

# Een raadsbreed akkoord in 2022

*Arno F.A. Korsten*

24 maart 2022

Een aantal gemeentebesturen kent sinds 2018 bij het aantreden de brede grondslag van een (gemeente) raadsbreed akkoord. Er zijn links en rechts gemeentelijke fracties die daarmee willen stoppen (in de provincie Noord-Brabant) en andere overwegen er na de verkiezingen van maart 2022 juist mee te starten. De versnipperde democratie die kan uitlopen op een moeilijk bij elkaar te houden college van b&w - bestaande uit vier, vijf of zes partijen-, kan daar aanleiding voor zijn. Wat zijn de mogelijkheden voor een *raadsbreed akkoord* als basis voor het nieuwe college van burgemeester en wethouders na de raadsverkiezingen van maart 2022? Gaat het om een aantrekkelijke formule? Een journaliste vroeg ernaar.



1. Een raadsbreed akkoord is een geheel van **bestuurlijke afspraken** over de toekomst van de gemeente op **tal van velden**, voor zover een gemeentebestuur daarop kan inzetten gegeven de wettelijke verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen, dat gesteund wordt door de gehele raad of bijna iedereen uit de gemeenteraad. De toekomst wordt uiteraard ook gemaakt door intergemeentelijke organen, door verzoeken van andere overheden en samenwerking daarmee, en door de samenleving zelf en de interactie tussen bestuur en samenleving (al of niet via publiek-private samenwerking). Afspraken kunnen daarop ook betrekking hebben. Wat is de aard van de afspraken? Het kan gaan om a) intenties ('strevingen', 'positieve houding'), b) om procesgerichte afspraken ('er komt een nota over ...') of c) om inhoudelijke afspraken ('er moet na de branden bij grote pluimveebedrijven, met de dood van duizenden kuikens tot gevolg, een einde komen aan de bouw van megastallen').
2. Een dergelijk akkoord is doorgaans **geen uitgewerkt plan**, maar kan wel het doorhakken van bestuurlijke knopen impliceren en **een agenda** bevatten van wat opgepakt gaat worden in de komende vier jaar. Een akkoord is doorgaans dus geen uitgewerkt plan en ook geen echt samenhangend discursief betoog, maar ook geen lege huls. Het biedt **een houvast** aan degenen die zich gebonden hebben aan de afspraken. Het document biedt een oriëntatiepunt, een **stip aan de horizon** maar met een 'in between'-karakter (tussen verkiezingen en reguliere beleidsproductie). Uitwerking kan nodig zijn en doorrekening

op haalbaarheid, financiële implicaties en maatschappelijke steun. Zo'n akkoord is dus altijd een *Unvollendete*.

3. Een belangrijke toevoeging is dat een raadsakkoord veel **gelijkenis** vertoont met een **collegeakkoord**. Een: beide zijn funderende documenten voor de totstandkoming van een college. Twee: in principe kan het collegeakkoord inhoudelijk volledig gelijk zijn aan een raadsakkoord. De bedoeling van beide typen documenten is dat ze richtsnoer zijn voor het college van burgemeester en wethouders en voor individuele wethouders. Maar er treden in principe twee verschillen aan het daglicht: dat er bij een raadsakkoord meer partijen/ fracties betrokken zijn of waren en dat er daarmee meer ondertekenaars te registreren vallen.
4. **Wat bieden beide typen akkoorden niet?** Ze gaan over het algemeen in op wat autonoom gebied is voor een gemeentebestuur, maar **niet of nauwelijks** op medebewindstaken van het gemeentebestuur. Dat heeft een reden. Medebewind is de plicht van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van een hogere overheid. Zo moet een gemeentebestuur bijvoorbeeld meehelpen aan de uitvoer van de wet op de sociale zekerheid als een persoon daar volgens de rijksoverheid voor in aanmerking komt. Een ander voorbeeld is de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Een kabinet kan via de wet op de veiligheidsregio's vragen om medewerking. Medebewind staat tegenover autonomie. Bij medebewindstaken is meestal sprake van uitvoering van rijksbeleid dat vervat is in wetgeving. In de werkelijkheid van alledag is er nog een gemengd type: medebewind met een zekere autonomie. Ik noem dit gemengde taken. Medebewindstaken en gemengde medebewindstaken vormen het leeuwendeel van de gemeentelijke begroting. Ze bieden gemeentebesturen evenwel minder ruimte voor eigen beleidskeuzen dan autonome taken. Ergo, zowel een raadsbreed akkoord als een (smaller) collegeakkoord zal vooral ingaan op de autonome beleidsruimte.
5. De **gelijkenis** tussen de inhoud van een raadsbreed akkoord en een collegeakkoord is groot (althans kan groot zijn). Beide zijn op **afspraken** gericht. Meestal gaat het om meer dan alleen maar intenties of procesafspraken. De documenten zullen ook in enigerlei mate op de inhoud gericht zijn, op **een (strategische) koers**. Beide maken doorgaans ook al bepaalde keuzen en bevatten kleine of grotere overzichten van **het werkprogramma** van het college. Wat zijn 'de bestuurders' van plan? Dat zou je in beide plannen iets van moeten kunnen zien. Dat neemt niet weg dat beide documenten **betrekkelijk sober** kunnen zijn. Wellicht gaat het om een beperkte omvang van de tekst.
6. Een **verschil** is dat een raadsbreed akkoord zoveel mogelijk de steun heeft van de grote meerderheid van de raad en een collegeakkoord zich beperkt tot de steun van de coalitiepartijen en niet naar de ideeën van de oppositie hengelt. Het gevolg is een **verschil in legitimiteit**.
7. Het aantrekkelijke van een raadsbreed akkoord is dat na de verkiezingen de verschillen tussen partijen aan de kant geschoven worden en men zoekt naar een koers, naar waarover men het eens is. Voor **het vertrouwen** in het politiek bestuur, de **sfeer in de raad** en de **externe beeldvorming** lijkt dat ook goed.

8. Daar staat tegenover dat **burgers** (bedrijven, groepen etc.) er doorgaans niet aan te pas komen. Raadsbrede akkoorden en collegeakkoorden zijn producten van de representatieve democratie (van vertegenwoordigers), niet van de participatiedemocratie (burgers in hun rollen). Als een van de akkoorden iets nieuws aankondigt, zoals de komst van een windmolenpark zijn burgers daar vermoedelijk (nog) niet aan te pas gekomen. Daar staat tegenover dat een bestuurlijke afspraak op zich, wettelijk gezien, nog geen externe werking in juridisch opzicht heeft. Een akkoord heeft slechts **een zelfbindende functie** voor raadsfracties en wethouders **met aankondigende kracht**. Je kunt zien wat er aan gaat komen.
9. Wie nadenkt over een **gewenste bestuurscultuur** van gezamenlijkheid, van goed beraad, van evenwichtigheid en binding, van veerkracht en voorspelbaarheid van bestuur zou wel eens uit kunnen komen bij een raadsbreed akkoord. Ik zou een raadsbreed akkoord dus wel willen verdedigen, ook al is de gelijkenis met een collegeakkoord mogelijk groot, zoals in het voorgaande betoogd is.
10. Bij het overwegen van een raadsbreed akkoord is de eerste vraag niet alleen wat zo een akkoord kan of moet inhouden, maar **waar het ontstaat**. Komt de gedachte op in het beraad van de (oude) gemeenteraad, in het raadspresidium van die raad of in het kader van de coalitievorming *na* raadsverkiezingen? Als de zittende gemeenteraad een raadsbreed akkoord voor een volgende gemeenteraad aanbeveelt, dan is de raadsmeerderheid blijkbaar van mening dat er wat aan beleid of thematiek is blijven liggen en/of dat er grote behoefte is aan eensgezindheid met het oog op de toekomst. De raad kan argumenteren dat een raadsbreed akkoord **verzoenend** is. Een raadsbreed akkoord accentueert waarover partijen het als geheel eens worden terwijl verkiezingen vaak gaan over waarover ze verschillen.

Een raadsbreed akkoord stelt het bestuur van stad of dorp centraal, minder de politieke strijd. Zo kan de **legitimiteit van het bestuur** gediend zijn. En de burgers vernemen: daar gaat het blijkbaar met de gemeente en het bestuur heen. Zo ontstaat **betere voorspelbaarheid** van het bestuur.

11. Een raadsbreed akkoord kan dus iets veelbelovends zijn. De werkelijkheid is wat anders. Na de verkiezingen is er een tijd **een demissionaire periode**. De nieuwe raadsleden zijn nog niet geïnstalleerd en de wethouders nog niet gekozen. In die **tussenfase** voltrekt zich doorgaans de coalitievorming. Een raadsbreed akkoord komt er dan meestal niet van. Waarom? Het proces van **coalitievorming** is al overladen en daarom is er minder kans op fraaie experimenten. Het coalitievormingsproces omvat in beginsel **vijf onderwerpen**: a. de keuze van coalitiepartijen, de gedogers en afvallers (tenzij een afspiegelingscollege wordt nagestreefd); b. de keuze van een inhoudelijk coalitieakkoord met speerpunten voor de toekomst; c. van zetelverdeling met betrekking tot wethoudersposten; d. de portefeuillevetdeling tussen partijen; en e. de bezetting van posten (wethouders van buiten de raad?). En dan moeten de kandidaatwethouders ook nog getoetst worden op **integriteit**. En dan moet ook **de burgemeester** gehoord worden over het beleid ten aanzien van openbare orde en veiligheid en tegenwoordig ook over de relatie met **de veiligheidsregio** (de opvang van Oekraïners loopt via de regio's) en wat dat betekent voor de gemeente.

12. Het gaat bij coalitievorming om **een intensief proces**, waarbij vooral de voorlieden betrokken zijn (partijleider, lijsttrekker). Daarom wordt er soms een **externe informateur** ingevlogen. Die kan boven de partijen staan en juist letten op procedurele ordentelijkheid, de systematiek en de fasering van het (in)formatieproces. Het scheelt als de delegaties van partijen ervaring hebben als wethouder of raadslid en dus op de hoogte zijn met zowel de partij-ideologie (if any) als actuele thema's. Maar dan nog zou coalitievorming niet ertoe moeten leiden dat een college gaat bestaan uit een groep wethouders die geen team is.
13. Het coalitievormingsproces is in hoge mate **informeel**. De Gemeentewet laat veel ruimte. Wat telt, is wat de raad besluit. Vindt het proces om te zoeken naar een college- of raadsbreed akkoord plaats onder leiding van een externe informateur, samen met een rechterhand of niet?
14. Als er sprake is van een verkiezingsuitslag met enkele grote partijen is een college te vormen met een of meer **'eigenaren'**. Die grotere partijen werken aan het op de rails houden van de coalitie. Is er echter sprake van een versnipperde democratie met vele kleine fracties van 1, 2 of 3 zetels in de raad dan is de (in)formatie moeilijker, gaat de eigenaarschapsfactor wegvallen of in betekenis afnemen en wordt de stabiliteit in de raad fragieler. Dan moet er (misschien) meer actief gewerkt worden aan het bijhouden van de coalitie. Dat is toch al een opgave in een tijd van kortere lontjes, een kritischer raad, verspreiding van valse informatie (wat voor verwarring of irritatie zorgt) en plotselinge verschijnselen (in de natuur gedumpte vaten?).
15. Bij een **versnipperde democratie** dreigt **een apenrotssyndroom**: veel apen op een klein gebied gaan naar elkaar bijten. Zo kan het ook gaan in een raad. Dan is er minder inhoudelijk debat en eerder kans op (ook) kijven op elkaar. Dan bouwen zich rekeningen op en nemen gunfactoren af. Een dergelijk syndroom is ongewenst. Er bestaan gemeenten waar dit verschijnsel zich jarenlang heeft voorgedaan.
16. In een situatie die iets meer dan vroeger neigt naar versnippering (we moeten niet overdrijven) is een raadsakkoord wellicht nuttig. Maar, **men moet erin geloven**, willen geloven. Bij het zoeken naar een raadsbreed akkoord wordt zoveel mogelijk iedereen erkend en wordt gezocht naar een breed gedragen verhaal over de toekomst van de gemeente. Dat verhaal wordt al gauw, al onderhandelend natuurlijk, niet meer dan een verzameling puntjes. Dat is er nog geen echt verhaal, maar het kan wel impliceren dat wat knopen worden doorgesneden.
17. Wie wil wegstijgen bij grote vraagstukken of alleen een verhaal met goede bedoelingen wil, kan beter niet beginnen aan een raadsbreed akkoord. Een raadsbreed akkoord moet niet een bijbel zijn of een tien geboden-stuk maar een **koersstuk** waarin minstens enige knopen zijn doorgesneden. Dus, liefst meer dan een goede bedoelingenstuk. Of het er van komt, hangt van de raadsleden zelf af. Durven ze het achterste van hun tong te laten zien? Kiezen ze een open opstelling.
18. Zijn er agendapunten? Wat doen we met de openbare ruimte? Hoeveel woningbouw? Wat willen onze partners (projectontwikkelaars, corporaties, particulieren)? Een azc?

Woningen voor gastarbeiders? Zien we iets in **tiny houses**? Wanneer wat waar klaar?  
Regionale afstemming?

19. Wat doen we met circulaire landbouw? Speelt het stikstofbeleid nog in de gemeente? Hoe staat het met de natuurbescherming in relatie tot veeteeltbedrijven? Krijgt de gemeente te maken met veel leegstaande panden en hallen? Ondernijning een relevant item?
20. Wat doen we met klimaatbeleid in de risicomaatschappij? Het kabinet heeft alle gemeenten opgeroepen om tot zo'n plan te komen? Veel gemeenten hebben er nog geen. Een klimaatplan gaat over droogte en vernatting, over voorkomen van overstromingen, over de kwaliteit van rioleringen, over verduurzaming. Deze kan deels gaan over energietransitie.
21. Nederland is opgedeeld in dertig energieregio's. Elke regio heeft de taak om een Regionale Energiestrategie (RES) op te stellen. De RES is een document waarin de regio's voor 2030 en 2050 opgaven uitwerken voor duurzame elektriciteitsopwekking en voor energiebesparing en warmte. Duurzame mobiliteit, landgebruik of landbouw kunnen ook worden meegenomen. Waar komen de windmolens? Hoeveel en waar komen de zonnepanelen? Wat zijn zoekgebieden? Wat doen we met energiecoöperaties? Er ligt een concept-RES? Het zou moeten worden besproken met burgers. Is dat al gebeurd?
22. Ja, maar... Er is toch ook een raadsbreed akkoord mogelijk **op hoofdlijnen**? Dat bepalen de acteurs zelf. Er is bovendien tijdsdruk. Immers, de oude wethouders worden vervangen door nieuwe. Er is een nieuw keuzemoment.
23. Moet een raadsbreed akkoord er liggen voor de keuze van wethouders aan de orde is? Wie een raadsbreed akkoord ziet als een alternatief voor een coalitieakkoord moet het raadsakkoord er hebben liggen vóór de wethouders gekozen zijn. Je wilt toch dat de wethouders zich kunnen vinden in het raadsbrede akkoord.
24. Een raadsbreed akkoord kan nuttig zijn **als** er wethouders van buiten worden gezocht; als er dualisme wordt toegestaan (wisselende meerderheden); als er sprake is van een zakelijke sfeer in de raad en van goede persoonlijke verhoudingen. Een akkoord geeft een oriëntatiepunt voor wethouders.
25. Het is in het algemeen bevorderlijk voor de kwaliteit van bestuur als er geen scherpe tegenstellingen bestaan tussen een coalitie en oppositie, maar als alle raadsleden zoveel mogelijk serieus worden genomen.
26. **Kan een raadsbreed akkoord tegenwoordig lang mee?** Nee, we leven in een risicomaatschappij met risico's op het vlak van armoede, vervoer, migratie, energie, voedselveiligheid, geopolitieke invloeden op prijzen voor huishoudens, vogelziektes, pandemieën, roesmiddelenproductie. Dus doemen gebeurtenissen op. Raden, colleges, individuele bestuurders moeten meer en meer improviseren. Maar vrij zeker is dat gemeentebesturen zich de komende jaren steeds weer moeten uitspreken over de koers op het vlak van klimaatpolitiek, energietransitie, opvang van vluchtelingen,

natuurbehoud en stikstofreductie, landschapsbehoud en circulaire landbouw, woningbouw, armoedebeleid, het sociaal domein.

27. Is het erg als een raadsbreed akkoord niet lang meekan? Kijk naar het vorige raadsbrede akkoord. Wat is daarvan te leren? En ... een collegeakkoord is ook zelden een lang leven beschoren.
28. Een raadsbreed akkoord wordt vastgesteld door de raad. Komt een college er later niet meer aan te pas, ook ambtenaren niet en maatschappelijke actoren die ermee te maken krijgen? Het kan zeker zin hebben om een akkoord te laten toetsen en uitwerken door het college, met betrokkenheid van ambtenaren. **Gewichten en tegenwichten**: die moeten niet worden uitgebannen. Alles wat in een akkoord staat, moet uitvoerbaar zijn en betaalbaar zijn. Daarom: wees niet bang voor de ambtelijke blik.
29. **Mogen burgers en bedrijven er ook nog iets van vinden?** Dat is heel belangrijk. Opstellers van een akkoord maken immers keuzes die ingrijpen in de samenleving. Denk aan woningbouw, opvang van migranten, energie, landbouw en klimaat. Het is gewenst na te denken over de keuze van het goede participatiemoment. Is dat bij de uitwerking van het raadsbrede akkoord met allerlei agendapunten?
30. **Zullen er veel raadsbrede akkoorden komen?** Vermoedelijk niet. Want versnippering kan wel een gunstige omstandigheid zijn om te zoeken naar brede steun in de raad voor een gedragen koers, maar daar staat tegenover dat als een raad met 39 zetels zeg eens zes solisten telt, dan hebben de realisten onder de politici niet de neiging om het laatste individu over de streep te trekken. Coalitieakkoorden zullen veelal smaller zijn dan raadsbreed.

### Literatuur

Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008 (tekst ook op [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) onder Downloads).

Korsten, A.F.A., *Raadsbrede akkoorden - Over akkoorden waaraan alle fracties meewerken*, 15 juni 2018 (tekst op: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) onder Downloads, rubriek: Bestuur).

Korsten, A.F.A., *Aanwijzingen voor een goede gemeenteraad*, 29 september 2016 (tekst op: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) onder Downloads, rubriek: Bestuur).

Korsten, A.F.A., *De lokale informateur in 2022*, januari 2022 (tekst op: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) onder Varia, bij Actualiteit; en onder Downloads).

Korsten, A.F.A., *Een kleine zelfhulp-gids voor wethouders die dreigen te sneuvelen*, 2 juli 2021 (tekst op: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) onder Downloads, rubriek: Bestuurskracht gemeente).

### De auteur

**Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten** was hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit en de Universiteit Maastricht (daar als bijzonder hoogleraar vanaf 1991). Laatstelijk was hij Honorair Hoogleraar Grondslagen en Methoden van het Recht aan Maastricht University (tot medio 2018).

Adviseerde gemeentebesturen, was visitator, toezichthouder, informateur. Publiceerde boeken als *'Sterke colleges'*, *'Het gas bij de burens – Benchmarking de maat genomen'*. Deed onderzoek naar probleemgemeenten en de val van burgemeesters en wethouders.  
Was jaren lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

Was ook voorzitter van visitatiecommissies in Vlaanderen ter beoordeling van grote steden.

Laatste boek: *'Tien jaar in het Torentje- Premier Mark Rutte'* (Boom, 2021).