

# Een route- kaart voor raads- akkoor- den

*varianten, ervaringen en lessen*

**mr. Lianne van Kalken  
prof. mr. Geerten Boogaard  
prof. dr. Martijn van der Steen  
Wouter Scherpenisse**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Een taxonomie van raadsakkoorden</b>	<b>4</b>
2.1	Bouwstenen voor een taxonomie van raadsakkoorden	4
2.2	Zes varianten van Raadskoorden	5
	<b>Frequently Asked Questions: veelgestelde vragen over raadsakkoorden</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>Ervaringen van raadsleden</b>	<b>14</b>
3.1	Positieve ervaringen	15
3.2	Negatieve ervaringen	20
<b>4</b>	<b>Reflectie op raadsakkoorden</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>Een routekaart voor raadsakkoorden</b>	<b>30</b>
5.1	Meerdere routes richting goede/betere politiek	30
5.2	Een routekaart voor raadsakkoorden	33
	<b>Bijlage: Enquêtevragen</b>	<b>43</b>
	Eindnoten	62
	Literatuurlijst	63
	Colofon	65

# 1

## Inleiding

**Ze had een zware ochtend. De avond ervoor was het voorspelde waarheid geworden. Als relatieve nieuwkomer was haar partij de grootste geworden. Nu moest ze gaan formeren. Na wekenlang campagne voeren was het moment daar om te realiseren waar zij lang over had nagedacht. Ze wilde de formatie anders doen. Een breuk met wat voor veel partijen gewoonte was. Niet met een select gezelschap achter gesloten deuren de ambitie voor haar geliefde stad bepalen, maar met alle partijen samen aan de slag gaan. En dan samen kijken welke mogelijkheden er binnen bereik liggen. Dat gevoel werd versterkt doordat de traditionele partijen steeds kleiner waren geworden. Voor een meerderheid waren nu veel partijen nodig. Vier, misschien wel vijf. En allemaal waren ze ongeveer even groot. Daarom wilde ze vanmiddag, in het gesprek met de andere fractievoorzitters iets anders voorstellen. Laten we met alle partijen samen een agenda maken voor de komende jaren. De hele gemeenteraad dus, niet een selectie van partijen. Laten we beginnen bij waar we allemaal voor zijn. Dan kijken welke ambities en zorgen we allemaal hebben. En steeds vaststellen waar we het over eens zijn, waar we voor willen gaan, en wat we daarvoor allemaal willen doen. En dan daarnaast ook aangeven waar we het niet over eens zijn. En dan afspreken welke omgangsvormen we in de raad willen. Minder met elkaar bekvechten, daar was iedereen inmiddels ook wel aan toe. Terug naar de bedoeling. Haar gedachten dwaalden af naar hoe ze het vanmiddag zou gaan aanpakken. En hoe de anderen zouden reageren. Waar te beginnen? En hoe?**

Raadsakkoorden genieten een groeiende populariteit in de gemeentepolitiek. Bij een raadsakkoord is er in de gemeenteraad geen coalitie die een akkoord over een politiek programma sluit en een college vormt, maar zijn inhoudelijke programmering en collegevorming onderwerpen van raadsbrede overweging. Dat kan op allerlei manieren – zoals we in dit essay zullen beschrijven – 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. Een toenemend aantal gemeenteraden is naar doorbreking van dat klassieke patroon op zoek. Zij werken 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 al 56. Dat is 16% van alle gemeenten. Onderweg naar 2022 vraagt opnieuw een groot aantal gemeenten zich af hoe de collegevorming en programmering plaats moeten gaan vinden. De trend van het werken met raadsakkoorden lijkt zich door te zetten. In de aanloop naar de verkiezingen en de daaropvolgende formatie(s) van 2022 is het daarom van belang om nader te reflecteren op raadsakkoorden; welke varianten zijn er, welke ervaringen zijn opgedaan en welke lessen kunnen we daaruit trekken op weg naar de volgende periode?

De aandacht voor raadsakkoorden is te plaatsen in een breder discours over vernieuwing van de lokale democratie. Er is op het vlak van democratische vernieuwing de afgelopen jaren veel beweging. Deels in publiek debat over hoe het anders kan, maar ook in talrijke pogingen om het daadwerkelijk anders te doen. Denk aan het werken met burgerpanels, G1000 of referenda. Wat dergelijke initiatieven gemeenschappelijk hebben, is dat vernieuwing van de lokale democratie in belangrijke mate buiten het democratische systeem van de gemeenteraad wordt gekozen. Het is vernieuwing buitenom, waarbij de traditionele gemeenteraad geflankeerd of volgens sommigen zelfs gepasseerd moet worden door alternatieve vormen voor lokale – vaak participatieve – democratie. Raadsakkoorden vormen binnen die familie van vernieuwingen een andere tak. De essentie van het werken met het raadsakkoord is niet dat de democratie zich buiten het systeem verplaatst, maar dat de manier waarop representatieve democratie binnen het systeem anders vorm krijgt. Raadsakkoorden zijn verandering *van binnenuit*.

Opvallend is dat de pogingen om buitenlangs tot democratische vernieuwing te komen de afgelopen jaren veel aandacht hebben gekregen. Er is veel onderzoek gedaan naar een breed spectrum van exotische vernieuwingsoperaties. Tegelijkertijd is het werken met raadsakkoorden nog weinig onderzocht. En dat terwijl deze beweging zorgt voor verandering in het hart van de lokale democratie. Met werkelijke gevolgen voor het politieke en democratische proces, en voor de burgers van de betreffende gemeenten. Raadsakkoorden zijn geen exotische 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 gevolgen voor de samenleving. Raadsakkoorden betekenen verandering tot 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. Over die vorm van democratische vernieuwing in het hart van de lokale democratie, en de dagelijkse ervaringen en lessen die daarin zijn opgedaan, gaat dit essay. We willen in dit essay het fenomeen raadsakkoorden ontrafelen en nader analyseren. Wat is het precies? Hoe werkt het? En welke problemen lossen betrokkenen ermee op? Het kan de lezer dienen als bron van reflectie, maar ook meer actief benut worden als voorbereiding op eigen programmering en collegevorming straks in 2022. We analyseren dus niet alleen hoe het de afgelopen periode is gegaan, maar geven ook aanwijzingen en handreikingen over hoe geïnteresseerde gemeenten vanaf hier verder zouden kunnen.

De opbouw van dit essay is als volgt. In paragraaf 2 duiden we het raadsakkoord als aanduiding voor alternatieve manieren om meerderheden te vormen of samen te werken in een vaste coalitie. We onderscheiden zes vormen van politieke samen-

werking, die bij de aanvang van deze raadsperiode als raadsakkoord zijn omschreven. De basis voor deze paragraaf is wetenschappelijke literatuur en een analyse van de gemeenteraden die van zichzelf hebben aangegeven dat zij met een raadsakkoord werken. Deze *taxonomie* van raadsakkoorden is bedoeld om het debat verder te structureren en nader af te bakenen wat we bedoelen als we het over een raadsakkoord hebben. Paragraaf 3 beschrijft de praktijk van het werken met een raadsakkoord. De basis voor deze paragraaf is een enquête uitgezet onder raadsleden, waarbij we hen hebben gevraagd naar hun ervaringen. Wat zijn de indrukken en ervaringen van raadsleden die ermee werken. Wat vinden ze er goed aan, wat niet? Wat werkt wel, wat niet? De resultaten van de enquête hebben we verdiept tijdens een sessie met een selectie van de respondenten en met experts in het openbaar bestuur, die met raadsakkoorden werken of hebben gewerkt. In de sessies hebben we met hen doorgesproken over ervaringen, lessen, kansen en ook de risico's van het werken met raadsakkoorden. In paragraaf 4 brengen we de bevindingen samen en analyseren we de ervaringen met raadsakkoorden en de gevolgen daarvan voor de lokale democratie. In paragraaf 5 sluiten we af met concrete aanbevelingen en een routekaart voor wie wil werken met raadsakkoorden.

Bij dit essay is een pagina gevoegd met *Frequently Asked Questions* over raadsakkoorden, en onze antwoorden daarop. Dit zijn veelgestelde vragen over raadsakkoorden, of vragen die raadsleden met interesse voor raadsakkoorden zich niet vaak genoeg kunnen stellen. Met de antwoorden op deze vragen, in aanvulling op de hoofdtekst van dit essay, willen we raadsleden helpen om in de aanloop naar de verkiezingen na te denken en te discussiëren over het soort programma en college dat zij straks willen.

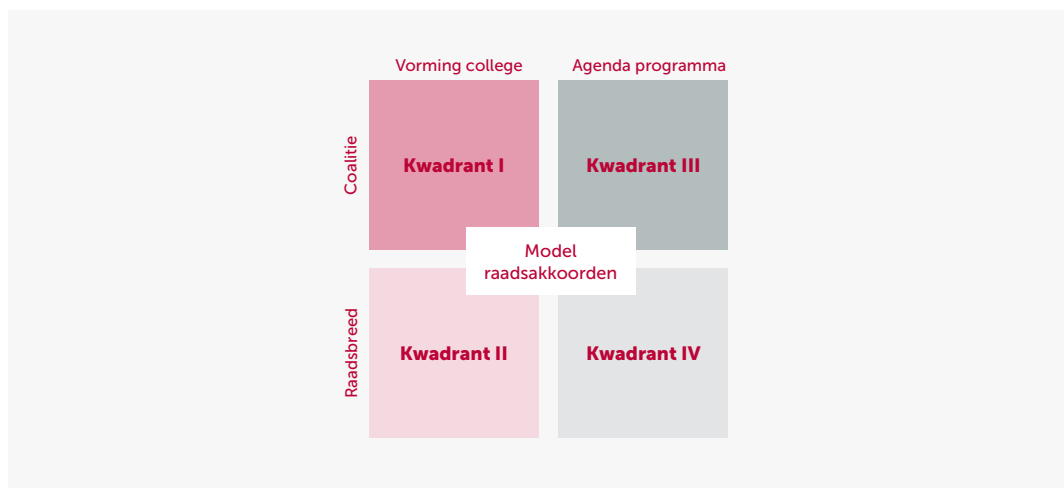
# 2

## Een taxonomie van raadsakkoorden

### 2.1 Bouwstenen voor een taxonomie van raadsakkoorden

In de inleiding benoemden we al dat raadsakkoorden niet eenduidig zijn, maar dat er verschillende varianten van raadsakkoorden zijn. De term raadsakkoord gebruiken we hier als noemer voor die variëteit. In dit deel geven we een kader om die variëteit te ordenen. Daarvoor gebruiken we een kwadrantschema waarop de varianten allemaal (net) een andere positie innemen. We zullen hier eerst het kwadrantschema uitleggen en daarna aangeven welke de verschillende in de praktijk bestaande of denkbare varianten zijn.

#### Coalitie of raadsbreed; college en/of inhoudelijk programma



Figuur 1: Politieke samenwerking.

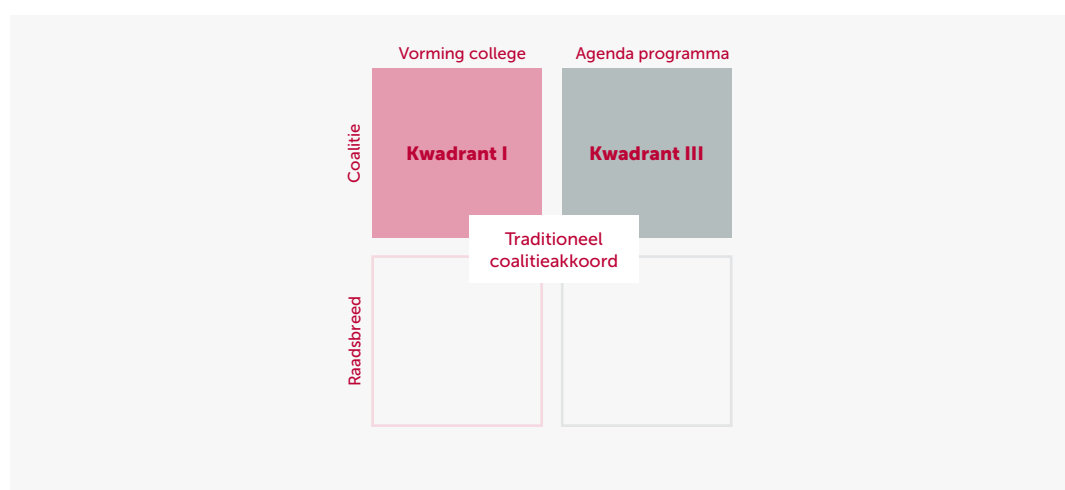
In een land van minderheden moeten na verkiezingen twee dingen gebeuren: van vele verkiezingsbeloftes moet één inhoudelijk programma worden gesmeed én (een meerderheid in) de raad moet bestuurders benoemen. Dat zijn de twee bestanddelen van elke politieke samenwerking: het programma en de poppetjes. Als de formulering van het inhoudelijke programma en de vorming van het college gebeurt door een *meerderheidsdeel* van de raad dan duiden we dat aan met het begrip *coalitie*. Tegenover samenwerking in een vaste 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. Deze samenwerking kan raadsbreed zijn in de letterlijke zin van het woord. In dat geval onderschrijven alle partijen in de raad het collegepro-

gramma en worden de wethouders unaniem namens alle fracties benoemd. Maar we spreken in dit essay al over raadsbreed als meer fracties dan strikt genomen voor een meerderheid nodig zijn samenwerken. Zo is er dus sprake van een continuüm van een simpele meerderheid naar een volledig raadsbrede overeenstemming.

Samen genomen leiden deze twee assen (coalitie of raadsbreed; college en/of programma) tot een model met vier kwadranten. Bovenin het schema is er een vaste (minimale) coalitie die wethouders levert en/of het programma vaststelt (respectievelijk de kwadranten I en III). Onderin het schema vinden we de politieke samenwerkingen waarin een breder samenwerkingsverband het college en/of het inhoudelijk programma vormt (respectievelijk de kwadranten II en IV). Daarbij zullen we zien dat er ook combinaties mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld een meerderheidscollege, dat uitvoering geeft aan een raadsbreed programma. Wij spreken van een variant van een raadsakkoord, als een samenwerking in ieder geval deels scoort in kwadrant II of kwadrant IV; er is dan in ieder geval een deel van de samenwerking raadsbreed. We bespreken hierna de vijf varianten van raadsakkoorden. We benoemen voor de helderheid eerst het traditionele coalitieakkoord, om het contrast met de raadsakkoorden te verhelderen.

## 2.2 Zes varianten van Raadsakkoorden

### A. Traditioneel coalitieakkoord



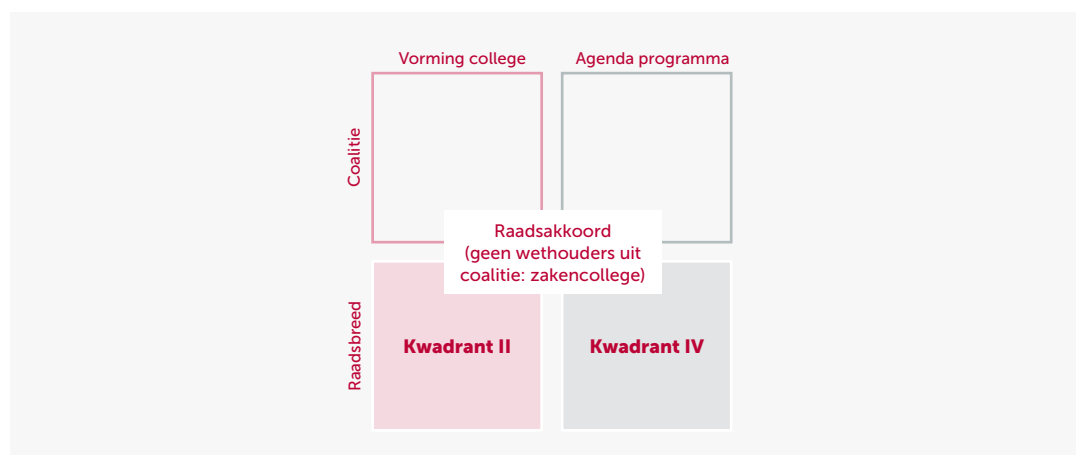
Figuur 2: Traditioneel coalitieakkoord.

In de in Nederland zeldzame situatie dat één partij de absolute meerderheid haalt, zijn beide zaken eenvoudig. Het verkiezingsprogramma van de winnaar wordt het nieuwe beleid. En de winnende fractie is ook de raadsmeerderheid die wethouders benoemt. In verreweg de meeste gevallen

echter volgt na de verkiezingen een ingewikkeld proces van uitonderhandelen van politieke plannen en het vormen van college dat steun heeft van de meerderheidscoalitie. Rond de jaren negentig van de vorige eeuw deed op lokaal niveau het fenomeen 'coalitieakkoord' zijn intrede. Zo'n akkoord wordt gesloten door fracties die samen een meerderheid in de raad vormen. Samen maken ze inhoudelijke afspraken en die leggen ze in het coalitieakkoord vast. De fracties verdelen vervolgens de wethoudersposten en dragen wethouders voor. Zo'n politieke samenwerking scoort in de bovenste twee kwadranten. Inhoudelijke programmering en de vorming van het college worden door een meerderheidscoalitie gedaan.

In de meeste gemeenten in Nederland is dit de gebruikte vorm: 289<sup>1</sup> van de 355 gemeenten sloten een coalitieakkoord, waarbij coalitiepartijen het inhoudelijke programma afspreken en wethouders leveren. Toch is dergelijke coalitievorming de afgelopen jaren complexer geworden. Versplintering, omloopsnelheid onder politici, en polarisatie zijn fenomenen die ook op lokaal niveau coalitievorming bemoeilijken. Er zijn meer partijen nodig om tot een meerderheid te komen en veel partijen zetten zich heftig tegen elkaar af. Dat leidt in de praktijk tot twee bewegingen. Allereerst worden de traditionele coalities gemiddeld genomen door steeds meer fracties gesloten. De afgelopen verkiezingen kwam er, gemiddeld genomen, steeds één partij bij. Vijf-partijen-coalities zijn al lang geen uitzondering meer en de trend lijkt zich nog niet te keren. Maar in plaats van volharden op het klassieke spoor ontstaat ook interesse de politieke samenwerkingen in de kwadranten II en IV: de raadsakkoorden. Daarvan onderscheiden we er zes.

## B. Raadsakkoord en zakencollege



Figuur 3: Raadsakkoord en zakencollege.

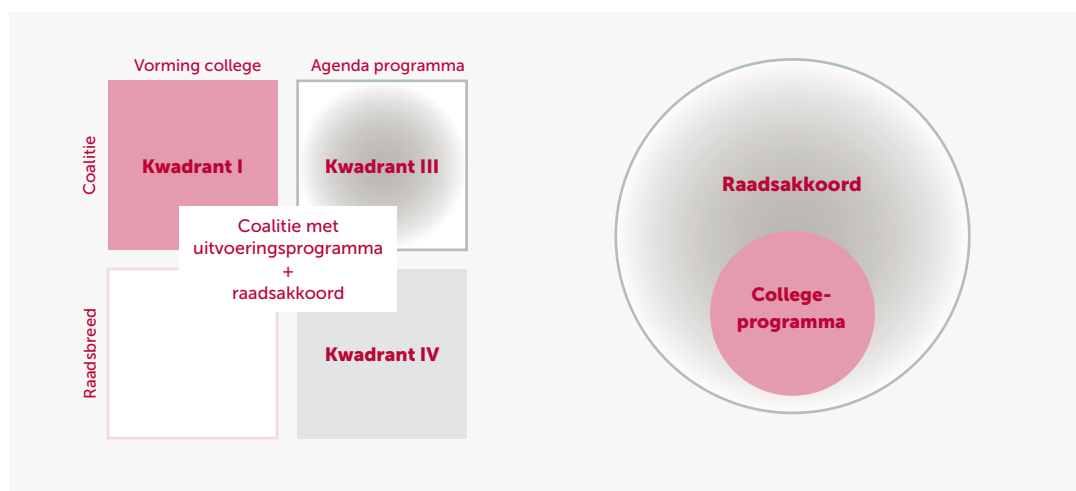
Een raadsakkoord verschilt van een coalitieakkoord, omdat niet alleen de coalitiepartijen, maar de raad als geheel (of bijna alle fracties in de raad) een akkoord sluit en de agenda bepalen voor de komende jaren. Daarmee scoort deze samenwerking in kwadrant IV. Het college voert vervolgens



dat akkoord uit, maar dat college is niet samengesteld door een meerderheid van de raad. In dit model wordt de vorming van het college niet overgelaten aan de coalitiepartijen maar aan heel de raad (kwadrant II). Voor deze samenwerking kan het helpen als wethouders geen partijkleur hebben.

Een voorbeeld van dit model is de gemeente Enkhuizen. Na de verkiezingen van 21 maart 2018 werd de SP de grootste partij in Enkhuizen (4 zetels). Het lukte de door de SP voorgedragen informateur (Raymond Keur, oud SP-wethouder van Leiden) echter niet om een college te vormen. Daarop namen SP en VVD samen het voortouw om een raadsbreed akkoord te sluiten, wat uiteindelijk ook lukte. Ook het college werd raadsbreed gesteund. Al anderhalf jaar eerder waren twee oud-wethouders aangetreden als 'zakenkabinet', nadat het vorige (toen al) minderheidscollege voortijdig was gesneuveld. Deze wethouders kregen van de raad het mandaat om door te gaan en voor de derde wethouder werd een vacature met profielschets van de raad uitgezet.<sup>2</sup> Deze variant valt hiermee in de uitersten op het spectrum: de vorming van het college én de inhoudelijke agenda wordt overgelaten aan de raad. Er is van een coalitie- en oppositiestructuur geen sprake meer. In vier gemeenten komt deze variant voor, te weten: Enkhuizen, Hilvarenbeek, Zwijndrecht en Smallerland (sinds 2020).

### C. Een raadsakkoord met daarbinnen een collegeprogramma

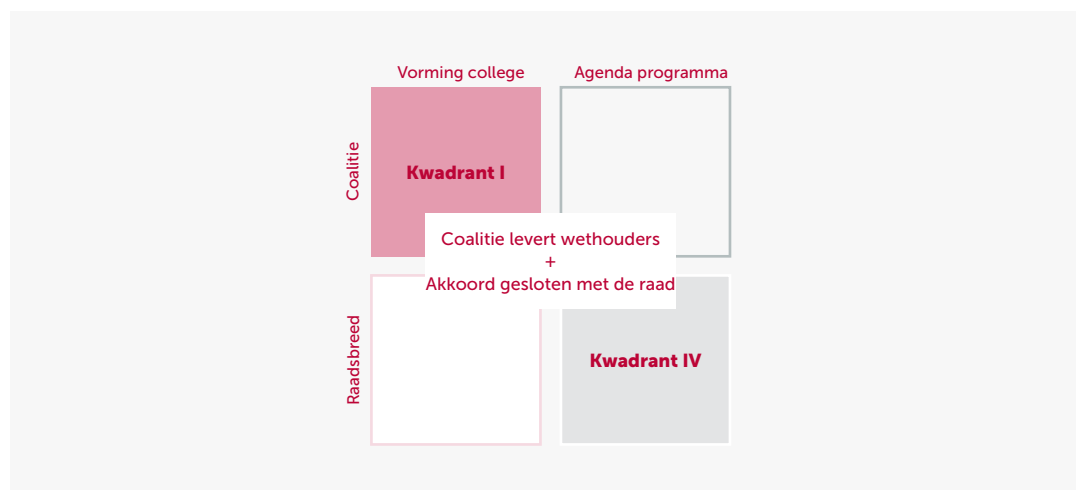


Figuur 4: Raadsakkoord met collegeprogramma.

In een volgende variant is er naast een raadsakkoord óók een collegeprogramma. De situatie is dan als volgt: na de verkiezingen wordt door een aantal partijen een coalitie gevormd. Deze partijen leveren de wethouders voor het college van B&W. Daarmee scoort deze variant in kwadrant I. De agenda voor de daaropvolgende vier jaren wordt echter gemaakt met de raad, of in ieder geval een meerderheid groter dan alleen de coalitiepartijen (kwadrant IV). De wethouders stellen een

uitvoeringsprogramma/collegeprogramma op (*kwadrant III*). Dat uitvoeringsprogramma/collegeprogramma is meestal een uitwerking van het raadsakkoord en geeft handvatten om aan de slag te gaan. Het valt binnen het gemaakte raadsakkoord (zie figuur 4). Van de 355 gemeenten komt deze variant C 24 keer voor.

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

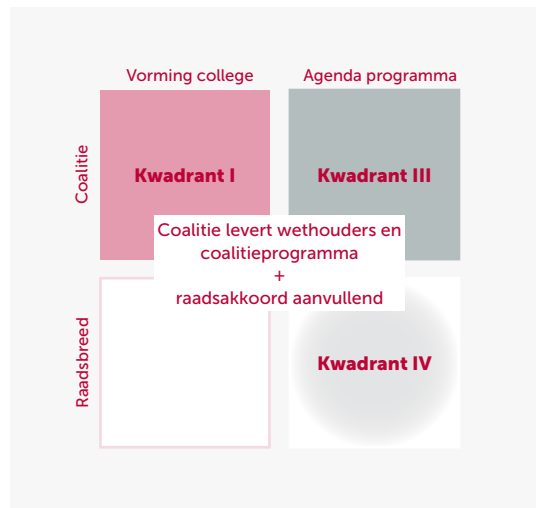


Figuur 5: Coalitiewethouders en raadsakkoord.

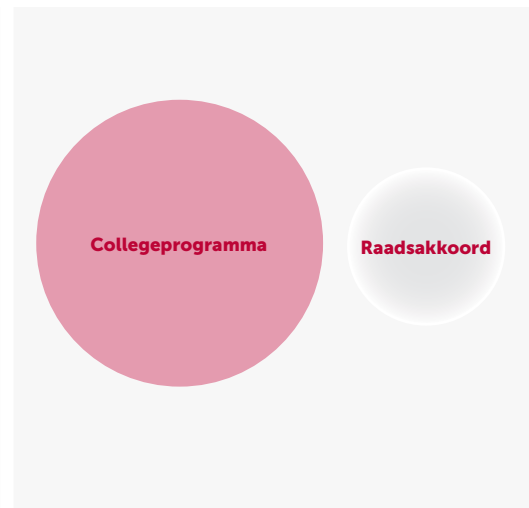
Sommige gemeenten kiezen voor een variant waarbij na de verkiezingen een coalitie wordt gevormd en de partijen in de coalitie ook een wethouder leveren (*kwadrant I*). Deze partijen sluiten vervolgens echter niet gezamenlijk een coalitieakkoord, maar doen dat met heel de raad. Of in ieder geval met meer partijen dan alleen de coalitiepartijen (*kwadrant IV*). Hoe er vervolgens uitvoering wordt gegeven door het college aan de agenda van de komende jaren, wordt nog niet opgeschreven. In de gemeente Vlaardingen is op deze manier gestart met het raadsakkoord. Na de verkiezingen wilde de grootste lokale partij (ONS.Vlaardingen) de coalitie/oppositie structuur doorbreken en het bestuur meer in interactie met inwoners en maatschappelijke organisaties vormgeven. De partij stelde een constructie voor waarin partijen in een meerderheidscoalitie weliswaar de wethouders leveren, maar het programma wordt geschreven met de partijen in de raad. Hoe het college vervolgens uitvoering moest geven aan het programma was daarbij nog niet helemaal duidelijk. De afspraken daarover wilde men onderweg laten ontstaan. Zover kwam het echter niet. Binnen een jaar stapte de SP als coalitiepartij op en werd de wethouder van de grootste partij weggestuurd vanwege een integriteitkwesitie. Hierna gingen partijen op zoek naar een nieuwe meerderheid en werd een 'traditioneel' coalitieakkoord gesloten. Deze variant komt in 20 gemeenten van de 355 voor.

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

In een volgende variant kiezen partijen voor een coalitie waarin ze de wethouders voor het college van B&W leveren (kwadrant I) en samen de agenda bepalen voor de komende jaren (*kwadrant III*). Dat lijkt een regulier meerderheidscollege, maar daarnaast nodigen zij de raad uit om een raadsakkoord te maken. Daarmee scoort deze variant dus óók in *kwadrant IV*. Het collegeprogramma is dan onderdeel van het raadsakkoord (zoals in variant C), maar staat *naast* het collegeprogramma. Het is een aanvullend document waarin de oppositie de kans krijgt om het beleid voor de komende jaren mee te bepalen. Niet alleen tijdens de raadsperiode, maar ook aan de voorkant. Het raadsakkoord richt zich op door de raad gekozen thema's waarbij contact met de maatschappij van groot belang is (voorbeeld Coevorden). In een andere gemeente (Dinkelland) wordt het niet een raadsakkoord genoemd, maar een *strategische agenda van de Raad*, die als basis voor het coalitieakkoord fungeert. In die agenda zijn alleen de hoofdlijnen weergegeven. Partijen laten elkaar de ruimte om over invulling en uitvoering van de genoemde punten van mening te verschillen. Zo kunnen sommige thema's raadsbreed worden aangepakt, naast een meer reguliere coalitievorm. In 8 van de 355 gemeenten komt variant E voor.

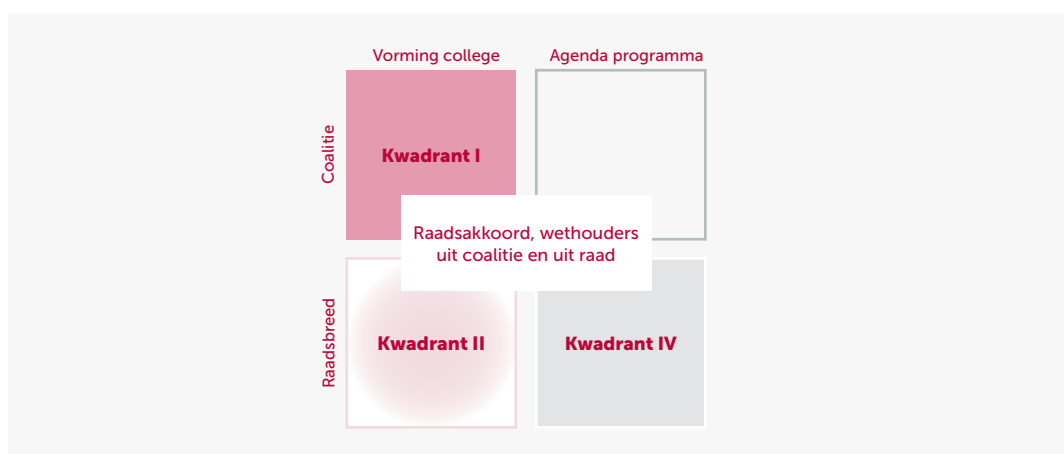


Figuur 6: Coalitie levert de wethouders en het akkoord, raad maakt daarnaast ook een raadsakkoord.



Figuur 7: Het raadsakkoord staat naast het collegeprogramma.

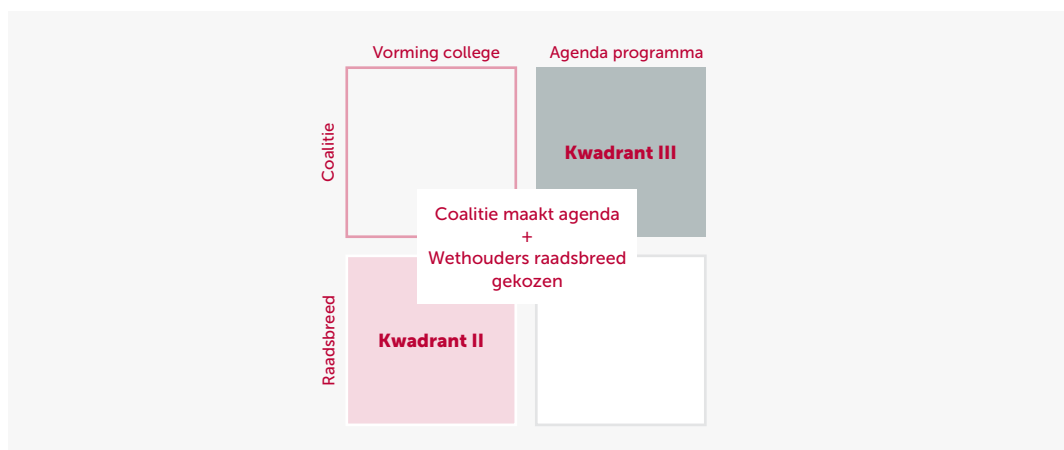
**F. Raadsakkoord wordt raadsbreed gemaakt, coalitie levert de wethouders, maar na tussentijds opstappen van een van de wethouders wordt een nieuwe wethouder zonder partijkleur raadsbreed gekozen.**



*Figuur 8: Tussentijdse wisseling van wethouder die aangesteld wordt door heel de raad.*

In de gemeente Culemborg is er een raadsakkoord opgesteld door heel de raad, daarmee wordt dus gescoord in *kwadrant IV*. De collegeleden waren in eerste instantie na de verkiezingen afkomstig van de vier coalitiepartijen (*kwadrant I*), maar toen in januari 2020 een van de wethouders opstapte, heeft de gemeente gezocht naar een nieuwe wethouder voor en door *heel* de raad. Hierbij was het geen vereiste dat de nieuwe wethouder een lidmaatschap had van een politieke partij. Daarmee scoort deze variant dus ook in *kwadrant II*. Er is slechts 1 gemeente (Culemborg) waar deze variant voor komt.

**G. Coalitie maakt de agenda, wethouders worden raadsbreed gekozen**



*Figuur 9: De coalitie bedenkt de agenda, de wethouders worden raadsbreed gekozen.*

In deze variant bepaalt de coalitie wat er de komende jaren moet gebeuren (*kwadrant III*). De wethouders worden in deze variant niet geleverd door de coalitiepartijen, maar heel de raad bepaalt welke 'poppetjes' de komende jaren deel uit maken van het gemeentebestuur. De wethouders worden dan bijvoorbeeld gezocht via een open sollicitatie en de politieke kleur is bijzaak. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de wethouders veelal van buiten de gemeenten komen. Deze variant is fictief, er zijn (nu) geen voorbeelden van deze variant. In de toekomst zou deze variant wel toegepast kunnen worden, als de bestuurlijke vernieuwing zich verder ontwikkelt.

# Frequently Asked Questions : **veelgestelde vragen over raadsakkoorden**

## **Wat is een goed moment om over een raadsakkoord na te denken en wie neemt het initiatief hiervoor?**

In de Gemeentewet is er niets geregeld over de totstandkoming van een college of coalitie. Het is meestal de grootste partij die na de verkiezingen start met de verkennende gesprekken om tot een coalitie te komen. Tijdens die gesprekken zou het idee voor een raadsakkoord ook geopperd kunnen worden. De grootste partij kan dus het initiatief nemen voor een raadsakkoord, maar het kunnen ook de kleinere partijen zijn die hiervoor de aanjager zijn. Het kan in ieder geval helpen dat partijen voorafgaand aan de verkennende gesprekken weet hebben van het bestaan van een raadsakkoord en de mogelijkheden die er voor zijn, en wat de daarbij behorende kansen en risico's zijn. Het is raadzaam om in de lufte van de periode voor de verkiezingen hierover na te denken en het gesprek hierover te voeren.

## **Helpt een raadsakkoord het dualisme?**

Voorstanders van het raadsakkoord hebben in ieder geval voor ogen meer politiek in de raad te brengen door de standaardstructuren van coalitie en oppositie te doorbreken. Door gebruik te maken van wisselende meerderheden kan de positie van de raad worden versterkt. Niet alleen de coalitiepartijen doen mee, maar alle partijen. In theorie zou dat ook kunnen bij een coalitieakkoord, maar de bestuurlijke praktijk blijkt soms wat weerbarstiger: de verhoudingen en fragmentatie in veel gemeenteraden zorgen ervoor dat het niet zo makkelijk is om de raad in zijn geheel als centrum van de bestuurlijke activiteit te blijven zien. Het raadsakkoord kan er aan bijdragen dat er andere bestuurlijke verhoudingen ontstaan. Zodat het gedrag en de cultuur die bij het dualisme horen, meer vanzelfsprekend worden. Uiteindelijk moeten raadsleden dat nog steeds wel zelf doen. Het raadsakkoord is geen garantie voor dualisme, maar verzekert wel de mogelijkheden en daarmee de kansen daartoe.

## **Wie dient bij een raadsakkoord de begroting (of de voorjaarsnota) in?**

Het allerbelangrijkste antwoord op deze vraag is dat raadsleden zelf afspraken moeten maken over hoe met dit soort jaarlijkse stukken wordt omgegaan. Zie daarvoor ook het laatste deel van dit essay waarin we de routekaart voor raadsakkoorden bespreken. Raadsleden kunnen dan zelf hierover hun eigen afspraken maken. Dat gezegd hebbende is er wel een aantal aanwijzingen, afhankelijk van voor welke variant er wordt gekozen. Is er een zakencollege (wethouders zonder partij achtergrond) en bepaalt de raad de agenda, of wordt er een raadsakkoord naast het coalitieakkoord gemaakt? De keuze voor een variant bepaalt ook welke afspraken er gemaakt moeten worden of wie welke rol inneemt. Dát er afspraken moeten worden gemaakt over wie welke rol inneemt is in ieder geval wijs.

## **Wat te doen 'als het gaat stormen? Wat moet je doen als er 'gedoe' ontstaat of onvoorziene omstandigheden zich voordoen?**

Het is niet de vraag of, maar wanneer dat gebeurt. In elke politieke samenwerking ontstaat altijd op enig moment gedoe. Het is maar beter om je daar vooraf met elkaar op voor te bereiden. Het is dus zaak om goede afspraken te maken met partijen over de toekomstige rollen die zij gaan vervullen. Wat te doen bijvoorbeeld als een partij tussentijds 'uit het akkoord' stapt, of wat als een wethouder die aangesteld is door een coalitiepartij (als het gaat om een variant waarbij er ook een coalitie is) wordt weggestuurd. Kiest de raad dan voor een wethouder van buiten, of is het nog steeds dezelfde coalitiepartij? Hoe gaan wethouders om met hun partijdynamiek: zitten zij bij hun eigen fractie, of zitten ze bij alle fracties die daar behoefte aan hebben? Hoe gaat het college om met de raad, maar ook de burgemeester, griffie en ambtelijke organisatie? Voor het mogelijke succes van het raadsakkoord is het belangrijk om goede procesafspraken te maken waar partijen elkaar en ook wethouders aan kunnen houden. Steek tijd in het proces dat hieraan voorafgaat en zoek daarvoor ook begeleiding als dat gewenst is.

## **Kost een raadsakkoord veel meer tijd en geld dan een coalitieakkoord?**

Doordat meer partijen mee doen en inbreng kunnen leveren, bestaat de kans dat het meer tijd en moeite kost om tot meerderheden te komen. Het is niet vanzelfsprekend dat de coalitiepartijen het voorstel van het college steunen: dat betekent voor verschillende actoren soms meer tijd en moeite om iets te realiseren. De wethouder die iets wil uitvoeren kan er niet zonder meer vanuit gaan dat zijn voorstel wordt gesteund: hij/zij zal daartoe op zoek en in gesprek moeten om de meerderheid rond te krijgen. Dat vergt dus een andere denkwijze van wethouders, burgemeester, ambtenaren en griffie(r). En ook dat kan zichtbaar worden in de kosten die gemoeid gaan met het realiseren van plannen. Ambtenaren moeten soms meer tijd steken om ervoor te zorgen dat doelen bereikt worden. Aan de andere kant kan het raadsakkoord er ook toe leiden dat er meer samenwerking en cohesie ontstaat in de raad, wat de tijd en kosten juist ten goede komt. Het is in ieder geval goed om - voordat er gestart wordt met het werken met een raadsakkoord - je bewust te zijn van de kosten en tijd die ermee gemoeid gaan.

# 3

## Ervaringen van raadsleden

Voor dit essay hebben wij een enquête via de Vereniging voor Raadsleden uitgezet onder raadsleden van gemeenten die in de periode 2014-2018 hebben gewerkt met het raadsakkoord, of die in de huidige periode (2018-2022) nu werkzaam zijn met een raadsakkoord. De enquête bestond uit een vijftal open vragen en was er vooral op gericht om ervaringen, indrukken en lessen van de raadsleden over het raadsakkoord op te halen. 165 raadsleden vulden de enquête in. Door middel van een tekstanalyse zijn de meest voorkomende woorden opgeteld. In de volgende paragrafen zijn op basis daarvan de belangrijkste positieve en minder positieve geluiden weergegeven. Ook is door middel van *wordclouds* in beeld gebracht wat raadsleden ons meegaven. In de bijlage is tevens een tabel met spinnenwebben opgenomen waarin de tekstanalyse zichtbaar wordt. Ook staan daar opvallende quotes van respondenten in. De enquête is geen kwantitatief onderzoek. Wel geeft het een beeld van indrukken van raadsleden over raadsakkoorden en wat toekomstige gebruikers daarvan kunnen leren.



Figuur 10: Wat raadsleden verstaan onder het werken met een raadsakkoord.



### 3.1 Positieve ervaringen

#### **Geen oppositie-coalitie**

Veruit de meest genoemde positieve ervaring met het werken met raadsakkoorden is de overbrugging van de tegenstelling tussen de oppositie en de coalitie. Tijdens het werken met een raadsakkoord zijn er volgens respondenten niet twee vaste kampen, maar is iedereen in potentie betrokken. Er is niet een vaste groep partijen die én de wethouders levert én de agenda voor de komende jaren heeft bepaald in een coalitieakkoord. In plaats daarvan is er ruimte voor wisselende meerderheden en zoeken raadsleden per onderwerp gaandeweg naar oplossingen voor de problemen en komen ze daarvoor tot wisselende meerderheden. Daarmee is er per onderwerp een coalitie en een oppositie. Dat heeft volgens veel respondenten als voordeel dat ze zich meer betrokken voelen, dat ze zich meer actief en constructief kunnen tonen, en dat ze zich minder geforceerd voelen om het met andere partijen 'oneens' te zijn. Ze vinden hun rol meer constructief en actief op deze manier.

## geen oppositie-coalitie



*Figuur 11: Wat raadsleden fijn vinden aan het werken met een raadsakkoord.*

De enquête laat zien dat het raadsbreed sluiten van een akkoord een mogelijkheid biedt om een meer dynamische structuur in de raad te brengen. Een belangrijk deel van de respondenten vindt dat een heel belangrijk voordeel. Geen gefixeerde rollen en posities, maar rondom vraagstukken positie innemen en rol kiezen. De gehele raad committeert zich aan een agenda met gemeenschappelijke thema's of doelen. Respondenten noemen dat 'samen streven naar hetzelfde'. Of 'een akkoord waar we als gehele raad ja op zeggen'.<sup>3</sup> Vanuit dat gedeelde vertrekpunt vindt vervolgens het politieke proces plaats. Die gezamenlijkheid ervaren veel raadsleden als prettig.

Ook noemen respondenten dat ze met raadsakkoorden kunnen ontsnappen aan het patroon van coalitiedwang. In de praktijk van reguliere akkoorden en coalities vindt over besluiten voortdurend ruggespraak plaats tussen de gefixeerde set coalitiepartijen. Bij problemen is er bijna altijd coalitiedwang; partijen slikken hun bezwaren in of wringen zich in bochten om uiteindelijk toch met het coalitievoorstel mee te kunnen doen. Zo is het immers afgesproken. Veel raadsleden vinden dat ongemakkelijk en geven aan dat het politieke proces daarmee beperkt wordt. Het raadsakkoord legt dat proces meer open; er is (vaak) geen coalitie en in plaats van dwang is er de intentie om te zoeken naar meerderheden. Een raadslid beschrijft dat als volgt: 'de fracties in de raad hebben meer ruimte om naar eigen idee te handelen en te stemmen. Er is geen coalitiedwang'.<sup>4</sup> Daarbij geldt overigens wel dat sommige gemeenten werken met én een coalitieprogramma én een raadsakkoord.<sup>5</sup> In dat geval is er rondom sommige thema's sprake van klassieke coalitieafspraken en geldt voor andere onderwerpen de meer vrije dynamiek.

Een belangrijk door respondenten ingebracht positief punt is dat ze in een raadsakkoord dichter bij de punten uit hun verkiezingsprogramma kunnen blijven.<sup>6</sup> De wisselende meerderheden zorgen voor 'meer politieke dynamiek' in de raad.<sup>7</sup> Partijstandpunten zijn hier niet gekanaliseerd tot een in een formatieperiode voor alle partijen minstens acceptabel vastgespijkerd compromis. In plaats daarvan hebben partijen gedurende de vier jaar de vrijheid om eigen posities in te brengen en daarvoor steun en gemeenschappelijkheid te vinden. Raadsakkoorden bieden de ruimte om dat te doen. Dat geldt voor partijen die anders in een oppositierol terecht zouden komen, maar ook voor partijen en raadsleden die anders onderdeel van de coalitie zouden zijn. Zij kunnen 'kritisch meedenken'.<sup>8</sup> Ook partijen die bijvoorbeeld een wethouder leveren kunnen dus nog steeds thema's 'politiek maken'. Dat betekent voor wethouders dat zij niet verzekerd zijn van gefixeerde steun voor voorstellen, maar dat die actief moet voortkomen uit de gemeenteraad. Voor de gemeenteraad betekent dat als keerzijde dat zij zich daarvoor zelf zullen moeten inspannen, omdat de traditionele hulplijn van de coalitieafspraken als disciplinerend mechanisme ontbreekt.

Respondenten geven ook aan dat door het raadsakkoord 'meer bereidheid tot samenwerking tussen coalitie/oppositie' kan ontstaan.<sup>9</sup> Raadsleden kunnen over de gehele breedte van de raad verbinding zoeken. Een minderheidsoppositie staat niet meer bij voorbaat buitenspel. Dankzij wisselende meerderheden kunnen partijen samenwerkingsverbanden aangaan die minder voor de hand liggen. Er is meer ruimte voor wat anders 'oppositiepartijen' zouden zijn. Het akkoord is minder 'dichtgetimmerd' en dat biedt mogelijkheden voor wie bereid is tot samenwerking. Respondenten geven aan dat heel de raad in beeld is en niet slechts een deel.

De afwezigheid van een afgebakende oppositie-coalitie vertaalt zich ook door naar de collegevorming, althans in een aantal gemeenten. Respondenten zijn hier positief over het werken met wethouders die niet verbonden zijn aan één partij, maar die als onafhankelijke uitvoerders van het raadsprogramma werken. Ook dat maakt dat er meer ruimte is voor alle partijen. Waar normaliter de coalitiepartijen een wethouder leveren, wordt nu bijvoorbeeld gewerkt met 'onafhankelijke

wethouders<sup>10</sup>, ook wel een 'zakencollege' genoemd.<sup>11</sup> Binnen zo'n college komen wethouders niet van een coalitiepartij, maar zijn ze er voor de gehele raad. Of ze komen weliswaar vanuit een partij, maar zien hun opdracht als raadsbreed.

### **Ambitie**

Een tweede terugkerend positief punt dat respondenten noemen is de toegenomen gezamenlijke ambitie. Daarmee doelt men op het gezamenlijk als raad schetsen en uitvoeren van politieke prioriteiten en doelen. In veel raadsakkoorden spreken partijen raadsbreed gemeenschappelijk gevoelde politieke doelen af. Die geven ze vaak in hoofdlijnen weer. Zo gaat het bij raadsprogramma's minder over de micro-doelen of bij voorbaat afgesproken concrete oplossingen, maar meer over de verder weg gelegen ambities voor de gemeente. Er is meer ruimte voor visie en vergezichten. Dat betekent wel dat de ambities over het algemeen vager zijn en minder absoluut. Het gaat meer om hoofdlijnen dan dichtgetimmerde akkoorden met 'SMART'-prestatie-indicatoren. Vaak zijn het ook intenties, of de dringende wens om op een bepaald onderwerp de komende periode stappen te zetten. Als prestatiecontract voor een college en coalitie is dat niet zo geschikt, maar respondenten geven aan dat ze het als uitdrukking van gezamenlijke ambitie juist fijn vinden. Het akkoord spreekt dan ambitie uit en de intentie om de komende periode op zoek te gaan naar een goede invulling daarvan. Daar kunnen partijen elkaar niet aan houden, maar wél op vinden. Een respondent benoemt het als volgt: 'Het is een programma op hoofdlijnen waar nog ruimte is voor discussie over de invulling. Centraal staat wat we willen bereiken. Over hoe we dat willen bereiken, kunnen we het debat voeren'.<sup>12</sup>

De ruimer en 'vager' geformuleerde ambities bieden ruimte voor flexibiliteit, zo geven respondenten aan.<sup>13</sup> Die flexibiliteit maakt het makkelijker voor partijen om te reageren op onvoorziene omstandigheden gedurende de raadsperiode. Het geeft de partijen dus ook de mogelijkheid het raadsakkoord tussentijds bij te stellen. Soms is het dus nodig het akkoord 'tussentijds aan ontwikkelingen te evalueren en aan te passen'.<sup>14</sup> Ook hier geldt dat een ruim geformuleerde ambitie niet zozeer werkt als een concrete prestatieovereenkomst, maar als een kompas om gedurende vier jaar koers te zoeken en te vinden. Uiteraard kent dit ook een keerzijde. Ruimere kaders, vage termen en open termijnen kunnen voor onduidelijkheid zorgen. 'Alles kan' en 'niets moet'. Waar kunnen partijen elkaar dan nog aan houden? Respondenten geven aan dat ambitie niet hetzelfde is als vaagtaal. Raadsakkoorden moeten een evenwicht vertonen tussen richtinggevende afspraken en de openheid om onvoorziene omstandigheden tegemoet te kunnen treden. Respondenten geven aan dat dat evenwicht er niet altijd is. Volgens hen zijn 'akkoorden soms gewoonweg te vrijblijvend en abstract'.<sup>15</sup> Hierdoor kan het akkoord voor een ieder vrij op elke manier uitgelegd worden.

### **Commitment**

Respondenten geven aan dat ze veel commitment aan het raadsakkoord ervaren. Ze hebben het gezamenlijk gesloten en dat zorgt voor een gevoel van eigenaarschap. In het raadsakkoord spreken ze met elkaar af wat ze de komende periode willen gaan bereiken en veel respondenten geven aan dat er bereidheid is om zich daaraan te houden. Een raadsakkoord kan dus ook zeker een akkoord zijn in de strenge zin van het woord. Ook een raadsakkoord kan gewoon functioneren als een bindende afspraak tussen partijen. Respondenten benoemen wel dat het bij hen niet alleen de letter van de overeenkomst is die hen bindt, maar ook de geest ervan. Ze ervaren eigenaarschap voor het raadsakkoord en zijn er daarom aan gecommiteerd.

Respondenten geven aan dat het wel lastig wordt als een deel van de partijen wil vasthouden aan het akkoord terwijl een ander deel er juist van af wil stappen. Dat gebeurt bijvoorbeeld als er financiële tegenvallers zijn, of dat een aantal afgesproken punten toch wel heel moeilijk te realiseren blijkt. Wie bepaalt dan wat er moet gebeuren? Een raadsakkoord kan dan spanning oproepen tussen partijen die willen bijstellen en partijen die willen blijven vasthouden; bijstellen wordt dan als snel 'breken', met alle politieke stress die dat oproept.

### **Minder geneuzel**

Een ander veel genoemd positief punt van het werken met een raadsakkoord is volgens de respondenten dat er minder onnodige debatten of "stoeptegeloverleg" plaatsvinden.<sup>16</sup> Er is, in de woorden van een respondent aanmerkelijk "minder geneuzel".<sup>17</sup> Omdat partijen elkaar op heel veel punten hebben gevonden hoeven ze het over veel dingen waar ze het eigenlijk gewoon over eens zijn niet meer te hebben. Daarmee kan de politieke discussie zich richten op de thema's waar partijen écht verschillende ideeën over hebben. De onderwerpen waarover men het eens is kunnen partijen zonder al te veel gedoe laten passeren. In een reguliere meerderheidscoalitie gebeurt dat minder snel. Coalitiepartijen willen zich profileren met alles wat ze hebben afgesproken en agenderen daarom alle thema's. Oppositiepartijen willen zich profileren door daar tegenin te gaan en door zaken alsnog te problematiseren. Of ze willen heel uitvoerig aangeven dat zij het er óók mee eens zijn, om punten in zekere mate te claimen als uitkomst van succesvolle oppositie. In een raadsakkoord is dat voor partijen niet meer zo nodig: ze zijn allemaal deel van de oplossing en hoeven dat niet steeds opnieuw naar voren te brengen. Dat brengt rust in het proces en het bespaart raadsleden veel eindeloze debatten waarin alle partijen hun – vaak min of meer dezelfde – standpunten herhalen.

Daarvoor komt in de plaats dat er meer tijd en ruimte is voor debatten over werkelijk belangrijke en politieke thema's. Veel respondenten geven aan dat het raadsakkoord de politiek niet uit de raad laat verdwijnen, maar deze juist terugbrengt. Partijen sluiten een raadsbrede overeenkomst over wat hen bindt, maar er is nog steeds veel ruimte en gelegenheid om punten waar men het niet over eens is en die om politieke verdieping vragen te bespreken. Op die punten kunnen partijen het debat aangaan en dan ook met de volle vrijheid om op zoek te gaan naar wisselende meerder-

heden en medestanders voor de door hen voorgestelde lijn. Er is geen dwingend coalitieakkoord dat de politieke scheidslijnen heeft gemarkeerd; er is ruimte voor vrij politiek spel en de mogelijkheden voor raadsleden om punten uit hun programma in die ruimte te realiseren.

### **Burgers betrekken en vertrouwen geven in het politieke proces**

Burgers kunnen op verschillende manieren bij de lokale politiek betrokken worden. Het raadsakkoord levert hier volgens respondenten een positieve bijdrage aan doordat burgers op een andere manier bij de politiek worden betrokken en hun inbreng kunnen leveren op de thema's die belangrijk zijn volgens hen. Bij een coalitieakkoord is vaak al bepaald hoe invulling wordt gegeven aan de plannen voor de komende jaren. Het raadsakkoord geeft richting aan de thema's waar de raad mee aan de slag wil. Inwoners kunnen op een later moment mee praten over hoe invulling wordt gegeven aan die thema's. Een respondent geeft aan dat het raadsakkoord als een afspraak met de samenleving kan worden gezien. Vraag is wel of dit niet het representatieve karakter van de volksvertegenwoordiger tekort doet? De gemeenteraadsleden worden immers gekozen door de burger en hebben dan het mandaat om vier jaar lang voor hen aan de slag te gaan. Toch is zichtbaar dat de burger minder betrokken is bij de lokale politiek. Doordat partijen op zoek gaan naar wat hen bindt en waar de mate van eendrachtigheid zit, en niet enkel denken aan het eigen partijbelang maar juist oog hebben voor het algemeen belang, denken respondenten dat het vertrouwen van de burger in de lokale politiek door het raadsakkoord wordt verbeterd.



*Figuur 12: Wat raadsleden onderscheidend vinden aan het werken met een raadsakkoord.*

## 3.2 Negatieve ervaringen

### **Volhouden**

Naast de vier clusters van veel genoemde positieve ervaringen met het werken met een raadsakkoord, hebben de respondenten ook vier clusters van meer negatieve ervaringen benoemd. Een eerste en ook in de reflectiesessies veel genoemd probleem is het volhouden van het werken met een raadsakkoord. Betrokkenen geven aan dat het voor hen relatief gemakkelijk was om het akkoord te sluiten, omdat iedereen toen werkte vanuit een gedeelde flow en er een positieve dynamiek was. Zeker na koudwatervrees in het begin kregen veel gemeenteraden er zin in. En partijen die minder gemotiveerd waren zagen er niet direct een bezwaar in en besloten 'mee te spelen'. Maar in de fase daarna wordt het pas écht lastig. Dan moeten partijen het daadwerkelijk samen doen, op een nieuwe manier, en vaak ook onder politieke druk van allerlei actualiteiten die de verhoudingen op scherp zetten. Dan, zo geven respondenten aan, ligt al snel op de loer dat raadsleden vervallen in oude patronen. Volgens sommigen wordt het raadsakkoord dan 'oude wijn in nieuwe zakken'.<sup>18</sup> Binnen het raadsakkoord vertonen raadsleden hetzelfde gedrag, waarmee ze de kwetsbaarheden van het werken met een raadsakkoord ten volle blootleggen.



Figuur 13: Wat raadsleden het moeilijkst vinden aan het werken met een raadsakkoord.

### ***'Het is gewoon moeilijk'***

Het werken met een raadsakkoord is volgens veel betrokkenen 'gewoon moeilijk'. Gemeentepolitiek is moeilijk en een raadsakkoord verandert dat in zichzelf niet. De boodschap van dit essay is niet dat het een makkelijke manier is om moeilijke kwesties op te lossen, maar dat het een andere manier is om de moeilijkheid van kwesties te lijf te gaan. Moeilijk blijft het. Inhoudelijk brengt een raadsakkoord een heel groot aantal zeer uiteenlopende belangen en visies bij elkaar. Voor een deel 'tikken' partijen in hun raadsakkoord kwesties af die zij niet politiek willen maken, daarnaast benoemen ze punten waarop ze tot nadere overeenstemming of probleemstelling willen komen. Waar in een traditioneel akkoord in de formatieperiode een kleine meerderheidscoalitie deze verschillen uitonderhandelt, moet dat bij een raadsakkoord gaandeweg de vier jaar gebeuren. De politiek verplaatst daarmee uit de formatie, naar de reguliere periode van vier jaar. Dat betekent dat raadsfracties gaandeweg de rit met elkaar nog steeds lastige onderhandelingen aan moeten gaan. Het 'werken met wisselende meerderheden' is makkelijk gezegd, maar moeilijk gedaan.

Respondenten geven een aantal inhoudelijke problemen aan die zij hebben met de manier waarop dat bij hen ging. Ze benoemen bijvoorbeeld dat overeenstemming vaak pas ontstond over hele abstracte teksten. Pas dan lukte het om politieke verschillen te overbruggen. Niet zozeer omdat iedereen het eens was, maar omdat het maar vaag genoeg was. Maar dat zorgt vervolgens weer voor problemen later in de uitwerking. Dan verdampst de overeenstemming al snel weer.

De zaken waar fracties het dan wel weer over eens konden worden, waren vaak super specifiek. Hele concrete kwesties, soms letterlijk op het niveau van een stoeptegels op de hoek van straat x en y. Partijen kunnen elkaar dan vinden in de concreetheid van de kwestie, deze daarmee depolitiseren en met elkaar tot een afspraak komen. Maar het is volgens veel betrokkenen de vraag of dat voldoende is voor een goed functionerende gemeenteraad. De raad komt dan wel erg dicht op de uitvoering te zitten en wat is dan nog eigenlijk het verschil met het college?<sup>19</sup> Zo geven sommige betrokkenen aan dat hun raadsakkoord vooral werkte als het óf te abstract was, óf te concreet. Maar de toevoeging van het woordje 'te' is hier natuurlijk veelzeggend. Tot het volgens hen gewenste abstractieniveau kwamen ze met het raadsakkoord niet. Of, in de woorden van één respondent: 'het was vlees noch vis.'<sup>20</sup>

Een milde en inhoudelijke kritiek, die aangrijpt bij de inherente moeilijkheid van de gemeentepolitiek, is dat het ook 'gewoon moeilijk is' om voor een periode van vier jaar bij elkaar te blijven als raadsfracties. Het is voor een klassieke meerderheidscoalitie al lastig om met een dichtgetimmerd coalitieakkoord en fractiediscipline vier jaar lang de gelederen gesloten te houden. In een open opgesteld raadsakkoord, waar spelregels en gedeelde mores vaak ontbreken, én waarmee niemand echt ervaring heeft, is dat nog lastiger. Het is moeilijk om 'alle kikkers in de kruiwagen te houden'.<sup>21</sup> Omstandigheden kunnen veranderen, waardoor het gesloten compromis voor bepaalde partijen de grens der aanvaardbaarheid overschrijdt. Persoonlijke verhoudingen kunnen onderweg op scherp komen te staan.<sup>22</sup> Respondenten geven mee dat de enige manier om hier mee om te gaan is om

het raadsakkoord niet te veel dicht te timmeren, maar te blijven investeren in de interactie en de relatie. Het fixeren van het akkoord is precies niet de oplossing. Flexibel zijn en blijven is dat wel. Timmer het akkoord niet dicht, maar laat ruimte voor onvoorziene omstandigheden.<sup>23</sup> Maar wees tegelijkertijd wél helder over de bedoeling van het raadsakkoord en marchandeer daar niet mee. Tegenslag kan, maar die is er om te overwinnen. Niet iedereen hoeft het met alles eens te zijn, dat is de idee van wisselende meerderheden. Maar kom dan wel vervolgens weer aan tafel voor het volgende thema, ook als je bij het eerdere thema de eigen punten niet hebt kunnen binnenhalen. Daar, zo geven respondenten aan, moet het raadsakkoord niet te flexibel zijn. De concrete doelen kunnen rekbaar zijn, de bedoeling is dat niet.

Een volgende moeilijkheid die het werken met een raadsakkoord onder druk zet en voor specifieke problemen zorgt is financiële problematiek. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat de afwezigheid van een coalitie die de financiële teugels aanhaalt partijen komen met allemaal financieel onhaalbare plannen.<sup>24</sup> Of erger nog, dat het zicht op de financiën gewoon helemaal verdwijnt. Dat zit zelfs in heel praktische zaken, namelijk dat het onduidelijk is wie nu precies de begroting opstelt of verantwoordelijk is voor de voorjaarsnota. En nog lastiger wordt het vervolgens als er financiële nood ontstaat en partijen raadsbreed tot besparingen, ombuigingen of bezuinigingen moeten komen. Dat is binnen een raadsakkoord lastig, zo geven mensen aan. Het is altijd al lastig om dit soort kwesties op te lossen, maar binnen een raadsakkoord ontbreken de patronen en hulpconstructies van het coalitieakkoord en de meerderheidscoalitie om dit op te lossen.

### ***De diepgang komt niet op gang***

Een derde probleem dat ondervraagden veel naar voren brengen is dat het raadsakkoord naar hun mening weinig diepgang heeft én dat die er gaandeweg ook niet komt. Ze vinden dat het akkoord vaag blijft. Het is hoera-taal. Ze geven ook aan dat het raadsakkoord vooral een akkoord is van goede bedoelingen. Over concrete oplossingen en soms zelfs het benoemen van concrete problemen gaat het akkoord niet. Ze vinden dat een negatief punt: als je het raadsakkoord hebt gesloten, wat heb je dan eigenlijk? Dat is deels, zoals we hiervoor aangaven, een inherente eigenschap van raadsakkoorden. Ze gaan vaak over globale thema's, goede intenties, verder weg gelegen ambities, en bieden vaak nog niet de concrete oplossing. De hele idee ervan is dat die invulling en diepgang gaandeweg op gang komt. Maar dat gebeurt volgens sommige respondenten dus niet. Ze merken op dat het 'hoe' later komt, maar dat het daar uiteindelijk dan niet van komt.<sup>25</sup> De discussies lopen dan alsnog vast. Er is dan weliswaar een fraai document waarin alle partijen zich uitspreken over globale ambities, maar het lukt niet om vervolgens gaandeweg tot concretisering te komen. Het raadsakkoord blijft daarmee vooral een programma, zonder de verdieping en de uitvoering die daarop zouden moeten volgen. Kritische respondenten vinden het daarom verspilde tijd; ze geven aan dat er op de benoemde thema's niets is gebeurd, omdat de raadsfracties simpelweg niet tot volgende stappen wisten te komen.



### ***Het blijkt lastig om iets in te brengen***

Een vierde probleem dat raadsleden ervaren is dat het in de praktijk soms lastig blijkt om een onderwerp in het proces te brengen. Zowel tijdens de onderhandelingen over het akkoord als gedurende raadsperiode lopen raadsleden hier tegenaan. Er zijn zoveel punten, van alle partijen, en het is moeilijk om in die lange lijst punten concreet naar voren te brengen. Inhoudelijke thema's die partijen willen inbrengen verdwijnen op de grote hoop. Het is een kakofonie van punten, waarin ordening, prioritering en sortering ontbreken. Dat is voor het raadsakkoord een heel serieus probleem, omdat het nu juist de bedoeling ervan was dat partijen wél mee konden doen en niet aan de zijlijn zouden komen te staan. Hier gebeurt nu onbedoeld het tegenovergestelde: iedereen kan zoveel meedoen, dat het per saldo bijna niet meer lukt om effectief tot agendering te komen. Partijen werden voor hun gevoel eerst buitengesloten, nu komen ze niet door de drukte heen.

Paradoxaal en ongemakkelijk aan deze kritiek is ook dat het in zekere zin een keerzijde van het succes van het werken met een raadsakkoord is. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat het fijne aan het akkoord is dat kleine fracties ook kunnen meedoen. Tegelijkertijd is dat volgens deze respondent ook het probleem. Er zijn hierdoor zoveel fracties die allemaal hun punten inbrengen, dat er geen overzicht meer is. Partijen worden zó enthousiast dat ze nu eindelijk eens mee kunnen doen in plaats van oppositie voeren op afstand, dat ze zich op het raadsproces storten. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan dat hij blij was dat zijn partij zich 'na 25 jaar eindelijk weer eens kon bewijzen'.<sup>26</sup> Partijen geven elkaar daar ook graag de ruimte voor.<sup>27</sup> Maar dat alles heeft dus als tragisch gevolg dat er geen tijd is om alle voorstellen te behandelen. Voor het college is het dan ook lastig om prioritering aan te brengen. Er is geen collegeprogramma dat daarvoor de richtlijn geeft en er is (vaak) geen meerderheidscoalitie die prioriteiten stelt. Het is al snel 'anything goes'. En zodra wethouders wel proberen te prioriteren worden ze teruggedrukt door raadsfracties: dat was niet de bedoeling! De raad staat aan het roer. Zo is deze veel gehoorde kritiek van raadsleden die met raadsakkoorden werken dus wat paradoxaal. Het sterke punt van raadsakkoorden, namelijk het vermogen van alle partijen om enthousiast mee te doen en aan het stuur te komen zitten, verzandt soms in een probleem: teveel punten, teveel geluid, waardoor ingebrachte thema's niet meer gezien worden en de raad niet tot een oplossing meer komt.

### ***'Toch wél in beton gegoten'***

Een laatste probleem dat in de enquête naar voren werd gebracht door de raadsleden is dat veel raadsakkoorden bij nader inzien een rigide karakter hebben. Partijen blijken onderweg heel anders te denken over het onderweg veranderen van richting, het benoemen van andere prioriteiten, of het anderszins afwijken van de oorspronkelijk overeengekomen tekst. Sommige raadsakkoorden zijn relatief concreet geformuleerd en sommige partijen willen daar meer aan vasthouden dan andere. Dat dichtgetimmerde karakter maakt het akkoord 'wel krachtig, maar is soms lastig', aldus een respondent.<sup>28</sup> Een ander schrijft: 'Het akkoord is in beton gegoten. Voortschrijdend inzicht is geen optie'.<sup>29</sup> Een andere respondent zegt dat politiek ook gaat om flexibel kunnen zijn, 'dus niet stug vasthouden'.<sup>30</sup>

# 4

## Reflectie op raadsakkoorden

**We hebben in een survey en in reflectiesessies bij betrokkenen bij raadsakkoorden opgehaald wat hun ervaringen met deze vorm van lokale politiek waren. Daaruit komt een gemengd en op sommige punten ook wat verwarrend beeld naar voren. In dit deel brengen we die bevindingen bij elkaar en reflecteren we op wat we hebben gezien. Wat leren de bevindingen ons over het werken met raadsakkoorden? En hoe is de tegenstrijdigheid in ervaringen en indrukken van raadsleden te duiden?**

### *Elk voordeel heeft zijn nadeel*

We vroegen raadsleden in de survey om hun ervaringen met raadsakkoorden op te schrijven. Wat daarbij opvalt is dat de lijst nadelen vaak spiegelbeeldig is aan wat andere respondenten positief noemen. Het raadsakkoord houdt het debat open, maar dat heeft tot gevolg dat partijen er in de kakofonie van thema's niet meer tussen komen. Het raadsakkoord kent vaak geen vaste richtinggevende lijnen, maar waar vinden partijen onderweg dan houvast? Het raadsakkoord probeert bewust grotere en verder weg gelegen thema's te benoemen, maar dat gaat ten koste van de concreetisering en de diepgang. En voor sommige partijen is dat ook allemaal veel te vaag. Waar de één een gezamenlijke ambitie een toonbeeld vindt van teamgeest, is het voor de ander maar vaagtaal en maakt het duikgedrag voor verantwoordelijkheid mogelijk. Waar we vooraf misschien hadden gehoopt op een consistent beeld van wat de sterke en zwakke punten van raadsakkoorden zijn, zien we vooral dat er 'punten' zijn van raadsakkoorden, die voor de één sterk en de ander zwak zijn. De werkelijke vraag lijkt daarmee niet te zijn wat de voordelen en de nadelen van raadsakkoorden zijn, maar wat eenieder kan doen om de sterke punten van het akkoord te benutten en tevens de belangrijkste zwaktes daarvan af te dekken. Een raadsakkoord is bijvoorbeeld per definitie 'open' geformuleerd. Althans meer open dan een traditioneel coalitieakkoord. Dat vinden sommigen fijn ('ruimte'), anderen vervelend ('leegte'). Dat betekent dat er procesmanagement nodig is om ervoor te zorgen dat de ruimte die het raadsakkoord biedt niet in leegte verzandt en dat de ruimte goed benut wordt.

### *Een raadsakkoord is hard werken*

'Trouwens is een werkwoord', zo luidt het door ambtenaren van de burgerlijke stand vaak uitgesproken cliché. Cliché of niet, het is op raadsakkoorden goed van toepassing. Veel van de sterke kanten van raadsakkoorden vereisen een voortdurende inspanning van betrokkenen. De essentie van een raadsakkoord is dat de helderheid van een door de kleinst mogelijke meerderheid afgesproken en dichtgetimmerde agenda wordt ingeruild voor een open agenda die gaandeweg van wisselende meerderheden moet worden voorzien. Dat vereist het vermogen om te agenderen en om meerderheden te vormen. In een traditioneel coalitieakkoord moet een initieel gesloten meerderheid behouden blijven; de inspanning van coalitiepartijen is dan om de rijen gesloten te houden en eventuele twijfelaars binnen de coalitie al dan niet met stroop, stok of secondelijm

binnenboord te houden. Oppositiepartijen doen er ondertussen alles aan om in kiertjes en gaatjes te wrikken in een poging om een breuk in de gesloten gelederen te forceren. Dat is de aard van het werk dat raadsleden kennen – en waar ze met een raadsakkoord vanaf willen. Maar daar komt dus ander soort werk voor in de plaats. Raadsleden moeten *agenderend en formerend werk* doen. Het benoemen van eigen thema's, het luisteren naar thema's van anderen, het met elkaar sorteren, clusteren en filteren van thema's in behapbare programma's die tot uitvoering kunnen worden gebracht. En omdat in het proces van het raadsakkoord alle partijen strikt genomen allemaal evenveel te zeggen hebben en er geen formele hiërarchie is tussen partijen kan dat alleen als ze er samen uitkomen. Het makkelijke deel van het werken met raadsakkoorden is het inbrengen van de eigen thema's. Het veel moeilijkere deel is het vanuit al die thema's komen tot gedeelde punten. Dat betekent niet alleen spreken, maar ook luisteren. Daar begint het formerende werk van het werken met raadsakkoorden: het vinden van meerderheden en het zoeken naar *common ground*. Niet alleen de eigen punten benoemen, maar soms juist de eigen thema's onder de noemer van een ander plaatsen. Elkaar onderwerpen gunnen en niet blijven hangen in het voorlezen van het eigen verkiezingsprogramma. Het raadsakkoord biedt daarvoor alle ruimte, maar het werkt pas goed als betrokkenen ook de vervolgstappen kunnen en durven nemen. Raadsakkoorden zijn 'gewoon' hard werken. De aard van het werk verandert, de hoeveelheid en de intensiteit niet.

***Weten is nog geen doen; goede voornemens geen garantie***

Raadsakkoorden drukken vaak een ambitie uit om andere politiek te gaan bedrijven. Na verkiezingen en bij collegevorming is dat besef vaak breder gedeeld, dan gedurende de rit. Dit is een kracht van het systeem, maar ook een zwakte. De ambitie om iets anders te willen, is onvoldoende garantie dat het anders gebeurt. Maar goede voornemens zijn geen garantie. Voor werkelijke verandering zijn afspraken nodig om het ook daadwerkelijk anders te doen. Zeker als het de bedoeling is om bepaalde gebruiken of ingesleten gewoonten bij te sturen. De gebruikelijke wens om een dun coalitieakkoord te sluiten en de belofte open te blijven staan voor goede ideeën van de oppositie, zoals bij menig formatieproces zijn te beluisteren, zijn dan ook onvoldoende. Dat zijn de ambities om het anders te willen, geen afspraken om het anders te doen. Ambities kunnen hoogstens niet worden gehaald, afspraken kunnen worden geschonden. Om die reden zijn heldere, handhaafbare procesafspraken waarop de griffie of andere raadsfracties toezien een belangrijk onderdeel van het recept. De vorm waarin dat gebeurt en de mate waarin op de naleving wordt toegezien, kan verschillen. Maar ambities die niet worden vertaald in afspraken waarop partijen elkaar ook kunnen aanspreken als het politiek niet zo goed uitkomt, zullen vaak bij goede voornemens blijven.



*Figuur 14: Wat zijn lessen die raadsleden trekken uit het werken met een raadsakkoord?*

### **De politiek verplaatst**

Raadsakkoorden verplaatsen de politiek in de tijd. Zowel in de enquête als in de reflectiesessies kwam dat duidelijk naar voren. In de klassieke coalitieakkoorden ligt het politieke moment in de formatieperiode. Aan de formatietafel komen formerende partijen samen om alle voor hun meerderheidscoalitie benodigde onderwerpen eerst politiek te maken en vervolgens tot een compromis en een besluit te brengen. De raadsperiode daarna bestaat uit het uitvoeren van de besluiten en het verdedigen van het gesloten compromis. Het politieke moment ligt aan de voorkant van het proces, daarna beperkt het zich tot nieuwe thema's of eventueel afgesproken vrije thema's. Die afwezigheid van politiek tijdens de raadsperiode is voor veel gemeenteraden de reden aan een raadsakkoord te beginnen. Bij een raadsakkoord begint het proces met het vinden van brede overeenstemming over de belangrijkste thema's en ambities, maar op een niveau waarop partijen nog niet direct kleur hoeven te bekennen. Raadsakkoorden zijn vaak nauwelijks politiek. De grote verschillen worden erin niet uitonderhandeld, maar worden vooral benoemd als 'thema' voor uitwerking. Dat betekent dat vervolgens tijdens de periode al die thema's politiek gemaakt moeten worden. Daarvoor is niet meer de gesloten deur en de relatief overzichtelijke, geïsoleerde en speciaal daarvoor toegeruste en ambtelijke ondersteunde setting van de formatiekamer beschikbaar. Bij raadsakkoorden bouwen partijen de brug terwijl ze er overheen lopen. Het politieke moment is niet meer geïsoleerd op één tijd en plaats, maar loopt gedurende de hele raadsperiode door. Dat zorgt er tegelijkertijd ook voor dat het proces vertraagt. Dat hoeft niet erg te zijn, maar is wel een consequentie van het kiezen voor het werken met een raadsakkoord.

### ***Ruimte, regels en rituelen***

Raadsakkoorden hebben mogelijke voordelen, die tegelijkertijd heel snel in grote nadelen kunnen ombuigen. Er is ruimte, maar die kan zomaar 'leegte' worden. Iedereen doet mee, maar voor je het weet voelt niemand zich nog betrokken. Er is ambitie, maar die krijgt nauwelijks nog invulling. Alle partijen praten mee, maar luistert er nog wel iemand? Er is geen kadaverdiscipline van een coalitie, maar er is óók geen richtsnoer om tot stabiele meerderheden rondom thema's te komen. Bij raadsakkoorden verliezen gemeenteraden veel van het instrumentarium, de routines en de mores die bij klassieke meerderheidsakkoorden helpen om onderwerpen politiek te maken en vervolgens tot besluiten en (bij voorkeur) tot uitvoering te brengen. De methoden daarvoor worden met een raadsakkoord opzij gezet, en met voor betrokkenen goede en valide argumenten. Ze willen het niet meer zo. Maar dat vereist aan de andere kant dan wel dat de ruimte die open komt te liggen opnieuw gevuld wordt met nieuwe regels, nieuwe werkafspraken, nieuwe protocollen en zich gaandeweg ook vult met nieuwe mores, nieuwe routines en gedeelde ervaringen. Dat vereist gerichte inspanning. Van fracties zelf, maar ook van de griffie, het presidium, de burgemeester en wethouders, de ambtelijke ondersteuning; alle betrokkenen bij het politieke proces zullen moeten nadenken over de manier waarop zij de procedurele leegte die het loslaten van het klassieke meerderheidsakkoord achterlaat, vullen met nieuwe bij het raadsakkoord passende manieren van werken. Dat gaat over abstracte regels en afspraken, maar misschien ook wel letterlijk over ruimte. We benoemden hiervoor al de 'kamer' waarin onderhandelaars elkaar soms wekenlang dagelijks treffen om met elkaar onderwerpen politiek te maken. Dat is meer dan een toevallige werkruimte alleen. In de ruimte, aan de onderhandelingstafel ontstaat iets. Betrokkenen stappen in onderhandelingsmodus de kamer binnen en nemen de daarbij behorende houding aan. Soms gericht om er uit te komen, soms juist om er zonder 'bloedspetters op het pak' uit te kunnen stappen. De essentie is dat ze in de kamer, aan de tafel, allemaal weten dat ze 'politiek maken'. Eerst door verschillen te benadrukken, vervolgens door ook gemeenschap en common ground te vinden. Soms doordat ze elkaar op inhoud vinden – wat activiteit vergt – soms ook doordat ze persistente verschillen uitruilen. Op eerder gemaakte afspraken komen ze niet terug; niet omdat er een natuurwet is die dat verbiedt, maar omdat ze weten dat het aan de onderhandelingstafel zo niet hoort. Voor raadsakkoorden ontbreekt die ruimte vaak nog; dat is niet erg. Het is vooral een aanmoediging om er wel toe te komen. Om tijd en plaatsen te vinden waarop partijen met elkaar in gesprek kunnen. Die ruimte is de raadszaal zelf, maar het politieke werk vereist ook altijd andere plaatsen en andere tijd om elkaar te vinden. Dat klinkt misschien abstract, maar in onze gesprekken hoorden wij prachtige voorbeelden hiervan. Een burgemeester die zijn statige kamer zag verworden tot de plaats waar partijen elkaar konden vinden – nadat ze elkaar soms eerst heel lelijk hadden bevochten. Partijloze wethouders die op vaste avonden in het stadhuis zijn en die langs de fractiekamers trekken om zo te markeren dat ze van alle partijen zijn. Niet de fracties (of alleen de fractie van zijn partij) op de kamer bij de wethouder, maar de wethouder die langs alle fracties gaat.

### ***Een Reglement van Orde (RvO) voor raadsakkoorden***

Datzelfde geldt voor het Reglement van Orde. Gemeenteraden 'hebben' dat allemaal, maar niet alle gemeenten die met een raadsakkoord werken passen het aan de nieuwe werkvorm aan. Zo werken ze op een nieuwe manier, maar in een oud stramien. Dat past dan niet bij wat ze werkelijk doen en dat laat zich in de praktijk voelen. Ook hier geldt dat het aanpassen van het RvO geen hogere wiskunde is en dat gemeenten het ook helemaal niet in één keer goed hoeven te doen. Ze kunnen gluren bij de burens en uit de ervaringen van andere gemeenten vissen wat ze voor hun eigen gemeente passend vinden. Ze kunnen ook zelf met de fractievoorzitters om de tafel en samen werkafspraken maken. Die ze vervolgens weer kunnen aanpassen als ze er in de praktijk ervaring mee opdoen. Veel van de negatieve ervaringen met raadsakkoorden zijn hierop terug te voeren. Het ontbreekt fracties aan reglementen, kaders en vooral spelregels om hun politieke verschillen en mogelijke overeenkomsten in een goed en op maat gemaakt proces te brengen. Dat is niet een inherent probleem van het raadsakkoord, maar vooral een tekort aan het systematisch doorvoeren ervan. Dat is geen probleem in de kern van het fenomeen raadsakkoorden, maar vooral een probleem van een incomplete uitvoering en de operationalisering ervan. Dat laat zich voelen in de praktijk, maar is ook precies daar – in de praktijk – goed op te lossen. Sommige gemeenten zijn op dat punt gestopt, op het moment waarop ze merkten dat ze het raadsakkoord niet 'operationeel kregen'. Dat kan en elke raad kan daartoe eigen keuzes maken; maar een ander antwoord had kunnen zijn om eenvoudigweg de stap naar operationalisering te maken. In de ene diagnose is het raadsakkoord zelf het probleem, in de andere diagnose is het gebrek aan doorzetten en uitwerken van het werken met een raadsakkoord het manco. Gemeenten hebben hier meer te kiezen dan ze zelf vaak denken.

### ***Een oplossing, maar voor welk probleem eigenlijk***

Wat opvalt aan onze ronde langs raadsleden die ervaring met raadsakkoorden hebben opgedaan, is dat het een oplossing voor heel verschillende problemen kan zijn. We merken dat in veel gemeenten het raadsakkoord heel nadrukkelijk wordt genoemd als een poging om eindelijk weer weg te komen van verstikkende dynamiek tussen coalitie en oppositie. Waar coalitiepartijen samen de dienst uitmaken en oppositiepartijen amper aan bod komen. En zich daarom dan vier jaar lang specialiseren in het 'schoppen' tegen de coalitie. Deze gemeenten zien het raadsakkoord als een poging om vanuit common ground met partijen op weg te gaan, in plaats van vanuit een in het collegeakkoord gefixeerde tegenstelling. Dat het raadsprogramma deels 'feel good taal' bevat en op veel onderwerpen niet de politieke scherpte zoekt is volgens hen geen probleem, maar juist de oplossing. Dergelijke gemeenten zoeken niet zozeer dualisme of monisme, maar vooral een vorm van 'constructivisme': samen zoeken naar oplossingen. Of, in de woorden van één van de deelnemers aan onze expertsessies, "raadsleden hoeven niet alleen politiek te maken, ze kunnen ook gemeenschap maken." Soms zijn raadsakkoorden eigenlijk een uitdrukking van die behoefte: even niet uitgaan van wat verschildt, maar beginnen bij wat verbindt. Volgens bepaalde politiek-filosofen is dat een misvatting van wat politiek is, maar dat doet geen afbreuk aan het feit dat gemeenteraden het soms gewoon zo willen.

Soms zoeken gemeenteraden niet zozeer naar wat hen bindt, maar willen ze vooral een open arena voor (méér) politiek; raadsakkoorden openen de weg naar wisselende meerderheden, waarin raadsfracties op zoek kunnen gaan naar wat ze willen en met wie. Ze kunnen onderwerpen zo politiek maken als ze willen, als het maar lukt om van daaruit ook tot meerderheden te komen. Het raadsakkoord is dan niet per se een vehikel voor raadsbrede overeenstemming, maar vooral een forum voor het in wisselende coalities agenderen van en steun vinden voor oplossingen. Dat kan met volle strijd gepaard gaan en het kan ook betekenen dat partijen die elkaar het ene moment juist vinden in dezelfde vergadering bij een volgend agendapunt lijnrecht tegenover elkaar staan. Een deelnemer aan de expertsessie die in dit model werkte zag in zijn gemeente weer een ander patroon terug: meerderheden wisselden, maar na verloop van tijd kristalliseerden zich wel bepaalde clusters uit. Partijen die elkaar wel heel vaak vonden zodat er bijna - al werkende weg - toch een soort van coalitie ontstond. Gewoon, omdat partijen elkaar in de praktijk bij herhaling wisten te vinden. Ook dat kan. Wel open, maar ook met patronen die in de praktijk groeien.

Soms is het raadsakkoord dus min of meer bedoeld om *rust* in de raad te brengen, soms juist om meer ideologische en normatieve politiek aan te wakkeren. Het is belangrijk om dat te benoemen, omdat het sterk uitmaakt voor hoe we de eigenschappen van raadsakkoorden beoordelen. Een gemeente die rust wil, benoemt in het raadsakkoord een reeks bijna apolitieke thema's en een serie relatief abstracte maar ook belangrijke ver weg gelegen ambities. Partijen vinden elkaar daarop en gaan een verbinding met elkaar aan. Met een (bijvoorbeeld) onafhankelijk college van wethouders zonder partijverbinding gaan ze gezamenlijk werken aan het 'beter maken van de gemeente'. Het raadsakkoord brengt dan niet de politiek in de zin van 'het verschil' de raad in, maar juist de verbinding en de gemeenschap. In andere gemeenten is het raadsakkoord juist bedoeld om *reuring* in de raad te brengen: niet het tegen elkaar schuren van gefixeerde machtsblokken, maar rondom elk thema vrij spel voor alle partijen om politiek te maken van wat ze maar willen. Ook dat kan een doel en opbrengst van raadsakkoorden zijn. Sommige raden willen dat graag: ruimte voor kleine partijen die normaliter altijd langs de kant staan. Wisselende coalities, zodat de volle breedte van het verkiezingsprogramma ineens te bespreken valt. Met raadsakkoorden kunnen gemeenteraden verschillende kanten uit. Dat is een voordeel, want er is veel mogelijk. Het is óók een valkuil, want het betekent dat raden helder moeten zijn over wat ze willen bereiken en de inrichting van hun raadsakkoord, en dat de structuren en de systemen die ze voor het raadsakkoord inrichten ook die kant op moeten wijzen. Raadsakkoorden vereisen dus vooral ook explicitering: *waarom willen we het, welke vorm kiezen we dan, en welke inrichtingskeuzes moeten we dan maken?*

# 5

## Een routekaart voor raadsakkoorden

### 5.1 Meerdere routes richting goede/betere politiek

Gemeenteraadsleden geven aan dat ze aan een raadsakkoord beginnen, omdat ze 'betere politiek' willen. Dat zien we in de enquête en in de sessies steeds terug; raadsleden willen de politiek verbeteren en vervolgens geven ze aan of en hoe dat wel of niet lukt met raadsakkoorden. Er is onder raadsleden veel ambitie om tot betere politiek te komen. Daarover bestaat geen twijfel. Dat roept wel de vraag op wat *goede politiek* eigenlijk is? Daarvoor is geen universele norm te benoemen. In de aard van de zaak verschilt dat per gemeenteraad. Gemeenteraden kunnen zelf benoemen wat goede politiek is. Het idee van het Huis van Thorbecke is dat lokale gemeenschappen lokale dingen op een lokale manier regelen. Ze maken eigen spelregels en standaarden voor wat goed is en hoe 'goed' moet. Verschillende opvattingen over wat goede politiek is, werken door in de verschillende soorten raadsakkoorden en de bedoelingen die raadsleden er mee hebben. Raadsakkoorden, zo hebben we gezien, zijn voor heel verschillende lokaal gevoelde problemen een oplossing.



Figuur 15: Wat vinden raadsleden typerend aan het werken met een raadsakkoord?



In de ene gemeente kan elke fel oplopende discussie in de raad als een diepe kloof tussen coalitie en oppositie worden ervaren. Betrokkenen kiezen dan voor een raadsakkoord, in de hoop dat ze uiteindelijk als raad gezamenlijk weer in gesprek komen. Dat ze uiteindelijk weer gezamenlijke afspraken kunnen maken, in plaats van voortdurend botsen en schuren van oppositie met coalitie. Raadsakkoorden drukken dan een zucht naar gezamenlijkheid uit. Goede politiek is voor die raadsleden de mogelijkheden om nieuwe gezamenlijkheid te vinden. In de andere gemeente kan juist het uitblijven van felle politieke debatten als een probleem worden ervaren. Daar ervaart men als probleem dat in het coalitieakkoord alles is voorgekookt, waardoor politiek debat geen zin heeft. Met een raadsakkoord hoopt die gemeenteraad dan dat er met het werken met wisselende meerderheden juist weer fellere politieke debatten opflakkeren. Dat er weer openlijke discussie is over de grote kwesties in de stad en de mogelijke oplossingen die daarvoor zijn. Weer andere gemeenten willen vooral de gemeenteraad zelf als geheel weer in positie brengen, om de toenemende dominantie van het college in hun gemeente te breken. Zij kiezen dan voor een raadsakkoord met een college waarin wethouders die niet gebonden zijn aan politieke partijen in opdracht van de gehele raad het raadsprogramma uitvoeren. Zo begint de route naar een raadsakkoord niet bij 'het akkoord' zelf, maar bij een vraag die daar ver vóór zit: *wat is eigenlijk het probleem waarvoor het raadsakkoord een oplossing biedt?*

Ons onderzoek levert nader inzicht in de doelen die met raadsakkoorden worden nagestreefd. We hebben meer inzicht gekregen in de problemen die gemeenteraden met hun raadsakkoorden willen oplossen. Ervaringen (positief én negatief) zijn heel instructief voor het ontrafelen van de kennelijke opvattingen over wat goede lokale politiek is en wat er in gemeenteraden volgens de direct betrokken aan schort. Meer concreet: wie raadsakkoorden prijst voor het terugbrengen van de tegenstelling tussen coalitie en oppositie, geeft daarmee aan dat goede politiek een juiste balans moet vinden tussen politisering en samenwerking. En wie klaagt over de hoeveelheid extra tijd die het werken met wisselende meerderheden kost, vraagt aandacht voor de feitelijke efficiëntie van een politieke samenwerking - een aspect dat vaak over het hoofd wordt gezien.

Alles samengenomen onderscheiden wij de volgende ambities voor lokale politieke samenwerking die met raadsakkoorden worden uitgedrukt: (1) de verhouding tussen college en raad, (2) de verhouding tussen coalitie en oppositie en (3) de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en lokale samenleving. De meeste raadsakkoorden hebben de ambitie om daarop in te grijpen: colleges minder machtig maken, verhoudingen tussen coalitie en oppositie minder scherp maken en verhoudingen tussen raad en samenleving flexibeler inrichten. De mate waarin dat gewenst is, wordt lokaal bepaald. Maar over de middelen die gemeenteraden daartoe ter beschikking staan, valt wel het een en ander te zeggen. In onderstaande tabel bespreken we per ambitie de middelen die gemeenteraden kunnen inzetten om die ambitie te bereiken. We benoemen de middelen van licht naar zwaar. Soms kan een kleine ingreep in de dagelijkse werkafspraken al helpen om de ambitie te realiseren. We benoemen ook de risico's die hierbij spelen. Dit zijn kwesties die vaak inherent horen bij de uitgesproken ambitie en de ingezette middelen. Het zijn geen risico's om per se voor terug te deinzen, maar ze vragen wel om gerichte aandacht en zorg. Gemeenteraden kunnen er op letten en bijsturen waar nodig.

<b>Ambitie (wat wil je bereiken)</b>	<b>Middelen (Wat kan je doen) van licht naar zwaar</b>	<b>Risico's (Waar moet je op letten)</b>
<b>Dominantie college breken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spreek af dat het college alleen voorstellen met politiek gelijkwaardige scenario's aan de raad mag voorleggen.</li> <li>• Organiseer dat de griffie de macht krijgt om alleen voorstellen die hieraan voldoen op de agenda te zetten.</li> <li>• Spreek af dat lijsttrekkers in de raad fractievoorzitter blijven, wethouders komen van buiten.</li> <li>• Installeer een zakencollege door een procesakkoord te sluiten waarin wordt geregeld: de benoeming van wethouders (ook tussentijds), het gedogen als uitgangspositie, en het jaarlijkse proces van het opstellen van een sluitende begroting (feitelijk een miniformatie onder leiding van de wethouder van financiën).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een té dominante raad leidt weer tot het omgekeerde probleem.</li> <li>• Het depolitiseren van de uitvoering is verhullend en juist een bedreiging voor de mogelijkheden van de raad om invloed uit te oefenen.</li> </ul>
<b>Tegenstelling coalitie-oppositie afvlakken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een raadsagenda formuleren die zichtbaar maakt waarover wel overeenstemming bestaat</li> <li>• Brede oversized coalitie in het midden vormen waar binnen de coalitie ruimte bestaat om tegen te stemmen en procesafspraken maken daarover.</li> <li>• Het 'vastklikken' van coalitiesamenwerking voorkomen, door afspraken te maken waarover je het niet eens bent en procesafspraken te maken dat deze kwesties ook 'vrij' blijven.</li> <li>• Een procesakkoord sluiten waarin geen coalitie meer bestaat maar alleen nog maar wisselende meerderheden. In dat procesakkoord moeten afspraken staan over de gedoogstatus van het college (als een partij tegen het voorstel van een eigen wethouder stemt valt het college niet) en er moet een jaarlijkse procedure voor de begroting worden afgesproken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppositie is ook ergens goed voor.</li> <li>• Wisselende meerderheden zijn vaak heel bewerkelijk.</li> <li>• Voortdurende politieke uitruil tussen raadsfracties kan alleen bij voldoende vertrouwen en vertrouwelijkheid.</li> <li>• Wisselende meerderheden zijn niet per se altijd vrij. Er bestaat een kans dat kleine partijen nog structureler uitgesloten worden dan bij een coalitieonderhandeling.</li> </ul>
<b>Verhouding met samenleving flexibel houden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanvullend op de inspraakverordening procesafspraken maken over mogelijkheid om compromissen uit te dagen.</li> <li>• Jaarlijkse evaluatie en update coalitieakkoord afspreken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ga niet op je rug liggen. De participatieve maatschappelijke democratie is niet per definitie 'democratischer' dan de vertegenwoordigende politieke democratie. Altijd per geval blijven kijken.</li> </ul>

Tabel 1: Verschillende middelen om uiteenlopende ambities te bereiken.

## 5.2 Een routekaart voor raadsakkoorden

Hoewel het dus mogelijk is om binnen de klassieke kaders van een coalitieakkoord verbeteringen aan te brengen, zien veel gemeenteraden daar de beperkingen van in. Als je doet wat je altijd al deed, krijg je wat je altijd al kreeg. De aard van de lokale politiek is deels een gevolg van ingesleten patronen en inherente dynamiek die door het traditionele meerderheidscollege worden ingegeven. Ook al willen individuele raadsleden niet in een vast raamwerk van oppositie en coalitie worden gegoten, het gebeurt als vanzelf toch wel. Zodra de eerste politieke kwesties zich aandienen activeert het oppositie-coalitie model de klassieke verhouding. Coalitiepartijen steunen hun wethouders, coalitiegenoten eisen van hun partners loyaliteit aan het gezamenlijk afgesproken programma, oppositieleden zoeken frontaal als blok de confrontatie.

Om die dynamiek te doorbreken is wellicht een grotere beweging nodig; niet anders bewegen binnen de bestaande structuren, maar de bestaande structuren doorbreken zodat ander gedrag logisch wordt. Om anders te stromen moet eerst de bedding worden verlegd. Dat kan met de keuze voor een raadsakkoord. Voor de gemeenten die dat willen, presenteren we hier een routekaart om tot een raadsakkoord te komen. Denk aan de winnaar van de verkiezingen met wie we ons essay begonnen. Zij wil het anders doen, maar waar moet ze beginnen? Wat zijn de stappen die zij en haar collega's moeten zetten? En welke vragen moeten ze gaandeweg beantwoorden om te komen tot een raadsakkoord dat ook past bij datgene wat ze er mee willen bereiken? We onderscheiden in de routekaart vier stappen (zie figuur 16), die we in dit laatste deel van ons essay stap voor stap doorlopen. Zodat de lezer die met raadsakkoorden aan de slag wil houvast heeft om tot een voor zijn of haar gemeenteraad passend raadsakkoord te komen. Raadsakkoorden zijn maatwerk en met behulp van deze routekaart kunnen gemeenteraden hun eigen maat ontwikkelen.

## Routekaart voor Raadsakkoord



Figuur 16: Een routekaart voor raadsakkoorden.

### Stap 1: Wat willen we bereiken met het raadsakkoord? Welk probleem lossen we er mee op? Welke verbetering moet plaatsvinden?

De eerste stap bij het komen tot een raadsakkoord is precisie in de ambitie. Waarvoor is het raadsakkoord de oplossing? Let wel, dat betekent niet per se dat het moet gaan om een probleem, of zelfs een 'probleemgemeente'. Een ambitie is een positief streven. De kunst is hier om positief te formuleren wat de raad nastreeft.

Om de ambitie aan te scherpen, is een onderdeel van deze stap een gesprek over de vraag waarom die ambitie lastig te realiseren is. Als iedereen de ambitie al heeft, waarom lukt het dan niet? Een ambitie als 'betere verhoudingen tussen oppositie en coalitie' is daarvan een voorbeeld. Daar zijn raadsleden zelf bij. Als ze het allemaal willen, kunnen ze het morgen realiseren. Maar toch lukt dat blijkbaar niet. Dat moet in deze stap op tafel komen. Waarom lukt het niet om deze ambitie te realiseren? Wat zijn blokkerende patronen die de ambitie in de weg staan? Als raadsleden daar in gesprek met elkaar beter inzicht in krijgen, kunnen ze vervolgens beter de keuze maken of ze met een raadsakkoord verder willen.

Raadsakkoorden kunnen altijd. Het is gewoon een manier om gemeentepolitiek invulling te geven. Hoewel het meerderheidscollege gemeengoed is, staat nergens in de wet dat het zo moet. Het is de default, de standaardinstelling, maar afwijken daarvan is altijd mogelijk.

Voor de keuze voor een raadsakkoord hoeft niet eerst van alles mis te zijn. Het klopt weliswaar dat in veel gemeenten waar er succesvol met een raadsakkoord gewerkt wordt vaak daarvoor 'van alles aan de hand was'. Maar dat is geen voorwaarde voor een raadsakkoord. Het is niet de verklaring waarom het daar goed lukt. Die verklaring is eerder dat het jaar na jaar vastlopen van de samenwerking in de raad partijen bewust maakt van het feit dat er iets moet gebeuren. Dat ze er zelf niet uitkomen en dat ze alleen door indringende reflectie met elkaar uit de problemen komen. Ze zijn bewust onbekwaam en dat is een voorwaarde om succesvol een leerproces in te gaan. Want dat is een raadsakkoord natuurlijk wel; een leerproces. Een gemeenteraad laat de methode waarin raadsleden zijn opgegroeid los, in ruil voor een systeem dat nog niet helemaal uitgekristalliseerd is. Ze trekken vrijwillig zekerheden onder de gemeenteraad weg. Dat is op zich geen probleem, want in plaats daarvan kunnen ze nieuwe zekerheden ontwikkelen. Maar het vereist wél een lerende houding. Bewust onbekwaam is daarvoor een voorwaarde.

In deze fase gaat het dus om een drieslag van keuzes:

- (1) Wat is de gezamenlijke ambitie, en hoe gezamenlijk is die?
- (2) Waarom is die ambitie lastig te realiseren, welke onderliggende patronen zijn er?
- (3) Zijn we het er als raad over eens dat we een gezamenlijk leerproces ingaan om ons het andere gaandeweg eigen te maken?

## **Stap 2: Welke variant kiezen we? Welk raadsakkoord past bij ons en bij wat we willen?**

Vervolgens ligt de vraag voor welk type raadsakkoord goed past? Dat is een vraag die niet met een standaardschema is te beantwoorden. Elke raad is anders. Er is een voorgeschiedenis en er is de in de vorige stap benoemde gezamenlijke ambitie. In deze fase lopen de raadsleden de verschillende varianten uit de taxonomie af en ze vragen zich af welke variant goed past bij hun ambitie en bij de voorgeschiedenis die ze hebben. Ze kunnen 'plussen en minnen' bij de verschillende varianten en samen afspreken voor welke variant ze willen gaan.

Een eerste keuze die hierbij voor ligt is of de gemeenteraad wil werken met alleen een raadsbreed inhoudelijk programma, of dat er ook een college wordt aangesteld in dienst van de raad. Met andere woorden, gaat het raadsbreed werken over het programma of over de poppetjes, of over allebei? Dat zijn belangrijke verschillen. We komen in de praktijk alle varianten tegen. Ze kunnen allemaal. De vraag is vooral wat deze gemeenteraad wil. Een raadsprogramma kan via een meerderheidscollege, maar een zakencollege kan ook. Alles is mogelijk, in deze stap gaat het om het maken van een gerichte en doordachte keuzes.

Een andere keuze is of het raadsakkoord alle thema's omvat, of dat er met twee programma's naast elkaar wordt gewerkt; één door een meerderheid gesteund programma en één raadsbreed programma. In het geval van de keuze voor programma's naast elkaar is het ook belangrijk om te expliciteren hoe die twee zich tot elkaar verhouden. Staan ze naast en los van elkaar?

Ligt het één boven het ander? Is het één een uitvoeringsprogramma van het ander? Ook hier geldt dat het allemaal kan, maar dat het belangrijk is om te expliciteren wat raadsleden willen.

Een derde keuze is de verhouding van het raadsakkoord tot de samenleving. Sommige raadsakkoorden zijn helemaal gebouwd vanuit de ambitie om met de gemeenschap tot een agenda en tot oplossingen te komen; het raadsakkoord is dan een middel voor meer participatieve democratie. Het is het instrument waarmee de raad zich openstelt voor dialoog, input én besluitvorming vanuit de gemeenschap. Het is in het meest extreme geval de lijst met thema's waarop de gemeente de samenleving gaat vragen om met ideeën en mogelijk ook prioriteiten en besluiten die dan achteraf in de raad kunnen worden vastgesteld. Andere raadsakkoorden zijn veel meer een vernieuwende wijze van een traditionele door de raad opgestelde agenda. Die kunnen wel intensief met de gemeenschap worden besproken en gedeeld, maar uiteindelijk blijft de raad gewoon zelf verantwoordelijk voor zijn eigen agendering, prioritering en besluitvorming. De gemeenschap kan via alle reguliere kanalen meepraten en inspreken, maar aan de idee van representatieve democratie verandert met het raadsakkoord dan niets. Politiek vindt in de gemeenteraad plaats, alleen via de weg van het raadsakkoord in plaats van via de weg van het klassieke meerderheidsakkoord.

Bij de keuze voor een raadsbreed college ligt er nog een belangrijk vraagstuk voor: wat te doen met partijpolitieke achtergrond van wethouders. We zien voorbeelden van volledige zakencolleges, waar wethouders apolitek zijn. Zij solliciteren op een door de raad uitgezette vacature voor wethouder. Ze werken als zakencollege voor de raad als geheel en geven uitvoering aan het raadsprogramma. Het is ook mogelijk om te kiezen voor wethouders met lokale binding, in die zin dat het wethouders zijn die wel degelijk een partijpolitieke achtergrond hebben. Zij zitten dan namens of vanuit een partij in het college, maar zitten daar niet om de belangen van hun eigen partij te behartigen. Ze zijn nog steeds van de raad. Ook hier geldt dat alle varianten mogelijk zijn, maar dat het voor raadsleden belangrijk is om keuzes te maken. En dat zijn lastige dilemma's; een raad kan met goede redenen kiezen voor wethouders van buiten, maar dat betekent wel dat bijvoorbeeld een sterke kandidaat van een lokale partij ineens niet mee kan doen. Terwijl er met die kandidaat op zichzelf niets mis is. Het betekent in de praktijk waarschijnlijk ook dat wethouders van buiten de gemeente komen. Dat kan, maar is dat wat de gemeenteraad graag wil? Zo is het bepalen van de variant uit de taxonomie steeds een kwestie van het op tafel leggen van de keuzes én daarbij ook het doordenken van de gevolgen daarvan.

In deze fase gaat het om (tenminste) vier keuzes:

- (1) Een raadsbreed programma, een raadsbreed college, of een combinatie van beiden?
- (2) Eén raadsbreed akkoord over alles, of raadsbreed naast een meerderheidsprogramma?
- (3) Wat is de verhouding van het raadsakkoord tot de lokale gemeenschap?
- (4) Welke voorkeuren voor de invulling van wethouderposities hebben we?

### **Stap 3: Wat moeten we daarvoor regelen? Welke randvoorwaarden moeten we op orde brengen?**

In deze derde stap gaat het om het gereed maken van de randvoorwaarden die maken dat het raadsakkoord zoals gekozen ook daadwerkelijk kan gaan werken. Dat lijkt uitwerking, maar het is van groot strategisch belang. Bij een keuze voor een raadsakkoord gaat een gemeenteraad principiële anders werken. Dat betekent ook dat de meest basale spelregels, werkafspraken en instrumenten op een andere manier ingericht zullen moeten worden. Anders werken ze op een nieuwe manier, maar met de instrumenten en inbedding die hoort bij het oude. In deze stap ontwerpen raadsleden met elkaar en met de andere betrokkenen welke instrumenten nodig zijn om het raadsakkoord zoals ze hebben bedacht ook te laten werken. Ze ontwerpen als het ware het motorblok waarmee ze het gaan doen. We noemen hier een aantal instrumenten en randvoorwaarden die volgens ons écht op orde moeten worden gebracht. De lijst is niet uitputtend, het kan heel goed zijn dat gemeenteraden zelf nog andere elementen willen aanpassen. Onze stelling is wel dat het zonder tenminste deze aanpassingen niet goed mogelijk is om met een raadsakkoord te werken.

- **Aanpassen Reglement van Orde en andere spelregeldocumenten.** De belangrijkste te organiseren randvoorwaarde is de aanpassing van het Reglement van Orde en eventuele andere spelregeldocumenten. Een raadsakkoord verandert de dynamiek in de raad en daar horen nieuwe spelregels bij. Die zijn bepalend voor de orde in de vergaderingen en in de dynamiek en om de inhoud vrij spel te geven moeten die procedurele afspraken zo goed mogelijk omschreven zijn. Partijen moeten weten waar ze aan toe zijn en wat ze kunnen en mogen doen. Dat klinkt uitvoerend, maar het is bepalend. Spelregels die in de politieke praktijk eigenlijk nooit écht kunnen worden geschonden ('partijen zullen altijd welwillend kijken naar elkaars amendementen') zullen geen echte verandering te weeg brengen. Zonder spelregels op maat komt het gewenste spel nooit tot stand. Het ligt ook voor de hand dat gemeenteraden bij elkaar te rade gaan en kijken hoe anderen met een raadsakkoord hun vergadercyclus hebben geregeld. Niet iedereen hoeft het wiel opnieuw uit te vinden. Van belang is wel om de vestiging van een set nieuwe spelregels goed te markeren en ook te symboliseren. Een document waaronder de handtekeningen van alle raadsleden staat, kan daarvoor een goede manier zijn.
- **Het belang van reguliere besluiten.** In de praktijk van raadsakkoorden zien we dat vaak relatief veel aandacht gaat naar het opstellen van het akkoord zelf en het omgaan met de strategische thema's die daarin zijn benoemd. Tegelijkertijd zien we dat een aantal raadsakkoorden pas echt in grote problemen komt als de meer gewone alledaagse zaken geregeld moeten worden: het opstellen en indienen van een begroting of een voorjaarsnota bijvoorbeeld. Niet alleen het nieuwe beleid en de nieuwe plannen, maar ook de 'going concern' van de gemeente moet volgens de principes van het raadsbreed werken tot stand komen. Dat kan, maar het gaat niet vanzelf. Partijen moeten dus ook daarover met elkaar afspraken maken. Wie dient de begroting in, namens wie, welke ruimte is er voor moties en amendementen, moet er raadsbrede overeenstemming over zijn, et cetera? Dat zijn allemaal vragen die een gemeenteraad zich

vooraf zou moeten stellen. We zien dat er veel aandacht uitgaat naar het werken met het raadsakkoord zelf, maar veel minder naar de jaarlijkse cyclus waar de gemeentelijke organisatie uiteindelijk wel in belangrijke mate op draait.

- **Ruimte in het raadsakkoord.** In een raadsakkoord spreken partijen af waar ze samen voor willen gaan. Tegelijkertijd zagen we in de enquête en in de sessies dat het ook belangrijk is om af te spreken waar partijen elkaar ruimte laten. Waar ze elkaar loslaten en iedereen vrij is om een eigen koers te bepalen. Waar de ruimte voor verschil ligt en hoe partijen daarmee omgaan. Een raadsakkoord gaat om overeenstemming, maar ook om het markeren van verschillen. Dat kan en mag ook, het is alleen wel belangrijk om dat met elkaar goed af te spreken.
- **Concreet actieplan van griffie en ambtelijke ondersteuning.** Een raadsakkoord wordt gesloten door de raad, maar het heeft grote gevolgen voor de ondersteuning. Een raadsakkoord kan niet zonder een herijking van de griffie en de ambtelijke organisatie. Daar moeten de wissels om, zodat de werkprocessen, procedures en administratieve organisatie op maat zijn toegesneden op de nieuwe manier van werken. Als dat niet gebeurt is een raadsakkoord kansloos. Zo eenvoudig is het. Als onder de motorkap geen elektromotor ligt, dan is emissievrij rijden ook niet mogelijk. Om als een raadsakkoord te werken, moeten de griffie en de ambtelijke organisatie zich ombouwen tot een voor een raadsakkoord geschikte 'machine'. Dat kan heel concreet, door de werkprocessen te doorlopen en steeds de vraag te stellen of de bestaande inrichting daarbij past en wat er aan verbouwing nodig is. Dat kan worden omgezet in een concreet actieplan, zodat ook zichtbaar is hoe het met de verbouwing vordert en wat daarvoor nodig is. Als daarvoor middelen gevraagd zijn, dan moet de raad die uiteraard beschikbaar stellen.
- **Ambtelijke communicatie met de raad.** Een specifiek gevolg voor de ambtelijke organisatie is dat de communicatie meer logisch met de raad zal verlopen dan uitsluitend met het college. Nu werken ambtenaren voor wethouders en informeren zij via die lijn de gemeenteraad. Dat kan nog steeds de werkvorm zijn, maar meer voor de hand ligt dat er meer directe lijnen met raadsleden mogelijk zijn. Dat is voor ambtenaren een breuk met wat ze gewoon zijn en waarin ze zijn getraind. Het raakt bovendien aan ethische codes en hun beroepsopvatting. Deze veranderingen moeten raadsleden en ambtenaren met elkaar doorspreken. Wat verlangen ze van elkaar? Wat is daarvoor nodig? En hoe ziet communicatie met de raad er in concreto uit? Is dat met raadsleden individueel, komen er briefing, bijpraaturtjes, mailen mensen direct met elkaar of is er een centrale vraagbaak via de griffie? Zo zijn er allerlei praktische zaken te regelen. Dat kost tijd en energie, maar voor een werkend raadsakkoord is het wel nodig.
- **Actieve rol van de burgemeester.** De rol van de burgemeester is bij een raadsakkoord cruciaal, zo werd in de reflectiesessies wel duidelijk. Een burgemeester moet als voorzitter van de raad de vergaderingen in goede banen leiden en ervoor zorgen dat het voorwerk met alle rafels en plooiën ook goed valt. Niet alle burgemeesters zullen liefhebber van een raadsakkoord zijn. Dat hoeft ook niet. Maar, omdat een burgemeester in de dynamiek van de raad en het college zo'n cruciale speler is kan een raadsakkoord niet goed werken zonder een actieve en positieve rol van de burgemeester. Een burgemeester die met lange tanden en scepsis leiding geeft aan



het proces van het raadsakkoord verkleint de kans op succes. Een burgemeester die met een positieve houding – en een gezonde dosis wantrouwen en nuchterheid – het proces leidt, vergroot de kansen aanzienlijk. Het is goed om daar onderling een gesprek over te hebben, zodat raad en burgemeester weten waar ze aan toe zijn en wat ze van elkaar verwachten. Voor burgemeesters is het goed als zij met elkaar ook contact hebben en nadenken over wat het raadsakkoord concreet betekent voor hun werk.

- **‘Wat als het gaat waaien?’** Deze vraag stelde één van de deelnemers aan onze reflectiesessie. Ze vertelde over hoe het bij het raadsakkoord waar zij bij betrokken was goed liep, tot het moment waarop tegenslag zich aandeed. De spanningen liepen op en uiteindelijk viel iedereen weer terug in oude patronen. Niet alleen uit onmacht of boosheid, maar ook omdat die in ieder geval helderheid gaven over hoe je uit een impasse komt. Toch weer coalitiepartijen bij elkaar en anderen daar dan als oppositie tegenover. Voor een goed werkend raadsakkoord is het belangrijk dat partijen vooraf stilstaan bij de vraag wat ze doen als er ‘gedonder is’. Als het niet goed loopt en als partijen elkaar even niet meer leuk vinden. Wat zijn dan de mechanismen? Wie schaaft dan op en waarheen? Hoe en waar, en met wie, vechten we dan conflicten uit? Zoals in elke politieke samenwerking gaat het ook in een raadsakkoord geregeld tussen partijen of personen even mis. Dan is het goed om vooraf met elkaar te hebben nagedacht over wat er dan gebeurt.
- **Fysieke ruimte.** We benoemden het al in het essay, maar het werken met raadsakkoorden heeft ook gevolgen voor de fysieke ruimte. Ruimte is leidend voor interactie. De inrichting van een raadszaal of vergaderkamer is van invloed op het soort gesprek dat daar plaatsvindt. Raadsakkoorden vragen een bepaald soort dynamiek; zoeken naar samenhang en gemeenschap, maar het ook niet schuwen van de scherpte. Dat vereist vergaderruimte, ontmoetingsplaatsen, wandelgangen en andere fysieke ruimte die dat type interactie mogelijk maakt. Denk ook aan de rol van het college; als de wethouders voor de raad als geheel werken, dan worden de fractiekamers mogelijk belangrijkere ontmoetingsplaatsen dan de werkkamers van het college. Zo moet er in de inrichting van het gebouw gekeken worden of deze nog past bij de voor het raadsakkoord benodigde dynamiek. Past het gebouw bij de manier waarop we in het raadsakkoord met elkaar willen werken? Zo niet, dan is het nodig om tot aanpassingen te komen; niet als detail voor na afloop, maar als randvoorwaarde aan het begin.
- **Symboliek.** Het klinkt misschien vreemd, maar bij een raadsakkoord is het nodig om goed na te denken over hoe bijzondere momenten worden gemarkeerd. Stel dat bijvoorbeeld succesvol een pasjessysteem voor de afvalcontainers is geïntroduceerd, zodat de kosten voor de afvalophaal sterk omlaaggaan en het aantal bijplaatsingen afneemt. Normaliter krijgt de wethouders daarvoor in eerste instantie credits en straalt dat af op de coalitiepartijen. De coalitie heeft dit mooi voor elkaar gekregen! Maar hoe werkt dat als de hele raad samen het programma uitzet en de wethouders dat namens de gehele raad uitvoeren? Over dit soort vragen moeten partijen met elkaar nadenken. Wie gaat met het succes op de foto en wie krijgt als er dingen niet goed lopen de schuld? Wie is het gezicht van het beleid en wie wordt in de lokale media aangesproken als het niet goed gaat? Politiek gaat over inhoud, maar symboliek is ook altijd van

belang. Omdat met raadsakkoorden de politieke verhoudingen en de bijbehorende systematiek verandert, moet ook over de symbolische markeringen worden nagedacht. Hoe vieren we een feestje, wie staat in de spotlights, wie neemt verantwoordelijkheid en wie is het gezicht van het beleid?

- **De relatie tussen de raad en de burger.** Veel raadsakkoorden geven aan dat de verbinding met de burger van belang is. Het is belangrijk om dan wel met elkaar af te spreken hoe die processen lopen, wat het moment is om burgers te raadplegen, wie dat doet en hoe die opbrengsten meegenomen worden. Net zoals de raad zijn eigen onderlinge spelregels opstelt, is het ook nodig om de spelregels en werkprocessen voor de relatie met de gemeenschap helder te maken. Dat is goed voor de raadsleden zelf, maar ook fijn voor burgers en maatschappelijke organisaties die dan weten waar ze aan toe zijn en op welke momenten ze van invloed kunnen zijn.
- **Regelmatig terugkerend vertrouwelijk overleg.** Raadsakkoorden en bestuurlijke vernieuwing kunnen impact hebben op de transparantie en de jacht op achterkamertjes. Als de politieke uitrust niet gefixeerd wordt aan het begin van de periode en beperkt wordt tot de meerderheid, maar het proces zich uitsmeert over een complete raadsperiode van vier jaar, dan zal ook de behoefte aan vertrouwelijk overleg blijven bestaan. Sterker nog: aan dat vertrouwelijk overleg zal bij raadsakkoorden méér en intensiever behoefte zijn dan bij coalitieakkoorden. Maak dus afspraken over het vertrouwelijke deel van de samenwerking en plan regelmatig een terugkerend vertrouwelijk overleg tussen de fractievoorzitters (en wethouders) om de verhoudingen goed te houden.
- **Regelmatig evalueren en eventueel bijsturen.** Raadsbrede samenwerking gaat nooit in één keer goed. En waarom zou dat ook moeten? De norm is niet dat alles in één keer lukt, maar dat betrokkenen met elkaar regelmatig evalueren of het nog goed loopt en in staat zijn om lessen te leren en bij te sturen. Ze moeten het meta-gesprek zo af en toe voeren over de samenwerking. Ook als het goed gaat. Dat gaat nooit vanzelf, dus daarvoor moeten betrokkenen met elkaar tijd en ruimte maken. Dat kan op vaste momenten, met bijbehorende rituelen. Maar het kan ook ad hoc, bijvoorbeeld met de afspraak dat partijen allemaal het recht hebben om een meta-gesprek te agenderen over de samenwerking. Of dat de burgemeester daarvoor het voortouw neemt. Het kan op allerlei manieren, van belang is dat het ook gebeurt. In deze fase kunnen raadsleden daar met elkaar de afspraken over maken.

#### **Stap 4: Welke risico's treden hierbij op en wat kunnen we doen om deze in te dammen?**

Tot slot is het van belang om met elkaar af te wegen welke risico's zich bij het werken met dit type raadsakkoord voordoen. Elke manier van werken heeft zijn eigen risico's. Die zijn tot op zekere hoogte te voorzien. Raadsleden die een raadsakkoord overwegen of ontwerpen kunnen daar vooraf rekening mee houden en met elkaar het gesprek over hebben. Een aantal risico's noemen we hier, omdat we deze veel terug hebben gehoord in de gesprekken en in het survey. Voor elk van deze risico's geldt dat raadsleden er vooraf rekening mee kunnen houden en er tijdens de rit scherp op kunnen blijven.

Heel veel genoemd is de ervaring dat wat als het werken met wisselende meerderheden begint, uiteindelijk toch leidt tot een vorm van coalitievorming. Bepaalde partijen zoeken elkaar steeds op en weten elkaar voor alles te vinden. Voor de inzet van anderen is weinig ruimte. En langzaam beweegt een open proces zich dan richting traditionele verhoudingen tussen oppositie en coalitie.

Hiermee verbonden is het risico dat bepaalde partijen steeds niets van hun ideeën terugzien. Dan kan 'moehed' met het raadsakkoord ontstaan. Als de bedoeling van het raadsbreed werken is dat alle partijen inbreng kunnen hebben, dan is het vervelend wanneer dat in de praktijk niet lukt.

Een ander veelvoorkomend risico is dat een college dat voor de raad als geheel werkt, verwordt tot een college waarin elke wethouder een wandelende schietschijf is waar alle partijen hun pijlen op richten. Een college voor de gehele raad is dan al snel een college van niemand. Als wethouders voor de gehele raad werken moet ergens een gevoel van eigenaarschap bestaan. Anders ontstaat een verhouding waarbij het college door raadsfracties achterna wordt gezeten en niemand nog verantwoordelijkheid neemt.

Heel veel genoemd is dat het vaak lastig is om tot overeenstemming te komen. Coalitie-discipline heeft nadelen, maar het voordeel is wel dat er uiteindelijk besluiten worden genomen. Het risico van een raadsakkoord is dat iedereen zijn eigen punten blijft inbrengen en dat het laatste zetje naar het besluit er steeds niet komt. Dat is een risico dat inherent is aan het werken met akkoorden. Raadsleden kunnen dat vooraf naar elkaar uitspreken en er scherp op zijn.

Het meest genoemd is het risico dat er in een raadsakkoord uiteindelijk niet veel bereikt wordt. Dat het blijft bij praten, maar dat er weinig actie ontstaat. Dat risico is er in de politiek altijd. De boodschap van dit essay luidt dat dit inderdaad altijd een risico is, maar dat het vaak ook het gevolg is van het onvolledig invoeren van het raadsbreed werken. Door wél de intentie uit te spreken, maar niet de vertaling van raadsbreed werken in de randvoorwaarden en processen te maken. Uiteindelijk zijn partijen er zelf bij. Ze kunnen zelf vaststellen of ze wel of niet dingen bereiken en of ze wel of niet teveel met elkaar discussiëren zonder uitkomst. Door dat risico vooraf samen te benoemen, kunnen betrokkenen zelf deel worden van het voorkomen of oplossen ervan.

### **Tot slot: aan de slag met raadsakkoorden**

We openden dit essay met de lijsttrekker die de ochtend na de verkiezingen wakker werd en zich afvroeg *waar te beginnen*. Ze wilde een raadsakkoord, maar hoe kom je daar? In dit essay hebben we geprobeerd die vraag te beantwoorden. We hebben weergegeven welke varianten er zijn, welke keuzes er te maken zijn en wat ervaringen van anderen met raadsakkoorden zijn. Dat zou de fractievoorzitter uit onze opening moeten kunnen helpen in haar proces met de andere fracties. Tegelijkertijd zou het ook een gemiste kans zijn als raden het laten aankomen op de ochtend na de verkiezingen. Als de druk meteen vol op de formatie staat en de ruimte voor vrijblijvend en open met elkaar verkennen wat het kan betekenen om raadsbreed te werken er niet meer is. Veel logischer en verstandiger lijkt het ons om daarvóór al die gesprekken te voeren. Om in de maanden voor de verkiezingen met fracties bij elkaar te zitten om te verkennen of een raadsakkoord zou kunnen werken, wat daarvoor de ambities zouden zijn en wat er voor nodig is. Dan is er meer ruimte, tijd en rust voor oprechte verkenning van een nieuw pad voor de komende raadsperiode. Wij hopen dat ons essay raadsleden helpt om dat pad met elkaar te vinden: als routekaart op weg naar hun eigen raadsakkoord.

# Bijlage: Enquêtevragen

## Wat verstaat u onder een raadsakkoord?



Kernwoord	Uitleg	Quotes
<b>Akkoord</b>	Object: Correspondenten geven aan dat gemaakt afspraken vaststaan. Er is duidelijk voor ogen wat gedaan gaat worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raadsbreed akkoord.</li> <li>• Het akkoord was breed en niet heel specifiek of gedetailleerd.</li> <li>• Duidelijke prioriteiten om als gemeente succesvol te blijven ondanks omgevingsontwikkelingen.</li> <li>• Een programma opgesteld door de voltallige raad en onderschreven door alle partijen die in de raad zijn vertegenwoordigd.</li> </ul>
<b>Hoofdlijnen</b>	Object: In tegenstelling tot het akkoord is hier sprake van een uitgesproken ambitie, vaak op hoofdlijnen. Het gaat meer over wat 'we zouden willen doen'.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een richtinggevend document wat we gebruiken om zaken te prioriteren in de raadsperiode.</li> <li>• Een overeenkomst tussen verschillende partijen waarbij de gedeelde ambities in een akkoord wordt gezet.</li> <li>• Een akkoord op hoofdlijnen met zoveel mogelijk partijen in de raad.</li> </ul>
<b>Raadsbreed</b>	Subject: De gehele raad wordt betrokken bij het raadsakkoord. Ter verantwoording: Wanneer er verwoordingen als 'de raad', 'de gemeenteraad' of 'een gezamenlijk akkoord' worden gebruikt, wordt uitgegaan van een raadsbreed akkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een raadsbreed akkoord. Alle fracties input leveren en meeonderhandelen.</li> <li>• Een akkoord waar alle fracties deelnemen.</li> <li>• De doelen die je met de hele raad wil halen.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b>Meerderheid</b>	Subject: Een meerderheid van de raad kan voldoende zijn. Ter verantwoording: ook worden impliciet blijkende meerderheden meegeteld. Te bestempelen als een verkapt coalitieakkoord?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een akkoord op hoofdlijnen met zoveel mogelijk partijen in de raad.</li> <li>• Een akkoord dat door een representatieve meerderheid van coalitie en oppositie wordt gesteund.</li> <li>• Een raadsbreed - of in ieder geval zo breed mogelijk - gedeelde visie over wat de komende raadsperiode de belangrijkste doelen van de raad zouden moeten zijn.</li> </ul>
<b>Rol college</b>	Welke rol is weggelegd voor het college? Vaak wordt expliciet de uitvoerende rol van het college benoemd. Ook de benoeming van de wethouder staat hier vermeld.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verder is er bij ons wel gewerkt met wethouders van de drie grootste partijen.</li> <li>• Een raadsbreed gedragen politiek akkoord op hoofdlijnen waarbij de wethouders de facto niet worden voorgedragen door de grootste partijen maar op basis van beschikbare kwaliteit.</li> <li>• Het college zou dan een raadscollege moeten zijn dat het raadsprogramma uitvoert.</li> </ul>
<b>Inbreng van iedereen</b>	De mate van inbreng van de verschillende partijen is gelijk. Ter verantwoording: 'alle partijen leveren een bijdrage' en bewoordingen in de richting zijn hier ook meegenomen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een akkoord waarbij alle partijen hun inbreng hebben gehad in de samenstelling van het akkoord zonder op voorhand onderwerpen of discussies uit te sluiten.</li> <li>• Waarbij dus verschillende onderwerpen die verschillende partijen als wens hadden zijn ingebracht en besproken en wel of niet toegevoegd aan het uiteindelijke raadsprogramma.</li> <li>• Dat alle partijen in de raad de gelegenheid krijgen input te leveren.</li> </ul>
<b>Inbreng naar rato</b>	De mate van inbreng is evenredig. Daar wordt onder verstaan dat sommige partijen deels kunnen meewerken aan de inhoud. Partijen vinden dus deels iets terug in het raadsakkoord waar ze zich in kunnen vinden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elke partij in ieder geval een deel van zijn programma terug kan vinden.</li> <li>• En waar elke partij voor een groot deel mee eens is en belangrijke punten van zijn partij in terug vindt.</li> </ul>
<b>Prioritering</b>	Enmalig werd aangegeven dat het raadsakkoord gebruikt kan worden om zaken te prioriteren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een richtinggevend document wat we gebruiken om zaken te prioriteren in de raadsperiode.</li> </ul>
<b>Wisselende meerderheden</b>	Dit ziet meer op de processuele kant van het verhaal. Hoe vindt het raadsakkoord zijn uitwerking binnen de gemeentepolitiek? Aangegeven wordt dat d.m.v. wisselende meerderheden per onderwerp naar overeenstemming wordt gezocht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een gezamenlijk akkoord met alle raadspartijen op hoofdlijnen, waarbij telkens andere meerderheden gezocht moeten worden.</li> <li>• Waar steeds weer nieuwe collaboraties ontstaan per wisselend thema. Waar dus de raad in zijn geheel betrokken kan worden bij initiatieven of initiatieven kan optuigen.</li> <li>• Waar nog genoeg ruimte is voor je eigen politieke geluid.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b><i>Raadperiode</i></b>	Correspondenten die stil hebben gestaan bij de duur van het raadsakkoord waren unaniem in hun beantwoording. Geen van de correspondenten zag de mogelijkheid om projecten die raadsbreed gesloten werden over een raadsperiode heen te tillen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De komende vier jaar uitvoering aan te geven.</li> <li>• Afspraken over wat je met elkaar wilt bereiken in de komende raadsperiode.</li> <li>• De opdrachten voor de raadsperiode onderschrijven.</li> </ul>
<b><i>Burgers betrekken</i></b>	De burgers kunnen op verschillende manieren bij de politiek betrokken worden. Zo kan het raadsakkoord volgens een correspondent als afspraak met de samenleving worden gezien.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dat naar onze burger gaan en nieuw manier van vergaderen hebben gezocht.</li> <li>• Een gezamenlijke agenda voor de komende jaren van de gemeente en de inwoners van de gemeente.</li> <li>• Het is een leidraad voor de samenwerking tussen raad college en organisatie en de samenleving.</li> </ul>
<b><i>Aanvullend akkoord</i></b>	Er wordt niet alleen gebruik gemaakt van een raadsakkoord of helemaal niet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De inwoners van de 9 kernen hebben in hun kern gekeken wat nodig is om als kern 2030 proef te zijn. Van hieruit is een Maatschappelijk Akkoord opgesteld.</li> <li>• Er is zowel een coalitieakkoord als raadsprogramma gemaakt.</li> <li>• Zaken die niet vooraf in coalitieverband aan de formatietafel zijn afgetikt, maar wel onderdeel zijn van het coalitieakkoord om die raadsbreed uit te werken.</li> </ul>

## Wat is naar uw idee onderscheidend aan het werken met een raadsakkoord?



Kernwoord	Uitleg	Quotes
<b>Raadsbreed</b>	De gehele raad wordt betrokken bij het raadsakkoord. Ter verantwoording: Wanneer er verwoordingen als 'de raad', 'de gemeenteraad' of 'een gezamenlijk akkoord' worden gebruikt, wordt uitgegaan van een raadsbreed akkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle fracties hebben hun inbreng kunnen leveren.</li> <li>• Alle partijen leveren input en hebben inbreng.</li> </ul>
<b>Duidelijk</b>	Het is voor raadsleden duidelijk waaraan men zich heeft gecommitteerd. De afspraak staat vast.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bent aan afspraak gebonden.</li> <li>• Het is duidelijk waar de partijen het eens over zijn.</li> <li>• Een duidelijk kader van waaruit gewerkt kan worden.</li> </ul>
<b>Hoofdlijnen</b>	In tegenstelling tot de categorie 'duidelijk' hebben de raadsleden hier een bepaalde mate van speelruimte. Afspraken kunnen bijvoorbeeld meer als richtlijnen gezien worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedragen meerjaren programma in hoofdzaak.</li> <li>• Wij hebben een samenwerkingsagenda; als we dat als raadsakkoord nemen; er worden met verschillende meerderheden besluiten in de raad genomen. Er is veel minder vooraf 'dichtgetimmerd'.</li> </ul>
<b>Geen oppositie-coalitie</b>	De raad splitst zich niet op in een vaste oppositie enerzijds en een coalitie anderzijds. Het akkoord wordt door de gehele raad gedragen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je creëert niet direct een coalitie vs oppositie situatie.</li> <li>• Het zoeken naar overeenkomst van ideeën en niet naar de tegenstellingen.</li> <li>• Breder dan een coalitieakkoord, input van ALLE partijen.</li> </ul>



<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b>Bredere coalitie</b>	In dit geval is er wel degelijk sprake van een vorm van een oppositie-coalitieverhouding. De coalitie bestaat nu echter uit meer partijen dan normaliter het geval was.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen afgesloten coalitieakkoord met de partijen die wethouders leveren, maar een bredere coalitie.</li> <li>• Er kunnen akkoorden worden gesloten met een meerderheid van verschillende fracties.</li> <li>• Eerlijkere politiek naar de burger toe. De meeste stemmen gelden.</li> </ul>
<b>Raads-wethouder</b>	De wethouders voeren het beleid namens de gehele raad in plaats van namens een coalitie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met raadsprogramma zit een wethouder er namens de raad, met akkoord namens één partij.</li> <li>• Het raadsakkoord maakt dat het college in opdracht van de hele raad werkt.</li> <li>• Kwalitatief beter college dan een coalitieakkoord.</li> </ul>
<b>Tijdwinst</b>	Een aantal respondenten brengt tijdswinst, als onderscheidend voor een raadsakkoord, naar voren. Dit ziet vooral op tijdswinst gedurende de raadsperiode, aangezien voorafgaand een akkoord gesloten moet worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkomt veel vergadertijd over zaken die toch gedeeld worden.</li> <li>• Minder geneuzel.</li> <li>• Dat een flink deel van de onderwerpen, waarover eigenlijk iedereen het toch wel eens is, niet meer onderwerp van discussie worden van terugkerende ellenlange redes, waar iedereen ieders gelijk op de proef gaat stellen.</li> </ul>
<b>Wisselende meerderheden</b>	Dit ziet meer op de processuele kant van het verhaal. Hoe vindt het raadsakkoord zijn uitwerking binnen de gemeentepolitiek? Aangegeven wordt dat d.m.v. wisselende meerderheden per onderwerp naar overeenstemming wordt gezocht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer politieke dynamiek.</li> <li>• Wisselende meerderheden zoeken om de ambities volgens eigen kleur bij te schaven.</li> <li>• Meer debat in de raad met wisselende meerderheden.</li> </ul>
<b>In de praktijk niet gelukt</b>	Het raadsakkoord verliest gedurende de raadsperiode zijn werking. Dit kan op uiteenlopende wijze gebeuren. Een voorbeeld hiervan is terugvallen op een coalitieakkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is niet gelukt toch veel ego gedrag.</li> <li>• Coalitieakkoord.</li> <li>• Ergens is het niet onderscheidend, in een raad is best veel eensgezindheid over een groot aantal punten.</li> </ul>
<b>Dualisme</b>	Het raadsakkoord draagt volgens sommige respondenten bij aan het duale karakter binnen de gemeentepolitiek. Daaronder valt het verdwijnen van de oppositie-coalitieverhouding, maar ook het lostrekken van de raad en het college.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het overstijgt een coalitieprogramma, waardoor het "raadsdualisme" [onderscheid tussen coalitie en oppositie] wordt verminderd.</li> <li>• Het fijne is wel dat het kan leiden tot een andere raads cultuur die meer recht doet aan het dualisme.</li> <li>• Dat het duale stelsel echt meer ruimte krijgt.</li> </ul>

Kernwoord	Uitleg	Quotes
<b>Geen coalitiedwang</b>	Het raadsakkoord en het werken met wisselende meerderheden geeft ruimte aan vrije politieke invulling van de verschillende fracties. Coalitiedwang lijkt minder in de weg te staan aan politieke speelruimte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daarnaast kun je dan als wethouder-leverende partijen ook makkelijker verschillende standpunten innemen, en je daarmee o.a. beter blijven onderscheiden dan in een klassieke coalitie.</li> <li>• Politieke speelruimte en inhoudelijke positiebepaling ligt open.</li> <li>• Dan kan ook een partij die een wethouder levert gerust een keer tegen een voorstel van de eigen wethouder stemmen, zonder dat daardoor opeens het college valt!</li> <li>• De fracties in de raad hebben meer ruimte om naar eigen idee te handelen en te stemmen. Geen coalitiedwang.</li> </ul>
<b>Uitwerking volgt</b>	De inhoud wordt voorafgaand aan de raadsperiode vastgelegd. Dit kan in grote lijnen of heel specifiek zijn. De uitvoering volgt gedurende de raadsperiode.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het moet gaan om het wat en vooral niet over het hoe. Het hoe moet in het raadsdebat een plaats hebben.</li> <li>• Over hoe we dat willen bereiken, kunnen we het debat voeren.</li> <li>• Het raadsakkoord gaat over wat je wilt bereiken, niet over hoe je iets wilt bereiken.</li> </ul>
<b>Negatief</b>	Louter negatieve opmerkingen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maar ook meer onduidelijkheid voor het college.</li> <li>• Ik vind dat het niet zo werkt.</li> <li>• Nee niet echt.</li> </ul>

## Wat vindt u het fijnst in het werken met een raadsakkoord?



Kernwoord	Uitleg	Quotes
<b>Niets</b>	Geen fijne aspecten aan het werken met een raadsakkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niets - ik vond het vreselijk.</li> <li>Niets. Wethouder leverende partijen hadden eigen overleggen waar zij stemverhoudingen afspraken.</li> <li>Niets. De grootste partij leunt op andere en de maatschappij. Er is een onttrekking van bestuurlijke besluiten.</li> </ul>
<b>Veel proces, weinig inhoud</b>	Een enkel raadslid merkte op dat er te veel over het proces werd gesproken en te weinig over de inhoud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het gaat voortdurend over het proces, en te weinig over de inhoud.</li> </ul>
<b>Commitment</b>	Het is voor raadsleden duidelijk waaraan men zich heeft gecommitteerd. De afspraak staat vast.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eerder commitment.</li> <li>Dat er duidelijkheid is over het gemeentelijk programma van de komende 4 jaren</li> <li>Het idee dat op de belangrijkste onderwerpen overeenstemming is.</li> </ul>
<b>Ambitie</b>	In tegenstelling tot de categorie 'commitment' hebben de raadsleden hier een bepaalde mate van speelruimte. Afspraken kunnen bijvoorbeeld meer als richtlijnen gezien worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er staan plannen in die iedereen wil uitvoeren.</li> <li>Het geeft richting aan op hoofdlijnen.</li> <li>Samenwerken aan dezelfde ambities.</li> </ul>
<b>Geen oppositie-coalitie</b>	De raad splitst zich niet op in een vast oppositie enerzijds en een coalitie anderzijds. Het akkoord wordt door de gehele raad gedragen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen coalitie oppositie gedrag.</li> <li>Het vermindert de versnippering iets en geeft meer binding dan je anders wellicht met acht partijen had gehad.</li> <li>Ieders inbreng is van waarde en staat los van omvang van fractie of collegedeelname.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b><i>Minder geneuzel</i></b>	Hier wordt minder debat in de positieve zin van het woord bedoeld. Minder debat an sich is namelijk niet gewenst.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minder debat.</li> <li>• Er dan minder ruimte voor 'stoepregeloverleg.</li> <li>• Zaken die vaststaan behoeven geen discussie.</li> <li>• Minder geneuzel.</li> </ul>
<b><i>Burgers betrekken</i></b>	Het raadsakkoord kan burgers meer bij de politiek betrekken. Raadsleden willen burgers meer inspraak geven. Hierdoor wordt het draagvlak versterkt en raken burgers meer betrokken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er met een aanvullend democratisch akkoord de stad en inwoners nadrukkelijker betrokken worden.</li> <li>• Werken aan bredere consensus en draagvlak in de raad en stad.</li> </ul>
<b><i>Sterkere positie hele raad</i></b>	Het raadsakkoord kan meehelpen aan het versterken van de positie van de raad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dat de raad zich als zelfstandig orgaan profileert.</li> <li>• Legt initiatief meer bij de raad.</li> <li>• Het fijne is wel dat het kan leiden tot een andere raadscultuur die meer recht doet aan het dualisme.</li> </ul>
<b><i>Raadsakkoord is coalitieakkoord</i></b>	Het raadsakkoord blijkt gedurende de raadsperiode een coalitieakkoord te zijn. Het vervallen in oude gewoontes of het opzij schuiven van het raadsakkoord door het naderhand sluiten van een nieuw akkoord, zijn hier voorbeelden van.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wij hebben een coalitieakkoord dat als raadsakkoord wordt gehanteerd.</li> <li>• Bij ons maakte de coalitie daarna een bestuursakkoord weliswaar gebaseerd op het raadsakkoord, maar dat was toen niet meer zo leidend.</li> <li>• Een raadsakkoord geeft een paar weken een goed gevoel. Daarna wordt hij door verschillende partijen aan de kant geschoven en is alles weer alsof er geen akkoord is.</li> </ul>
<b><i>Algemeen belang</i></b>	Het algemeen belang, of de democratie, wordt volgens sommige raadsleden gediend met het raadsakkoord. Burgers hebben er dus baat bij.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterke verbetering van de politieke wil voor het algemeen en beste belang.</li> <li>• De inwoners zouden er het meest aan moeten hebben, geen of minder profilering van partijen.</li> <li>• Dat de democratie erdoor wordt gestimuleerd en verbetert en dat partijen meer vrijheid hebben in het bepalen van hun standpunten die daarmee meer aansluiten bij hun programma's.</li> </ul>
<b><i>Meer inhoud</i></b>	Het raadsakkoord biedt ruimte voor input vanuit verschillende invalshoeken aan de voorkant.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experts kunnen aangehaakt worden en vanuit meerdere invalshoeken/denkrichtingen wordt het onderwerp behandeld.</li> </ul>

## Wat vindt u het moeilijkste aan het werken met een raadsakkoord?



Kernwoord	Uitleg	Quotes
<b>Financieel onhaalbaar</b>	Bepaalde doelstellingen zijn door budgettaire beperkingen niet gehaald.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En het akkoord had veel meer punten dan financieel en qua capaciteit haalbaar bleken.</li> <li>• Financieel waar kunnen maken.</li> </ul>
<b>Weinig diepgang</b>	De raadsakkoorden missen soms enige mate van diepgang. Het grote aantal verschillende partijen die gezamenlijk tot overeenstemming moeten komen, brengt met zich mee dat het abstractiegehalte te hoog kan zijn.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soms is er niet één richting en liggen de standpunten en visies van de verschillende partijen ver uit elkaar. Dan komt het voor dat het college komt met voorstellen die vlees noch vis zijn en waar te weinig visie uit spreekt.</li> <li>• De kaders zijn erg algemeen.</li> <li>• Te vrijblijvend en abstract.</li> <li>• Het is met velen partijen lastig tot een werkbaar akkoord te komen.</li> </ul>
<b>Niet flexibel</b>	Raadsleden geven aan dat het akkoord soms een gebrek aan flexibiliteit heeft. Vooral veranderende omstandigheden leggen dit probleem bloot.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het vasthouden aan een akkoord, ook na voortschrijdend inzicht.</li> <li>• Het zoeken van ruimte om buiten de compromissen om toch gewenste doelen te bereiken.</li> <li>• Nieuwe situaties "in te passen" in dat programma.</li> <li>• Het is in beton gegoten. Voortschrijdend inzicht is geen optie.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b>Afstand wethouder-partij</b>	Raadsleden geven aan dat de afstand tussen de wethouders en de partijen groter wordt. Dit wordt veroorzaakt door het wegvallen van de coalitiestructuur. Dit leidt op zijn beurt weer voor nieuwe spanningen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wethouder en partij staan verder van elkaar af.</li> <li>• Er zijn geen afspraken tussen de coalitie, daardoor ontbreekt de inhoudelijke relatie tussen coalitiepartijen (en wethouders).</li> <li>• Verhoudingen in de coalitie komen onder spanning omdat je alleen maar samenwerkt om een wethouder te leveren, terwijl een coalitie akkoord heel concreet is.</li> </ul>
<b>Minder discussie door ontbreken oppositie-coalitie</b>	Het ontbreken van de oppositie-coalitie structuur zorgt, zoals genoemd, voor minder geneuzel. Ook geven raadsleden aan dat er minder discussie kan ontstaan in de raad. De scherpte wordt zodoende uit het debat gehaald.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soms ontbreekt de tussentijdse discussie voor bepaalde raadsvoorstellen die wel eerder uitgelokt wordt als er wel sprake is van oppositie en coalitie.</li> <li>• Er is minder ruimte voor discussie en debat over de onderwerpen omdat er dan wordt geroepen dat het in het akkoord staat.</li> <li>• Scherpte is uit besluitvorming en debat.</li> </ul>
<b>Blijven oppositie-coalitie</b>	Soms geven raadsleden aan dat er juist wel een oppositie-coalitie structuur blijft bestaan. Dat kan bijvoorbeeld de 'oude' situatie zijn, maar ook de vergrote coalitie valt binnen deze categorie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uiteindelijk toch wethouders van de grootste partijen. Daarmee is het raadsbreed karakter moeilijk te handhaven en krijg je toch coalitie en oppositie vorming.</li> <li>• Het feit dat men toch nog spreekt over coalitie en oppositie waar met een raadsakkoord eigenlijk geen sprake van mag zijn.</li> <li>• Samenwerking en toch coalitie oppositie verhouding terwijl dat niet zo zou moeten zijn.</li> </ul>
<b>Werkdruk verschuift naar voren</b>	Een aantal raadsleden geeft aan dat de werkdruk naar voren schuift, omdat voorafgaand aan het raadsakkoord een groot aantal zaken besproken moet worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dat je vooraf alles al moet bespreken. Vier jaar is lang en er is tijdsdruk bij aanvang raadsakkoord. (kort vooroverleg mogelijk).</li> <li>• Dat meer in kortere tijd moet doen.</li> <li>• Bar veel werk voor een relatief geringe inhoudelijke opbrengst.</li> </ul>
<b>Lastig wennen</b>	Het nieuwe karakter van het werken met een raadsakkoord wordt bevestigd door een aantal raadsleden. Deze geven aan dat het nog lastig wennen is en de nieuwe manier van werken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommige machtspartijen moeten erg wennen- de rolverdeling college – raad.</li> <li>• Voor enkele anderen is het delen van invloed nog wel wennen.</li> <li>• Tegenwerking van al lang zittende raadsleden die nog steeds denken dat vroeger alles beter was.</li> </ul>
<b>Volhouden</b>	Het raadsakkoord verliest gedurende de raadsperiode zijn werking. Dit kan op uiteenlopende wijzen gebeuren. Een voorbeeld hiervan is terugvallen op een coalitieakkoord. In feite mislukt het raadsakkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet altijd even consequent gebruiken.</li> <li>• Dat hij door verschillende partijen aan de kant wordt geschoven en dat alles weer is alsof er geen akkoord is.</li> <li>• Naast het raadsakkoord is er een coalitieakkoord op hoofdlijnen.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b><i>Profileren</i></b>	Het blijkt soms lastiger je te onderscheiden als partij. Er bestaat zodoende in bepaalde gevallen een gebrek aan profileringsruimte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lastiger je te onderscheiden als partij.</li> <li>• Minder mogelijkheid om je te profileren op politieke standpunten.</li> <li>• Het eigen onderscheidend vermogen van iedere partij.</li> </ul>
<b><i>Weinig concreet</i></b>	Het kan soms moeilijk zijn om in bepaalde gevallen concreet te worden. Zowel aan de voorkant van het proces, als op specifieke beleidsterreinen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen of weinig concrete resultaten op voorhand bij start in te boeken.</li> <li>• Op zich niet moeilijk, maar niet alle beleidsterreinen lenen zich voor een raadsakkoord.</li> </ul>

**Beschrijf een voor u typerend voorval in het werken met een raadsakkoord**



Kernwoord	Uitleg	Quotes
<b>Financieel onhaalbaar</b>	Bepaalde doelstellingen zijn door budgettaire beperkingen niet gehaald.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alleen bij begrotingen waar we plannen maken gaat het in onze kleine gemeente enkel over bezuinigingen!</li> <li>• Het komen tot een sluitende meerjarenbegroting met de deelnemers aan het raadsbreed akkoord, terwijl er afspraken zijn gemaakt in over OZB die redelijkerwijs niet gestand gedaan kunnen worden.</li> </ul>
<b>Wethouder gaat eigen gang</b>	Wanneer de wethouders geen verantwoordelijkheid aan een bepaalde partij hoeft af te leggen, door het ontbreken van onderlinge verbanden, kan het zijn dat de wethouder zijn eigen gang gaat. Los van het feit dat het ontbreken van banden tussen partijen en wethouders in het kader van het dualisme toe te juichen is.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wethouder van onze partij gaf nu invulling aan parkeerboete maar had andere ideeën dan de fractie en had nooit overleg gevoerd voor raadsbehandeling.</li> <li>• Of je kunt ervan uitgaan dat de wethouders van niemand zijn.</li> <li>• Wethouders zitten niet namens hun partij in het college maar namens de raad en zijn allemaal in dienst van de raad. Hij moet dus alles uitvoeren wat de raad hem opdraagt dit is soms heel moeilijk</li> </ul>

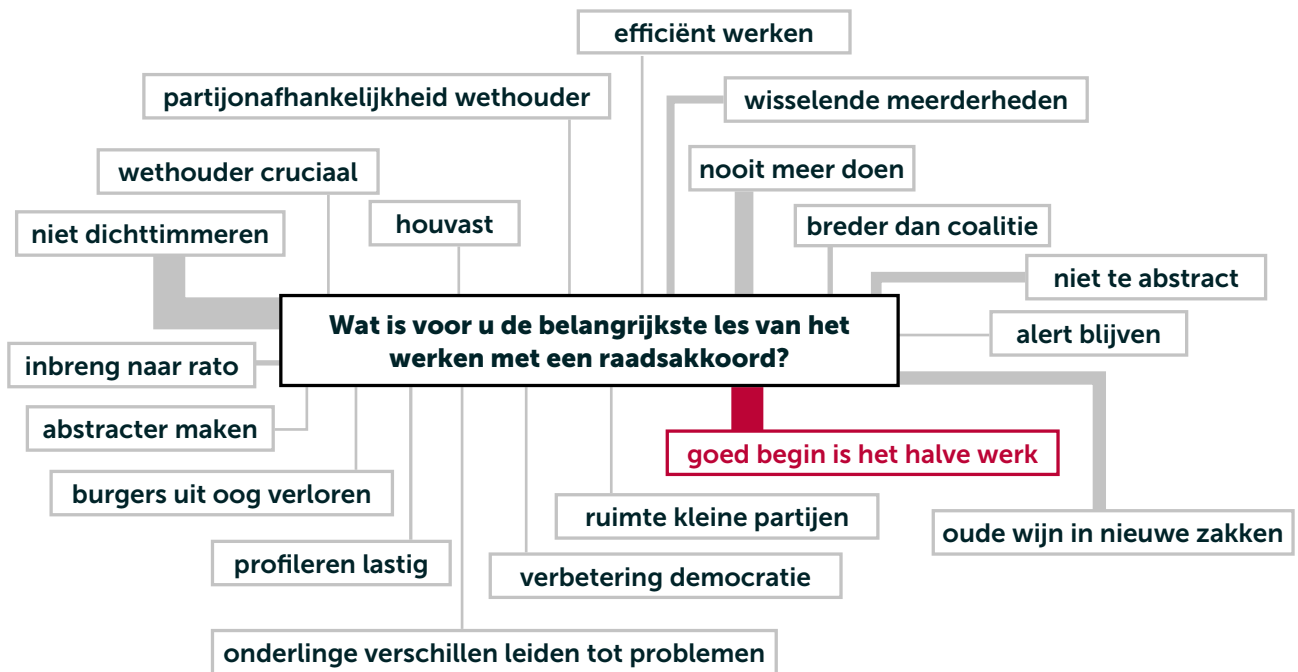


<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b><i>Niet flexibel</i></b>	Raadsleden geven aan dat het akkoord soms een gebrek aan flexibiliteit heeft. Vooral veranderende omstandigheden leggen dit probleem bloot.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De les die we hieruit kunnen trekken is dat je met regelmaat het raadsbrede akkoord met elkaar moet evalueren en bijstellen. Zeker als de omstandigheden veranderen.</li> <li>• De coalitie meldt dat een onderwerp reeds is afgehandeld. Geen ruimte voor dialoog, geen ruimte voor voortschrijdend inzicht en dus staat e.e.a. al vooraf vast.</li> <li>• In onze raad wordt regelmatig verwezen naar het raadsakkoord als zijnde je geen andere keuzes mag maken.</li> </ul>
<b><i>Onzekerheid</i></b>	Willekeur in de uitleg van bepalingen uit het akkoord, onduidelijkheid over het uit te voeren beleid en vragen over het proces wordt opgebracht door verschillende respondenten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overall view over gehele visie en strategie ontbrak compleet. Raad zou aanzet moeten zijn zonder inhoudelijk alle informatie te krijgen.</li> <li>• Vrijwel vanaf het begin een grote chaos. Een gepolariseerde raad die absoluut niet kan samenwerken.</li> <li>• In het debat, wanneer een partij meent dat zijn mening overeenkomt met het raadsakkoord. Dit bevestigt de onduidelijkheid over het functioneren van het raadsakkoord.</li> </ul>
<b><i>Wisselende meerderheden</i></b>	Dit ziet meer op de processuele kant van het verhaal. Hoe vindt het raadsakkoord zijn uitwerking binnen de gemeentepolitiek? Aangegeven wordt dat d.m.v. wisselende meerderheden per onderwerp naar overeenstemming wordt gezocht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werken met een raadsakkoord heeft ervoor gezorgd dat we als fractie soms wat meer uit de verf kunnen komen richting onze achterban: waar nodig, kunnen we afwijken van 'coalitie'-standpunten, en onze eigen kleur kenbaar houden.</li> <li>• Onze situatie is nog meer bijzonder omdat wij een minderheids college hebben en er dus meer vrijheid is voor de partijen die een wethouder hebben geleverd. Dan is het toch iets makkelijker om anders te stemmen.</li> <li>• Typerend is dat er steeds wisselende meerderheden zijn onafhankelijk van een coalitie standpunt.</li> <li>• Dat je toch je eigen kleur eraan kan geven. Dat je gezamenlijk probeert de overeenkomsten te vinden en naar een oplossing te zoeken. Geen oppositie- coalitie gevoel.</li> </ul>
<b><i>Verhouding raad-college</i></b>	De verhouding tussen de raad en het college wordt door het raadsakkoord onder de aandacht gebracht en deels op scherp gezet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambtenaren die zich realiseren dat de raad het hoogste orgaan is en niet het college.</li> <li>• Het bleek soms lastig om de rol en verwachtingen tussen raad en college helder te houden.</li> <li>• Verder dreigt een raad steeds meer op de stoel van het college te raken omdat het vooraf al zo veel afgesproken heeft, dat de hoofdlijnen uit het zicht raken.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b>Lastig te bewerkstelligen</b>	Een gehele raad, of een groot deel van de raad, tot een akkoord laten komen en bij elkaar houden kan soms een lastige kluit zijn. Tegenstellingen kunnen namelijk erg groot zijn. Ook de online vergaderingen te wijten aan de pandemie, bevorderen de goede samenwerking niet.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valt niet mee met tien partijen in de raad.</li> <li>• Het is meer werk om een eenheid te krijgen, er moet binnen het raadsakkoord harder gewerkt worden en vaak lukt het niet om iets geregeld te krijgen wat met een twee of drie partijen coalitie makkelijker zou kunnen. De slagkracht is alleen aanwezig als iedereen het met elkaar eens is en dat is maar zelden zo. Kleine partijen kunnen eindeloos doorzagen over hun idealistische standpunt.</li> <li>• Moeilijk anno 2020 . In de fractie overleggen we veel maar door dat we thuis vergaderen via teams is er één woordvoerder en de rest luistert.</li> </ul>
<b>Zekerheid</b>	Het raadsakkoord biedt op verschillende manieren zekerheid. Vooraf gemaakte afspraken en minder politieke geschillen gaandeweg zorgen voor een robuust uitgangspunt. Zo zijn er bijvoorbeeld veel hamerstukken te verwachten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Speerpunt geworden en gaat snel door de raad daardoor.</li> <li>• We hebben op sommige lastige dossiers vooral handhaving wel goed kunnen doorpakken omdat dat politiek niet meer helemaal uitgekauwd hoefden te worden omdat dat met kaders al in het beleidsakkoord goed was neergezet.</li> <li>• Heel veel hamerstukken en geregeld een debat op de opinie vraagstukken met wisselende coalities.</li> </ul>
<b>Betere samenwerking</b>	Er wordt beter samen gewerkt. Het gevoel dat je het met elkaar moet doen, maakt van ideologische verschillen een minder groot probleem. Iedereen is daarnaast al aan de voorkant akkoord gegaan met een bepaalde gang van zaken. Gaandeweg vindt bijvoorbeeld met wisselende meerderheden nog wel de uitvoering plaats. De bereidheid om samen punten te maken is groter.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coalitiepartijen kiezen af en toe vanuit ideologisch standpunt mee met andere partijen.</li> <li>• Op grote lijn van een onderwerp uit het akkoord is iedereen akkoord, de fine-tuning gaat d.m.v. amendementen per fractie. Hier voor of tegen te stemmen is minder in beton gegoten door een coalitie. Bijvoorbeeld hierdoor heeft verduurzamingsbeleid minder halve maatregelen, omdat er bijna geen compromissen nodig zijn.</li> <li>• Vooral typerend zijn de wisselende indieners van de moties en amendementen en meer bereidheid tot samenwerking tussen coalitie/oppositie.</li> </ul>
<b>Oude wijn in nieuwe zakken</b>	Het raadsakkoord verliest gedurende de raadsperiode zijn werking. Dit kan op uiteenlopende wijzen gebeuren. Een voorbeeld hiervan is terugvallen op een coalitieakkoord. In feite mislukt het raadsakkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We hadden in onze gemeente een raadsbrede coalitie, die helaas na ruim een jaar al uit elkaar viel, omdat een van de 5 partijen het raadsprogramma anders interpreteerde dan de overige.</li> <li>• Inderdaad zien we meer wisselende coalities alleen is dat niet altijd het geval als een onderwerp discutabel is, daarmee bedoel ik dat het 50-50 is en dat werkt niet altijd goed dan is het college waar wij ook inzetten beducht om rij gesloten te houden.</li> <li>• Bezuinigen op het raadsakkoord zodat geen van de ambities meer overeind blijft.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b><i>Te algemeen</i></b>	De raadsakkoorden missen soms diepgang. Het grote aantal verschillende partijen die gezamenlijk tot overeenstemming moeten komen, brengt met zich mee dat het abstractiegehalte te hoog kan zijn.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er staan veel onderzoek vragen in omdat we niet te concreet wilde worden en elkaar dan snel gevonden hadden bij de opstelling van het akkoord.</li> <li>• Partijen zijn bang om al te concreet te worden en vervallen dan veelal in het doen van onderzoek. Met als gevolg dat er heel veel onderzocht wordt, maar er nauwelijks tot uitvoering wordt gekomen.</li> <li>• Tijdens het opstellen van het raadsakkoord merkten wij dat onze input van een hoger abstractieniveau was dan van andere partijen.</li> </ul>
<b><i>Flexibel</i></b>	Het akkoord kan op een flexibele wijze gehanteerd worden. Er is ruimte om op onvoorziene omstandigheden te reageren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begin dit jaar het terrassenbesluit opgerekte ivm corona. Ondanks dat er partijen waren die dit nog voor zich uit wilden schuiven, na een mooie pittige discussie, toch eensgezind een positief besluit genomen.</li> <li>• Meteen ingrijpen in maart j.l. na het besef dat de coronacrisis niet zomaar voorbij zal zijn. Ondernemers en gezinnen ondersteunen waarbij alle regels in elkaar gevlochten moesten worden.</li> </ul>
<b><i>Burgers betrokken</i></b>	Het raadsakkoord kan burgers meer bij de politiek betrekken. Raadsleden willen burgers meer inspraak geven. Hierdoor wordt het draagvlak versterkt en raken burgers meer betrokken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het maken van een centrumvisie, waarbij middels de G1000 methode alle inwoners betrokken zijn.</li> <li>• De stad rechtstreeks betrekken bij de bezuinigingsopdracht door organiseren van deze participatie middels een groepsbijeenkomst, digitale sessies en enquête.</li> <li>• Door met een maatschappelijk akkoord te werken is het als raadslid onze taak om aan de voorkant de verbindende rol te nemen en burgers met ambtenaren te verbinden zodat het mogelijk is om aan de voorkant mee te denken met de plannen die gemaakt worden door de ambtenaren.</li> </ul>
<b><i>Burgers niet betrokken</i></b>	Burgers zijn door het raadsakkoord juist niet betrokken bij de politiek.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duurzaamheid-groot schaliegas zonneparken waar het nogal eens ontbreekt aan goede burgerparticipatie.</li> </ul>
<b><i>Het wordt misbruikt</i></b>	Het akkoord kan als een soort stok achter de deur worden ingezet. Er is sprake van een vorm van misbruik tegen beter weten in. Het slechts een beroep op bepalingen uit het akkoord ten opzichte van andere partijen, valt hier dus niet onder.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een niet helemaal doordacht raadsvoorstel wordt door de "coalitie" met hand en tand verdedigd, tegen beter weten in en doorgedrukt. Als kleine oppositiepartij heb je mede door het raadsakkoord geen schijn van kans.</li> </ul>

## Wat is voor u de belangrijkste les van het werken met een raadsakkoord?



Kernwoord	Uitleg	Quotes
<b>Wethouder cruciaal</b>	De rol van de wethouder is cruciaal voor het slagen van het raadsakkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zonder wethouder is het moeilijk met een raadsakkoord te werken.</li> </ul>
<b>Partij-onafhankelijkheid wethouder</b>	Laat de wethouder onafhankelijk zijn. Of ze nou van buiten de raad komen of gekozen worden door de hele raad, het moet voorkomen worden dat enkel de grootste partijen over de toedeling van de rollen in het college gaan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niet doen of het moet wellicht met wethouders van buiten, die niet vanuit een bepaalde partij werken.</li> <li>Werkt niet als je toch de drie grootste partijen een wethouder laat leveren.</li> <li>Kan alleen werken met een zakencollege. Dualisme is deze een periode een farce, waardoor besluiten regelmatig vooraf al "rond" zijn.</li> <li>Laat alle partijen met wethouderskandidaten komen en kom samen tot de beste keuze voor degene die een bepaald onderdeel in het raadsakkoord het beste kan uitvoeren of verdeel de wethouders posten evenredig over de behaalde zetels.</li> </ul>
<b>Niet dichttimmeren</b>	Timmer het raadsakkoord niet dicht. Laat ruimte open voor onvoorziene omstandigheden. Ook de politieke creativiteit komt een dichtgetimmerd akkoord niet ten goede.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dit verrast wel eens, en komt soms de creativiteit niet ten goede.</li> <li>Houd het beknopt en tot enkele hoofdlijnen beperkt.</li> <li>Evalueer met regelmaat het raadsbrede akkoord en bespreek met elkaar of en waar je het moet bijstellen.</li> <li>Ook een raadsakkoord moet niet alles willen regelen/dichttimmeren. Daarnaast veranderen sommige inzichten.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b>Houvast</b>	Het raadsakkoord biedt de raadsleden houvast. Het geeft namelijk iets om op terug te vallen. Zekerheid en comfort dus.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezamenlijk document om op terug te vallen en om op te schakelen richting toekomst.</li> <li>• Geeft comfort in de komende periode ten aanzien van de samenwerking tussen coalitie en oppositie.</li> <li>• Dat er afspraken gemaakt worden over de werkwijze.</li> </ul>
<b>Wisselende meerderheden</b>	Dit ziet meer op de processuele kant van het verhaal. Hoe vindt het raadsakkoord zijn uitwerking binnen de gemeentepolitiek? Aangegeven wordt dat d.m.v. wisselende meerderheden per onderwerp naar overeenstemming wordt gezocht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerken met wisselende meerderheden.</li> <li>• Er is minder politiek 'spel' maar je bent inderdaad vrijer om moties in te dienen of te tekenen van zowel oppositie als coalitie (hebben wij niet).</li> <li>• Dat de scherpe scheidingslijnen tussen coalitie en oppositie wat vervagen. Het college moet met wisselende meerderheden werken, daar waar één of meerdere (coalitie)partijen een voorbehoud hebben gemaakt bij het raadsprogramma.</li> </ul>
<b>Breder dan coalitie</b>	Er wordt met een grotere groep gewerkt dan in de oude situatie. Zoals besproken kan dat raadsbreed zijn, maar ook met een groot aantal partijen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrokkenheid bij het akkoord is bij meeste partijen groter.</li> <li>• Coalitie en oppositie doen gelijkwaardig mee.</li> <li>• Zorgen dat je breed gedragen standpunten krijgt.</li> <li>• Dat samenwerken loont. Je krijgt minder verzuurde relaties tussen alle partijen.</li> </ul>
<b>Inbreng naar rato</b>	Partijen moeten elkaar de ruimte geven. In die ruimte kunnen partijen naargelang het aantal zetels invulling geven aan het raadsakkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dat er voldoende aandacht en inspraak moet zijn voor de partijen zonder wethouder.</li> <li>• Geef mekaar de ruimte.</li> <li>• Dat er voldoende onderlinge vertrouwen moet zijn tussen raadsleden en partijen.</li> <li>• Elkaar de ruimte geven, als raad zit je er om samen met het college te besturen.</li> </ul>
<b>Burgers uit oog verloren</b>	Men lijkt de burgers uit het oog te raken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De overheid is er voor de burger!! Wij moeten dit zo gaan inrichten dat de burger dit ook kan ervaren.</li> <li>• Eigenlijk is het alleen een raadsakkoord als ook inwoners en andere stakeholders betrokken worden bij het opstellen ervan.</li> </ul>
<b>Profileren lastig</b>	Profileren kan lastiger zijn als je er aan de voorkant voor hebt gezorgd dat men het voornamelijk met elkaar eens is.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dat de 'eigen inbreng' op het conto van het geheel wordt geschreven en het daardoor voor de buitenwereld minder duidelijk is.</li> </ul>
<b>Verbetering democratie</b>	Raadsleden geven aan dat de democratie door het werken met een raadsakkoord versterkt kan worden. Denk bijvoorbeeld aan transparantie of een versterking van de positie van de raad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een betere doorzichtige democratie is hierdoor gevormd.</li> <li>• Het versterkt de positie van de gemeenteraad.</li> </ul>

<b>Kernwoord</b>	<b>Uitleg</b>	<b>Quotes</b>
<b><i>Goed begin is het halve werk</i></b>	Raadsleden geven aan dat het verstandig is om voorafgaand aan de raadsperiode veel energie in de totstandkoming van het akkoord te stoppen. Een heldere visie voorkomt mogelijk beren op de weg gedurende de raadsperiode.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Van te voren goed afstemmen en niet roepen voor de Bühne.</li> <li>• Goed overdenken en consequent uitvoeren van wat je in alle redelijkheid gezamenlijk wenst te bereiken (van wat er in je eigen/politieke partij programma staat).</li> <li>• Probeer met elkaar een heldere visie vast te leggen op wat de gewenste c.q. noodzakelijke ontwikkeling is van de gemeente.</li> <li>• Heel zorgvuldig de inhoudelijke tekst formuleren.</li> </ul>
<b><i>Ruimte kleine partijen</i></b>	Een respondent gaf aan dat ze als partij dankzij het raadsakkoord voor het eerst sinds lange tijd, niet tot de oppositiebanken veroordeeld zijn.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor ons werkt het, na 25 jaar kunnen we ons eindelijk bewijzen in een college en wij doen het goed denk ik. We hebben een plek kunnen veroveren als serieuze partij.</li> </ul>
<b><i>Oude wijn in nieuwe zakken</i></b>	Het raadsakkoord verliest gedurende de raadsperiode zijn werking. Dit kan op uiteenlopende wijzen gebeuren. Een voorbeeld hiervan is terugvallen op een coalitieakkoord. In feite mislukt het raadsakkoord.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• It takes two to tango!</li> <li>• Coalitie werkt alleen samen als het uitkomt. De meeste stemmen hebben deze partijen al bij voorbaat.</li> <li>• Dat het niet werkt zolang het coalitie gestuurd wordt.</li> <li>• Dat het bij ons niet werkt en wij daarom per 1 jan hebben besloten om weer ouderwets in de oppositie te gaan.</li> </ul>
<b><i>Onderlinge verschillen leiden tot problemen</i></b>	Onderlinge verschillen kunnen de verhoudingen binnen de raad op spanning zetten. In het uiterste geval kan dit de mislukking van het raadsakkoord teweegbrengen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Als de belangen zo ver uit elkaar liggen dan gaat een raadsakkoord niet werken.</li> <li>• Alles hangt en staat bij de houding van partijen.</li> <li>• Dat er in het begin wel mee gewerkt wordt, maar naderhand uitloopt op tegenstellingen.</li> </ul>
<b><i>Niet te abstract</i></b>	Het streven om zoveel mogelijk partijen om tafel te krijgen, kan ertoe leiden dat het akkoord niet voldoende concreet wordt. Teveel speling kan interpretatieverschillen tot gevolg hebben. Dit kan leiden tot een breuk met het akkoord. Raadsleden geven zodoende aan dat enige mate van precisie en duidelijkheid gewenst is.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hou het scherp. Ga niet om alle partijen mee te krijgen in het akkoord er een slap aftreksel van maken.</li> <li>• Een raadsprogramma op hoofdlijnen kan ook teveel ruimte voor interpretatie bieden waardoor er bij de uitwerking alsnog verschillende meningen ontstaan.</li> <li>• Probeer ook mogelijke scenario's te formuleren (als dan).</li> <li>• Preciezer zijn in het beschrijven van beleid en uitvoering.</li> <li>• De tekst van een raadsakkoord moet maar op één manier uit te leggen zijn; anders gaat het fout.</li> </ul>
<b><i>Alert blijven</i></b>	Wanneer de onderlinge meningsverschillen lijken te verdwijnen moet opgepast worden dat men zich niet op de automatische piloot mee laat voeren. Raadsleden geven aan dat men gedurende de gehele raadsperiode alert moet blijven.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werken met een raadsagenda geeft soms minder debatten, en diepte. Je moet wel gefocust blijven.</li> <li>• Je wordt minder scherp en gaat eerder mee in de flow.</li> </ul>

Kernwoord	Uitleg	Quotes
<b>Efficiënt werken</b>	Al eerder kwam naar voren dat raadsleden nog wel af en toe moesten wennen aan deze nieuwe manier van gemeentepolitiek. Blijven nadenken over efficiëntie wordt door raadsleden benadrukt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficiënt werken.</li> <li>• Dat we vooraf veel te veel hooi op onze vork genomen hebben, te veel onderwerpen en slecht afgebakend.</li> </ul>
Nooit meer doen	Het advies van raadsleden luidt: niet meer doen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nooit meer doen.</li> <li>• Niet meer doen; en indien tóch, afspreken dat er ook buiten de lijntjes mag worden gekleurd.</li> <li>• Niet doen. Openbaar bestuur is te belangrijk om mee te experimenteren. Zeker lokale partijen weten niet waar ze mee bezig zijn. Ze missen het totaaloverzicht en de ervaring van de landelijke partijen. Als het na een tijdje tegenzit dan haken ze af en zitten hun tijd uit zonder enige gefundeerde inbreng, maar strijken wel iedere maand hun raadsvergoeding op.</li> </ul>
Abstracter maken	Raadsleden geven aan dat het verstandig is het raadsakkoord niet te concreet te maken. Een bepaalde mate van abstractie waarborgt dat meer partijen zich op hun plek voelen binnen het afgesproken akkoord. Consensus vooraf over een abstracter akkoord is bijvoorbeeld mogelijk als gedurende de raadsperiode met wisselende meerderheden wordt gewerkt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstellen moeten passen binnen raadakkoord anders wordt het moeilijk een meerderheid te halen.</li> <li>• Zorg voor consensus, niet besluiten bij meerderheid.</li> <li>• Vooraf prioriteiten stellen en niet eerst alle gegevens van partijen ophalen en er een mooi verhaal van maken zonder de uiteindelijke bedoeling ervan unaniem te onderschrijven.</li> </ul>

# Eindnoten

- 1 In 8 gemeenten was sprake van een tussenvariant, die zich over het algemeen categoriseert als een breed gedragen coalitieakkoord. In plaats van een klassiek coalitieakkoord is dit een akkoord dat tot stand is gekomen tussen de coalitiepartijen, met vergaande invloed en samenwerking van de overige partijen en dat breed is aangenomen. Het college wordt wel gevormd door de coalitiepartijen en er lijkt dus ook gewoon sprake van een coalitie/oppositie structuur. De samenwerking is dus niet zodanig dat dit kan worden gekwalificeerd als een raadsakkoord. Als deze variant toch bij de klassieke coalitieakkoorden (Variant A) worden meegeteld, komt dat totaal dus op 297 uit.
- 2 <https://www.enkhuizen.nl/vacature-wethouder>
- 3 Respondent 23; Respondent 49.
- 4 Respondent 72.
- 5 Respondent 129; Vgl. variant C van de taxonomie.
- 6 Vgl. variant H van de taxonomie.
- 7 Respondent 19.
- 8 Respondent 138.
- 9 Respondent 24.
- 10 Respondent 48.
- 11 Respondent 68.
- 12 Respondent 78.
- 13 Vgl. respondent 164.
- 14 Respondent 125.
- 15 Vgl. respondent 52.
- 16 Respondent 73.
- 17 Respondent 139.
- 18 Respondent 55.
- 19 Vgl. onder Ambitie.
- 20 Respondent 78.
- 21 Respondent 75.
- 22 Respondent 79.
- 23 Respondent 75.
- 24 Respondent 149.
- 25 Respondent 73.
- 26 Respondent 22.
- 27 Respondent 83.
- 28 Respondent 6.
- 29 Respondent 69.
- 30 Respondent 82.



# Literatuurlijst

## **Boogaard 2014**

G. Boogaard, *Van afspiegelingscolleges naar procescolleges. Decentrale coalitievorming in 2014.*

## **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 2020**

J.W.L. Broeksteeg, *Gemeenterecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

## **Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016**

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, 2016.

## **De Staat van het Bestuur 2018 2018**

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

## **De Staat van het Bestuur 2020 2020**

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

## **Dölle en Elzinga 2004**

A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.

## **Elzinga, Binnenlands Bestuur 2010**

D.J. Elzinga, 'Geen wettelijke regels voor collegevorming', *Binnenlands Bestuur* 31 mei 2010.

## **Elzinga e.a. 2000**

D.J. Elzinga e.a., *Rapport staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, 2000.

## **Frissen, Schultz & Huiting 2020**

P. Frissen, M. Schultz & M. Huiting, *Vorm geven aan verschil*, 2020.

## **'Inwoners kunnen zelf onderwerpen op agenda gemeenteraad zetten' 2020**

Gemeente Groningen, 'Inwoners kunnen zelf onderwerpen op agenda gemeenteraad zetten', <https://gemeente.groningen.nl/actueel/nieuws-gemeenteraad/inwoners-kunnen-zelf-onderwerpen-op-agenda-gemeenteraad-zetten> 30 januari 2020.

## **Jansen, Denters e.a. (red.) 2018**

G. Jansen, B. Denters e.a. (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek*, 2018.

**Korsten & Abma 2017**

A.F.A. Korsten & K. Abma, *Gemeentebesturen en lokale democratieën: kracht en zwakten*, 2017.

**Lunsing & Herweijer, Bestuurswetenschappen 2016/70**

J. Lunsing & M. Herweijer, 'Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten', *Bestuurswetenschappen 2016/70*, afl. 1, p. 5-16.

**Randsdorp & Visser (red.) 2020**

L. Randsdorp & A. Visser, *Leerkring raadsakkoorden: De rol van de griffier, dienstbaar maar niet gediensig*, *Democratie in Actie*, 2020.

**Raad voor het openbaar bestuur 2018**

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

**Schulz & Frissen 2017**

M. Schulz & P. Frissen, 'Politieke fragmentatie. Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit', 2017.

**Smitshuis, Van Wersch & Van den Berg 2019**

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

**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.

Dit essay is tot stand gekomen in een samenwerking van Erasmus School of Law, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences en de Stichting Thorbecke Leerstoel in opdracht van de Vereniging voor Raadsleden.

April 2021

**ISBN/EAN:** 978-90-831277-5-0

**Vormgeving en opmaak:** KrisKras context, content and design

Erasmus  
School of  
Law



Erasmus School of  
Social and  
Behavioural Sciences



Nederlandse Vereniging  
voor Raadsleden

STICHTING  
**THORBECKE**  
LEERSTOEL