

1.1 VERWONDERING, POSITIEVE POLITIEK

Vlaardingen experimenteert

Toen ik in 2018 voor mijn tweede periode in de gemeenteraad van Vlaardingen werd gekozen, kwam de lokale partij ONS.Vlaardingen als grootste partij uit de stembus. De fractievoorzitter van deze partij, Hoogendijk, was in die tijd geïnspireerd geraakt op een bijeenkomst van *democratic challenge*, een leerprogramma gericht op de lokale democratie, waar bestuurlijke en democratische vernieuwing aan bod kwam. Eén van de experimenten die ook in het land voorkwam en waar Hoogendijk enthousiast over was geraakt, was het idee van het raadsakkoord: een manier om raadsbreed de gemeente te besturen. Sinds ONS.Vlaardingen in 2014 de Vlaardingse politieke arena had betreden, en vier jaar lang vanuit de oppositie had kunnen aanschouwen hoe weinig je vanuit die oppositie kunt realiseren, wilde de partij het op een andere manier doen. Hoogendijk stelde voor om na de verkiezingen geen klassiek simpel-meerderheidscollege te vormen, maar om het anders te doen: Vlaardingen zou een raadsakkoord krijgen. Als fractievoorzitter van GroenLinks in Vlaardingen raakte ik zodoende in 2018 betrokken bij een poging om tot een raadsakkoord te komen.

In tegenstelling tot een reguliere collegevorming begonnen we niet met een klein groepje, maar zaten we met alle fractievoorzitters samen om de tafel. Daar begonnen we, onwennig, onder aanvoering van voormalig waarnemend burgemeester Blase als formateur vanuit Code Oranje, eerst met een ‘therapeutische sessie’. ONS.Vlaardingen voerde namelijk voorafgaand aan de verkiezingen in maart 2018 een stevige campagne en dat was in de relationele sfeer partijen niet in de koude kleren gaan zitten. Er heerste veel wantrouwen onderling en partijen spraken hun twijfels over en weer uit.

Uiteindelijk werd toch besloten om te verkennen wat de mogelijkheden waren om een zogeheten raadsakkoord (in Vlaardingen heette het ‘raadsprogramma’) op te gaan stellen. GroenLinks, destijds onder mijn aanvoering, stond welwillend tegenover deze vernieuwende vorm van besturen. Ook al wisten we nog niet precies hoe

dat moest en of het zou werken. Het idee van het raadsprogramma was dat we als raadsfracties alle punten waar we het over eens waren naast elkaar zouden leggen. Vervolgens zouden we ons daar raadsbreed achter scharen en onze handtekening eronder zetten. Voor andere onderwerpen, waar we het niet over eens waren, spraken we af dat we daar gaandeweg de periode meerderheden voor zouden zoeken. Niet binnen de vaste structuur van de coalitie – of oppositie – maar in wisselende meerderheden, afhankelijk van de inhoud van het vraagstuk. Daardoor zouden alle partijen de kans hebben om echt mee te doen. We zouden wel een meerderheidscollege vormen, de vijf grootste partijen leverden een wethouder en ook mijn fractie zou een wethouder leveren, maar dat college zou namens de raad invulling geven aan het raadsprogramma. Het college bestuurdde dus niet namens een simpele meerderheid in de raad, waarbij de coalitiepartijen vooral achter de wethouders staan, maar namens de raad als geheel. Daarnaast zou het college het voortouw moeten nemen bij het faciliteren van de raadsbrede overeenstemming over nog niet vastgelegde punten. Er volgden heel veel sessies op het strand in 's-Gravenzande met de gehele raad. Duidelijk werd dat er nog weinig over dat raadsbreed werken bekend was, en ook over de ondersteuning bij het vormen van ons raadsprogramma waren nog veel vragen. Op 5 juni 2018, 76 dagen na de verkiezingen, werd het nieuwe college van B en W geïnstalleerd. Zo begon, onder toeziend oog van draaiende camera's van *Nieuwsuur*, ons bestuurlijke experiment in Vlaardingingen.

Het bleek een ingewikkelde tijd. Al snel ontdekten we dat ondanks goede bedoelingen het raadsprogramma zo'n beetje alles in het raadswerk en de verhoudingen tussen college en raad op zijn kop zette. 'Mijn' wethouder, die niet meer 'van' de GroenLinks-fractie was, maar van de gehele raad, spoedde zich op maandagen van fractiekamer naar fractiekamer, om overal evenveel en even goede uitleg te geven over wat er speelde. Hij zou vanuit alle fracties boodschappenlijstjes krijgen van punten en thema's waar meer aandacht voor zou moeten komen. Of wat juist minder moest, om de steun van deze specifieke fractie aan het raadsbrede voorstel niet te verliezen. Dat had moeten zorgen voor een interessante dynamiek, want ineens konden alle fracties meedoen. Maar waaraan precies? En hoe? In de praktijk bleek dat er toch nog steeds heel sterk een gevoel heerste van oppositie en coalitie, partijen die geen wethouder en partijen die wél een wethouder leverden.

Dikwijls merkten wij als fractie zelf dat we best een voorstel wilden inbrengen, maar dat we geen idee hadden hoe dat precies in deze nieuwe constellatie moest. Eén van de grote ambities van het raadsprogramma in Vlaardingingen was om niet *samen* de stad te besturen, maar *samen met* de stad te besturen. Hoe dat gesprek met de stad gevoerd zou moeten worden, dat kwam niet uit de verf. De gemeenteraad was meer dan ooit vooral met zichzelf bezig. Het college (grotendeels met nieuwe wethouders) wist ook niet hoe zij zich op een goede manier moest verhouden tot de raad en hoe alles functioneerde met deze nieuwe werkwijze. Ik hoorde en zag

hoe wethouders piepend en krakend probeerden om alles bij elkaar te houden. Een enkeling probeerde het juist van binnenuit te laten klappen. Bij de eerste begroting liep het meteen vast: wie moest die opstellen en indienen? De wethouder financiën legde het bij de raad.

Er werd ondertussen weinig besloten. Wel werd er veel gepraat en langzaam maar zeker kwam er ook steeds meer ruzie. De verhoudingen in Vlaardingen waren al jarenlang gespannen. Het politieke klimaat was hard en enkele van de grootste partijen hadden naast de in hun ogen grote ideologische verschillen ook simpelweg een grote en grove hekel aan elkaar.¹ Voormalig burgemeester Jetten vond het raadsprogramma sowieso al niet zo'n goed idee en lag voortdurend onder vuur vanuit enkele lokale raadsfracties. Andersom maakte ze het zelf de betreffende fracties ook niet gemakkelijk, onder andere met integriteitsonderzoeken en overige acties die het vuur in het toch al verhitte Vlaardingse debat nog verder deden ontbranden. Tot overmaat van ramp stapte in november 2018 een van de wethouders op vanwege de "problematische verhouding tussen college en gemeenteraad". Niet veel later werd hij SP-lijsttrekker voor het Europees Parlement.² De manier waarop dat gebeurde leidde ertoe dat zijn gehele fractie uit de SP stapte en zelf verder ging. De sfeer werd er niet beter van. Dit alles zorgde voor de eerste scheuren in het toch al wat broze experiment. En dat terwijl wij eigenlijk nog niet eens precies wisten wie in de verhoudingen van het raadsprogramma daarvoor verantwoordelijk was en hoe dat proces zou moeten gaan werken.

Op 11 maart 2019 klapte uiteindelijk het college van B en W, nadat er een integriteitskwestie over Hoogendijk opspeelde en hij een motie van wantrouwen niet overleefde.³ Dat was het begin van het einde van het Vlaardingse raadsprogramma. De geestelijk vader van het raadsprogramma zat niet meer in het college en daarvoor wilde al één van de grotere collegepartijen 'in het belang' van de stad niet meer met het raadsprogramma verder en ook de andere partijen twijfelden over het in stand kunnen houden van deze constellatie. In de daaropvolgende weken werd de politieke conclusie getrokken dat het raadsprogramma in Vlaardingen was mislukt en moest worden beëindigd. De commissaris van de Koning zette na beraad met de burgemeester een consultant aan het werk om te adviseren over het vervolg. Enkele weken later kwam hij met zijn advies. Vlaardingen moest terug naar een klassiek meerderheidscollege, dat na een korte, snelle her-formatie moest worden

1 *'Raad heeft even lak aan tradities'*, Vlaardingen24, geraadpleegd op 6 september 2024; *'Gemeenteraad stop rollenbollen en ga besturen'*, Vlaardingen24, geraadpleegd op 24 september 2024; *'Politieke crisis in Vlaardingen wordt groter en groter'*, AD Waterweg, geraadpleegd op 6 september 2024.

2 *'SP Lijsttrekkerschap geen reden vertrek wethouder'*, Binnenlands Bestuur 30 november 2018, geraadpleegd op 6 september 2024.

3 *'Vlaardingse gemeenteraad ontslaat wethouder na verhuur-rel'*, AD Waterweg, geraadpleegd op 21 augustus 2024.

samengesteld. Zo gebeurde het ook. Op 28 mei 2019 installeerde de raad het nieuwe meerderheidscollege. Het Vlaardingse experiment met raadsbreed werken was een vroege dood gestorven, maar mijn fascinatie voor het werken met een raadsakkoord was geboren.

Leren van een briljante mislukking

In de innovatieliteratuur spreekt men van briljante mislukkingen.⁴ Experimenten of nieuwe praktijken die helemaal fout lopen, maar waar toch heel veel waardevols uit te leren valt. Bijvoorbeeld omdat het experiment weliswaar niet werkt, maar er toch belangrijke lessen uit te trekken zijn. Of omdat de mislukking hier de opmaat blijkt voor een succesvolle doorstart of nieuwe bijgestelde poging elders. Zonder de eerste mislukking kan het latere succes niet bestaan. Ik heb me in de periode na *onze mislukking* in Vlaardingen vaak afgevraagd wat precies de status ervan was. Briljant, of gewoon stom? Of iets er tussenin? Wat ging er nu precies mis in Vlaardingen en waarom? Was het raadsprogramma gewoon een slecht idee, deden wij het niet goed, waren misschien de omstandigheden te moeilijk, of hadden we er simpelweg wat langer mee door moeten gaan? Bij het stellen van deze vragen viel me op dat er eigenlijk helemaal geen onderzoek naar raadsakkoorden was en werd verricht. Bovendien was er sowieso weinig onderzoek naar verschillende manieren om de lokale democratie invulling te geven. Dat vond ik verwonderlijk, vreemd en onwenselijk. Om het lokaal bestuur en de lokale democratie te versterken moeten we tenminste kunnen leren van de experimenten en vernieuwingspogingen die we ondernemen, en dat vraagt om degelijke kennisopbouw over dit onderwerp.

Dit proefschrift vormt de uitkomst van die verwondering. Wat is het raadsakkoord nu precies, wat kunnen we van het werken met raadsakkoorden leren en – misschien wel als belangrijkste verwondering – is het een goede manier om de lokale democratie en het lokaal bestuur in te vullen? Terwijl ik vanuit die verwondering aan het werk ging, kregen die vragen alleen nog maar meer urgentie. Veel andere gemeenten dan Vlaardingen werkten inmiddels ook met een raadsakkoord, andere stapten later in. In de landelijke politiek ontstond er de afgelopen jaren veel debat over ‘bestuurscultuur’. Dat ging over de verhouding tussen parlement en regering, maar ook over het wel of niet dichttimmeren van gedetailleerde regeerakkoorden, waarmee de rollen van oppositie en coalitie strak belegd zijn en het open debat niet altijd op een goede manier meer mogelijk is.⁵ Met veel wantrouwen jegens elkaar, maar ook zeker veel wantrouwen van de burger richting het bestuur, tussen politiek

4 Zie hiervoor bijvoorbeeld Iske 2018.

5 ‘Kim Putters pleit voor extraparlamenteair programakabinet’, BNR, geraadpleegd op 12 juni 2024 en zie ook Elzinga 2010; ‘Geen wettelijke regels voor collegevorming’, Binnenlands Bestuur, geraadpleegd op 12 juni 2024.

en polis.⁶ Het raadsakkoord biedt voor dat landelijke politieke vraagstuk niet de oplossing, maar lessen uit de praktijk van het werken met raadsakkoorden – en het raadsbreed werken – kunnen die debatten wel van relevante input voorzien. Vandaar dus dit proefschrift. Niet als traumaverwerking van een mislukte Vlaardingse poging tot raadsbreed werken, maar als systematische analyse van wat het werken met raadsakkoorden behelst, wat het vereist, en welke eventuele positieve opbrengsten daarvan te verwachten zijn. Op die vragen probeer ik in dit proefschrift antwoord te geven.

1.2 HET RAADSAKKOORD, EEN NIEUW FENOMEEN

De vorige paragraaf begon ik met het voorbeeld uit Vlaardingen. Vlaardingen verwierf daarmee landelijke media-aandacht en werd door *Nieuwsuur* als casus van democratische vernieuwing gevolgd. Hoewel het raadsakkoord toen voor mij nieuw was, bleek het bij nadere bestudering allesbehalve nieuw. Een groot aantal gemeenten werkte al langer op deze manier, andere begonnen gelijktijdig met Vlaardingen, en ook vandaag de dag werkt een deel van de Nederlandse gemeenteraden met een raadsbrede variant in de lokale democratie. Het fenomeen is dus niet een uniek lokaal en eenmalig Vlaardings experiment, maar een fenomeen dat door het hele land, in tientallen gemeenten dagelijkse praktijk is. Raadsbreed werken gebeurt gewoon. Raadsakkoorden genieten zelfs een zekere populariteit in gemeenten. Met versplintering⁷, dalend vertrouwen in de politiek⁸ en dalend vertrouwen van inwoners in de gemeenteraad die tussen het (dagelijks) bestuur van de gemeente en de samenleving in staat⁹, zoeken partijen naar alternatieven voor de traditionele vorming van coalities.

Inhoudelijke programmavorming en/of collegevorming

De essentie van het werken met een raadsakkoord is dat gemeenteraden ervoor kiezen om op een nieuwe manier tot collegevorming te komen en/of op andere wijze een inhoudelijk programma voor de komende vier jaar op te stellen. Die twee dingen vormen de kern van wat er na verkiezingen door een gemeenteraad moet gebeuren om van een verkiezingsuitslag tot een operationeel gemeentebestuur te komen: de vorming van een college van B en W en de vorming van een inhoudelijk programma waarmee het college van B en W aan de slag gaat. Dat inhoudelijke programma is overigens niet bij wet verplicht, in tegenstelling tot de vorming van een college, geformuleerd in artikel 34 van de Gemeentewet. Colleges kunnen feitelijk dus ook *zonder* programma aan het werk. Tegelijkertijd is het democratisch wenselijk en

6 BZK 2020, p. 26.

7 Lunsing & Herweijer 2016.

8 Korsten & Abma 2017.

9 Van Ostaaijen 2016, p. 4; Peters & Van Stipdonk 2016.