

# MEMO

**Aan:** Gemeenteraad

**Van:** Griffier

**Datum:** maart 2026

**Onderwerp:** Keuzemogelijkheden bestuurlijke samenwerking, vorm van een akkoord

## 1. Aanleiding en doel

De keuzes over bestuurlijke samenwerking, de vorm van een akkoord en de samenstelling van het college worden doorgaans verkend in de verkenningsfase door een verkenner/informateur.

Deze bijlage geeft een overzicht op hoofdlijnen van *mogelijke* keuzerichtingen over bestuurlijke samenwerking, de vorm van een akkoord. De genoemde voordelen en aandachtspunten geven een beeld, zijn niet volledig. Het document is bedoeld als hulpmiddel voor raadsleden om zich voor te bereiden.

Er zijn uiteraard vele variaties mogelijk, deze worden niet allemaal benoemd in de keuzerichtingen, maar staan in de bijlage en zijn te vinden via <https://www.raadsakkoord.nl/varianten>. Varianten staan ook beschreven in het boek *Binnenskamers* (hoofdstuk 2) dat alle lijsttrekkers hebben ontvangen.

### Keuzerichting 1 – Werken met een inhoudelijke raadsagenda

De raad kan ervoor kiezen om aan het begin van de raadsperiode een inhoudelijke raadsagenda vast met meerdere thema's en onderwerpen. Deze worden gedurende de raadsperiode gevolgd via startnotities, stappenplannen, monitoring en voortgangsinformatie. Dit is de wijze waarop in de periode 2022-2026 is gewerkt. Zie ook de [evaluatie van de Raadsagenda 2022-2026](#).

Voordelen:

- De raad maakt prioriteiten zichtbaar en brengt thematische focus aan in het werk van de raad.
- De raad benut aan de voorkant sturingsmogelijkheden.
- Politieke keuzes kunnen vroegtijdig worden geadresseerd.
- Inhoudelijke prioriteiten zijn herkenbaar in beleid en uitvoering.

Aandachtspunten:

- Vereist duidelijke afspraken over eigenaarschap en monitoring.
- Rol van de raad kan vervagen zodra uitvoering bij het college ligt.
- Hoge tijdsinvestering voor raadsleden.
- Integratie met het hoofdlijnenakkoord kan zichtbaarheid van raadskeuzes verminderen.
- Ambitie en werkwijze in afstemming brengen met beschikbare uitvoeringscapaciteit.

### Keuzerichting 2 – Werken met een (procesgericht) raadsakkoord

De raad kan ervoor kiezen om aan het begin van de raadsperiode een aantal belangrijke thema's te benoemen waarover het gesprek met de samenleving wordt georganiseerd en waarin rollen, werkwijze en democratische uitgangspunten worden benoemd.

Door themagerichte gesprekken te voeren kan de raad meer gebruik maken van de kennis, expertise en betrokkenheid uit de samenleving bij het bepalen van prioriteiten en beleidsrichting. De verdere inhoudelijke uitwerking vindt plaats gedurende de raadsperiode. Dit is de wijze waarop in de periode 2018-2022 is gewerkt. Zie ook de [evaluatie van het Raadsakkoord 2018-2022](#).

Voordelen:

- Kan bijdragen aan een versterking van de positie van de raad in het bestuurlijke proces.
- Ruimte om maatschappelijke input en participatie een plek te geven bij het bepalen van prioriteiten en beleid.
- Ruimte voor politiek debat bij inhoudelijke keuzes.

Aandachtspunten:

- Minder directe inhoudelijke sturing aan de voorkant.
- Vereist discipline om prioriteiten gedurende de periode vast te houden.
- Vereist goede afspraken over wie het initiatief neemt bij de uitwerking van thema's en hoe de rollen van raad, college en ambtenaren zijn verdeeld.
- Participatie vraagt duidelijke afspraken en communicatie.

### Keuzerichting 3 – Geen apart raadsinstrument (prioriteiten meegeven aan de verkenner)

De raad kan ervoor kiezen om geen afzonderlijk kaderstellend document vast te stellen aan het begin van de raadsperiode. In dat geval volgt de raad de inhoudelijke koers uit het hoofdlijnenakkoord van de collegepartijen en opereert de raad binnen de reguliere besluitvorming.

Alle partijen kunnen in de verkenningsfase daarbij bijvoorbeeld wel hun prioriteiten en procesafspraken meegeven aan de verkenner/informateur. Daarbij kunnen zij aangeven welke thema's zij belangrijk vinden, welke aandachtspunten zij hebben voor de samenwerking en welke verwachtingen zij hebben over de bestuursstijl.

De verkenner/informateur kan deze inbreng meenemen uit de gesprekken met de fracties en verwerken in het advies.

Het is vervolgens aan de raad om in de gaten te houden of en in hoeverre de prioriteiten en procesafspraken worden verwerkt in het hoofdlijnenakkoord.

Voordelen:

- De raad kan richting geven zonder een apart document vast te stellen.
- Raadsleden kunnen hun prioriteiten vroeg in het proces meegeven.
- Minder extra instrumenten en processen voor de raad.
- Eenduidige uitvoeringslijn vanuit het college.

Aandachtspunten:

- Minder expliciete gezamenlijke koers van de raad aan het begin van de periode.
- Prioriteiten worden pas later concreet uitgewerkt.
- Minder zichtbare gezamenlijke rol van de raad bij prioritering.

## Aanbeveling raad 2022-2026:

Met de raadsagenda koos de raad bewust voor inhoudelijke sturing en eigen prioriteiten, wat leidde tot thematische focus en zichtbaarheid van keuzes. Tegelijk ontstonden onduidelijkheid over eigenaarschap, rolverwarring tussen raad en college, een hoge ambitie in samenhang met het hoofdlijnenakkoord ten opzichte van de beschikbare capaciteit, gebrekkige monitoring en herkenbaarheid en een beperkte herkenning van de toegevoegde waarde van de inspanning.

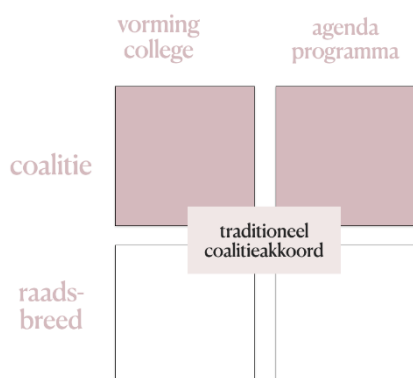
De relatie tussen raadsagenda en hoofdlijnenakkoord was niet eenduidig. Het naast elkaar bestaan van trajecten leidde tot verschillende verwachtingen tussen raad en college. Integratie bracht meer samenhang, maar verminderde de zichtbaarheid, prioritering en controleerbaarheid voor raadsleden. Politiek debat bleef mogelijk maar was terughoudend. Het betrekken van inwoners en het uitleggen van besluitvorming waren ambities, maar waren niet expliciet en herkenbaar verankerd.

De evaluatie adviseert explicieter invulling te geven aan de rol van de raad in de democratie, communicatie meer te richten op het uitleggen van argumenten, belangenafwegingen en politieke keuzes en duidelijker te maken welke rol raadsleden hebben bij het uitleggen van besluiten. Ook wordt aanbevolen participatie herkenbaar te verankeren, duidelijk te maken wanneer participatie wordt ingezet en ideeën van inwoners zichtbaar op te volgen. Verder wordt geadviseerd ruimte te creëren voor explicieter politiek debat, de ambitie van gezamenlijke afspraken in balans te brengen met capaciteit en het eigenaarschap, de monitoring en het gebruik van instrumenten zoals startnotities en stappenplannen duidelijker en consistentere te organiseren.

# Bijlage - Varianten van kaderstellend document in relatie tot vorming college

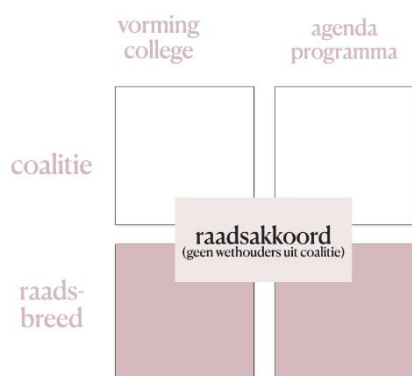
Bovenstaande gaat over de agenda en het programma. Uiteraard is er samenhang met de vorming van het college. Daarin zijn 6 varianten te onderscheiden, zoals blijkt uit [onderzoek van Lianne van Kalken](#). Het advies van Lianne van Kalken is: "Wat je ook doet: kies bewust".

## Variant 1



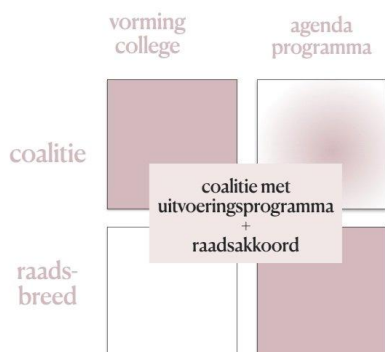
Bij een traditioneel coalitieakkoord wordt **zowel de vorming van het college (de Poppetjes) als de invulling van het agenda (Programma) voor de komende jaren ingekleurd door een aantal partijen dat de meerderheid achter zich heeft: de coalitie**. Rond de jaren negentig van de vorige eeuw deed op lokaal niveau het fenomeen 'coalitieakkoord' zijn intrede. Zo'n akkoord wordt gesloten door fracties die samen een meerderheid in de raad vormen. Samen maken ze inhoudelijke afspraken en die leggen ze in het coalitieakkoord vast. De fracties verdelen vervolgens de wethoudersposten en dragen wethouders voor. Deze politieke samenwerking scoort daarmee in de bovenste twee kwadranten.

## Variant 2



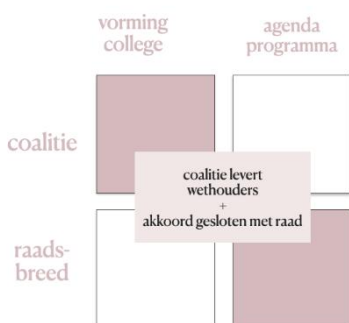
Een raadsakkoord verschilt van een coalitieakkoord, omdat niet alleen de coalitiepartijen, maar **de raad als geheel (of bijna alle fracties in de raad) een akkoord sluiten** en de agenda bepalen voor de komende jaren. Het college voert vervolgens dat akkoord uit. **In dit model wordt de vorming van het college niet overgelaten aan de coalitiepartijen maar aan heel de raad**. Daarmee scoort deze politieke samenwerking in de onderste twee varianten.

### Variant 3



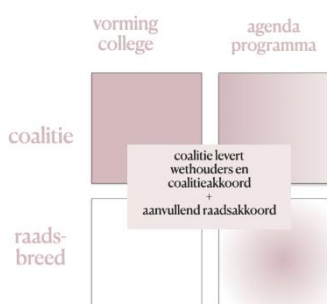
In deze variant is er **naast een raadsakkoord óók een collegeprogramma**. De situatie is dan als volgt: na de verkiezingen wordt **door een aantal partijen een coalitie gevormd**. Deze partijen leveren de wethouders voor het college van B&W. De agenda voor de daaropvolgende vier jaren wordt echter gemaakt met de raad, of in ieder geval een meerderheid groter dan alleen de coalitiepartijen. De wethouders stellen een uitvoeringsprogramma/collegeprogramma op. **Dat uitvoeringsprogramma/collegeprogramma is meestal een uitwerking van het raadsakkoord** en geeft handvatten om aan de slag te gaan. **Het is onderdeel van het gemaakte raadsakkoord**.

### Variant 4



Sommige gemeenten kiezen voor een variant waarbij **na de verkiezingen een coalitie wordt gevormd en de partijen in de coalitie ook een wethouder leveren**. Deze partijen sluiten vervolgens echter niet gezamenlijk een coalitieakkoord, maar doen dat met heel de raad. **Of in ieder geval met meer partijen dan alleen de coalitiepartijen**. Hoe er vervolgens uitvoering wordt gegeven door het college aan de agenda van de komende jaren, wordt nog niet opgeschreven.

### Variant 5



In een volgende variant **kieszen partijen voor een coalitie waarin ze de wethouders voor het college van B&W leveren en samen de agenda bepalen voor de komende jaren**. Dat lijkt een regulier meerderheidscollege, maar **daarnaást nodigen zij de raad uit om een raadsakkoord te maken**. Het collegeprogramma is dan onderdeel van het raadsakkoord, maar staat **naast het collegeprogramma**. Het raadsakkoord is een aanvullend document waarin de oppositie de kans krijgt om het beleid voor de komende jaren mee te bepalen. Niet alleen tijdens de raadsperiode, maar ook aan de voorkant.

## Variante 6



In de gemeente Culemborg is er een **raadsakkoord opgesteld door heel de raad**, daarmee wordt dus gescoord in *kwadrant IV*. De collegeleden waren in eerste instantie na de verkiezingen afkomstig van de vier coalitiepartijen (*kwadrant I*), maar toen in januari 2020 een van de wethouders opstapte, heeft de gemeente gezocht naar een nieuwe wethouder voor en door *heel de raad*. Hierbij was het **geen vereiste dat de nieuwe wethouder een lidmaatschap had van een politieke partij**. Daarmee scoort deze variant dus ook in *kwadrant II*.