

16 JANUARI 2026, VELSEN

BIJEENKOMST RAADSAKKOORDEN



VNHG
BIJEENKOMST

LIANNE VAN KALKEN

Lianne van Kalken, wethouder in Vlaardingen en promovendus aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, deed onderzoek naar het fenomeen raadsakkoorden. *"We staan aan de vooravond van de verkiezingen van 18 maart. Een dag die niet alleen bepaalt wie er worden gekozen, maar ook wat er daarna gebeurt: op 19 maart, wanneer de politieke werkelijkheid zich opnieuw moet vormen."*



Die vraag is voor Lianne geen abstracte. Ze werkt al acht jaar als wethouder in Vlaardingen, daarvoor was ze raadslid. In 2018 werd de partij Ons Vlaardingen de grootste. Democratisering stond centraal in het verkiezingsprogramma en met optimisme begon de gemeenteraad aan een nieuwe vorm van samenwerking.

Wat volgde, was geen schoolvoorbeeld van vernieuwing, maar een politieke crisis: wethouders traden af of werden weggestuurd, de commissaris van de Koning moest ingrijpen en de situatie haalde de landelijke pers. Juist die ervaring bracht Lianne aan het denken. *Wat betekent een raadsakkoord eigenlijk in de praktijk?* Er was al over geschreven, maar nooit eerder wetenschappelijk en diepgaand onderzocht. Dit vormde de aanleiding voor haar onderzoek.

HET ONDERZOEK NAAR RAADSAKKOORDEN

Wat is een raadsakkoord?

In haar onderzoek stelt Lianne van Kalken een fundamentele vraag: *wat is een raadsakkoord eigenlijk?*

Zij definieert het als een zo breed mogelijke samenwerking binnen de gemeenteraad, waarbij niet wordt gestuurd op een minimale meerderheid, maar op betrokkenheid van (bijna) de hele raad. Deze bestuursvorm wint de afgelopen jaren sterk aan populariteit. Waar in 2014 slechts zo'n 18 gemeenten ermee werkten, waren dat er in 2018 al 56. Gemeenten zoeken zichtbaar naar nieuwe vormen van samenwerking, mede door politieke versplintering en een groeiend debat over bestuurscultuur en lokale democratie.

Na verkiezingen gebeuren er in elke gemeente in essentie twee dingen:

1. er wordt een inhoudelijk programma opgesteld;
2. er wordt een college gevormd dat dit programma uitvoert.

Hoewel we in Nederland gewend zijn aan coalitieakkoorden, is die werkwijze nergens wettelijk vastgelegd. De wet schrijft alleen voor dát er een college moet komen, niet hoe dat tot stand komt. Veel van wat gemeenten doen, gebeurt uit gewoonte en juist daar wringt het. Het kan ook anders, maar om dat goed te begrijpen ontwikkelde Lianne een taxonomie van raadsakkoorden.

Variatie en praktijkvoorbeelden

In de praktijk blijkt er een breed spectrum aan vormen te bestaan. Aan de ene kant het klassieke coalitieakkoord, aan de andere kant gemeenten waar de hele raad het programma bepaalt en wethouders raadsbreed worden benoemd, soms zelfs via een sollicitatieprocedure. Tussen deze uitersten bestaan talloze tussenvormen, die Lianne in haar onderzoek in zes varianten onderverdeelt. Daarmee laat het onderzoek zien dat er niet zoiets bestaat als hét raadsakkoord. Ook raadsakkoorden die niet door de volledige raad worden gedragen, kunnen volgens haar definitie nog steeds als zodanig gelden.

Haar onderzoek, getiteld 'Uit de groef', richt zich op het doorbreken van de hardnekkige scheidslijn tussen coalitie en oppositie. Die tegenstelling voelt vanzelfsprekend, maar is historisch gezien relatief jong. Tot in de jaren zeventig werkten gemeenten vaak met afspiegelingscolleges, zonder uitgebreid onderhandelende akkoorden. Wat nu als 'normaal' geldt, is vooral ingesleten praktijk.

Lianne concludeert dat raadsakkoorden juridisch volledig aanvaardbaar zijn en kunnen bijdragen aan sterkere verhoudingen tussen raad en college, meer verbinding en een positievere politieke cultuur. Tegelijkertijd blijkt de praktijk weerbarstig: zonder duidelijke spelregels, heldere verwachtingen en aandacht voor proces, vallen gemeenten gemakkelijk terug in oude patronen. Werken met een raadsakkoord kan een sleutel tot bestuurlijke effectiviteit zijn, maar vereist bewust leiderschap, onderhoud en het loslaten van diepgewortelde conventies om niet terug in de groef te raken.

DE PUBLICATIE VAN HET ONDERZOEK

[Lees hier het onderzoek](#)

RAADSBREED WERKEN IN DE PRAKTIJK: JOHN BIJL OVER VELSEN

John vertelt over raadsakkoorden in de praktijk en de lessen uit Velsen. Voor de tweede bestuursperiode werkt Velsen met een raadsbreed akkoord. John heeft goed gekeken naar het functioneren van dat raadsbrede akkoord en de werkwijze geëvalueerd. De eerste keer dat zij dat deden, leverde dat meteen aanbevelingen op die het raadsbreed werken makkelijker moesten maken. In de tweede periode kwamen die punten niet meer terug, maar ontstonden er weer nieuwe vraagstukken.

Het leuke van deze gemeente nu acht jaar achter elkaar volgen in een nieuwe vorm van democratie, is dat je iedere keer weer nieuwe dingen ontdekt over hoe democratie in de praktijk werkt anno 2026.

Twee vormen van democratie

Een van de dingen die John in de twee periodes in Velsen constateerde, is dat we eigenlijk twee vormen van democratie hebben. De eerste is de directe democratie: verkiezingen waarbij iedereen met stemrecht mag meedoen en zelf kan meepraten over de toekomst van de gemeente. Tegelijkertijd is er ook de indirecte democratie: de parlementaire democratie waarin de volksvertegenwoordiging het hoogste orgaan is en de raad alle inwoners vertegenwoordigt volgens de Gemeentewet.

Dat zijn twee verschillende soorten democratie met ieder hun eigen dynamiek. Vroeger viel dat minder op. Na verkiezingen werd de directe democratie vrij stil, omdat partijen fungeerden als zuilen. Dat kennen we nu niet meer. De samenleving is individualistischer geworden. Die ontwikkeling zie je terug in de raadszaal en in de manier waarop directe en vertegenwoordigende democratie met elkaar samenwerken.

Raadsbreed werken sluit goed aan bij kleinere fracties en andere politieke verhoudingen, maar roept tegelijk de vraag op: welke plek geef je de directe democratie nog in dit bestuursmodel? In Velsen liep men daar tegenaan. De directe en indirecte democratie moeten elkaar niet in de weg gaan zitten.

Wat is een raadsakkoord (en wat niet)?

Volgens John moeten we eerst helder krijgen wat een raadsakkoord *niet* is. Een raadsakkoord is eigenlijk geen akkoord, maar een beschrijving van wat je als gemeenteraad de komende periode gaat doen. Een raads(werk)programma is daarom misschien een betere term.

In Velsen hebben ze er bewust voor gekozen om twee lijnen naast elkaar te laten bestaan: afspraken over wat men *wél* gaat doen en onderwerpen waarvan nog niet vaststaat wat ermee gebeurt, omdat daar verschillen van inzicht over bestaan.



In Lelystad werkt men bijvoorbeeld met een raadsakkoord en een raads-niet-akkoord: thema's waarvan je weet dat er debat over moet worden gevoerd.

Het raadsakkoord is dan de opdracht aan het college om met goede voorstellen te komen, terwijl het raads-niet-akkoord juist de agenda van de volksvertegenwoordiging zelf is: waar gaan wij het debat over voeren? Wordt het dan onduidelijk voor de kiezer omdat coalitie en oppositie minder zichtbaar zijn?

Als je goed organiseert waar de politieke meningsverschillen zitten, wordt het juist makkelijker om het debat te voeren. Je organiseert je meningsverschil en doet precies waar de raad voor bedoeld is: zo goed mogelijk met elkaar van mening verschillen.

Cultuur, vaardigheden en kaderstelling

Een raadsakkoord gaat niet alleen over wat er op papier staat. Cultuur is minstens zo belangrijk. Op het moment dat je elkaar niets gunt, kun je nog zo raadsbreed werken, maar dan kom je niet verder. Men moet elkaar iets gunnen en naar elkaar luisteren om het succesvol te maken.

Daarom is in Velsen veel geïnvesteerd in vaardigheden, zoals goed luisteren en goed van mening verschillen. Dat gebeurde onder andere via trainingen. Dat hielp om als volksvertegenwoordiging als één orgaan te functioneren. Goed met elkaar van mening verschillen is echt een vaardigheid.

Daarnaast had de raad de ambitie om meer aan de voorkant te zitten en kaderstellend te werken. Dat is lastiger dan reageren op stukken van het college. Daarom is een andere vergaderwijze opgezet waarmee is geïnvesteerd in de kaderstellende rol van de raad.

College, profilering en balans

Deze bestuursperiode liet zien hoe belangrijk de houding van het college richting de raad is. De raad koos ervoor om ook een profiel voor wethouders te schrijven. Er kwam een sollicitatiecommissie, ondersteund door de griffier, om wethouders te selecteren die dienstbaar zijn aan het raadsakkoord.

Tegelijkertijd kwam het dilemma naar voren tussen bestuurlijk pragmatisme en politieke profilering. Besturen moet doorgaan, maar inwoners willen ook een raad zien die zich laat horen. In Velsen ging het bestuurlijk pragmatisme goed, maar soms leek dat ten koste te gaan van de profilering.

Raadsleden gaven aan dat raadsbreed samenwerken meer ruimte biedt voor consensus, concessies en compromissen. Het kost meer tijd aan de voorkant, maar als je het verschil van mening goed organiseert, wordt het samenwerken beter.

Regels, debat en durven verschillen

Het reglement van orde is in feite een weergave van de werkwijze die je met elkaar afspreekt. Niet alleen dwingende regels, maar ook spelregels die ruimte laten. Leren met elkaar is daarbij essentieel.

John zag in een gemeente dat de sfeer heel goed was, maar dat er nauwelijks debat plaatsvond. Men vond elkaar aardig, misschien wel te aardig. Niemand wil terug naar een venijnige bestuurscultuur, maar als je niet met elkaar durft te verschillen, is dat ook niet goed. Juist het debat geeft politieke profilering meer betekenis.

Betekenis voor de organisatie

Raadsbreed werken vraagt echt iets anders van de ambtelijke organisatie. Meer kaderstelling aan de voorkant betekent meer vragen aan de organisatie en een andere rol voor het college.

In Velsen werd door de oud-gemeentesecretaris gezegd: *"Het college is een instrument van de raad"*. Het haalt op wat de raad wil en vertaalt dat in voorstellen. Dat betekent dat de ambtelijke organisatie niet alleen plannen bedenkt, maar vooral ondersteunt bij wat de raad nodig heeft om het debat te voeren. Dat is een cultuurverandering die tijd kost.

JOHN BIJL -

"Belangrijk is niet alleen opschrijven waar je het over eens bent, maar ook waar je het niet over eens bent. Organiseer je meningsverschil, dat is de opdracht van een raadsakkoord."

Dankwoord

De organisator, Ruurd Palstra, en de voorzitter, Marian van der Weele, bedanken allereerst de aanwezigen voor hun deelname aan deze bijeenkomst. Daarnaast spreken zij hun waardering uit aan de sprekers voor hun inspirerende presentaties en waardevolle bijdragen. Dankzij ieders inzet kon het thema raadsakkoorden en raadsbreed werken op een inzichtelijke en aansprekende manier worden belicht.

Tot slot wensen zij iedereen heel veel succes in de komende verkiezingsperiode en hopen dat de inzichten en discussies van vandaag hierbij van waarde kunnen zijn.

VOLGENDE BIJeenKOMST

De eerstvolgende bijeenkomst vindt plaats in juni 2026. Nadere informatie volgt. Houd hiervoor de website en onze sociale mediakanalen in de gaten.

REDACTIE

Tara Rijkers
Kelly Brussel

VORMGEVING

Kelly Brussel

AMBTELIJK SECRETARIS

info@waterland.nl