

UIT DE GROEF

EEN ONDERZOEK NAAR DE PRAKTIJK VAN RAADSBREED WERKEN IN GEMEENTEN

*een onderzoek in opdracht van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

www.raadsakkoord.nl

mr. Lianne van Kalken
Erasmus Universiteit Rotterdam
januari 2023

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	3
Hoofdstuk 2 Theoretische verkenning	7
Hoofdstuk 3 Breedte-onderzoek	27
Hoofdstuk 4 Diepte-onderzoek	35
Hoofdstuk 5 Kaag en Braassem	38
Hoofdstuk 6 Culemborg	55
Hoofdstuk 7 Enkhuizen	69
Hoofdstuk 8 Tubbergen	84
Hoofdstuk 9 Velsen	97
Hoofdstuk 10 Synthese	110
Hoofdstuk 11 Conclusie en Aanbevelingen	120

HOOFDSTUK I

INLEIDING

1.1 Aanleiding: raadsakkoorden in de praktijk

Raadsakkoorden genieten een groeiende populariteit in de gemeentepolitiek. Bij een raadsakkoord is er in de gemeenteraad geen sprake van een coalitie die een akkoord sluit over een tussen de partijen uitgeruild politiek programma en vervolgens een college vormt, maar zijn inhoudelijke programmering en collegevorming onderwerpen van raadsbrede overweging. Dat kan op allerlei manieren, maar de kern van het werken met een raadsakkoord is dat de klassieke structuur van een vaste coalitie en daar tegenover een vaste oppositie wordt doorbroken. In de afgelopen periodes is dit in een toenemend aantal gemeenten al gebeurd en ook rond de meest recente gemeenteraadsverkiezingen bleken veel gemeenteraden op zoek naar doorbreking van het klassieke patroon van gefixeerde coalitie en oppositie. Zoals gezegd, een aantal gemeenten werkt al met alternatieven voor het klassieke coalitieprogramma en een traditioneel meerderheidscollege. In 2014 werkten 22 gemeenten met wat zij zelf een 'raadsakkoord' noemen. In 2018 waren dat er 57, 16% van alle gemeenten op dat moment. In de aanloop naar de verkiezingen in 2022 overwogen opnieuw meer gemeenten een vergelijkbaar alternatief model en bij het schrijven van dit rapport heeft een groot aantal gemeenten inmiddels al een raadsakkoord gepresenteerd. Raadsakkoorden zijn een blijvertje, zo lijkt het. Daarom is het interessant om nader te reflecteren op de praktijk van raadsakkoorden. Welke varianten zijn er, welke ervaringen zijn opgedaan en welke lessen kunnen we daar op weg naar de toekomst uit trekken?

Bestuurlijke vernieuwing in de kern

De aandacht voor raadsakkoorden is te plaatsen in een breder discours over bestuurlijke vernieuwing. Op dat vlak is er de afgelopen jaren veel beweging. We zien talrijke pogingen om het anders te doen in de praktijk van het lokaal bestuur. Denk aan het werken met burgerpanels, G1000 of referenda. Wat dergelijke initiatieven gemeenschappelijk hebben, is dat de vernieuwing buiten of náást het democratische systeem van de gemeenteraad plaatsvindt. Het is *vernieuwing buitenlangs*, waarbij de traditionele gemeenteraad geflankeerd wordt door alternatieve vormen voor lokale en vaak participatieve democratie. Raadsakkoorden zijn in de familie van vernieuwingen een andere tak. De essentie van het werken met het raadsakkoord is niet dat de democratie zich naar buiten het systeem verplaatst, maar dat de representatieve democratie *binnen* het systeem anders vorm krijgt. Raadsakkoorden zijn *vernieuwing binnenin*.

Omdat de verandering binnen het systeem plaatsvindt is het extra interessant en relevant om te onderzoeken wat de gevolgen van dergelijke veranderingen precies zijn.

Verandering voorbij de pilot of het experiment

Vreemd genoeg is dat onderzoek hiernaar er nog nauwelijks is. Er is de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar allerlei experimentele vernieuwingsoperaties, maar het werken met raadsakkoorden is weinig onderzocht. En dat terwijl deze beweging zorgt voor verandering in het hart van de lokale democratie. Met gevolgen voor het politieke en democratische proces, en voor de burgers van de betreffende gemeenten. Raadsakkoorden zijn geen pilots waarin het er, in de veilige omgeving van een experiment, eens een keer anders aan toe gaat; het zijn vernieuwingen in het hart van de lokale democratie en het échte werk dat daar plaatsvindt, met échte dagelijkse gevolgen voor de samenleving. Raadsakkoorden betekenen verandering in de haarvaten van de lokale democratie. In raadsvergaderingen, in overleggen tussen wethouders en gemeenteraadsleden, in ambtelijke organisaties die debatten en de begroting voorbereiden en bij burgemeesters en griffiers die processen voorbereiden en in goede banen leiden.

Op zoek naar systematiek en overzicht

In de praktijk en de 'grijze literatuur' is er al wel het nodige te vinden over praktijk en de aanpak van raadsakkoorden. In 2018 stelde de Raad voor het Openbaar Bestuur samen met de VNG een bundel samen over de ervaringen van tien gemeenten met een 'bestuursakkoord nieuwe stijl'.^[1] Ook het VNG Actieprogramma Democratic Challenge en de beweging Code Oranje toonden interesse in deze vorm. De Vereniging voor Raadsleden wijdde tijdens 'de dag voor raadsleden' enkele workshops aan het onderwerp raadsakkoorden.^[2] Democratie in Actie, een samenwerkingsprogramma van BZK, VNG, de beroeps- en belangenverenigingen en een groot aantal partners, zette in 2019 een Leerkring Raadsakkoorden op, om griffiers te informeren over raadsakkoorden. Recentelijk werd hiervoor ook een Handreiking gepubliceerd.^[3] Tegelijkertijd ontbreekt het aan een systematisch en conceptueel overzicht. Zo is er bijvoorbeeld geen eenduidige definitie van raadsakkoorden. Van den Berg e.a. (2019) stellen in hun boek 'Van Campagne tot Compromis, collegevorming in Nederlandse gemeenten' vast dat onduidelijk is hoeveel gemeenten nou precies een raadsakkoord realiseerden en hoeveel gemeenten dat geprobeerd hebben; niet omdat het niet te tellen is, maar omdat de begrippen niet helder gedefinieerd zijn. Bovendien is er ook nog niet geteld. Er worden in de praktijk verschillende benamingen voor het meer conceptuele fenomeen 'raadsakkoord' gebruikt. Onduidelijk is wat de criteria zijn om 'iets' een raadsakkoord te kunnen noemen.

Een bron van inspiratie én van verwarring

Raadsakkoorden zijn voor sommigen inspirerende voorbeelden van hoe het anders kan, maar tegelijkertijd roepen ze vragen op en zijn ze een bron van verwarring. Wat het is, hoe het heet, hoe het werkt en wat er wel of niet toe behoort is niet helder. Die onhelderheid laat zich vertalen in een agenda voor wetenschappelijk onderzoek: wat zijn raadsakkoorden, hoe ziet de praktijk van raadsakkoorden er uit, en wat zijn de lessen die we uit ervaringen kunnen leren voor verdere toepassing en verbetering van het model in de praktijk van de lokale democratie?

1.2 Probleemstelling: de werking van raadsakkoorden in beeld

Dit onderzoek probeert de praktische werking van raadsakkoorden in beeld te brengen. Het doel daarvan is om enerzijds precisie aan te brengen in het gesprek over raadsakkoorden en anderzijds empirisch te onderzoeken hoe raadsakkoorden werken en hoe dat uitpakt.

Het eerste is belangrijk, omdat de term *raadsakkoord* nu vaak als een containerbegrip wordt gebruikt, terwijl achter die term allerlei vormen schuil gaan. Al die vormen werken op een andere manier en leggen andere accenten. Maar ook de argumenten om met een raadsakkoord te werken zijn divers. Daarom is het goed om conceptueel scherper te duiden wat raadsakkoorden zijn, wat de verschillen daarbinnen zijn en wat argumenten en gevolgen van het werken met raadsakkoorden zijn.

De tweede stap in dit onderzoek, het empirisch onderzoeken hoe raadsakkoorden in de praktijk werken, is ook van belang. Er wordt veel over raadsakkoorden gesproken en er is veel debat over of het wel of geen goed idee is. Vreemd genoeg is er echter nog geen systematisch onderzoek gedaan naar wat raadsakkoorden nu precies *doen* en hoe ze werken. Er wordt in opeenvolgende raadsperioden in tientallen gemeenten met een raadsakkoord gewerkt, maar hoe dat *werk* precies gaat of ging is niet nader onderzocht. Laat staan dat deze met elkaar zijn vergeleken. In dit onderzoek gebeurt dat wel. Dat maakt mogelijk om beter te doorgronden wat er precies gebeurt binnen een raadsakkoord, wat daarvan de gevolgen zijn en wat er wellicht nodig is om een raadsakkoord beter te laten werken. Zo draagt empirisch onderzoek bij aan een beter gesprek over het nut en de haalbaarheid van raadsakkoorden en levert het een bijdrage aan het werken met raadsakkoorden. Dit onderzoek leert ons dus meer over *of een raadsakkoord werkt*, maar ook over *hoe een raadsakkoord werkt* en *hoe raadsakkoorden beter werkend kunnen worden gemaakt*.

1.3 Opzet van het onderzoek

Dit rapport begint met een conceptuele verkenning van het begrip raadsakkoorden. Wat is het precies en welke vormen en varianten zijn er zoal? Vervolgens geef ik in het empirisch breedte-onderzoek een overzicht van de raadsakkoorden die er de afgelopen twee raadsperioden zijn geweest en de globale ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan. Hierna analyseer ik in het empirisch diepte-onderzoek vijf cases, waarbij ik kijk hoe deze gemeenten hun raadsakkoorden hebben opgesteld, wat daarvoor de aanleiding en de verwachtingen waren, hoe het in de praktijk heeft gewerkt en welke lessen daaruit te trekken zijn. Het casus-onderzoek sluit ik af met een synthese-hoofdstuk, waarin hoofdlijnen, patronen en dilemma's uit de vijf cases worden benoemd. Het rapport eindigt met conclusies en aanbevelingen, waarin ik inga op de kansen en knelpunten van raadsakkoorden en ook bespreek ik welke aandachtspunten en handelingsopties er zijn voor een ieder die met raadsakkoorden zou willen werken.

HOOFDSTUK 2

THEORETISCHE VERKENNING

2.1 Wat is een raadsakkoord

Dit onderzoek gaat over raadsakkoorden. Die term valt in het publieke debat tegenwoordig vaak, maar zonder dat duidelijk is wat we er onder verstaan. Daarom begin ik met een conceptuele verkenning van wat een raadsakkoord is.

Om het begrip af te bakenen is het nodig om eerst een stap terug te zetten: het raadsakkoord is een invulling van een *functie*, die anders of doorgaans via een klassiek coalitieakkoord wordt ingevuld. Het raadsakkoord vormt een andere invulling van wat in de klassiek vorm via een coalitieakkoord gebeurt: *de vertaling van een generieke verkiezingsuitslag in een lokaal politiek bestuur*.

In een veel-partijen-democratie zoals in Nederland moeten na gemeenteraadsverkiezingen twee dingen gebeuren. Partijen moeten hun vele verkiezingsbeloftes tot één inhoudelijk programma voor het bestuur van de gemeente smeden én de raad moet personen tot bestuurder benoemen in een College van B&W (Boogers, 2010; Korsten, 2016; Elzinga, 2010, 2000; Dölle, 2004; Denters, 2010). Formeel juridisch hoeft overigens alleen dat tweede te gebeuren: de Gemeentewet spreekt alleen van het aanstellen van een dagelijks bestuur, het programma staat nergens in de wet vermeld. Inhoudelijke programmering en invulling van de bestuursposities zijn echter in de in Nederland gegroeide praktijk de bestanddelen van politieke samenwerking. Ze vormen daarmee ook de basis van de definitie een raadsakkoord. Als de formulering van het inhoudelijke programma en de vorming van het college gebeurt door een klassiek meerderheidsdeel van de raad dan spreken we van een *klassieke meerderheidscoalitie* (Broeksteeg, 2021).

Tegenover samenwerking in een meerderheidscoalitie staat het idee van *raadsbrede samenwerking*. Het inhoudelijke programma en de vorming van het college vindt dan plaats door (nagenoeg) alle partijen in de raad (Voermans et al, 2014). Deze samenwerking kan raadsbreed zijn in de letterlijke zin van het woord, maar Van Kalken et al (2020) betogen dat we al over *raadsbreed* spreken als méér fracties dan nodig voor een simpele meerderheid samenwerken. De essentie van een raadsakkoord is dat de vorming van het programma en het bestuur plaatsvinden in bredere politieke samenwerking. Meer partijen dan nodig vormen samen een inhoudelijk programma en komen samen overeen op welke wijze het College van B&W wordt samengesteld, en

hoe dat College vervolgens ter werk gaat met het gezamenlijk opgestelde programma.

Zo bezien is er dus sprake van een continuüm, dat strekt van een simpele meerderheid tot aan een volledig raadsbrede overeenstemming. In deze definitie spreken we van een raadsakkoord als meer partijen dan voor een eenvoudige meerderheid zich aan een akkoord verbinden. Dat is geen exacte of letterlijke grens van wat wel of geen raadsakkoord genoemd mag worden. Hoe zit het bijvoorbeeld in het volgende voorbeeld. Een gemeenteraad heeft 35 zetels. Met vijf partijen kan een coalitie van 18 zetels worden gesmeed. Partijen kiezen er voor om in een andere samenstelling van zes partijen te werken en komen nu tot 20 zetels. Twee meer dan strikt genomen nodig, maar toch is dit eerder een klassieke meerderheidscoalitie, alleen dan met een om andere redenen groter aantal zetels dan strikt genomen nodig.

En hoe zit het met het volgende voorbeeld: in een gemeente met een raad van 25 zetels werken partijen samen aan een raadsbreed akkoord. Tijdens het proces besluiten twee fracties niet mee te doen, omdat ze zich niet in het proces herkennen. Het raadsakkoord wordt gesloten met partijen die samen 19 zetels hebben. Het onderscheid ligt hier niet zozeer in het getalsmatige eindresultaat van het proces, maar eerder in de insteek, in de *intentie*, ervan. Is de intentie om raadsbreed te werken en vallen er dan mogelijk één of enkele partijen af? Of is de intentie om een klassiek meerderheidscollege te vormen, waarbij soms om redenen een coalitie wordt gekozen die meer zetels dan 'de helft plus één' vertegenwoordigt? Een raad die met de intentie om er raadsbreed uit te komen onderweg in het proces twee partijen verliest is dan nog steeds raadsbreed; de raad waar een coalitie van partijen zijn meerderheid wil versterken om zo extra veiligheidsmarge te creëren en daarom drie zetels toevoegt aan zijn meerderheid is dan een klassiek meerderheidscollege. Er is dan gewoon een coalitie en een oppositie. Bij een raadsakkoord zijn woorden als coalitie en oppositie vaak niet van toepassing en worden ze in de regel ook niet gebruikt als gangbare termen.

Dat roept meteen ook weer vragen op. Want wat als de twee partijen uit eerder genoemd voorbeeld die besluiten om niet mee te doen met het raadsakkoord zich consequent "oppositie" noemen en over de raadsbreed samenwerkende partijen spreken als een "coalitie". Dat zijn geen hypothetische voorbeelden, zoals in tenminste één van de voor dit onderzoek onderzochte cases is te zien. Zo is het raadsakkoord dus ook een *frame*: een uitdrukking van de bedoelde manier van samenwerken. Anderen kunnen andere frames gebruiken. Zo is al dan niet raadsbreed werken niet alleen een zaak van bestuurlijke vernieuwing, maar ook een kwestie van beeldvorming en framing, en van houding en gedrag van de betrokkenen. Een raadsakkoord is niet alleen een formele of afgesproken structuur, maar is vooral ook het samen vanuit

eenzelfde kader werken. Of, in de woorden van de socioloog Zijderveld, het gaat om *gedeelde manieren van denken, doen en voelen*. Bij een raadsakkoord denken, doen en voelen betrokkenen op een bepaalde manier, die maakt hoe zij het bestuur en de lokale democratie invulling geven.

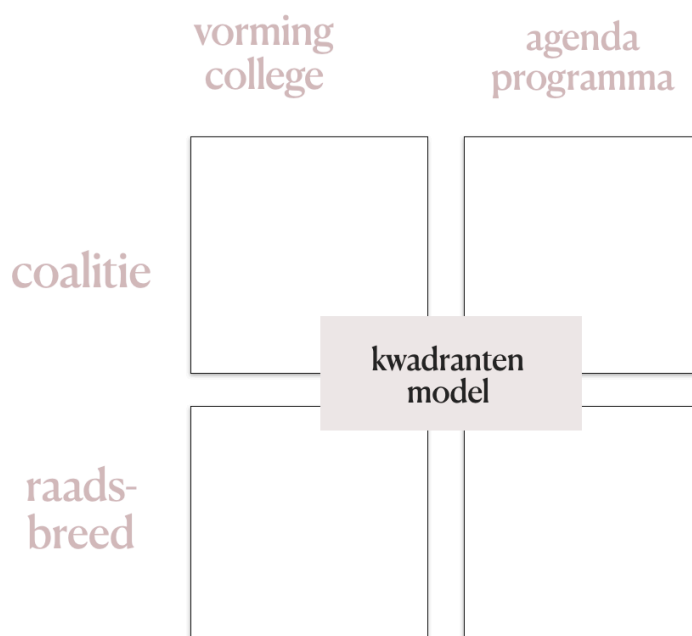
Deze eerste definitie van wat een raadsakkoord is, opent de mogelijkheid om die vorm heel verschillend invullen te geven. Daarom is het nuttig om ordening aan te brengen in de mogelijke vormen, in de vorm van een taxonomie waarin de verschillende vormen zijn ondergebracht. De taxonomie is niet sluitend, het is een speelveld waarop nieuwe vormen en invullingen gevonden kunnen worden door partijen in de praktijk.

2.2 Een taxonomie van raadsakkoorden

Als we de elementen *programmavorming* en *collegevorming* samennemen, dan ontstaat een taxonomisch model (zie figuur 1). Op de horizontale as van de taxonomie staan de twee kerntaken na de verkiezingen, de vorming van een college en het opstellen van een inhoudelijk programma. Op de verticale as staat het continuüm van meerderheidsvorming, lopend van de simpele meerderheid tot aan de volledige raadsbrede overeenstemming.

Bovenin het schema is er een minimale meerderheidscoalitie, die wethouders levert en/of het programma vaststelt (de kwadranten I en III). Onderin het schema vinden we de bredere politieke samenwerkingen rond het college en/of het inhoudelijk programma (de kwadranten II en IV). Binnen het schema zijn allerlei combinaties mogelijk. Denk bijvoorbeeld aan een meerderheidscollege, dat uitvoering geeft aan een raadsbreed programma. Voor de taxonomie in dit artikel spreek ik van een variant van een raadsakkoord, als een samenwerking in ieder geval deels tot kwadrant II of IV behoort en er dus minimaal één element raadsbreed is.

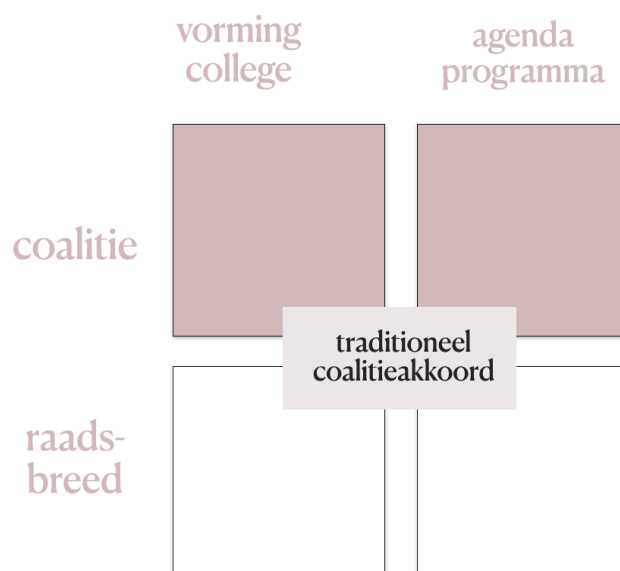
Ik zal de verschillende varianten van de taxonomie hier elk kort bespreken, waarbij ik voor de helderheid begin bij het traditionele coalitieakkoord.



figuur 1

A. Traditioneel coalitieakkoord

Bij een traditioneel coalitieakkoord maken fracties die samen een simpele meerderheid in de raad hebben inhoudelijke afspraken die ze in een coalitieakkoord vastleggen (Smithuis et al, 2019). Daarnaast verdelen deze fracties wethoudersposten en dragen daarvoor wethouders voor. Inhoudelijke programmering en de vorming van het college vinden hier door een meerderheidscoalitie plaats. Dit is in Nederland de meest gebruikte vorm: 289 van de 355 gemeenten sluiten op deze wijze een akkoord in de periode 2018-2022. Dat is wel ingewikkelder geworden. Versplintering, hoge omloopsnelheid onder politici, en polarisatie zijn fenomenen die coalitievorming bemoeilijken (Schulz & Frissen, 2017; Lundsing & Herweijer, 2016). Voor een simpele meerderheid zijn steeds meer partijen nodig en vijf-partijen 'regenboogcoalities' zijn geen uitzondering meer. Die trend lijkt zich eerder te versterken dan te keren.



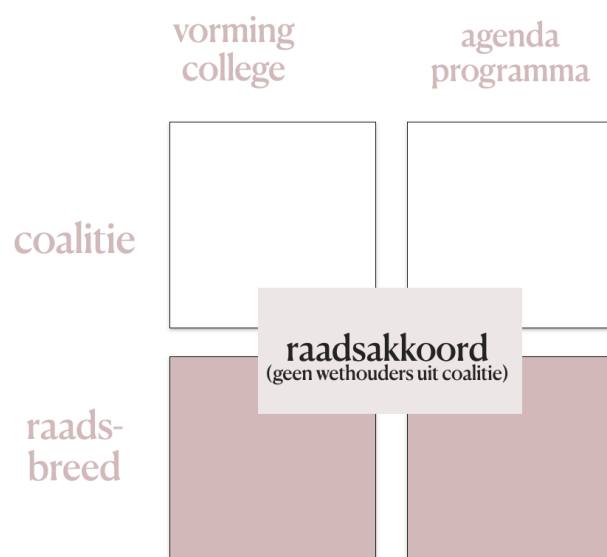
figuur 2

Voorbeeld uit de praktijk:

In Amsterdam werd in 2018 een traditioneel coalitieakkoord gesloten door Groen-Links, D66, PvdA en SP. Het coalitieakkoord heet: 'Een nieuwe lente een nieuw geluid'. Er zitten na de verkiezingen van 2018 tien partijen in de gemeenteraad, waarvan zes in de oppositie komen te zitten. De coalitiepartijen hebben samen 26 zetels van de 45 raadszetels in totaal. Het coalitieakkoord werd uitgewerkt in een uitvoeringsagenda. Het college benoemde daarin 6 ambities waarmee het aan de slag gaat.

B. Raadsbreed akkoord en college

In een eerste vorm van raadsakkoord sluit de raad als geheel een inhoudelijk akkoord. Een college voert dat akkoord uit (IV), maar dat college is samengesteld uit een brede afspiegeling van de gehele raad (II). Voor deze samenwerking kan het helpen als wethouders geen partijkleur hebben. Er is in deze variant geen coalitie- en oppositiestructuur. We zagen deze variant in de periode 2018-2022 bijvoorbeeld in Enkhuizen, Hilvarenbeek, Zwijndrecht en Smallingerland (sinds 2020).



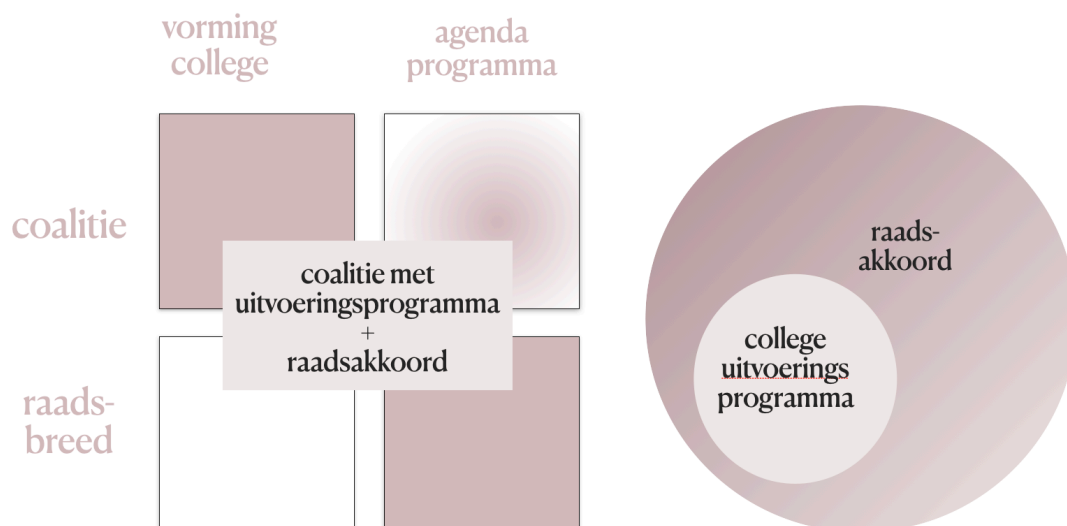
figuur 3

Voorbeeld uit de praktijk:

In Zwijndrecht wordt al sinds 2010 gewerkt met raadsbrede samenwerking waar geen sprake is van coalitiediscipline. Ook het raadsprogramma 2018-2022 is tot stand gekomen met medewerking van *alle* negen partijen in de gemeenteraad. Acht daarvan hebben het eindresultaat ook daadwerkelijk ondertekend. Daarnaast is bij de selectie van nieuwe wethouders rekening gehouden met input van de gehele gemeenteraad. Door middel van een sollicitatieprocedure werden deskundigheid en affiniteit met de prioriteiten uit het raadsprogramma maatgevend geacht voor de aanstelling van de wethouders. De wethouders hebben dus niet op basis van lidmaatschap bij een bepaalde partij een positie gekregen binnen het college.

C. Een raadsakkoord met daarbinnen een collegeuitvoeringsprogramma

Soms is er naast een raadsakkoord óók een collegeuitvoeringsprogramma. Na de verkiezingen vormt een aantal partijen een coalitie, die de wethouders voor het College levert (I). De agenda voor de daaropvolgende vier jaren wordt gemaakt met een zo breed mogelijke meerderheid in de raad (IV). De wethouders stellen een uitvoeringsprogramma/collegeprogramma op (III). Dat uitvoeringsprogramma/collegeprogramma is een uitwerking van het raadsakkoord en geeft concrete actiepunten aan, binnen het raadsakkoord (zie figuur 4, rechts). Maar liefst 24 gemeenten werkten in 2018-2022 met deze variant.



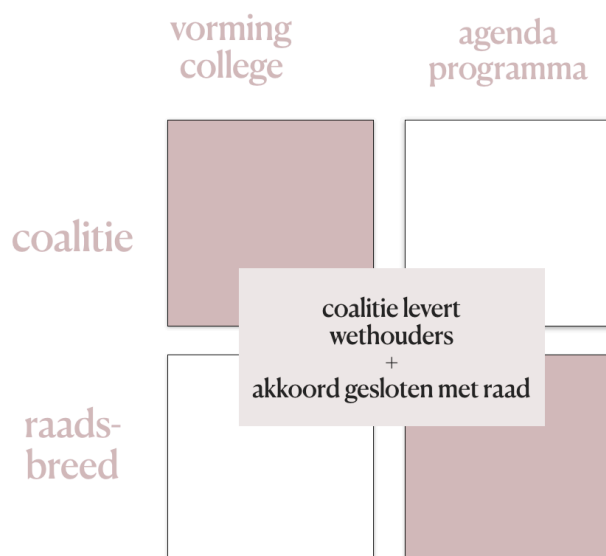
figuur 4

Voorbeeld uit de praktijk:

In de gemeente Ameland is een raadsbrede agenda vastgesteld die door alle raadsfracties wordt ondersteund. Vervolgens is er een coalitie gevormd van partijen die wethouders voor het college leveren: AmelandEen, PvdA, Algemeen Belang Ameland leveren een wethouder, samen goed voor 8 van de 11 zetels. Het raadsbreed akkoord diende als basis voor het door deze coalitie opgestelde coalitieakkoord. Het college voert via het uitvoeringsprogramma dus het raadsakkoord uit. Er ontstaat wel een coalitiebreuk na interne frictie in de partij van een belangrijke coalitiepartner.

D. *Coalitie levert de wethouders, het akkoord wordt gesloten met de raad*

In deze variant vormt aantal partijen na de verkiezingen een klassieke meerderheidscoalitie, die de wethouders voor het College leveren (I). Deze partijen sluiten echter niet onderling een coalitieakkoord, maar doen dat met de gehele raad (IV). Zo is er dus een meerderheidscollege dat invulling geeft aan een raadsbreed programma. Twintig gemeenten werkten in 2018-2022 op deze manier. De kern, én de complicatie, van deze vorm is dat een door een meerderheid gevormde coalitie het raadsbrede programma moet vertalen in een werkagenda. Daar worden inherent keuzes gemaakt, waarbij het de vraag is of die raadsbrede steun vereisen, of ook met steun van de coalitie uit kunnen. Dat verandert het politieke proces en de politieke verhoudingen dusdanig.



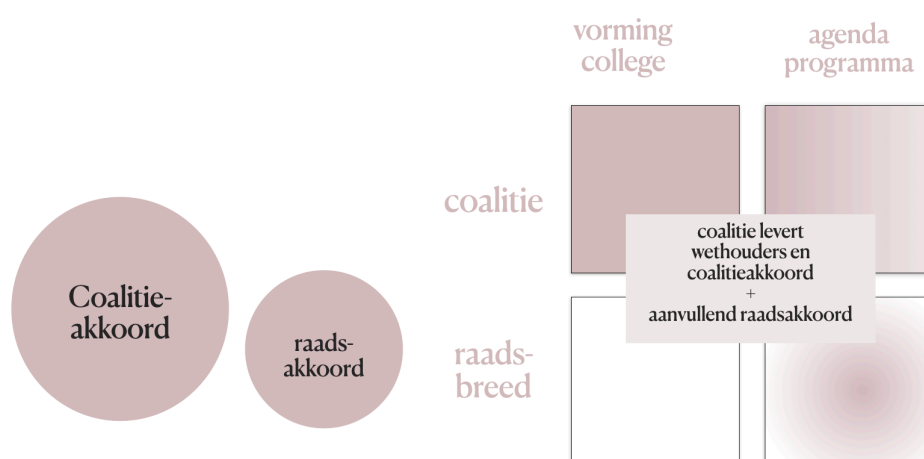
figuur 5

Voorbeeld uit de praktijk:

In Lelystad werd na de verkiezingen in 2018 een college aangesteld door VVD, Inwonerspartij Lelystad, PvdA, ChristenUnie, D66 en de SP. Zij hebben samen 19 van de 35 zetels. De coalitiepartijen willen graag een programma opstellen waar alle fracties inspraak in kunnen hebben. Ook met externe partners is gesproken. Doel is om via het programma de raad en inwoners te betrekken via losse voorstellen. Raadsinitiatieven zijn welkom, maar worden getoetst aan de kaders en doelstellingen van het raadsprogramma. Negen van de dertien partijen hebben het raadsprogramma uiteindelijk ondertekend. In 2020 eindigt het raadsprogramma als een aantal partijen uit de samenwerking stapt.

E. Coalitie levert wethouders en maakt een coalitieakkoord, daarbij aanvullend maakt de raad een raadsakkoord

In een volgende variant levert een meerderheidscoalitie wethouders voor het College (I) en stellen zij ook samen het inhoudelijke programma op (III). Tot zover niets nieuws. Maar, vervolgens nodigen zij de raad uit om naast het collegeprogramma een raadsakkoord op te stellen (IV). Het collegeprogramma en het raadsakkoord staan hier nadrukkelijk *naast* elkaar. In variant C is het raadsakkoord leidend, in deze variant staan raadsakkoord en coalitieakkoord naast elkaar. Zo krijgt de oppositie wel de kans om het beleid op onderdelen mee te bepalen. In de praktijk kiezen gemeenten er dan bijvoorbeeld voor om bepaalde thema's raadsbreed aan te pakken. Acht gemeenten werken in de periode 2018-2022 op deze manier.



figuur 6

Voorbeeld uit de praktijk:

In Gouda wordt in 2018 naast het coalitieakkoord op een viertal deelthema's een raadsakkoord gesloten. Men wil invulling geven aan het rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur 'Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden' (2018) door een aantal grote maatschappelijke opgaven raadsbreed aan te pakken. De onderwerpen zijn: Energietransitie (bestaande bouw), Klimaatadaptatie (water en groen), Omgevingswet en omgevingsvisie en Gouda 750 jaar. Deze raadsbrede onderwerpen staan dus naast een meer regulier coalitieakkoord. Met Raadsbreed werken hoopt men de relatie tussen de raad en het college, maar ook de relatie tussen raad-stad, college-stad en de relaties in de raad te verbeteren.

F. Raadsakkoord wordt raadsbreed gemaakt, coalitie levert de wethouders, maar na tussentijds opstappen van een van de wethouders wordt een nieuwe wethouder zonder partijkleur raadsbreed gekozen.

Een volgende variant ontstond min of meer bij toeval. Een gemeente werkte met een raadsbreed akkoord (IV) en een meerderheidscollege (I). Toen echter één van de wethouders opstapte, heeft de gemeente een nieuwe wethouder voor en door heel de raad aangesteld (II). Daarmee ontstond een nieuwe vorm ontstaan: een raadsbreed akkoord én een college dat naast een coalitie-element ook een element van raadsbrede samenwerking kent. Later in deze raadsperiode volgden andere gemeenten ditzelfde spoor.



figuur 7

Voorbeeld uit de praktijk:

In de gemeente Culemborg is een raadsprogramma opgesteld door 7 van de 9 raadsfracties. De wethouders waren in eerste instantie afkomstig van vier coalitiepartijen, maar toen in januari 2020 één van de wethouders opstapte, zocht de raad gezamenlijk naar een nieuwe wethouder, die kon rekenen op raadsbrede steun. Het was daarbij geen vereiste dat de nieuwe wethouder een lidmaatschap had van een politieke partij, maar er werd op basis van achtergrond en kennis een gezamenlijke keuze gemaakt. Ook in Almelo gebeurde dit in de raadsperiode ervoor.

2.3 Raadsakkoorden en politiek

Er is veel discussie mogelijk over de vraag of een raadsakkoord de politiek in de gemeenteraad nu vergroot of juist verkleint. Criticasters maken vaak het verwijt dat raadsakkoorden de gemeenteraad depolitiseren. Raadsakkoorden halen de politiek uit de raad en vervangen die door brede overeenstemming. Daarmee zouden de verschillen verdwijnen en dat is juist waar politiek over moet gaan (Frissen et al, 2020; Den Uyl, 2021). Voorstanders zeggen het tegenovergestelde. Raadsakkoorden brengen de politiek in de raad terug, omdat er over onderwerpen geen voorgekookte overeenstemming bestaat en dus vier jaar lang voor *elk* besluit *elke* meerderheid mogelijk is. De meerderheid is niet gegeven, maar moet steeds opnieuw gevonden worden. Politieker dan dat kan bijna niet.

Voordat we dat debat verder voeren is het eerst van belang te definiëren wat in dit onderzoek onder *politiek* wordt verstaan. Met politiek doel ik hier op het proces van het toedelen van verschil: *wie krijgt wat?* In gemeenteraden worden besluiten genomen die voor de één goed uitpakken, maar kosten of nadelen opleveren voor een ander. Het moment waarop de politieke vraag tot beantwoording komt noem ik hier het *politieke moment*. De plek waar die beantwoording plaats vindt noem ik de *politieke plaats*. Het politieke moment en de politieke plaats veranderen bij een raadsakkoord, ze verdwijnen volgens mij niet.

Bij een door een klassieke meerderheid - "de coalitie" - opgesteld akkoord ligt besloten dat de ondertekenende partijen gedurende de bestuursperiode bij de overeengekomen punten meestemmen met de coalitie. Het *politieke moment* ligt bij een klassieke meerderheidscoalitie in de periode van onderhandelen door de deelnemende partijen. In deze periode komen zij tot overeenstemming over alle voor hen belangrijke punten op de agenda voor de komende vier jaar. Partijen nemen daarbij hun verkiezingsprogramma als uitgangspunt, geven en nemen op individuele punten, en ruilen punten uit. De *politieke plaats* waar dat gebeurt is de onderhandelingskamer. De politiek vindt niet plaats in de openheid van de raadszaal, maar in de beslotenheid van de onderhandelingsruimte. Dat is geen normatieve uitspraak over achterkamers, maar een feitelijke vaststelling. Bij een meerderheidsakkoord vindt politieke controle en verantwoording alleen plaats over het eindresultaat van de onderhandelingen, en die is gezien de omvang van het akkoord vaak noodgedwongen op hoofdlijnen. Het politieke proces zelf blijft onzichtbaar, vanwege de politieke plaats waar coalitieonderhandelingen zich voltrekken.

Zo ontstaat in enkele weken van politieke onderhandeling tussen de coalitiepartijen een overeenkomst waarin de verschillen tussen de deelnemende partijen tot een akkoord zijn gebracht, waar alle ondertekenende partijen zich vier jaar lang aan verbinden. Dat betekent in de praktijk dat voor de in het akkoord overeengekomen punten

de komende vier jaar geen ruimte is voor afwijking. En dus niet voor een agenderende of beleidsvormende rol van de oppositie. Oppositiepartijen kunnen meestemmen met de coalitie, of tegen, maar de facto maakt hun stemgedrag niet uit. Het politieke moment is geweest, in die zin dat de onderhandeling en de werkelijke meerderheidsvorming al heeft plaatsgevonden. De raadszaal is dan niet meer de politieke plaats voor inhoudelijke meerderheidsvorming, alleen nog van controle van het bestuur. Partijen kunnen hun standpunten wel uitwisselen of herhalen, maar tot beweging in de politieke keuze leidt dat niet meer.

Daarmee is oppositie voeren niet waardeloos. Oppositiepartijen kunnen het bestuur controleren en er is altijd ruimte voor het indienen van amendementen of initiatieven. Ook is er ondanks de toenemende mate van detail van akkoorden in een periode van vier jaar altijd van alles dat *niet* in het akkoord geagendeerd is. Er zijn altijd nieuwe onderwerpen die opkomen, waar oppositiepartijen het voortouw kunnen nemen en aan eventueel coalitiepartijen mee kunnen proberen te krijgen in een afwijkende meerderheid. Maar verder is het vooral zoeken naar gaten en kieren in de coalitie. Die treden vaak ook wel op en veel coalities struikelen ergens onderweg. Maar het gaat dan om uitzonderingen, niet om de regel. En het is een destructieve vorm van oppositie, geen constructieve: oppositie voeren als het schieten van gaten in een coalitie, in plaats van het mee aan tafel vormen en steunen van een agenda. Dit punt komt veel terug in discussies over het *verbeteren van de politieke verhoudingen*.

In dat kader wordt recent veel gesproken over twee ontwikkelingen, als pogingen om uit die gespannen verhoudingen tussen oppositie en coalitie te komen: het *meerderheidsakkoord op hoofdlijnen* en het *werken met vrije kwesties*. "Op hoofdlijnen" betekent dan dat partijen niet alle details in een akkoord opnemen, maar die voor latere invulling open laten. Het politieke moment heeft dan maar deels plaatsgevonden in de onderhandelingen, bijvoorbeeld door het thema te benoemen, de oplossingsrichting af te spreken, en daarvoor kaders overeen te komen. Daardoor is er deels ruimte voor nadere invulling, die in theorie in ieder geval vrij is. Bij "vrije kwesties" is de politieke ruimte nog explicieter. Hier komt een meerderheidscollege overeen dat het op een aantal precies benoemde onderwerpen nadrukkelijk vrij staat voor deelnemende coalitiepartijen om hun eigen standpunt te bepalen. Coalitiepartijen houden elkaar op het akkoord vast, maar dat wordt mogelijk door elkaar op een aantal onoverkomelijke onderwerpen bewust los te laten. Dat betekent dat voor vrije kwesties in de gemeenteraad ook vrije meerderheden mogelijk zijn. Alle partijen kunnen op zoek naar meerderheden voor hun standpunten. Op deze punten is er dus geen coalitie of oppositie. Partijen zijn letterlijk vrij om te bewegen, hoe en waar ze willen.

Deze bewegingen worden vaak genoemd als middelen om de gemeenteraad meer ruimte te geven en de politiek terug in de gemeenteraad te brengen. De gemeente-

raad kan beslissen over de invulling van onderwerpen en op vrije thema's is het speelveld open voor allen. Toch is het de vraag of dit de werkelijke bedoeling is. Uiteindelijk zijn de meeste akkoorden op hoofdlijnen gedetailleerde documenten, waar het begrip "hoofdlijn" ruim is opgevat. Zo vreemd is dat niet, want onderhandelende partijen zien als ze bezig zijn het voordeel van een besloten onderhandeling. Hierin kunnen ze alles voor vier jaar zeker stellen. De keuze voor zekerheid is dan snel gemaakt. Voor vrije kwesties geldt dat ze vooral vrij zijn, omdat partijen weten dat ze er anders nooit uit komen met elkaar. Dat is urgenter geworden nu door politieke versplintering steeds meer partijen nodig zijn voor de vorming van een meerderheidscollege. Partijen hebben elkaar nodig, maar weten dat ze op een aantal punten écht niet samen kunnen. Elkaar loslaten op punten is dan de oplossing om tot "onmogelijke coalities" te komen. De drijvende kracht achter het werken met vrije kwesties is dan niet het versterken van de rol van de raad. Het is een noodzakelijk politiek offer om tot een anders onmogelijke stabiele meerderheid te komen. De kosten van het dan maar vrij laten van één of enkele kwesties weegt dan op tegen de baten van een gedetailleerd coalitieakkoord voor vier jaar. Dat klinkt niet echt als een verlangen naar democratische vernieuwing of een vergroting van de rol van de gemeenteraad. Eerder als een noodzakelijk kwaad om de oppositie op afstand te houden.

Bij een raadsakkoord liggen het *politieke moment* en de *politieke plaats* anders. Net als bij een klassiek meerderheidsakkoord stellen partijen een gedeeld raadsprogramma op, maar in de meeste van die programma's worden grote knopen nog niet doorgehakt. Het programma benoemt welke thema's moeten worden aangepakt, waarover al overeenstemming bestaat op basis van de programma's, over welke onderwerpen nog politiek debat en meerderheidsvorming moeten plaatsvinden en wie het voortouw daartoe moet nemen. Bijvoorbeeld in de vorm van een opdracht aan het college om besluitvorming in de raad voor te bereiden of een dialoog met de gemeenschap aan te gaan om tot oplossingsvarianten te komen waar de raad dan over kan stemmen. Daarmee verplaatst het gesprek, en dus ook de politiek, over veel grote thema's zich naar de raadszaal, waar gedurende de raadsperiode politiek plaatsvindt. Op basis van deze analyse van de werking van het raadsakkoord brengt een raadsprogramma de politiek terug in de gemeenteraad. Uit de onderhandelingszaltjes van de formatie en in de raadszaal voor de duur van de gehele raadsperiode. Zowel het politieke moment als de politieke plaats verschuiven daarmee, in theorie.

Een veel gehoorde vraag is wat dat betekent voor de traditionele rollen van coalitie en oppositie? Bij een meerderheidscollege is er een coalitie die zich heeft gecommitteerd aan steun voor het afgesproken coalitieakkoord. Daarmee heeft de coalitie ook zonder steun van de oppositiepartijen een gegarandeerde meerderheid voor de eigen plannen. Bij een raadsakkoord ligt dat anders. Voor een deel van de in het raadsakkoord opgenomen thema's is er een (raads)brede meerderheid, die een groot deel

van de partijen omvat. Daarnaast zijn er allerlei thema's waarop partijen van gedachte verschillen en daarvoor worden gedurende de raadsperiode meerderheden gezocht, langs de lijn van de politieke inhoud. Partijen stemmen mee of tegen op basis van politiek-inhoudelijk voorkeuren, niet op basis van coalitie-discipline: er is immers geen coalitie. Er kan nog steeds uitruil van onderwerpen plaatsvinden, maar dat gebeurt dan ook gedurende de raadsperiode en in het zicht van de raad. Natuurlijk kan het zijn dat uit dit vrije spel van meerderheden coalities uitkristalliseren en er de facto een coalitie en een oppositie ontstaat. Dat kan altijd. De kern van het raadsakkoord is alleen wel dat dat gebeurt via de lijn van de politieke inhoud, gaandeweg en dat er altijd vrije keuze is om wel of niet mee te doen. Bij een klassieke meerderheidscoalitie is er een vast groef: partijen zijn óf coalitie, óf oppositie. Coalitiepartijen vormen een blok en dat maakt ook oppositiepartijen al snel tot een blok.

Daarmee komt ook het laatste punt van discussie over de politiek van raadsakkoorden in beeld. Zorgen raadsakkoorden voor een meer constructieve en inhoudelijke vorm van politiek? Onderzoek zal dat moeten uitwijzen, maar die kans is wel reëel. Bij een raadsakkoord kunnen alle partijen inhoudelijke standpunten inbrengen die rondom kwesties kans maken om tot beleid te worden. Bij een coalitieakkoord is die kans klein. Dat leidt al snel tot frustratie. Oppositiepartijen gaan zich meer en meer beperken tot het "bashen" van de coalitie en het uitvergrooten van negatieve incidenten, omdat hen weinig constructieve middelen ter beschikking staan. Het ontbreekt aan ruimte voor constructieve oppositie, dus is het niet gek dat oppositiepartijen het conflict opzoeken. Dat roept bij coalitiepartijen als reflex op dat ze elkaar steviger vasthouden en zich dieper ingraven in hun akkoord. Ook buiten het coalitieakkoord houden ze elkaar vast. Er ontstaat wij-zij denken. Rondom incidenten en vermeende crises escaleert dat al snel. Het onderling vertrouwen neemt als gevolg van de wederzijdse vechthouding af en wantrouwen en afkeer worden gemeengoed. Zo gaat het in veel gemeenteraden. Dat kan allerlei oorzaken hebben, maar het is zeer waarschijnlijk ook een gevolg van de groef waarin het model van de klassieke meerderheidscoalitie de raadspartijen, raadsleden en bestuurders plaatst. Deze groef heeft een zichzelf versterkend effect, wat in veel gemeenteraden dagelijks te merken is.

Het raadsakkoord zou deze dynamiek kunnen doorbreken. Het is geen toeval dat een belangrijk deel van de gemeenten die met een raadsakkoord werken dat doen na een periode met slechte ervaringen in de onderlinge verhoudingen. Het raadsakkoord is geen wondermiddel (Noord-Hollands Dagblad, 4 juni 2022), *'je kunt niet afspreken om geen problemen te hebben'*, maar het kan partijen wel in een andere groef brengen. Voor gemeenten zonder negatieve ervaringen kan het een mogelijkheid bieden om de negatieve spiraal te vermijden en in een positieve spiraal te komen. Individuele raadsleden kunnen zich ook in een raadsakkoord nog steeds negatief gedragen, dat kan altijd. Maar raadsakkoorden brengen hen niet al bij voorbaat in

de groef waarin ze niet veel anders dan dat kunnen. Dat zou tot meer positieve positieve en inhoudelijk constructieve politiek kunnen leiden. In het breedte-onderzoek en in de cases in het diepte-onderzoek zal ik nader onderzoeken hoe de politieke verhoudingen in raadsakkoorden zich ontwikkelen.

2.4 Raadsakkoorden en het recht

Het staatsrechtelijk kader voor raadsakkoorden

Zowel in de Grondwet als in de Gemeentewet is *niets* geregeld over de totstandkoming van een college of coalitie. Wel wordt in de Gemeentewet aangegeven dat de burgemeester geïnformeerd wordt over de uitkomsten van de college-onderhandelingen en dat de burgemeester in de gelegenheid wordt gesteld om een reactie te geven op het collegeprogramma. Zo is te lezen in artikel 35 lid 2 van de Gemeentewet:

“De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. Hij wordt alsdan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken.”

Zeker als het gaat om zijn eigen portefeuille, en omdat de burgemeester geen onderdeel uitmaakt van de onderhandelingen, is het wenselijk dat hij wel inbreng kan hebben op het collegeprogramma. Maar formeel is er geen rol voor de burgemeester bij het al dan niet kiezen voor of de totstandbrenging van een raadsakkoord.

Er zijn dus géén vaste regels omtrent de totstandkoming van een college of coalitie. Het speelveld voor het opstellen van een inhoudelijk programma en de vorming van een college ligt vanuit juridisch perspectief dus wijd open. De praktijk hiervan liep dan ook de afgelopen decennia sterk uiteen, maar kende wel per periode een min of meer vast patroon: per periode wisselt wat *normaal* of *klassiek* gevonden wordt.

Tot in de jaren '70 was het gebruikelijk om afspiegelingscolleges te vormen: het college was een samenstelling van een afspiegeling van de gemeenteraad. Naar rato werden de wethouderszetels verdeeld door de grootste partijen. In het monistische stelsel dat destijds nog gehanteerd werd, werd dit ook wenselijk geacht: de wethouders waren onderdeel van de gemeenteraad, en het paste daarom niet om het hoogste ambt van de gemeente te verdelen in een meerderheid en in een minderheid.

Toen er meer politiek in de raad het gebruik werd, kwam de nadruk meer te liggen op de politieke keuzes die raadsfracties in de collegevorming moesten maken. Zo zou ook de opvatting van de kiezer meer kunnen doorklinken in het gemeentelijke beleid. Afspiegelingscolleges zouden leiden tot vervaging van politieke standpunten, het zou

hier 'te grijs' mee worden. Dat vormde de aanloop naar de meerderheidscolleges, die na de jaren zeventiger steeds meer de norm werden. In dergelijke meerderheidscolleges had het college van B&W in ieder geval steun van een meerderheid in de raad. Het ging dan vaak om een kleinere meerderheid dan bij de afspiegelingscolleges. Er ontstond een coalitie en een oppositie, waardoor de kiezer ook het collegebeleid zou kunnen afrekenen. De verhoudingen waren echter nog steeds vooral monistisch: wethouders waren vaak ook direct of indirect de baas in hun fractie. Wat in het college was afgesproken leidde zelden nog tot discussie tussen coalitiepartijen in de raad.

In 2002 vond na de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur een belangrijke juridische omslag plaats, met als doel om de ontstane praktijk ingrijpend te veranderen. Doel van de wet was om meer politiek in de raad te brengen en een duidelijker onderscheid te maken tussen politiek (de gemeenteraad) en bestuur (het college). Wethouders zijn sinds invoering van deze wet geen onderdeel meer van de gemeenteraad. Afspiegelingscolleges werden sindsdien nauwelijks meer gevormd en het was de bedoeling dat dat ook de fracties van coalitiepartijen zich in de gemeenteraad kritischer, onafhankelijker en daarmee ook politieker zouden gaan opstellen. Daarmee zou de raad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol beter kunnen opnemen.

Zo ontwikkelde zich een praktijk die sterke gelijkenissen vertoont met de landelijke situatie. Dat is ook in de formatie terug te zien. Net als in de landelijke kabinetsformatie, is het ook op lokaal niveau meestal de grootste partij die na de verkiezingen start met de verkennende gesprekken om tot een coalitie te komen. De grootste partij spreekt met alle fracties in de raad, en nadat er fracties zijn afgevallen komt er een college tot stand op basis van een aantal fracties, die achter zich een meerderheid aan zetels hebben. Het kan ook voorkomen dat niet met alle fracties wordt gesproken, maar dat de grootste partij gericht een aantal fracties uitnodigt om tot een collegeprogramma te komen. Net als in Den Haag zien we ook op lokaal niveau steeds vaker dat informateurs worden aangesteld om de onderhandelingen te leiden. Zo is gaandeweg de lokale praktijk steeds maar gaan lijken op de landelijke politiek.

Boogaard constateert daarnaast dat er sinds enige tijd vaker *procescolleges* worden aangesteld: colleges die steunen op een meerderheid in de gemeenteraad, maar de opdracht krijgen om met wisselende meerderheden te werken (Boogaard 2015). Er worden steeds vaker raadsakkoorden (coalitieakkoorden met vrijwel de gehele raad) en bestuursakkoorden (procesafspraken over de besluitvorming en de onderlinge omgang in het college) gesloten. Hiermee is wellicht een nieuwe beweging in gang gezet. Volgens Broeksteeg impliceren de procescolleges dat de voorstellen van het college op hun merites worden beoordeeld, en dat collegepartijen niet bij voorbaat hun steun toezeggen aan het college en daarbij meer rekening houden met de op-

positiepartijen. Dat element past volgens hem goed bij de dualisering. Het raadsbreed sluiten van raadsakkoorden past volgens hem minder goed bij de dualisering, omdat als gevolg hiervan de colleges meer gaan lijken op de afspiegelingscolleges (Broeksteeg, 2021).

Het reglement van orde

Een ander juridisch kader waarbinnen de praktijk van raadsakkoorden zich voltrekt is het reglement van orde (RvO). Het reglement van orde voor de raadsvergaderingen is een *intern werkende regeling* voor de gemeenteraad. In dit reglement kan de raad regels vaststellen over allerlei onderwerpen: tijd en plaats van vergaderen, het vergadermodel, de agenda, spreektijden, interrupties, zitplaatsen, het presidium, de agendacommissie, plaatsvervangend voorzitterschap, et cetera. Het hoeft niet alleen te gaan over onderwerpen die de raadsvergadering aangaan. In sommige gemeenten wordt het reglement van orde ook aangepast als het gaat om het werken met het raadsakkoord, al komt dit nauwelijks voor in de door mij onderzochte gemeenten. Naast het reglement van orde kunnen ook andere procesafspraken opgenomen worden, ook in het akkoord zelf.

Het RvO is voor raadsakkoorden op twee manieren relevant. Allereerst, zo zal later blijken in het casusonderzoek, is het reglement (en andere procedurele afspraken) een belangrijke bron van duidelijkheid en houvast voor het werken in de lokale democratie. En RvO dat is aangepast op de raadsbrede manier van werken kan dan houvast in die praktijk bieden. Maar ten tweede geldt ook dat het RvO niet voor niets een "reglement" heet. Wat gebeurt er als het RvO niet of maar gedeeltelijk aan de raadsbrede praktijk wordt aangepast en partijen al doende willen leren en een zoekend proces ingaan? Mogen zij dan op momenten het RvO terzijde schuiven en anders handelen, of geldt het RvO dan en moet de naleving ervan worden gehandhaafd? Later in het praktijkonderzoek zal blijken dat veel gemeenten niet of maar heel beperkt hun RvO aanpassen als ze raadsbreed gaan werken; dat geeft deze vraag naar de juridische (en praktische) status van het RvO nog grotere relevantie. Is het RvO een aanwijzing en handreiking, die behulpzaam is maar waar ook in goed overleg van afgeweken kan worden? Of is het een werkelijk reglement, waar partijen zich aan moeten houden en waar daarom bij raadsbreed werken aanpassing nodig is.

Bindendheid van akkoorden

Raadsakkoorden kunnen meer of minder gedetailleerd van aard zijn dan coalitieakkoorden. Wat betekent dat voor de rol van wethouders die de akkoorden moeten uitvoeren? Hoe bindend zijn akkoorden eigenlijk? In de literatuur wordt het karakter van de binding van (coalitie)akkoorden als niet juridisch van aard gezien. Het is een *politieke fatsoensafpraak*. Raadsfracties willen graag de beloften die ze in een akkoord

hebben opgenomen nakomen. Maar meer dan die intentie betekent een akkoord feitelijk niet. Althans, dat is op dit moment de juridisch, politieke uitleg.

Tegelijkertijd is het spannend of dat zo blijft. De Urgenda-zaak gaf op nationaal niveau al een eerste indicatie van in ieder geval de bereidheid van maatschappelijke groepen om naar de rechter te gaan. Rondom stikstof staat waarschijnlijk hetzelfde te gebeuren. Het aangrijpingspunt voor dergelijke mogelijke rechtszaken zal zijn dat er wettelijke normen overschreden worden en dat de overheid in strijd met zijn eigen wetgeving handelt. Maar, daarbij kan ook de vraag op tafel komen wat eigenlijk de status van een door een democratisch orgaan overeengekomen akkoord is. Wat bijvoorbeeld als daarin maatschappelijke of bedrijfsmatige verwachtingen worden gewekt? Of dat door passages in het akkoord mensen schade oplopen: denk bijvoorbeeld aan een akkoord waarin wordt opgenomen dat een bepaalde weg verdubbeld wordt of in een bepaald gebied een stadspark zal worden aangelegd. Dat heeft gevolgen voor het vastgoed en voor omwonenden? Mogen die daar op enig moment rechten aan ontleen? Dat zijn interessante vragen die actuelere worden als de akkoorden zelf ook in beweging komen: coalitieakkoorden zijn nog afspraken tussen enkele partijen, waarvan we nog maar moeten zien wat er later van komt (hoewel dat in de praktijk al langer veel dwingender is, als gevolg van coalitiediscipline). Maar als een raadsakkoord namens *heel de raad*, dus de voltallige lokale volksvertegenwoordiging wordt gesloten, dan is er ook veel voor te zeggen dat die status zwaar weegt. En dat is wellicht nog sterker zo als zelfs de inwoners het akkoord mee hebben opgesteld, of daar zelfs direct partij in zijn (en ze "mee ondertekenen"). Dat suggereert helemaal een zware status voor een dergelijk akkoord, helemaal als een gemeente daar expliciet zijn politiek bestuur rondom inricht (zoals later in dit onderzoek in de gemeente Tubbergen zal blijken te gebeuren). Het zou dus heel goed kunnen dat de bindendheid van akkoorden de komende periode deel wordt van de discussie over de manier waarop akkoorden gesloten worden.

2.5 Raadsakkoorden als bestuurlijke vernieuwing

Zoals eerder benoemd kenden tot ver in de jaren 70 veel gemeenten in ons land zogeheten *afspiegelingscolleges*. Bij een afspiegelingscollege zijn alle betekenisvolle fracties min of meer evenredig vertegenwoordigd in het college (Smitshuis et al. 2019). Het verschijnsel van het meerderheidscollege is nu normaal, maar dat was lange tijd anders. De tegenstelling tussen college en oppositie is in de context van het lokaal bestuur vrij jong.

Sinds de jaren tachtig en negentig zien we in veel gemeenten dat er meerderheidscolleges ontstaan (Smitshuis et al. 2019). Deels als kopieergedrag van de landelijke politiek, deels ook omdat de opkomst van lokale partijen, verdere fragmentatie en uiteindelijk de versnippering van politieke partijen maakte dat het lastig was om sta-

biele colleges uit de gehele raad te formeren. Zo werd langzaam het meerderheidscollege de norm, waar af en toe een enkele gemeente van afweek. Raadsakkoorden lijken in zekere zin een stap terug naar dat verleden: alle partijen doen mee in het college en onderweg bepalen ze samen hun verhoudingen. Dat is nieuw, in de zin van *anders* dan het klassiek geworden meerderheidscollege. Maar wie verder terug kijkt ziet grote gelijkenissen met wat ooit normaal was.

Dat roept de vraag op hoe vernieuwend raadsakkoorden precies zijn? Het is lastig om die vraag goed te beantwoorden. Het fenomeen en het principe van brede overeenstemming zonder duidelijke oppositie en coalitie verhouding bestaat al veel langer en was ooit zelfs de norm, het normaal. De vernieuwing bestaat vooral uit de verandering: raadsakkoorden zijn *heel anders* dan de norm van het meerderheidscollege.

Iets wat *nieuw* is, is niet automatisch ook *vernieuwend*. Veranderen raadsakkoorden iets wezenlijks in het lokaal bestuur en in de lokale democratie? Dat valt te bezien. Het raadsakkoord verandert de manier waarop een gemeente democratisch bestuurd wordt. Iets wat tientallen jaren een vanzelfsprekend vorm kende gaat bij een raadsakkoord *anders*. Tegelijkertijd is interessant aan raadsakkoorden dat dat *andere* wel gebeurt binnen de institutionele kaders die al bestaan. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de G1000 beweging en pogingen tot directe of participatieve democratie werkt een raadsakkoord gewoon via de gemeenteraad, het college en alle andere bestaande institutionele en juridische structuren. Wat dat betreft verandert er niet veel. Het is een minder exotisch experiment dan andere democratische vernieuwingen die we zien. Raadsakkoorden vinden plaats *binnen* de bestaande kaders, met dezelfde personen en functionarissen, zonder structurele verbouwingen.

In dat opzicht lijkt een raadsakkoord ook vooral een *bestuurlijke* vernieuwing. Het idee er achter is niet zozeer om de rol van de burger wezenlijk te veranderen, of de rol van de gekozen vertegenwoordiger in te wisselen voor directe vormen van democratie. Het gaat meer om de manier waarop gekozen volksvertegenwoordigers hun werk doen en hoe ze binnen de arena van de gemeenteraad lokale politiek maken. Dat is vernieuwing binnen de bestaande kaders. Daarmee wordt veel wezenlijk anders, maar de vernieuwing is minder radicaal dan we op andere plekken in het debat over de lokale democratie zien.

Vreemd genoeg is de vernieuwing juist daarom volgens mij *fundamenteel* te noemen. Een vorm zoals de G1000 trekt veel aandacht, maar uiteindelijk gebeurt het altijd naast een verder onveranderd proces in de gemeenteraad. Het lijkt anders, maar er verandert in de fundamentele structuren uiteindelijk maar weinig. Het zijn interessante experimenten, maar die staan op afstand van het reguliere proces dat verder ook gewoon door gaat. Raadsakkoorden gebeuren in de kern. En juist daarom is het mis-

schien wel de meest fundamentele verandering te noemen sinds de dualisering. *Vernieuwing* dus, niet omdat het een nooit eerder vertoond fenomeen is, maar omdat het een groeiende praktijk is die in een groot aantal gemeenten de grondvesten van het lokaal bestuur doet schudden. En waarbij zoals bij veel vernieuwing nog onduidelijk is waar het heen gaat, wat het doet en wat er voor nodig is. Of het met deze vernieuwing *beter* wordt is dus ook niet gezegd. Dat zullen de tijd en nader onderzoek moeten leren.

HOOFDSTUK 3

BREEDTE-ONDERZOEK

3.1 **Drie stereotyperende kritieken op raadsakkoorden¹**

Over het werken met raadsakkoorden klinken de nodige stereotyperende kritieken (Nieuwsuur 2018^[1], VNG Magazine 2021)^[2]: (1) *er staat inhoudelijk niets in*, raadsakkoorden gaan grote thema's uit de weg; (2) *er worden geen oplossingen benoemd*, raadsakkoorden benoemen alleen problemen of gedeelde overeenstemming; (3) *ze houden toch geen stand*, raadsakkoorden vallen tijdens de periode om. Deze drie stereotype beelden over raadsakkoorden gebruik ik hier, omgebouwd tot onderzoeksvragen, als vertrekpunt voor de empirische verkenning naar de praktijk van raadsakkoorden is: hoe inhoudelijk en oplossingsgericht zijn raadsakkoorden, en hoe bestendig zijn colleges die vanuit raadsbreed werken² gevormd zijn?

Hoe inhoudelijk zijn raadsakkoorden?

Als eerste stap in de empirische analyse heb ik gekeken naar de inhoud van raadsakkoorden: welke inhoudelijke thema's benoemen de ondertekenaars van de bestudeerde akkoorden? Hiertoe heb ik een aselecte steekproef uitgevoerd van 10 van de 57 na de verkiezingen van 2018 gesloten raadsakkoorden.^[3] Elk akkoord bestaat uit een document waarin wordt beschreven aan welke thema's de gemeenteraad de komende vier jaar in het kader van het raadsakkoord wil werken, zoals dat in traditionele coalitieakkoorden ook gebeurt. Ik heb de inhoudelijke thema's in elk akkoord geïnventariseerd en in subthema's gecategoriseerd. In figuur 8 (zie volgende pagina's) heb ik een overzicht opgenomen van de inhoudelijke thema's in de akkoorden. Ik zal eerst kort bespreken om welke raadsakkoorden het ging en wat daarvan de globale kenmerken waren.

De inhoudsanalyse laat zien dat de onderzochte raadsakkoorden *de volle breedte* van het lokaal bestuur omvatten. Net als reguliere akkoorden bestrijken raadsakkoorden de kernthema's van het lokaal bestuur. De thema's *Wonen, Economie, Sociaal Domein*

¹ Een bewerking van dit hoofdstuk is gepubliceerd in het wetenschappelijk tijdschrift *Bestuurskunde*: *Bestuurskunde* 2022 (31) 4

² Met 'raadsbreed werken' doel ik hier op elk van de in de taxonomie benoemde vormen van het werken met een raadsakkoord: dat kan dus betekenen dat het college zelf alleen door een meerderheidscoalitie is gevormd, maar dat het wel werkt met een raadsbreed ondersteund akkoord. Vandaar dat ik hier niet de term "raadsbreed college" gebruik, omdat dat verwarrend zou kunnen werken.

en *Bestuur* komen in alle onderzochte akkoorden terug. Ook *Financiën* wordt in alle akkoorden besproken, hoewel niet altijd even specifiek. Dat geldt in mindere mate voor de thema's *Onderwijs*, *Verkeer* en *Veiligheid*. Deze thema's worden in alle raadsakkoorden benoemd, maar de mate van detail is minder precies dan bij eerdergenoemde thema's. Ook *Duurzaamheid* komt in nagenoeg alle akkoorden terug. Daarnaast zien we in de raadsakkoorden vaak *lokale thema's*. Zo besteedt Aalsmeer aandacht aan het omgaan met Schiphol, gaat Culemborg nadrukkelijk in op recreatie, en staan er in het raadsakkoord van Oisterwijk passages over intensieve veehouderij. Dat zijn specifieke thema's, die in de lokale politieke blijkaar een belangrijke rol spelen.

Interessant is dat akkoorden ook afspraken bevatten over *onderlinge verhoudingen* in de gemeenteraad en tussen Raad en college. Aalsmeer bijvoorbeeld spreekt af om op een andere manier te vergaderen, met een aangepaste versie van het traditionele BOB-model. Alphen-Chaam bijvoorbeeld spreekt in het akkoord af dat partijen vertegenwoordigd in het college fracties in gelijkwaardigheid van informatie zullen voorzien. Oisterwijk spreekt bijvoorbeeld af dat het college bij gevoelige dossiers altijd verschillende scenario's voorlegt aan de gemeenteraad.

Veel raadsakkoorden bespreken expliciet de gewenste verhouding tussen overheid en samenleving en de rol van burgers in het lokaal bestuur en de lokale politiek. Nagenoeg alle onderzochte akkoorden benoemen dat inwoners actiever betrokken moeten worden. Sommige formuleren ook concreet hoe dat zal gebeuren, bijvoorbeeld met buurtbudgetten en burgerbegrotingen (Culemborg), of door stadsgeprekken te organiseren (Veenendaal). In Beekdaelen wordt een 'contactambtenaar' aangesteld die verantwoordelijk is voor het betrekken van inwoners bij het raadsakkoord. Ook in Best omvat het akkoord afspraken over hoe inwoners te betrekken.

Wat gebeurt er met inhoudelijke thema's?

Een inhoudelijk thema *benoemen* is één, maar vervolgens gaat het er om wat er mee gebeurt. Worden problemen in een raadsakkoord van een oplossing voorzien, of blijft het bij agendering? Daarom heb ik dezelfde documenten van de raadsakkoorden onderzocht op de manier waarop het benoemen van het thema plaatsvindt. Wordt er bij een probleem direct een raadsbrede oplossing benoemd, of laat de raad dat aan het college? *Agenderen* raadsakkoorden alleen de problemen, of lukt het om in het raadsakkoord ook over oplossingen iets *af te spreken*?

Om die vragen te beantwoorden onderscheid ik zeven vormen van het *benoemen van een thema*. Deze kristalliseerden zich gedurende de analyse uit. In een eerste scan van het materiaal heb ik bijgehouden welke vormen van 'benoemen' terugkwamen. Dat leidde tot de volgende vormen:

1. Er is voor een probleem een raadsbrede oplossing benoemd in het raadsakkoord.
2. Er is een probleem, er is raadsbrede richting, het college werkt die oplossing uit.
3. Het probleem wordt benoemd, en er komt onderzoek naar de oplossing.
4. Het probleem is benoemd, maar de oplossing zal de aankomende jaren in de raad gevonden moeten worden.
5. Het probleem is benoemd, met inwoners wordt een oplossing gezocht.
6. Het probleem is benoemd, met maatschappelijke organisaties wordt een oplossing gezocht.
7. Het probleem is benoemd, op regionaal niveau wordt een oplossing gezocht.

De tekstanalyse van de akkoorden van de 10 gemeenten laat het volgende beeld zien:

Thema:	Het bestuur	Duurzaamheid	Economie	Financiën	Kunst Cultuur Sport	Onderwijs	Sociaal Domein	Veiligheid	Verkeer (parke- ren)	Wo- nen	To- taal
1	14	21	17	9	14	6	24	12	11	13	141
2	4	12	15	2	8	2	19	6	7	11	86
3	1	4	1	2	1	1	3	1	3	8	25
4	14	12	8	6	9	3	11	9	6	11	89
5	12	7	1		1		6	2	4	6	39
6	5	8	5			2	5	4	5	3	37
7	3		3						3		9
Totaal	53	64	50	19	33	14	68	34	29	52	426

Figuur 8: inhoudsanalyse van de manier waarop partijen in raadsakkoorden thema's benoemen.

De eerste categorie, een raadsbrede oplossing, komt in de onderzochte akkoorden het meest voor (141 keer). Veruit de meeste benoemde problemen worden direct vergezeld van een raadsbreed afgesproken oplossing. Voor een ander belangrijk deel van de thema's wordt de oplossing in twee stappen benoemd. We zien dat in categorie 4 (89 keer): er is raadsbrede erkenning van het probleem en er is raadsbreed commitment om daarvoor een oplossing te vinden.

Aalsmeer heeft een programma van 4 pagina's (titel: *Raadsprogramma Aalsmeer 2018-2022. Samen bouwen aan vertrouwen*) dat in een collegeprogramma van 14 pagina's vervolgens is uitgewerkt, wat vervolgens weer uitgewerkt is in een uitvoeringsprogramma van 41 pagina's. Het akkoord zelf is niet heel concreet uitgewerkt, maar daar staat een zeer uitgewerkt uitvoeringsprogramma naast.

Culemborg heeft een raadsprogramma van 28 pagina's (titel: *Ruimte voor de stad. Raadsprogramma 2018-2022*). Het akkoord beschrijft de werkwijze van de raad en de invloed van maatschappelijke partners en deskundigen. Op onderwerpen is concrete overeenstemming bereikt wat heeft geresulteerd in opdrachten aan het college. Ook benoemt het akkoord zaken waarover geen overeenstemming is, waarvoor debat noodzakelijk is.

Enkhuizen heeft een raadsbreed akkoord van 10 pagina's (titel: *Raadsbreed akkoord 2018-2022*). Er is geen oppositie of coalitie meer en de wethouders aangesteld zijn door heel de raad. Het raadsbrede *akkoord* gaat over het proces, de rolverdeling tussen verschillende actoren in de lokale politiek worden beschreven en afgesproken. Er is een raadsbrede *agenda* opgesteld, met inhoudelijke afspraken. Hierin staan breed geformuleerde doelstellingen en gelden, met kaders voor het college.

In **Hilvarenbeek** is het college aangesteld door heel de raad. Er is een programma-akkoord gesloten van 22 pagina's (titel: *Samen komen we verder. Programma-akkoord 2018-2022*). In het akkoord hebben de partijen uit de raad afspraken gemaakt over wat er in deze periode op de politieke agenda moet komen. Deze thema's zijn omgezet in concrete opdrachten aan het college. Daar waar geen afspraken over zijn gemaakt, is inhoudelijke invulling aan de raad.

Landsmeer heeft een raadsprogramma van 15 pagina's (titel: *Raadsprogramma, gemeente Landsmeer 2018-2022*). In de voorgaande periode (2014-2018) werkte men ook al met een breed coalitieakkoord (5/6 partijen). Per onderwerp zijn afspraken gemaakt over de richting voor het college.

Nordest-Fryslan heeft een raadsagenda van 9 pagina's (titel: *IN NIJE DEI, MEI ELKOAR FOARÚT*). De raadsagenda vormt een basis en een kader voor de coalitieagenda.

In **Oisterwijk** werkt men met een raadsakkoord van 23 pagina's. Het is een akkoord op hoofdlijnen dat de hoofdthema's en randvoorwaarden voor het bestuur benoemt. Op thema's zijn afspraken gemaakt over de uitvoering, waarbij op financieel gebied concrete normen zijn bepaald. Per 1 januari 2021 maakt ook de gemeente Haaren deel uit van de gemeente Oisterwijk, en er is voor de samengevoegde gemeente gekozen voor een continuering van het raadsakkoord (titel: *Gezamenlijk perspectief, over grenzen heen*).

Raalte heeft een raadsakkoord gesloten van 12 pagina's (titel: *Roalter akkoord*). Per onderwerp wordt beschreven wat de gedeelde ambities zijn, met een voorzet van mogelijkheden om deze ambities te realiseren. Het akkoord omvat concrete afspraken en geeft het college de opdracht om met deze ideeën aan de slag te gaan. In het akkoord staan alleen die zaken waarover overeenstemming kon worden bereikt door alle partijen. Overige zaken zijn aan het politieke proces in de raad.

In **Veenendaal** sloot de gemeenteraad een raadsprogramma van 22 pagina's (titel: *Iedereen doet mee. Krachtig Veenendaal 2018-2022*). Het programma benoemt de ambities van de raad voor deze periode. Het college dient deze in de jaarlijkse en meerjarenbegroting om te zetten naar uitvoering. Het programma kent een preambule met specifieke afspraken die de coalitiepartijen onderling maken. De raad hoeft daar verder geen uitspraak over te doen.

Zwijndrecht kent een lange traditie van raadsbrede samenwerking. Ook in de periode 2018-2022 is ervoor gekozen om de traditie door te zetten en te werken met een raadsprogramma. Dat programma telt 14 pagina's (titel: *Raadsprogramma 2018-2022, Krachtig Zwijndrecht*). Het programma benoemt vier thema's als prioriteit. Het programma schets per thema de ambitie en benoemt hoe deze ambitie verwezenlijkt moeten worden, in heel concrete stappen.

Net anders is de aanpak in de tweede categorie (86 keer): hier formuleert de raad een opdracht aan het college om voor het probleem tot een plan van aanpak te komen, binnen de door de raad aangegeven richting.

Categorie 7 is minder oplossingsgericht. Hier wordt de kwestie weliswaar benoemd, maar spreekt de raad af dat een eventuele oplossing in regionaal verband gezocht moet worden. Dit is een vrij passieve wijze van agenderen, die echter nauwelijks voor komt (9 keer). Datzelfde geldt voor de categorie waarin de raadspartijen afspreken dat er nader onderzoek moet worden verricht (25 keer). Dit komt in een klein deel van de gevallen voor. Het betrekken van inwoners bij het formuleren van oplossingen wordt 39 keer benoemd, het betrekken van stakeholders 37 keer. Dat is opvallend, omdat raadsakkoorden vaak benoemen dat ze de relatie met inwoners willen versterken. In de behandeling van de thema's draaien raadsakkoorden de verhoudingen echter niet radicaal om.

Dat beeld verandert niet als we inzoomen op de verschillende inhoudelijke thema's. Het gaat meer om accenten die voor thema's soms wat anders liggen. Ook hier lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat raadsakkoorden veel concrete afspraken over oplossingen bevatten. En, belangrijk, in veel gevallen oplossingen die de raad zelf benoemt, met opdrachten aan het college. Daarnaast valt op dat er niet vaak wordt gekozen voor het zoeken naar oplossingen in interactie met de omgeving (burgers, stakeholders, of de regio). Raadsakkoorden zijn gericht op de raad en het bestuur zelf, veel minder op de omgeving.

Hoe bestendig zijn raadsakkoorden?^[4]

Vervolgens is het interessant om te zien hoe bestendig raadsakkoorden zijn. Halen colleges in gemeenten die werken met raadsbrede samenwerkingen de eindstreep? Om deze vraag te beantwoorden heb ik gekeken naar alle raadsakkoorden uit de twee meest recente raadsperiodes: 2014-2018, en 2018-2022 en onderzocht óf in deze gemeenten bestuurscrises aan de orde waren (val van het college, wisseling van deelnemende partijen, wethouders die vallen of opstappen, etc.). Vervolgens heb ik gekeken naar de toedracht en achtergrond van die crises en ben ik nagegaan of die toedracht met het werken met een raadsakkoord verband hield.

In de periode 2014-2018 waren er 23 gemeenten die werkten met een raadsakkoord. Vier gemeenten (Haren, Ferwerderadeel, Leerdam en Muiden) zijn daarna heringedeeld. Van de 23 gemeenten zijn er in de volgende periode 11 doorgedaan met het raadsakkoord. In deze periode was er in 9 gemeenten met raadsakkoorden 'gedoe' rond het college of individuele wethouders. Van die 9 gemeenten kozen er 4 ook voor de volgende periode voor een raadsakkoord. Eén gemeente werd heringedeeld.

Vervolgens kunnen we nog dieper inzoomen op de toedracht. Was gedoe raadsakkoord-gerelateerd? In veruit de meeste gevallen was dat niet zo en werd de crisis met behoud van de werkvorm van het raadsakkoord opgelost. Zo was er in de gemeente Bladel in 2017 een coalitiebreuk, over het beleid voor intensieve veehouderij. Vier nieuwe coalitiepartijen vormden daarna een nieuw college, dat met het raadsakkoord doorgaat. In Cranendonck vertrok een wethouder toen achtergehouden informatie uit zijn benoeming uitlekte, maar het raadsakkoord bleef van kracht. Deventer kende een coalitiecrisis over het lokale filmtheater. Een wethouder trad af, maar het werken met het raadsakkoord bleef. Ook in Haren was er rond het herindelingsproces een collegebreuk. Eén partij trok zich terug, een andere nam haar plaats in het college in. Het raadsakkoord bleef van kracht. Nadat later 'Gezond Verstand Haren' ook opstapte, opnieuw vanwege het herindelingsproces, werkte Haren verder met het raadsakkoord. Ook in Pijnacker-Nootdorp stapte een wethouder op, de gemeente werkte verder met raadsbrede samenwerking en ging daar ook na de daaropvolgende verkiezingen mee door.

In de periode 2018-2022 startten 57 gemeenten met een raadsakkoord. In 13 van de 57 ontstond 'gedoe'. Zo is er op Ameland een coalitiebreuk na interne frictie binnen een belangrijke coalitiepartner. In Enkhuizen stapte een wethouder op, na een breuk met de raad, en dat luidt uiteindelijk het einde van het raadsakkoord in. In 2020 is er in Geertruidenberg een coalitiecrisis, als een wethouder de coronaregels negeert. Voor het raadsakkoord heeft het geen gevolgen. In Laarbeek is in 2019 een coalitiebreuk, omdat een wethouder de steun mist van zijn eigen fractie. Het raadsakkoord blijft van kracht. In Lelystad eindigt het raadsprogramma als in 2020 een aantal partijen uit de samenwerking stapte. Oisterwijk werkt van 2018-eind 2021 met een raadsbreed programma tot de herindeling samen met de gemeente Haaren. Deze werkwijze is na de herindeling gecontinueerd. In Oostellingwerf, Zandvoort, Smallingerland en Tubbergen zijn er om uiteenlopende lokale redenen wisselingen in het college, maar het raadsprogramma wordt voortgezet. In Vlaardingen wordt het in 2018 gestarte raadsprogramma vroegtijdig beëindigd. Een wethouder stapte op, met expliciete vermelding dat het raadsprogramma daarvoor de oorzaak is. In 2019 wordt na een volgende bestuurscrisis een nieuw 'klassiek' coalitieakkoord gesloten.

Als we kijken naar de gebeurtenissen in de verschillende gemeenten met raadsakkoorden dan valt het volgende op. Ook in gemeenten met raadsakkoorden vallen wethouders en is er regelmatig 'gedoe'. Toch gebeurt dat niet meer of minder dan in gemeenten met traditionele meerderheidscolleges (Bouwman, 2020; De Graaf, 2015; Korsten, 2015). Interessanter is de vaststelling dat het werken met een raadsakkoord zelden de reden is voor problemen. Alleen in Vlaardingen geeft de vertrekken-

de wethouder expliciet aan dat hij opstapt *vanwege* het raadsbreed werken. Vervolgens blijkt hij echter óók eerder al een andere functie te hebben geaccepteerd, wat in de gemeenteraad vragen oproept over de werkelijke reden voor zijn vertrek. Wat 'werkelijke redenen' zijn voor vertrekkende wethouders is nooit helemaal duidelijk, zeker niet in openbare bronnen. Maar toch, *als* het raadsbreed werken hét probleem zou zijn, dan ligt voor de hand dat dat expliciet genoemd wordt bij problemen. Dat gebeurt niet. Raadsbrede akkoorden zijn zelden de veroorzaker van problemen en halen niet meer of minder vaak de eindstreep dan klassieke coalities.

3.2 Conclusie: inhoudelijk, oplossingsgericht en bestendig

In het breedte-onderzoek heb ik verkend hoe raadsakkoorden in de praktijk werken, aan de hand van een aantal veel gehoorde beelden. Ik heb gekeken (1) *hoe inhoudelijk* en (2) *oplossingsgericht* de programma's zijn en (3) *hoe bestendig* de colleges zijn die middels raadsbreed werken zijn gevormd.

De antwoorden op elk van deze vragen zijn gemengd. Raadsakkoorden zijn ***inhoudelijk***, in die zin dat de voor het lokaal bestuur wezenlijke thema's erin aan de orde komen, vaak relatief uitgebreid. De veel gehoorde uitspraak dat raadsakkoorden vooral procesteksten of teksten op hoofdlijnen bevatten klopt zeer zeker niet. Raadsakkoorden wijken qua inhoudelijke thematiek niet veel af van traditionele coalitieakkoorden. Daar waar het raadsakkoord zelf meer algemeen is, gaat dat doorgaans gepaard met een gedetailleerd werkprogramma of een ander raadsbreed flankerend document met meer detail. Op basis van deze eerste verkennende analyse concludeer ik dat raadsakkoorden dus zeker inhoudelijk zijn.

Raadsakkoorden zijn daarnaast ook ***oplossingsgericht***. Voor een groot deel van de benoemde problemen worden raadsbrede oplossingsrichtingen aangeduid. Het vooroordeel dat raadsleden alleen agenderen is niet juist. Er worden veel praktische oplossingen gegeven. Waar dat niet gebeurt wordt er meestal een concrete opdracht gegeven aan het bestuur of aan de raad zelf om die oplossing te vinden. De conclusie is hier dus dat raadsakkoorden niet alleen problemen agenderen, maar ook oplossingen benoemen.

Vervolgens blijken raadsakkoorden ook ***bestendig***. Alhoewel raadsakkoorden een andere route bieden voor programmering en collegevorming, vinden er tijdens de periode niet veel meer of minder ongelukken plaats. Er is ook in gemeenten met een raadsakkoord regelmatig gedoe, maar daarin is geen verschil met het generieke beeld te zien. Ook valt op dat het raadsakkoord zelden de bron van het gedoe is. Dat gebeurt bij uitzondering, maar is zeker niet de regel.

Wat als *onbedoelde bijvangst* in de analyse opvalt is dat het meer positieve vooroordeel dat raadsakkoorden de burger méér bij het bestuur betrekken weinig naar voren

komt. De raadsakkoorden bevatten daar soms algemene teksten over, maar de samenwerking met burgers of andere partijen in de omgeving wordt maar voor weinig problemen als oplossingsstrategie genoemd. Wat dat betreft zijn raadsakkoorden niet wezenlijk anders dan klassieke coalitieakkoorden. Het breedteonderzoek toont geen aanwijzingen van een meer participatief lokaal bestuur in gemeenten waar met raadsakkoorden wordt gewerkt.

Al met al leidt dit tot een op het eerste gezicht zuinige maar relevante conclusie. Raadsakkoorden vormen een vernieuwing in het hart van de lokale democratie en dat maakt het tot een spannende praktijk. Spannend, want experimenteren in de kern van het bestuur betekent dat er ook iets op het spel staat en er veel mis kan gaan: denk aan colleges die instabiel zijn, programma's die 'leeg' zijn en/of die niet tot oplossingen komen omdat ze alleen maar algemeenheden omvatten. Toch zien we dat *niet* gebeuren. De praktijk van het werken met raadsakkoorden is stabiel en scoort op globale indicatoren goed: raadsakkoorden zijn inhoudelijk, oplossingsgericht en bestendig. Dat betekent niet dat raadsakkoorden per se goed zijn, of de kwaliteit van het lokaal bestuur er door verbetert. Daarvoor is een meer gerichte nadere analyse nodig, waarin ook wordt gekeken naar de *outcome* van het bestuur (waarvoor overigens geen eenduidige norm of meeteenheid bestaat).

Voor nu is op basis van het empirische breedte-onderzoek de tussenconclusie gerechtvaardigd dat raadsakkoorden inderdaad de werkwijze van de lokale democratie *binnenin* veranderen en de funderende principes van de lokale democratie omkeren: van een klassieke meerderheid en het werken in gefixeerde oppositie en coalitie, naar raadsbrede samenwerking, met wisselende meerderheden en vigerende coalities van partijen die zich rondom thema's verenigen én die een belangrijk deel van de agenda vanuit een raadsbreed gedeelde definitie van probleem en oplossing aanpakken. Dat is een radicale verandering die relatief goed (inhoudelijk, oplossingsgericht en bestendig) lijkt te verlopen. Dat maakt nieuwsgierig naar de gevolgen voor de lokale politiek, de lokale democratie en de publieke meerwaarde van deze andere manier van werken. Hierop zal ik in het diepte-onderzoek nader ingaan.

[1] <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2260376-democratisch-experiment-mislukt-vlaardingen-is-onbestuurbaar-geworden>

[2] <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2260376-democratisch-experiment-mislukt-vlaardingen-is-onbestuurbaar-geworden>

[3] Dit zijn de 10 gemeenten: Aalsmeer, Culemborg, Enkhuizen, Hilvarenbeek, Landsmeer, Nordeast-Fryslan, Oisterwijk, Raalte, Veenendaal, Zwijndrecht.

[4] De auteur dankt Henk Bouwmans, directeur van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, voor zijn belangrijke bijdrage aan dit deel van het onderzoek, en zijn analyse van 'gedoe' in gemeenten.

HOOFDSTUK 4

DIEPTE-ONDERZOEK

4.1 Doel van het diepte-onderzoek

Het breedte-onderzoek brengt op een globaal niveau in kaart hoe de praktijk van raadsakkoorden er uit ziet. Onder andere door in beeld te brengen hoeveel raadsakkoorden er in de voorgaande twee bestuursperioden zijn gesloten. Dat geeft een eerste inzicht in de praktijk van het fenomeen raadsakkoorden. De voorzichtige conclusie van dit breedte-onderzoek was dat raadsakkoorden een relatief omvangrijk en groeiend fenomeen zijn, en dat in tegenstelling tot de stereotype beelden erover ze relatief inhoudelijk zijn, ze ook relatief oplossingsgericht en daadkrachtig zijn, en ze ook qua bestendigheid niet afwijken van gemeenten die met een klassieke coalitievormen werken.

Dat roept de vervolgvraag op hoe de werking van raadsakkoorden dan in de praktijk is? Hoe werken raadsakkoorden in de praktijk en welke factoren of aspecten zorgen er voor dat ze in de praktijk ook daadwerkelijk werken? Het beantwoorden van deze vragen is het doel van het diepte-onderzoek. Daartoe ga ik hier dieper in op de praktijk in vijf gemeenten. Hoe is in deze gemeenten met het raadsakkoord gewerkt en welke ervaringen en lessen heeft men daar ten aanzien van het werken met raadsakkoorden opgedaan? Dat geeft een verdiepend beeld van het werken met raadsakkoorden, dat de laatste stap vormt voor het beantwoorden van de centrale vraag van dit onderzoek.

4.2 Verantwoording van het diepte-onderzoek

Voor elk van de cases heb ik dezelfde onderzoeksactiviteiten verricht. Allereerst heb ik documenten geanalyseerd die voor de beschrijving van de casus relevant waren. Uiteraard waren dat de akkoorden zelf, maar ook de bijbehorende voorbereidende documenten, een eventueel uitvoeringsprogramma, een separaat gesloten collegeakkoord, en andere aan het raadsakkoord gerelateerde documenten.

Daarnaast heb ik voor elk van de cases een scan verricht van mediaberichten over de betreffende gemeente. Het doel hiervan was om eventuele incidenten en turbulentie die mogelijk van invloed kan zijn geweest op de werking van het raadsakkoord in de interviews en de casusbeschrijving te kunnen betrekken.

De romp van het casusonderzoek wordt gevormd door een serie interviews met de voor de vorming en werking van het raadsakkoord relevante betrokkenen. Ik heb

daarbij om de vergelijkbaarheid van casussen te bevorderen voor elke casus personen geïnterviewd vanuit dezelfde *rollen*. Dus voor elke casus de burgemeester(s), wethouders, relevante fractievoorzitters en raadsleden, de griffier, de gemeentesecretaris en eventuele ambtelijke ondersteuning. Ik heb mij in principe beperkt tot personen die deze rollen vervulden in de meest recente bestuursperiode van het raadsakkoord, maar waar al in de periode daarvoor met een raadsakkoord werd gewerkt heb ik ook personen uit die periode geïnterviewd.

De interviews vonden vanwege de Corona-maatregelen plaats via *MS Teams*. Ik hanteerde voor de interviews een semi-gestructureerde opzet. Ik gebruikte een vooraf opgestelde topic-lijst, maar bood daarnaast ruimte om het gesprek te laten lopen in de richting die de geïnterviewde zelf belangrijk vond. Tegen het einde van elk gesprek controleerde ik of de topics uit topic-lijst aan bod waren gekomen. Zonodig kon ik topics die nog minder aan bod waren gekomen alsnog aan de orde brengen. Elk interview eindigde met de vraag of er thema's waren die geïnterviewde nog zou willen inbrengen, zodat ook niet door mij in de lijst opgenomen thema's toch aan bod konden komen. De duur van gesprekken varieerde van een half uur tot anderhalf uur. Afhankelijk van de betrokkenheid van de geïnterviewde en de stijl van de geïnterviewde duurden gesprekken korter of langer.

Alle interviews zijn met toestemming van de geïnterviewden opgenomen. Vervolgens heb ik van alle interviews *integrale verslagen* gemaakt. Met geïnterviewden is afgesproken dat zij de verslagen niet controleren, maar dat ik hen in het geval van letterlijke citaten en op hen herleidbare passages de betreffende passages voorleg voor een feitelijke check. Deze werkwijze heb ik voor alle cases gevolgd.

Ik heb de interviews geanalyseerd via een *semi-gestructureerde codering*. Dat wil zeggen dat ik de verslagen heb gelezen en belangrijke passages over de totstandkoming en de werking van het raadsakkoord heb gemarkeerd. Daarbinnen heb ik vervolgens factoren geïdentificeerd die van belang waren voor de werking van het raadsakkoord. Ook heb ik de interviews geanalyseerd op de verschillende rollen: wat betekende het raadsakkoord bijvoorbeeld voor de ambtelijke organisatie, wat zeggen geïnterviewden over de betekenis van het raadsakkoord voor de verhouding tussen de raad en het college, et cetera. Zo ontstond gaandeweg een thematische indeling die in elk case-hoofdstuk ook is terug te vinden in de rapportage.

Voor elk van de cases is het gelukt om voor alle genoemde rollen *voldoende respondenten* te vinden. Wel is er een verschil in het aantal respondenten per casus. Los van praktische redenen (soms zijn er bijvoorbeeld twee burgemeesters actief in de on

derzochte periode) was het enthousiasme om deel te nemen verschillend in de diverse gemeenten. Soms meldde zich spontaan een groot aantal raadsleden aan, soms was er meer werk nodig om respondenten te vinden. Uiteindelijk is het in elke casus gelukt om voldoende respondenten te verwerven. De redenen om niet mee te doen waren doorgaans niet inhoudelijk van aard. Het probleem was meestal dat potentiële geïnterviewden geen raadslid meer waren en het onderwerp voor hen verder weg voelde. Of, later in het onderzoek, dat zij inmiddels ondergedompeld waren in de campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen en minder tijd hadden. Gezien de kritische toon die ook in een groot deel van de interviews aanwezig was lijkt *bias* niet van invloed te zijn geweest op de respons. In interviews waren positieve en negatieve geluiden te horen. Op basis daarvan schat ik in dat de respons zorgt voor een *representatief beeld* van de praktijk van raadsakkoorden, in ieder geval tot op het niveau waarop ik vanuit mijn onderzoeksvraag informatie zocht.

4.3 Leeswijzer voor de case-studies

In de nu volgende vijf hoofdstukken bespreek ik steeds één van de vijf cases. De hoofdstukken 5 t/m 10 zijn dus *casushoofdstukken*. Elk casushoofdstuk kent dezelfde opzet. Ik begin met een reconstructie van de *aanloop* naar het raadsakkoord en bespreek de argumenten die werden aangevoerd voor de keuze voor het werken met een raadsakkoord. Vervolgens bespreek ik de *totstandkoming* van het raadsakkoord en de daarbij gekozen vorm en invulling. Hierna bespreek ik de ervaringen met het werken met een raadsakkoord en ga ik nader in op de volgens de respondenten belangrijkste effecten van het werken met een raadsakkoord. Elke casusbespreking sluit af met een korte samenvatting van de belangrijkste *bevindingen* van de betreffende casus.

In hoofdstuk 10 geef ik in een *synthese-hoofdstuk* een analyse van de gezamenlijkheid van de vijf cases. Wat leren deze cases ons over de praktijk van het werken met raadsakkoorden? Hoe werken ze en wat werkt er wel en niet? Deze opbrengsten neem ik vervolgens mee naar het conclusie-hoofdstuk (hoofdstuk 11), waarin ik de theoretische verkenning, het breedte-onderzoek en het diepte-onderzoek samen neem om de centrale vraag in het onderzoek te beantwoorden.

HOOFDSTUK 5

KAAG EN BRAASSEM

5.1 Aanleiding: de aanloop naar het raadsakkoord

Het werken met een raadsbreed programma was voor de gemeente Kaag en Braassem niet nieuw. Er wordt al sinds twee bestuursperiodes gewerkt met wat de *Samenwerkingsagenda* wordt genoemd. In de Samenwerkingsagenda werken coalitiepartijen met alle fracties in de gemeenteraad betrokken. Dat gebeurde voor het eerste in 2014, met een Samenwerkingsagenda die toen vooral bestond uit zaken waarvan de gehele raad vond dat die de komende bestuursperiode op de agenda moesten staan. In 2018 werd die werkwijze uitgebouwd en stelde de gemeenteraad een samenwerkingsagenda op waarin zowel de overeenkomsten als de twistpunten werden opgenomen. Ook werd het college van B&W in Kaag en Braassem via een raadsbreed doorlopen procedure geworven en benoemd.

Zo heeft het werken met een raadsakkoord inmiddels in Kaag & Braassem een zekere vanzelfsprekendheid gekregen. Toch was dat niet altijd zo. Alvorens we dieper in de werking van het raadsakkoord duiken beschrijf ik eerst de aanloop er naartoe.

Het verhaal van de raadsbrede samenwerking in Kaag en Braassem begint al een tijd voor de verkiezingen van 2014. Als in de aanloop naar de verkiezingen partijen hun kandidatenlijsten en programma's moeten opstellen, verandert er iets in de hoofden van een aantal mensen in de gemeente Kaag en Braassem. Ze stellen vast dat in de afgelopen decennia een verschuiving in de gemeentepolitiek gaande is. Grote landelijke politieke partijen trekken steeds minder stemmen en weten hun electoraat moeilijk vast te houden. Sinds de eeuwwisseling worden lokale partijen bovendien steeds groter.

Een andere zorgelijke trend in deze periode is ook dat de opkomstcijfers bij lokale verkiezingen steeds lager worden. Daarnaast is steeds minder interesse onder de lokale bevolking om actief te worden in de lokale politiek (Julien van Ostaijen 2021, Commissie toekomstgericht Lokaal Bestuur). Burgers zijn steeds minder enthousiast om op de traditionele manier politiek actief te zijn. Die trend valt echter wel samen met een andere observatie, namelijk dat mensen wel degelijk onverminderd enthousiast zijn om op andere manieren mee te denken en mee te beslissen over onderwerpen van gemeentelijk beleid (VNG Denktank). Dat laatste vormt, zo geven veel geïnterviewden later aan, de basis en het startpunt van het raadsbreed werken.

De gemeente Kaag & Braassem, een gemeente met 11 kernen in de provincie Zuid-Holland met bijna 28.000 inwoners, heeft een gemeenteraad bestaande uit 5 partijen: PRO Kaag & Braassem, Samen voor Kaag en Braassem, CDA, D66 en VVD. In de periode voor 2014 kent de gemeente een lange geschiedenis van meerderheidscolleges. Zoals in de meeste andere gemeenten ontwikkelt zich ook hier een oppositie-coalitie cultuur. Partijen die 'erin zitten' hebben het vier jaar samen voor het zeggen en houden elkaar vast, partijen die 'er buiten staan' kunnen vanuit de oppositie niet veel anders doen dan vanaf de zijlijn hun frustraties over het beleid uiten. Wie in de coalitie zit doet mee, wie in de oppositie verkeert staat er buiten. Dat is meer dan een formele positie. Deze gefixeerde verhoudingen vertalen zich ook in het gedrag van de raadsfracties, raadsleden en wethouders. Partijen graven zich in, houden gelederen gesloten en gaan niet op elkaars voorstellen in. Hoewel ze elkaar op heel veel punten op de inhoud vinden zijn raadsbrede overeenstemming en gezamenlijke uitgangspunten schaars. Partijen hebben er weinig mee te winnen. Zo verdiept de groef van oppositie en coalitie zich en komen partijen die op inhoud vaak dicht bij elkaar staan toch tegenover en ver uit elkaar te staan. Hoewel in de gemeente Kaag en Braassem er over het algemeen een constructieve cultuur is waar te nemen, merken raadsleden dat ondanks goede bedoelingen ze toch vaker tegenover elkaar komen te staan, omdat het coalitie en oppositie *frame* dat in de hand werkt. Dat voelt voor de betreffende raadsleden onprettig en onnodig, en de lokale gemeenschap kijkt soms meewarig naar het 'getouwtrek' in de raad.

In de aanloop naar de verkiezingen neemt een toenmalig wethouder van de PvdA de stap om het anders te doen. Het is de periode waarin de rijksoverheid de decentralisaties heeft aangekondigd en gemeenten - op hun eigen initiatief - zich steeds meer als *eerste overheid* naar voren bewegen. Ze krijgen zodoende steeds meer taken en er valt ook voor gemeenteraden meer te kiezen, zo is althans de verwachting. De belangen voor de inwoners worden groter en de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur neemt toe. Er staat iets op het spel dus.

En de voortekenen zijn volgens de bestuurder in kwestie niet goed. Hij voorziet dat gemeenten zullen moeten bezuinigen om de nieuwe taken goed te kunnen vervullen, ook omdat de rijksoverheid de taken met een flinke korting op het budget overhevelt. Gemeenten zullen dus "creatief" moeten zijn, wat neerkomt op bezuinigingen op voor burgers cruciale taken. Zorg voor kwetsbare mensen, mensen met dementie, licht verstandelijke beperkten of mensen met afstand tot de arbeidsmarkt: kostbare, zware en stevige casuïstiek. Dit zou zomaar kunnen betekenen dat gemeenten moeten snijden in bijvoorbeeld de bibliotheek, het zwembad, het sluiten van dorpshuizen, het zwembad dat dicht moet en het verhogen van de gemeentelijke belastingen.

Dat alles zou zomaar kunnen leiden tot verwijdering in plaats van meer betrokkenheid bij de lokale politiek. Zeker in nabije gemeenschappen, waar politiek en samenleving dicht bij elkaar staan, staat er veel op het spel. Hij voorziet steeds meer afstand tussen politiek en gemeenschap, terwijl juist het idee van de decentralisaties was om de gemeenschap zelf in staat te stellen om de maatschappelijke vragen gezamenlijk te beantwoorden.

Die zorgen komen samen als in de aanloop naar 2014 de PvdA de kandidatenlijst wil samenstellen. De partij heeft, net als veel andere partijen van dat moment, veel moeite om goede mensen voor de lijst te krijgen. Veel mensen zijn weliswaar maatschappelijk actief, maar willen niet politiek actief zijn. Niet in een politieke partij althans, en al helemaal niet in de gemeenteraad. Ze herkennen zich niet in het bestuur. Ze associëren het met gedoe en politieke spelletjes, los van de maatschappelijke problemen. Actief worden ze elders, de politiek laten ze voor wat het is. Ze stemmen wel, maar willen niet verkiesbaar zijn. Niet omdat ze geen interesse hebben, maar omdat ze de politiek niet meer zien als werkend kanaal voor hun energie om problemen aan te pakken. Zo staat het lidmaatschap en de activiteit in lokale partijen in schril contrast met de grote betrokkenheid van de bewoners in de dorpen. Daar barst het van mensen die verstand hebben van volkshuisvesting, gezondheidszorg, jeugdhulp of van onderwijs of veiligheid. Ze hebben banen, opleidingen en carrières in alle sectoren waar het in het gemeentehuis over gaat. Deze constructieve krachten uit de samenleving nemen niet of nauwelijks deel aan de gemeentepolitiek en die zouden, als het aan de wethouder ligt, snel weer gemobiliseerd moeten worden.

Hij besluit daarom om niet zozeer de traditionele ledenlijst te reanimeren, maar om het anders te doen. Eerst een stap terug, om te zien wat er speelt: voor welk probleem zoeken we een oplossing? Zo wordt er gesproken met 100 betrokken inwoners uit de gemeenschap, verdeeld over de elf dorpen van Kaag en Braassem. De voorzitter van de voetbalclub, de dorpsraad, mensen die het jaarlijkse dorpsfeest organiseren. Mensen die de handen uit de mouwen steken en een constructieve bijdrage leveren aan de lokale samenleving. Betrokkenheid blijkt in ieder geval niet het probleem. De rode draad in al die gesprekken blijkt dat mensen wél actief willen zijn rond maatschappelijke vraagstukken, maar niet met een partijpolitieke sticker wil debatteren in het gemeentehuis. Ze hebben geen zin om drie avonden in de week te vergaderen, pakken papier met moeilijke taal door te worstelen. Ze zien, kortom, de gemeentepolitiek niet als mechanisme om problemen op te lossen, maar als belemmering om met die problemen aan de slag te gaan. Ze willen wel wat doen, maar *niet* in de gemeentepolitiek.

Er komt ook nog een tweede klacht op tafel. Mensen in de gemeenschap vinden het vreemd dat partijen die het ene moment campagne voeren met een aantal heel hel-

dere en goed doordachte punten, in de formatie van een coalitieakkoord een groot aantal van die punten zomaar weer inleveren. Het ene moment zijn ze enthousiast voor windmolens en betaalbare huurwoningen, maar vervolgens laten ze die punten in de onderhandelingen omwille van het compromis vallen. Geen windmolens en huizen in het middensegment. Mensen begrijpen dat compromissen zo werken, dat het zo "moet", maar het roept een raar beeld op van politiek en politici: wat is hun woord waard? In de campagne beloven ze het één, maar vervolgens doen ze het andere. Ook hier geldt dat het probleem niet zozeer lijkt te zijn dat lokale politici niet te vertrouwen zijn, maar dat het systeem waarin ze werken hen richting compromissen en *dus* gebroken beloften duwt.

Aan het einde van de gespreksronde is de conclusie zodoende bemoedigend en teleurstellend tegelijk. De afkeer van de lokale politiek is pijnlijk, maar de betrokkenheid en bereidheid om voor de lokale gemeenschap actief te worden is heel groot. En de problemen lijken erg te maken te hebben met het systeem, niet met de mensen die er invulling aan geven. De initiatiefnemers hakken een knoop door. Ze beginnen een nieuwe partij, maar met een bijzondere - in de zin van afwijkende - opzet. Ze willen niet een nieuwe partij in hetzelfde systeem, maar het systeem veranderen. Ze stellen geen eigen programma op, maar doen de belofte om na verkiezingen de deuren van het gemeentehuis open te zetten, het systeem toegankelijker te maken voor mensen uit de gemeenschap die willen bijdragen en te zoeken naar manieren om *alle* politieke partijen te betrekken. Zo was de politieke partij *PRO Kaag en Braassem* was geboren.

Bij de verkiezingen van 2014 wordt PRO meteen de grootste. De partij mag gaan formeren en het ligt voor de hand om daarbij terug te vallen in het bekende spel: de tweede en derde partij uitnodigen om samen een coalitie-akkoord op te stellen. Maar dat was niet de bedoeling. PRO kiest er voor om het anders te doen en voor een *raadsbreed akkoord* te gaan. PRO wil langs de lijn van de inhoud afspraken maken, met alle fracties in de gemeenteraad: een *gezamenlijke agenda* van alle partijen in de raad, met afspraken over datgene dat alle partijen willen. Dat klinkt vreemd, maar wanneer de verkiezingsprogramma's naast elkaar worden gelegd blijken ze erg op elkaar te lijken. Partijen zijn het over 80% van de opgaven en oplossingen eens. Die gezamenlijke uitgangspunten worden in de eerste Samenwerkingsagenda vastgelegd en een door de raad aangesteld college gaat zorgdragen voor de uitvoering.

De werkwijze bevat goed en ook na de verkiezingen van 2018 werkt de gemeenteraad op deze manier verder. Dit keer gaat men een stap verder, door niet alleen de overeenkomsten te benoemen, maar ook de 20% verschillen in de verkiezingsprogramma's van de partijen op een rijtje te zetten. In witte tekst neemt met in de nieuwe Samenwerkingsagenda op waar men het over eens is, in paarse blokken staan de on-

derdelen waarover verschil bestaat en waarvoor de gemeenteraad gaandeweg de periode oplossingen zal moeten vinden. Ook nu wordt het college breed vanuit de raad aangesteld. Op één partij na doen alle raadsfracties mee, door in het college een wethouder te leveren. Het tweede raadsprogramma en het raadsbreed aangestelde college is daarmee een feit.

5.2 Redenen om te starten met een raadsakkoord in Kaag & Braassem

De bedoeling van de Samenwerkingsagenda

De Samenwerkingsagenda van 2018 was bedoeld als middel om een aantal doelen op verschillende niveaus te bereiken. We zullen ze hier één voor één langslopen.

Allereerst zijn er in de Samenwerkingsagenda uiteraard *beleidsmatige doelen en uitgangspunten* benoemd, zoals maatschappelijke opgaven die moeten worden aangepakt enaan andere concrete thema's. De Samenwerkingsagenda is een politiek document, waarin de volksvertegenwoordiging van Kaag en Braassem formuleert wat er de komende raadsperiode bereikt moet worden. De Samenwerkingsagenda is een middel om deze door de politiek bekrachtigde beleidsdoelen voor de lokale gemeenschap te realiseren.

Een tweede soort doelstelling was het vergroten van de rol van inwoners bij het politieke proces. Deels door inwoners door middel van participatie in beleidsprocessen meer input te geven, maar ook door in een vroege fase van de agendering een bij het opstellen van de agenda al intensief met burgers gesprekken te voeren. Zo kunnen inwoners dus meer invloed uitoefenen op de agenda van de raad en het daaruit voortvloeiende werkprogramma van het college. Dit was een belangrijke doelstelling, ook omdat de dieper liggende bedoeling van de Samenwerkingsagenda was om de burgers meer eigenaarschap te geven over het lokaal bestuur.

Een derde doelstelling was om de uitstraling van de lokale politiek te verbeteren, door de gemeenschappelijkheid meer te benadrukken en door te werken met wisselende meerderheden. Hierdoor kunnen partijen zich meer profileren op de zaken waar ze voor zijn en ontstaat minder het beeld van gemeentelijke politiek waarin geen herkenbare standpunten van partijen meer zijn terug te zien.

De Samenwerkingsagenda was dus al met al een poging om tot brede bestuurlijke vernieuwing te komen: niet alleen binnen de gemeenteraad en de verhouding met het college, maar vooral ook in de relatie van de lokale gemeenschap en de lokale politiek. Daarnaast is de Samenwerkingsagenda ook 'gewoon' een agenda met maatschappelijke vraagstukken die zullen worden aangepakt en beloftes over de manier waarop dat zal gaan gebeuren. Het is niet alleen een middel om maatschappelijke

doelen te behalen, maar ook om de politieke cultuur en de verbinding van politiek en samenleving te versterken.

5.3 Hoe kwam de Samenwerkingsagenda tot stand?

Het opstellen van de Samenwerkingsagenda

Na de verkiezingen kozen de partijen ervoor om de verkiezingsprogramma's naast elkaar te leggen en *twee overzichten* op te stellen: (1) over welke delen zijn we het eens en (2) op welke punten denken we verschillend? Die beide overzichten vormden de basis voor het gesprek tussen de partijen in een *verkenningsronde*.

Vervolgens spraken in de *verkenningsronde* alle vijf partijen met elkaar om te bezien of dit document inderdaad omvat wat de partijen voor ogen hadden. Van hieruit werd het document opgesteld met wat men aanduidde als 'witte tekst': dat waren de teksten waarover iedereen het eens was. Vervolgens zijn voor de onderwerpen waarover niet iedereen het eens was debatavonden georganiseerd. Op basis van de gesprekken van die avonden zijn zogeheten 'paarse blokken' opgesteld: hierin zijn de weliswaar gedeelde problemen beschreven, met daarbij de vermelding en het commitment om de komende raadsperiode samen oplossingen te formuleren. Deze paarse blokken vormen een belangrijk deel van de agenda voor de besprekingen in de raadszaal voor de komende vier jaar. Witte teksten duiden de overeenstemming die in de praktijk moet worden gebracht, paarse teksten verwijzen naar de thema's waarover de gemeenteraad het de komende vier jaar eens zal moeten worden.

Geïnterviewden geven aan dat in deze fase belangrijke stappen zijn gezet. Allereerst voelde het voor betrokkenen goed dat alle raadsfracties mee konden doen en hun inbreng konden leveren. De Samenwerkingsagenda voelt als een agenda waarin punten van alle betrokkenen terugkomen. De agenda is bovendien *scherp*. Raadsbrede overeenstemming hoeft niet ten koste van scherp te gaan, zo laat Kaag en Braassem zien.

Ook vinden geïnterviewden het belangrijk dat in deze periode het gesprek met inwoners werd gezocht. Inwoners vinden het belangrijk dat het lokaal bestuur als van hen voelt en ze vinden het prettig dat ze daar in de fase van agendavorming deel van uit konden maken. Aan de voorkant meedenken en meepraten wordt gewaardeerd.

Een aantal geïnterviewden geeft wel aan dat hoewel er bij het opstellen van de agenda ruimte was voor alle fracties om mee te doen dat niet betekent dat *alle raadsleden* mee konden doen. De agenda is gezamenlijk opgesteld, maar dat is niet hetzelfde als dat alle raadsleden zelf mee hebben gedaan in dat proces. Een deel van de raadsleden kreeg uiteindelijk een min of meer afgeronde Samenwerkingsagenda te zien,

zonder daar zelf intensief over te hebben meegedacht. Dat roept de vraag op hoe breed betrokkenheid moet zijn. Is betrokkenheid van *alle fracties* voldoende, of gaat het om betrokkenheid van *alle individuele raadsleden*?

Aanstelling en invloed van de wethouders

Toen voor de eerste keer met de samenwerkingsagenda werd gewerkt in de raadsperiode 2014-2018 werden er vier wethouders aangesteld (PRO, CDA, VVD en SvKB). Toen in 2016 een wethouder van Samen voor Kaag en Braassem vanwege gezondheidsredenen opstapte, werd een nieuwe wethouder raadsbreed aangesteld, afkomstig uit de fractie van D66.

In de periode van 2018-2022 wilde men op deze manier verder. Toch verliep de aanstelling dit keer anders. Er was het nodige oud zeer voor de SvKB-fractie. Dit keer wilden de twee grootste partijen in ieder geval een wethouder leveren. Zij 'claimden' die positie dus. In de praktijk hadden ze die positie waarschijnlijk sowieso wel gekregen, maar het doorkruiste enigszins de sfeer van raadsbrede aanstelling van wethouders, ze meldt een deel van de geïnterviewden. Dat ze allebei een wethouder kregen vonden weinig mensen vreemd, de manier waarop dat gebeurde wel.

Over de claim op een wethouderspost van de twee grootste partijen zijn geïnterviewden gemengd in hun beeld. Ze vinden het op zichzelf vanzelfsprekend dat grote partijen een wethouder willen leveren. Zeker de grootste partij zou daar aanspraak op mogen maken. Het is meer het principe dat dwars zit: 'de macht van het getal' zou niet moeten tellen. Het was ook niet nodig geweest, denken de meesten. Ook zonder claim hadden de andere fracties deze twee partijen wethoudersposten gegund. Dan was het resultaat hetzelfde geweest, maar het proces heel anders: gunnen in plaats van claimen.

Verder geven geïnterviewden aan dat het aanstellen van wethouders grotendeels in de geest van het raadsbreed samenwerken verliep. Hoewel enkele partijen dus een wethouder claimden werd aan de andere kant geen enkele partij uitgesloten van een dergelijke aanspraak. In dat opzicht was het college *open voor allen*. Alle kandidaten werden overwogen en op kwaliteit beoordeeld, niet op partij-afkomst. Zo werd ook gekeken naar de verdeling van portefeuilles: geen kwartet-spel tussen partijen die op basis van politiek profiel en uitruil portefeuilles samenstellen, maar een op ervaring, expertise en competentie gebaseerde toedeling van onderwerpen aan de betreffende personen. Op dat proces wordt door geïnterviewden overwogen positief teruggekeken.

Ingewikkeld vinden de geïnterviewden wel dat één partij géén wethouder levert. Gezien de omvang van het college is daar niet zoveel op aan te merken en dat is ook

niet het probleem. Maar het proces is lastig met het principe van raadsbreed werken te verenigen. Het CDA levert geen wethouder en dat is een bewuste keuze van die partij. Daarom vragen sommige geïnterviewden zich soms af of het CDA nu wel of niet meedoet in het raadsbreed werken? Is er niet toch, bedoeld of onbedoeld, een soort oppositie ontstaan op deze manier?

Dat gaat niet alleen om de aanstelling van de wethouders. Ook in het dagelijks werken treedt deze kwestie volgens een deel van de geïnterviewden ook op. Omdat vier van de vijf partijen een wethouder hebben, bemoeilijkt dat soms de discussies. Hier is aan de voorkant wel over nagedacht en er is ook een oplossing voor bedacht. De burgemeester en wethouders kunnen in de fractie van het CDA aanschuiven om vragen te stellen of dingen te bespreken. Andersom staat die weg ook open. Dat is op papier goed geregeld, maar in de praktijk blijkt het soms moeilijk vol te houden. Zo treedt in de verder volgens geïnterviewden zeer constructieve sfeer van de gemeenteraad soms wat spanning op.

Betrokkenen maken zich soms zorgen over het dualisme in de raad. Doordat vier van de vijf partijen een wethouder leveren bestaat soms het gevoel dat er weinig dualisme tot stand komt. Soms verdwijnt de scherpte uit de verhouding tussen raad en college. Een aantal respondenten meent dat de behoefte aan consensus dan doorschiet. Veel raadsleden geven aan dat het wel wat meer mag schuren. Niet elke kritische vraag is een breuk met de geest van samenwerking. Integendeel, juist in een goede samenwerkingsrelatie moet het ook mogelijk zijn om elkaar kritisch te bevragen, zo meent een belangrijk deel van de respondenten.

Werken met de Samenwerkingsagenda

De meeste respondenten ervaren sinds het werken met de samenwerkingsagenda niet meer het gevoel van een scheiding tussen coalitie en oppositie. Dat was in Kaag en Braassem nooit heel strak, maar toch geven geïnterviewden die het hebben meegemaakt wel aan dat er voor 2014 toch strakkere lijnen waren tussen coalitie en oppositie. Toen was het toch vooral de toon van het blok (oppositie of coalitie), nu heerst het gevoel dat alle partijen inbreng kunnen hebben en dat er voor iedereen ruimte is. Raadsleden brengen in wat ze vinden, niet wat de 'coalitie' of 'oppositie' van hen vraagt. In dat opzicht is de geest van het raadsbreed werken echt opgepakt in de gehele raad.

Betrokkenen geven ook aan dat er écht ruimte is om met wisselende meerderheden te werken. Er zijn geen gefixeerde stemverhoudingen, raadsleden kunnen via inhoudelijke lijnen bij alle collega's op zoek naar steun. Wel geven geïnterviewden aan dat dat vaak ook een gevoel is. De twee grootste partijen hebben samen al een meerderheid (12 van de 21 zetels) en ze hebben dus strikt genomen niet altijd wisselende

meerderheden nodig. Zo zijn het toch vaak 'dezelfde meerderheden' die zich vormen. Wat de meeste geïnterviewden aangeven is dat het voor hen nooit voelt als een vooraf gefixeerde stemverhouding: een stem voor een voorstel komt voort uit inhoudelijke overeenstemming. Een aantal geïnterviewden twijfelt daar meer openlijk aan: 'zijn het nu werkelijk wisselende meerderheden of niet toch gewoon meerderheidsbesluiten waar iedereen zich dan maar achter schaaft.' Welke van de twee het is doet er niet perse toe, het zijn percepties en gevoelswaarden, maar het is een punt om aandacht voor te hebben de volgende periode.

De respondenten geven aan dat er relatief veel unaniem voor een voorstel wordt gestemd. Heel vaak zijn alle partijen het eens. Dat zou kunnen volgens hen, doordat er vaak aan de voorkant veel input wordt gegeven vanuit de raad en er dan al veel discussie is over punten. Zo wordt aan het begin van een onderwerp al een 'breed net uitgegoid', waarbij raadsleden hun visies kunnen geven. Het college weet dan beter waar de raad heen wil en kan daar op inspelen. Het betekent wel dat er meteen al bij het begin van een onderwerp veel discussie is in de raad. Dat leidt er soms toe dat er spanningen ontstaan tussen partijen en raadsleden. Het is dan wat schipperen tussen een constructieve en zoekende open sfeer in de raad en het al vroeg in het proces markeren van piketpalen.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de raad soms wel erg gedetailleerd met het college mee kijkt. Dat komt van raadsleden die dat zelf doen, maar ook van raadsleden die dat bij collega's bemerken. Het lijkt er soms op dat raadsleden het college niet zo vertrouwen met de uitvoering van de plannen. Betrokkenheid met de uitvoering van beleid is niet erg, maar het kan soms ook in de weg zitten. Het roept de vraag op of de raad zo niet bijna zelf een uitvoerende macht wordt: de raad als college. Dat is niet de bedoeling van het model, en waarschijnlijk ook niet van de betreffende raadsleden, maar het is wel een risico dat op de loer ligt. Waar ligt de grens tussen de uitvoerende taak van het college en de controlerende rol van de raad? Wanneer verandert mee-kijken bijna in mee-uitvoeren?

Respondenten geven wel aan dat het werken met de Samenwerkingsagenda veel energie kost. Ze zien de opbrengsten, omdat het over het algemeen wel leidt tot constructievere politiek. Maar het gaat niet vanzelf. Er is in het nieuwe model meer overleg en afstemming nodig. Met een traditionele coalitie of oppositie bespreek je voorstellen alleen met met de twee of drie andere partijen waar je mee samenwerkt. Nu is dat voor alles met alle vijf de partijen. En het is niet alleen elkaar droog op de hoogte brengen, maar partijen proberen ook écht elkaar te begrijpen en contact te maken. Ook dat kost meer tijd. Meer partijen en dieper gaande interactie.

Soms komen oude patronen even boven drijven en dan spreken raadsleden elkaar daar op aan. Niet beschuldigend, maar als middel om samenwerkingsgericht te blijven werken. Het is nodig en het helpt, maar het vereist wel voortdurend onderhoud en scherpte. Soms zou dit dan ook nog meer mogen gebeuren.

Geïnterviewden geven aan dat ook in het werken met de samenwerkingsagenda nu en dan wel gedoe ontstaat. Maar respondenten geven aan dat dit ook had kunnen gebeuren met een traditioneel coalitie-systeem. Wat wel een voordeel is van dat traditionele systeem is dat eigenlijk veel duidelijker is wat bij 'gedoetjes' de rolverdeling is. Partijen hoeven er ook niet perse uit te komen. 'Gewoon stemmen en daarna in goede harmonie weer door' is ook altijd een mogelijkheid. In de nieuwe werkwijze is dat minder duidelijk. Dat maakt het omgaan met gedoe lastiger.

Respondenten geven ook aan dat ze soms wat zorgen hebben over hun beperkte mogelijkheid om zich te profileren. De gemeenschappelijkheid is een groot goed, maar het is moeilijk om je daar als individueel raadslid of fractie op voor te staan. Sommige partijen doen dat makkelijker dan anderen: de bedenkers van het raadsbreed samenwerken laten zich er makkelijker op voorstaan dan anderen, dan 'laatkomers'. Maar waar kunnen zij zich dan op profileren?

Eerder benoemde ik al kort de zorg van raadsleden dat er beperkt ruimte is voor kritisch debat in het systeem van raadsbreed werken. Het raadsbreed werken zorgt er soms voor dat raadsleden het idee hebben dat er geen ruimte is om te kritisch te zijn, zeker niet door de partijen die een wethouder leveren. Ze voelen zich 'gehouden aan de witte blokken', ook al denken ze er soms op concrete gevallen of door voortschrijdend inzicht inmiddels anders over. Hier is soms frustratie over.

Ook zijn er bij sommigen twijfels over de mate van tegenmacht in de raad. Wel geven zij aan dat oppositie voeren niet hetzelfde is als tegenmacht goed invullen. Integendeel, men zoekt liever naar manieren om ook in het raadsbrede model kritisch te zijn. Niet vanuit oppositie of coalitie, maar als verantwoordelijkheid van elk lid van de gemeenteraad. De samenwerkingsagenda maakt het juist mogelijk om meer te investeren in de volksvertegenwoordigende taak, aldus sommige raadsleden.

De rol van het Vergadermodel

Met de Samenwerkingsagenda is ook een nieuw vergadermodel ingevoerd. Het idee daarachter was volgens geïnterviewden goed, namelijk dat als je anders wil werken je daar ook de vergaderstructuur op moet aanpassen. Daarom is men afgestapt van het BOB-model en is er een ander model voor in de plaats gekomen: het Context & Kaders, Visie & Advies model. Het idee daarbij is dat de gemeenteraad vroeg in het proces al heel inhoudelijk kan debatteren en richting geeft, zodat het college die richting

kan vertalen in voorstellen. De raad heeft daar vervolgens ook weer het voortouw in. De bedoeling van het model was dus om te zoeken naar gedeelde richting vanuit de raad en de raad in positie te brengen.

Hoewel men nu vier jaar met dit vergadermodel werkt, is er onder geïnterviewden nog onduidelijkheid over wat precies het vergadermodel is. Er is onduidelijkheid over wat het proces en de rolverdeling zijn. Alle geïnterviewden gebruiken (na soms wat nadenken) dezelfde woorden en letter-combinatie ("C&K", "V&A"), maar wat daar precies onder verstaan wordt is bij hen ook niet duidelijk. Er is geen standaard document dat voor iedereen bekend is en waar het model in is beschreven. Zo blijft onduidelijk wat nou precies de bedoeling is van de avonden en op welke wijze iedereen zijn rol daarin moet vervullen. Hierdoor ontstaat volgens geïnterviewden soms toch de dynamiek dat bij Context & Kaders vergaderingen er een raadstuk ligt of zou moeten liggen waar op geschoten kan worden.

Zo goed als alle geïnterviewden geven aan dat er veel tijd gaat zitten in het ontdekken met elkaar wat de bedoeling is van de avond. Daarmee bedoelen ze dat, omdat het model zelf niet duidelijk is er op een avond soms heel veel tijd gaat zitten in het ter plekke met elkaar bespreken wat de bedoeling is. Het eerste half uur van de vergadertijd kan dan zomaar besteed worden aan wat er wel en niet kan. Of halverwege de avond ontstaat bijvoorbeeld discussie over of een bepaald soort inbreng nu wel of niet bij de inzet van deze avond past. Dat is zonde van de vergadertijd. Het trekt aandacht naar de verkeerde discussies. Daarbij vormen ook de timing en de voorbereiding soms een probleem. Raadsleden wordt gevraagd om te reflecteren op het onderwerp, maar omdat ze weinig voorbereidingstijd hebben gehad moeten ze dat bijna ter plekke verzinnen. Daarmee zijn de discussies inhoudelijk niet altijd zo scherp en goed als zou kunnen. Dat is belangrijk, want het zijn wel avonden waarop de kaders voor het college worden bepaald. En die werken vervolgens door in het vervolg van het proces. Een betere inhoudelijke voorbereiding is volgens geïnterviewden nodig om deze avonden echt goed te benutten.

Spelregels, procesafspraken, monitoring

Het valt op dat in Kaag en Braassem weinig procesafspraken zijn gemaakt. Het Reglement van Orde is niet op de nieuwe situatie aangepast en er zijn weinig concrete afspraken vastgelegd over de manier waarop partijen en het college en de raad met elkaar omgaan. Eerder kwam dat al terug bij de concrete vergaderorde, maar het is een breder fenomeen. In de omgang met elkaar en het organiseren van een ordentelijk en productief proces lijkt het vooral een zaak van gaandeweg verkennen te zijn.

Zo zijn er geen afspraken gemaakt over de manier waarop het college door de raad gecontroleerd wordt. Of over het moment waarop dat gebeurt. En wat daarbij de

omgangsvormen en de mores zijn. Zo geeft een aantal geïnterviewden aan dat ze niet goed weten op welk moment het gepast is om kritisch te zijn op het college en wanneer dat het idee van samenwerking torpedeert. Spelregels zijn geen absolute garantie voor goede omgang met elkaar, maar ze scheppen wel helderheid waarbinnen alle betrokkenen zich constructief kunnen opstellen.

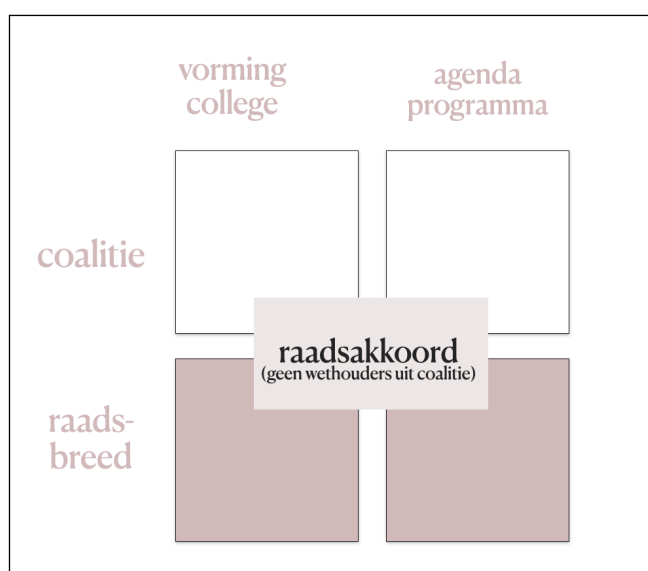
Geïnterviewden zien meer structuur in de procesafspraken rond de begroting en de financiële monitoring. Er is een richtnota, die aangeeft wat het bestuur de komende periode wil bereiken. Dat document vormt de basis voor de begroting. In februari volgt dan de verantwoordingsmonitor. Daarnaast heeft de raad een traject doorlopen, 'Focus met Ambitie', om de financiële positie ook onder moeilijke omstandigheden op orde te houden. De gemeenteraad heeft veel ambitie, Focus met Ambitie kadert die ambities financieel in. Op deze manier werden ambities geprioriteerd en zijn er reserves aangelegd voor financieel moeilijke tijden. De aandacht voor de financiële kant is deze raadsperiode volgens geïnterviewden echt versterkt.

Geïnterviewden, raadsleden en college, vinden het ook fijn dat hier lijn is aangebracht. Het geeft duidelijkheid en het zorgt er ook voor dat iedereen weet op welk moment die vragen gesteld kunnen worden. Dat kan best kritisch zijn en het is fijn dat iedereen weet wanneer dat kan en moet. Anders loopt het steeds door de andere discussies heen. Men heeft veel waardering voor de aanpassingen aan de P&C cyclus, die mooi in lijn is gebracht met deze manier van werken. Dat werkt verhelderend.

5.4 Welke lessen zijn er uit deze casus te trekken?

Wat voor raadsakkoord is de Samenwerkingsagenda?

Als we de Samenwerkingsagenda volgens het kwadrantenschema duiden dan is er sprake van 'variant B', waarbij zowel de inhoudelijke agenda als de vorming van het college met raadsbrede steun gevormd zijn (zie figuur 9). De raad heeft samen de Samenwerkingsagenda afgesloten, en samen een college gevormd. Het college opereert namens de gehele gemeenteraad.



figuur 9

Tegelijkertijd is dat ook meteen een belangrijk punt van discussie: wethouders zijn wél afkomstig van raadsfracties en niet elke raadsfractie levert een wethouder. In dat opzicht is het college *niet* raadsbreed geformeerd en het is ook in de praktijk bij alle betrokkenen niet altijd duidelijk of wethouders nu namens de gehele raad of primair namens hun partij opereren. Dat is niet direct benoemd als punt van kritiek, meer als punt van *onduidelijkheid*. Hoe de relatie tussen wethouders en raadsfracties is, is niet duidelijk afgesproken.

Conceptueel leidt dat tot de vraag of de werkwijze in Kaag en Braassem niet ook te duiden is als een andere variant (namelijk variant D), waarbij het inhoudelijke programma raadsbreed is opgesteld, maar het college door een meerderheid wordt gevormd. Die conceptuele discussie is niet perse van belang hier, maar het zou in de praktijk tot rolverwarring en onduidelijkheid kunnen leiden, die zich in een volgende periode mogelijk kan wreken in de werkpraktijk. Het ligt voor de hand om in een volgende periode preciezer af te spreken wat de rol van het college (en individuele wethouders) ten opzichte van de gemeenteraad is.

Wat gaat goed en wat kan beter?

De respondenten zien veel meerwaarde in de Samenwerkingsagenda. Er heerst een positief gevoel over de werkwijze en de opbrengsten. Over de concrete beleidsinhoudelijke resultaten, over de manier waarop de raad samenwerkt, en over de manier waarop er in de samenleving naar het lokaal bestuur wordt gekeken. Wat dat betreft gaat het in Kaag en Braassem goed en de Samenwerkingsagenda heeft daar een belangrijke bijdrage aan gehad. De negatieve trend die in 2014 de aanleiding vormde voor het raadsbreed werken is in de eerste periode gekeerd en in deze tweede periode is de positieve trend doorgezet en versterkt.

Een belangrijk en veel genoemd positief punt is de constructieve houding van raadsleden. Er is een cultuur van samenwerken ontstaan in de gemeenteraad. Problemen en politieke verschillen zijn er altijd, daar is de lokale democratie voor bedoeld, maar die verschillen worden in een open en constructief debat in de gemeenteraad besproken.

Betrokkenen zijn ook positief over de zogeheten “paarse blokken”. In sommige andere raadsprogramma's staat vooral vermeld waar de partijen het over eens zijn en worden de punten waarover men het niet eens is gemeden. In de Samenwerkingsagenda zijn ook die twistpunten zo expliciet mogelijk benoemd. Het is een scherp politiek document.

Het onderscheid in witte en paarse delen in de tekst maakt dat niet alleen duidelijk is wat partijen verbindt, maar ook waarover zij verdeeld zijn. Dat bakent heel duidelijk af waar de discussie over gevoerd moet worden en waarover partijen het *niet eens* zijn. Dat heeft erg geholpen in het debat gedurende de raadsperiode. Dat is iets om in Kaag en Braassem vast te houden, maar ook een les die veel andere gemeenten zouden kunnen overnemen. Kaag en Braassem loopt wat dat betreft voorop.

Interessant is ook om te zien dat de lokale gemeenschap de veranderingen in de gemeenteraad opmerkt en waardeert. Dat is althans de indruk die de geïnterviewden zo goed als allemaal overbrengen: het beeld van de kwaliteit van het lokaal bestuur is sterk verbeterd. Politici maar ook ambtenaren geven aan dat de deuren van het gemeentehuis écht verder geopend zijn. Participatie is en blijft ingewikkeld, in die zin dat het soms lastig is te passen in reguliere besluitvormingsprocessen, maar de intentie om het te doen is alom aanwezig in het gemeentehuis.

Tegelijkertijd zijn er ook zorgen en verbeterpunten. Allereerst zijn er zorgen over de manier waarop het politieke debat zich verder ontwikkelt. Geïnterviewden geven aan

dat het soms lijkt alsof stevige discussie niet mag. Scherp debat lijkt soms gevoelig te liggen en raadsleden zijn er terughoudend in.

Een vergelijkbare zorg uiten geïnterviewden over het vergaderen zelf. Eén van de veelgehoorde argumenten voor de Samenwerkingsovereenkomst was het stoppen met langdurig en vooral overbodig vergaderen. Maar inmiddels is ook te horen dat dit niet moet worden overdreven. Niet alles hoeft kort en bondig. Vergaderen is ook functioneel.

In Kaag en Braassem is weinig concreet afgesproken over spelregels. Het werkt goed, maar hoe en waarom het precies werkt is over het algemeen niet omschreven. Opgeschreven procedures zijn geen garantie voor goede samenwerking en goed debat, maar ze bieden soms wel houvast. In Kaag en Braassem is men gewoon begonnen en dat werkt inmiddels goed. Maar het lijkt ook goed om een aantal afspraken expliciet te maken, door een spelregeldocument of een procesakkoord op te stellen bijvoorbeeld.

Dat sluit aan bij een ander punt van zorg van veel geïnterviewden. Het vergadermodel is voor veel betrokkenen niet zo duidelijk. Kaag en Braassem is afgestapt van het BOB-model, maar wat precies de werking van het 'Context en Kaders model' is, is voor velen niet duidelijk. Er is geen gedeeld beeld van hoe het model werkt. Dat betekent ook dat geïnterviewden aangeven dat ze soms niet goed weten wat precies de bedoeling van een bepaalde avond of overleg is. Ook leidt het er soms toe dat er heel veel tijd aan het begin van vergaderingen verloren gaat aan het duidelijk krijgen wat de aard en insteek van het overleg is.

Geïnterviewden geven ook aan dat hoewel het college "raadsbreed probeert te werken" het soms ook wat dubbele gevoelens oproept. Wethouders zijn afkomstig uit bestaande raadsfracties (of partijen) en hebben in dat opzicht ook een zekere kleur. Ze kunnen daar zelf niet veel aan doen en ze doen hun best om zoveel mogelijk in dienst van de raad te opereren, maar toch is het beeld soms dubbelzinnig. Dat wordt versterkt door het feit dat één partij niet deelneemt aan het college, hoewel dat strikt genomen dus niet de goede manier van uitdrukken is omdat geen van de wethouders "namens" een fractie aan het college deelneemt.

Een laatste punt dat opviel in de gesprekken was de rol van de paarse blokken. Die worden door de betrokkenen positief gewaardeerd en zijn ook echt innovatief. Tegelijkertijd geeft een deel van de respondenten wel aan dat deze blokken de volgende keer meer raadsbreed tot stand kunnen komen. Het idee van de Samenwerkingsagenda was (letterlijk zo geformuleerd) dat *het politieke proces niet in vier dagen maar in vier jaar moet plaatsvinden*. Dat principe wordt goed gevolgd en men is daar

ook positief over, maar de manier waarop de parse blokken geformuleerd zijn sorteert al wel wat voor op hoe dat gesprek gaat verlopen.

Veel geïnterviewden zijn dus positief over het raadsbreed samenwerken en zien het ook in een volgende periode graag gecontinueerd. Tegelijkertijd geven ze nog wel mee dat het kan helpen om ook tijdens de periode regelmatig te reflecteren en te evalueren. Het verbeteren van de samenwerking in een context waarin óók altijd de scherpte van politiek debat en verschil nodig is, is gebaat bij regelmatig het gesprek over "hoe het gaat". Dus niet alleen over de inhoud, maar ook over hoe dat gesprek over de inhoud verloopt en wat daarin beter kan. Het moet geen navelstaren worden, maar betrokkenen moeten zichzelf ook tijd en gelegenheid gunnen om daar met elkaar bij stil te staan. Het zou een rol voor de burgemeester kunnen zijn om dit gesprek te entameren. Het is in de drukte van alledag het eerste wat verdwijnt, dus het is goed als een betrokkene zich daar specifiek verantwoordelijk voor voelt.

Lijst van geïnterviewden in Kaag en Braassem

Naam:	Datum:
Marina van der Velde, voormalig burgemeester	7 februari 2022
Hans Démoed, ambtenaar	8 februari 2022
Jan Vergeer, ambtenaar	8 februari 2022
Peter van Dijk, raadslid VVD	9 februari 2022
Astrid Heijstee, burgemeester	10 februari 2022
Theo Scherpenzeel, griffier	10 februari 2022
Anja de Rijk, raadslid CDA	10 februari 2022
Marcel Doze, raadslid CDA	10 februari 2022
Annette Bramer, gemeentesecretaris	10 februari 2022
Nick van Egmond, raadslid D66	10 februari 2022
Inge van der Meer, wethouder	11 februari 2022
Yvonne Peters, wethouder	11 februari 2022
Petra van der Wereld, wethouder	11 februari 2022
Floris Schoonderwoerd, voormalig wethouder	11 februari 2022
Fred Zoetendaal, raadslid SvKB	16 februari 2022
Kelly van der Wereld, raadslid SvKB	16 februari 2022
Ruud van der Star, raadslid PRO	16 februari 2022
Rick van Seggelen, raadslid PRO	16 februari 2022
Marja Spreij, voormalig gemeentesecretaris	23 februari 2022

HOOFDSTUK 6

CULEMBORG

6.1 Aanleiding: de aanloop naar het raadsprogramma in Culemborg

De gemeente Culemborg, een gemeente met bijna 30.000 inwoners in de provincie Gelderland, heeft een gemeenteraad met 21 raadszetels. Net als veel andere gemeenten kent de gemeente Culemborg een geschiedenis van afsplitsingen en zo af en toe politiek 'gedoe'. Oppositie en coalitie komen regelmatig tegenover elkaar te staan. Toch overheerst in de aanloop naar de verkiezingen van 2018 bij veel betrokkenen het gevoel dat iedereen met samenwerking meer kan bereiken. Natuurlijk, iedereen heeft eigen idealen en principes. Maar, zo denkt men, in een relatief kleine stad zoals Culemborg moet dat ook te overbruggen zijn. In de aanloop naar de verkiezingen van 2018 kijken raadsleden van verschillende partijen daarom naar hoe die samenwerking in de raad meer gezocht kan worden. Ze raken geïnteresseerd in het werken met een raadsakkoord, wat ze zien als middel om meer vanuit gemeenschappelijkheid dan verschillen te werken.

Wat het werken met zo'n raadsakkoord precies inhoudt, daar zijn veel verschillende belevingen over. De burgemeester entameert daarom met de griffier een bijeenkomst waarbij ervaringsdeskundigen uit andere gemeenten vertellen hoe het raadsakkoord bij hen werkt en uitpakt. Betrokkenen zijn enthousiast. Ze spreken af om na de verkiezingen ongeacht de uitslag een onafhankelijk procesbegeleider te vragen om een ronde te maken langs partijen of men met een raadsakkoord aan de slag wil. Zo is het zaadje voor het raadsakkoord geplant.

Bij de verkiezingen van 2018 wordt GroenLinks de grootste partij, in een gemeenteraad waarin 9 fracties worden verkozen. GroenLinks heeft zich eerder in het verkiezingsprogramma al uitgesproken voor een raadsakkoord. Of beter gezegd, voor het werken vanuit gemeenschappelijkheid in plaats van verdeeldheid. De partij ziet het raadsakkoord als een mogelijkheid daartoe. De partij mag als grootste de lead nemen in het formatieproces en volgt daarin de eerder afgesproken lijn om een procesbegeleider aan te stellen om een raadsakkoord te verkennen.

De procesbegeleider gaat aan de slag. Het resultaat van de verkenning is helder; alle fracties stemmen in met het onderzoeken of het raadsakkoord kans van slagen heeft. Men spreekt af om in twee fasen te werk te gaan: eerst een informatie, dan een formatieronde.

In de informatieronde wordt een aantal thema's benoemd, waar de raad als geheel een akkoord over wil sluiten. Dat blijkt een zeer intensief proces en de partijen kiezen er voor om het proces te laten begeleiden door een door de raad aangestelde onafhankelijke procesbegeleider. Zo ligt het eigenaarschap voor het proces bij de raad. Van het formeren van het college wordt separaat een formateur aangesteld. Men spreekt af dat dat proces pas start nadat de raad tot een akkoord is gekomen.

De negen fracties gaan aan de slag. De bedoeling is om eerst te komen tot een *visiestuk*, met daarin weerslag van hoe de raad van Culemborg naar de thematiek kijkt, wat de urgente problemen zijn, *wat* daarvoor nodig is en *hoe* dat gaat gebeuren. Die visie moet dan leidend zijn voor de verdere invulling die tijdens de raadsperiode in de gemeenteraad plaats kan vinden. De raadsfracties stellen samen het stuk op. Uiteindelijk besluit alleen de VVD-fractie om niet met het proces voor het raadsprogramma mee te doen. De SP doet wel mee, maar besluit uiteindelijk om niet mee te ondertekenen. Als vervolgens ook het college via een raadsbreed is samengesteld is het zover: Culemborg kan met het raadsakkoord aan de slag.

6.2 Redenen om te starten met een raadsprogramma in Culemborg

De bedoeling van het Raadsprogramma

Het raadsprogramma van Culemborg had een aantal doelen. Het raadsprogramma benoemt een aantal *beleidsmatige doelen* in de vorm van een serie maatschappelijke opgaven die moet worden aangepakt. Het is een politiek document, waarbij een groot deel van de volksvertegenwoordiging van Culemborg geformuleerd heeft wat zij de komende periode belangrijk vinden. Het is een middel om deze door de politiek bekrachtigde beleidsdoelen voor de lokale gemeenschap te realiseren.

Ook in Culemborg is een tweede doel van het raadsprogramma (naast de maatschappelijke opgaven) om het *samenspel tussen bewoners en lokale politiek* te vergroten. Het bieden van ruimte aan initiatieven door waar mogelijk administratieve lasten te verminderen en overbodige regels te schrappen. Ook de raad wil een andere benadering aanhangen: met een andere rol- en taakverdeling tussen raad, college en inwoners. Achter het raadsprogramma schuilt de idee om de stad meer te betrekken bij de besluitvorming. Openlijk het debat aangaan om zo tot een afgewogen besluit te komen, dat niet gaat om de vraag aan welke kant van de lijn zit staat (oppositie of coalitie) maar zich meer afspeelt rondom de vraag hoe partijen er op inhoud in zitten.

Een andere doelstelling was *versterking van de lokale democratie* te bewerkstelligen, door op vernieuwende wijze met elkaar het debat aan te gaan. In grote lijnen willen

alle fracties meer overleg met de samenleving, meer input vanuit de stad. Het idee was ook om samen op te pakken waar alle partijen het over eens zijn, in plaats van daar toch steeds maar over te blijven debatteren. En, daarnaast, om over de thema's waar juist geen overeenstemming is vervolgens écht scherp het debat te voeren, zonder gefixeerde structuur van oppositie en coalitie. Bijvoorbeeld over een thema als Vianense poort. Partijen zouden daar dan de ruimte kunnen nemen voor profilering. Dus, de traditie van brede overeenstemming over heel veel onderwerpen daadwerkelijk omzetten in concrete daden - waar dat tot voorheen vaak niet gebeurde - én daarnaast de echt politieke thema's ook meer dan voorheen echt politiek maken, in plaats van geforceerd zoeken naar compromissen.

6.3 Hoe heeft men het gedaan?

Het opstellen van het raadsprogramma

In Culemborg hadden partijen al voor de verkiezingen afgesproken dat ze op zich graag raadsbreed wilden werken en hadden raadsleden via informatiesessies ook al de nodige voorkennis opgedaan. Na een korte ronde na de verkiezingen waarin de interesse in het raadsbreed werken werd bevestigd kon de onafhankelijke procesbegeleider aan de slag. De VVD besluit daarbij om niet mee te doen in het proces. De andere acht verkozen fracties doen dat wel. De procesbegeleider en de raad gaan aan de slag.

Wat betreft interesse en voorkennis was er dus een vliegende start. Op andere vlakken was het begin aanmerkelijk lastiger. De griffie is door personele wisselingen niet bemand en er ligt ook geen analyse van de verkiezingsprogramma's. Daardoor is niet al op voorhand zichtbaar wat de gedeelde punten van de partijen zijn. Er is dus een gedeeld gevoel dat partijen veel gemeenschappelijke opvattingen hebben, maar wat die precies zijn is niet duidelijk. Het proces begint inhoudelijk dus vanaf nul.

De procesbegeleider organiseert een aantal bijeenkomsten, waarbij het idee is dat er drie producten zullen komen: een *raadsakkoord*, een *collegeopdracht* en een *democratisch akkoord*. Partijen verkennen in de sessies welke punten ze belangrijk vinden en brengen dan hun verschillende standpunten in. Zo ontstaat langzaam maar zeker overzicht in de thema's waarover men het raadsbreed eens is en waar de verschillen zitten. Van beide typen thema's houdt men lijsten bij, zodat zich langzaam maar zeker overzicht uitkristalliseert: hier is men het over eens, hier verschil van inzicht. Voor die laatste categorie wordt afgesproken dat de raad in de raadsperiode nader *onderzoek* zal doen. Belangrijk in deze fase is dat de raadsleden zelf de penvoerders van het raadsprogramma zijn. De procesbegeleider leidt het proces, maar de raadsleden schrijven zelf.

Raadsleden ervaren het proces als een *gezamenlijke reis*. Ze leren elkaar onderweg ook steeds beter kennen: de achtergronden, waar hun expertise ligt en waarom ze in de raad zitten. Dat benoemen ze later als een belangrijke succesfactor. Ze kennen elkaar al wel oppervlakkig en vanuit politiek geprofileerde posities, maar nu leren ze elkaar ook als mens en persoon kennen. Zo ontdekken ze niet alleen in het programma, maar ook breder dan dat dat ze veel gemeenschappelijk hebben. En, dat de onderlinge verschillen ook goed te begrijpen zijn. Zo is het proces van het raadsakkoord opstellen achteraf bezien ook een periode waarin de raad als geheel elkaar beter leert kennen en er veel wederzijds respect groeit.

Wat daarbij volgens betrokkenen ook helpt, is dat raadsleden zich voor het schrijven van de teksten in *thematische werkgroepjes* hebben ingedeeld. Iedereen kiest de thema's die hij of zij interessant vindt. Zo ontstaat groepjes van raadsleden die gedeelde passie voor onderwerpen hebben. Oppositie en coalitie zijn er niet meer, dus iedereen heeft alle ruimte om in te brengen waar zijn of haar echte interesses liggen. Ook hier leren raadsleden veel over elkaars achtergrond. Zo leert men veel over elkaar en over elkaars drijfveren. Ook inhoudelijk krijgen de thema's op deze manier steeds meer vorm en ontstaat ook de benodigde verdieping. Het programma is geen lijst van obligate uitspraken, maar een inhoudelijk stevig document, opgesteld door raadsleden met inhoudelijke affiniteit en kennis van zaken.

Belangrijk is ook dat voor elke thema de raadsleden *de samenleving ingaan* om het gesprek aan te gaan. Wat moet er volgens betrokkenen 'buiten' op dat thema in het akkoord komen te staan? Wie de mensen uit de samenleving waren werd overgelaten aan de themagroepen zelf. Ook hier hadden raadsleden dus gesprekken over met wie ze wilden gaan praten en trokken ze er samen op uit. De maatschappelijke opvattingen kregen zo inhoudelijk een plek in het raadsakkoord, maar ook hier zorgde de gezamenlijkheid in het proces voor meer wederzijds begrip bij raadsleden.

Iedere gemeente heeft zijn eigen thema en werkwijze en mores. In Culemborg heerst volgens geïnterviewden langer de gewoonte om te proberen consensus te bereiken. Zo ging dat met raadsvoorstellen al langer; daar was men al vaker gewoon om lang door te onderhandelen, totdat voorstellen unaniem aangenomen konden worden. Met die insteek gingen een boel partijen ook de onderhandelingen voor het raadsakkoord in. Het samenwerken stond voorop. Dat werkte voor het inhoudelijke traject goed. Sommige betrokkenen geven dan ook aan dat het raadsakkoord voor hen eigenlijk heel natuurlijk voelde en paste bij hoe ze in de raad al langer probeerden te werken. Zo voelde voor sommigen het raadsakkoord als een soort van thuiskomen.

Aanstelling en invloed van de wethouders

In een ander deel van het proces, het aanstellen van de wethouders en de vorming van het college, ging het er minder gestroomlijnd aan toe. Naast het maakproces van het raadsprogramma van Culemborg wordt er een formateur aangesteld om de wethouders te benoemen. Het proces rondom het raadsprogramma en de aanstelling van de wethouders zijn uit elkaar getrokken, om beide delen niet met elkaar te belasten. Eerst de inhoud, dan de poppetjes. Dat vonden raadsfracties belangrijk en in het inhoudelijke proces hebben ze ook steeds de discussie over de collegeleden buiten weten te houden.

Nu dat proces echter van start gaat, ontstaat meteen ook de nodige frictie. De eerdere raadsperiode had al geleid tot onderlinge spanningen en opsplitsingen van partijen. Dat was immers de aanleiding om te gaan nadenken over het raadsakkoord als nieuwe vorm. Die spanningen spelen in de inhoudelijke discussies niet op, maar nu het over de personen en wethoudersposten gaat wel. Nu komen deze spanningen weer naar boven. De discussie over personen heeft overigens ook een belangrijke inhoudelijke dimensie. Immers, de wethouders moeten straks invulling gaan geven aan het raadsprogramma waar ondanks veel inhoudelijke besluiten toch ook nog heel veel punten open staan voor nader onderzoek en nadere verkenning. Die besluiten zijn en blijven aan de raad, maar iedereen voelt wel aan dat het uitmaakt welke wethouder hier straks de discussie moet gaan organiseren. Dat gaat vast van invloed zijn op de inhoud, dus ook hierom staat het proces over de wethouders al snel op scherp.

Over de benoeming van wethouders ontstaat een stevig debat. Betrokkenen geven aan dat hier de veruit de meeste spanning zat en dat dit ook er ook toe leidde dat twee partijen besluiten om uiteindelijk niet mee te doen. Het gekozen proces en de procedure is hierbij van belang: Culemborg stelt wethouders niet raadsbreed aan, maar de wethouders worden vanuit een grote partij naar voren geschoven. Zo leveren de grootste partijen de kandidaten, en is er weinig ruimte voor inspraak en een open proces met de raad als geheel. Zo sluipt toch de partijpolitiek en de machtspolitiek het proces in. Of, zo geeft een aantal geïnterviewden aan, werd het toch weer klassieke coalitie versus oppositie-politiek.

Sommigen fracties ervaren deze procedure als "doorgestoken kaart", omdat de uitkomsten door een paar partijen zelf bepaald worden en niet door de raad als geheel. Niet iedereen heeft zo gelijke kansen en niet iedereen heeft evenveel inspraak. Ook frustriert het een aantal fracties dat zij geen wethouder mogen leveren. Dat roept de vraag op of de wethouders die worden aangesteld wel voldoende vertrouwen genieten vanuit de raad om met een raadsbreed programma aan de slag te gaan?

Betrokkenen zien dat als meer dan alleen een probleem van macht: het gaat ook om de geest van het raadsprogramma. Kunnen deze wethouders vanuit die geest werken, vragen zij zich af. Als je met een raadsprogramma werkt, dan moet je ook een wethouder hebben die wat meer kan incasseren, die compromissen moet opzoeken, en die op zoek moet gaan naar wisselende meerderheden voor hun voorstellen. Er wordt door een aantal partijen vraagtekens geplaatst bij of de wethouders die worden aangesteld wel aan deze eisen voldoen.

Anderen geven aan dat het helemaal geen doorgestoken kaart is van partijen om te kiezen voor juist deze wethouders. En, zo geven ze aan, er is juist geprobeerd om al di schijn te vermijden. Om dat kracht bij te zetten werkt men met een constructie waarin wethouders niet gekoppeld zijn aan fracties. Wethouders komen weliswaar uit een fractie, in die zin dat ze aan een partij verbonden zijn, maar ze zitten niet *namens* die partij in het college. Om dat te bekrachtigen en nadruk te geven maakt men als onderdeel van het proces bijvoorbeeld afspraken over hoe wethouders omgaan met hun 'eigen' fractie. Geïnterviewden noemen dat een zo dualistisch mogelijke toepassing van het wethouderschap; wethouders werken als college, los van 'hun' raadsfractie, voor de gemeenteraad als geheel.

Vier partijen leveren uiteindelijk een wethouder: GroenLinks, Culemborg van Nu, D66 en het CDA. Overigens gebeurt er tijdens de raadsperiode op het gebied van collegevorming nog iets heel interessants, wat de geest van het raadsakkoord nog meer onderstreept. Nadat de wethouder van het CDA in 2020 opstapt omdat hij consequenties verbindt aan de financiële tekorten in het sociaal domein, wordt door 7 van de 9 partijen in de raad een procedure opgestart om een nieuwe wethouder aan te stellen *zonder partijkleur*. Ze plaatsen een vacature waarin de tekst spreekt van een "*verandermanager/wethouder* die uitvoering geeft aan het raadsprogramma van Culemborg". De wethouder die wordt aangesteld heeft weliswaar een PvdA achtergrond, maar komt uit een heel andere gemeente en heeft nadrukkelijk de opdracht om niet namens die partij uitvoering te geven aan het raadsprogramma. De wethouder werkt in opdracht van de gehele raad. Er is nadien dus een college met drie wethouders vanuit fracties van de gemeenteraad, die werken voor de raad als geheel, en één wethouders die namens de raad als geheel is aangesteld en ook werkt voor de raad als geheel. Zo ontstaat een hybride college. De poging was al om als college in dienst van de raad te werken, maar nu is dat ook in de aanstelling van één wethouder ook letterlijk zo.

Werken met het raadsprogramma

Als het raadsprogramma eenmaal is gesloten en het college is gevormd gaat men in Culemborg aan de slag. Veel respondenten geeft aan een negatieve bijmaak van het daadwerkelijk werken met het raadsprogramma over te hebben gehouden. Het

maakproces van het raadsprogramma werd als zeer positief ervaren: dat gaf heel veel energie, maar de uitvoering van het raadsprogramma zorgt voor frustratie. Geïnterviewden brengen een aantal punten naar voren, die ik hieronder langsloop.

De start van het raadsprogramma en de aanstelling van de wethouders zorgt er voor dat uiteindelijk twee partijen (VVD en SP) het raadsprogramma niet ondertekenen. Het wordt daarom niet een *raadsakkoord* genoemd, maar een *raadsprogramma*. Respondenten geven aan dat over de aanstelling van wethouders niet goed is nagedacht en dat dit leidt tot voortdurend politiek gedoe. Zo werpt de benoeming van de wethouders een lange schaduw op het werken met het raadsprogramma. VVD en SP doen vanwege het wethoudersproces niet mee aan het akkoord en hierdoor ontstaat toch een dynamiek van *coalitie* en *oppositie*. Partijen noemen dit de R7: de coalitie van zeven partijen die wel meedoet, en de twee die niet meedoen. In plaats van dat partijen een brug slaan werkt het systeem in de hand dat er nog harder 'oppositie' gevoerd wordt tegen het raadsprogramma. De harde oppositie zorgt er vervolgens weer voor dat de zeven 'coalitie' partijen zich in die coalitierol gedwongen voelen. Ze geven aan dat ze het zelf niet zo willen, maar dat die dynamiek alsnog ontstaat. Zo gebeurt precies wat het raadsprogramma had moeten vermijden. Bovendien blijkt het ook binnen de zeven partijen lastig om iedereen aan boord te houden, zo geven respondenten aan. Er was weinig regie binnen de zeven partijen. Onbedoeld ging men werken als een coalitie, maar dan zonder de verbindende en coördinerende structuren en mechanismen die daar normaliter bij horen. Dat gaf vrijheid en ruimte om politiek te bedrijven, maar maakte het vormen van een meerderheid lastig op momenten dat het politiek ingewikkeld werd. Wie steunt wat? En hoe moeten de wethouders ervoor zorgen dat er toch wat gerealiseerd kan worden? Zo ontwikkelde het raadsbreed werken zich onbedoeld langzaam tot een gemankeerde coalitie.

Voor de praktische gang van zaken werd er naast het raadsprogramma een uitvoeringsprogramma opgesteld en rapporteren de wethouders bij elke P&C cyclus over zaken op korte en lange termijn aan de raad. Zo worden keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld in het raadsprogramma. Respondenten geven aan dat dit uiteindelijk de feitelijke agenda werd en het raadsprogramma steeds meer op de achtergrond kwam te staan.

Geïnterviewden geven ook aan dat belangrijk was dat een aantal 'dragere' van het proces, de beeldbepalende personen van het raadsprogramma, in de raadsperiode vanwege omstandigheden vertrokken. Daarbij wordt aangegeven dat mee speelde dat er überhaupt niet veel 'neutrale' mensen met autoriteit waren die het raadsprogramma in goede banen konden leiden. Er waren ook geen afspraken gemaakt over het werkproces of de spelregels, en er was geen regiegroep die bewaakte of er op terugkwam dat het raadsprogramma goede vorm kreeg. Ook wreekte zich dat de

griffier ziek werd en er daardoor steeds interimers aansloten die het raadsbreed werken niet goed kenden en er soms ook geen voorstander van waren. Er was geen "neutraal terrein" om dit te signaleren en evalueren met de gehele raad. Zo was er geen ruimte om bij te sturen en het gesprek te voeren over hoe het ging. Elke kwestie was zo aan het spel der krachten van dat moment overgeleverd en dat leidde uiteindelijk steeds verder weg van de oorspronkelijke geest van het raadsbreed werken.

Doordat er stevige oppositie wordt gevoerd signaleren raadsleden dat de wethouders voornamelijk bij elkaar steun zochten in plaats van bij de raad. "Ze kwamen niet meer uit hun holletje", zegt één respondent. De durf om echt op zoek te gaan naar wisselende meerderheden raakte steeds verder uit beeld, menen anderen. Daarbij wordt wel aangegeven dat Corona hier ook een grote rol in speelde. Het werd toen nog moeilijker om contact te leggen en bij partijen na te gaan waar hun ruimte zit om voorstellen te steunen. Het oorspronkelijke idee was om juist meer politiek te bedrijven, maar dat werd in de periode van digitaal vergaderen alleen maar minder. Ook voor wethouders was dit lastig. Zij weten vaak niet of er een meerderheid voor hun voorstel is, wat soms leidt tot vertraging en soms tot verwarrende raadsvergaderingen en commissies. Ook de burgemeester heeft een moeilijk rol. De burgemeester vindt het lastig om zich goed tot de raad te verhouden, in het bijzonder hoe om te gaan met zeven partijen in en twee partijen buiten het college. Het aanspreken van de raad als geheel blijkt lastig, omdat de raad zich niet als geheel gedraagt. Maar de raad tegemoet treden als coalitie en oppositie kan ook niet, want dan breekt de burgemeester met de principes van het raadsprogramma. Zo ontstaat een heel ingewikkelde positie; er is een afspraak over raadsbreed werken, die opzichtig omhoog moet worden gehouden, maar in de praktijk werkt het allang niet meer zo. Zo neemt niemand uiteindelijk de leiding om de misverstanden in het raadsbreed werken op te helderen en bij te sturen. Respondenten geven aan dat dit volgens hen een belangrijke reden voor de problemen was: problemen waren niet onoverkomelijk, maar er was niemand die de leiding nam om de problemen samen op te lossen. En dus bleven ze volharden, terwijl er weinig betrokkenen écht op die problemen uit waren.

Veel respondenten geven aan dat als het gaat om de bestuurscultuur en de verhoudingen niet per se beter of slechter zijn geworden. In het oude oppositie en coalitie model werd vooral strijd georganiseerd, in plaats van een samenwerking. Het raadsprogramma heeft dat veel minder dan gehoopt verbeterd. Het is er niet slechter op geworden, maar ook niet beter. Respondenten geven aan dat ze zich wel zorgen maken over de vertraging die besluiten vaak opliepen. Er ontstond een soort besluiteloosheid soms. Er was een vacuüm tussen het niet willen doorduwen van besluiten en niet het vermogen om er samen goed uit te komen. Dat werkte al met al vertragend.

Doordat zeven partijen het raadsprogramma hadden gesloten en de wil er was om het echt te laten slagen, gingen zij elkaar erg opzoeken. Hierdoor ontstonden een soort "schaduwgemeenteraadsvergaderingen", zo wordt door enkele geïnterviewden aangegeven. Het debat in de raad werd vooraf in de groep van zeven eigenlijk al gevoerd en daarna was het debat in de gemeenteraad meer symbolisch. Echt wisselende meerderheden ontstonden zo niet. Let wel, dat is volgens geïnterviewden niet de inzet vooraf geweest, maar gaandeweg groeide het langzaam deze kant op. Oorspronkelijk was de behoefte om vanuit de inhoud in de raadsvergadering de gedachteswisseling te voeren om tot meerderheden te komen. Het werd steeds meer een gesloten vooroverleg tussen de zeven partijen.

Veel geïnterviewden maken een onderscheid tussen grote en kleine onderwerp. Voor de kleinere onderwerpen lukte het volgens hen nog best goed om raadsbreed te werken. Dan stond er niet teveel op het spel en konden partijen elkaar de ruimte gunnen. Maar voor de grotere onderwerpen werkte het veel minder goed. Hier werd volgens geïnterviewden weinig voortgang geboekt en dat vindt men jammer. Zo ontstond er steeds meer afstand tussen de gemeenteraad en de wethouders. De raad kwam niet echt tot overeenstemming en wethouders wisten vaak niet of er wel of geen steun voor voorstellen was. Dat maakte vreemd genoeg de band tussen de wethouders onderling sterker, maar het zorgde er niet voor dat de raad effectiever werd.

Ondanks de nadelen die er ook waren, wordt er in Culemborg wel overwegend positief teruggedacht over het raadsprogramma. Men is trots op het proces dat men met elkaar is ingeslagen en op dat men het aangedurfd heeft om terwijl er zo weinig over bekend was met elkaar op deze manier aan de slag te gaan. Men ziet de praktische complicaties, maar er is ook veel waardering voor wat er wel gelukt is. Het grootste probleem is volgens betrokkenen het werken binnen de raad zelf, zonder regels en afspraken, en zonder duidelijke regie. Ook geeft men aan dat lastig was dat een aantal sterke persoonlijkheden met veel intrinsieke motivatie om er het beste van te maken gaandeweg de periode om persoonlijke redenen vertrokken. Zo miste het proces natuurlijk leiderschap. De meer aangewezen leiders, zoals bijvoorbeeld de burgemeester of de griffier, kwamen daar om uiteenlopende redenen ook niet goed aan toe. De burgemeester zat min of meer gevangen in de gegroeide dynamiek, de griffier viel om persoonlijke redenen uit en werd door interrimmers opgevolgd. Corona maakte het vervolgens onmogelijk om op afstand, van achter een beeldscherm, de dynamiek nog te keren. Het proces dat zo open en goed begon, gleed zodoende langzaam af naar een status quo waar zowel de voor- als tegenstanders zich niet erg tevreden over voelen.

Veel geïnterviewden zijn niet trots op hoe het proces in de raad zich ontwikkelde, maar wijzen wel op de manier waarop er met de samenleving is gewerkt. Zo werd er een app ontwikkeld, waarbij bewoners wordt gevraagd naar wat er leeft in de buurt en werd er extra budget gerealiseerd voor onafhankelijke lokale journalistiek. Ook worden er meer participatieve instrumenten ingezet en heeft het onderwerp van de versterking van de lokale democratie ondanks ook bezuinigingen in de gemeente Culemborg wel echt op de agenda gestaan. Dat noemen geïnterviewden als een punt om trots op te zijn.

Spelregels, procesafspraken, monitoring

Geïnterviewden geven aan dat achteraf bezien heel bepalend voor het procesverloop is geweest dat de spelregels voor de aanstelling van de wethouders niet duidelijk waren afgesproken. Een deel van de partijen was het niet eens met het daarvoor gekozen proces en dat bleef lang boven de markt hangen. Het was de aanleiding voor een deel van de partijen om niet meer mee te doen en dat trok weer een zware wissel op het latere raadsbreed werken. Die negatieve spiraal kreeg men onderweg niet meer gekeerd.

Dat kwam ook, omdat er in het raadsakkoord zelf geen afspraken waren opgenomen over onderlinge spelregels of expliciet ruimte was gemaakt voor momenten van reflectie en evaluatie. Iedereen voelde aan dat het niet goed ging, maar er was geen forum om het daarover te hebben. Dat was niet simpelweg een zaak van voor- en tegenstanders van het raadsbreed werken die elkaar dwars zaten. Veel geïnterviewden geven aan dat ze zich langzaam maar zeker meer in een klassieke rol gedrongen voelden. Niet omdat ze het perse wilden, maar omdat het gewoon zo liep en omdat er geen mogelijkheden waren om die beweging te keren. Zo klitten de zeven steeds mee bij elkaar en de twee 'oppositiefracties' ook. Het college wilde zich opzichtig niet teveel profileren en stelde zich volgzzaam op naar de raad. Maar de raad kwam niet goed tot een krachtige koers en dus was vaak onzeker wie er nu de lead moest nemen en hoe iedereen zijn rol moest nemen. En omdat er geen spelregels of procedures waren afgesproken was er dus ook niets om op terug te vallen.

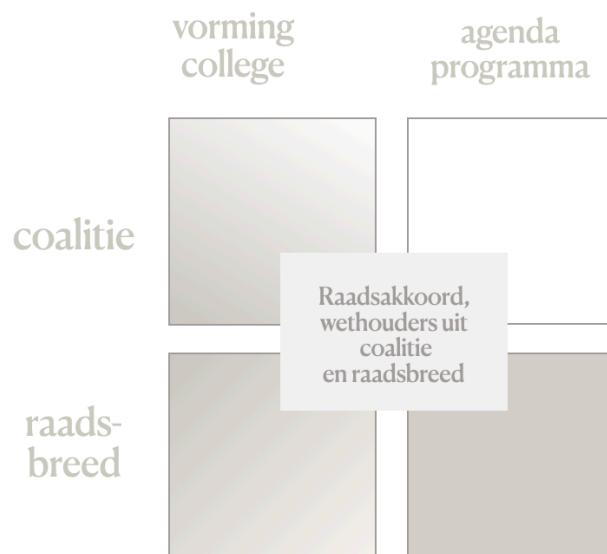
Wat het lastig maakte was ook dat er geen griffie was. Die had wellicht gaandeweg een rol kunnen spelen in het onderweg alsnog opstellen van de spelregels. Maar de rol van griffier werd ingevuld door interimmers en voor hen was het lastig om de regie te nemen.

Er waren overigens ook wél een aantal afspraken over hoe raadsleden en college met elkaar omgaan. Zo werd er met een 'buddy' systeem gewerkt: iedere wethouder heeft twee partijen (niet van zijn eigen kleur) onder zijn hoede om bij fracties aan te sluiten en te horen wat daar speelt. Het was niet de bedoeling om met je eigen fractie con-

tact te hebben. Bij een gebrek aan spelregels gaat het meer om het politieke handwerk: wie brengt onderwerpen in, hoe vorm je meerderheden, op welke momenten en plaatsen vindt het debat plaats, wat is een goed besluit (in termen van steun en afstemming), et cetera.

6.4 Welke lessen zijn er te trekken?

Als we het raadsprogramma van Culemborg volgens dit schema duiden dan is er sprake van 'variant F', waarbij de inhoudelijke agenda gemaakt is door (bijna) heel de raad en de vorming van het college tot stand is gekomen op basis van een aantal partijen met een meerderheid achter zich (zie figuur 10). Na totstandkoming van het raadsprogramma is er door het college een uitvoeringsprogramma gemaakt. Na tussentijds opstappen van een van de wethouders is er een nieuwe wethouder aangesteld door de gehele gemeenteraad: dat maakt Culemborg wat collegevorming betreft een bijzondere casus.



figuur 10

Culemborg heeft tegenstrijdige ervaringen met het raadsprogramma. Geïnterviewden zijn heel positief over het opstellen van het raadsprogramma zelf. Daarin hebben zij elkaar goed leren kennen en was het principe van constructieve politiek echt leidend. In deze periode is het volgens betrokkenen heel goed gelukt om uit de groef van coalitie en oppositie te komen en samen - op inhoud - te komen tot thema's en oplossingen. Men kijkt met een zekere trots op die periode terug en had van daaruit ook hoge verwachtingen voor het vervolg.

Vervolgens ontstaat echter een vicieuze cirkel waar de gemeenteraad niet uit weet te komen. Dat begint bij de wijze waarop de wethouders benoemd worden. Daarover zijn geen goede afspraken vooraf gemaakt, wat vervolgens lijkt tot een gemankeerd proces van benoeming. Enkele partijen trekken zich hierop terug, maar de schade daarvan is achteraf gezien veel dieper. Er ontstaat een soort impasse in de onderlinge verhoudingen. Het college weet niet goed hoe men zich tot de raad moet verhouden, en vice versa. En de situatie met zeven partijen die het raadsprogramma ondersteunen en twee partijen die dat niet doen zorgt voor een vreemde situatie. De zeven gaan zich niet als een klassieke coalitie gedragen, maar de twee anderen gedragen zich wel als oppositie. Wat dan wel te doen? Het college wil angstvallig vermijden dat men zich alleen tot de 'eigen' partijen richt, en wil die term alleen al mijden. Dus gaat men opzichtig op zoek naar verbinding die er vervolgens niet is. De 'oppositiepartijen', die dat formeel dus niet zijn, voelen zich ook steeds meer buitengesloten en gaan zich ook steeds meer als klassieke oppositie gedragen. Uiteindelijk kiezen de zeven partijen er dan voor om omwille van besluitvorming elkaar meer en meer op te zoeken. Maar dat doen ze vooral in onderlinge overleggen, niet in de raad zelf, omdat men niet wil breken met de raadsbrede voornemens. Zo ontstaat een schaduwspel waarin iedereen steeds meer terugvalt in de groef waar men juist uit probeerde te blijven.

Hierbij wijzen geïnterviewden op twee belangrijke oorzaken, die ook zijn lessen te vertalen zijn. Ze geven aan dat ze door een gesprek aan duidelijke afspraken in eerste instantie in een confrontatie over de collegevorming zijn beland. En, daarnaast geven ze aan dat een gebrek aan spelregels over hoe je als raadsfracties onderling en in de relatie tussen raad en college met elkaar omgaat ook maakt dat ze er onderweg ook samen niet meer uit komt. Kort gezegd zorgt een gebrek aan afspraken en gedeelde spelregels er eerst voor dat ze in een valkuil vallen, en vervolgens zorgt een gebrek aan spelregels en afspraken over hoe je met elkaar omgaat en problemen onderweg bespreekt er voor dat ze er niet meer uit komen. En vervolgens zakken ze er steeds dieper in.

De spelregels die men in Culemborg miste liggen op drie niveaus. In eerste instantie gaat het over afspraken om één belangrijke stap in het opstartproces goed door te komen: de collegevorming. Bij een klassiek meerderheidscollege is die procedure helder, maar bij een raadsakkoord niet. Daar zijn geen raadsbreed gedeelde afspraken over gemaakt en dat bleek achteraf gezien cruciaal. Vervolgens speelt een gebrek aan een tweede soort spelregels een rol: de regels en procedures, bijvoorbeeld samengebracht in het reglement van orde, om de politieke werkzaamheden gaandeweg de raadsperiode te regelen. Zo kwamen toch al moeizame verhoudingen verder onder druk te staan en ontstond een soort passiviteit. Niemand wist goed wat te

doen, men wilde in de geest van het akkoord handelen, maar wist niet goed hoe. En zo komt een derde type spelregels op tafel: wat te doen als het niet goed lukt? Geïnterviewden geven aan dat het hen had geholpen als er een afspraak was, of een gremium, waar het proces 'vanaf het balkon' besproken had kunnen worden. Dat heeft niet zozeer een regel te zijn in de letterlijke zin van het woord, het kan ook een persoon of een groep zijn die de rol heeft toegewezen gekregen om dit te agenderen. Nu voelde niemand zich écht in positie om dit gesprek op gang te brengen en het is ook de vraag of anderen iemand die rol gegund hadden als er iemand naar voren was gestapt. Zo werd Culemborg ook heel kwetsbaar voor personele wisselingen, zoals de problemen in de griffie en het vertrek van een aantal belangrijke ondersteunende raadsleden. Die wisselingen wogen nu extra zwaar, omdat er geen alternatieve gezagstructuren of afspraken waren om die leemte in te vullen.

Een positieve les van Culemborg is dat een goed begeleid inhoudelijk proces voor heel veel energie en elan kan zorgen. Inhoudelijk heeft men een goed en stevig akkoord opgezet, maar even belangrijk is misschien wel dat partijen en individuele raadsleden elkaar onderweg op inhoud en achtergrond heel goed leren kennen. Ze ontwikkelen in korte tijd door het proces van opstellen van het raadsakkoord heel veel wederzijds begrip en respect. Het laat zien hoe belangrijk de lessen over spelregels zijn: in Culemborg waren inhoudelijk en op relatie na de goede start heel veel positieve energie en goede condities aanwezig om er een succes van te maken. Maar het gebrek aan spelregels op verschillende niveaus zorgde er voor dat die energie al snel wegliep en de partijen vastzette in een groef die niemand wilde - maar waar ook niemand de uitweg meer uit kon vinden.

Zo is het beeld van Culemborg dus gemengd. Vreemd genoeg is men niet ontevreden over het raadsakkoord, maar óók allerminst tevreden. Men wil er ook niet mee verder, hoewel men hele positieve herinneringen heeft overgehouden aan de eerste fase en ook in zekere mate trots is op wat er allemaal is bereikt. Culemborg is nog het beste te karakteriseren als een raadsakkoord dat op één been liep: een inhoudelijk sterk akkoord met veel steun en goede intenties, maar geen procesafspraken en procedures om het vervolg invulling te geven. Hierdoor konden de goede wil en de positieve energie niet omgezet worden in positieve handelingen, of in een latere fase in herstelwerkzaamheden. Dat zorgde voor een onmachtig gevoel van passiviteit bij alle betrokkenen. Goede wil alleen is niet genoeg, zo laat Culemborg zien: er zijn kanalen, afspraken, procedures en een zekere rolverdeling nodig om die goede wil om te zetten in goede daden.

Lijst van geïnterviewden in Culemborg

Naam:	Datum:
Sascha Baggerman, wethouder	8 februari 2022
Anouk van Aarsen, griffier	22 februari 2022
Gerdo van Grootheest, burgemeester	22 februari 2022
Joost Reus, wethouder	23 februari 2022
Collin Stolwijk, wethouder	23 februari 2022
Tim de Kroon, raadslid GroenLinks	23 februari 2022
Conny de Laat, raadslid GroenLinks	25 februari 2022
Han Braam, raadslid VVD	28 februari 2022
Marco van Zandwijk, raadslid CDA	2 maart 2022
Monica Wichgers, wethouder	3 maart 2022
Kees van der Zaag, raadslid ChristenUnie	4 maart 2022
Rinske van Noortwijk, raadslid D66	8 maart 2022
Marije van den Berg, procesbegeleider	11 maart 2022
Peter Bos, raadslid Culemborg van Nu	14 maart 2022
Nicolien de Geus, raadslid CDA	28 maart 2022
Yassin Dagdag, raadslid PvdA	28 maart 2022
Gerard Vlekke, voormalig gemeentesecretaris	19 april 2022
Noël Bos, raadslid Culemborg van Nu	20 april 2022

HOOFDSTUK 7

ENKHUIZEN

7.1 Aanleiding: de aanloop naar het raadsakkoord in Enkhuizen

Opzet van de case-gemeente Enkhuizen

In de gemeente Enkhuizen heb ik 16 betrokkenen van het raadsbreed akkoord geïnterviewd. Daarnaast heb ik documenten geanalyseerd en heb ik een media-analyse uitgevoerd. Waarom startte men in Enkhuizen niet met het gebruikelijke traditionele coalitieakkoord na de verkiezingen van maart 2018? Welke bedoeling hadden partijen met het werken met het raadsbreed akkoord en welke problemen trachtte men met het raadsbreed akkoord op te lossen? Ik ga in op de beelden uit de praktijk over de voortraject en de totstandkoming van het raadsbreed akkoord in Enkhuizen, hoe men na de totstandkoming het werken met het akkoord vond gaan, hoe de wethouders zijn aangesteld en of er spelregels zijn afgesproken. Hiermee zeg ik iets over de opbrengsten en uitkomsten van het raadsbreed akkoord in Enkhuizen en welke lessen hier uit te trekken zijn.

Wat vooraf ging: de aanloop naar het raadsbreed akkoord

De gemeente Enkhuizen, een gemeente met ruim 18.000 inwoners in de provincie Noord-Holland, heeft een gemeenteraad met 17 raadszetels. Die gemeenteraad komt in de periode voorafgaand aan de verkiezingen van 2018 negatief in het nieuws, vanwege allerlei vormen van 'politiek gedoe'. In de gemeenteraad komen partijen en raadsleden tegenover elkaar te staan en ontstaan veel conflicten. Dat leidt tot bestuurlijke onrust en tot problemen in het college. Zo wordt in 2017, een jaar voor de verkiezingen, een motie van wantrouwen aangenomen tegen een wethouder: hij zou niet voldaan hebben aan de actieve informatieplicht en daarmee de raad hebben gepasseerd. Over de motie ontstaat veel discussie in de raad en het college verklaart zich solidair. De twee nog zittende wethouders stappen op.³ Het is de zoveelste crisis in het lokaal bestuur in Enkhuizen.

Toch is dit niet zomaar de zoveelste crisis. Er gebeurt dit keer iets anders. In de gemeenteraad trekken betrokkenen de conclusie dat er iets moet veranderen. Om uit de impasse te geraken kiest de gemeenteraad er voor om voor het nieuwe college, dat de periode tot aan de verkiezingen zal volmaken, wethouders 'van buiten' te werven. Dus geen mensen vanuit de huidige lokale gemeentepolitiek, maar mensen van

³ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/201792/alle-wethouders-enkhuizen-stappen-op>

buiten de gemeente die zonder partijverbinding als zakencollege de gemeenten besturen. Als inhoudelijke basis geldt, zo spreekt de raad af, het huidige coalitieakkoord, dat toch al grotendeels is uitgevoerd. De wethouders worden geworven en ze worden met brede steun van alle partijen die niet in de coalitie van 2014-2017 en de Christen-Unie (tot dan toe wel een coalitiepartij) hadden gezeten gesteund. De sfeer blijft tot aan de verkiezingen moeilijk, maar er is in ieder geval een beweging ingezet.

Na de verkiezingen van 2018 kent de gemeenteraad van Enkhuizen 9 partijen, op een raad van 17 zetels in totaal. De SP wordt met 4 zetels veruit de grootste. Het blijkt moeilijk om tot een meerderheidscoalitie te komen. Partijen komen niet tot elkaar en er zijn veel partijen nodig. Er is nog steeds veel historisch gegroeid wantrouwen en partijen werpen allerlei blokkades op, zo blijkt in de informatiefase. Weinig partijen willen bovendien onder leiding van de SP werken. Het lukt niet om een klassieke meerderheidscoalitie tot stand te brengen. De formatie in Enkhuizen zit vast.

Daarom besluit de gemeenteraad om een andere weg in te slaan. Men bouwt voort op de ervaringen met het zakencollege. De raad geeft de SP en de VVD, de twee grootste partijen, opdracht om uit te zoeken hoe Enkhuizen bestuurbaar is te houden. De partijen komen terug met een plan. Niet de verschillen maar de overeenkomsten moeten voortaan de basis voor de te kiezen bestuursvorm zijn. Een eerste uitwerking leert dat de verkiezingsprogramma's voor meer dan 85% overeenkomsten laten zien. Er is in Enkhuizen veel gedoe en debat, maar over de meeste onderwerpen zijn fracties het gewoon eens. In de volgende formatiepoging besluiten de betrokkenen om die overeenkomsten centraal te stellen. Onder leiding van de waarnemend burgemeester gaat men aan de slag met het uitwerken van die gemeenschappelijke uitgangspunten. Iedereen gaat om de tafel, om samen op te sommen waar overeenstemming over is, wat er de komende jaren moet gebeuren, en hoe daar het beste een college voor te vormen is. Enkele weken later ondertekenen de fracties in de gemeenteraad van Enkhuizen hun raadsbrede akkoord en gaat een raadsbreed gevormd college met de afspraken aan de slag. Het raadsakkoord van Enkhuizen is geboren. Het voelt voor betrokkenen als een mogelijke uitweg uit de bestuurlijke impasse en de moeilijke verhoudingen in de raad.

7.2 Redenen om te starten met een raadsakkoord in Enkhuizen

De bedoeling van het raadsbreed akkoord

Het werken met wat men in Enkhuizen het “raadsbreed akkoord” noemt is op twee manieren bedoeld. Ten eerste, als vorm om een gemeentebestuur te vormen en de maatschappelijke problemen in Enkhuizen aan te pakken. Ten tweede, en misschien wel belangrijker, als manier om binnen de lokale politiek, de gemeenteraad en de relatie van het college en de raad tot werkbare verhoudingen te komen. De raad wil voorbij de verdeeldheid komen en hoopt dat een andere bestuursvorm daar een middel voor kan zijn. Het raadsakkoord is voor de raad van Enkhuizen niet alleen een manier van besturen, maar ook een poging om tot een andere cultuur en samenspel te komen. Enkhuizen formuleert die doelstelling(en) zelf in de documenten als volgt.

1. *Je hoeft het niet met elkaar eens te zijn om naar elkaar te luisteren*

De verscheidenheid en achtergrond van raadsleden is verschillend. Juist dit kan bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming in de raad, door gezamenlijk een voorstel te verkennen vanuit alle verschillende perspectieven die onze raad in zich heeft. Doordat er geen bindende afspraken zijn met een coalitie ontstaat meer ruimte om open te staan voor de beelden van andere raadsleden, zo denkt men. Ook de aanscherping van het BOB-vergadermodel voor de besluitvorming en de debettechnieken en -mogelijkheden is noodzakelijk.

2. *Draagvlak is niet hetzelfde als een minimale meerderheid*

Wettelijk gezien is voor een raadsbesluit een meerderheid voldoende: de helft+1, 9 stemmen. In het licht van het bovenstaande betekent dit dat de inbreng van bijna de helft van de raad in dit geval niet wordt meegenomen in de besluitvorming, althans niet zodanig dat zij het voorstel kunnen steunen. Vaak is een kleine aanpassing al voldoende om een deel van de potentiële tegenstemmers voldoende houvast te geven. Het is de democratische plicht van een raad om altijd te zoeken naar een zo groot mogelijke steun voor een voorstel, en het niet bij de minimale variant te laten. Juist bij een raadsbrede werkwijze, waar vooraf de voor- en tegenstanders van het voorstel van het college niet bijna vaststaan maar er met wisselende meerderheden kan worden besloten, is een verkenning van de diverse meningen en het zoeken naar een zo groot mogelijk draagvlak mogelijk zonder dat er hierdoor “politiek gedoe” ontstaat.

3. *Een mooie stad verdient een bekwaam bestuur*

In Enkhuizen wil men het college niet slechts vanuit de volksvertegenwoordiging afkomstig laten zijn, maar de wethouders juist selecteren op basis van (aan de beoogde portefeuille gekoppelde) kennis, ervaring en de mate waarin zij in het college als team kunnen opereren.

4. *We gaan niet op elkaars stoel zitten*

Een andere reden om met een raadsbreed akkoord te willen werken in Enkhuizen is om duidelijker de rollen van raad en college af te bakenen. De raad stelt kaders voor het gemeentelijke beleid, controleert het college en treedt op als volksvertegenwoordiger. Het college vormt het dagelijks bestuur van

de gemeente, handelt binnen de kaders die de raad vaststelt en bereidt de raadsvoorstellen voor, maar is vooral verantwoordelijk voor het uitvoeren van het door de raad vastgestelde beleid. De basis voor het samenwerken van raad en college is het "vertrouwensvotum": de portefeuillehouders moeten het vertrouwen hebben van (een meerderheid van) de raad dat zij hun werk goed doen.

5. *Burgerparticipatie is de norm*

Door raadsbreed te werken wordt er niet achter gesloten deuren een coalitieakkoord uitonderhandeld. Daardoor is er een goede basis voor burgerparticipatie. Burgerparticipatie kan worden ingericht op verschillende momenten en door verschillende actoren: door de raad bij het opstellen van de agenda door de raad (advies ROB-rapport: begin daar een half jaar voor de verkiezingen mee), en voorafgaand aan een besluit over een voorstel, of door het college bij het opstellen van raadsvoorstellen.

Als we het hebben over burgerparticipatie op raadsniveau hanteert de raad de volgende definitie: burgerparticipatie is het actief deelnemen van burgers in het besluitvormingsproces. Van burgers wordt daarbij gevraagd dat zij meedenken over te nemen besluiten. Van raadsleden wordt verwacht dat zij aan burgers ruimte geven om invloed te hebben op de te nemen besluiten. Dit is een essentieel onderdeel: bij burgerparticipatie op raadsniveau overstijgt de burgerparticipatie de representatieve democratie. De raad heeft dus niet altijd "het laatste woord".

Burgerparticipatie wordt altijd toegepast als het initiatief van burgers komt. Bij te nemen besluiten van de raad hanteren we het afwegingskader van ProDemos. De raad moet in meerderheid een besluit nemen over het inzetten van het instrument burgerparticipatie. Daarbij kan de organisatie of het college een gemotiveerd advies geven.

7.3 Hoe heeft men het gedaan?

Het opstellen van het raadsbreed akkoord

Na de zoektocht om tot een coalitie te komen in Enkhuizen, en de constatering dat dat niet lukte, lag de weg open om het anders te doen. Omdat al gewerkt is met twee 'wethouders van buiten' was had de raad al het nodige gevoel bij raadsbreed werken. Men had al ervaren hoe het is om als raad opdrachten te formuleren die het college vervolgens uitwerkt en uitvoert.

Bij het opstellen van het raadsbreed akkoord begint Enkhuizen bij de inhoud. De waarnemend burgemeester organiseert avonden waar raadsleden het gesprek aangaan over wat de komende jaren de grote opgaven in Enkhuizen zijn. Betrokkenen geven achteraf aan dat dit heel belangrijke bijeenkomsten waren. Raadsleden leren elkaar kennen en hebben de tijd om met elkaar te bespreken hoe ze tegen de toekomst van Enkhuizen aankijken. Welke grote vraagstukken zien ze? Waar maken ze zich zorgen over? Dat zorgt voor een rijke oogst, maar ook voor inzicht in elkaars achtergronden. Dat kweekt begrip. Inhoudelijk variëren de vraagstukken van basale vraagstukken over afvalcontainers ("bovengronds of ondergronds?"), tot meer ab-

stracte vraagstukken over de rol van de gemeente in de gemeenschap. Het doel van de avonden is om te kijken waar men elkaar op onderwerpen vindt. Wat zijn gedeelde kwesties en liggen er al gedeelde antwoorden?

Belangrijk is dat in deze avonden de raadsleden met elkaar praten over hoe ze de komende periode met elkaar willen omgaan. Zoals de voorgaande periode wil eigenlijk niemand het meer. Zo spreken ze af om de komende jaren niet meer te spreken over "coalitie en oppositie". Die termen gaan voor vier jaar in de ban. Het raadsbreed akkoord is een programma van de onderdelen die de raad als geheel belangrijk acht. Daar tekenen de partijen *gezamenlijk* voor. Het is een akkoord van *allemaal*. Het college voert dat programma uit en de raad controleert. Ook dat doet de raad als *geheel*: niet de oppositie die de coalitie op de huid zit, maar de raad die als geheel controleert of het gezamenlijk afgesproken programma door het college goed wordt uitgevoerd. Zo maakt de raad al in de aanloop van het programma veel afspraken die de gemeenschappelijkheid uitstralen en daar concrete uitdrukking aan geven.

Naar aanleiding van de avonden wordt een document opgesteld met de punten waarover de gehele raad het eens is. Daarnaast maken de fractievoorzitters van de SP en de VVD, namens de raad, een "stroomschema" dat schematisch weergeeft hoe het werken met het raadsbreed akkoord straks werkt. Zo ontstaat een gedeeld beeld over de werkwijze voor de komende periode en weten raadsleden waar ze aan toe zijn. Het stroomschema omvat een aantal stappen, die ik kort zal bespreken.

Het document beschrijft bijvoorbeeld het proces van het *vaststellen van de raadsagenda*. Men spreekt af dat dit een lijst is met (geprioriteerde) onderwerpen die in de komende periode door het college worden opgepakt. De raad bepaalt de looptijd van de agenda. De eerste ronde van de agenda plant twee jaar vooruit. Daarna neemt in 2020 de raad het initiatief om de agenda voor 2021-2022 op te stellen. Er wordt afgesproken dat de onderwerpen voor nu benoemd worden, maar nog geen inhoudelijke richtinggevende opdracht krijgen. Dat wordt een opdracht aan het college. De lijst met onderwerpen zal door de raad unaniem worden vastgesteld, zodat de agenda raadsbreed is. Daarnaast stelt men een lijst op met onderwerpen die niet raadsbreed zijn, maar wel een (wisselende) meerderheid hebben. Daarbij geeft men aan welke partijen die onderwerpen steunen, zodat het college ook met die onderwerpen gericht aan de slag kan. *Het college kan vervolgens* voorstellen voor prioritering en planning doen.

Op vergelijkbare wijze beschrijft men de andere belangrijke stappen in het opstarten van het raadsbreed werken; het selecteren en benoemen van het college, de verdeling van de portefeuilles en de manier waarop het college kan omgaan met onderwerpen die niet op de lijst van de raad staan. Zo zien we in de documenten van Enk-

huizen dat men vooraf veel werk in de voorbereiding heeft gestoken en goed heeft nagedacht over hoe het proces gedurende de raadsperiode zal verlopen. Bij onderwerpen die zich nieuw aandienen spreekt men bijvoorbeeld af dat het college zelf kan agenderen, indien dat nodig is. Bijvoorbeeld als het gaat om zaken die door de actualiteit, wet- en regelgeving of bedrijfsvorming nodig zijn om te bespreken.

Ook beschrijft men vooraf hoe het proces werkt bij het aannemen van moties door de raad. Een fractie kan door middel van het indienen van een motie het college opdragen om een onderwerp aan de agenda toe te voegen. Iedere fractie kan moties indienen, de besluitvorming over de motie geeft een indicatie over het draagvlak (unaniem/meerderheid).

Een heel interessant punt in de aanpak van Enkhuizen is het opstellen van de zogeheten *termijnkalender*. Het college plaatst de onderwerpen die in voorbereiding zijn op een termijnkalender. De termijnkalender geeft een beeld van de toedeling van ambtelijke capaciteit: indien de raad prioriteit geeft aan een bepaald onderwerp kan het college door middel van de termijnkalender aangeven welke onderwerpen hierdoor in de tijd zullen opschuiven. Op die wijze is de termijnkalender een instrument voor het college om de belasting van het ambtelijke apparaat te beheersen. De *agenda-commissie* heeft een bewakende rol in de toeleiding van stukken naar de raad. Op basis van de termijnkalender wordt getoetst of de raadsagenda volledig in de planning en uitvoering is genomen, of dat het college met redenen omkleed een terugkoppeling aan de raad doet over afwijkingen van de gewenste agendering.

Aanstelling en invloed van de wethouders

Als het gaat om het selecteren en benoemen van het college, wordt afgesproken dat de door de raad benoemde onderwerpen de gewenste inhoudelijke kennis en expertise bepalen van de kandidaat-wethouders. De werkwijze met een raadsbrede agenda stelt extra eisen aan de bestuurlijke vaardigheden van de kandidaat-wethouders. In deze constellatie besturen is anders dan anders. Men spreekt in Enkhuizen af dat de "politieke kleur" van kandidaat-wethouders niet relevant is. Wel spreekt men voor de stabiliteit van het bestuursmodel af om te zoeken naar kandidaten waarvan de politieke achtergronden een zekere spreiding kennen, zodat ze wel appelleren aan de diverse stromingen binnen de raad. Het gaat dus niet zozeer om het vertegenwoordigen van de partijen in het college, maar wel om het vormen van een herkenbaar college waarin de verschillende politieke stromingen zichtbaar zijn.

Op deze manier zet Enkhuizen dus min of meer het eerdere 'zakencollege' voort. De verdeling van de portefeuilles is traditioneel aan het college zelf, na de benoeming in het constituerend beraad en door middel van een collegebesluit. In het model van

Enkhuizen worden de kandidaat-wethouders geselecteerd op basis van een inhoudelijke "match" met de bestuurlijke opgave. Het ligt daarom voor de hand dat de portefeuillevindeling onderdeel is van de selectie- en benoemingsprocedure, zo stelt de raad. Daarmee is het college niet vrij in het verdelen van die (hoofd)portefeuilles die bij de selectie een rol hebben gespeeld. Overige taken kunnen binnen het college vrij worden verdeeld. Omdat men in Enkhuizen erg tevreden is over het functioneren van het zakencollege, en dat de nieuwe manier van werken daar nog beter bij past, zijn de fracties het er snel over eens dat ze graag verder willen met de zittende wethouders. Enkhuizen kiest er dan ook voor om de wethouders die in 2017 zijn aangesteld ook in 2018 het vertrouwen te geven om hun werk voort te zetten. Naast de twee al zittende wethouders wordt een derde wethouder van buiten via een open sollicitatieprocedure aangesteld. Dat proces verloopt goed; er is weinig discussie over deze benoeming en de wethouder wordt unaniem door de raad benoemd.

Werken met het raadsbreed akkoord

Als het raadsbreed akkoord tot stand is gekomen, en de drie wethouders benoemd zijn, gaat men in Enkhuizen aan de slag. Door betrokkenen wordt aangegeven dat zeker in het begin er een gedeeld gevoel is van politiek die plaatsvindt rondom de inhoud: het gaat niet meer over coalitie of oppositie, maar over de inhoud. Wat vinden we er eigenlijk van.

In het eerste jaar na de totstandkoming van het raadsbreed akkoord was er een klein akkoord waar nog niet veel in stond. Dit was richtinggevend voor het college en gaf wethouders de ruimte om met de raad naar oplossingen en plannen te zoeken. Niet een dichtgetimmerd coalitieakkoord, maar een richtinggevend document over de opgaven voor Enkhuizen. Die ruimte maakte dat wethouders het gesprek met de raad goed konden voeren.

Toch is ruimte alleen niet genoeg. Respondenten geven aan dat het in de praktijk toch lastig was, dat werken met een raadsakkoord. Zeker nadat de waarnemend burgemeester vertrok en de nieuwe burgemeester was aangesteld. Ook voor hem was het lastig om gevoel te krijgen bij de nieuwe manier van werken. Daarbij speelde ook mee dat de griffier ziek werd en er ook vanuit die kant weinig op het proces was.

Bij respondenten leeft het gevoel dat het in het begin lukt om met wisselende meerderheden te werken. Naarmate de verkiezingen dichterbij kwamen vonden partijen het lastiger om zich te profileren en zochten ze toch weer meer naar ruimte en verschil. Profilering noemen veel geïnterviewden als een probleem om raadsbreed werken succesvol langere tijd vol te houden. Tegelijkertijd ziet men inhoudelijk veel voordelen, zeker voor een gemeente als Enkhuizen. Je wordt gedwongen om samen te werken, zo menen raadsleden. En dat is in een kleine betrokken gemeenschap zo-

als Enkhuizen ook goed mogelijk.

Respondenten geven aan dat het lastig was om een goede verhouding tot het college te vinden. Wat is nu de rol van de raad en wat die van het college? Hoe legt het college nu precies verantwoording af en wanneer? Daar waren vooraf wel afspraken over, maar in de praktijk bleek het toch moeilijk. En doordat niet voor iedereen duidelijk was hoe je het doet, ontstond langzaam het gevoel dat er geen grip was op de gang van zaken van de raad. Ook in het college weet men soms niet welke kant ze nou op moeten en wat er precies nodig was. Zo ontstond er onduidelijkheid over wat nu precies behandeld moet worden en wat daarvoor de route was.

Een interessante vernieuwing in Enkhuizen was het werken met zogeheten "peilnota's". In een dergelijke nota wordt gepeild wat de raad wil, voordat een ambtelijk voorstel wordt uitgewerkt. Het is als het ware een verkenning van de inhoudelijke richting(en) in de raad die dan leidend voor de uitwerking zijn. Zodat een voorstel meteen al aansluit bij de raadsbrede richting. In sommige dossiers werkt dat goed. Een goede peilnota komt de besluitvorming dan ten goede, helpt in het raadsbrede overleg en vergemakkelijkt later de besluitvorming. Het is veel voorwerk, maar het scheelt veel tijd en energie, en kans op gedoe, in de latere besluitvorming. In Enkhuizen werkt dat bijvoorbeeld goed bij de *Erfgoednota*, wat in deze gemeente met zijn vele monumentale gebouwen en stadsgezichten een heel belangrijk en omvangrijk onderwerp is. Maar voor bijvoorbeeld het dossier *betaald parkeren* blijkt het toch niet zaligmakend. Hier blijft de discussie ook ondanks brede peiling vooraf heel ingewikkeld.

Ambtelijk verliep het proces ook wisselend. Betrokkenen geven aan dat hier belangrijk was dat op een gegeven moment er een wisseling van de gemeentesecretaris was. Hierdoor liet de termijnagenda op zich wachten, waardoor er ambtelijke onduidelijkheid heerste over wat er moest gebeuren. Personele wisselingen waren sowieso van grote invloed. Zo geven respondenten aan dat in 5 jaar tijd er 3 burgemeesters zijn geweest, 3 gemeentesecretarissen, en ook de totale ambtelijke top vervangen werd. Dat was steeds met begrijpelijke redenen, maar het maakte het op een nieuwe manier werken wel lastiger.

Een door veel geïnterviewden aangegeven probleem van het op deze manier werken is dat het gevaar bestaat dat raadsleden op de stoel van de wethouder gaan zitten. "Zo krijg je eigenlijk 17 wethouders," noemt een respondent dat. Dat is lastig werken voor het college, maar zorgt soms ook voor ergernis bij college-raadsleden, die geen gelijk beeld hebben bij de rolvulling van het raadslidmaatschap: hoe bestuurlijk is dat en waar ligt de grens met het college en de rol van de wethouder? Juridisch is dat op zich wel duidelijk, maar hoe werkt dat in de praktijk? Waar liggen dan de grenzen?

Respondenten geven aan dat het werken met het raadsbreed akkoord eigenlijk een transitie is naar een heel nieuw systeem in de raad. Het ging niet alleen om het opstellen van een andere agenda, die agenda stond symbool voor, of ging gepaard met, een heel andere manier van met elkaar omgaan. Doordat de acute noodzaak er was om de bestuurs situatie in Enkhuizen op te lossen was er uiteindelijk te weinig oog voor deze transitie en het veranderingsproces dat daarbij hoort. Er was haast bij, de gemeente moest op korte termijn weer bestuurbaar worden. Daar zat bij iedereen de urgentie. "Maar," ze stelt een respondent, "als je een organisatie duurzaam wil veranderen dan moet je ook naar de langere termijn kijken. Dat is in Enkhuizen niet gelukt." Daarmee bedoelen geïnterviewden die dit aangeven dat er weliswaar inhoudelijk veel afspraken waren gemaakt, en er ook over het proces het nodige op papier stond vooraf, maar dat het onderweg met elkaar doorlopen van die vernieuwing te weinig gestructureerd plaatsvond. Daar was meer veranderkundige aandacht en procesbegeleiding nodig geweest. Daarin werd ook extra gevoeld dat er veel personele wisselingen waren, op functies die voor die procesbegeleiding hadden kunnen zorgen: een burgemeester, griffier en/of gemeentesecretaris kan daarin het voortouw nemen. Door het zelf te doen, of door te zorgen dat het gebeurt. Of beter nog, als team kunnen deze functies zowel aan de kant van de raad, het college en de ambtelijke organisatie ervoor zorgen dat iedereen de nieuwe manier van werken begrijpt en er in verder groeit.

Betrokkenen geven als belangrijk succes aan het werken met het raadsakkoord was dat er niet meer zo'n vaste koppeling was tussen fracties en hun wethouder. Daardoor kon de politiek in de raad veel meer tot stand komen en werden fracties in staat gesteld om veel kritischer ten aanzien van het college te werken. Datzelfde geldt voor het onderscheid tussen oppositie en coalitie, dat gedurende de periode echt verdween. Wel ontstond langzaam soms een soort "quasi-coalitie", omdat sommige partijen het nu eenmaal veel met elkaar eens zijn en bijna altijd deel uitmaken van "dezelfde wisselende meerderheid."

Geïnterviewden geven ook aan dat door het raadsbreed werken er zeker in het begin van de periode een bestuurscultuur ontstond die veel prettiger was. Er ontstond in de gemeente Enkhuizen "een soort pacificatie", zo benoemt een geïnterviewde het. Een ander benoemt als 'bewijs' voor deze positieve ontwikkeling dat op een gegeven moment de verslaggever van het Noord-Hollands dagblad niet eens meer naar raadsvergaderingen kwam, omdat hij het te saai vond. De afwezigheid en gedoe en het werken vanuit samenwerking en positieve verwachtingen noemen betrokkenen als een belangrijke opbrengst van deze raadsperiode.

Een andere opbrengst die geïnterviewden noemen is dat ze tijdens de periode van raadsbreed werken anders over de betekenis van het woord meerderheid en over goede besluitvorming zijn gaan denken. Het raadsbreed werken zorgde voor het besef dat de democratie niet alleen gaat over het nemen van besluiten met een meerderheid, maar een besluit nemen met een zo groot mogelijke meerderheid, waarin ook zoveel mogelijk van de minderheid meegenomen wordt. Dat zijn inzichten waarvan men hoopt dat ze ook in de toekomst blijven bestaan.

Tegelijkertijd hebben veel geïnterviewden ook twijfels over de bestendigheid van deze manier van werken. Men geeft vooral aan dat er uiteindelijk toch een gebrek aan duidelijkheid was over de werkwijze. En met de wisseling van sleutelspelers was het moeilijk om echt verder te komen. Veel raadsleden geven aan dat ze voelden dat het langzaam weer teruggedreef naar het oude. Het heette nog wel raadsbreed akkoord, maar zo voelde het niet meer. Hiermee ontstaat het gevoel dat het werken met de raadsbede agenda toch weer het oude werken maar in een nieuwe systeem was. Dus een andere manier, om uiteindelijk toch weer in de oude patronen te vervallen.

Spelregels, procesafspraken, monitoring

Opvallend aan Enkhuizen is dat er vooraf vrij uitgebreid wordt nagedacht over hoe het samenwerken er straks aan toe zal gaan, met een uitgewerkt stroomschema als uitkomst van dat denkproces. De hoop was dat daarmee voor betrokkenen duidelijk zou zijn hoe het proces zou gaan werken. Toch geven veel geïnterviewden aan dat het voor veel betrokkenen niet zo voelde en dat ze zich vaak wat onzeker voelden over wat nu precies de bedoeling was. En wat niet. Men geeft bijvoorbeeld aan dat raadsleden en wethouders soms angstig en terughoudend waren. Zo waren wethouders volgens geïnterviewden soms bang om voorstellen te doen die al te voortvarend overkwamen en bang waren om een verkeerd woord te gebruiken. Ze wilden uit alle macht voorkomen dat ze de raad niet serieus zouden nemen, of dat ze voorbij zouden gaan het principe van raadsbreed werken en het werken vanuit overeenstemming. Geïnterviewden geven ook aan dat achteraf gezien onduidelijk was wat nu precies aan de voorkant en wat aan de achterkant van besluitvorming thuishoort. Nu ging het college al heel omstandig aan de voorkant op zoek naar voorstellen met brede overeenstemming. Terwijl dat ook later kan, in het proces van besluitvorming. Nu was daardoor onduidelijk wat het goede moment was voor politiek, voor verschil én voor overeenstemming. En met betrokkenen die zeker aan het begin van de periode bang waren om 'het goede gevoel te doorbreken'.

Ook ingewikkeld blijkt het werken met wethouders die niet gelieerd zijn aan politieke partij en namens heel de raad benoemd zijn. Dat roept de vraag op wie het functioneren van de wethouders beoordeelt en hoe wethouders daar ook tussentijds het gesprek over kunnen voeren. En andersom, hoe raadsleden die niet zo tevreden zijn

over de wethouder dat bespreekbaar kunnen maken. Uiteindelijk wordt dit door de werkgeverscommissie opgepakt, die gesprekken voert met de wethouders, maar dat lost het probleem van de onduidelijke verhouding maar half op. Dat is meer een symptoom van het bredere probleem dat onduidelijk is wie nu precies waar voor verantwoordelijk is en hoe de verhoudingen tussen wethouder en raadslid zijn.

Hoewel er dus veel is nagedacht over hoe het raadsbreed werken gaat, blijkt het in de praktijk veel weerbarstiger. De voorgaande voorbeelden laten dat zien, maar geïnterviewden noemen meer voorbeelden van in het 'normale systeem' simpele zaken die een ingesloten antwoord hebben, die nu ineens opnieuw moeten worden uitgevonden. Raadsbreed werken is makkelijk gezegd, maar in de praktijk moeilijk gedaan. Ook als de sfeer goed is blijft het moeilijk, omdat allerlei processen, procedures en werkafspraken nog niet gemaakt zijn of nog uit het oude systeem komen.

Betrokkenen geven aan dat ze dit vooraf niet goed hebben ingeschat. Ze hadden gedacht dat het makkelijker was. Dat goede intenties meer dan het halve werk zouden zijn. Maar dat viel toch tegen. Vaak moest er dan ter plekke geïmproviseerd worden om tot oplossingen te komen. Dat ging niet altijd goed en dat zorgde over een raadsperiode toch tot spanningen.

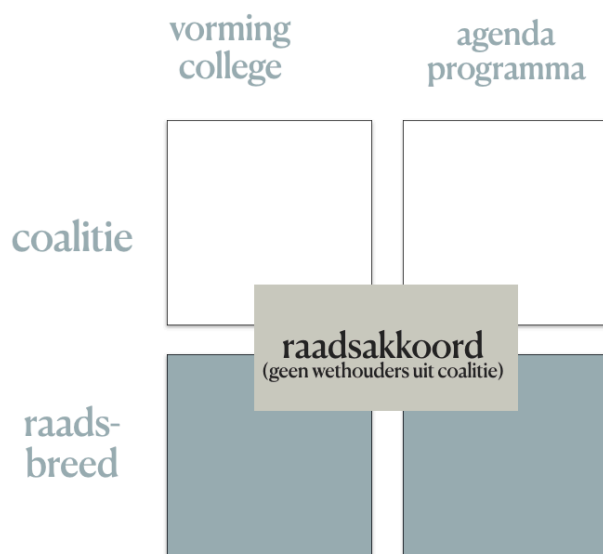
Ook noemen geïnterviewden de onduidelijkheid over de politieke profilering. De afgesproken procedures gingen heel erg over welke stappen in het proces op welk moment, maar hoe politieke het op welk moment mag zijn werd daar niet echt in benoemd. Terwijl betrokkenen aangeven dat dat toch ook belangrijk is. Misschien wel juist in een raad die vooral werkt vanuit overeenstemming, moet je ook ruimte voor politiek verschil maken. Nu wist men niet goed wanneer die er was. En omdat men het niet verkeerd wilde doen hield men zich in. Later, toen de verkiezingen ook weer mee in beeld kwamen gingen raadsleden zich meer profileren en dat zorgde dan soms weer voor wrevel bij anderen.

Geïnterviewden geven aan dat het een samenspel is tussen spelregels en spelers. Spelregels helpen, maar het is vaak ook heel situationeel. En de cultuur speelt ook mee. Geïnterviewden geven aan dat voor een verandering van samenspel is ook spel-leiding, leiderschap, nodig is. Niet alleen het leiderschap met bijvoorbeeld de burgemeester als spelverdeler tijdens een raadsvergadering, maar ook leiderschap in de raad zelf. Doordat sommige spelers halverwege uitvallen, staan er anderen op die niet gevoel hadden bij dit spel en dingen ter discussie stelden of anders gingen doen. Dat wordt ook als een probleem ervaren: deels het verlies van leidende en dragende figuren, maar ook de vervanging door nieuwe mensen die onbekend waren met de nieuwe manier van werken. Zo verwaterde de cultuurverandering langzaam.

Betrokkenen geven daarom aan dat goede spelregels en duidelijke werkafspraken, juist over allerlei hele praktische zaken - "hoe bespreken we het functioneren van de wethouder?" - erg hard nodig is. Ook als de intenties goed zijn is het nodig om regels te hebben waar je op kan terugvallen. Dat is nodig om als het spannend wordt op terug te kunnen vallen, maar het voorkomt ook dat iedereen te voorzichtig is. Dat geven veel geïnterviewden immers ook aan: ze wilden niet "niet-raadsbreed" over komen en dat maakte iedereen voorzichtig. Hoewel Enkhuizen dus vooraf wel oog had voor het belang van spelregels en daar ook echt tijd voor had ingeruimd, geeft men aan dat het achteraf gezien toch niet genoeg en niet precies genoeg was. Dat heeft een grote rol gespeeld in de manier waarop het raadsbreed werken in Enkhuizen uitpakte.

7.4 Welke lessen zijn er te trekken in Enkhuizen?

Als we het raadsbreed akkoord van Enkhuizen duiden volgens het schema is er sprake van 'variant B'. De raad stelt een inhoudelijk akkoord/agenda op en stelt een college aan dat het akkoord uitvoert. De wethouders zijn hierbij niet afkomstig van bepaalde (coalitie)partijen, maar worden aangesteld door en namens heel de raad. Ze hebben wel een achtergrond in de politiek en bij een politieke partij gezeten, maar in Enkhuizen zijn ze niet gelieerd aan die politieke kleur of partij. Ook is er geen sprake van een coalitie- of oppositiestructuur. Dit is het meest 'raadsbrede raadsbreed werken' dat volgens de taxonomie mogelijk is.



figuur 11

Enkhuizen heeft de nodige tegenstrijdige ervaringen met het werken met het raadsbreed akkoord. Geïnterviewden geven aan dat het een mooie oplossing was in een impasse waar men niet uit dacht te komen. Er leek geen coalitie mogelijk en op deze manier werd de gemeente toch verbazingwekkend goed bestuurbaar. Het gedoe dat de raad van Enkhuizen al jaren leek te typeren was grotendeels verdwenen. Het was zelfs 'een beetje saai'. Zo lukte het zeker in het begin van de periode om een constructieve bestuurscultuur op gang te brengen. Men ging het met elkaar hebben over de inhoud. "We leerden doorvragen", zo geven betrokkenen aan. Ook wordt aangegeven dat hierdoor goede en inhoudelijke wethouders 'van buiten' verbonden werden aan Enkhuizen. Het aanstellen van wethouders door heel de raad maakte ook dat ze minder snel werden weggestuurd: de raad voelde eigenaarschap voor het college en ging minder snel 'in de aanval'.

Doordat er aan de voorkant weinig afspraken zijn gemaakt, zo stellen sommigen, ontstaat er ruimte voor andere invulling van het raadsbreed akkoord en het werken met de wethouders. Bovendien gaan er veel 'trekkers' van het raadsbreed akkoord wegens omstandigheden weg, waardoor de oude groef langzaam terug komt. Zeker als de verkiezingen naderen en fracties de noodzaak weer voelen om zich te gaan profileren.

Geïnterviewden wijzen op een aantal belangrijke punten die volgens hen het verschil hadden kunnen maken. Er waren te weinig afspraken, en de afspraken die er waren werden niet door iedereen ook gevoeld en doorleefd. Daarnaast is het nodig om beter af te spreken wat urgent is en wat niet; en daar ook verschillende processen aan te koppelen. Sommige onderwerpen kunnen best langer wachten. Ook is het belangrijk om duidelijk aan te geven waar je het nog niet over eens bent. En, zo noemen veel respondenten, spreek met elkaar af wat te doen als er conflicten komen. Dat gebeurde volgens sommigen nu te vaag, wat conflicten juist groter maakte.

Raadsleden geven aan dat een raadsbreed akkoord echt een andere werkwijze vergt. Dat moet je beschouwen als een transitie, en daar horen structuren, processen, systemen en cultuur bij. Doordat er niemand verantwoordelijk was voor deze transitie of daarbij kon helpen, lukte het niet goed om de beweging vast te houden. Ambassadeurs, of een werkgroep, die dat proces zou bewaken had volgens geïnterviewden erg kunnen helpen. En omdat er niet echt consequent gestuurd, geëvalueerd en gemonitord werd viel het geheel nu toch weer terug in de oude cultuur. Dat was volgens geïnterviewden niet nodig geweest, want men was goed op weg.

Ook zou er meer geborgd kunnen worden in de rol van de griffier. Er moet ook bij de raadsleden meer ingebed worden in de dagelijkse werkwijzen, alleen op die manier kun je langzaam dingen veranderen. Een goede griffier die de tijd neemt om te on-

dersteunen komt de kwaliteit van de gemeenteraad ten goede. Doordat er een wisseling plaatsvond bij de griffie was dit ten tijde van de totstandkoming van het raadsbreed akkoord een rol die niet goed vervuld kon worden.

Het is volgens geïnterviewden heel belangrijk dat de rolverdeling tussen raad en college duidelijk is, en dat deze goed invulling krijgt. Voor je het weet ontstaan binnen de raad twee kampen, met het college als derde kamp. Spelregels, afspraken en duidelijkheid over rolverdeling helpt om dat te voorkomen. Maar het maakt ook mogelijk dat je iets hebt om op terug te vallen en er samen uit te komen. Daarbij hoort ook het beleggen van het leiderschap, zodat bijvoorbeeld een burgemeester zich vrij voelt om de leiding te nemen en partijen bij elkaar te brengen. Of om discussies af te knippen, en verder te gaan. Enkhuzen leert dat goede intenties partijen ver kunnen brengen, maar dat uiteindelijk om het vier jaar vol te houden er toch ook veel spelregels en structuren nodig zijn. Raadsbrede afspraken, om raadsbreed te kunnen werken.

Lijst van geïnterviewden in Enkhuizen

Naam:	Datum:
Eduard van Zuijlen, burgemeester	7 maart 2022
Peter Pels, griffier	7 maart 2022
Nico van den Bergh, voormalig gem.secretaris	10 maart 2022
Jan Raven, raadslid Enkhuizen Lokaal	10 maart 2022
Dorus Luyckx, wethouder	14 maart 2022
Rob van Reyswoud, raadslid VVD	15 maart 2022
Margreet Keesman, raadslid SP	17 maart 2022
Gelske Nauta, raadslid SP	17 maart 2022
Baris Ermis, raadslid SP	17 maart 2022
Machteld Buit, raadslid D66	21 maart 2022
Nanda Hellingman-Kuiper, gemeentesecretaris	22 maart 2022
Esther Heutink-Wenderich, wethouder	25 april 2022
Derrick Stomp, raadslid VVD	25 april 2022
Jaap Koning, raadslid D66	9 mei 2022
Albertine van Vliet-Kuiper, voormalig burgemeester	11 mei 2022
Arnout Hottink, raadslid SGP	17 mei 2022

HOOFDSTUK 8

TUBBERGEN

8.1 Aanleiding: de aanloop naar het Maatschappelijk Akkoord in Tubbergen

Opzet van de case-gemeente Tubbergen

Voor dit onderzoek heb ik 12 betrokkenen van het Maatschappelijk Akkoord in de gemeente Tubbergen geïnterviewd. Daarnaast heb ik documenten geanalyseerd en heb ik een media-analyse uitgevoerd. Wat was de aanleiding om te starten met een andere manier van werken dan met het traditionele coalitieakkoord? Welke redenen had men om te starten met een 'Tubbergs Akkoord' en een 'Maatschappelijk Akkoord', wat houdt dit in en waar was men op uit? Ik ga in op de beelden uit de praktijk over de totstandkoming van het Maatschappelijk akkoord, hoe betrokkenen het werken hiermee ervaren hebben, hoe ze omgingen met spelregels om zo iets kunnen zeggen over de opbrengsten en uitkomsten van het Maatschappelijk Akkoord in Tubbergen.

Wat vooraf ging: de aanloop naar het Maatschappelijk Akkoord

In de gemeente Tubbergen is een gemeente met ruim 20.000 inwoners in de provincie Overijssel. De gemeente bestaat uit 9 dorpen, van tussen de 1000 tot 5000 inwoners. Elk dorp (of kern) heeft zijn eigen problemen, structuren en faciliteiten. Tubbergen is een samenstel van dorpen en kernen.

De dorpen maakten altijd al een belangrijk deel uit van de Tubbergse politiek, maar in 2014 krijgt dat een extra impuls. De partijen die dan een coalitieakkoord sluiten nemen daarin het traject "Mijn Dorp 2030" op. Het doel van dat traject is om de wensen, verlangens en vereisten van kernen weer meer centraal te stellen. Hiertoe worden vier ambtenaren specifiek aangesteld. Zij krijgen de opdracht mee om "als 'speedbootjes' langs de dorpen te gaan om te horen en beleven wat er leeft." Zo komt in deze periode een beweging op gang die de Tubbergse politiek zal kleuren: het in samenspraak en dialoog vormgeven van de politieke agenda in Tubbergen en een diepe interactie tussen gemeente en gemeenschap(pen) in de kernen over de vraag wat de grote opgaven voor Tubbergen zijn en hoe deze gezamenlijk aan te pakken zijn.

Die interactie lijkt aanstekelijk te werken. Wat begint als 'pionieren' door de gemeente loopt als snel "uit de hand". Ook maatschappelijke organisaties en schoolbesturen

pakken het idee vast en worden steeds interactiever. In de Tubbergse gemeenschap, in de dorpen en kernen, ontstaat zo steeds meer en steeds breder het idee dat de lokale politiek een gemeenschappelijk proces is. Waar iedereen aan kan deelnemen en waar je het samen met elkaar moet doen. De geest van gemeenschappelijk maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen wordt daarmee typerend voor Tubbergen.

Het is dan ook niet verrassend dat als in 2017 partijen bezig zijn met hun verkiezingsprogramma's, de lijsttrekker van het CDA voorstelt om in het verkiezingsprogramma van die partij op te nemen om te starten met een zogeheten *Maatschappelijk Akkoord*. Het idee is om daarin met alle politieke partijen samen, in gesprek met de samenleving, te komen tot een gedeeld politiek programma voor Tubbergen. Dat past in de beweging die dan al loopt en die zich steeds breder heeft verspreid. Maar het is ook een aanvulling daarop: niet de gemeenschap als onderdeel van het politieke programma, maar de gemeenschap aan de basis daarvan. En niet als uitvloeisel van een coalitieakkoord van partijen, maar als onderdeel van een raadsbrede én maatschappelijke overeenstemming. Waarbij de gemeente niet eenzijdig de samenleving bedient, maar de samenleving en de kracht van de inwoners centraal staat, met de gemeente als deelnemer en ondersteunende partij daarin.

Het idee blijkt aan te slaan bij het electoraat. Het CDA wint fors bij de verkiezingen. De partij verovert met de belofte van het Maatschappelijk Akkoord in maart 2018 maar liefst 12 van de 19 zetels. Maar hoewel dat voldoende is om ook zonder de beide andere partijen (Gemeentebelangen/VVD, Dorpen Centraal en de PvdA) een bestuur te vormen houdt dat partij vast aan de verkiezingsbelofte van gezamenlijkheid. De leider van het CDA gaat met de andere andere partijen in gesprek over een gedeeld programma en een dialoog met de samenleving. Daarmee zijn de eerste stappen op weg naar een vernieuwende manier van sterk vermaatschappelijkt gemeentebestuur in Tubbergen gezet.

8.2 Redenen om te starten met een Maatschappelijk Akkoord in Tubbergen

De bedoeling van het Tubbergs Akkoord en het Maatschappelijk Akkoord

De centrale gedachte, en de drijvende kracht, achter het Maatschappelijk Akkoord in Tubbergen is het motto *Van Openheid naar Nevenheid*. Daarmee bedoelen de partijen dat ze willen van een gemeente die open staat voor inwoners, maar er daarmee nog steeds boven, naar een overheid die werkelijk naast de inwoners staat. Niet het bestuur van de gemeente, maar besturen met de gemeenschap. De gemeente moet naast de inwoners staan en inwoners moeten in het gemeentebestuur de hoofdrol hebben. Het idee van gemeenschappelijkheid en nevenschikking met de samenleving is een motor achter het proces in Tubbergen.

Hierbij hoort ook het idee dat een gemeente die met de gemeenschap wil besturen zelf ook vanuit gemeenschappelijkheid moet werken. Als de raad voortdurend de verschillen benadrukt en zelf niet tot één lijn kan komen, dan is een goede relatie met de gemeenschap ook moeilijk. Zo is althans de gedachte in Tubbergen. Daarom wil men in twee stappen werken: eerst een raadsbreed akkoord waaraan alle partijen zijn de gemeenteraad meedoen, daarna een Maatschappelijk Akkoord dat samen met de inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers van de gemeente tot stand komt. Dat is de route die partijen graag zien en die past bij de weg die voor 2018 met *Mijn Dorp 2030* al is ingeslagen.

Het raadsbrede akkoord in de gemeenteraad krijgt de naam *Het Tubbergs Akkoord*. In dit akkoord is opgenomen waar partijen in de gemeenteraad het gezien hun programma's over eens zijn. Het gedeelte uit de programma's dat niet overlapt biedt partijen de kans om zich vanuit hun eigen identiteit te profileren. Hierdoor kunnen burgers de eigen identiteit van partijen blijven zien. Vanuit deze agenda kan de gemeente dan met inwoners het Maatschappelijk Akkoord sluiten. Het Maatschappelijk Akkoord is leidend voor de agenda van de komende jaren. Tubbergen stelt de samenleving dus voorop.

De rode draad in dit proces is volgens betrokkenen dat er ruimte is voor initiatief, voor verschil, voor zeggenschap en eigenaarschap. De gemeente wil een partner van de samenleving zijn, die ruimte geeft en voorwaarden schept voor initiatief. De gemeente wil niet voor de samenleving uitlopen, maar juist de ideeën en initiatieven vanuit de gemeenschap volgen. Heel belangrijk daarbij is dat Tubbergen weliswaar één gemeente is, maar dat de dorpen en kernen in dat beleid alle ruimte hebben om verschillen aan te brengen. Het idee is om samen met inwoners per kern een agenda op te stellen, waarin wordt afgesproken waaraan partijen de komende jaren met elkaar wil werken en wie daarin welke verantwoordelijkheid neemt. Een andere centrale gedachte in Tubbergen is dus om de lokale dorpen en kernen centraal te stellen en dat als uitgangspunt voor maatschappelijke agendavorming te nemen. Niet de gemeente als geheel, maar de kernen vormen de basis.

Voor Tubbergen was het raadsbreed werken dus deel van een beweging om tot vermaatschappelijking van het gemeente bestuur te komen. Het gaat in Tubbergen minder om de onderlinge verhoudingen in de raad, of problemen bij coalitievorming, maar meer om de stap van de gemeente naar de gemeenschap. Om het samen met de inwoners vanuit de kernen te doen, in plaats van vanuit de gemeente voor de inwoners.

8.3 Hoe heeft men het gedaan?

Het opstellen van het Tubbergs en het Maatschappelijk Akkoord

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 wordt het CDA met 12 van de 19 zetels de grootste. De partij heeft dus zelf al de meerderheid en zou een college kunnen vormen. Maar, in lijn met het in Mijn Dorp 2030 in gang gezette proces en de eigen verkiezingsbelofte gaat men aan de slag met een gezamenlijke agenda voor Tubbergen. Het CDA gaat in gesprek met alle politieke partijen over een raadsbreed akkoord, waarin gezamenlijk met inwoners de agenda voor de komende regeerperiode wordt opgesteld.

De PvdA geeft als enige partij aan niet mee te willen doen. Zij twijfelen over de ruimte die partijen hebben en over de wethoudersposities die volgens die partij al bepaald lijken te zijn. De overige twee partijen (Gemeentebelangen/VVD en Dorpen Centraal) willen wel meedoen met het plan van het CDA. De drie partijen gaan onder leiding van een formateur aan de slag om een gezamenlijk akkoord op te stellen.

Men besluit in Tubbergen om twee akkoorden op te stellen: het *Tubbergs Akkoord* is een politiek akkoord, dat door drie van de vier partijen ondertekend wordt. Het is een procesakkoord tussen de gemeenteraadsfracties, waarin staat wat men gaat doen en wie het gaat doen. De basis voor dit akkoord is een analyse van de partijprogramma's en gesprekken die de formerende partijen daarover voeren: zo komen de partijen tot een overzicht van de vele punten waarover men het eens is, en de punten waarop men het niet eens is en politiek debat kan plaatsvinden. Het Tubbergs Akkoord benoemt die thema's en omvat afspraken over hoe daar mee aan de slag te gaan.

Daarnaast, en dat is op dat moment uniek, komt er een *Maatschappelijk Akkoord*. Dat akkoord is niet zozeer een politiek programma van de gemeenteraadsfracties, maar een programma dat in de kernen door inwoners wordt opgesteld. De raadsleden nemen verantwoordelijkheid voor het ophalen van al die punten en het college zal als de uitvoerder ervan optreden. In vergelijking met het Tubbergs Akkoord is het Maatschappelijk Akkoord de inhoudelijke agenda voor de gemeente. De bijzonderheid hiervan is dat het een primair door inwoners opgestelde agenda is én dat de kernen en dorpen hiervoor het uitgangspunt zijn.

Het proces om tot de agenda te komen is heel intensief en ook vernieuwend. Gemeenteraadsleden trekken langs de kernen van Tubbergen. Men gaat met een bouwkeet naar de kernen toe, stalt ter plekke alles uit en gaat het gesprek aan met de inwoners aldaar. Zo is de formatie in Tubbergen niet zozeer een proces van partijen onder elkaar, maar daarnaast ook (en vooral) een proces van raadsleden die op lokatie in gesprek gaan met de inwoners van de kerken. Letterlijk een "reizend circus", dat

door de gemeente gaat om op te halen wat mensen in de kernen belangrijk vinden. Zo gaan raadsleden gedurende bijna 5 maanden in gesprek met de inwoners. Het leidt tot een uitgebreide en vaak ook heel specifieke agenda met punten die voor individuele kernen van belang zijn en wat daar mee moet gebeuren: deze "Kernagenda's" vormen de basis van het Maatschappelijk Akkoord. Soms zijn dat acties voor de gemeente, vaak ook zijn er al lokale initiatieven die lopen waar de gemeente aan mee kan doen of waar de gemeente in kan faciliteren. Het Maatschappelijk Akkoord is zodoende niet zozeer een "wensenlijst" vanuit de kernen, maar meer een "actielijst" van wie wat al doet en wie waarmee aan de slag gaat.

Ondertussen wordt er een college geïnstalleerd met wethouders van twee van de drie ondertekenende partijen. Het college neemt de ondertekende akkoorden als opdracht aan en zal zorg gaan dragen voor de uitvoering ervan. Wethouders realiseren zich bij hun aanstelling dat dat een ander soort wethouderschap betekent: niet de raad als primaire, of enige opdrachtgever, maar de inwoners van de kernen zelf. Hoe dat precies invulling krijgt is dan nog niet direct een onderwerp van discussie.

Het proces van het opstellen van het Maatschappelijk Akkoord zorgt voor veel positieve energie. Het formatieproces en het opstellen van het Tubbergs Akkoord verloopt vrij soepel, want het gaat hier vooral om het bij elkaar brengen van de punten waarover overeenstemming bestaat. Maar vooral het parallel daaraan opstellen van het Maatschappelijk Akkoord bevalt heel goed. Aan dit proces doen wethouders, raadsleden en ambtenaren mee. Ze voeren samen het gesprek met inwoners. Dat geeft energie en het maakt ook dat men elkaar nog beter leert kennen. Inwoners komen in grote aantallen op en doen druk mee. Dat motiveert ook de raadsleden, wethouders en ambtenaren weer. Zo zorgt het proces voor een stevige basis van positieve energie, enthousiasme en onderlinge bekendheid.

De Kernagenda's vormen de basis van het Maatschappelijk Akkoord, maar er zijn uiteraard ook onderwerpen die de individuele kernen overstijgen. Daarvoor stelt de gemeenteraad de *Kern Overstijgende Agenda* op. De gemeenteraad benoemt thema's en gaat over deze thema's in gesprek met ondernemers en maatschappelijke organisatie. In een zogeheten "thematour" gaat de gemeenteraad langs maatschappelijke instanties om in gesprek te gaan over de thema's. De uitkomsten van die gesprekken vormen de basis voor de *Kern Overstijgende Agenda*.

Zo ontstaan gaandeweg het proces in Tubbergen twee akkoorden, die drie elementen omvatten. Het Tubbergs Akkoord is het document waarmee de drie partijen inventariseren waarover ze het eens zijn en waarmee ze aan de slag moeten. Dit akkoord wordt door drie partijen ondertekend en fungeert als *coalitieakkoord*. Vervolgens is dat echter het beginpunt van een veel bredere en diepere maatschappelijke

discussie die tot een Maatschappelijk Akkoord leidt. Dit laatste akkoord is wel raadsbreed gedragen, ook de PvdA ondertekent. De Kernagenda's benoemen per kern de onderwerpen, acties en thema's, de Kernoverstijgende Agenda benoemt de thema's die individuele kernen overstijgen, maar ook deze is met veel maatschappelijke betrokkenheid tot stand gekomen. Zo is het Maatschappelijk Akkoord raadsbreed, maar vooral maatschappelijk heel breed gedragen.

Aanstelling en invloed van de wethouders

Het CDA heeft een absolute meerderheid in de raad. Toch vinden partijen het belangrijk dat de raadsbrede samenwerking ook in de vorming van het college tot uitdrukking komt. Men komt tot een constructie waarin het CDA twee wethouders levert en Gemeentebelangen/VVD één. Dorpen Centraal, dat één zetel in de gemeenteraad heeft, ondertekent het Tubbergs Akkoord wel, maar levert geen wethouder in het college.

De wethouders worden elk gekoppeld aan een ambtenaar die weet wat er speelt in de kernen: de zogeheten *buurtman/vrouw*. De negen kernen worden verdeeld over de wethouders, zodat elke wethouder verantwoordelijk is voor drie dorpskernen. De *Kernwethouder* is voor de onderwerpen uit het Maatschappelijk Akkoord aanspreekbaar. Daarnaast hebben wethouders de reguliere portefeuilles, wat in de praktijk betekent dat ze in een soort matrix-structuur komen te werken. Ze zijn aanspreekbaar op generieke thema's en op individuele kernen. Dat betekent dat ze soms zullen tegenkomen dat er in 'hun' kern een thema speelt dat een inhoudelijke portefeuille van een andere wethouders is. En andersom, dat ze soms zullen merken dat een keuze vanuit hun inhoudelijke portefeuille moeilijk ligt in een specifieke 'eigen' kern. Vanuit dit model is het van groot belang dat er tussen de Kernwethouder en de Buurtman/vrouw een goed samenspel ontstaat.

Werken met het Tubbergs Akkoord en het Maatschappelijk Akkoord

Het werken met de akkoorden geeft raadsleden veel energie. Ze vinden het een hele prettige en inspirerende manier van werken. Geïnterviewden geven aan dat ze er trots op zijn dat ze het "met veel lef gewoon zijn gaan doen". Samen met de inwoners, en in goede verhouding met andere leden van de raad, werken aan maatschappelijke vraagstukken die de inwoners in de kernen echt raken. Dat is waarvoor men in de raad is gegaan en dat is wat deze manier van werken mogelijk maakt.

De keerzijde hiervan is wel dat het een heel arbeidsintensieve manier van werken is. Het kost de raadsleden ontzettend veel tijd en dat geeft werkdruk. Raadsleden gaan veelvuldig naar de kernen, niet alleen in de periode van het opstellen van het akkoord, maar ook tijdens het werken ermee. Dat geldt overigens ook voor de inwoners zelf. Ook zij blijven gedurende het proces veel tijd en energie investeren in het op

gang houden van het akkoord. Het gesprek beperkt zich niet tot de eerste maanden, maar gaat gedurende de gehele periode door. Dat geeft voldoening, maar het is ook moeilijk vol te houden. Ook omdat het meer reguliere raadswork niet minder wordt. In de praktijk komt het gesprek met de samenleving erbij.

Behalve de werkdruk geven raadsleden aan dat ze het soms lastig vinden om “nee” te verkopen. Dat voelt in deze werkwijze anders dan bij een reguliere raadsvergadering, waarin ook nooit iedereen helemaal tevreden kan zijn. Nu is de relatie heel anders. Inwoners in de dorpskernen steken veel energie en tijd in hun ideeën en dat maakt dat het lastig is om toch als gemeenteraad te zeggen dat het zo niet kan. Of dat het in zijn geheel niet mogelijk is. De gemeenteraad staat veel dichterbij de gemeenschap en dat maakt het soms lastig om kritisch en selectief te zijn.

Een positief punt voor raadsleden is dat het samen optrekken en het samenwerken met de samenleving hen onderling ook dichterbij elkaar heeft gebracht. Het verbeteren van de onderlinge verhoudingen was voor Tubbergen geen direct doel van het akkoord, maar het bleek wel een interessante nevenopbrengst. Dat geldt ook voor het contact tussen raadsleden en inwoners. Mensen ervaren het proces echt als gezamenlijk en zo ontstaat ook wederzijds respect en waardering. Het gezag van de gemeente lijkt bij inwoners te zijn verbeterd, dat is althans wat geïnterviewden aangeven.

Een heel praktisch probleem was dat inwoners vaak niet goed weten op welk moment ze ideeën en initiatieven bij de gemeenteraad moeten neerleggen. Een ambtelijk voorstel, of een voorstel van het college, heeft een vastgelegde route. Dan staat vast op welke momenten de gemeenteraad kan meepraten. Maar hoe zit dat bij voorstellen en initiatieven vanuit de samenleving. Zo gebeurde het onbedoeld een aantal keer dat er initiatieven in de knel kwamen, omdat ze niet meer pasten in de gemeentelijke plannen, of op een voor de begrotingscyclus op een heel ongelukkig moment kwamen. Dan was het geld al besteed aan andere plannen en was het voor dit voorstel lastig. Niet om inhoudelijke, maar om procedurele redenen. Dat roept ook de vraag op bij raadsleden wat nu precies hun positie ten opzichte van de samenleving is. Het college voert uit, maar hoe zit dat met de gemeenteraad? Die staat naast de samenleving, maar soms is dat in de praktijk lastig in te vullen.

Betrokkenen geven aan dat ze trots zijn op de manier waarop in Tubbergen de gemeente zijn relatie met de inwoners heeft weten in te vullen. Dat is een proces dat veel tijd kost en inmiddels al zo'n zeven jaar loopt. Het werken mét inwoners is in Tubbergen niet meer weg te denken. Het zit diep verankerd in de werkwijze, maar ook gewoon in hoe politici, bestuurders en ambtenaren naar inwoners kijken. De ambtelijke organisatie heeft zich goed aangepast en samen met het college ook met

lef allerlei processen in beweging gebracht. Dat was, geven verschillende geïnterviewden aan, ook “een kwestie van met veel lef naar buiten gaan en pionieren”. Hoe het werken met een maatschappelijk akkoord precies werkt was vooraf niet goed bekend. Het was een sprong in het diepe, maar die sprong werd wel in gezamenlijkheid gemaakt. Dat was spannend maar zorgde ook voor saamhorigheid onder alle betrokkenheid. Het doen en al doende leren hoe het beter kan is volgens geïnterviewden een belangrijke opbrengst van de afgelopen periode.

Een heel belangrijke complicatie is, zo geven geïnterviewden aan, toch de financiële inkadering. De gemeente hoeft in Tubbergen niet alles zelf te doen, maar er is natuurlijk wel gewoon een begroting en het te besteden budget kent beperkingen. Dat was voor kernen soms lastig. Niet omdat ze perse de hoofdprijs wilden, men was over het algemeen juist voorzichtig en terughoudend in financiële aanvragen, maar wel omdat het voor inwoners vaak niet duidelijk was wat er mogelijk was. Ook inhoudelijk waren de kaders vaak onduidelijk. Het werd daardoor, volgens een geïnterviewde, een bon-te verzameling van allerlei ideeën en plannen. Allemaal goede voorstellen, maar wat de verbinding of de lijn daarin was was niet helder.

Uiteindelijk haalt het akkoord in Tubbergen de eindstreep niet. De gemeenschappelij-
kheid staat dan weliswaar centraal, maar gaandeweg de periode komt dat steeds
meer onder druk te staan. Dat komt volgens betrokkenen ook doordat een aantal be-
langrijke dragende personen tijdens de periode verdwijnen. Daarmee verliest het
proces aan kwaliteit en aan positieve energie. Langzaam komen er meer fricties. Uite-
indelijk blijkt de verbouwing van het gemeentehuis (het zogenaamde ‘Glashoes’) de
splitszwam in de samenwerking. Het CDA is voorstander, maar alle andere partijen zijn
fel tegenstander tegen de kosten van de ingrijpende verbouwing. Uiteindelijk drukt
het CDA de verhouding er doorheen, wat met 12 van de 19 zetels ook goed kan. Het
betekent wel dat Gemeentebelangen/VVD en Dorpen Centraal hun steun aan het
Tubbergs Akkoord intrekken. De wethouder van Gemeentebelangen/VVD stapt ook
uit het college. Zo leidt de verhouding van het gemeentehuis een bestuurscrisis in.
Partijen steunen nog steeds het Maatschappelijk Akkoord, maar de verhoudingen zijn
niet meer vergelijkbaar met de eerdere periode. En met gespannen onderlinge ver-
houdingen blijkt het heel lastig om goed en open met de gemeenschap samen te
werken. Dat wordt nog bemoeilijk door Corona. Of, zoals een geïnterviewde het na-
deel van digitaal vergaderen verwoordt: “Je moet momenten inplannen om ruzie te
maken, en ook om het weer goed te maken.”

Het werken met het Maatschappelijk Akkoord zorgt nog voor een onvoorziene com-
plicatie. De werkwijze was ingezet om de verhouding met de inwoners te verbeteren.
Dat lukte ook goed. Maar vervolgens werd Tubbergen een ‘voorbeeld’ voor heel veel
andere gemeenten. Het ‘Tubbergse Model’ werd op allerlei plaatsen breed uitgeme-

ten. Dat maakte de verwachtingen ook hoger. Toen het goed ging was dat leuk, maar toen het moeizaam ging lopen begon dat tegen te werken. "Hadden we het maar gewoon op zijn Tubbergs gedaan en niet op festivals in tenten gaan staan om te zeggen hoe goed we zijn," zegt een geïnterviewde daarover. Het met trots uitdragen van de nieuwe werkwijze zorgde een tijd voor extra elan, maar daarna voor hoge verwachtingen en een zekere gene toen die niet meer konden worden waargemaakt.

Spelregels, procesafspraken, monitoring

Typerend voor de aanpak in Tubbergen is dat men gewoon aan de slag is gegaan en al doende de werkwijze heeft geprobeerd verder aan te scherpen. Dat zorgde voor veel energie en enthousiasme, maar het betekende ook dat er weinig vast lag. Dat zorgde voor onduidelijkheid, voor alle betrokkenen. Zo wordt aangegeven dat de rollen van raad, inwoners, wethouders vaak niet duidelijk waren voor iedereen. Dat was al moeilijk voor iedereen die er van het begin bij was, maar helemaal voor nieuwe raadsleden en nieuwe ambtenaren. Iedereen snapte het principe wel, *naar de kernen toegaan om tot ideeën en voorstellen te komen*, maar hoe dat in de praktijk werkte was lastiger.

Doordat er weinig inhoudelijke lijnen waren was het voor inwoners niet zo duidelijker waar de gemeenteraad voor staat en wat de inhoudelijke kader waren waarbinnen hun initiatieven zouden moeten vallen. Er zijn geen documenten gemaakt waarop men op terug kan vallen. In het begin, toen de verhoudingen binnen de raad nog heel goed waren, werkte dat juist goed. De raad was het vaak snel eens over wat wel en wat niet kon. Later werd dat lastiger en waren de verhoudingen meer gespannen. Het gebrek aan inhoudelijke kaders deed zich toen meer voelen.

Betrokkenen geven ook aan dat er weinig tijd was om onderweg bij te stellen, of om met elkaar het gesprek te voeren over hoe het ging. En over de vraag hoe het contact met de samenleving verliep en hoe dat beter zou kunnen werd al helemaal amper gesproken. Niet omdat niemand het wilde, maar geïnterviewden geven aan dat dat vooral kwam doordat er geen overleg voor beschikbaar was. Het stond nergens echt op de agenda en dan gebeurt het ook niet. Er was wel een werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing, waarin elke twee maanden de voortgang van het Maatschappelijk Akkoord werd besproken. Maar dat overleg kwam na verloop van tijd op een lager pitje te staan en het ging ook meer praktisch over de voortgang van het akkoord, niet over de onderliggende dynamiek. Bovendien bemoeilijkt ook Corona om het gesprek hierover te hebben. Aan het einde van de raadsperiode is er wel geëvalueerd, maar niet tussentijds.

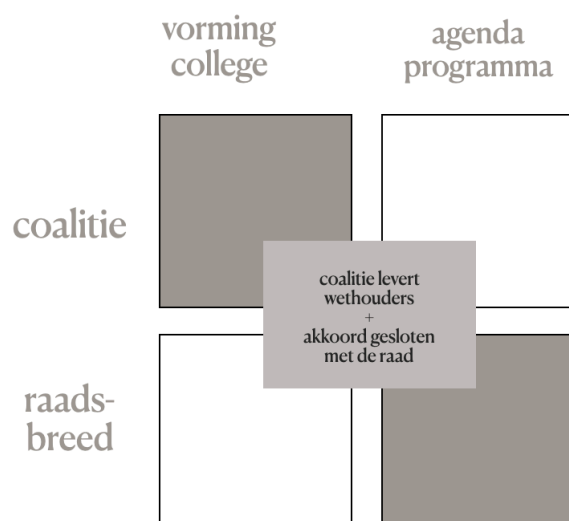
Wat volgens geïnterviewden wel heel goed uitpakte was het werken met de ambtelijke buurtmannen en vrouwen. Zij vormden een cruciale schakel tussen de inwoners en

de gemeente. Dat maakte de gemeente veel laagdrempeliger. Inwoners wisten wie ze moesten bellen of bevragen, en andersom wisten deze ambtenaren ook heel goed hoe de stemming in de gemeenschap was. Deze functies waren direct gerelateerd aan het werken met het Maatschappelijk Akkoord, maar zouden volgens geïnterviewden veel breder toegepast kunnen worden.

8.4 Welke lessen zijn er te trekken?

Wat voor samenwerking is het Maatschappelijk Akkoord in Tubbergen?

De werkwijze in Tubbergen is te kenmerken als een raadsbreed inhoudelijk programma en een door een coalitie gesteund college. Het Maatschappelijk Akkoord is door de gehele raad ondertekend, het Tubbergs Akkoord door alle partijen behalve één. Belangrijk is hier vooral dat partijen de geest van het raadsbreed werken geprobeerd hebben invulling te geven. Het CDA heeft in Tubbergen de absolute meerderheid, maar heeft bewust de andere partijen proberen te betrekken.



figuur 12

Wat Tubbergen uniek maakt is de maatschappelijke dimensie. De basis van de inhoudelijke agenda is hier niet zozeer het akkoord dat raadsfracties *met elkaar* sluiten, maar het inhoudelijke programma dat vanuit de kernen en de inwoners is opgesteld. De gemeenteraad hanteert dat - raadsbreed- als inhoudelijk programma, dat het college gaat uitvoeren. Maar het is dus een akkoord van gemeente én gemeenschap. Met het accent bij de gemeenschap en dan vooral in de kernen.

Tubbergen is daarmee een tamelijk unieke casus. Het raadsbreed werken blijkt, als we op de ervaringen in Tubbergen afgaan, een belangrijke succesfactor voor het werken met een Maatschappelijk Akkoord. In de beginperiode, toen de gemeenteraad vrij soepel raadsbreed werkte, was de interactie met de samenleving gemakkelijker dan in de latere periode waarin de raadsbrede samenwerking afbrokkelde. Een raad die vanuit gemeenschappelijkheid en met elkaar het gesprek met de samenleving aan gaat is beter in staat om de interactie met inwoners goed aan te gaan.

De ervaringen in Tubbergen met het raadsbreed werken en vooral het maatschappelijk akkoord zijn goed te noemen. Betrokkenen benoemen de energie en inspiratie die het losmaakte bij inwoners en raadsleden, de verbeterde verhoudingen tussen de gemeente en de gemeenschap, en positiviteit die dat in de kernen en in de gemeenteraad losmaakte. Zo kon Tubbergen de uitdagingen goed tegemoet treden en werd er veel bereikt.

Tegelijkertijd kende deze manier van werken ook keerzijden. Geïnterviewden wijzen heel praktisch op de hoeveelheid tijd en energie die nodig is om dit als raadslid, en als inwoner, goed te doen. Het is een werkwijze die veel tijd kost. Raadsleden moeten en willen veel in de kernen zijn, om in de avonden en weekenden met de inwoners de gesprekken te voeren. Ambtenaren ondersteunen dat proces en dat vraagt ook van hen veel. Dat is inzet die veelal naast het reguliere werk speelt. Inhoudelijk komt een belangrijk deel van de agenda in Tubbergen voort uit de gesprekken met de kernen, maar dat betekent niet dat de interne processen daardoor overgeslagen kunnen worden. De gemeenteraad vergadert nog steeds, er zijn nog steeds stukken om te lezen, de raad controleert nog steeds het college en er zijn heel veel taken die gewoon bij de gemeente zelf liggen. Zo zorgde de werkwijze in Tubbergen veel veel energie, maar ook voor veel werkdruk.

Gaandeweg de periode kwam vaker de vraag op tafel hoe de ideeën, plannen en prioriteiten van inwoners in de kernen zich verhouden tot de prioriteiten van de gemeenteraad. De raad is en blijft kaderstellend, maar op welke kaders beroept men zich? En wat bijvoorbeeld als de kaders van de raad, die mogelijk in eerste instantie ook voortkomen uit sessies met inwoners, knellen met een concreet initiatief in één van de kernen? Wat heeft dan voorrang? En nog meer basaal, hoe en waar wordt dat gesprek dan gevoerd? Zo waren er allerlei vragen omtrent de procedure en werkwijze die onderweg beantwoord moesten worden. Dat zorgde voor onduidelijkheid bij zowel de raad als bij inwoners. De les vanuit Tubbergen is hier dat deze manier van werken ook vraagt om andere spelregels en afspraken.

Een andere les van Tubbergen sluit hier op aan, maar is er ook wat tegenstrijdig mee. De kracht van Tubbergen is volgens geïnterviewden dat men gewoon aan de slag is

gegaan. Het gaan doen, in plaats van er heel lang over nadenken. Veel problemen lossen zich onderweg op. En het gemeenschappelijke gevoel zorgt er ook voor dat veel problemen makkelijker samen te bespreken zijn. De verhoudingen werden steeds beter, de energie was goed, en dan zijn ook problemen goed samen op te lossen. Beter dan wanneer je alles vooraf eens moet worden en er al snel een onderhandelingsproces, met winnaars en verliezers ontstaat. Dit *gewoon beginnen* betekende wel dat later in het proces veel zaken niet geregeld bleken. De *doenersmentaliteit* die aan het begin helpt, zit later soms in de weg.

In Tubbergen geeft men aan dat vooral afspraken over hoe je met elkaar omgaat en je het gesprek voert over hoe het gaat van belang zijn. Dan is er ruimte om spelregels af te spreken of bij te stellen, en te regelen wat geregeld moet worden. Dan kan je onderweg ook bijsturen, als het lastig wordt. Nu was het proces kwetsbaar en toen een aantal sleutelfiguren wisselde was het moeilijk om de werkwijze vol te houden. Een periodiek overleg dat dit soort zaken op de agenda heeft staan kan dan helpen.

Men is in Tubbergen trots op de manier waarop het proces van samenspraak met inwoners in de praktijk werd gebracht. Daarin vindt men zichzelf voorop lopen. Er waren de Buurtmannen en Buurtvrouwen, maar de gemeente leidde daarnaast ook mensen om op avonden groepjes te begeleiden en de inhoudelijke discussie goed te voeren goed te voeren. Tijdens de avond, maar ook vooraf en achteraf. De proceskwaliteiten zijn heel sterk verbeterd. Dat resoneerde heel goed in de gemeenschap. Mensen waren heel gedreven om mee te doen en mee te ontwerpen. Het 'probleem' was misschien wel vooral het succes van de bewonersavonden: hoeveel kun je nog behappen en waar moet je als gemeente toch weer grenzen gaan stellen?

Een les van Tubbergen is dus dat het *kan*. Inwoners kunnen meedoen en meebeslissen over hun gemeenschap. Een gemeente *kan* dat proces ook faciliteren en er zelf in deelnemen. Participatieve democratie is mogelijk, zo laat Tubbergen zien.

Een politieke vraag is hoe nu de verhoudingen tussen gemeenteraad en samenleving is. In Tubbergen werd gekozen voor een belangrijke rol van inwoners. De gemeente in de samenleving, niet bovengeschiedt maar nevensgeschiedt. Maar het primaat van de politiek geldt ook nog. In de praktijk van Tubbergen zijn raadsleden volgend aan inwoners, maar soms moeten raadsleden ook sturend zijn. De gemeenteraad is de volksvertegenwoordiging. Dat wringt soms. Tubbergen laat zien dat participatieve democratie in de praktijk kan, en dat een gemeenteraad daar in mee kan doen. Maar de principiële vraag waar het politieke primaat ligt is daarmee nog niet beantwoord. Dat is een vraag die Tubbergen oproept: nu we hebben gezien dat het kan, is de vraag ook of en hoe het moet?

Lijst van geïnterviewden in Tubbergen

Naam:	Datum:
Roy de Witte, wethouder	23 februari 2022
Erna Ekkelkamp, ambtenaar/bestuursadviseur	23 februari 2022
Noortje Haarman, raadslid VVD	2 maart 2022
Alexander Plegt, Dorp Centraal	2 maart 2022
Ellen List, ambtenaar	8 maart 2022
Patricia Ankersmid, ambtenaar	8 maart 2022
Helga van Limbeek, griffier	8 maart 2022
Wilmien Haverkamp, burgemeester	14 maart 2022
Hilde Berning, wethouder	23 maart 2022
Erik Volmerink, wethouder	23 maart 2022
Jolande Scholten, gemeentesecretaris	28 maart 2022
Henk Wessels, raadslid PvdA	14 april 2022

HOOFDSTUK 9

VELSEN

9.1 Aanleiding: de aanloop naar het raadsakkoord in Velsen

Opzet van de case-gemeente Velsen

In de gemeente Velsen heb ik 10 betrokkenen van het Raadsakkoord *Samenspel Gemeente Velsen 2018-2022* geïnterviewd. Daarnaast heb ik documenten geanalyseerd en heb ik een media-analyse uitgevoerd. Verder heeft Velsen een eigen evaluatie uitgevoerd [Periklesinstituut/Gemeente Velsen 2021], die ik voor deze casus-beschrijving heb meegenomen.

Waarom startte men in de gemeente Velsen niet op de traditionele manier door naast het coalitieakkoord ook een raadsakkoord te sluiten? Wat was de bedoeling van het werken met het raadsakkoord. Welke redenen had men om er mee te starten en waar was men op uit? Welke problemen wilde men oplossen met een raadsbrede samenwerking. Ik ga ook hier in op de beelden uit de praktijk over het Raadsakkoord: de totstandkoming van het Raadsakkoord, het werken hiermee, de wethoudersaanstelling en de spelregels om zo iets te kunnen zeggen over de ervaringen en opbrengsten en uitkomsten van het Raadsakkoord.

9.2 Redenen om te starten met een raadsakkoord in Velsen

Wat vooraf ging: de aanloop naar het Raadsakkoord

De gemeente Velsen, een gemeente met ruim 68.000 inwoners in de IJmond-regio (Midden-Kennemerland), in de provincie Noord-Holland, heeft in de periode 2018-2022 een gemeenteraad met 33 raadszetels, verdeeld over 10 partijen. Na de verkiezingen van 2018 wil de grootste partij (Velsen Lokaal) het anders doen. De vraag wordt tijdens de informatiefase op tafel gelegd of partijen bereid zijn om na te denken over het starten met een raadsakkoord. De directe aanleiding daarvoor is een workshop die een van de raadsleden van de grootste partij al in 2005 volgde, waarbij het ging om het werken vanuit overeenkomsten in plaats van verschillen. Die vraag heeft haar sindsdien altijd bezig gehouden, ook in de recente periode in de raad van Velsen. Zou het niet mogelijk zijn om ook in Velsen vanuit gezamenlijkheid te werken, in plaats van vanuit de verschillen tussen coalitie en oppositiepartijen?

Dat idee van het werken vanuit overeenkomsten wordt door de partij al bij de verkiezingen zowel in 2010 als in 2014 op de agenda gezet. Maar telkens blijkt de tijd nog niet rijp. Andere partijen voelen er nog niets voor. Ze zijn bang dat dat ten koste gaat van het onderscheidend vermogen van partijen. Kunnen kiezers zich dan nog wel herkennen in de verschillende partijen?

Voorafgaand aan de verkiezingen van 2018 wordt er een overzicht gemaakt door de griffier met verschillende vormen van akkoorden: van maatschappelijk akkoord tot coalitieakkoord. Dit heeft als doel om de raad een betere start te geven en met een betere set afspraken tussen raad en tussen raad en college te kunnen starten. Zo krijgt de raad al wat gevoel bij de verschillende mogelijkheden die er voor inhoudelijke programmering en collegevorming zijn. En wordt het idee al wat opengebroken dat een meerderheidscoalitie de enige vorm voor na de verkiezingen. Partijen zijn het er over eens dat het vooral gaat om een goed bestuur voor Velsen. De vorm die daar bij past zou het moeten zijn.

In 2018 wordt Velsen Lokaal de grootste. Partijen willen het dit keer wel proberen. Ze geven aan dat ze er naar toe zijn gegroeid om het raadsakkoord een serieuze kans te geven. De sfeer in de Velsense gemeenteraad is goed, journalisten noemen het ook wel de 'Knuffelraad'. Men bespreekt veel met elkaar en is altijd ook op zoek naar een compromis: men wil het beste voor Velsen. De onderlinge verhoudingen zijn goed en de partijen vinden het belangrijk om die verhoudingen nu ook vorm te geven in een andere vorm voor het lokaal bestuur. Velsen wil het dit keer met een Raadsakkoord gaan proberen.

De bedoeling van het raadsakkoord

In Velsen noemen de betrokkenen een aantal redenen om met een Raadsakkoord aan de slag te gaan. Als belangrijke achtergrond geldt daarbij dat de verhoudingen in de gemeenteraad al jarenlang goed zijn en met de jaren ook steeds beter zijn geworden. Ook vanuit de traditionele verhouding van coalitie en college werkt men in Velsen al langer met veel raadsbrede overeenstemming en een op consensus en samenwerking gerichte houding van raadsleden. Raadsleden vinden het belangrijk om hun collega's mee te nemen, om elkaars standpunten te begrijpen en te respecteren, en om daar in de besluitvorming rekening mee te houden. Het raadsakkoord biedt hen, zo hopen ze, de vorm waarin deze in de praktijk al gegroeide houding ook in de formele bestuursvorm terug kan komen: het is een formalisering van de al gegroeide praktijk.

In Velsen is het idee dat de maatschappelijke thema's voorop moeten staan, niet het politieke spel om de bestuurlijke macht. Daarbij hoort het idee dat de raad voorop staat en dat de maatschappelijke kwesties alleen door goede samenwerking echt

goed kunnen worden aangepakt. Door middel van het raadsakkoord hopen de raadsleden dus tot betere oplossingen voor de vraagstukken te komen.

Een andere belangrijke ambitie met het raadsbreed werken was het dichterbij de samenleving brengen van het bestuur. De raad wilde dicht bij de samenleving staan en het democratische proces voor burgers en maatschappelijke partijen toegankelijker maken. Daarom moest het raadsakkoord niet alleen een bestuurlijke feestje zijn, maar juist de samenleving betrekken. Participatie is voor raadsleden één van de belangrijkste motivaties om de raadsbrede samenwerking te zoeken. Het lokaal bestuur moet laagdrempelig en toegankelijk zijn voor burgers.

Een laatste bedoeling van het raadsakkoord die veel genoemd wordt door betrokkenen is het doorbreken van de dominantie van het college. Dat klinkt volgens hen negatiever dan bedoeld, omdat het vooral betekent dat men wil dat de raad zelf weer meer aan het roer komt te staan. Tot voorheen was er ondanks goede verhoudingen in de raad zelf toch vaal sprake van een college dat met een meerderheid achter de hand wat verder op de raad vooruit liep. De collegevoorstellen kwamen dan bij de raad, die er mee kon instemmen of niet. Vanuit goede bedoelingen zo gedaan, maar het betekende wel dat de discussie niet echt meer in de raad plaatsvond. Nu willen raadsleden dat proces omdraaien: het inhoudelijke debat in de raad, het college de uitvoerende partij voor de uitkomsten van die debatten. Dus de raad aan het roer en het college in een uitvoerende rol.

Het opstellen van het raadsakkoord

In Velsen waren voor de verkiezingen al een aantal belangrijke stappen gezet. Zo speelde er al langer de gedachte van het nemen van de samenwerkingsgedachte als uitgangspunt voor het gemeentebestuur. En in de aanloop naar de verkiezingen was er een thema-avond, waarop raadsleden kennis konden nemen van de verschillende vormen van coalitievorming en lokaal bestuur, variërend van een maatschappelijke akkoord tot een raadsakkoord. De griffier was bij de organisatie van deze activiteiten de drijvende kracht. Zo ontstond er in het samenspel van een positieve gemeenteraad en een enthousiaste en innovatieve griffier een krachtige stroom voor het werken met een raadsbrede samenwerkingsvorm.

De griffier wordt de opdracht gegeven om neutrale verkenningen te doen, om te zien hoe partijen tegen een raadsakkoord aankijken. In deze verkenning blijkt dat eigenlijk alle partijen enthousiast zijn. Daarop wordt een werkgroep geformeerd om het raadsakkoord voor te bereiden. Een eerste stap daarbij is om te zien wat een raadsakkoord nu precies is, omdat er veel verschillende belevingen zijn over wat een raadsakkoord is en hoe dit werkt. Tegelijkertijd wordt er ook een college gevormd dat kan steunen op een meerderheid in de raad. De grootste partijen dragen kandidaten voor

die wethouder kunnen worden, en zij worden positief beoordeeld door nagenoeg de hele raad. Twee oud collegeleden komen wel in de raad, maar worden daarna elders wethouder of vertrekken. Zo is er in Velsen eerst een college, met een eigen coalitieakkoord, en pas daarna een inhoudelijk raadsakkoord.

Dit proces bemoeilijkt het begin wel. Bij de eerste bijeenkomst om te starten met het raadsakkoord zijn alleen de coalitiefracties aanwezig en laten de oppositiefracties het proces in eerste instantie nog aan zich voorbij gaan. Zij hebben het gevoel dat de keuzes al gemaakt zijn, er is immers al een coalitieakkoord. Coalitie en oppositie zijn het niet eens over de invulling van het proces en hoe het raadsakkoord zich verhoudt tot het al bestaande coalitieakkoord. Wat heeft het nog voor zin om een raadsakkoord te sluiten als er al een akkoord is. Als oplossing kiezen partijen ervoor om de burger centraal te stellen. Er is weliswaar een coalitieakkoord, maar eerst wil men in gesprek met de inwoners. Er wordt besloten dat het naar aanleiding van die consultatie van inwoners op te stellen raadsakkoord leidend moet zijn voor het collegeprogramma. Heel de raad vindt dat de raad over het *wat* gaat, en het college over het *hoe*.

Voor het opstellen van het raadsakkoord gaat de griffier met de vanuit de raad aangestelde werkgroep in de rol als procesbegeleider aan de slag. Uit de gesprekken met inwoners zijn de centrale thema's naar voren gekomen. De genoemde "thema's" zijn: Wonen & de Woningbouw opgave, Leefbaarheid & Veiligheid, Klimaat & Milieu, Mobiliteit & Bereikbaarheid, Ondernemend & Duurzaam, Arbeidsmarkt, Werk & Inkomens, Vitaal & Sociaal, Onderwijsklimaat, Kunst, Cultuur, Recreatie & Toerisme, en Regionale Samenwerking. De werkgroep en de griffier beginnen met het schrijven van teksten, waarbij ze steeds de verkiezingsprogramma's als uitgangspunt nemen, daarin de overeenkomsten zoeken, en die bij elkaar brengen. Zo ontstaan conceptteksten over de verschillende maatschappelijke opgaven voor Velsen.

Vervolgens organiseert de procesbegeleider voor elk van die thema's een *thema-avond* waarop een werkgroep vanuit de raad voor die opgave de conceptteksten bespreekt en de leden op zoek gaan naar een gezamenlijke missie voor dat thema. De werkgroep is een afvaardiging van de gemeenteraad. Het vertrouwen is er dat deze werkgroep het doet, en daarna is er ruimte om het ook aan te passen. Zo kan de werkgroep ook echt meters maken.

In het proces is ook de nodige aandacht voor *pijn*: hoe om te gaan als partij die voorheen in het college zat en nu geen wethouder meer levert? En hoe om te gaan met partijen die weliswaar meegaan met het raadsbrede voorstel voor in het raadsprogramma, maar daarbij naar hun eigen gevoel toch een behoorlijke veer moeten laten? Zo wordt er volgens betrokkenen in de beginperiode veel geïnvesteerd in de relatie. Het raadsakkoord gaat over samenwerking en zoekt de consensus, maar dat be-

tekent niet dat er niemand teleurgesteld is of dat iedereen zijn of haar zin krijgt. Daar wordt in deze eerste periode expliciet rekening mee gehouden. Betrokkenen spreken er met elkaar over en dat versterkt de samenwerkingsbereidheid nog verder.

Hierbij blijkt ook dat het raadsakkoord sommige pijn juist verzacht. Vroeger was erbij verkiezingen altijd een duidelijk verschil tussen winnaars en verliezers, tussen oppositie en coalitie. Nu voelde dat anders. Geïnterviewden geven aan dat het raadsakkoord dingen in de weken na de verkiezingen echt de toon zet. Niet het chagrijn of de boosheid van partijen die niet mee mogen doen, maar in gezamenlijkheid als gemeenteraad aan de slag met nadenken over teksten waar iedereen zich in kan vinden. "Dat heeft", zo noemt een geïnterviewde het, "iets gedaan in helende zin. Het weer dichtert tot elkaar kunnen komen en juist op zoek gaan naar de overeenstemming in plaats van naar de verschillen." Na de snelle aanstelling van het college had Velsen eenvoudig in een coalitie-oppositie-strijd kunnen vervallen, maar dankzij de dynamiek van het raadsakkoord keerde die tegenstelling zich om: raadsbrede samenwerking als basis, met een door een coalitie gesteund college die met de uitvoering aan de slag gaat.

Aanstelling en invloed van de wethouders

De aanstelling van de wethouders was in Velsen bijna een belemmering voor het werken met een raadsakkoord. Hoewel er vanaf het begin af aan al veel animo was voor raadsbreed werken ging het na de aanstelling van het college bijna mis. Aan het begin van het formatieproces maakt men in Velsen de keuze om eerst het college te vormen en dan pas het, raadsbrede, programma op te stellen. Daarvoor wordt een ronde gemaakt, door de lijsttrekker van de grootste partij, die als formateur optreedt. Uit die ronde volgt een meerderheidscollege. Althans, er is een aantal partijen (Velsen Lokaal, VVD, LGV, GroenLinks, PvdA) dat bereid is om een wethouder te leveren en die partijen hebben samen een meerderheid in de raad. Volgens geïnterviewden was het motief voor het kiezen voor *deze* wethouders niet zozeer hun partijaffiniteit en het vormen van een meerderheid, maar ging het er veel meer om dat dit de betrokkenen geschikte kandidaten leken. Het ging volgens hen dus niet zozeer om een meerderheidscollege, maar om een college van goede mensen, met een meerderheid. Daarbij waren dit ook mensen die het met elkaar wel aan wilden gaan: er was onderling vertrouwen. Dat intermenselijke aspect speelde ook een rol. Dat werd bovendien belangrijk gevonden, omdat men zich realiseerde, of de verwachting had, dat onderling vertrouwen was in een constructie met een raadsakkoord. Dat was immers een andere manier van werken en dan zou het helpen als wethouders het met elkaar zagen zitten.

Tegelijkertijd zagen andere partijen hier vanuit hun perspectief een traditioneel meerderheidscollege ontstaan. En dat maakte hen ineens tot oppositiepartijen, terwijl

ze dat juist niet wilden en ook niet zo hadden afgesproken. Dat zette de verhoudingen aan het begin van het proces meteen op scherp. Helemaal toen ook bleek dat het niet alleen ging om het aanstellen van wethouders en het vormen van een college, maar dat daar ook een inhoudelijk programma bij hoorde, van punten waar het college mee aan de slag zou gaan. Dat voelde voor anderen als het passeren van het raadsbrede proces.

In het deel hiervoor, over de totstandkoming van het raadsakkoord, heb ik al beschreven hoe deze horde uiteindelijk toch werd genomen en het lukte om partijen toch weer aan tafel te brengen. Daarbij werd afgesproken dat het raadsakkoord, dat op zijn beurt weer tot stand kwam na een gespreksronde met inwoners, het leidende inhoudelijke document zou zijn. Het college, dat dus wel kan bogen op een meerderheid, is de uitvoerder van de plannen van de gemeenteraad. De inhoudelijke koers wordt in de raad, en raadsbreed, bepaald. Het college voert die koers uit.

Later in het proces van het inhoudelijk opstellen van het akkoord werkte dit nog positief door, zo geven betrokkenen aan. Het proces was dan in eerste instantie vervelend verlopen, en de samenwerking kwam er door even in gevaar, maar nu deze keuze was gemaakt haalde dat wel veel druk bij het proces weg. Nu was er al een college en wist iedereen waar hij aan toe was. Daardoor konden de inhoudelijke gesprekken ook echt over de inhoud gaan en kon eventueel gevoeld verlies uit de formatie van het college daar ook in meegenomen worden. Zo stond dankzij druk aan de start, het latere proces eigenlijk minder onder druk. Belangrijk hier was wel dat de uiteindelijke kandidaten op zichzelf ook door de meeste raadsleden ondersteund werden. De bezwaren waren vooral gericht tegen het proces, niet zozeer tegen de kandidaten zelf. Dat vergemakkelijkte het proces om voorbij deze moeilijke start te komen.

Werken met het raadsakkoord

Geïnterviewden geven aan dat tijdens het werken met het raadsakkoord er steeds constructieve samenwerking gezocht wordt tussen fracties. Partijen die een wethouder leveren en als coalitie zijn te bestempelen, zoeken contact op het moment dat er oppositie partijen moties en amendementen indienen, om zo het gesprek op gang te brengen. Er wordt door partijen vaak zelfs naar unanimiteit gestreefd. Er werd steeds voor gezorgd dat alle belangen op tafel liggen en ook besproken worden. Soms betekent dat dat er water bij de wijn moet, maar de strekking is altijd "we voeren wel een debat, maar uiteindelijk besluiten we iets dat we allemaal kunnen dragen." Dat lukt in de praktijk natuurlijk niet altijd, maar het raadsakkoord heeft die manier van denken wel heel erg gestimuleerd, zo geven betrokkenen aan. Het was al langer in enige mate in de raad van Velsen aanwezig, partijen wilden altijd al luisteren naar elkaar, maar nu was de werkvorm daar ook expliciet op gericht. Dat versterkte de mogelijkheid en bereidheid tot samenwerken.

Hierbij werkte het vergadermodel dat men hanteerde in Velsen ook mee. Men hanteerde het zogenaamde BOB-model en dat werd fijngeslepen voor het raadsbreed werken. Eerst werden er bijeenkomsten georganiseerd om de beeldvorming te verduidelijken, hier werd het college uitgedaagd om met de raad in gesprek te gaan. Voorafgaand aan de Besluitvormende vergadering in de raad werd bij de Oordeelsvorming de raad maximaal gefaciliteerd om te formuleren hoe zij er over dacht en vanuit daar tot gedeelde standpunten en voorstellen te komen. Dat model is niet specifiek gemaakt voor het raadsbreed werken, maar kreeg in Velsen een raadsbrede invulling.

Het raadsbreed werken lukte bij een aantal thema's heel goed, zo geven geïnterviewden aan. "Je hebt al meteen in de voorfase het goede gesprek: wat is belangrijk, en wat vindt de gemeenteraad nou eigenlijk? Doordat daar al veel op tafel komt te liggen is het voor een college veel gemakkelijker om een besluit te formuleren dat unaniem gedragen wordt," zo geeft een geïnterviewde aan. Deze open discussies maakten het ook mogelijk voor 'coalitie-partijen' om hun eigen inhoudelijke standpunten naar voren te brengen, zonder het gevoel dat zij 'hun wethouder' moesten steunen. Het college bracht nadrukkelijk de raad in positie om inhoudelijk het roer in handen te nemen, dat maakte het voor iedereen vervolgens mogelijk om dat ook daadwerkelijk te doen, ongeacht het hebben van een wethouder of niet.

Dat alles ging uiteraard niet vanzelf, zo benadrukken de geïnterviewden. Er was goede wil en er lag een goed proces, maar dan nog steeds moest er echte en gerichte inzet worden gepleegd om dit te laten slagen. Dat kon ook, omdat er sterke dragers waren in de raad en er ook "vanaf de kant", door bijvoorbeeld de griffie, goed op deze manier van werken werd ingespeeld. Het was voor een deel ook welbegrepen eigenbelang wat het proces vooruit stuwde. Partijen hadden al snel door dat het raadsbreed werken hen veel meer ruimte en invloed gaf dan een traditionele verhouding. Dat gold voor de "oppositie-partijen", maar eigenlijk ook wel voor "coalitie-partijen". Zij konden nu ook vrijelijk meedoen en hun eigen ideeën inbrengen, zonder dat die ideeën verdwenen in een uitonderhandeld akkoord. Waar mogelijk probeerde men ook nadrukkelijk om inwoners bij het proces te betrekken. Dat leidde tot tevredenheid bij partijen, over een werkwijze waarbij de raad en inwoners al aan de voorkant betrokken werden. Dat voelde goed en zette aan tot meer.

Betrokkenen geven dan ook aan dat zij trots zijn op hoe de gemeenteraad werkte. In de eerste termijn de hoofdlijnen, verduidelijken en discussie. In de schorsing wordt er vaak geplust en gemind, en in de raad wordt het vervolgens vaak in grote meerderheid aangenomen. In de tweede termijn wordt vaak met elkaar afgewogen en echt naar elkaar geluisterd, en op deze manier is men niet alleen voor eigen politiek gewin

bezig, maar voor de inwoners van Velsen, zo stelt men.

Een geïnterviewde wijst er op hoe het raadsbreed werken echt goed aansloot bij hoe veel raadsleden hun raadswerk graag wilden: "Het is echt bezieling: bekijk vanuit je hart wat je wilt. De bezieling was er heel duidelijk, omdat iedereen het wilde. Hoewel er in het begin bij twee partijen twijfel is, is er steeds geïnvesteerd ook in hen om het gesprek aan te gaan. Er was echt de behoefte om de input van deze partijen te vragen, en daarmee hun kiezers ook recht te doen. Dat belang zagen we volgens mij allemaal ook echt."

Zo raken langzaam maar zeker de raadsleden ook meer en meer gehecht aan het raadsakkoord. Het wordt langzaamaan meer dan alleen maar een politiek vehikel. Dat wordt zichtbaar en voelbaar als een partij op enig moment dreigt om er uit te stappen. Dat slaat bij de anderen echt in als een bom. Partijen "weigeren" dat het zo loopt en willen er echt gezamenlijk uit zien te komen. Het gaat hier niet zozeer om het incident zelf, maar om de reactie van de anderen: zij gaan pal voor het samenwerken staan en willen de ander er bij houden. Het raadsbreed samenwerken is de norm geworden, het breken daarmee voelt als een hele zware interventie.

Ook als het gaat om de financiën geven geïnterviewden aan dat er juist een strenge financiële cultuur in de raad van Velsen is, zeker in tijden van krapte. Het is zeker niet zo dat het raadsakkoord de sluisen voor allerlei financiële avonturen open zet. Integendeel, de raad is heel voorzichtig met uitgaven en begroot heel behoedzaam. Dat wordt ook zichtbaar als op enig moment het college een voorstel indient, maar de raad breed een voorstel van een raadsfractie steunt dat financieel veel voorzigtiger is. Dat is een klein voorbeeld, maar het is volgens geïnterviewden typerend voor hoe de raad financieel behoedzaam opereert.

Geïnterviewden geven ook aan dat het contact met de ambtenaren in deze vorm beter werkte. Raadsleden communiceren direct met het ambtelijk apparaat en doordat dit regelmatig gebeurt ontstaat een goede band tussen raadsleden en ambtenaren. Het voordeel van deze vorm is dat raadsleden steeds beter geïnformeerd raken en zo ook steeds betere inhoudelijke voorstellen en afwegingen kunnen maken. Zo neemt de kwaliteit van het debat en van de besluitvorming in de raad ook toe. De nauwere relatie met de ambtenaren zorgt er voor dat besluiten in de raad beter en makkelijker genomen worden.

Wat geïnterviewden allemaal aanmerken als een lastige periode, was toen er door tekorten op het sociaal domein alsnog hard bezuinigd moest worden. Daar was iedereen op zich wel toe bereid, maar toen werd wel meer zichtbaar dat het akkoord zelf niet zo scherp was. Wat was nu precies de status van die afspraken, wat stond er

voorop en wat was eventueel makkelijk bij te stellen. Daar was vooraf niet zo over nagedacht, ook niet over hoe de rol van het college bij een dergelijke financiële operatie was ten opzichte van de raad. Uiteindelijk kwam men hier dankzij goede bedoelingen en de nadruk op gemeenschappelijkheid wel uit, maar dat ging niet vanzelf.

Spelregels, procesafspraken, monitoring

Geïnterviewden geven aan dat het belangrijk was dat de raad een commissie instelde (de zogenaamde Regiegroep), die het werken met het raadsakkoord in de gaten houdt. In deze commissie zitten raadsleden, 3 uit de coalitie en 3 uit de oppositie, die een keer in de maand bij elkaar komen om te bespreken hoe zij het vinden gaan: hoe functioneert de raad, en hoe gaat het met de burgerparticipatie? Er heerst een gevoel van gelijkwaardigheid in deze groep. Ook werkt de commissie soms als een waakhond, die helpt signaleren wat er mis gaat in de raad en met het raadsakkoord. Zo was er in Velsen een platform om over de raadsbrede samenwerking te praten. Om er even uit te stappen en het gesprek te voeren over de samenwerking, in plaats van steeds van binnenuit *in* de samenwerking met elkaar te werken.

De Regiegroep werkt vanuit het uitgangspunt dat het werken met een raadsakkoord een lerende organisatie vraagt. Het is een leerproces. Daarom wordt een *Betaraad* georganiseerd organiseren: een vergadering waarin raadsleden met elkaar, college en ambtelijke top en griffie in gesprek gaan over vraagstukken omtrent het werken met een raadsakkoord. De *Betaraad* wordt twee keer per jaar georganiseerd en het idee is dat dit een plek voor verdieping en reflectie is. Hier kan men openlijk spreken over hoe men het werken op deze manier vindt en waar nog de verbetering mogelijk is.

Zo heeft de gemeenteraad van Velsen heeft met de Regiegroep en het instellen van een zogenoemde Bètaraad al tijdens het werken met het raadsakkoord een gremium in het leven geroepen dat op regelmatige basis bespreekt en evalueert hoe het werken met het raadsakkoord gaat. Daarbij wordt door raads- en collegeleden gereflecteerd op hun eigen en elkaars rollen. Hiermee komt een cultuur op gang waarbij dingen worden uitgesproken maar er daarna ook weer een glas met elkaar gedronken kan worden. Deze ruimte voor ontmoeting rondom het raadsakkoord heeft volgens geïnterviewden heel erg geholpen om beter samen te werken, maar vooral ook om van de moeilijkheden te leren en daar sterker uit te komen.

Datzelfde geldt voor een aan het begin van de raadsperiode georganiseerde tweedaagse. Die wordt door geïnterviewden heel belangrijk gevonden, omdat deze de basis vormde voor ook de nieuwe mensen om zich in de raad veilig te voelen. Zo werden zij meteen meegenomen in de op zich goede intermenselijke verhoudingen

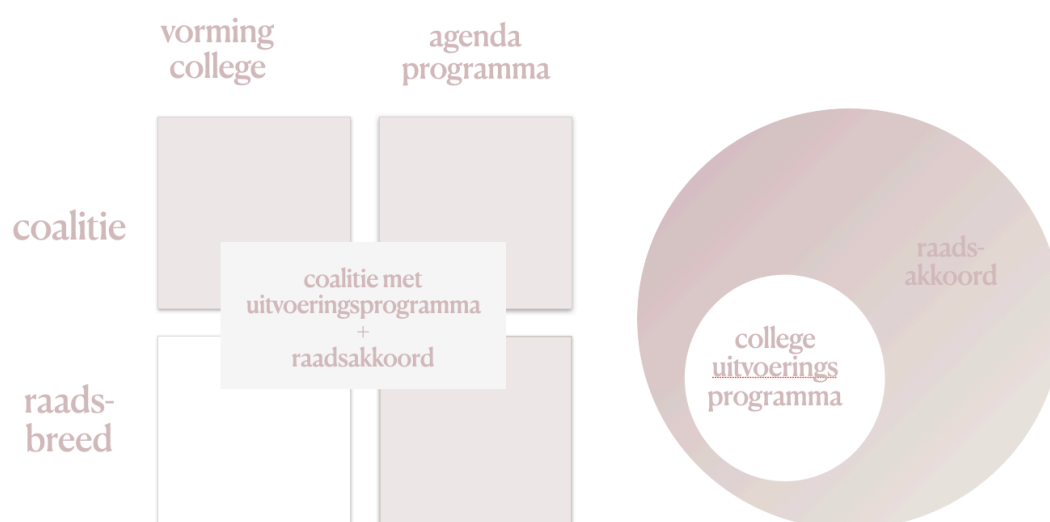
in de raad van Velsen. Dat zette de toon voor het vervolg van het proces en het gaf een vliegende start.

Geïnterviewden zijn dus trots op het werken met het raadsakkoord, op de manier waarop de raad onderling samenwerkte en op de manier waarop raad en college zich tot elkaar verhielden. Maar, zo geven zij ook aan, daarbij was een andere stap in de afgesproken procedure heel belangrijk: "eigenlijk was de afspraak tot meer participatie de rode draad in het raadsakkoord." Het argument voor het raadsbreed werken was voor raadsleden ook dat de buitenwereld meer en eerder betrokken zou worden. Daarvoor waren ook afspraken gemaakt, om voorstellen vroegtijdig te bespreken met de buitenwereld en de deur voor agendering van onderwerpen door burgers ook open te zetten. Dat werkte soms ook relativerend: het gaat niet om de politieke standpunten in de raad, maar kom wat de gemeenschap nodig heeft. Uiteindelijk is die werkwijze ook in concreet beleid omgezet. Er ligt nu een procesontwerp voor wat de gemeente Velsen onder participatie verstaat en hoe dat werkt.

9.4 Welke lessen zijn er te trekken?

Wat voor samenwerking is het raadsakkoord in Velsen

In Velsen werkt men met een door de raad als geheel gesloten inhoudelijk akkoord en een door een meerderheid aangesteld college. Daarbij is wel de afspraak gemaakt dat het college expliciet voor de raad als geheel werkt en het raadsbrede akkoord als kader hanteert. Het eerder bij de collegevorming afgesproken coalitie-akkoord is nadrukkelijk niet de basis voor de samenwerking. Daarmee plaats ik de manier van werken in Velsen in variant C van het kwadrantenmodel (figuur 13).



figuur 13

Geïnterviewden geven aan dat het in Velsen goed werkt. De raad vindt elkaar, maar daarbij geeft men wel aan dat de raad daarvoor ook al heel erg constructief was. In Velsen is de samenwerking in het raadsakkoord geen trendbreuk van eerdere verhoudingen, maar is het meer een bekrachtiging en een versnelling van wat daarvoor al aan cultuur was gegroeid. Er waren al erg goede bestuurlijke verhoudingen en partijen wisten elkaar al goed te vinden.

Dat maakt het volgens geïnterviewden ook mogelijk om in Velsen met het raadsbreed samenwerken al meteen een volgende stap te zetten. In andere gemeenten gaat het nog wel eens vooral over de overeenkomsten en worden de verschillen en tegenstellingen zeker in het begin wat geschuwd. In Velsen is dat niet zo. Daar werd ook heel nadrukkelijk gezocht naar de dilemma's, om die op tafel te brengen. Vanuit de al gegroeide geest van samenwerking konden juist de verschillen ook besproken worden.

Wat men in Velsen ook erg waardeert is dat de raad heel inhoudelijk in positie is gekomen. Niet alleen formeel, maar ook met inhoudelijke kennis van zaken. Daar heeft het college erg bij geholpen en ook de ambtelijke organisatie was daarin belangrijk. Ambtelijk stonden de deuren open en zo konden raadsleden met goede en door-dachte voorstellen komen. Het college heeft heel consequent de raad om het eerste en laatste woord gevraagd. Niet met eigen voorstellen die dan ter bespreking voor-lagen, maar met een inhoudelijk ingeleide en gemotiveerde vraag naar beeldvor-ming en ideeën vanuit de raad. Zo kon de raad echt aan het roer komen en dat bete-kende ook dat in Velsen de 'oppositiepartijen' echt mee konden doen.

Als belangrijke succesfactor voor het raadsakkoord noemen betrokkenen in Velsen de basishouding van de grootste partij, om het écht samen te doen. Dat gaf een belang-rijke stimulans om het na jaren van steeds net *niet* het nu wel op te pakken. Daarbij wordt ook genoemd dat het scheelt dat het samenwerken door de raadsleden, grif-fier, wethouders, burgemeester en andere betrokkenen positief uitgedragen werd. Er was een breed coalitie van betrokkenen die er allemaal voor wilden gaan. Dat zorgde ook voor positieve feedback vanuit de omgeving: Velsen werd al snel in Noord-Hol-land, en later ook landelijk, als goed voorbeeld aangehaald van 'hoe het ook kan'. Ze-ker toen in het land het debat over *bestuurscultuur* hevig werd gevoerd keken allerlei partijen en landelijke media naar Velsen als goed voorbeeld. Dat versterkte ook weer het gevoel in de raad en bij betrokkenen dat men op de goede weg was. Dat bete-kent niet dat het altijd makkelijk was. Maar het één versterkte zo wel het ander.

In Velsen is er erg veel ingezet op de relatie. Niet alleen in directe contacten, maar ook in meer formele zin, door bepaalde overleggen en platforms te creëren. Bijvoor-beeld door middel van de *Regiegroep* en de *Betaraad*, waar 'met de benen op tafel'

besproken werd hoe het raadsbreed werken ging en wat daar beter in kon. Hoewel dit als heel positief wordt ervaren, geven sommige geïnterviewden ook aan dat dit een soort schaduwgemeenteraad werd, die niet in de openbaarheid plaatsvond. Dat zou misschien meer in de openbaarheid moeten, maar dat betekent dan wel weer dat het gesprek ook lastiger in alle scherpheid te voeren is. Soms is een dichte deur nodig om elkaar écht de waarheid te kunnen zeggen en daar dan ook overheen te stappen. Dit is dus een punt van discussie, dat de komende jaren in Velsen verder zal moeten worden uitgewerkt.

Veel geïnterviewden geven aan dat ze het raadswerk op deze manier “veel leuker” vinden. Dat lijkt onbelangrijk, maar het maakt natuurlijk wel uit. Het draagt bij aan de positieve sfeer, die voor samenwerking nodig is. Het maakt ook dat raadsleden met meer plezier en meer gemak meer tijd investeren. Ze zijn betrokken en ze vinden het fijn dat het mogelijk is om elkaar te vertrouwen. Dat maakt het werk leuker en lichter.

Geïnterviewden geven wel aan dat de werkwijze bij de totstandkoming van het raadsakkoord beter kan. Het ging nu net goed, maar de vroege benoeming van de wethouders had het proces ook al meteen in de kiem kunnen smoren. Deze benoeming kan beter raadsbreed gebeuren, zo wordt door geïnterviewden aangegeven. Men heeft het in het begin zo gedaan, omdat men nog zoekend was. Maar nu zou men dat liever anders doen. De ruis die dit proces veroorzaakte kwam uiteindelijk wel goed, maar het was een achteraf gezien misschien onnodige tegenslag.

Sommige betrokkenen geven aan dat ze “echt alle gemeenten een raadsakkoord-gunnen.” Men is heel enthousiast over de werkwijze. Daarbij erkent men wel dat het afhangt van de lokale situatie. Maar, men denkt wel dat ook nare bestuurlijke verhoudingen erdoor kunnen worden doorbroken. Door net als in Velsen te investeren in de relatie, in het samenwerken met elkaar. En in het gaandeweg evalueren en leren van elkaar. Dat kan ook in verstoorde verhoudingen werken, zo menen de meeste geïnterviewden wel.

In Velsen heerst de opvatting dat een raadsakkoord de oppositie juist beter in positie brengt. Dat komt volgens hen omdat de term oppositie verandert: van “tegen de club naar tegen een bepaalde inhoud”. En ergens tegen zijn, betekent ook dat je ergens voor bent. Dat kan dan de basis vormen van een overeenstemming tussen raadsfracties. Nu waren er altijd ook raadsleden inhoudelijk ergens tegen, maar kon daarover het gesprek worden gevoerd. Dat werkt volgens geïnterviewden goed en je kunt er ook politiek mee profileren. “Het raadsakkoord”, zo zegt een geïnterviewde, “maakt het mogelijk om inhoudelijk mee te doen en daarmee kleur te bekennen.” De ervaringen van Velsen zijn dus positief, ook voor partijen die normaliter in de oppositie zouden zijn beland.

Lijst van geïnterviewden in Velsen

Naam:	Datum:
Ruurd Palstra, griffier	28 februari 2022
Franks Dales, burgemeester	2 maart 2022
Koen Radstake, gemeentesecretaris	2 maart 2022
Ilse Stoelman, raadslid GroenLinks	2 maart 2022
Marianne Vos, raadslid Velsen Lokaal	2 maart 2022
Kitty Wolfs, raadslid Velsen Lokaal	2 maart 2022
Leen de Winter, raadslid ChristenUnie	2 maart 2022
Bram Diepstraten, wethouder	3 maart 2022
Ben Hendriks, raadslid PvdA	28 maart 2022
Robert van Kooten, raadslid SP later Velsen Lokaal	3 juni 2022

HOOFDSTUK 10

SYNTHESE

10.1 Bevindingen uit de cases

Elk van de vijf cases heeft zijn eigen kenmerken. Aan het raadsbreed werken wordt in de verschillende casusgemeenten op een eigen manier invulling gegeven. Dat is terug te zien in verschillende varianten, maar ook in bijvoorbeeld de totstandkoming van het akkoord, de motieven daarvoor, de afgesproken en gehanteerde spelregels en de onderlinge verhoudingen. In onderstaande tabellen vat ik de cases samen op een aantal categorieën, die deels betrekking hebben op de fase van *totstandkoming van het akkoord* en deels op de fase van *het werken met het akkoord*.

Fase van totstandkoming van het akkoord

- Titel van het akkoord
- Belangrijke motieven voor raadsbreed werken
- Het proces van totstandkoming van akkoord en college
- Variant en type samenwerking

Fase van werken met het akkoord

- Kernelementen van het raadsbreed werken in deze gemeente
- Spelregels en procesafspraken die men hanteerde
- Onderlinge verhoudingen en hoe die in de periode eventueel veranderden

Wat opvalt in de cases is dat eigenlijk in alle gemeenten er relatief veel energie voor het raadsbreed werken ontstond in de fase van totstandkoming. Eigenlijk in alle gemeenten geven geïnterviewden wel aan dat de fase van het bouwen van het akkoord heel productief en prettig was. Raadsleden komen veel met elkaar in gesprek, meestal ook met inwoners en maatschappelijke organisaties, en zo leren ze elkaar steeds beter kennen. Ze ontwikkelen meer begrip voor elkaars standpunten, ook al delen ze die niet. Zo ontstaat een groepsgevoel en wederzijds respect tussen de voor het werken met raadsakkoord belangrijkste betrokkenen. Achteraf geven geïnterviewden aan dat ze dit de meest inspirerende fase vonden.

Dat klinkt positief, het opstarten van een raadsakkoord geeft dus energie en inspiratie, maar het is ook de opmaat voor een vaak meer kritisch geluid. Onderweg lukt het de meeste gemeenten niet goed om de geest van het raadsbreed werken vast te houden. Geïnterviewden geven aan dat ze dat op zich wel *willen*, maar dat het ze toch niet goed *lukt*. Het is geen onwil, of strategische actie om van het raadsbreed werken

weer terug te gaan naar de klassieke coalitie-oppositie verhoudingen, maar toch gebeurt het. Geïnterviewden geven als belangrijkste oorzaak aan dat er vaak maar heel weinig afspraken zijn over de manier van samenwerken, de procedures en de spelregels. Soms zijn die er wel op hoofdlijnen, of voor één of twee "grote processen" in de gemeenteraad, zoals bijvoorbeeld het opstellen van de Voorjaarsnota of de begroting. Maar heel veel van het dagelijks werk valt daar niet onder en dat neemt de meeste tijd en energie in beslag. Daarin moeten raadsleden en collegeleden, en ook ambtenaren en ondersteuners steeds opnieuw hun weg vinden. Dat lukt vaak ook best goed, maar er zijn altijd dossiers of gevallen waarin dat moeilijker gaat. En langzaam maar zeker telt dat op tot spanningen en (soms) frustraties. Zo blijkt het zonder afspraken over procedures, spelregels en "details" toch écht heel lastig om vier jaar lang goed samen te werken.

Ook bij goede wil zijn er dus afspraken nodig. Dat veel gemeenten ze niet tot op dat niveau hadden uitgewerkt is niet zo gek: het is allemaal nieuw en gemeenten moeten het ontdekken. Ze kunnen geen RvO van een andere gemeente kopiëren of als uitgangspunt nemen. "We waren aan het pionieren," zeggen veel geïnterviewden terecht. En daarbij komt ook dat niet alles al in de opstartfase te voorzien is. Maar feit blijft dat een gebrek aan spelregels en afspraken de case-gemeenten uiteindelijk toch opbreekt. En dat zorgt ervoor dat veel geïnterviewden met een dubbel gevoel terugkijken op hun periode: alsof ze er niet alles uit hebben weten te halen.

We zien ook dat veel geïnterviewden aangeven dat ze achteraf bezien een platform of vehikel misten waar ze het gesprek over de werkwijze konden voeren. Ze voelden het als het ware door de vingers glijpen, maar wisten niet goed hoe en wanneer ze dat moesten bespreken. Het is dus niet alleen belangrijk om afspraken te maken over spelregels, maar ook om spelregels te maken over het gesprek over spelregels. Ook dat gaat blijkbaar niet vanzelf, zelfs niet als de meeste betrokkenen er achteraf wel behoefte aan zeggen te hebben gehad.

Wat opvalt in de cases is dat in de vier jaar er vaak wisselingen optreden, waarbij sleutelfiguren voor de totstandkoming van het raadsakkoord in de periode van het ermee werken wegvallen. Die sleutelfiguren blijken heel belangrijk. Zelfs in een raad waar er al breed draagvlak voor de werkwijze is, is het toch nodig om mensen te hebben die het voortouw nemen. En die bijvoorbeeld actief de eerste stappen zetten als er ergens onduidelijkheid over is. Dit probleem werd verergerd, doordat vervangers vaak komen uit gemeenten waar niet raadsbreed gewerkt wordt. Soms vinden ze het ook maar niks, maar veel vaker voelen ze zich op achterstand staan en zijn ze heel terughoudend om vanuit hun leidinggevende positie de leiding te nemen. De plekken van waaruit natuurlijk en gezaghebbend leiding zou kunnen komen stellen zich dan te-

rughoudend en bescheiden op. En dat vergroot dan mogelijk de spanningen, wat nog meer tot terughoudendheid leidt.

Niet geheel verrassend wordt het raadsbreed werken richting het einde van de periode weer wat lastiger om vol te houden. Deels als gevolg van de oplopende spanningen en de afname van de capaciteit om daarmee om te gaan, maar deels ook omdat de nieuwe verkiezingen er dan aan komen. Partijen willen zich meer gaan profileren en zoeken daarvoor naar goede momenten en thema's. Dat staat wat haaks op het raadsbreed werken. Toch zeggen geïnterviewden zelden dat *dat* de oorzaak was voor breuken in het raadsbreed werken. Er is juist veel begrip voor en partijen gunnen elkaar het zelfs enigszins. Politieke profilering zet het raadsbreed werken dus wel wat onder druk, maar het is zeker niet zo dat dat het grote probleem in de onderzochte gemeenten was. Vanuit de cultuur van raadsbrede samenwerking is het voor geïnterviewden heel goed mogelijk om daar begrip voor op te brengen. En dat leidt dus amper tot vertrouwensbreuken of andere diepe wonden.

In alle onderzochte gemeenten worstelen wethouders, raadsleden, fractievoorzitters, burgemeester en griffie met hun nieuwe rol. Wie het raadsbreed werken serieus neemt merkt al snel dat *alles anders gaat*. Het college geeft bijvoorbeeld aan dat de raad leidend is en dat het college uitvoert. Hoewel dat natuurlijk in alle gemeenten het geval is (of in ieder geval zou moeten zijn) sinds de dualisering, worstelen betrokkenen daarmee. Want hoe werkt dat dan in de dagelijkse praktijk? De wethouder gaat dan in de ene gemeente maar voor elk onderwerp langs alle fracties, terwijl in een andere gemeente het college zich juist bijna alleen via de raadszaal of de commissiekamers tot de raad verhoudt: dus niet vooraf met een idee een ronde maken, maar in de raad het gesprek voeren over wat er moet gebeuren, zodat de raad als geheel zijn richting kan geven. Elke vorm heeft zo zijn nadelen en die zien we in de cases ook allemaal terug. Iedereen is op zijn eigen manier aan het zoeken. Ook hier geldt dat dit hoort bij pionieren, maar het zou aan de andere kant ook jammer zijn als dat overal altijd zo blijft.

Interessant is ook de verhouding tot de gemeenschap en de inwoners. In alle gemeenten is die relatie een belangrijke reden om raadsbreed te gaan werken. In Tubbergen krijgt de gemeenschap ook echt inhoudelijk het primaat en werkt men met een maatschappelijk akkoord. In andere gemeenten is er in de opstartfase veel gesprek met inwoners, om de thema's voor de agenda scherp te stellen. Wat wel opvalt is dat gaandeweg de periode er niet bijzonder veel contact is met inwoners, met Tubbergen als uitzondering. Raadsbreed werken is niet opvallend "participatief" te noemen. Wél in de opstartfase, maar in het latere werken niet bijzonder. Bij nader inzien vinden gemeenten ook vooral belangrijk dat het *beeld* dat inwoners van hun gemeenteraad hebben verbetert: niet steeds ruziënd over straat, oneens over elk de-

tail, maar een bestuur en een raad die samen op zoek gaan om de problemen aan te pakken. En die daarbij vanuit samenwerking en overeenstemming werken en denken. En dat doen de onderzochte gemeenten ook oprecht. Het is wat dat betreft niet verwonderlijk dat de geïnterviewden dat als een belangrijke kwaliteit van raadsbreed werken zien. De beeldvorming over het gemeentebestuur, de gemeenteraad en de raadsleden verbetert. Het komt tot rust. Soms zelfs zozeer dat lokale media hun interesse verliezen, bij gebrek aan smeulende crises in de raad.

Wat tenslotte erg opvalt is dat het raadsbrede programma in alle onderzochte gemeenten wel goed is gelukt (en dat daar ook overal veel nadruk op lag), maar dat de collegevorming vaak minder vanzelfsprekend raadsbreed verliep. We zien ook overal dat raden worstelen met de volgorde. Wat moet er eerst geformeerd worden: het college, of toch eerst het akkoord? Soms doen gemeenten het dan maar naast elkaar, en in sommige gemeenten zijn het volstrekt gescheiden processen. Dat roept veel spanningen op. Veel geïnterviewden vertellen dat de collegevorming veel meer klassiek gebeurde, waardoor het juist zo goed en breed doorlopen gesprek voor hun gevoel doorkruist werd. Sommigen hadden er meteen geen goed gevoel meer bij, "we waren ineens weer gewoon oppositie", aldus één geïnterviewde. Dat gevoel kwam vaker voor. Het is ook niet helmaal duidelijk geworden waarom de vorming van het college zo anders werd aangepakt. Gemeenten dachten bijvoorbeeld goed na over de procesbegeleiding voor het inhoudelijke programma, maar grepen dan voor het college toch weer terug naar een klassieke formateur. En naar klassieke constructies. In de onderzochte gemeenten liep dat uiteindelijk vaak wel goed af, deels ook door het heel positieve gevoel wat ondertussen in het samen opstellen van de raadsbrede agenda was ontstaan. Maar het lijkt een dissonant in het proces.

Er kunnen goede argumenten zijn om de samenstelling van het college op een bepaalde manier te doen, maar die werden niet veel genoemd. Het meest voor de hand liggende argument is natuurlijk dat van *de macht*, maar het valt op dat na het rumoer dat ontstaat betrokken partijen die net verkregen "macht" in het college heel snel delen: de gevormde colleges stellen zich in dienst van de raad en doen dat ook oprecht. Het lijkt ze dus niet echt om de macht te doen te zijn geweest. Het lijkt meer 'gewoon zo te zijn gegaan', zonder bewuste afwegingen. Dat zou in de toekomst scherper kunnen, om de problemen die de casus-gemeenten hierdoor hadden te voorkomen.

In de nu volgende tabellen bespreek ik elk van de casussen per categorie meer specifiek. In het laatste hoofdstuk (11) formuleer ik vervolgens de meer generieke conclusies van dit onderzoek als geheel.

Gemeente:	Titel Akkoord:	Belangrijkste motieven voor het raadsbreed werken	Totstandkoming akkoord en college:	Variant
Kaag & Braassem (2018)	<i>Samenwerkingsagenda (SA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Herstel van het gezag van de lokale politiek - Meer betrokkenheid van burgers bij het bestuur. - Meer politiek draagvlak voor beleidsoplossingen. - Uitstraling lokale politiek verbeteren: politieke profilering op samenwerking. 	<ul style="list-style-type: none"> - Er was in 2014-2018 al een raadsakkoord. - Beweging uitgebouwd, verkenning met <i>alle</i> partijen. - Betrokkenheid inwoners. - Lijsten met thema's waarover men verschilt en wat men deelt: basis voor latere SA - Vroegtijdige 'claim' op wethouderspost van enkele partijen. - Goede verstandhouding tussen partijen. - Gezamenlijk ontwerp Vergadermodel 	<ul style="list-style-type: none"> - Variant B (D) - 4 van de 5 partijen levert een wethouder. - Raadsbreed programma en raadsbreed college. - Eén partij kiest er voor om niet mee te doen.
Culemborg (2018)	<i>Raadsprogramma (RP)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Wens om meer vanuit gemeenschappelijkheid te werken. - Voorbij verdeeldheid proberen te komen, zodat het beeld in de gemeenschap ook verbetert.. - Samenleving meer bij lokale politiek en de agenda betrekken. - Vertrouwen in de overheid vergroten, het bestuur meer transparant maken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Voor verkiezingen al verkennende sessies met ervaringsdeskundigen. - Enthousiasme aangewakkerd, sommige partijen nemen RP al in verkiezingsprogramma op. - Procesbegeleider aangesteld voor inhoudelijk proces. - Thema-avonden, werkgroepjes, veel interactie tussen raadsleden onderling, en met de samenleving: heel veel positieve energie. - Collegevorming doorkruist inhoudelijk proces (bijna): separate formateur, neigt naar klassieke formatie. - Grootste partijen leveren wethouders, raadsbrede werkwijze onder druk. - 7 van de 9 fracties ondertekenen het RP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Variant F - Raadsbreed programma, college aangesteld namens coalitie, maar werkt voor de raad. - Maar: na opstapen van één wethouder, wordt opvolger door en namens heel de raad aangesteld. - Daarna eigenlijk een 'hybride' college.

Gemeente:	Titel Akkoord:	Belangrijkste motieven voor het raadsbreed werken	Totstandkoming akkoord en college:	Variant
Enkhuizen (2018)	<i>Raadsbreed Akkoord (RA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Pragmatische reden is dat de formatie vast komt te zitten. - Daarnaast: poging om nieuwe weg in te slaan, bestuurbaarheid en onderlinge verhoudingen te verbeteren en gezag in de samenleving te herstellen. - Werken vanuit wat verbindt, niet wat verdeelt. - Inhoudelijk: kwesties aanpakken. - Onderling: verhoudingen verbeteren. - Maatschappelijk: participatie vergroten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorgeschiedenis van politiek conflict en bestuurscrises. - 2018: Keuze voor periode met 'bestuurders van buiten' tot aan verkiezingen smaakt naar meer. - Formatie loopt vast, daarom raadsbreed als 'alternatief'. - Poging om tot een bestuur te komen. - Door met 'wethouders van buiten': dat is goed bevallen en past in de raadsbrede manier van werken. - Thema-avonden en inhoudelijk proces leidt tot wederzijds begrip en respect. - Ook nagedacht over werkwijze en spelregels: stroomschema en termijnkalender. 	<ul style="list-style-type: none"> - Variant B. - Raadsbreed inhoudelijk akkoord. - Wethouders niet vanuit politieke kleur, maar expertise en kennis. - 'Raadsbreed zakencollege' werkt voor heel de raad.
Velsen (2018)	<i>Raadsakkoord (RA)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Grootste partij wil het anders doen. - De sfeer in de raad is al heel goed, sterk gevoel van samenwerking. - Raad zoekt een structuur die past bij bestaande raadsbrede cultuur. - Maatschappelijke thema's voorop. - Dichter bij de samenleving brengen van het bestuur: meer participatie. - Doorbreken van de dominantie van het college, sterkere positie voor de raad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eerder al verkenningen van mogelijk raadsakkoord. - Grootste partij wil het nu écht proberen. - Griffier trekt het proces. - Thema-avonden werken onderling begrip en vertrouwen. - Gesprek met burgers. - Aanstelling van wethouders doorkruist het proces bijna: klassieke formateur, lijkt op een klassiek college, zelfs met eigen programma. - Vlot getrokken door expliciete keuze van raad en college om het RA leidend te laten zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Variant C. - Raadsakkoord leidend, daarnaast coalitieakkoord als grondslag voor college. - College voert RA uit.

Gemeente:	Titel Akkoord:	Belangrijkste motieven voor het raadsbreed werken	Totstandkoming akkoord en college:	Variant
Tubbergen (2018)	<i>Tubbergs Akkoord (TA) & Maatschappelijk akkoord Tubbergen (MAT)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ingezet traject met inwoners uit vorige periode verder doorzetten. - Kernen centraal in de lokale politiek. - Gemeenschap aan zet, alle ruimte voor initiatief. - Vermaatschappelijking van het bestuur. - Gegroeide gezamenlijkheid in de raad vasthouden. 	<ul style="list-style-type: none"> - CDA heeft na verkiezingen de absolute meerderheid. - Partij kiest voor raadsbrede samenwerking en maatschappelijke oriëntatie. - TA: procesakkoord tussen partijen, gericht op maximale interactie met gemeenschap. - MAT: in interactie met gemeenschap opgestelde agenda. - Raadsleden en ambtenaren langs de kernen. - 5 maanden in gesprek met inwoners. - College ondertussen aangesteld, om akkoord uit te voeren en proces te leiden. - Naast <i>Kernagenda's</i> ook een <i>Kernoverstijgende Agenda</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Variant D - Tubbergs Akkoord, procesakkoord gesloten door 4 van de 5 partijen - Maatschappelijk Akkoord (MAT) ondertekend door de hele raad. - Wethouders zijn geleverd door 3 van de 4 coalitiepartijen. - College voert het MAT en TA uit. - Raad heeft priemaat, nauw contact met de gemeenschap.

Gemeente:	Kernelementen:	Spelregels:	Verhoudingen:
Kaag & Braassem (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - Grijs en blauw blokken: waarover zijn we het eens en waarover niet. - Inwoners betrokken bij het opstellen van de Samenwerkings-agenda. - Oppositie-coalitie denken is er niet meer. - Zorgen over 'doorslaan': is kritisch debat nog wel mogelijk? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wel een Vergadermodel, maar weinig procesafspraken. - RvO is niet aangepast. - Wat op welk moment bespreken? Waar dienen vergaderingen proces voor? Wie neemt wanneer initiatief? - Rol van raad tegenover College soms onduidelijk. - Vooral onderweg zoeken, verkennen en ontdekken van de onderlinge verhoudingen. - Begroting en financiële monitoring wel strak georganiseerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verhoudingen waren al goed, met raadsakkoord nog verder verbeterd. - Soms ingewikkelde positie van enige partij zonder werthouders: 'quasi-oppositie' - Constructieve houding van raadsleden, cultuur van samenwerken ontstaan in de gemeenteraad. - Inwoners gaandeweg de periode minder betrokken
Culemborg (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - Procesbegeleider voor het inhoudelijke proces aangesteld. - Inhoudelijke proces met inwoners geeft veel energie. - Raadsleden leren ook elkaar kennen, wederzijds begrip groeit en biedt stevige basis. - Separate proces rond Collegevorming zorgt voor spanning. - Twee partijen doen niet mee en dat zorgt onbedoeld voor oppositie-dynamiek. - Als belangrijke dragers om redenen vertrekken ontstaat een vacuüm. - Onderweg lukt het niet goed om energie te herpakken, hoewel daar wel de wil toe is. 	<ul style="list-style-type: none"> - Wel inhoudelijk akkoord, maar afspraken en spelregels niet besproken. - Regiegroep die dat probeerde te bewaken. - Aanstelling van wethouders werkte door in latere proces: bleven spanningen hangen. - Belangrijke dragers vertrekken, wie neemt daarna de leiding? - Procedures en werkwijze onderweg niet zo duidelijk, samen ontdekken, maar nu ontstond afwachtende houding. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het opstellen van het raadsprogramma gaf heel veel positieve energie. - De aanstelling van de wethouders zorgde voor verharding. - Toch sporen van oppositie. - Veel goede wil, maar geen kanalen om proces vlot te trekken. - 'Had gekund', maar niemand nam écht de leiding. - Gevoel van wat onnodig moeizaam einde van raadsbrede samenwerking. - Nieuwe raadsbrede wethouder versterkte cultuur van samenwerken wel weer. - Gevoel: langzaam onbedoeld en onnodig toch weer in 'de groef' beland samen.

Gemeente:	Kernelementen:	Spelregels:	Verhoudingen:
Enkhuizen (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - Men start met de inhoud. Er is een gedeeld gevoel van politiek, dat niet gaat over coalitie en oppositie. - In het eerste jaar is er een klein akkoord waar nog niet veel in staat: het geeft richting voor het college en geeft de ruimte om met de raad naar oplossingen en plannen te zoeken. - In het begin veel wisselende meerderheden. Naarmate de verkiezingen komen meer profileringsdrang en zoektocht naar verschil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vooraf goed over nagedacht: stroomschema voor agendering, termijncalender. - Maar, dat blijken toch maar een klein deel en de hoofdlijn van het werken af te dekken. - Invulling open einden gaat moeizaam, iedereen is terughoudend. - Goede wethouders houden het proces op gang, maar geen afspraken over de beoordeling van wethouders door/vanuit de raad. - Goede intenties blijken niet genoeg: meer afspraken over procedures, processen, werkafspraken blijken nodig. - Veel werken met wisselende meerderheden, maar ook veel vragen over politieke profilering. - Leiderschap is belangrijk: niet alleen vanuit de burgemeester, maar vanuit de raad zelf. Positie wisselingen zijn moeilijk op te vangen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verhoudingen waren heel slecht: dat was ook de aanleiding om raadsbreed te gaan werken. Bijna als laatste poging. - Raadsbreed werken helpt goed voor de verhoudingen. - Gedoe verdwijnt, inhoud centraal. - Zakencollege werkt heel goed. - Raad voelt eigenaarschap voor thema's en voor bestuur. - Maar, goede gevoel is moeilijk vast te houden. Glijt langzaam door de vingers. - Vertrek trekkers maakt het moeilijker. - Langzaam toch weer in de groef, met gevoel dat dat niet echt nodig was geweest.
Tubbergen (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - Tubbergen is in essentie een maatschappelijke akkoord. - De samenleving is de drijfveer, ook van de raadsbrede samenwerking. - Kernen staan voorop, met een kernoverstijgende agenda daarnaast. - College voert MAT uit. Raad geeft invulling en controleert. - Intensief contact tussen kern, wethouder en speciale ambtenaar per kern. - Behoeft om primaat voor bestuur bij de samenleving te leggen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig concrete spelregels en procesafspraken vooraf. - Men probeerde al doende te leren. - "Pionieren" als kernwoord. - Later ontstond meer behoefte aan afspraken over werkwijze en procedures in de raad, en in contact tussen raad en college. - Fricities over proces en gebrek aan duidelijkheid ontstonden gaandeweg. - Er was een werkgroep Bestuurlijke Vernieuwing, waarin elke twee maanden de voortgang van het Maatschappelijk Akkoord werd besproken. Maar dat ebde weg, en na Corona was er amper meer gelegenheid om het over de werkwijze, processen en verhoudingen te hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderlinge verhoudingen waren al goed, zijn verder verbeterd. - CDA absolute meerderheid: toch is de cultuur van raadsbrede samenwerking versterkt. - Inbreng bewoners werkte positief door in de raad. - Proces met de kernen maakte veel energie en inspiratie los bij inwoners en raadsleden - Verbeterde verhoudingen tussen de gemeente en de gemeenschap. - Later wel fricties, en zelfs een bestuurscrisis. - Tegen het einde van de periode ontstaat drang tot profilering.

Gemeente:	Kernelementen:	Spelregels:	Verhoudingen:
Velsen (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - Velsen zocht een structuur om de gegroeide cultuur van samenwerken vorm te geven, - Sterk ontwikkelde geest van samenwerken. - Onder het college ligt een akkoord van de formerende partijen. - Maar primaat ligt bij het RA, dat raadsbreed is gesloten. - Raad probeert écht te sturen en richting te geven: raadsakkoord vertaald in een collegeprogramma dat het college moet uitvoeren - Sterk sturende rol van de raad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Het RA bevat spelregels en randvoorwaarden voor werkwijze. - Daarnaast beschreven hoe inwoners te betrekken. - Vergadermodel (BOB) is ingevuld volgens de werkwijze RA. - RvO is niet specifiek aangepast. - Periodiek evalueren van de werkwijze. - Sturing op de werkwijze door <i>Regiegroep</i> en debat in de <i>Beta-raad</i>. - Ruimte voor ontmoeting 'rondom' het raadsakkoord. 	<ul style="list-style-type: none"> - De verhoudingen waren al goed en zijn verder verbeterd. - Raadsleden vinden het raadswerk ook "leuker". - Partijen vinden het belangrijk dat iedereen aanbod komt, gunnen elkaar wat. - Goede relaties worden ook goed onderhouden: bewuste zorg en aandacht voor de verhoudingen, gesprek over organiseren, bijstellen waar nodig.

HOOFDSTUK II

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

11.1 Het Raadsakkoord: een andere invulling aan de lokale democratie

Raadsakkoorden kunnen én mogen

In Nederland is sinds 2014 een groeiende praktijk ontstaan van zogeheten *raadsakkoorden*. Dat wil zeggen, een groeiend aantal gemeenten probeert vanuit een raadsbrede insteek te komen tot *inhoudelijke programmering* en/of *collegevorming*, én probeert gaandeweg de raadsperiode ook in de geest van *raadsbrede samenwerking* te werken.

Staatsrechtelijk gebeurt er daarmee niets bijzonders, in die zin dat de Grondwet noch de Gemeentewet nauwelijks bepalingen bevat over de manier waarop het bestuur gevormd moet worden. Er moet een college van burgemeester en wethouders zijn, dat door een stemming in de gemeenteraad wordt geïnstalleerd. Hoe dat tot stand komt, met welke mate van steun en met welk soort inhoudelijk programma staat nadrukkelijk *niet* in de wet vermeld. Daarin zijn gemeenten dus vrij. Ook over de regeling van werkzaamheden en voor het Reglement van Orde zijn er nauwelijks voorgescreven vereisten. Het is weliswaar zo dat er een gegroeide en veelvoorkomende praktijk is van meerderheidscolleges, maar dat is niet het gevolg van een wettelijk voorschrift of een wettelijke vereiste. Het raadsakkoord kan dus, zo laat de empirie al zien. Maar het mag ook. De wet maakt het werken met raadsakkoorden mogelijk en legt daar ook geen directe of indirecte belemmeringen toe op.

Raadsakkoorden zijn structuur én cultuur

Eén van de meeste zichtbare veranderingen bij het werken met een raadsbrede insteek is het verdwijnen van het onderscheid tussen een gefixeerde coalitie en oppositie. Daarnaast is het principe van het raadsbreed werken dat partijen in eerste instantie steeds op zoek gaan naar de overeenkomsten die ze onderling hebben. Het basisprincipe in gemeenten die met een raadsakkoord werken is dat de raad *begint* met het markeren van raadsbrede overeenkomsten. Dat is de basis. Van daaruit is het zoeken naar manieren om met verschillen om te gaan. Die samenwerkingsgerichte houding is een belangrijke uitdrukking van een raadsbrede insteek.

Zo is een belangrijke conclusie uit dit onderzoek dat raadsakkoorden niet alleen gaan om *formele structuren* (een akkoord, een gevormd college), maar ook om een *manier van werken*: gericht op samenwerking, vanuit de onderlinge overeenkomsten, en van daaruit ook oog voor de politieke verschillen en de tegenstellingen. Een raadsak-

koord is niet alleen *structuur*, maar ook *cultuur*. Een cultuur van samenwerking, met een structuur die dat mogelijk maakt. Zonder de bijbehorende cultuur zal de structuur niet werken. Andersom geldt dat een sterke samenwerkingsgerichte cultuur een stevige basis biedt voor raadsbreed werken, maar dat er zelfs dan toch structuren nodig zijn om het raadsbreed werken vol te houden. Raadsbreed werken vereist investeringen in structuur en cultuur.

Raadsakkoorden gaan over overeenkomsten én over verschillen

In een raadsakkoord zoeken partijen in eerste instantie naar de thema's waarover men het eens is. Vervolgens is er ruimte voor thema's waarover men het niet eens is. Ook in een raadsakkoord is er dus ruimte voor verschillen. Het gaat vervolgens om de vraag hoe raadsbreed werkende gemeenteraden met die verschillen omgaan. Als het niet lukt om voor een bepaald thema tot een raadsbrede overeenstemming te komen, dan wordt gekeken naar de mogelijkheid van wisselende meerderheden. Meerderheidsvorming vindt dan per thema plaats, gaandeweg de raadsperiode.

In dergelijke gelegenheidsmeerderheidsvorming kunnen rond inhoudelijke thema's nog steeds de facto coalities ontstaan. Partijen kunnen elkaar programmatisch opzoeken rondom thema's. Dat is precies de kern van het raadsakkoord: samenwerken gebeurt op inhoudelijke gronden, niet vanuit een in de formatie gefixeerde rol van coalitie of oppositie. Partijen kunnen voor sommige thema's oppositie zijn en voor een ander thema behoren tot de coalitie.

Raadsakkoorden zijn vernieuwing binnenin

Raadsakkoorden zijn meer dan veel andere vormen van "democratische vernieuwing" een proces *binnenin* het lokaal bestuur. Het gaat over een verandering in de primaire processen en positie van het gemeentebestuur en de lokale democratie. En, over de manier waarop betrokkenen hun rol invullen en de vorm die ze daarbij kiezen. Dat is waarom raadsakkoorden vernieuwing binnenin zijn. Veel (pogingen tot) bestuurlijke vernieuwing krijgt vorm door buiten de gemeenteraad nieuwe structuren en werkvormen te creëren. Die komen *naast* de gemeenteraad te staan, soms zelfs met de bedoeling om de deze te vervangen. Denk aan de G1000, referenda en vormen van directe of participatieve democratie.

Raadsakkoorden bevinden zich niet naast, maar in de lokale democratie. Daarom zijn het nooit pilots of experimenten, maar gaan gemeenten meteen *all-in*: ze doen het, of ze doen het niet. Raadsbreed werken betekent dat gemeenten in het diepe springen. Dat maakt de beweging risicovol, want in de primaire processen kan er écht iets misgaan. Maar, het maakt de beweging ook kansrijk: hier valt werkelijke winst te behalen.

Vernieuwing, maar niet zo heel nieuw

In een raadsakkoord krijgen de kernpunten van de lokale democratie op een *andere manier* vorm. Dat is wat we met de vernieuwing door raadsakkoorden benoemen. Toch is het zeker niet zo dat wat we de *klassieke meerderheidscoalitie* noemen er altijd al was. Integendeel, meerderheidscoalities met uitgebreide coalitie-akkoorden zijn een relatief jonge vorm. Daarvoor kenden we in de lokale democratie juist veel zogeheten *afspiegelingscolleges*, die lang min of meer de norm waren. Pas daarna ontstond het werken met coalities en pas weer later werden daar coalitieakkoorden aan toegevoegd. Die werden met de tijd lijviger en meer gedetailleerd en ontwikkelden zich zo tot dwingende kaders voor meerderheidscoalitie zoals we die nu kennen. De dualisering bracht in de praktijk van meerderheidsvorming niet direct verandering, maar was vooral een poging om temidden van die praktijk een scherp onderscheid tussen gemeenteraad en bestuur te houden. In zekere zin was de dualisering daarmee een reactie op de nieuw gegroeide praktijk van coalitiepolitiek, die zich in monistische verhoudingen doortrok tot in de gemeenteraad en daarmee de *politiek* uit de raad dreigde te halen.

Het raadsakkoord verandert niet direct iets aan het dualisme. Wat echter wel opvalt is dat het werken met een raadsakkoord wel een manier is om de gemeenteraad weer meer het hoogste orgaan in de gemeente te laten zijn. En dat in de gemeenten waar men met het raadsakkoord werkt ook aangegeven wordt meer gehoor te willen geven aan de dualisering. De rol van het college neemt dan af, de rol van de raad neemt toe. Dat roept ook weer vragen en discussies op, bijvoorbeeld of de gemeenteraad daarmee niet aan de andere kant veel te bestuurlijk en uitvoerend wordt. Belangrijk voor dit onderzoek is om vast te stellen dat raadsakkoorden *vernieuwen*, in die zin dat ze een afwijking zijn van een gegroeide praktijk. Maar ook, dat die gegroeide praktijk ook weer een afwijking was van een daarvoor bestaande praktijk en dat die veel gelijkenis had met wat we nu als raadsbreed werken duiden. Zo is raadsbreed werken als principe niet *nieuw*. Er is eerder sprake van een pendule die heen en weer gaat van meer meerderheidsgericht en meer raadsbreed gericht; en, wellicht ook, van meer bestuurlijk-collegegericht naar raadsgericht.

Zo zijn raadsakkoorden dus een praktijk, waarin op een *andere* manier invulling wordt gegeven aan de kernvragen die na de gemeenteraadsverkiezingen voor de vorming van het gemeentebestuur beantwoord moeten worden. Nog steeds normaal, maar op een andere manier dan in onze tijd gebruikelijk is geworden vormgegeven. En met daarbij de belangrijke aantekening dat wat in onze tijd gebruikelijk is geworden geen gegeven is, maar op zichzelf ook weer een gegroeide praktijk. Raadsakkoorden zijn in dat opzicht heel gewoon: ze staan in een lange historische traditie en geven invulling aan de te beantwoorden kernvragen voor de lokale democratie. Een heel "normale" vorm van lokale democratie dus.

11.2 *Lessen uit de cases*

Uit de groef komen

Gemeenten die met raadsakkoorden werken doen dat vaak om uit de gefixeerde verhoudingen tussen oppositie en coalitie te komen. Dat is in nagenoeg alle gemeenten in dit onderzoek een belangrijke reden om er mee aan de slag te gaan. In de ene gemeente is de groef dieper dan in de andere. Maar het gevoel heerst wel dat er in een meerderheidscollege nog maar heel weinig ruimte is om gaandeweg de raadsperiode werkelijk debat te voeren. Coalitiepartijen kunnen het akkoord niet loslaten en oppositiepartijen kunnen geen constructieve bijdragen inbrengen, zolang die niet in lijn liggen met wat de coalitie toch al wilde. Daarmee, zo geven betrokkenen aan, is er amper nog ruimte voor werkelijk politiek debat in de raad. Het raadsakkoord kan daarin uitkomst bieden.

Betrokkenen geven aan dat die groef zichzelf versterkt. Omdat oppositiepartijen het gevoel hebben dat al hun constructieve bijdragen toch worden weggestemd door de coalitie gaan ze zich steeds meer richten op negatieve politiek: op wat er ontbreekt, wat er mis gaat, wat de coalitie mogelijk verkeerd doet en proberen ze de voorstellen van de coalitie in negatief perspectief te plaatsen. Bij coalitiepartijen roept dat de reactie op dat ze nog meer dan eerst steun bij elkaar zoeken en hechter gaan opereren. Met nog minder ruimte voor de oppositie, nog meer vooroverleg, nog minder ruimte voor debat. Wat bij de oppositie voor toenemende ergernis leidt, en tot verdere blokvorming aan die kant. Zo ontstaan twee zichzelf versterkende kampen. Het uit die groef komen is voor veel gemeenten een belangrijke reden om met het raadsakkoord te beginnen: “we zijn het over heel veel eens, laten we dat als basis nemen.” De verandering van de omgangsvormen, en daarmee het bereiken van een andere politiek, is voor gemeenten een heel belangrijk doel van het raadsbreed werken. De gemeenten in dit onderzoek die met het raadsakkoord aan de slag gaan geven aan dat ze dat doen om die groef te doorbreken, zodat er weer ruimte is voor andere, positievere politiek.

Een nieuwe groef vormen

Uit de groef komen is één, het vormen van een nieuwe groef is iets anders. Betrokkenen weten vaak waar ze van af willen, maar wat er voor in de plaats komt is niet duidelijk. Deze beweging lijkt op wat in de literatuur over transitie wordt beschreven als de *transitiecurve*. Bij een transitie, bijvoorbeeld de overgang van fossiele energie naar duurzame energie, gebeuren twee dingen tegelijk: de afbouw van het bestaande systeem én de opbouw van een nieuw systeem. Voor betrokkenen is dit spannend, want ze weten niet hoe het nieuwe systeem zal werken. Ze nemen afscheid van het bekende, in ruil voor iets dat ze nog niet kennen en wat zich deels ook onderweg pas zal vormen.

Aan de slag gaan met een raadsakkoord is dus een sprong in het diepe. Waar betrokkenen tegenaan lopen is dat een nieuwe groef er niet zomaar is. Daarvoor moeten ze allerlei zaken regelen, afspreken, doen en vooral ook dingen laten. Veel van wat ze gewoon waren te doen werkt bij een raadsakkoord niet of averechts. Wat bij een coalitieakkoord gebruikelijk en netjes is, kan bij een raadsakkoord tegenovergesteld werken. Hoe dat allemaal werkt is voor alle betrokkenen nog onduidelijk en moet onderweg ontdekt worden. In het onderzoek heb ik een aantal lessen kunnen trekken over wat gemeenten die met raadsakkoorden willen werken kunnen doen om de kansen op succes te vergroten.

Een goed begin is het halve werk

Het valt op dat respondenten in de cases vaak wijzen op het belang van de *start* voor het vervolg van het proces. Dat gaat deels om het maken van goede heldere afspraken waar betrokkenen vervolgens tijdens het proces plezier van hebben. Maar het gaat ook deels over goede relaties en persoonlijke verhoudingen die in die beginperiode ontstaan. Zo geven betrokkenen bijvoorbeeld aan dat ze in het proces van het opstellen van het raadsakkoord allerlei thema-avonden samen bijwonen en daar begrip ontwikkelen voor elkaars positie. Niet alleen voor de inhoudelijke standpunten, maar ook voor 'de persoon achter die standpunten'. Zo zorgt een goede start voor wederzijds begrip en dat blijkt later een belangrijke drijvende kracht voor het werken met het raadsakkoord.

In de cases zien we opvallend vaak dat partijen later in het proces ondervinden dat ze in het voortraject een aantal belangrijke afspraken *niet* hebben gemaakt. Bijvoorbeeld over wat er gebeurt bij nieuwe thema's, of bij onverwachte ontwikkelingen. Of over de vraag hoe het college omgaat met de één of twee fracties die het akkoord niet steunen: gaan ze daar ook langs de fractievergadering, of juist niet? Er zijn allerlei dagelijkse zaken die later van belang blijken, waarover in de opstartfase al afspraken gemaakt zouden kunnen worden. De aandacht gaat in de startfase vooral uit naar het bereiken van een inhoudelijk akkoord en het vinden van overeenstemming over het college, maar het ontwikkelen van goede onderlinge verhoudingen en het doordenken van allerlei praktische en procedurele zaken is net zo belangrijk voor het latere succes van het raadsakkoord.

Dat betekent dat gemeenten die met een raadsakkoord willen gaan werken er goed aan doen om voor de eerste fase veel tijd te nemen. Het is begrijpelijk dat ze ook haast hebben, "de gemeente moet bestuurd worden", maar die investering in het voortraject loont. Tijd nemen voor discussies, elkaars achtergrond leren kennen, begrip ontwikkelen, zijn belangrijke stappen die in het voortraject kunnen worden gezet. Dat mag best een aantal sessies extra kosten. En, het betekent ook dat de keuze om

het voortraject alleen met de fractievoorzitters te doen misschien wel efficiënt lijkt, maar dat daarmee de andere raadsleden niet de kans hebben om elkaar te leren kennen.

Leiderschap en eigenaarschap

We zien in alle cases dat het belangrijk is dat er in de gemeente betrokkenen zijn die *eigenaarschap* voelen voor het raadsakkoord. Mensen die ervaren dat het akkoord van hen is en dat de nieuwe manier van werken ook echt *hun* manier van werken is. Ze hoeven daarin niet voorop te lopen, maar wel het gevoel uitdragen dat dit raadsakkoord van hen is. Dat het een zelf gekozen weg is, en niet opgedrongen. Dat eigenaarschap blijkt belangrijk, zeker later in het proces als er onvermijdelijk problemen ontstaan en er spanningen met het werken met het raadsakkoord zijn.

Daarnaast laten alle cases zien dat het cruciaal is dat er dragende individuen nodig zijn om het raadsakkoord op gang te helpen en op gang te houden. Dat is niet alleen eigenaarschap, maar ook *leiderschap*. Personen die de anderen meenemen en het proces vooruit duwen als het vast lijkt te zitten. Andersom geldt ook dat wanneer op sleutelposities leidinggevenden weinig op hebben met het raadsakkoord, of zij zich erg terughoudend opstellen, het proces ook afremt of vastloopt. Als bijvoorbeeld een burgemeester er niet zoveel in ziet, of zich heel afzijdig opstelt, dan is het moeilijk om het proces verder te helpen.

Daarnaast is het lastig als zich tijdens een raadsperiode wisselingen voordoen, iets wat natuurlijk veel gebeurt. Alle casus-gemeenten kregen er mee te maken. Mensen krijgen een nieuwe baan, er is politiek verloop, of mensen hebben persoonlijke omstandigheden zoals ziekte waardoor ze (tijdelijk) uitvallen. In alle cases is te zien dat dat voor problemen zorgt. Dan is het nodig om te investeren in nieuwe voortrekkers. In sommige gevallen dienen die zich vanzelf aan, maar in een aantal gemeenten gebeurde dat niet. De nieuwe mensen kennen vaak de vorm van het raadsakkoord niet en moeten er nog aan wennen. Er valt dus én een drijvende kracht weg én daarvoor in de plaats komt iemand die het nog niet kent of in sommige gevallen zelfs sceptisch is. Opvolging, vervanging en nieuwe aanwas van drijvende krachten zijn daarom belangrijke thema's voor het werken met een raadsakkoord. Voor de selectie van opvolgers of vervangers zou het ook een expliciet thema moeten zijn: "ben je bekend met het werken met een raadsakkoord en wat vind je er van?" Dat zijn belangrijke vragen bij de selectie van bijvoorbeeld een nieuwe burgemeester, griffier of topambtenaar. Dat is ook een signaal richting de Commissarissen van de Koning, die in geval van waarnemend burgemeesters de belangrijkste stem hebben. In een gemeente met een raadsakkoord is het belangrijk dat ook een waarnemend burgemeester daar mee bekend is, er wellicht ook ervaring mee heeft en in ieder geval positief en ondersteunend tegenover staat.

Het belang van eigenaarschap en leiderschap is er bij klassieke verhoudingen natuurlijk ook. Sleutelfiguren, het woord zegt het al, doen er altijd toe. Maar het gemis is bij een raadsakkoord wel veel groter, omdat bij een klassieke werkwijze iedereen ongeveer weet wat de bedoeling en de normale gang van zaken is. Daardoor kunnen anderen makkelijker het gat opvullen, of beter benoemen wat er niet goed gaat of wat er ontbreekt. De kans dat nieuwe leiders of trekkers opstaan, of het gesprek over wat er niet goed gaat op gang komt, is dan veel groter. Bij een raadsakkoord ontstaat bij afwezigheid van leiderschap veel sneller een vacuüm. Betrokkenen weten niet goed wat te doen, weten niet goed wat hun rol is en ze zijn bang om te interveniëren en daardoor terughoudend. Uiteindelijk wacht iedereen dan op elkaar en langzaam loopt het proces dan vast. Dat laten alle cases wel op enige wijze zien.

Vitale coalities vereisen periodiek onderhoud

In alle cases zien we dat raadsakkoorden niet alleen gaan om een goed ontwerp, maar dat het onderhoud bepalend is. Daarmee bedoelen we dat veel respondenten in de cases aangeven dat ze gedurende de raadsperiode momenten misten om het expliciet over de samenwerking te hebben. Op de plaatsen waar dat wel aanwezig merken betrokkenen op dat het lukt om problemen die zich gaandeweg aandienen samen op te lossen. Zo blijft het raadsakkoord vitaal. Dat lijkt een open deur, maar het blijkt toch lastig. Omdat een raadsakkoord als een "andere" vorm wordt gezien is er in de ontwerpfasen als vanzelfsprekend heel veel aandacht voor het proces. Vaak is er zelfs een onafhankelijke gespreksleider of een procesmanager, die helpt om het proces in goede banen te leiden en daarvoor de gelegenheid schept. Maar bij een raadsakkoord is die zorg voor het proces en het onderlinge goede gesprek tussen betrokkenen ook na die startfase nodig.

De wens om tussentijds het gesprek over de samenwerking te voeren is breed gedeeld. In alle cases komt het naar voren. Maar toch valt op dat het alles behalve vanzelf gaat om dat gesprek te voeren. Goede wil en een behoefte aan gesprek alleen is niet genoeg. Geïnterviewden geven met enige frustratie aan dat *omdat* er geen afgesproken platform is om dat te doen het ook niet gebeurt. Andersom geven ze aan dat ze denken dat als dat platform er wel was geweest ze het gesprek wel zouden voeren. Er is dus wel behoefte, maar geen plaats of moment om die behoefte invulling te geven. En dus gebeurt het niet. Er is blijkbaar een aangewezen en afgesproken moment nodig om het over de samenwerking te hebben. Een Agendacommissie of Presidium zijn daarvoor niet afdoende, want ze liggen te dicht tegen de dagelijkse gang van zaken aan. Een separaat periodiek overleg, of een themamiddag enkele keren per jaar, lijkt beter te werken. Met andere woorden, er is periodiek onderhoud nodig om een raadsakkoord vitaal te houden en daarover zouden partijen samen afspraken moeten maken. Die ze dan eventueel, in gesprek, gaandeweg het proces ook kunnen bijstel-

len als ze dat willen. De gemeente Velsen laat daarin een mooi voorbeeld zien van hoe dat kan werken in de praktijk.

Structuur, spelregels en omgangsvormen

Het is al een aantal keer voorbij gekomen: de term raadsakkoord roept veel vragen op over de inhoud, wat staat er in, is het inhoudelijk wel scherp, worden de grote thema's wel benoemd? Maar in de cases is duidelijk te zien dat raadsakkoorden vooral een andere manier van werken zijn. Ook als er een stevig en inhoudelijk goed akkoord ligt, en partijen zijn inhoudelijk van goede wil, dan nog is het vervolgens gaandeweg de raadsperiode lastig om raadsbreed te werken. Daarvoor zijn structuren (bijvoorbeeld de inrichting van commissies), spelregels en allerlei afspraken nodig. Heel veel geïnterviewden geven aan dat zij het bij het raadsakkoord vaak lastig vonden om zich *goed te gedragen*. Dat wil zeggen, op een manier te handelen die past bij de manier van werken van het raadsakkoord. Goede wil alleen is niet genoeg. Partijen zullen spelregels en afspraken moeten maken over hoe ze allerlei grote en kleine kwesties in de dagelijkse praktijk van de lokale democratie aanpakken. De spelregels en structuren zijn geen vervangers van goede wil, het zijn de dragers of de vehikels waarmee betrokkenen hun goede wil uitvoering kunnen geven.

Het was opvallend dat de casusgemeenten vaak weinig aanpassingen in Reglement van Orde hebben gedaan, of daar in ieder geval maar beperkt mee bezig zijn geweest. Nu is een RvO niet zaligmakend en is het ook met een heel goed RvO nog steeds mogelijk om heel verstoorde onderlinge verhoudingen te ontwikkelen, maar toch lijkt het nuttig om hier bij een raadsakkoord standaard aandacht voor te hebben. Dus niet alleen samen een raadsakkoord opstellen, maar ook afspraken maken over het proces. En dan niet alleen op hoofdlijnen, zoals in een *procesakkoord*, maar ook echt uitgewerkt tot op het niveau van het RvO en andere regelingen en procedures. Dat zijn tenslotte de kanalen waardoor het politieke proces stroomt: als die kanalen nog ingericht zijn volgens de klassieke manier van werken, dan is raadsbreed werken bij voorbaat al lastig. En ook als er niet of nauwelijks kanalen zijn is stromen lastig. Dan valt het proces ook snel stil. Een belangrijke les uit de cases is dus om te investeren in structuren, spelregels en omgangsvormen, waarlangs dan tijdens de raadsperiode de inhoudelijke discussies verder gevoerd kunnen worden.

11.3 Verder met raadsakkoorden

Dit rapport ging over de praktijk van raadsakkoorden: wat doen ze, hoe werken ze, en wat zijn het eigenlijk? Ik heb daarbij niet de effecten van raadsakkoorden gemeten op de effectiviteit van het lokaal bestuur of op bijvoorbeeld het gezag en de reputatie van de lokale democratie en de lokale politiek. Dit rapport is dus ook niet bedoeld als een effectmeting, waarmee te zeggen valt of raadsakkoorden *beter of slechter* zijn dan klassieke meerderheidscoalities.

Wat ik op basis van dit rapport wél kan concluderen is dat het breedteonderzoek en het diepteonderzoek allebei laten zien dat raadsakkoorden goed kunnen functioneren. De onderzochte akkoorden zijn inhoudelijk, oplossingsgericht en scherp. Ook zijn ze bestendig, in die zin dat ze niet noemenswaardig meer of minder vaak de eindstreep halen dan klassieke meerderheidscoalities. Dat beeld wordt in de cases verder onderstreept. De cases laten zien dat het voor veel gemeenten zoeken en puzzelen is om het werken met een raadsakkoord goed in te vullen. Maar zichtbaar is ook hoe dat vaak wel lukt en dat het raadsbreed werken een bestuursvorm is die praktisch kan werken en waarmee de vraagstukken in het lokaal bestuur kunnen worden aangepakt.

Daarmee zijn raadsakkoorden in ieder geval een vorm die zich in de praktijk heeft bewezen, zo toont dit onderzoek naar die praktijk ook aan. Tegelijkertijd laat dit onderzoek ook zien dat de praktijk nog in ontwikkeling is. Veel gemeenten beginnen er met goede moed aan, maar ontdekken dan onderweg dat er heel veel aanvullende acties nodig zijn om het raadsbreed werken vast te houden. Er is behoefte aan spelregels, afspraken, omgangsvormen, structuren en andere procesmatige vereisten om de inhoud en de politiek raadsbreed te laten stromen. Die zijn in ontwikkeling, in de dagelijkse praktijk van het werken met raadsakkoorden. Het zou nuttig zijn om die lessen meer systematisch te leren, bijvoorbeeld door gemeenten die raadsbreed werken meer met elkaar in contact te brengen en misschien op termijn zelfs te komen tot standaardvormen; bijvoorbeeld voor het Reglement van Orde, of op goede ervaringen gebaseerde vergadermodellen of spelregels voor de interactie tussen raad en college. De ervaring daarmee wordt nu in de praktijk al opgedaan, het is zaak om die voor andere gemeenten te ontsluiten.

Raadsakkoorden zijn dus geen antwoord op alles, maar ook zeker “niets om bang van te zijn”. Het zou goed zijn om in het gesprek over raadsakkoorden minder over de “stabiele meerderheidscoalitie” als de standaardnorm voor een goed lokaal bestuur te spreken. Dan zijn raadsakkoorden al snel de vreemde en daarmee ook risicovolle “afwijking” van die norm. In plaats daarvan is het beter om te spreken over verschillende routes om tot een stabiel bestuur te komen: een raadsbrede route en een meerderheid gebaseerde route. Elke route heeft zijn eigen kenmerken, kwaliteit en risico’s. Het is aan de lokale volksvertegenwoordigingen om te zien welke vorm zij kiezen. En om vervolgens de inrichting, voorbereiding en spelregels te kiezen die bij die vorm passen.

Geraadpleegde bronnen

Boogaard 2015

G. Boogaard, Van afspiegelingscolleges naar procescolleges decentrale coalitievorming in 2014, Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, oktober 2015.

Boogers & Reusing 2018

M.J.G.J.A. Boogers & G.H. Reusing, Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie, University of Twente 2018.

Broeksteeg 2021

J.W.L. Broeksteeg, Gemeenterecht, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

De Staat van het Bestuur 2018

De Staat van het Bestuur 2018, Rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

De Staat van het Bestuur 2020

De Staat van het Bestuur 2020, Rapport van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020.

Kalken, L. van, G. Boogaard, M. van der Steen, W. Scherpenisse, 2021

Een routekaart voor raadsakkoorden: varianten, ervaringen en lessen, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2021.

Noord-Hollands Dagblad, juni 2022

Hoogleraar maakt gehakt van de 'Bergense revolutie', waar ze het helemaal zonder coalitie willen proberen. 'Naïef. Dit werkt niet als de politiek al vergiftigd is'

Ostaijen, J. van, 2016

Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad, Den Haag: raadslid.nu, 2016.

Ostaijen, J. van, 2022

Lokale democratie doorgelicht. Het functioneren van een onbegrepen bestuur, Boombestuurskunde, Den Haag, 2022.

Raad voor het openbaar bestuur, 2018

Raad voor het openbaar bestuur, 'Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden', 2018.

Smitshuis, Van Wersch & Van den Berg 2019

J. Smithuis, H. van Wersch & J. van den Berg, Van campagne tot compromis, collegevorming in Nederlandse gemeenten 2010-2018, 2019.

VNG Denktank, 2016

Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Publicatie van de VNG Denktank. Den Haag: Vereniging van Nederlandse gemeenten, 2016.

Voermans, Boogaard & Uzman 2014

W.J.M. Voermans, G. Boogaard en J. Uzman, Samen Leiden geëvalueerd.

Het Bestuursakkoord 2010-2014, Rapport Rekenkamercommissie Gemeente Leiden 2014.

Geraadpleegde bronnen Kaag en Braassem

Input Evaluatie, Maak Meedoen Mogelijk, januari 2018

Beleidsdocumenten

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/cc920114-a61d-465a-b923-ae76c2847941?documentId=e3f7be7e-ee0b-4ac6-adf3-bcb485d3e1b9n>

Overdrachtsdocument nieuwe raad 2018

Tekst en uitleg bij alle onderdelen waar de raad mee te maken zal krijgen, ook uitdagingen voor raadsperiode 2018 - 2022 staan hierin aangegeven.

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/cc920114-a61d-465a-b923-ae76c2847941?documentId=a452531f-3a3e-4234-9efb-dc2ed86c4dc1>

Grip op samenwerking in de praktijk. Lessen en best practices uit gemeenten

Boek door R. Stolk, R. de Greef en L. Vellekoop, bijgevoegd als onderdeel van het overdrachtdossier. Conclusies over samenwerking binnen de raad op het gebied van prioriteren en selectief keuzes maken, het onderling verdelen van de aandacht, het benutten van raadscommissies, verder in positie brengen van griffies. Ook op niveau tussen verschillende raden

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/cc920114-a61d-465a-b923-ae76c2847941?documentId=e3f7be7e-ee0b-4ac6-adf3-bcb485d3e1b9>

Procesvoorstel formatie raad

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/2cddac3e-2a55-410d-8caf-bb-b82c31e3f0?documentId=7053d103-ce4b-4bf2-b8bb-09c47a8c1509>

Samenwerkingsagenda 2018-2022 'Maak meedoen mogelijk'

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/2cddac3e-2a55-410d-8caf-bb-b82c31e3f0?documentId=8d664d45-27cb-4b89-b31a-114419b919e5>

Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Kaag en Braassem, 2018

<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR611731>

Jaarverslag gemeenteraad Kaag en Braassem 2018

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/6403446a-873f-4a67-8dc5-ead-f83f7633c?documentId=19c3f62b-cd32-415b-9fc2-3abe7de5bd50>

Voortgangsmonitor 2019

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/06de16d5-9735-478d-8c9e-fed35bce6e17?documentId=09235e1a-1f2f-448e-9546-d2ab8ad71ebb>

Voortgangsmonitor 2020

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/06de16d5-9735-478d-8c9e-fed35bce6e17?documentId=2e35220a-41cb-4ae8-8a0e-8d1320690f8e>

Voortgangsmonitor 2021

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/06de16d5-9735-478d-8c9e-fed35bce6e17?documentId=c76c66a0-ad19-471c-984a-b8522fea6473>

Moties

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Details/101f5079-f0b2-4048-8155-dae5aa28c330>

1-11-2021 Motie om verkiezingsborden te plaatsen verworpen

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/d511809e-dd8e-4ab3-a1b6-b7-b74c104eca?documentId=b2700b2f-e7e1-4d8a-8f5c-8ca90367f468>

1-11-2021 Motie om StemWijzer aan te bieden verworpen

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/c66e554d-f8d9-4490-b16c-c1f3bb64d2d7?documentId=4a61f058-ca06-4392-8c3d-47ce7e4ef370>

1-11-2021 Motie lijsttrekkersdebat ingetrokken

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/ce7ca32f-b9dd-4168-bf7b-9fbfd358e729?documentId=f0f64e57-df94-4b07-a7cd-52feae809724>

25-01-2021 Motie van Wantrouwen in wethouder Van der Wereld (CDA)

<https://kaagenbraassem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/7459e159-31be-4878-a836-e8f4bad98d57?documentId=a047f306-ca73-4b1e-8807-01d7a989bde5>

Overig

YouTube-kanaal Studio Kaag en Braassem

<https://www.youtube.com/channel/UCqo3lxu1rXfJc4ARkw9FoFg/videos>

Nieuwsbericht Trouw: Deze wethouder pakt het anders aan

<https://www.trouw.nl/nieuws/deze-wethouder-pakt-het-anders-aan-over-bijna-alle-kwesties-wordt-unaniem-besloten~bae61ed9/>

Nieuwsbericht: Geen nieuwe partijen bij gemeenteraadsverkiezingen Kaag en Braassem
<https://www.studiokaagenbraassem.nl/nieuws/geen-nieuwe-partijen-bij-gemeenteraadsverkiezingen-kaag-en-braassem>

Nieuwsbericht: Samen voor Kaag en Braassem maakt verkiezingsprogramma bekend
<https://www.allesinkaagenbraassem.nl/nieuws/samen-voor-kaag-en-braassem-maakt-verkiezingsprogramma-bekend.html>

Nieuwsbericht: CDA Kaag en Braassem presenteert kandidatenlijst
<https://www.allesinkaagenbraassem.nl/nieuws/cda-kaag-en-braassem-presenteert-kandidatenlijst.html>

Nieuwsbericht: VVD maakt kandidatenlijst gemeenteraadsverkiezingen 2022 bekend
<https://www.allesinkaagenbraassem.nl/nieuws/vvd-maakt-kandidatenlijst-gemeenteraadsverkiezingen-2022-bekend.html>

Nieuwsbericht: Eerdere verkiezingsuitslagen wijzen uit: stemgedrag ligt ver uiteen in gemeente Kaag en Braassem
<https://www.allesinkaagenbraassem.nl/nieuws/eerdere-verkiezingsuitslagen-wijzen-uit-stemgedrag-ligt-ver-uiteen-in-gemeente-kaag-en-braassem.html>

Geraadpleegde bronnen Culemborg

Informatie 2018 - 1 april 2020
<https://culemborg.raadsinformatie.nl>

Informatie vanaf 1 april 2020 - 2022
<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl>

Raadsvergaderingen

16-4-2018 Rapportage informateur en besluitvorming vervolg proces

<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e587eac5-d05e-42f4-bcfa-ba04-b969292398?documentId=9774c10e-1143-4278-926f-0f2a6dc5114c&agendaltemId=8c144cbb-85dd-45da-8475-764405b715eb>

19-4-2018 Raadsvoorstel benoemingen posities gemeenteraad

Formatieproces is nog aan de gang op dit moment, gemeentekoers nog niet duidelijk

<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/926ce304-dbb9-4044-a37e-168ac5677e4a?documentId=750f8c08-216b-4bb2-bb59-f9d4fb9fd0d5&agendaltemId=be7e312f-dda6-4968-afe0-149a04b03e36>

31-5-2018 Raadsvoorstel dekking procesbegeleider

De gemeenteraad van Culemborg is op 19 april 2018 van start gegaan met een raadsakkoord. Onder-

deel hiervan is een inhoudelijk akkoord. Een groot aantal fracties neemt deel aan de totstandkoming hiervan. Dit proces wordt begeleid door een externe procesbegeleider. Het eerder toegewezen budget van de raad blijkt niet voldoende om dit proces tot een einde te brengen. Om die reden besluit de gemeenteraad middels dit voorstel tot nieuwe dekking voor de resterende kosten a €2500,-.

28-6-2018 Agendapunt 16: Vaststellen raadsprogramma 2018-2022 gemeente Culemborg
<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/94dbbfe9-44a0-42df-b667-6f0d964924d1>

Moties 2018 - 1 april 2020
<https://culemborg.raadsinformatie.nl/niet-voldoende-rechten>

4-7-2019 Transparantie van besturen gemeenschappelijke regelingen aangenome
https://culemborg.raadsinformatie.nl/document/7676686/5/Motie%20VVD%208b%20Culemborg%20%20Transparantie%20gem_%20regelingen

4-7-2019 Grip op samenwerkingsverbanden - synchroniseren van agenda's aangenomen
<https://culemborg.raadsinformatie.nl/document/7676676/4/Motie%20VVD%20Culemborg%20%20Grip%20op%20samenwerkingsverbanden%20-%20synchroniserende%20agenda's>

13-12-2018 Motie van treurnis verworpen
<https://culemborg.raadsinformatie.nl/document/7158157/2/Verworpen%20Motie%20van%20treurnis%20SP%20en%20VVD>

4-10-2018 Motie Reglement van Orde raad amendement aangenomen
https://culemborg.raadsinformatie.nl/vergadering/463224#ai_4238449

12-7-2018 Motie Rol college bestuurlijke vernieuwing aangenomen + informatienotitie uitwerken democratisch akkoord
<https://culemborg.raadsinformatie.nl/document/6677759/2/180712%20Aangenomen%20motie%20Rol%20college%20bestuurlijke%20vernieuwing>
[https://culemborg.raadsinformatie.nl/document/6836606/1/informatienotitie%20Uitwerken%20democratisch%20akkoord%20\(JR\)](https://culemborg.raadsinformatie.nl/document/6836606/1/informatienotitie%20Uitwerken%20democratisch%20akkoord%20(JR))

Moties 1 april 2020 - 2022
<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Details/14d03990-abe1-40c3-9d18-73e209b0abc2>

Informatienotities 1 april 2020 - 2022
<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Details/93d4780b-e87c-4c41-83c4-4bc7fc607a74>

7-12-2021 Stand van zaken regionale samenwerking
<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/00450b6a-6e17-44a8-93af-4d9cb6d09f9b?documentId=14b83846-214d-4e73-853b-5558bdbbe7384>

12-10-2021 Factsheets verbonden partijen
<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/d00310c2-1551-4d47-b897-4a8767d1de1d?documentId=a3c69192-969e-4d4d-88ae-d9bd5c44078e>

27-1-2021 Factsheets verbonden partijen 2020

<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/d94fc611-ebf0-41ba-bc1c-81853a01e8ec?documentId=b147bd58-c571-467b-b540-8e2386bacc54>

Overig

Reglement van Orde raad en commissies 2021

<https://culemborg.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/e8c1bd54-65e6-4c6a-9d2e-d5c-c4b28a7d7?documentId=c51908d0-ed18-4f37-ab29-3d9ae2596a4e>

Informatiemagazine

<https://culemborg.smartmap.nl/toegankelijk/gids.php>

Culemborgse Courant

<https://www.culemborgsecourant.nl>

Nieuwsbericht: Intern gedoe bij vorige verkiezingen zorgt voor nieuwe partij Culemborg

<https://www.gld.nl/nieuws/7495057/intern-gedoe-bij-vorige-verkiezingen-zorgt-voor-nieuwe-partij-culemborg>

Nieuwsbericht: GroenLinks: 'Vol energie voor een sociaal en groen Culemborg'

<https://www.culemborgsecourant.nl/nieuws/algemeen/298488/groenlinks-vol-energie-voor-een-sociaal-en-groen-culemborg->

Culemborg kiest

<https://www.culemborgsecourant.nl/zoek?dossier=720>

Geraadpleegde bronnen Enkhuizen

<https://www.enkhuizen.nl/bestuur-en-organisatie/verkiezingen/uitslag-gemeenteraadsverkiezing-2022/>

<https://www.nhnieuws.nl/nieuws/300917/verdeeldheid-en-versplintering-enkhuizer-gemeenteraad-staat-voor-uitdagingen>

https://enkhuizen.raadsinformatie.nl/document/6851545/1/20180329_-_Verslag

https://enkhuizen.raadsinformatie.nl/document/6414161/1/20180424_-_eindrapport_informateur_-KEUR_-_RAPPORT

Geraadpleegde bronnen Tubbergen

<https://bestuur.tubbergen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad-Tubbergen/2018/12-november/19:00/Instemmen-met-Maatschappelijk-Akkoord-Tubbergen-2018-2022>

<https://bestuur.tubbergen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad-Tubbergen/2019/08-juli/18:30/Bijlage-gemeente-Tubbergen-Jaarstukken-2018-1.pdf>

<https://bestuur.tubbergen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad-Tubbergen/2019/11-november/19:00/Bijlage-MAT-2-0-def-1.pdf>

<https://bestuur.tubbergen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad-Tubbergen/2019/16-december/19:30/Rvs-Vijfde-wijziging-Reglement-van-Orde-wijziging-verordening-op-de-raadscommissie.pdf>

<https://bestuur.tubbergen.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad-Tubbergen/2020/29-juni/17:30/Bijlage-Jaarstukken-Tubbergen-2019-1.pdf>

Geraadpleegde bronnen Velsen

Documenten Raadsvergaderingen

28-3-2018 Raadsvergadering, overdrachtsdocumenten onder agendapunt 8

Memo mogelijkheden coalitievorming

Evaluatie Raadsperiode 2014-2018

<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Velsen/bb18c79c-c1b1-4773-98c8-80cd0b5c1cb9>

-

29-3-2018 Raadsvergadering, procesvoorstel coalitievorming onder agendapunt 6.a

Memo Proces coalitievorming

<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Velsen/f350a868-a7cb-4936-85d2-ef5fd343a8ed>

-

26-4-2018 Raadsvergadering, rapport informatieproces Velsen en procesvoorstel raadsakkoord onder agendapunt 8

Rapport Informatieproces Velsen gemeenteraadsverkiezingen 2018

Raadsvoorstel Procesvoorstel Raadsakkoord

Raadsbesluit Procesvoorstel Raadsakkoord

<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Velsen/615bb70a-2298-4b78-ad95-3482f5eabb71>

-

31-5-2018 Raadsvergadering, initiatief raadsvoorstel-wijziging besluit R18.031 proces Raadsakkoord gemeente Velsen onder agendapunt 3

<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Velsen/cde99349-9cfe-4bb1-be3f-9f504751322e>

-

5-7-2018 Raadsvergadering, raadsakkoord onder agendapunt 7

Initiatief raadsvoorstel raadsakkoord

Raadsakkoord gemeente Velsen 2018-2022.

Velsen raadsakkoord opgemaakte versie voor besluitvorming

<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Velsen/3b934632-4d80-4730-ba9e-df865b69eb13>

Moties

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/Details/Velsen/499a2a89-e9e3-4cfe-8aa8-234043e6e91f>

7-11-2019 Motie Motiemarkt aangenomen

In deze motie wordt het Raadsakkoord Samenspel genoemd

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/3284343e-77db-4cb5-b5a9-601a132933f8>

19-12-2019 Motie van treurnis verworpen

De Motie luidt als volgt:

De raad van de gemeente Velsen, in vergadering bijeen op 19 december 2019, gehoord hebbende de beraadslagingen van het interpellatiedebat inzake IJmond Werkt!

Constaateert dat wethouder Steijn de raad onvolledig, ontijdig en onjuist heeft geïnformeerd in het dossier IJmond werkt.

29-10-2020 Motie regionale samenwerking aangenomen

Samenwerking zoeken op regionaal of zelfs bovenregionaal niveau

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/8525c146-7ba7-4481-a40a-b1f7c5e3a6a5>

5-11-2020 Motie Méér inzicht voor méér regie ingetrokken

Inzicht in het actuele dienstverleningsniveau/kwaliteitsniveau op de verschillende beleidsterreinen van enorme toegevoegde waarde kan zijn bij het nemen van toekomstige besluiten

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/360e1471-f9e7-419a-926b-b6b76536225a>

5-11-2020 Motie 'Raden in verzet' aangenomen

Het actiecomité 'raden in verzet' als doel heeft het bewerkstelligen dat het gemeentefonds zo snel mogelijk structureel toereikend wordt voor de gemeentelijke taken. Het actiecomité 'raden in verzet' met zoveel mogelijk gemeenten wil optrekken om een echte vuist richting kabinet en parlement te maken.

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/c946781d-283f-42d5-968e-b37d52957c6b>

Raadsbesluiten

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/Details/Velsen/8413a155-eb61-4627-9b5d-25a130a4cb49>

25-11-2021 2^e Bestuursrapportage 2021

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/cf50b777-f4fd-4227-afe7-94a5bd24659b>

25-11-2021 Metropoolregio Amsterdam samenwerkingsafspraken

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/17173e4c-91b4-4b37-90dd-1331e36c4dfb>

28-10-2021 Toelaten nieuw raadslid

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/e090a45d-7ad0-4b79-a9e0-e8c465a9a42a>

23-9-2021 Toelaten nieuw raadslid

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/9617dc73-bdc9-47fe-b1ac-c1419600878d>

23-6-2021 1^e Bestuursrapportage 2021

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/5fbf08aa-b0fc-4240-859e-7be20eee729c>

23-6-2021 Herijking Reglement van Orde 2021

Verduidelijkingen over verslaglegging raadsvergaderingen, behandelwijze van raadsvoorstellen, moties en amendementen, de mogelijkheid een motie aan te houden

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/68bbb260-21d0-440a-a72b-8a9234060aab>

23-6-2021 Gedragscode integriteit raadsleden Velsen

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/ff125fc7-3eef-4911-8716-67a0c113e7ee>

23-6-2021 Verordening op de vertrouwenscommissie

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/7269f1ab-291d-4229-aa44-6864b97f59a7>

17-12-2020 Middelen voor Programmaplan Samenspel 2020-2021

O.a. het verankeren van Samenspel binnen de gemeentelijke organisatie:

Om goed samenspel binnen de organisatie te verankeren, richten we ons zowel op opleiding, uitwisselen van ervaringen, goede communicatie en informatie als experimenteren met nieuwe vormen van samenspel.

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/e5d050ea-8bd7-4738-8170-f4f75b03997e>

26-11-2020 2^e Bestuursrapportage 2020

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/0b5c680d-fc3e-489a-b332-7270ff05eff1>

-

25-6-2020 1^e Bestuursrapportage 2020

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/e38acaa4-d51c-4ebe-8614-b50d425ef19a>

-

28-11-2019 2^e Bestuursrapportage 2019

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/9dd86fe6-c4c1-4867-aa7d-6878d5d320a5>

-

7-11-2019 Benoeming lid regiegroep Raadsakkoord

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/2f12b060-7de2-413c-89fd-7706a19b19d9>

-

29-11-2018 2^e Bestuursrapportage 2018

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/b2b64808-4f92-472b-a92a-b5bc86d50a01>

26-4-2018 Procesvoorstel raadsakkoord gemeente Velsen

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Velsen/3757cb51-60e5-4920-97c0-56b82ba8cfb2>

Overig

Gemeentegids

<https://lokaaltotaal.nl/gidsen/velsen/>

-

Nieuwjaarstoespraak 2022 burgemeester Frank Dales

<https://www.velsen.nl/terugkijken-en-teruglezen-nieuwjaarstoespraak-2022-burgemeester-frank-dales>

Tata Steel en IJmond - nieuw onderzoeksrapport eind januari 2022 verwacht

<https://www.rivm.nl/tata-steel/actueel>

Infopagina's/nieuwsbrieven 2016 tot en met 2022

<https://www.velsen.nl/actueel/infopagina>

-

Velsen in cijfers

<https://velsen.incijfers.nl/dashboard/>

