

Raadsbrede akkoorden in 2022

Arno F.A. Korsten

Versie 30 maart 2022



In 2014 waren er na de gemeenteraadsverkiezingen 22 gemeenteraden, die aan de slag gingen met een raadsakkoord. Van alle gemeentebesturen waren er in 2018 56 die sinds de raadsverkiezingen een **breed raadsakkoord** kennen. Bij 40 gemeenten tekende de *gehele* raad mee. Zet deze ontwikkeling door? Er zijn in 2022 links en rechts gemeentelijke fracties die met iets als een raadsbreed akkoord in 2022 willen stoppen, bij voorbeeld in de provincie Noord-Brabant, terwijl fracties uit andere raden in die provincie juist overwegen er na de verkiezingen van maart 2022 mee te starten. In de volgende gemeenten is men in maart 2022 gaan nadenken over een raadsbreed akkoord: Deurne; Son en Breugel; Cranendonck; Heeze-Leende; Nuenen; Best; Waalre. Dit zijn slechts voorbeelden uit de regio rond Eindhoven.

Raadsbreed akkoord? Naast de term *raadsakkoord* wordt ook de term *raadsprogramma* gebruikt, evenals *samenlevingsakkoord*, *beleidsakkoord* en *strategische agenda*. Hier wordt niet ingegaan op samenlevingsakkoord. Die zijn buitengewoon schaars.

Waarom zou een *raadsbreed akkoord* gewenst zijn?

De intentie en **motieven** om te komen tot een raadsakkoord verschillen. De gemene deler is dat er sprake moet zijn van raadsbrede overeenstemming, die wordt vastgelegd in een document over het politiek-bestuurlijk proces en/of inhoudelijke thema's. En er wordt met wisselende meerderheden gewerkt (meer bij Van Kalken e.a., 2020).

Een bevorderende omstandigheid is **de versnipperde democratie**: er zijn steeds meer raadsfracties in de raad aanwezig en gemiddeld steeds kleinere. Dan is het gevolg dat er ook colleges komen die om meerderheidssteun te verwerven, gestut moeten worden door meer in de raad vertegenwoordigde partijen dan tot voor kort. Dan ontstaan er coalities van vijf of zelfs zes partijen, die niet eens over een ruime meerderheid in de raad beschikken.

Dergelijke colleges zijn kwetsbaar. Trekt een fractie de coalitiesteun in, dan is de basis van het college in de raad fragiel of valt die weg. Dan is een minderheidscollege wellicht het gevolg. Dat komt dan **het dualisme** mogelijk ten goede, maar zelden wordt een collegecrisis

na een eerdere formatie erg toegejuicht. Maar er is ook een **omgekeerde beweging** mogelijk. In een context van veel kleinere fracties kun je maar het beste een heel breed raadsakkoord hebben, dan is duidelijk waarin de eenheid naar voren komt en kan een gemeente dagelijks bestuurd worden door een college van vier, vijf of zes partijen. Na verkiezingen is het niet nodig om verschillen te accentueren, maar juist om overeenkomsten te zoeken.

Vraag

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 van het Eindhovens Dagblad vroeg ernaar. Daarom deze tekst.

Raadsverkiezingen 2018 en 2022: enkele feiten

Eerst maar even wat feiten over de raadsverkiezingen van 2018 en 2022. In 2018 waren er tientallen gemeenten waar de gemeenteraad koos voor een raadsbreed programmatisch akkoord, dat wil zeggen de keuze om zowel een inhoudelijk programma als een collegeprogramma een zaak van de *gehele* raad te maken. De reden daarvoor wat toentertijd de versplintering van de raad en de behoefte onder raadsleden om los te komen van coalitiedwang (cf Bouwmans, 2022; meer bij Van Kalken e.a., 2020).

Tabel 1: Aantal partijen in de gemeenteraad na de raadsverkiezingen van maart 2022

Aantal partijen in de gemeenteraad na de GR-verkiezingen van maart 2022 in relatie tot het aantal gemeenten		
Aantal partijen in de gemeenteraad	Aantal gemeenten in maart 2022 na de GR-verkiezingen met zetels	Opmerking
16 partijen	3 gemeenten	o.a. Maastricht
15 partijen	3 gemeenten	
14 partijen	6 gemeenten	
13 partijen	13 gemeenten	
12 partijen	15 gemeenten	
11 partijen	12 gemeenten	
10 partijen	33 gemeenten	
9 partijen	25 gemeenten	
8 partijen	88 gemeenten	Grootste categorie
7 partijen	65 gemeenten	Een na grootste
6 partijen	58 gemeenten	Twee na grootste
5 partijen	33 gemeenten	
4 partijen	8 gemeenten	
3 partijen	3 gemeenten	
Bron: NRC, 280322		

In 2022 telt de gemeenteraad in 110 gemeenten negen fracties (partijen) of meer. Dat zegt op zichzelf niets over versplintering want we weten niet of die aantallen fracties verwijzen naar grote of kleine gemeenteraden, met veel leden.

Is er werkelijk fragmentatie van de raad opgetreden, dus versplintering? Inderdaad.

Indicator een: tellen de gemeenteraden in 2022 meer fracties dan vier jaar eerder?

In 2022 zitten er 142 fracties meer in de gemeenteraden dan in 2018 na de toenmalige raadsverkiezingen. Dat is een indicatie voor versplintering. Als er in 2022 meer fracties de raad bevolken, zal het gemiddeld aantal fracties per raad naar verwachting gestegen moeten zijn. Dat blijkt ook zo te zijn: zie de volgende indicator.

Indicator twee: het gemiddeld aantal fracties per raad.

In 2002 telden de gemeenteraden in Nederland gemiddeld 5,98 fracties. Toen kwam een raadsprogramma bijna niet voor. Na de verkiezingen van 2018 telt de gemeenteraad gemiddeld 7,5 fracties; dus duidelijk meer. Er is een zekere spreiding rond dit gemiddeld. In 2018 waren er uitschieters naar boven, zoals een raad met vijftien of zestien fracties. In 2022 kreeg Almere, Den Bosch en Maastricht een gemeenteraad met 16 fracties. Van de zestien fracties uit Den Bosch kenden zeven fracties slechts één raadszetel. Ook de raad van Maastricht telt vanaf maart 2022 veel eenlingen.

Indicator drie: is het aantal eenmansfracties gestegen of niet? Het aantal eenmansfracties in heel Nederland bedraagt in 2022: 593. Is dat aantal gestegen? Inderdaad. Het aandeel eenmansfracties was na de raadsverkiezingen in Nederland als volgt: 2006: 17.7 procent; 2010: 17 procent; 2014: 17 procent; 2018: 19 procent; 2022: 22.3 procent.

Indicator vier: komen grote fracties voor?

Er zijn in 2022 nauwelijks nog gemeenten waar een grote partij alleen meer dan negen zetels haalt. Gemeenten die een fractie kennen die over een meerderheid in de raad beschikt, zijn in 2022 slechts te vinden in Barendrecht, Zeewolde en Hellendoorn. In Barendrecht is sprake geweest van een verkiezingsstrijd van een partij tegen de rest. De partij werd eerder wat tegengewerkt en heeft nu succesvol teruggevochten. En de gemeente Zeewolde kende in de aanloop naar de verkiezingen de kwestie van het grote te bouwen datacenter (Meta) dat heel veel groene energie op zou slurpen. Burgers zorgen met 'hun' zonnepanelen voor groene stroom en het datacenter loopt ermee heen. Is dat de bedoeling? De kwestie leidde tot strijd waarbij de gemeenteraad aanvankelijk in meerderheid instemde, maar één partij zich juist fel verzette. Die partij kreeg heel veel stemmen. Strijd van een partij tegen de rest kan voordelig zijn voor de ene partij als er een issue dat de burgers bezig hield en houdt en de ene partij het *Volksempfinden* goed verwoordt.

Dat geeft een scherpe illustratie van de verdere versplintering in de lokale democratie.

Als er meer fracties komen in de raad en de fracties gemiddeld kleiner worden en grote dragende partijen van een college meer en meer schaars worden, dan gaan colleges rusten op meer partijen/fracties. Bijgevolg is de vraag:

stijgt het aantal wethouders dan ook om recht te doen aan de machtseis van alle partijen? Inderdaad. Het aantal wethouders steeg van gemiddeld 3,41 wethouders per gemeente in 2002 naar 3,88 in 2018 (Bouwmans, 2022).

Nog een feit: de benoeming van wethouders kost elke formatie meer tijd. Sinds 2002 hoeft de wethouder niet meer uit de raad te komen, en ook niet in de gemeente te wonen. Er worden sindsdien dan ook meer 'wethouders van buiten' benoemd. Af en toe gebeurt dat door middel van een sollicitatieprocedure. De benoeming van wethouders geschiedt ook niet meer uitsluitend door toetsing op geloofsbrieven, maar er komt ook een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) aan te pas. Het aanvragen van een VOG kost tijd. En er volgt een risicoanalyse om de integriteitsrisico's van kandidaat-wethouders te wegen. Hier en daar volgt er ook een hoorzitting met de raad. Dat maakt de (in)formatie er niet sneller op. De records op het vlak van formatieduur zien er als volgt uit.

Tabel 2: Records qua formatieduur na enkele gemeenteraadsverkiezingen

Recordhouder formatieduur na gemeenteraadsverkiezingen (GR)	Recordhouder formatieduur grote steden
Na GR 2006: Winterwijk – 100 dagen;	Na GR 2006: Rotterdam - 72 dagen;
Na GR 2010: Diemen – 127 dagen;	Na GR 2010: Den Haag - 79 dagen;
Na GR 2014: Zutphen – 100 dagen;	Na GR 2014: Den Haag – 99 dagen;
Na GR 2018: Enkhuzen – 188 dagen.	Na GR 2018: Enschede – 103 dagen.
Bron: Binnenlands Bestuur, 2022, week 12, p. 12-13.	

Hoeveel partijen zijn dan nodig om een raadsmeerderheid voor de coalitie te verkrijgen? Tabel 3 geeft antwoord. Het aantal gemeenten waar vijf partijen nodig zijn, is gestegen, gelet op een vergelijking van 2022 met 2018. Heel spectaculair zijn de verschillen niet.

Tabel 3: Aantal partijen dat nodig is voor een coalitiemeerderheid na gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en 2022

	Aantal partijen nodig voor een coalitiemeerderheid	
	2018	2022
Een partij	1	2
Twee partijen	118	118
Drie partijen	158	149
Vier partijen	49	50
Vijf partijen	5	12
Bron: NRC 280322; ANP		

Gemeenten waar minimaal vijf partijen nodig zijn voor het vormen van een college zijn: Lelystad (6 partijen); Hoorn: 5 partijen alsmede Alkmaar: 5 partijen; Vlaardingen: 5 partijen; Apeldoorn: 5 partijen; Zoetermeer: 5 partijen. Er zijn nog meer gemeenten waar zeker 5 partijen nodig zijn voor collegevorming: Almere; Delft; Enkhuzen; Heerenveen; 's-Hertogenbosch; Maastricht.

Tot zover de feiten. Nu komen enkele aspecten aan bod van raadsbrede akkoorden.

Raadsbrede akkoorden

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 alle leden uit de gemeenteraad. De toekomst wordt uiteraard ook gemaakt door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, 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 binden 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 en wat een college gaat aanpakken. 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. Een groot deel van de gemeentelijke taken komt dus niet aan bod. 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**.

Tabel 4: Enkele voor- en nadelen van raadsbrede akkoorden, gesloten na gemeenteraadsverkiezingen

Een raadsbreed akkoord	
Voordelen	Nadelen
1. <i>Breed gedragen</i> : Relevante punten van alle partijen kunnen een plek in het ambitielijstje krijgen.	1. <i>Het is iets uit de verzuilingstijd</i> : Toen waren er afspiegelingscolleges. Als je zo een college van een programma voorziet, heb je een raadsbreed akkoord.
2. <i>Gescheiden rollen</i> : De raad is vrijer in de rol van controleur van het college.	2. <i>Samenleving</i> : Wat in een gemeenschap gebeurt, is vooral het initiatief van burgers en private organisaties; minder en zeker niet uitsluitend het initiatief van het gemeentebestuur. <i>Overschat een akkoord dus niet</i> .
3. <i>Sfeer bevorderend</i> : Overleg met en tussen alle partijen is een investering in goede verhoudingen	3. <i>Financiën</i> : Raadsbrede akkoorden zijn te voren meestal niet financieel doorgerekend op haalbaarheid. Een akkoord moet nog worden uitgewerkt.
4. <i>Recht doen aan alle partijen</i> : Er bestaan geen politiek rechtse lantaampalen of linkse palen. Het besturen van de gemeente vergt eenheid.	4. <i>Korte duur</i> : Een nieuw raadsbreed akkoord heeft als beperking dat de werking slechts van korte duur is. Er zullen 'events' optreden en het Rijk zal medewerking vragen aan gemeenten voor meerdere zaken. Daar heeft de raad niet veel invloed op.
5. <i>Grote onderwerpen</i> : Energietransities, transformatie in de landbouw, herindeling of een ambtelijke fusie vereisen breed draagvlak. Een raadsbreed akkoord zal die onderwerpen moeten benoemen.	5. <i>Crisis</i> : Veel in de politiek wordt bepaald door improvisatie, door reageren op het onverwachte. Dat staat niet in een raadsbreed akkoord of ander akkoord. Denk maar aan de noodzaak tot opvang van Oekraïners en dat Nederland te maken krijgt met windmolens of datacenters.
6. <i>Klein wordt groter</i> : Als kleine partij kun je zo ook een beetje meedoen.	6. <i>Hoofddlijnen</i> : Het is slechts een koers op hoofddlijnen.
7. <i>Stabiliteit</i> : Op deze manier is het college wat schokbestendiger. Als een partij wegvalt uit de coalitie, kan men inhoudelijk toch verder.	7. De kans bestaat dat er <i>minder scherpe keuzes</i> worden gemaakt als men iedereen wil meekrijgen. Zal het zicht op de langere termijn bij raadsbreed kijken teruglopen?
8. <i>Alle inwoners profiteren van deze werkwijze</i> : Raadsbreed werken bevordert het vinden van draagvlak.	8. <i>Samenleving niet mee</i> : Een raadsakkoord blijft iets van de volksvertegenwoordigers. Burgers komen er in een raadsbreed akkoord niet aan te pas.
9. <i>Polarisatie wordt zo beperkt</i> : Dat is belangrijk omdat versplintering juist bij kan dragen aan ruzie en ongemak. In geval van veel fracties is het immers dringen om aandacht te krijgen.	9. <i>Wegstrepn van scherpe voorstellen</i> : Het akkoord heeft meestal niet veel aandacht voor de 'hot items' omdat voornemens tegen elkaar weggestreept worden. Dat kan flets beeld opleveren.
10. <i>Minder coalitiedwang</i> : Als er eenmaal een stevige basis is via een raadsbreed akkoord, kunnen fracties zich in debatten wat vrijer voelen.	

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 doorgaans 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 als burger 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 portefeuillevreiding tussen partijen; en
 - e. de bezetting van posten (wethouders van buiten de raad?).En dan moeten de kandidaatwethouders 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**

- (in)formateur ingevlogen. Die kan boven de partijen staat 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) kijken 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 doorgehakt.
 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 doorgehakt. 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? Ondermijning 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 vóór 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 (ook) 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 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, ondermijning. 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. Veel coalitieakkoorden zullen dan ook veelal smaller zijn dan raadsbreed.

Literatuur

Bouwmans, H., Formeren kost snel drie maanden, in: *Binnenlands Bestuur*, 2022, week 12, pp. 12-13.

Kalken, L. van, G. Boogaard, M. van der Steen, L. Scherpenisse, *Een routekaart voor raadsakkoorden*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2020.

Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008 (tekst ook op 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 onder Downloads, rubriek: Bestuur).

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

Korsten, A.F.A., *De lokale informateur in 2022*, januari 2022 (tekst op: 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 onder Downloads, rubriek: Bestuurskracht gemeente).

Lunsing, J. en M. Herweijer, Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, 2016, nr. 1, pp. 5-16.

Ministerie van BZK, *De staat van het bestuur 2020*, Den Haag, 2020.

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 *'Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij'*, *'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).