oplossingsrichtingen. Het effect daarvan is verschraving van het politieke debat en beperking van het oplossend vermogen voor vraagstukken die in een periode van vier jaar kunnen veranderen. De nieuwe coalitie, bestaande uit de LPL, PvdA-GroenLinks en het CDA, kiest voor een andere en bredere aanpak. Natuurlijk zijn er doelen en streefbeelden waarvan de drie partijen vinden dat ze in de komende vier jaar gerealiseerd moeten worden. Maar wij kiezen ervoor om die zoveel mogelijk in algemene termen en doelstellingen te formuleren (het ‘wat’) en het nieuwe college opdracht te geven om daarvoor het juiste instrumentarium te ontwikkelen en een passende implementatiemethodiek te kiezen (het ‘hoe’). Wij vinden dat passen bij een betrouwbare en transparante overheid. Dat betekent dat we ons bewust hebben beperkt in het aantal onderwerpen waarover we uitspraken doen in dit coalitieakkoord. Het moet ruimte laten en lucht geven aan het politieke debat, mogelijkheden bieden voor een groot draagvlak en onze bewoners in staat stellen actief te participeren. Bovendien stelt deze werkwijze het college in staat om flexibel te reageren op de wispelturige landelijke (en soms Europese) regelgeving.”

Onderzoeksvragen en aanpak

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek u handvatten te bieden om tijdig gezamenlijke uitgangspunten te formuleren voor doelstellingen, rollen en de manier van samenwerken, waarbij desgewenst ook de mogelijkheid van een raadsakkoord kan worden betrokken. In het onderzoek is daarbij expliciet aandacht besteed aan de belangen en posities van alle betrokken partijen: de gemeenteraad, het college, inwoners en de ambtelijke organisatie.

De centrale onderzoeksvraag luidt: “Welke effecten heeft de nieuwe manier van werken bij de totstandkoming van het collegeakkoord met zich meegebracht, en welke lessen zijn daaruit te trekken ten behoeve van de komende collegeonderhandelingen?”

De Rekenkamer heeft Hiemstra & De Vries gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Bijgevoegd treft u hun rapport met bevindingen en lessen. In deze brief geven wij een samenvatting van deze bevindingen en formuleren wij onze aanbevelingen voor de komende raadsperiode.

Samenvatting

Uit het onderzoek blijkt dat de onderhandelaars het coalitieakkoord in een open en constructieve sfeer tot stand hebben gebracht. Zij kozen bewust voor breed geformuleerde afspraken, bedoeld om ruimte te bieden voor debat en bestuurlijke flexibiliteit. Tegelijkertijd werd strategische ambtelijke expertise in deze fase beperkt betrokken, waardoor aandacht voor uitvoerbaarheid, financiële implicaties en een evenwichtige portefeuilleverdeling minder volledig in beeld kwam.

Voor de gemeenteraad bood het open akkoord in theorie ruimte om het debat te verbreden en eigen accenten te zetten. In de praktijk bleek het echter lastig om het akkoord te gebruiken als kader voor monitoring en controle. Doordat het akkoord zeer bondig en hoog-over was geformuleerd en weinig concrete of meetbare doelstellingen bevatte, bood het raadsleden beperkt houvast om voortgang te toetsen of het debat richting te geven. Hierdoor is de ruimte die het akkoord bood, door de raad niet altijd benut, mede doordat vooraf geen afspraken zijn gemaakt over hoe het debat vorm zou krijgen. Het college heeft de beoogde bestuurlijke flexibiliteit wel ervaren. De open formulering maakte het mogelijk om gaandeweg keuzes te maken en beleid in overleg met raad en samenleving verder vorm te geven. Daar staat tegenover dat dezelfde ruimte het lastiger maakte om voortgang systematisch te monitoren of te toetsen aan concrete doelstellingen.

Binnen de ambtelijke organisatie werd de beperkte betrokkenheid in de onderhandelingsfase duidelijk gevoeld. Daardoor bleven uitvoerbaarheid, financiële implicaties, samenhang en risico's onderbelicht. Vroegtijdige betrokkenheid draagt bij aan realistische en duurzame afspraken.

Ten aanzien van inwoners en participatie laat het onderzoek zien dat de mate van participatie niet wezenlijk is veranderd. Nieuwe vormen van participatie zijn niet ontstaan, maar de bestaande samenwerking werd wel als constructief ervaren³. De intentie tot meer participatie werd daarmee niet expliciet omgezet in een andere aanpak.

Conclusies

In het tekst vak hieronder allereerst een verkorte opsomming van de lessen uit het onderzoeksrapport van Hiemstra & DeVries.

1. Maak de beoogde cultuurverandering expliciet.

De ambitie voor een opener debat en meer participatie vraagt om expliciete afspraken over houding, rolopvatting en samenwerking. Zonder deze explicitering blijft onduidelijk wat van raad en college wordt verwacht.

2. Bespreek de gewenste rolverdeling tussen raad en college.

Het open akkoord bood de raad meer ruimte, maar door het hoge abstractieniveau ontbrak voldoende houvast om deze ruimte goed te benutten. Duidelijkheid vooraf versterkt kaderstelling en controle.

3. Betrek de ambtelijke organisatie tijdig en inhoudelijk.

Door beperkte ambtelijke inbreng bleven uitvoerbaarheid, financiële implicaties, samenhang en risico's onderbelicht. Voegtijdige betrokkenheid draagt bij aan realistische en duurzame afspraken.

4. Zorg voor een evenwicht tussen flexibiliteit en toetsbaarheid.

Het akkoord vergrootte de bestuurlijke flexibiliteit, maar maakte monitoring en evaluatie lastiger. Heldere uitgangspunten helpen om ruimte te behouden én voortgang te kunnen volgen.

5. Vertaal ambities voor participatie naar concrete werkwijzen.

Hoewel participatie een belangrijk uitgangspunt was, veranderde de praktijk nauwelijks. Ambities vragen om expliciete keuzes en praktische uitwerking om daadwerkelijk effect te hebben.

De Rekenkamer omarmt de lessen die door het onderzoeksbureau zijn aangedragen en trekt de daarnaast de volgende belangrijke conclusies.

Het onderzoek laat zien dat de coalitieonderhandelingen op een open en constructieve manier zijn verlopen en dat het nieuwe coalitieakkoord daardoor snel tot stand kon komen. Deze voortvarendheid heeft bijgedragen aan bestuurlijke continuïteit en heeft de gemeente en haar inwoners in staat gesteld

³ Het rapport bevat bevindingen over inwoners en participatie. Die bevindingen zijn indirect tot stand gekomen: via interviews met bestuurders, raadsleden, ambtenaren en vertegenwoordigers van de Adviesraad Sociaal Domein, én via documentanalyse.

om zonder langdurige onderhandelingsperiode verder te werken aan maatschappelijke opgaven. In grote lijnen lijkt het proces voor de betrokken partijen goed te hebben gefunctioneerd.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat deze snelle totstandkoming niet is aangevuld met een langetermijnvisie of duidelijke, meetbare doelstellingen. Hierdoor bood het akkoord wel ruimte, maar weinig richting. Voor de raad betekende dit dat monitoring en controle lastiger waren, juist omdat het akkoord zo bondig en hoog-over is geformuleerd. Een meer expliciete visie en concretere doelen kunnen bijdragen aan een stevigere basis voor kaderstelling en toetsing, zoals ook aansluit bij de beginselen van behoorlijk bestuur; het is bestuurlijk verantwoord en professioneel om ook lange termijn, uitvoerbaarheid en ambtelijke inbreng mee te nemen bij een akkoord.

Daarnaast heeft de beperkte betrokkenheid van de ambtelijke organisatie in de onderhandelingsfase invloed gehad op de diepgang en samenhang van de gemaakte afspraken. Ambtenaren beschikken over cruciale uitvoerings- en systeemkennis die helpt om kansen, risico's en afhankelijkheden in beeld te brengen. Het ontbreken van die inbreng heeft in dit geval niet tot directe problemen geleid, maar het onderzoek laat wel zien dat de afspraken kwetsbaarder kunnen worden op momenten waarop zich onverwachte of impactvolle situaties voordoen. Dossiers kunnen dan buiten beeld raken of later alsnog tot knelpunten leiden.

Tot slot is zichtbaar dat de beoogde versterking van het politieke debat en het vergroten van participatie niet volledig tot ontwikkeling zijn gekomen. De gekozen werkwijze bood hiervoor wel ruimte, maar deze is niet altijd benut doordat verwachtingen en werkafspraken vooraf niet expliciet zijn besproken.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan onderhandelaars en toekomstige raadsleden

(Voorafgaand aan de verkiezingen)

1. Maak vooraf duidelijke proceskeuzes.

Bepaal vóór de start van de onderhandelingen welke werkwijze wordt gevolgd: de mate van detaillering van het akkoord, de gewenste snelheid, de rol van de ambtelijke organisatie, hoe en wanneer de raad wordt geïnformeerd, en op welke manier monitoring en evaluatie worden ingericht. Door deze keuzes vooraf expliciet te maken, ontstaat richting én duidelijkheid voor alle betrokkenen.

2. Bespreek vooraf de gewenste politieke cultuur en samenwerking.

Een opener debat en andere manier van samenwerken ontstaan niet vanzelf. Maak daarom expliciet welke houding, omgangsvormen en rolopvattingen worden nagestreefd. Door deze verwachtingen vroegtijdig te bespreken ontstaat een gedeeld uitgangspunt en is de kans groter dat de beoogde cultuurverandering daadwerkelijk in praktijk wordt gebracht.

(Tijdens onderhandelingen)

3. Benut ambtelijke expertise tijdig en gericht, inclusief inzicht in langetermijnevolgen.

De ambtelijke organisatie beschikt over kennis van uitvoerbaarheid, financiële effecten, risico's, afhankelijkheden en de langetermijnevolgen van beleidskeuzes. Door deze expertise tijdig en actief te betrekken komt een solide basis voor het akkoord tot stand. Dit voorkomt dat belangrijke dossiers of toekomstige risico's pas later in beeld komen en draagt bij aan een toekomstbestendig en consistent beleidskader.

4. Informeer de raad tijdig en tussentijds.

Regelmatige informatievoorziening – ook als de onderhandelingen sneller of langzamer verlopen dan voorzien – helpt de raad om betrokken te blijven en verwachtingen af te stemmen.

Transparantie over de voortgang draagt bij aan een constructieve samenwerking en vergroot het draagvlak voor het uiteindelijke akkoord.

(Vooraf en gedurende de hele raadsperiode)

5. Maak afspraken over toetsbaarheid, monitoring en risico-inventarisatie.

Een open akkoord biedt bestuurlijke flexibiliteit, maar vraagt ook om helderheid over hoe voortgang wordt gevolgd. Maak daarom afspraken over tussentijdse evaluatiemomenten, wie waarvoor verantwoordelijk is, welke indicatoren of uitgangspunten worden gemonitord, en hoe risico's en afhankelijkheden in beeld worden gebracht. Dit vergroot de uitvoerbaarheid en het wederzijds vertrouwen tussen raad en college.

Aanbevelingen aan de gemeenteraad

1. Voer vóór de verkiezingen het gesprek over werkwijze, rolverdeling en cultuur.

Een tijdig gesprek over verwachtingen, samenwerking en politieke omgangsvormen helpt om na de verkiezingen sneller en effectiever te starten. Dit versterkt zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de raad.

2. Overweeg een raadsakkoord gericht op samenwerking.

Een raadsakkoord kan helpen om gezamenlijke uitgangspunten, procesafspraken en omgangsvormen helder vast te leggen. Het hoeft geen inhoudelijk dichtgetimmerd document te zijn; ook een lichte variant kan richting geven aan samenwerking en continuïteit, zie ook het tekstvak raadsakkoorden.

3. Maak gedurende de periode actief gebruik van het coalitieakkoord.

Benut het coalitieakkoord als referentiepunt bij monitoring, kaderstelling en politieke reflectie. Door regelmatig terug te grijpen op de gemaakte afspraken behoudt de raad grip op de uitvoering en kan tijdig worden bijgestuurd waar nodig (zie ook aanbeveling 5 voor onderhandelaars).

4. Schakel de griffie in voor ondersteuning bij monitoring, procesbegeleiding en inrichting van een mogelijk raadsakkoord.

De griffie kan een belangrijke rol spelen in het vertalen van afspraken naar werkprocessen, het bewaken van evaluatiemomenten, het inrichten van monitoring en het faciliteren van het gesprek over een raadsakkoord. Door deze expertise te benutten wordt de raad beter uitgerust om zijn kaderstellende en controlerende rol effectief te vervullen.

In het tekst vak hieronder meer informatie over raadsakkoorden.

Raadsakkoorden bestaan in verschillende vormen: sommige richten zich op inhoudelijke beleidsprioriteiten, terwijl andere vooral gaan over samenwerking, omgangsvormen en de rolverdeling tussen raad en college.

Het gesprek hierover vindt idealiter al vóór de verkiezingen plaats, zodat verwachtingen en processen vooraf helder zijn. Een raadsakkoord is een bestuursstijl waarbij niet alleen coalitiepartijen, maar de hele gemeenteraad betrokken wordt bij het bepalen van de inhoudelijke koers voor de komende bestuursperiode. In plaats van een traditioneel coalitieakkoord, waarin de coalitiepartijen de agenda vastleggen, stelt de raad gezamenlijk bredere uitgangspunten en beleidslijnen vast. Het collegeprogramma wordt daar vervolgens op afgestemd en vormt een uitwerking van het door de raad vastgestelde raamwerk.

Over raadsakkoorden is veel informatie openbaar beschikbaar via onder andere de Vereniging van Raadsleden, het Kennisplatform Lokale Democratie en het onderzoek van promovenda Lianne van Kalken. Daarnaast zijn er talrijke voorbeelden uit Nederlandse gemeenten, waaronder die in de directe omgeving, zoals het Leidse bestuursakkoord 2022–2026.

Tot slot

Als u over deze brief vragen of opmerkingen heeft, dan horen we dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamer, Esther Loozen. Zij is bereikbaar via telefoonnummer 06 - 43 48 67 20 en rekenkamer@leiden.nl.

We bedanken graag iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek zelf en alle processen daaromheen.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter

Bijlage: Onderzoeksrapport rapport totstandkoming & effecten coalitieakkoord Leiderdorp, Onderzoek naar effecten van en lessen over het coalitieakkoord 2022-2026 Leiderdorp