

# Raadsbrede akkoorden

## Over akkoorden waaraan alle fracties meewerken

**Prof.dr. A.(Arno) F.A. Korsten**

Honorair hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid  
Emeritus hoogleraar bestuurskunde Open Universiteit  
Voormalig informateur in Heerlen, Den Bosch, Maasdriel

concept 15 juni 2018

Er zijn meer (gemeente) raadsbrede akkoorden gekomen na de raadsverkiezingen van maart 2018. Kunt u eens aangeven wat we daarvan moeten vinden, vroeg een NRC-journaliste (zie een artikel in week 25 van 2018). Wat zijn de voor- en nadelen van raadsbrede akkoorden?

### **Begrippen**

*Een coalitieakkoord is het geheel aan procesafspraken alsmede een inhoudelijke koers voor de komende vier jaar zoals afgesproken tussen coalitiepartners, meestal gevolgd door een bespreking en vaststelling door de gemeenteraad.*

*Een raadsbreed akkoord betreft inhoudelijke en procesafspraken tussen in principe alle of bijna alle raadsfracties uit een gemeenteraad over de gewenste inhoudelijke beleidskoers in de komende vier jaar, waaraan een college van b&w gaat werken door er later een uitwerking of bewerking aan te geven in een begroting, besluit, nota, verordening, overleg of samenwerkingsverband of combinatie hiervan.*

*Een samenlevingsakkoord. In de samenleving ingebedde akkoorden betreffen die inhoudelijke akkoorden en procesafspraken waaraan eenmalige of herhaalde consultatie van maatschappelijke partners, verenigingen en burgers ten grondslag liggen dan wel nadere afspraken. Een raadsbreed akkoord kan een maatschappelijke inbedding doordat sprake is van expliciete consultatie hebben maar het hoeft niet. Doorgaans is een raadsbreed coalitieakkoord niet besproken met maatschappelijke partners, verenigingen of burgers.*

### **Vragen na raadsverkiezingen**

De coalitievorming na raadsverkiezingen is betrekkelijk **ongereguleerd**. De winnende partij neemt vaak het initiatief en stelt een **informatieur** met een opdracht aan. Dat kan een persoon zijn die een link heeft met de winnende partij of niet. Vaak zal het iemand zijn die **boven de partijen** kan staan, blokkades voor goed overleg op weg naar een coalitie kan opruimen, oog heeft voor beeldvorming van partijen en personen in en na de campagne (wrijving tussen partijen?) en gevoel heeft voor sfeer en een creatieve verbinding kan smeden met en tussen betrokken onderhandelaars. Zo waren de oud-Kamerleden Paul Rosenmöller en Pieter Duisenberg informateur in Rotterdam.

Bij een informatie en formatie moeten de betrokken onderhandelaars het overigens voor een deel zelf doen.

De informateur moet **draagvlak** hebben. Het beste is als de fractieleiders in **de nieuwe raad** de keuze van een of meer informateurs steunen, aannemend dat de gemeenteraad nog niet is geïnstalleerd

Meestal begint die informateur zoals het ook op nationaal niveau gaat. De **volgende vragen** moeten in de informatie en de daaropvolgende formatie worden beantwoord;

1. Welke partij wil met wie in het bestuurscollege of sluit elkaar uit?;

2. Hoe is de procesgang om tot een akkoord te komen: werkt de informateur in de openbaarheid (wel/niet) en koerst hij of zij wel of niet richting een raadsbreed akkoord of zelfs een maatschappelijk ingebed raadsbreed akkoord?;
  3. Wat worden de contouren van een inhoudelijk akkoord, zeg een programma voor het dagelijks bestuur?;
  4. Welke partij krijgt hoeveel fulltime of deeltijds te bezetten wethouderszetels in het college? (hier is een wettelijk maximum aan de orde);
  5. Welke partij krijgt welke inhoudelijke portefeuilles?;
  6. Welke personen gaan de zetels in het college bezetten.
- Daar kan een toets op integriteit van kandidaat-wethouders op initiatief van de burgemeester bij horen.

Nu het inhoudelijk akkoord. Daarover gaat deze tekst vooral. In principe bestaat er de keuze tussen

- a) Een inhoudelijk **coalitieakkoord**, lees richtinggevend programma met beleidspunten, tussen **uitsluitend** coalitiepartijen, sec;
- b) Een poging tot het formuleren van een **raadsbreed** gedragen inhoudelijk akkoord;
- c) Een poging tot een **maatschappelijk** ingebed akkoord te komen dat zoveel mogelijk ook een raadsbrede basis heeft. Bij het werken aan een dergelijk akkoord worden maatschappelijke actoren en burgers uitgenodigd om een inbreng te leveren, schriftelijk dan wel door 'in te spreken'.

In 2014 hadden de gemeenteraden van Leiden, Zwijndrecht en Utrechtse Heuvelrug, Pijnacker-Nootdorp een raadsbreed akkoord bereikt.

## Op naar een raadsbreed akkoord

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft in het rapport 'Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden' uit begin 2018 krachtig gepleit voor collegeakkoorden voor vier jaar die niet worden dichtgetimmerd door onderhandelende partijen maar flexibel zijn en openingen bieden naar meer draagvlak in de samenleving. Veel voornemens zouden draagvlak moeten hebben bij veel partijen, zoals de oppositie, maatschappelijke groeperingen en burgers. De raad toont zich niet afkerig van raadsbrede akkoorden.

Na april 2018 komen alle drie soorten akkoorden voor.

Het akkoord van type a, het gewone coalitieakkoord van partijen een meerderheid in de raad hebben komt zeker nogal voor, in veel gemeenten. Ik noem Amsterdam, Sittard-Geleen, Landgraaf, Brunssum, Gulpen-Wittem.

Het type b, het raadsbrede akkoord, is weer sterker in de aandacht gekomen dan vier of acht jaar terug. Gemeenten als Kaag en Braassem, Oirschot, Oisterwijk, Olst-Wijhe, Hilvarenbeek, Zundert, Wierden, Pijnacker-Nootdorp kenden in 2018 een raadsbreed akkoord. Soms lukte het bijna om een raadsbreed akkoord tot stand te laten komen. Dan haakt op het laatste moment een partij of doen enkele partijen dat. Type c hebben we twintig jaar terug links en rechts al eens gehad. Nu nog betrekkelijk schaars.

### Voorbeeld Oirschot

*De gemeentepolitiek in Oirschot heeft al jaren een bepaalde reputatie, met op gezette tijden wrijvingen tussen oppositie, coalitie en college. Het kan er stevig aan toe gaan in de raadszaal. Maar met ingang van mei 2018 moet de manier van politiek bedrijven veranderen. Constructiever worden vooral. Net als in veel andere gemeenten is er in Oirschot geen sprake meer van een oppositie en coalitie, maar is een raadsbreed akkoord afgetikt: alle zes fracties scharen zich achter een beleidsprogramma-op-hoofddlijnen. Daarin staan, zoals verwacht*

*bij een raadsbreed akkoord, schrijft het Eindhovens Dagblad op 9 mei 2018 geen schokkende zaken. Er is een aantal ambities en wensen aangegeven rondom vijf thema's (Versterken identiteit en economische kracht Oirschot; Leefbare wijken, buurten en dorpen; Transitie buitengebied; Transitie naar duurzame energie; Sterke gemeente). Het nieuwe college gaat dit document verder uitwerken en handen en voeten geven. Een zogenoemd uitvoeringsprogramma wordt voor 1 juli 2018 aan de raad voorgelegd. Dan wordt meer duidelijk over de prioriteiten en de financiële consequenties van de wensen voor de komende vier jaar.*

## De verkiezingsuitslag

De uitslag van de raadsverkiezingen kan uitmaken voor de manier van komen tot een inhoudelijk programma. Doet versnippering er dan toe?

In Nederland is de **gemiddelde fractiegrootte** afgenomen en is het **gemiddeld aantal partijen** in de raad licht toegenomen. Stel dat er geen dragende partij is (een echt grote) en veel betrekkelijk kleine fracties in de raad vertegenwoordigd zijn, dan is een coalitie vormen met een niet al te smalle meerderheidsbasis moeilijk. Dan zijn er veel varianten, zeg combinaties van (betrekkelijk) kleine partijtjes mogelijk om tot een raadsmeerderheid te komen? En kan het zo maar gebeuren dat een college uit vier of vijf of zelfs zes partijen zal bestaan. Maar wie valt dan af als een raad van 23 zetels 13 partijen kent? En heb je op enig moment toch niet de steun nodig van andere partijen die niet tot de coalitie behoren? Hier biedt een raadsbreed akkoord mogelijkheden tot apaiseren.

Versnippering is fragmentatie. In die context, die we niet bij alle gemeenten vinden overigens, kan het verstandig zijn eerst eens te kijken wat nodig is richting toekomst. Een koers met draagvlak in de raad (raad breed akkoord). Immers, mocht een partij afvallen bij de coalitievorming dan kan toch al bij voorbaat rekening worden gehouden met de opvattingen van die partij of partijen.

## Raadsbreed of breder ingebed in de samenleving?

In sommige gemeenten kiest men zelfs voor een koers met draagvlak in de samenleving omdat Men beseft dat bij tal van vraagstukken de gemeente niet alleen doorzettingsmacht heeft, maar afhankelijk is van andere actoren (zoals woningcorporaties, universiteits- en schoolbesturen, organisaties voor verslaafdenopvang, ziekenhuisbestuur, winkeliers, sportverenigingen, etc.). Die partijen hebben elkaar nodig. Doelen afstemmen en verbinden en middelen bundelen kan nuttig zijn. Dat heet netwerkmanagement.

Dat zich verbinden in netwerken kan overigens ook een uitwerking zijn **nadat** een akkoord op hoofdlijnen is gesloten

Signalen oppikken en draagvlak in de samenleving zoeken, is ook nuttig omdat er opvattingen bestaan bij tal van actoren en lokale kennis over wat nodig is.

Dat hebben van draagvlak vanuit een streven naar een maatschappelijk akkoord is dus geen gek idee. Denk maar eens aan de Co2-opslag in Barendrecht en de discussie in Boxtel. Ging faliekant mis omdat rijksoverheid dacht beleid wel even te kunnen uitrollen. De opslag is daar niet gelukt. Nee, ga tijdig in gesprek met burgers, want die willen meepraten en moeten geloven in de kwaliteit van de aanpak.

## Heeft een programmakkoord überhaupt zin? Wat zijn de grenzen?

1. **Een akkoord als symbolische politieke daad in de actuele westerse politieke cultuur.** Als elk coalitieakkoord is een akkoord een symbool van samenwerking, een oriëntatiepunt, een stip aan de horizon, een **kanalisatie van de ambitie** van een coalitie. Er is nou eenmaal een soort **akte van verbinding** nodig. Dit is tegenwoordig de moderne daad in de lokale politieke democratie. We lopen

niet meer met zijn allen rond een boom of volstaan met een handdruk, maar partijen sluiten een akkoord in de vorm van een document. Raadsbreed lukt soms niet omdat een of twee partijen op het laatste moment afhaken. Dan is het akkoord 'bijna-raadsbreed'. Dit is een argument pro akkoorden, niet specifiek pro een raadsbreed akkoord.

2. **Een akkoord betreft vooral de autonome ruimte tot gemeentelijk handelen, niet medebewind.** Grofweg twee derde van alle gemeentelijk beleid is beleid in **medebewind** is. Dat is beleid waarbij de gemeente volledig of grotendeels uitvoerder van de rijksoverheid is. Denk aan verstrekking van bijstand en opvang van statushouders. Medebewind kan een conditioneel programma betreffen. Dan is de gemeente zuiver uitvoeringsloket en kan het bestuur niks afdoen aan wat ze als taak op het bordje heeft. Denk aan burgerzaken, zoals de bevolkingsregistratie en verstrekking van paspoorten. Een deel van het medebewind biedt wel speelruimte maar die is begrensd (het zgn. niet-conditioneel medebewind).  
Gevolg: een programmakkoord heeft maar betrekking op een deel van wat gemeenten doen, een deel van het takenpakket. Dienstverlening in de vorm van 'burgerzaken' komen vrijwel nooit in een akkoord aan bod.
3. **Beperkte aandacht voor het intergemeentelijke.** Een gemeentelijke coalitieakkoord heeft zelden betrekking op wat al in een **samenwerkingsverband** van gemeenten aan taken is neergelegd en aan ambities wordt getoond. Denk aan samenwerking op het gebied van huisvuilophaal en een milieupark, denk aan de geestelijke gezondheidszorg (GGD), denk aan sociale diensten. Dat zijn maar een paar zaken? Een gemeente als Roermond participeerde enkele jaren terug nog in tientallen verbanden. In grensgemeenten komen doorgaans de grensoverschrijdende samenwerkingen ook niet aan bod. Begrijpelijk. Een akkoord gaat niet over 'wat al goed loopt' maar wat partijen aan voornemens of plannen hebben.
4. **Weinig aandacht voor democratische vernieuwing.** Dat zou een actueel onderwerp kunnen zijn maar in akkoord uit 2018 komt dit onderwerp slechts in een minderheid van gevallen aan bod.
5. **Ambtenaren komen er niet aan te pas.** Bij de opstelling van een akkoord wordt zelden rekening gehouden met adviezen uit de ambtelijke organisatie, niet van de veiligheidsregio of de veiligheidsdriehoek. De tijd voor consultatie ontbreekt, tenzij het om een majeur project gaat.
6. **Geen financiële doorrekening.** Een akkoord bevat doorgaans geen uitvoeringsparagraaf of fasering. Een doorrekening in financiële zin ontbreekt. Is er dekking voro de plannen? Hoe moet een aardgasvrije wijk er komen? Het staat nergens.

Een programmakkoord biedt in de uitwerking nog veel mogelijkheden tot samenwerking met maatschappelijke partners en burgers en afspraken maar kent ook grenzen.



## Voor- en nadelen van een raadsbreed inhoudelijk akkoord op gemeentelijk niveau

Ik noem de volgende voordelen van een raadsbreed akkoord:

- 1) **Het argument van het brede sleepnet.** Een raadsbreed akkoord kan ertoe leiden dat geen relevant agendapunt uit verkiezingsprogramma's **over het hoofd** wordt gezien en de ambitie van een coalitie breed kan worden. Dat kan een voordeel zijn. Immers, een informateur zal scannen wat zoal langs komt in **alle** verkiezingsprogramma's en partijen kunnen dat ook in bilateraaltjes met de informateur benoemen of zaken bij raadsbrede discussies inbrengen.
- 2) **Het argument van verbinding in een versnipperde democratie van vele kleintjes.** Overleg met alle partijen over waar het met de gemeente heen moet, is **sfeer bevorderend**, een investering in goede verhoudingen. Zeg politiek-klimatologisch gunstig. Belangrijk, want er bestaat een aantal gemeenten waar de raadscultuur ongemakkelijk is geworden en cultuuranalyses aangeven dat de politieke verhoudingen binnen de raad of tussen raadsfracties en college verstoord zijn .
- 3) **Het argument van gescheiden rollen voor raad en college.** Een goede basis voor een coalitie die gebaseerd is op een raadsbreed inhoudelijk akkoord maakt dat ook de coalitiepartijen straks kritisch mogen zijn ten opzichte van het (eigen) college. Dat **dient het dualisme** en bevordert de **eigenstandige rollen** van college en raad. De raad als geheel kan straks **wat vrijer staan** ten opzichte van het dagelijks bestuur dat onderdelen van het raadsbrede programma uitwerkt.
- 4) Nauw verwant aan het vorige punt is het volgende. Er wordt door een raadsbreed akkoord naar een zo groot mogelijke meerderheid gezocht. Daardoor kunnen later rond specifieke dossiers **wisselende meerderheden** ontstaan. Bij geschilpunten mag er dan eventueel afwijkend worden gestemd. Dat kan opluchting geven binnen fracties, als er verschil van mening bestaat.
- 5) **Pragmatiek telt.** Het argument van recht doen aan alle partijen omdat linkse of rechtse verlichtingspalen toch niet bestaan. De stad of het dorp moet bestuurd worden en dat vergt eenheid. Polarisatie en politisering strekken lokaal tot weinig. Dus, doe het maar raadsbreed.
- 6) **Investeren in relaties.** Dat is een voordeel. Je kunt recht doen aan die fracties die later misschien geen coalitiedragende partij worden om wat voor reden dan ook (bijv. omdat ze geen wethouder kunnen leveren; of geheel nieuw in de raad zijn en nog moeten wennen aan procedures). Dit heeft ook te maken met het politieke klimaat. Coalitiepartijen investeren in relaties. Zie ook punt 2.
- 7) **Het argument van de grote onderwerpen.** Een akkoord kan moeilijke onderwerpen (antwoorden op 'wicked problems') bevatten die juist een **breed draagvlak** vereisen, zoals een eventuele energietransitie, opvang van klimaatgevolgen voor de gemeente (waar bekkens voor wateropvang?), de transformatie in de landbouw (einde megastallen?), een herindeling van gemeenten of de vorming van een ambtelijke fusie, grootscheepse aanpak van de Wallen (jaren terug), een operatie om de onderwijskwaliteit van bepaalde schooltypen te bevorderen. Etc.

- 8) **Het argument van de openbaarheid.** Juist bij een poging te komen tot een raadsbreed akkoord is het denkbaar dat besprekingen in de openbaarheid plaatsvinden. In bepaalde gemeenten hechten bepaalde partijen daar aan.

Dat zijn veel pro-argumenten. Toch zijn er ook nadelen: argumenten die een raadsbreed akkoord relativeren.

- 1) **Het argument van de 'active society'.** Wie maakt de samenleving werkelijk? Dat zijn: de winkeliers, de boeren en tuinders (agro food sector), de docenten, de ondernemers die zonnepanelen aanbrengen (handelaren in new energy systems), de bakkers, de loodgieters, de elektriciens, de huizenbouwers, de timmerlieden, de makelaars, de woningtoewijzers, de stadsreinigers, de artsen, de ziekenhuismedewerkers, het maatschappelijk werk, de ambulancebroeders, de cafébazen, de koks, de deurwaarders, de politie, de brandweer, de dominees, de vrijwilligers. Wat in een samenleving gebeurt, is vooral het initiatief van al die actoren die in die samenleving leven, werken, wonen, winkelen, ondernemerschap tonen, zorgbehoefstig zijn, ontspannen, sporten, muziek maken. **Het gemeentebestuur is daarin slechts één actor.** Geen onbelangrijke actor maar een actor die kaders stelt, regels geeft, grenzen aangeeft, af en toe faciliteert, soms arbitreert en soms verbindt. Zo gezien is een akkoord te relativeren of het nu raadsbreed is of niet. Een coalitieakkoord is begrensd. **De samenleving functioneert ook als er geen akkoord is.**
- 2) **Het argument van het valse centrisme.** Stel dat een gemeentebestuur toch wat wil, wat dan? Van een raadsbreed akkoord gaat evenzeer als van een smaller coalitieakkoord de valse suggestie uit dat het gemeentebestuur steeds aan alle knoppen zit (centrisme) en dat alles uit een akkoord zo maar uitvoerbaar is. Terwijl een gemeente op het terrein van woningbouw **afhankelijk** is van projectontwikkelaars en woningcorporaties. Die actoren moet je ook meekrijgen in een doelverbinding en middelensamenballing (gemeente plant en corporatie bouwt maar niet op commando; een corporatie heeft eigen afwegingskaders en verantwoordingslijnen). Via uitwerking kun je alsnog naar een akkoord met maatschappelijke partners per veld toewerken. Ook als je een profvoetbalclub hebt, is er afhankelijkheid. Denk maar aan veiligheid, openbare orde, uitbreiding stadion, parkeervoorzieningen, eventuele benutting van stadion als MFC, etc..

Naast het woning- en sportnetwerk bestaan er lokaal tal van andere netwerken waarvan het van belang is dat alle partijen elkaar vinden en het netwerk productief is. Denk maar aan de gezondheidszorg (GGD, huisartsen, etc.), de muziek-, podium- en cultuurpartners (theater, musea, danceplatforms, etc.), de binnenstad (winkeliers, terrassenbeleid, milieu-uitstoot, etc.). Kortom, een raadsbreed akkoord kan nog steeds gemeentecentrisch zijn en te weinig 'governance'-gericht. Elk gemeentebestuur staat voor de taak op goede voet te staan met al die netwerken want een gemeentebestuur **kan alleen weinig voor elkaar krijgen**. Op papier misschien wel, maar niet in de praktijk.

- 3) **Het argument van de symbolische bespeling.** Een raadsbreed akkoord heeft nog een beperking. Het kan een gebaar **voor de Bühne** zijn of zo lijken, zeggen critici. Dat is een wantrouwende kijk van **machtspolitiek** gerichte politici. Iets voor Machiavellisten. Ware Machiavellisten zeggen dat politiek strijd is en daarin tellen akkoordjes helemaal niet. Niks raadsbreed. Knokken, valstrikken zetten, etc. tot je zelf de macht hebt.
- 4) **Het argument van de beperkte werkingsduur.** Bij coalitievorming moet men denken aan een trein die stopt, waarna een treinstel wordt gekoppeld aan een reeds gekoppeld geheel aan treinstellen en er een wordt afgekoppeld en de wissel misschien verlegd wordt. Wat het college van B&W bestuurlijk bezig houdt, komt gedeeltelijk voort uit nieuw beleid van de rijksoverheid en provinciale overheid, uit

wetgeving en medebewind, uit beleid dat een college erft van de vorige colleges en gemeenteraden, uit maatschappelijke initiatieven. Een nieuw raadsbreed akkoord heeft als beperking dat het slechts een verhaal is. Zo een document heeft de werkingsduur van pakweg een half jaar.

- 5) **Het argument dat gebeurtenissen bepalend zijn.** De werkelijke politiek wordt bepaald door crises, incidenten en andere gebeurtenissen en door de opstelling van een kabinet in de Europese context. Toelichting: Een raadsbreed akkoord of een akkoord dat slechts tot de coalitie beperkt is, miskent dat we in een **risicomaatschappij** leven. De 'risk society' impliceert dat 'events' steeds meer bepalen hoe bestuurders functioneren. Denk aan veelsoortige evenementen met een monstertruck of dance festivals, veiligheid van chemische bedrijven, rampen, rellen, gijzelingen, verdroogde (veen)dijken (Wilnis), hoog water (Rivierenland), stroomstoringen, riskant vervoer, dierziekten, voedselveiligheidsvraagstukken, huiselijk geweld, locatie pedo's, cybersafety, slavernijvraagstukken, prostitutie, hennepkwekerijen, motorclubs, terrorismedreiging, aardbevingsschade.
- 6) **Het argument van de afwezige doordenking op financiële mogelijkheden.** Raadsbrede akkoorden geven weliswaar richting maar zijn zelden of nooit doorgerekend op financiële haalbaarheid. Iets wat lijkt op een Centraal Planbureau bestaat lokaal niet. Een uitvoeringstoets ontbreekt ook. Ik noem als willekeurig voorbeeld het akkoord van Sint Anthonis. En wat heb je aan een streven naar een aardgasvrije wijk Overvecht. Wanneer denk je een wijk aardgasvrij te krijgen? Wie levert het budget? Wat is de impact voor huurders? Wie gaat dat realiseren? Zou het zin hebben om de 'wet van de stimulerende achterstand' te laten werken: we doen niks en maken daarna, na tien jaar, een grote sprong waarmee we de sneller starters voorbij gaan.....met de nieuwste innovaties. Degenen die akkoorden relativeren, ook raadsbrede, zeggen dat we in een maatschappij leven waarin bestuurlijke improviseren in een deliberatieve democratie steeds meer van belang wordt. Waarin de politiek moet kijken naar 'vroeg vogels', dus naar latente verschijnselen die nog niet in de krant staan en nu slechts latent zijn (nog slechts aan de rafelranden van de maatschappij optreden, nog niet goed geduid kunnen worden) en over acht jaar manifest zijn. De politici die peilstokken in de maatschappelijke onderstroom durven steken kunnen aan de slag met gaan signalering, duiding en het doordenken van handelingsperspectieven. Wat als in Arnhem, Rotterdam of Zwolle de stroom nou eens een week uitvalt? Een relevante vraag voor de burgemeester die aandacht moet hebben voor orde en veiligheid. De improvisatiedenkende menen dat wat in een raadsbreed of smaller coalitie-akkoord akkoord staat bij verschijning al verouderd is.

### **Voor- en nadelen van een maatschappelijk ingebed lokaal akkoord**

Degenen die werken aan een al of niet raadsbreed coalitieakkoord kunnen nastreven om maatschappelijke partners, andere verbanden en burgers te laten inspreken of actief te consulteren. Het resultaat kan zijn dat de lijst met agendapunten uit de politieke arena aangevuld worden met nieuwe punten, dat sommige punten worden afgevoerd of prioriteiten naar voren komen. Zo kan een samenlevingsakkoord ontstaan. De gemeente Maastricht ondernam een poging in deze richting.

#### Voordelen van een samenlevingsakkoord:

1. **Het complementariteitsargument.** Sommige nadelen van een raadsbreed akkoord, zoals de beperktheid van de agenda van politici, kunnen ondervangen worden door de burgers, ondernemers, advocatenkantoren, medici, winkeliers, wijkcentra, etc. erbij te betrekken. Dan **zuig je agendapunten** op die niet in het collectief van verkiezingsprogramma's voorkomen. Dat kunnen er vele zijn.
2. **Het netwerkargument.** Een gemeente heeft ten aanzien van bepaalde kwesties helemaal geen doorzettingsmacht of niet alleen. Andere actoren hebben lokale kennis, beschikken over preferenties en hebben doelen en middelen. Een gemeente kan in geval van afhankelijkheidsrelaties de doelen en middelen proberen te bundelen. Daarvoor is het nodig met elkaar in gesprek te geraken.

Een maatschappelijk gericht akkoord activeert actoren uit netwerken snel kleur te bekennen. Universiteitsbestuur van Maastricht: wilt u de komende jaren echt met de stad en verwacht u van het stadsbestuur? Sportverenigingen met sportvelden: wil niemand meer kunstgrasvelden? Onderwijsorganisaties: gaat u fuseren en wat maakt dat uit voor de locatie van schoolgebouwen? Q-Park: wat wordt u parkingpolitiek? Etc.

3. **Het draagvlakargument.** Spreekt voor zich. Wat partijen inbrengen als geheel wordt globaal getest op steun.
4. Een maatschappelijk ingebed akkoord kan **proces-afspraken** bevatten voor verdere uitwerking en overleg. Dan is de eerste ontmoeting na verkiezingen psychologisch van belang om dat te symboliseren.
5. **Uitstralingseffect.** Streven naar een akkoord met maatschappelijke inbedding kent de uitstraling van naar buiten gerichtheid. 'Wij, raadsleden, zijn er voor u, burgers!' Zo is het ook in Maastricht gebracht.

#### Nadelen van een samenlevingsakkoord:

1. **Tijdsdruk-argument.** De maatschappelijke verkenning komt in een 'pressure cooker' tot stand. De tijd ontbreekt bij een consultatie om diep te graven.
2. **Financiële impact onduidelijk.** Een maatschappelijk ingebed akkoord zal niet financieel zijn doorgerekend. Wat van de voorstellen wordt door wie gefinancierd? Wat doet het universiteitsbestuur eigenlijk zelf?
3. **Geen handtekening.** Wat is een maatschappelijk ingebed akkoord werkelijk waard? Een maatschappelijk ingebed akkoord heeft vermoedelijk niet de handtekening van maatschappelijke actoren. Daarvoor is de tijd te kort.
4. **Een akkoord blijft een kwestie van papier.** Er blijft het argument dat gebeurtenissen bepalend zijn in de risk society en improvisatie nodig is als antwoord op vraagstukken als evenementen, rellen, rampen, gijzelingen, hoog water, riskant goederenvervoer, klimaat, dierziekten, cybercrime, hennepeteelt, ondermijning, etc. .
5. **Werkingsduur.** Het argument van de beperkte werkingsduur van een akkoord blijft ook bij dit type akkoord gelden.

De meeste nadelen van een raadsbreed akkoord gelden ook voor een maatschappelijk ingebed akkoord.

#### **Waar is de kans groot dat raadsbrede akkoorden voorkomen? In welke gemeenten?**

- 1) **Waar men al positieve ervaring opdeed met een raadsbreed programma.** Men kent de voordelen van constructieve politiek met wisselende meerderheden en een eigenstandige rol voor college en raad. Denk aan Etten-Leur, Zwijndrecht, Utrechtse Heuvelrug.
- 2) In gemeenten met een **versnipperde gemeenteraad.** Daar waar er vele kleintjes zijn (kleine fracties; gemiddelde fractiegrootte van minder dan 2, 3 fractieleden), is het lastig een werkbaar college te vormen dat een meerderheidsbasis heeft in de raad. Welke partijen gaan dan samenwerken en wie valt af? Begin dan maar eens eerst met een poging tot vorming van een raadsbreed programma.



- 3) **In gemeenten met één grote overheersende problematiek.** Denk aan de aardbevingschade in Loppersum. Daar zou je mogen verwachten dat de rijen gesloten worden in de poging een aanvalsplan te maken.
- 4) **Daar waar maar enkele partijen voorkomen.** Sint Anthonis kent drie politiek partijen. Twee zijn er nodig om een meerderheidscoalitie te vormen. In deze context vindt men elkaar als drie partijen. Deze gemeente kent tevens een aanzienlijke agro food problematiek. De transitie in de landbouw houdt velen daar bezig. Hier was geen sprake van een raadsbreed programma maar in de raadsvergadering die gewijd was aan het akkoord was men het op hoofdlijnen snel eens.

### **Waar is de kans groot dat raadsbrede akkoorden NIET voorkomen?**

- 1) In **gepolitiseerde contexten** zoals die in grote gemeenten voorkomen is de kans op een raadsbreed akkoord klein. Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Roermond. Daar vallen in de inhoudelijke besprekingen partijen af.
- 2) In kleinere gemeenten waar sprake is van politisering, tal van afsplitsingen van fracties en **matige of slechte onderlinge verhoudingen** tussen partijen en personen van partijen is de kans op een raadsbreed programmakkoord klein. Brunssum, Gulpen-Wittem, Landgraaf, Heerlen. Denk ook aan **probleemgemeenten**. Dat zijn gemeenten waar de kans dat een burgemeester of wethouder sneuvelt groot is. Achter die sneuvelkans gaat vaak schuil dat de oriëntatie op de lange termijn gering is, dat veel ad hoc besluitvorming voorkomt en dat de politieke cultuur rauw of cliëntelistisch is.
- 3) Waar **geen traditie** bestaat in het raadsbreed werken en succesvol opereren op dit vlak.
- 4) Waar **geen versnippering** is in de politieke democratie (lees raad).