

## THEMABIJEEENKOMST

**Samenwerking in de nieuwe bestuursperiode**

In 2022 breekt een nieuwe bestuursperiode aan. Nieuwe raden stellen nieuwe colleges samen. De huidige raadsleden en bestuurders doen er goed aan binnenkort de onderlinge samenwerking in de afgelopen jaren onder de loep te nemen. Zij kunnen daarmee hun opvolgers goed op weg helpen naar een effectieve samenwerking. Dat betogen staatsrechtdeskundigen Lianne van Kalken en John Bijl op een online VNHG-bijeenkomst, geleid door Henriëtte de Vos, gemeentesecretaris Heemstede.

ZO GOED  
MOGELIJK  
VAN MENING  
VERSCHILLEN

Coalitieakkoord, maatschappelijke agenda, raadsakkoord. Hoe de samenwerking straks ook mag heten, de raad is aan zet. Die doet er goed aan vooraf al duidelijk te maken welke verwachtingen hij van zichzelf en van het college heeft.

“Woorden als coalitie en oppositie komen helemaal niet in de wetboeken voor. De Gemeentewet stelt enkel dat de raad de wethouders benoemt. Wat wethouders precies moeten kunnen, ligt ook niet vast.”

Maar de (grond)wet is wel zo duidelijk dat de raad verantwoordelijk is voor het inrichten van de bestuurscultuur. En daarover hoort Bijl zo weinig in de politieke praktijk. Het gaat te vaak om Partijen, Programma's, Portefeuilles en Personen. Maar de raad moet het voortouw nemen en het eerst eens hebben over wat voor een raad hij wil zijn en niet blijven hangen in wat hij wil bereiken.

“Neem voor maart 2022 even de tijd om eens als raad en college terug te kijken op de afgelopen vier jaar. Hebben we als college de raad goed bediend? Hebben we genoeg van de raad te horen gekregen wat die van ons verwacht?” Een tip die John Bijl, directeur [Perikles Instituut](#) en adviseur van raden en staten, meegeeft aan de bestuurders in

Noord-Holland. “Als je dat op dit moment nog doet, hoef je het niet over akkoorden, coalities of politieke meningsverschillen te hebben. Op 17 maart lukt zo'n neutrale beschouwing niet makkelijk meer.”

**Gemeentewet**

Het woord bestuurscultuur heeft een negatieve lading gekregen. Termen als oppositie beklemtonen tegenstellingen, terwijl raadsleden gemeenschappelijkheid verkiezen.

## Omschrijf in één woord of term de samenwerking tussen raad en college deze bestuursperiode



Omschrijvingen van de 28 deelnemers op de bijeenkomst van 1 december

Bijl: Wil je als raad het politieke initiatief nemen? Hoe wil je als raad de samenleving erbij betrekken? Actief, proactief of reactief? En eigenlijk zou de raad dat per dossier in kaart moeten brengen. Dan gaat het niet over politieke piketpaatjes slaan, maar over hoe je die lokale democratie gaat organiseren."

### "Wat voor raad wil je zijn?"

In de formatie moet de nieuwe raad het hebben over de dingen die moeten gebeuren, denk aan de energietransitie, participatiewet. Ook benoemen de formerende partijen de thema's waarover ze het eens zijn, zoals meer woningen of zelfs meer woningen voor starters. "Maar nooit wordt er opgeschreven waarover de partijen het oneens zijn! Waarom niet? Dat zijn toch de zaken die de politieke agenda gaan bepalen?"

Raadswerk is zo goed mogelijk met elkaar van mening verschillen, aldus Bijl. "Als we niet zo vaak van mening van elkaar verschilden hadden we zoiets als democratie helemaal niet nodig."

Volgens Bijl bepaalt de manier waarop je dat debat wilt gaan voeren, uiteindelijk je bestuurscultuur. Hoe gaat de raad om met meningsverschillen? Hoe organiseert de raad zijn eigen besluitvormingsproces? "Als de raad dergelijke vragen beantwoordt, wordt ook duidelijk wat jij verwacht van het college. Dan weet je ook welk type informateur je zoekt. En worden ook de contouren van het gewenste type wethouder duidelijk."

"Wil je als raad een wethouder die met een kant-en-klaar doorwrocht voorstel voor een akkoord naar de raad komt omdat dat nu eenmaal wettelijk moet? Of heb je liever een wethouder die zegt: 'Ik heb begrepen

dat u het belangrijk vindt om het over de bereikbaarheid van het centrum te hebben. Wat vindt u zelf?'"

### Politieke opdrachtgever

Bijl ziet de raad als politieke opdrachtgever en vindt dat een wethouder die raad daaraan best vaker mag herinneren. "Maar de verhoudingen raad en college zijn zo cultureel bepaald; als iets niet op de agenda wordt gezet, doet iedereen het gewoon weer zoals het afgelopen periode is gegaan, alsof er niets is veranderd." Uit een evaluatie van raadsakkoorden borrelde volgens Bijl steeds weer dezelfde verzuchting op: Hadden we van tevoren maar meer afspraken gemaakt over de verwachtingen heen en weer. "In Enkhuizen heeft het college een keer gezegd. Kom eens wat vaker met een opdracht, want we weten niet welke kant we op moeten. Let wel, deze strubbelingen zijn niet inherent aan een raadsakkoord, dat geldt voor alle programma's."

## Castricum

Ron de Haan (wethouder): "Onder leiding van burgemeester Mans hebben 250 inwoners in 2018 een maatschappelijke agenda opgesteld. Op basis daarvan heeft de nieuwe raad een raadsprogramma gemaakt. Partijen hebben onderling bepaald welk college daarbij het beste past. De wethouders moesten solliciteren."

Het debat is verlevendigd maar de burgemeester moet hard werken om het raadsprogramma tot een goed einde te brengen. Er zijn partijen uit het programma gestapt. Gebrek aan een begroting is ook ingewikkeld voor alle partijen. Maar dit wordt – afkloppen – wel het eerste college in twaalf jaar dat de rit uitzit. Of de nieuwe raad het weer zo gaat doen, betwijfel ik."

# ER ZIJN MEER SMAKEN

Elke bestuursperiode zijn er meer gemeenten die andere vormen van samenwerking binnen de raad én tussen raad en college ambiëren. Welke vorm beter recht doet aan de hele raad en effectief bestuur, kan niet vroeg genoeg besproken worden, stelt onderzoeker Lianne van Kalken.

“Veel gemeenten zijn in de loop van de tijd gaan pionieren. Ze wilden de tegenstelling tussen coalitie en oppositie verminderen of de dominantie van het college doorbreken”, zegt Lianne van Kalken, docent Staatsrecht aan de Erasmus Universiteit. Met anderen bracht zij in opdracht van de VNG in [kaart](#) hoe gemeenten hun pionierswerk hebben ervaren.

## Zakencollege

Het coalitieakkoord is een bekend model; een -vaak krappe- meerderheid van partijen kiest de wethouders en bepaalt het programma. Van Kalken kwam op haar tocht door Nederland nog vijf andere varianten tegen; in de meeste gevallen (52) koos een coalitie de wethouders en kwam het tot een raadsbreed inhoudelijk programma. Daarbij stelde het college soms zelf een programma op binnen het raadsakkoord. In een enkele gemeente (4), waaronder Enkhuizen, kwam de

coalitie er als zodanig niet aan te pas; raadsbreed werd een programma opgesteld en de wethouders kwamen van buiten (zakencollege).

## Wisselende meerderheden

De ervaringen lopen uiteen. Meer samenwerking, meer op inhoud, meer toewijding van de hele raad en ruimte voor wisselende meerderheden waren de positieve geluiden. Lastig, moeilijk vol te houden, verwarring over de nieuwe rol, gebrek aan profilering worden als kritische factoren genoemd. “Wisselende meerderheden kunnen ook meer mogelijkheden geven om te profileren en verschillen kunnen meer ruimte krijgen omdat je niet vastgeklonken zit aan een coalitieakkoord”, nuanceert Van Kalken.

**Harry Rotgans,**  
wethouder Purmerend, waar in november verkiezingen waren voor fusiegemeente Purmerend/Beemster:

“Voor ons was het helder dat de grootste partij het voortouw neemt in de coalitievorming. In Purmerend werkt dit al jaren heel constructief. Daar hebben we dus niet echt over nagedacht”

Net als in de Tweede Kamer is het aantal fracties in de gemeenteraad de afgelopen decennia toegenomen. Dat heeft coalitievorming niet gemakkelijker gemaakt. “Het verbaast ons dat veel gemeente een andere bestuurscultuur wensen maar weinig afspreken over hoe dat er dan uit moet zien. Ga het gesprek aan over het proces; Welke verbeteringen vinden we van belang; Wie is straks eerst aan zet? Welke soort akkoord past goed bij ons en waarom? Een draaiboek in een of andere vorm kan heel nuttig zijn.”



“Dat we met een regiegroep zijn blijven reflecteren over hoe raad en college het deden, is wel een succesfactor van het raadsakkoord”. Ruurd Palstra, griffier in Velsen, blikt terug.

# BLIJVEN REFLECTEREN

De raad moet voldoende aan bod komen, de behoefte aan meer gemeenschappelijkheid was evident en inwoners moesten een duidelijker rol krijgen in de werkwijze van de raad. Dat waren de uitgangspunten voor een raadsakkoord, dat in juli 2018 werd beklonken. Tegelijkertijd waren coalitiepartijen aan het formeren. “Dat wekte wroef en was een fout van ons”, bekent

wethouder Bram Diepstraten. “Fouten toegeven en constructief kritisch zijn moet je ook durven in zo’n periode.”

“Het raadsakkoord ging uiteindelijk meer over de thema’s waarover overeenstemming was, dan over de verhouding tussen raad en college en over de participatie”, zegt Palstra. “We hebben meteen een regiegroep raadsakkoord ingesteld. Een groep van raadsleden uit zowel coalitie als oppositie, die niet-politiek registreerde wat er in de raad gebeurde. Ook bestuurders kwamen aan tafel.” Daarbij ging het om vragen als: Komt de raad in positie? Voert de raad de

goede debatten? “Uiteindelijk bleek onder meer dat we de belangrijke vragen over verwachtingen ten aanzien van het college vooraf onvoldoende hadden beantwoord. En de ambitie ten aanzien van participatie had de raad eigenlijk stilzwijgend richting college geschoven.”

Al met al is het met ups en downs gegaan, concludeert Palstra. Al sinds mei is de regiegroep met raadsleden, bestuurders, ambtelijke top en griffie in gesprek voor een eindevaluatie. “Die ervaringen dragen we over als *lessons learned*, zonder dat de raad over zijn graf heen regeert.”

## Landsmeer

Niels Bonenkamp (VVD-lid): “In 2018 lag er in twee weken een raadsbreed akkoord. Een open sollicitatieprocedure voor de twee wethouders duurde veel langer. Uiteindelijk kwam er een minderheidscollege dat wel goed past een

raadsakkoord. Het was voor vele raadsleden nieuw en je moet elkaar goed blijven vasthouden. Je zag toch veel ad-hoc coalities ontstaan omdat mensen op korte termijn willen storen. Dan raak je de grote lijn die je hebt afgesproken, kwijt. Ik denk dat Landsmeer afscheid neemt van deze vorm.”

## VOLGENDE BIJEEBKOMSTEN

Raadsacademie

Herijking Gemeentefonds (landelijk)

Algemene ledenvergadering VNHG 2022

April (datum volgt)

(datum volgt)

Vrijdag  
2 september 2022

### Redactie:

Mark van Kollenburg

Vormgeving:  
buro075

### Ambtelijk secretaris

VNHG:

Ben Nijman

[vnhg@gooisemeren.nl](mailto:vnhg@gooisemeren.nl)



# VNHG

[www.vnhg.info](http://www.vnhg.info)