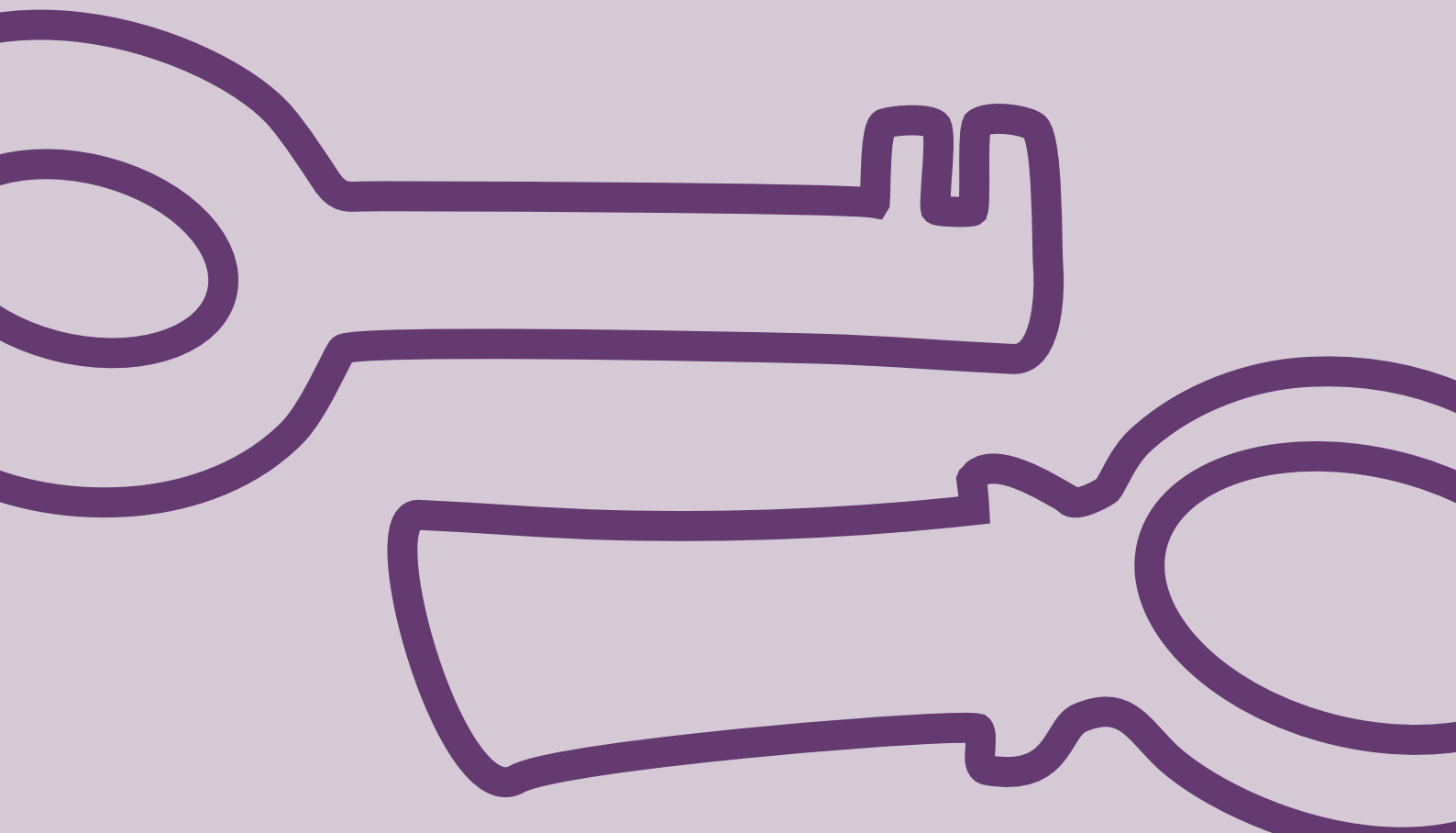


Rekenkamercommissie  Leiden

Samen Leiden geëvalueerd



Samen Leiden geëvalueerd

Het Bestuursakkoord 2010-2014

Universiteit Leiden, Rechtsgeleerdheid
Afdeling Staats- en Bestuursrecht
Prof. dr. W.J.M. Voermans
Mr. dr. G. Boogaard
Mr. dr. J. Uzman

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	3
2. Inleiding, opzet en verantwoording	5
3. Voor welk probleem was het Bestuursakkoord de oplossing?	7
4. Waaruit bestond de oplossing van het Bestuursakkoord?	11
5. Zijn de problemen verminderd?	16
6. Was het Bestuursakkoord de oplossing?	26
7. Aanknopingspunten van elders en de literatuur	29
8. Gebruikte bronnen	32
9. Verslag lagerhuisdebat raadsconferentie	33

1. Samenvatting

De Leidse politiek heeft na de verkiezingen van 2010 de coalitiesamenwerking op een nieuwe leest geschoeid. Dit onderzoek is daarvan een institutioneel-staatsrechtelijke evaluatie: een doordenking van de juridische spelregels, met gebruikmaking van de resultaten uit de (empirische) politicologie en de bestuurskunde. Allereerst worden de ervaren klachten gegroepeerd, daarna volgt een duiding van de gekozen oplossingen, waarna wordt geïnventariseerd hoe het er per begin 2014 voorstaat op de punten waarover in 2010 werd geklaagd. Dit wordt aangevuld met twee analyses: in hoeverre hebben de oplossingen de resultaten veroorzaakt en op welke punten kan worden geleerd van de literatuur en de ervaringen van elders?

De **klachten** in de aanloop naar 2010 bestreken vier gebieden:

Bestuurskracht: veel plannen, weinig uitvoering.
Sfeer in de raad: politieke *overdrive*, te veel politisering, meer macht dan inhoud.
Verhouding oppositie en coalitie: diepe kloof, felle verhoudingen.
Verhouding raad en college: knellend monisme.

De **oplossingen** rond de formatie van 2010 waren, per soort klachten:

Bestuurskracht: Beleidsakkoord en voortzetting van de richting uit het rapport *Leiden, Stad van Ambities*.
Sfeer in de raad: afspraak in het Bestuursakkoord voor respectvolle omgang.
Verhouding oppositie en coalitie: beperkt Beleidsakkoord, voor de rest vrije kwesties.
Verhouding raad en college: minder politiek college maakt vooral scenario's, commissiebehandeling wordt juist politieker door voorafgaande vragenronde.

De **stand van zaken** per begin 2014, per soort klachten, was:

Bestuurskracht:

- de projecten uit het Beleidsakkoord zijn naar tevredenheid uitgevoerd, op de Ringweg-Oost na. Het niet-realiseren daarvan heeft overigens ook tevreden reacties opgeleverd.
- Naast de uitvoering van het Beleidsakkoord zijn vooral vastzittende projecten uit de sfeer van de ruimtelijke ordening in beweging gezet.
- Impulsen voor de bestuurskracht kwamen uit het college zelf en soms vanuit de burgemeester of door een pacificatie vanuit de verzamelde fractievoorzitters van de coalitie.

Sfeer in de raad: volgens betrokkenen sterk verbeterd

Verhouding coalitie en oppositie:

- Niet zozeer veel *wisselende* meerderheden maar vooral relatief meer *bredere* meerderheden. Oppositiepartijen gaven aan dat er meer naar hen werd geluisterd, zij hadden minder het gevoel buiten spel te staan. Dit beeld wordt ondersteund door de verzamelde cijfers.
- Relatief lossere verhoudingen in de coalitie: 'meer overleg, minder afspraken'. Desalniettemin heeft een zekere mate van onderlinge afstemming bestaan, overigens zonder dat dit heel vaak tot zichtbare aanvullende coalitieafspraken heeft geleid.
- Relatief constructievere opstelling van de oppositie. Zowel in de besluitvorming als in de politieke verantwoording.
- In 10% van de stemmingen gaan SP enerzijds en D66/VVD/CDA anderzijds hun eigen weg.

Verhouding college en raad:

- College is politieker gebleven dan in het Bestuursakkoord voorgenomen. Het heeft zich ontwikkeld tot een gremium waarbinnen *deals* gesloten *kunnen* worden die het als zodanig houden in de raad.
- Er waren minder WOF-jes, wat inhoudt: minder overleggen waarbij zowel wethouders als fractievoorzitters van de collegepartijen aanwezig waren.
- Scenario's aan de raad voorleggen om een politieke tegenstelling in het college naar de raad te verplaatsen, is geen hoofdregel geworden. Ook los daarvan telt het aantal scenario's niet als een vaak genoemd 'succes' van de afgelopen periode. Soms werd in dit verband verwezen naar de gang van zaken rondom de Morspoortgarage (waar de tegenstanders SP en D66 voor verschillende scenario's kozen) en naar de bestuursstijlen van sommige wethouders, waarin meer sprake is van het geven van leiding dan naar het dienend voorleggen van mogelijkheden.

Voor het beoordelen van de mate waarin de vermindering van de problemen zijn veroorzaakt door het Bestuursakkoord, is een aantal geïdentificeerde **factoren** van belang:

- Er valt zeker niet uit te sluiten dat een belangrijke bijdrage is geleverd door het beperkte Beleidsakkoord en het vermogen van de coalitiepartijen om dit akkoord niet te laten dichtgroeien met wat verder ter tafel kwam in het college. Daardoor was er voor de oppositie ook echt 'nog iets te halen'.
- De positie van D66 met 10 pragmatische ingestelde zetels in het midden, de opstelling van de PvdA na jarenlange collegedeelname en de ideologisch brede samenstelling van het college. Meer in het algemeen had 2010 een zeker *momentum*, volgend op een al eerder ingezette bezinning op de problemen in Leiden.
- De mogelijkheid voor de SP om apart van de coalitie te stemmen, zij het dat het gemiddelde percentage afwijkende stemmingen per saldo niet veel afwijkt van GL in de vorige periode (10%).
- De persoonlijke stijlen van raadslidmaatschap van de individuele politieke actoren en de mate waarin sommigen van hen in de Nieuwe Bestuursstijl geloofden.
- De ruimte voor partijen die dat wilden om op hun eigen onderwerpen een *deal* in het college te kunnen sluiten.

De zoektocht naar **aanknopingspunten** in literatuur en ervaringen van elders leverde een aantal zaken op:

- Echt goed vergelijkingsmateriaal is niet gevonden. Wat er is, is vooral negatief geïnspireerd: rompcolleges of voortmodderende demissionaire kabinetten. Wat Leiden gewild heeft, en ook de afgelopen jaren heeft laten zien, wordt door Van Schendelen geprezen als de weg voorwaarts voor het Nederlandse openbaar bestuur: een beperkte set coalitieafspraken en het faciliteren van het gewone politieke handwerk om de dagelijkse deals te sluiten.
- De bestuurskunde heeft stijlen van raadslidmaatschap en bestuursstijlen voor wethouders, die zouden kunnen worden gebruikt voor het verder ontwikkelen.
- Het verder ontwikkelen van burgerparticipatie kan zuurstof zuigen uit de *agonizing* (het versterken van tegenstellingen om politieke redenen) die elke politiek eigen is. Op dit punt is wel vergelijkingsmateriaal. Een veelbelovend voorbeeld is de zogenaamde 'bezuinigingsdialoog' in Zeist: zowel een moeilijke beslissing als een voorbeeld van *participatory budget*. Hier liggen overigens ook bedreigingen. Hoeveel 'politiek' mag de raad aan de stad teruggeven, zonder dat de *representativiteit*, *inclusiviteit*, *integraliteit* en mogelijkheden tot *verantwoording* van een rechtstreeks via algemene verkiezingen samengestelde volksvertegenwoordiging in het gedrang komen?

2. Inleiding, opzet en verantwoording

2.1 Inleiding: lang leve de Nieuwe Bestuursstijl!

Toen het college in het najaar van 2013 voorstelde om twee ondergrondse parkeergarages te gaan bouwen, voerde het een duidelijke afspraak uit het coalitieakkoord uit: 1000 ondergrondse parkeerplekken realiseren. De PvdA was niet tegen ondergronds parkeren, maar vond één parkeergarage eerst wel even genoeg. Wethouder Van Woensel (VVD), portefeuillehouder, ondernam een poging om de steun van de PvdA te verwerven door een combinatie van een investering in de wijken en in sociale woningbouw. Een typisch voorbeeld van het zoeken naar brede steun over de lijnen van coalitie en oppositie heen, de Nieuwe Bestuursstijl in actie, volgens sommigen. Verknoping van ongelijksoortige dossiers in de achterkamertjes en daarom juist een terugval in oude gewoontes, volgens anderen. Uiteindelijk ging de *deal* niet door en stemde de PvdA tegen het voorstel om twee garages te bouwen. Tegelijkertijd gaf de fractievoorzitter van de PvdA publiekelijk aan dat hij het terugdraaien van dit besluit geen inzet van de verkiezingen wilde maken. Juist het voeren van campagne tegen reeds genomen besluiten om deze vervolgens tegen hoge (plan)kosten terug te draaien, had Leiden volgens hem al genoeg geld gekost. De vruchten van de Nieuwe Bestuursstijl, volgens sommigen. Lonkend pluche, volgens anderen, waardoor het collegevoorstel veel minder op de afgesproken 'eigen merites' werd beoordeeld.

Dit voorbeeld maakt twee dingen duidelijk: de 'Nieuwe Bestuursstijl' heeft verschillende betekenissen, waarbinnen zelfs van een zekere tegenstelling sprake kan zijn. Desalniettemin geldt de Nieuwe Bestuursstijl in zijn algemeen als een goede zaak. Men is – los van wat het precies betekent – vóór. Of in ieder geval: niet tegen. Het is een hoera-woord en een politiek *frame*.

2.2 Onderzoekopzet: problemen, oplossingen, resultaten, oorzaken

Het is niet eenvoudig om een hoera-woord en een politiek frame te evalueren. De aanzet van de Rekenkamercommissie wees in de richting van drie elementen: naleving van het Beleidsakkoord, de van coalitiedwang vrije beoordeling van de overige voorstellen en de mogelijk daaruit volgende versterking van de kaderstellende rol van de raad. In de offerte is deze richting verder geoperationaliseerd naar een analyse van de begrotingscyclus van de afgelopen jaren. Daarmee komt een belangrijke deel van het Leidse politieke leven in beeld: de verdeling van het geld, een belangrijk politiek verantwoordingsdebat (over de 'financiële omissies'), een politieke uitdaging (bezuinigen) en een kritiek punt voor het Bestuursakkoord (geld verdelen via scenario's). De inzet van het onderzoek was in de eerste plaats het verzamelen van informatie ten behoeve van de stellingen voor een raadsconferentie. Doel was het formuleren van scherpe stellingen die de raadsleden in staat zouden stellen over de succesfactoren van de afgelopen periode te discussiëren en aan de hand van op de toekomst gerichte stellingen over de periode 2014-2018 van gedachten te wisselen. Een verslag van de raadsconferentie is bijgevoegd.

De onderzoeksresultaten zullen in dit rapport worden gepresenteerd langs de volgende lijn: wat was precies het probleem dat men in de aanloop naar 2010 wilde oplossen, hoe dacht men in 2010 de problemen op te lossen, hoe staat het in 2014 met de problemen en tot op welke hoogte kan worden gezegd dat de oplossingen eventuele verbeteringen ook daadwerkelijk hebben veroorzaakt. De causaliteitsvraag is dus losgekoppeld van het in kaart brengen van de stand van zaken. Aansluitend zal ook verslag worden gedaan van de elders gevonden aanknopingspunten. De resultaten van het bestuderen van de verschillende begrotingsbehandelingen zijn daarbij verwerkt in de verschillende punten.

2.3 Verantwoording

Het onderzoeksmateriaal is verzameld in een bureaustudie naar beschikbare literatuur over de Leidse politiek, het bestuderen van vele documenten uit de Leidse politiek zelf, tijdens interviews met politieke actoren (evenwichtig verdeeld over het hele politieke spectrum) en tijdens gesprekken met minder politieke tot politiek-neutrale actoren (burgemeester, griffier, een ambtenaar financiën van de zijde van het college en de commissiegriffier van de Commissie Financiën). Aanvullend zijn interviews gehouden met deskundigen op het terrein van lokale coalitiepolitiek: prof. Tops (Universiteit Tilburg), coalitietheoreticus, prof. Van Schendelen (Erasmus Universiteit), de eerste Nederlandse lokale informateur en dr. P. Depla, bestuurskundige en burgemeester van Heerlen. Inzet daarbij was het verwerven van voor de analyse van de Leidse ervaringen relevante wetenschappelijke inzichten en ervaringen van elders.

Voor de begrotingsbehandelingen in de afgelopen acht jaren zijn zelf data verzameld die zowel kwalitatief als kwantitatief zijn bestudeerd. Aanvullend is gebruik gemaakt van het bachelor-afstudeerproject bij politicologie onder leiding van dr. T. Louwerse. De in het kader daarvan door de studenten Van de Graaf, Van der Meij, Eijkelhof en Ten Brink verzamelde gegevens over stemverhoudingen en ervaringen, zijn beschikbaar gesteld.

Dit onderzoek is in de periode december 2013 – januari 2014 uitgevoerd in opdracht van de Leidse Rekenkamercommissie door de Afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Het onderzoek stond onder leiding van prof. dr. W.J.M. Voermans, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, en werd uitgevoerd door mr. dr. G. Boogaard en mr. dr. J. Uzman, beiden universitair docent bij dezelfde afdeling. Vermeldenswaard is daarbij dat Boogaard in de periode 2006-2010 politiek actief was in de Leidse gemeentepolitiek voor de CDA-fractie. In dat kader was hij samen met Wouter den Hollander de auteur van een notitie ten behoeve van de Raadsconferentie over het Rapport *Leiden, Stad van Ambities*. In die notitie werd gepleit voor een aantal van de elementen die ook in het Bestuursakkoord zijn terug te vinden. De andere onderzoekers hebben geen verleden in de actieve Leidse politiek.

De door de onderzoekers gevolgde methode past bij de beoefening van het institutioneel-politieke staatsrecht: een juridische analyse van spelregels tegen de achtergrond van hun politieke rationaliteit, in openheid naar kwantitatieve resultaten en kwalitatieve inzichten van verwante (sociale) wetenschappen met hetzelfde object van studie.

3. Voor welk probleem was het Bestuursakkoord de oplossing?

3.1 Inleiding: *there's something rotten in the city of Leiden*

De problematische kantjes van de lokale Leidse politiek trekken al langer de aandacht. Dat komt met name door het hoge verloop onder politici. Aan het einde van de periode 1998-2002 haalde Leiden een uitzending van Zembla als nationaal koploper met 12 afgehaakte raadsleden en 5 opgestapte wethouders.¹ En Milo Schoenmaker, die voor zijn promotieonderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten politieke crises tussen 1998 en 2010 inventariseerde, turfde voor Leiden 13 gevallen colleges en vertrokken bestuurders. Het leverde de Sleutelstad in zijn nationale onderzoek de tweede plek op. Alleen Delfzijl scoorde hoger. Daar was in dezelfde periode 16 keer bestuurlijk gedonder.² Het eerste, en meest in het oog springende probleem van Leiden was dus de bestuurlijke (in)stabiliteit. Wie in 2010 een college zocht dat ongewijzigd de eindstreep had gehaald, moest terug naar 1974-1978.³ Er werd dan ook volop gezocht naar de diepere oorzaken, onder andere in de richting van de bestuurskracht, naar de politieke cultuur, naar de verhouding tussen coalitie en oppositie en naar de verhouding tussen raad en college.

3.2 Bestuurskracht

De Gemeente Leiden vond zelf dat haar bestuurskracht tekort schoot en sloot zich vroeg aan bij de bestuurskundige ontwikkeling om de bestuurskracht van een gemeente te meten. Leiden was de eerste gemeente die dat in de periode voor 2010 twee keer liet doen: in 2002 en in 2005. De Leidse casus is in de literatuur vrij uitgebreid beschreven, omdat voor Leiden een afwijkend 'bestuursconcept' werd ontwikkeld.⁴ Voor Leiden werd speciaal gekeken naar de randvoorwaarden voor bestuurlijke effectiviteit en de relatie met de regio. De resultaten uit 2002 waren tamelijk heftig: Leiden had geen geld, geen ruimte, geen mogelijkheden en geen vrienden, kon niet kiezen tussen ambities en voelde zich vervolgens ook nog slachtoffer van de mislukking. In 2005 werd met een 'QuickScan' door dezelfde onderzoekers een nieuwe meting verricht. Daaruit kwam naar voren dat er verbetering viel te constateren, maar dat de weg nog altijd lang was.

In het kader van dit onderzoek is relevant dat in 2005 de analyse zich nadrukkelijker richtte op het functioneren van het politieke bestuur. In 2002 was het nog vooral het wethouderssolisme en de verkokering in de ambtelijke organisatie die de gemeente veel bestuurskracht kostte. In 2005 ging het nadrukkelijker over het functioneren van het college, en 'wellicht ook van de raad.' Daar moest aan de bestuursstijl gesleuteld worden. De vijf principes van het programma Anders Werken (Integraliteit, Programmarealisatie, Denken vanuit de stad, Versterking van de sturing, Vergroten uitvoerend vermogen) moesten als een apart onderdeel 'Anders Besturen' ook worden doorgevoerd in de politieke gremia van de gemeente. Het college antwoordde in 2005, in reactie op de 'QuickScan', de invulling van dit 'Anders Besturen' en 'de kunst van het loslaten' aan de nieuwe raad te laten.

3.3 Sfeer in de raad: politieke overdrive

De coalitie van PvdA, GL, SP en CU die in 2006 aantrad, pakte deze handschoen op. In het coalitieakkoord *Met hart en hand* werd een 'open bestuurscultuur' voorgenomen. Er moest collegialiteit komen in plaats van wethouderssolisme, realisme in plaats van het op elkaar stapelen van torenhoge ambities en modern communiceren in plaats van oogkleppen. De PvdA voegde de daad bij het woord en droeg nieuwe wethouders voor in de plekken van de oudgedienden Buijing en Hillebrand. De problemen bleken echter bestand tegen een wethouderswissel en goede

¹ Zembla 1 maart 2002, *Leegloop in de raadszaal*, <http://www.youtube.com/watch?v=UwIXmP9wUs8>.

² Schoenmaker 2011, p. 249-261.

³ Zie *Het Leidsche Pluche* op <http://www.janvanhout.nl>.

⁴ Abma en Kosten 2007.

voornemens. Toen het budget voor de verbouwing van de Stadsgehoorzaal voor de zoveelste maal werd overschreden, gelaste de raad in een interpellatiedebat op 15 mei 2007 een raadsonderzoek. Dat onderzoek werd uitgevoerd door de Commissie-Van Egdome⁵ en leidde in oktober 2008 tot het rapport *Leiden, Stad van ambities*. Daarin werd 'het probleem' van Leiden beschreven als een wisselwerking tussen een bepaalde politiek-bestuurlijke cultuur die zeer nadelig uitpakt voor een zorgvuldig en slagvaardig beleidsproces, met structurele overschrijding en verspilling van plankosten als gevolg. Wat de politiek bestuurlijke cultuur betreft, springen in het verband van dit onderzoek twee conclusies in het oog. Allereerst noteert de Commissie een ten opzichte van eerdere bestuurskrachtmetingen licht verbeterd, maar nog altijd structureel onvoldoende vermogen om politieke knopen door te hakken en gezaghebbende politieke keuzes te maken. In de tweede plaats analyseren zij de oorzaak in termen van 'pluchepolitiek' versus 'publiekspolitiek'.⁶ De Leidse politiek is intern gericht, stelt spel boven inhoud en polariseert aanhoudend. Als oorzaak voor de permanente politieke *overdrive* in de raad wees het rapport onder andere op Leiden als universiteitsstad met een specifiek soort aanbod van politici: jong-afgestudeerden die van de raadszaal snel een debatsociëteit kunnen maken. Eveneens zou de nabijheid van Den Haag een verhoogd percentage professioneel bij de landelijke politiek betrokken raadsleden opleveren, waardoor de toch al aanwezige neiging om Tweede Kamertje te spelen nog verder versterkt wordt.

Toen het rapport verscheen, had Leiden net weer een felle bestuurlijke crisis achter de rug waarin de woorden 'open bestuursstijl' weinig waren gevallen. De coalitie was gebroken op de vraag tot hoever de gemeente zou gaan bij het tegenhouden van de RijnGouweLijn. Na het vertrek van de wethouders van de SP probeerde de PvdA collegeonderhandelingen te heropenen met nieuwe fracties. Maar die voelden weinig voor een rol als 'reservewiel aan een rode wagen' en markeerden in de heftige raadsvergadering van 16 oktober 2007 de val van het resterende rompcollege. De gemoederen liepen die avond hoog op. D66-aanvoerder Van Meenen wilde een motie van wantrouwen indienen, maar toen de nog zittende wethouders dreigden bij het aannemen van die motie daadwerkelijk te vertrekken, greep de burgemeester in. De motie werd afgezwakt tot de constatering dat het college gevallen was, en de wethouders bleven op hun posten. Het fractievoorzittersoverleg wendde zich vervolgens tot prof. Breimer en Schultz Van Haegen om een uitweg te zoeken. Die vonden tijdens een informatieronde van twee weken een compromis voor de RijnGouwelij, maar constateerden ook dat er iets veel fundamenteelers mis was in de Leidse politiek. Ze opperden dat de relatief grote omvang de colleges weinig hechte coalities veroorzaakten. Op basis van het compromis, werd uiteindelijk een coalitie geformeerd bestaande uit VVD, CDA, PvdA en GL. Deze coalitie functioneerde tussen 2008-2010.

3.4 Verhouding oppositie-coalitie: kloof

Wethouder De Haan vertelde de Commissie-Van Egdome dat de politieke cultuur in de raad volgens hem te maken had met een voortzetting van de jaren zeventig.⁷ Tegenover Schoenmaker zou burgemeester Lenferink zich later in woorden van gelijke strekking uitlaten.⁸ Daarmee snijden zij een apart onderdeel van de probleemanalyse aan: de verhouding tussen de oppositiepartijen en de coalitiepartijen. De 'jaren zeventig' is een verwijzing naar de periode van de zogenaamde progressieve programcolleges: een college met een minimale maar onderling ideologisch verwante politiek progressieve meerderheid. De gedachte daarachter was politieke vernieuwing door ideologische polarisatie. Progressieve programcolleges waren geen Leidse uitvinding. Groningen had na een tussenformatie in 1972. Het eerste. Maar Leiden was er wel vroeg bij: in 1974 trad een college aan van 5 PvdA-wethouders en één van PPR/PSP/D66, berustend op een minimale

⁵ Een commissie op basis van art. 84 Gemeentewet, niet een formele onderzoekscommissie ex art. 155a Gemeentewet.

⁶ Ontleend aan: Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek*, Bussem: Couthino 2005.

⁷ Leiden Stad van Ambities, p. 48.

⁸ Schoenmaker 2011, p. 138.

meerderheid van 19 zetels. Na 1978 behield Leiden lange tijd programcolleges, maar dan vaak berustend op onderling minder ideologisch verwante coalities.

Programcolleges en, zeker bij *progressieve* programcolleges, het achterliggende idee van polarisatie waren in de aanloop naar 2010 echter van oplossing een probleem geworden. Bordewijk, PvdA-wethouder in de jaren 80, vroeg zich in september 2008 af of 'de formule van het programcollege in Leiden niet was uitgewerkt'.⁹ Hij schreef dit naar aanleiding van een in zijn ogen overbodige discussie ('een ritueel potje schelden') over een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het zogenaamde 'Gat van Van der Putte'. De uitspraak had, in de ogen van Bordewijk, weinig tot geen politiek karakter en dus was de politieke twist daarover zeer overbodig. Hij relateerde daarbij politieke *overdrive*, polarisatie in de raad en programcolleges aan elkaar.

Die analyse werd in de aanloop naar de verkiezingen van 2010 door meer mensen gedeeld. Het problematische karakter van 'programcolleges' lag daarbij met name in de sterke blokvorming in de raad tussen coalitie en oppositie, waardoor oppositiepartijen vooral tegen collegevoorstellen en voor moties van wantrouwen stemden. Indicatoren van deze sterke politieke blokvorming zijn de vanzelfsprekende tegenstemmen op 'grote momenten van coalitiesamenwerking', zoals bij begrotingen, perspectiefnota's en benoemingen van wethouders. Wethouder Witteman (PvdA), die tussen 2006 en 2010 met regelmaat in de politieke wind stond, reflecteerde bij zijn afscheid langs deze lijnen. Dat hij bij zijn aantreden al onmiddellijk tegenstanders bleek te hebben die hem niet eens de kans gaven enig voorstel te doen, had hem zeer verbaasd. 'Doe dat uzelf niet meer aan,' hield hij de nieuwe raadsleden voor.

3.5 Verhouding raad-college: knellend

Verwant, maar toch te onderscheiden, bestond in de aanloop naar 2010 een probleemanalyse met de focus op raad en college. Daarin werd met de beschuldigende vinger gewezen op de dikte, de aard (als in: te veel afspraken over middelen in plaats van over doelen) en het detailniveau van de coalitieakkoorden. In het verlengde daarvan was de wijze waarop coalitiefracties het coalitieakkoord onderling handhaafden een probleem: als de kleine lettertjes van een juridisch contract. De negatieve gevolgen daarvan waren een verschil tussen de informatiepositie tussen coalitiefracties en oppositiefracties, een verlies aan transparantie en uiteindelijk een afnemende kaderstellende taak van de raad als geheel omdat de wethouders en fractievoorzitters onderling het beleid bepaalden. Symbool van deze kritiek is de uitermate slechte naam van de zogenaamde WOF-jes: niet-openbare periodieke afstemming tussen fractievoorzitters van de coalitie en de wethouders. Illustratief voor deze probleemanalyse zijn de klachten die D66-lijsttrekker Van Meenen aan de vooravond van de verkiezingen van 2010 publiceerde op de website van D66. De coalitieakkoorden van 2002, 2006 en 2007 waren 'hele boekwerkjes' waarin doelen en middelen door elkaar heen liepen maar die ten diepste geen werkelijke politieke keuzes bevatten. Coalities hadden elkaar evenwel 'op beklemmende wijze' aan het akkoord gehouden. Voor een kaderstellende rol van de raad of van zinvolle inspraak van burgers bleef in deze 'pure machtspolitiek, in nachtenlange sessies uitonderhandeld' weinig over, aldus Van Meenen.

3.6 Conclusie: vier clusters klachten

In hoeverre dit een juiste beschrijving van het verleden is, doet hier nu minder ter zake. Het gaat om het omlijnen van de problemen waarvoor het Bestuursakkoord geacht werd een oplossing te bieden, of daaraan althans bij te dragen. Evenmin is het hier en nu relevant dat sommige klachten elkaar uitsluiten. Het gaat hier om het invullen van de norm die het succes moeten meten: het probleem. Daarvoor is op basis van de bovenstaande analyse de volgende verdeling van belang.

⁹ *PartijGenoten*, afdelingsblad van de PvdA-Leiden, september 2008.
<http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/385>

Bestuurskracht

- Gebrek aan bestuurskracht;
- Te veel gestapelde ambities;
- Permanente verkiezingskoorts; kwesties blijven te lang ter discussie;
- Niet-collegiale maar wel vaak vallende colleges.

Sfeer in de raad

- Intern gerichte pluchepolitiek;
- Spel boven inhoud;
- Onnodig fel op de man spelen;
- Permanente verkiezingskoorts.

Coalitie-oppositie

- Voorspelbare stemverhoudingen; blokvorming;
- Rigide handhaving van coalitieakkoord;
- 'Bloedhondengedrag' bij de oppositie;
- Desinteresse bij de coalitie voor voorstellen van de oppositie.

Raad-college

- Te dik coalitieakkoord; te gedetailleerd coalitieakkoord;
- Afspraken over doelen en middelen lopen door elkaar;
- Te dwingend-juridisch gebruik van het coalitieakkoord;
- Verschil in informatiepositie tussen oppositie en coalitie.

4. Waaruit bestond de oplossing van het Bestuursakkoord?

4.1 Inleiding

De focus in dit onderzoek ligt bij het Bestuursakkoord, zijnde de verzameling niet-beleidsinhoudelijke afspraken die in 2010 is gemaakt. De literatuur spreekt in dit geval ook wel van 'convenanten', te onderscheiden van de wel inhoudelijke 'akkoorden'.¹⁰ In Leiden heten de wel-beleidsinhoudelijke afspraken samen het Beleidsakkoord. In het kader van deze evaluatie is het noodzakelijk beide documenten in hun context te plaatsen en te analyseren. Daarbij is een aantal contexten van belang: historisch, juridisch en politiek, zowel lokaal als algemeen.

4.1 De historische context: niet volstrekt nieuw

De historische contextualisering relateert de cesuur. Politieke dynamiek in de aanloop naar de verkiezingen van 2014 kan namelijk leiden tot een aanscherping van de verschillen tussen de donkere periode vóór 2010 en de sindsdien aangebroken dageraad. Maar het is zeker niet zo dat voor 2010 niets werd geprobeerd om de problemen van de Leidse politiek te breken. Het rapport *Leiden, stad van ambities*, wilde niet alleen het probleem boven tafel halen, maar was nadrukkelijk ook bedoeld om verbetering in gang zetten. Het onderzoek werd niet voor niets juist door een commissie vanuit de raad uitgevoerd. Maar het meest opvallende voorbeeld in deze categorie is de motie van de ChristenUnie om met het oog op de nieuwe raadsperiode een ambtelijke werkgroep voorstellen te laten doen voor samenhangende lijnen van bezuinigingen. Dat werd het zogenaamde *Palet 2010*. Gedepoliteerde creativiteit, scenario-denken en relativering van het politieke karakter van het college: niet zonder reden constateert ook de Bestuurskrachtmeting 2012 dat deze exercitie goed aansluit bij het in 'toen *in statu nascendi* zijnde collegeakkoord'.¹¹

4.2 De juridische context: niet bindend

Formeel juridisch heeft het Bestuursakkoord geen status: de regels binden raadsleden noch collegeleden.¹² Dat geldt zowel in strafrechtelijk, als in civielrechtelijk opzicht. Het is niet mogelijk aangifte te doen tegen een wethouder die een voorstel zonder scenario's presenteert. Evenmin is het mogelijk het Bestuursakkoord als een contract te handhaven, of het niet naleven van het akkoord te betitelen als een onrechtmatige daad naar burgerlijk recht. Raadsleden stemmen immers, net als Kamerleden, zonder last (art. 129 lid 6 Grondwet). Politiek heeft het Bestuursakkoord uiteraard wel status. Het is uiteindelijk een door alle partijen fysiek ondertekend document, waarmee dus een wederzijdse politieke norm gevestigd is: iets waaraan men beloofd heeft zich te houden en waarop men aanspreekbaar is.

4.3 De coalitie: oversized afspiegelingscollege

Het Bestuursakkoord opent met de wijze waarop het college hoort te zijn samengesteld: 'deelnemende' partijen met 4 of meer zetels in de raad leveren een wethouder, D66 levert er twee en kleine partijen mogen een beleidsonderdeel aan de portefeuille van een wethouder naar keuze toevoegen. Deze afspraak is gesteld in de formule van een zuiver afspiegelingscollege: naar zetelverhouding deelnemen aan het college. Toch leveren de PvdA en GroenLinks, beide (groter dan) 4 zetels, geen wethouder. Hoewel het Bestuursakkoord dus het bestaan van een afspiegelingscollege suggereert, heeft er in de periode 2010-2014 geen ultieme afspiegelingscoalitie gefunctioneerd. PvdA en GroenLinks waren in de formatie afgevallen.

Over het verloop van de formatie van 2010 worden verschillende verhalen verteld. Er is het verhaal waarin D66 alle partijen bij elkaar riep en heeft geselecteerd op de vraag wie bereid was Bestuursovereenkomst II met de Provincie (met daarin de afspraken over de RijnGouweLijn) op te

¹⁰ Tops & Kosten 1984.

¹¹ Bestuursrapportage 2012, p. 51.

¹² Bovend'Eert 1988, p. 143-173.

zeggen. PvdA en GroenLinks wilden dat niet en vielen daarom af. In een iets aangevulde variant was er meer aan de hand. De PvdA zou niet alleen te weinig hebben willen meebewegen op de RGL, maar ook in het algemeen teveel 'constructief hebben tegengehangen.' Weer een ander verhaal stelt dat het vertrek van de PvdA meer een kwestie van wegsturen was. Er moest een oude rekening uit 2002 worden vereffend, toen de PvdA D66 zonder veel omhaal zou hebben afgedankt. Evenzo rouleren voor het afhaken van GroenLinks meerdere motieven. Zo zou er een vertrouwensbreuk tussen GroenLinks en de VVD hebben bestaan, omdat het vertrek van GroenLinks uit de vorige coalitie nog vers en pijnlijk in het geheugen van de liberalen lag. Weer anderen vermoedden dat GroenLinks, net als de PvdA, na een jarenlange staat van dienst wel even 'uitgeregeerd' was en zeker niet aan een constructie met zo min mogelijk afspraken wilde meedoen. Feit is in ieder geval dat het partijkader van GroenLinks tijdens de formatie publiekelijk intervenieerde met een brief waarin voor een links programcollege gepleit werd. Naast de door D66 geleide afvalrace bleek uit de interviews dat er parallel aan de onderhandelingstafel van D66 nog andere onderhandelingen gevoerd zijn. De vorige coalitie had immers nog een meerderheid, hoewel het negeren van de verkiezingswinst van D66 (van 2 naar 10 zetels) ongetwijfeld verwijten van democratische aard had opgeleverd.

Ook zonder PvdA en GL bleef evenwel een brede coalitie over: VVD, CDA, D66 en SP. Getalsmatig is dit een *oversized* coalitie. De vier zetels van CDA of SP zijn niet nodig voor een raadsmeerderheid. Het aantal coalitiepartijen is landelijk gezien niet (meer) bijzonder (in 2010 nam het aantal coalities met vier partijen sterk toe), maar de inhoudelijke combinatie is dat nog steeds wel. De coalitie overbrugt ideologisch grote stukken van zowel de economische links-rechts als de ideologische conservatief-progressieve as.

4.5 Verdere inhoud Bestuursakkoord: politiek terug naar de stad en de raad

Het tweede punt uit het Bestuursakkoord, naast het principe van een afspiegelingscollege, is het voornemen om betere burgerparticipatie te organiseren en een gezamenlijke visie op publiekspolitiek te formuleren. Het college, op zijn beurt, kreeg onder het kopje 'Collegeprogramma', de opdracht om voor de zomer een perspectiefnota aan te bieden die voor 2011 zou sluiten en om vóór de begrotingsbehandeling scenario's in het meerjarenperspectief te ontwikkelen. De opdracht om de raad met scenario's te benaderen, keert in het Bestuursakkoord terug als een algemene wens en als een verplichting voor de gevallen waarin het college intern verdeeld is. In de opdrachten om een begroting met scenario's op te stellen en om interne politieke verdeeldheid niet zelf met een compromis te overbruggen maar als scenario's aan de raad voor te leggen zit een duidelijk lijn: het Bestuursakkoord wilde het college veel minder politiek maken. Geen gremium om een ideologische tegenstelling te overbruggen of een politieke knoop door te hakken, maar een meer zakelijke schakel tussen gemeenteraad en ambtelijk apparaat.

Als 'nieuwe werkwijze' kwam de raad in het Bestuursakkoord overeen dat de punten in het Beleidsakkoord sowieso door de coalitie zouden worden gesteund en de overige voorstellen elk op hun eigen merites zouden worden beoordeeld. Deze nieuwe werkwijze, zo onderstreepte de tekst van het Bestuursakkoord, moet blokvorming in de stemverhouding tegengegaan evenals de daaruit voortvloeiende verdieping van de kloof tussen oppositie en coalitie. Partijen spraken verder af dat ze voorstellen met een 'open houding' tegemoet zouden treden en dat ze in stellingnames het belang van een minderheid mee zouden wegen.

Het Bestuursakkoord bevat een aantal normen ten aanzien van de begrotingsbehandeling (tijdig vastgesteld, sluitend voorgesteld en alleen deugdelijk gedekte wijzigingsvoorstellen), het voornemen om elkaar respectvol te bejegenen en een poging om coalitiepolitiek uit het afleggen van politieke verantwoordelijkheid te bannen. Dat laatste werd beoogd met twee regels: een wethouder voert het beleid uit dat de meerderheid van de raad heeft vastgesteld, onafhankelijk van de vraag of zijn geestverwante fractie tot die meerderheid behoorde, en de vertrouwensregel mag niet worden

gebruikt om het beleid te beïnvloeden. Niet dreigen met collegecrises om een inhoudelijke koerswijziging af te dwingen, derhalve.

4.6 Het Beleidsakkoord en de samenstelling van het college

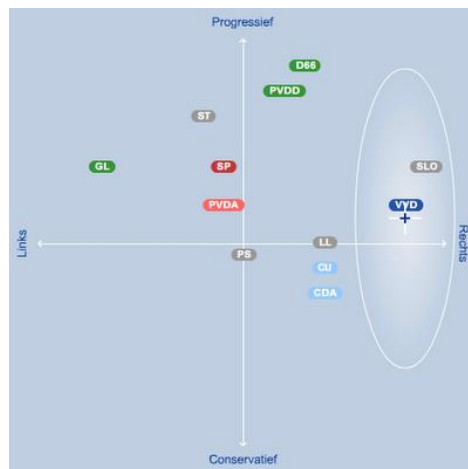
Het Beleidsakkoord bevat zestien punten en merkt overigens op dat vastgestelde visie- en beleidsnota's onverminderd van kracht blijven voor zover ze niet in tegenspraak zijn met het Beleidsakkoord. De beleidsafspraken waren: de RGL zoveel mogelijk tegen houden, geen boventrendmatige lastenverzwaring, een 'keuze' uit *Palet 2010*, een verdeelsleutel voor de NUON-gelden, een investeringsagenda in groene energie, een mandaat om de zorgveiling anders te organiseren, een groene Oostvlietpolder, het aanleggen van de Rijnlandroute en de Ringweg-Oost, 1000 ondergrondse parkeerplaatsen, een voornemen om scheefhuren waar mogelijk tegen te gaan, een pas op de plaats bij de Morspoortgarage, een mandaat voor een mogelijk alternatief voor de NV BOR (de privatisering van het beheer van de openbare ruimte), een ambitie voor klantvriendelijke dienstverlening, meer 'schoon, heel & veilig', een Cultuurkwartier, en een maximering van het aantal coffeeshops.

Het college werd in 2010 gevormd door vijf wethouders en de burgemeester. D66 vulde twee posten: wethouder Strijk tot de Financiën en op Bereikbaarheid en Economie en wethouder De Wit op Onderwijs, Sport en Omgevingskwaliteit. De VVD behield de eigen wethouder: Van Woensel op Ruimtelijke Ordening, inclusief de parkeergarages, op Volkshuisvesting, op Binnenstad en op Publiekszaken. De SP leverde de wethouder voor Jeugd, Welzijn en Zorg en Personeelszaken: wethouder Van Gelderen. Voor het CDA bleef wethouder De Haan in het college. Hij kreeg de portefeuille Cultuur, Werk en Inkomen en de Participatiegelden. De burgemeester beheerde de portefeuille Bestuur, Veiligheid en Handhaving. De wethouders De Haan en Van Woensel waren, met de burgemeester, de ervaren leden in het college. Strijk, De Wit en Van Gelderen waren niet eerder wethouder. Opvallend aan de portefeuillevverdeling is de mate waarin die past op de politieke verdeling in het Beleidsakkoord. Lang niet alles in het Beleidsakkoord is aan één partij toe te wijzen, maar desondanks blijft het opmerkelijk dat de uitvoering van een groot aantal politiek geprofileerde afspraken in geestverwante handen kwam te liggen. De D66-wethouder mocht zelf de RGL gaan tegenhouden, de VVD-wethouder mocht aan de slag met de parkeergarages, de SP wethouder met de zorgveiling en de NV-BOR en de CDA-wethouder met het Cultuurkwartier, waarvan het Nobelcomplex nog door hem zelf in 2006 samen met de PvdA aan de raad was voorgesteld. Overigens werden partijlijnen ook wel overschreden. VVD-wethouder Van Woensel had als taak de Oostvlietpolder groen te houden en D66-wethouder Strijk moest de boer op voor de Ringweg-Oost.

4.7 Duiding van het Beleidsakkoord: politiek-symbolisch VVD-beleid

Vergeleken met het recente verleden was het Beleidsakkoord duidelijk dunner dan de twee vorige coalitieafspraken. Bovendien is het sterk staccato en vaak concreet, met op veel punten een hoge politieke herkenbaarheid voor de verschillende partijen. Het akkoord oogt niet als de kroon op een gezamenlijk ontwikkelde visie, maar heeft een hoog uitruil-karakter tussen op het oog redelijk ongelijksoortige onderwerpen. Uit de interviews volgt dat het niet van onderop is opgebouwd maar uiteindelijk, na het vormen van de coalitie, relatief snel werd afgetikt op basis van de door de verschillende partijen ingediende punten. Louwerse vergeleek het Beleidsakkoord met de verkiezingsinzet van de partijen door de Stemwijzer (voor zover mogelijk) nog eens in te vullen aan de hand van het Beleidsakkoord. Politicologisch heet dit 'beloftevervulling' en het is een manier om de politieke aard van een compromis in kaart te brengen. Uit de exercitie ontstond het beeld dat met name de VVD met het sluiten van het akkoord goede zaken had gedaan. Voor de interpretatie van dit beeld moet wel worden opgemerkt dat het uitsluitend is opgebouwd uit de keren dat het mogelijk was een afspraak uit het Beleidsakkoord te koppelen aan een standpunt van een partij over een stelling uit de Stemwijzer. Deze kanttekening laat echter onverlet dat het op zichzelf binnen de ratio van het Bestuursakkoord niet onlogisch is als partijen op de flanken juist op het Beleidsakkoord hun

stempel drukken. Gedurende de raadsperiode zou de besluitvorming immers worden overgelaten aan het vrije spel der meerderheden.



Het kruisje is het stemadvies voor wie de StemWijzer op basis van het Beleidsakkoord zou hebben ingevuld. Bron: TomLouwerse.nl

Er is niet veel onderzoek beschikbaar naar Nederlandse lokale coalitieakkoorden, maar er is wel iets. Op basis van een analyse van de in 2006 gesloten akkoorden,¹³ kreeg Leiden in 2010 een voor de grootte van de stad en de aard en omvang van de coalitie een opmerkelijk dun programma. Een regenboogcoalitie had in 2006 een akkoord met een gemiddelde omvang van bijna 11 pagina's.¹⁴ Uit een bescheiden onderzoek naar de akkoorden uit 2010 kwam naar voren dat gemeenteraden zelden in staat bleken om in hun coalitieakkoorden richting te geven aan de benodigde bezuinigingen.¹⁵ Waar dat wel gebeurde, werd het vaak niet concreter dan de teksten uit een verkiezingsprogramma. Concrete bezuinigingen voorstellen gebeurde zelden. Als het al voorkwam, ging dat vaak over de eigen organisatie. Voor zover inschaling op basis van het artikel van Lassche mogelijk is, steekt het Leidse Beleidsakkoord daar nog positief bij af. Het geeft nog enigszins richting aan de bezuinigingen.

De Rekenkamercommissie uitte bij brief van 27 september 2010 zorgen over het Beleidsakkoord. Hoofdpunt was de mate waarin de raad nog 'aan het stuur zat', omdat het Beleidsakkoord inhoudelijk maar matig richting gaf. Tijdsfad en einddoel waren bij veel afspraken onduidelijk, zoals het ook niet altijd even helder was of het om een prestatie-afspraken of een inspanningsverplichting ging. Het Beleidsakkoord was, kortom, nauwelijks SMART geformuleerd. Weinig SMART-geformuleerde afspraken doen zich in theorie vaak voor bij coalitieakkoorden met een symbolisch-politieke functie.

Functie	Betekenis	Inhoud
Symbolisch-politiek	Wil tot samenwerking en politieke overeenstemming	Speerpunten, aandachtspunten, hoofdlijnen
Beleidsmatig-bestuurlijk	Richtlijn voor de raad, houvast voor ambtenaren	Concrete plannen en afspraken

Becker en Boogers 2006, p. 10. Vgl. Tops en Korsten 1984.

¹³ Becker en Boogers 2006. Vgl. Denters 2010.

¹⁴ Becker en Boogers 2006, p. 6.

¹⁵ Lassche 2010.

Tijdens de interviews is het functioneren van het Bestuurs- en Beleidsakkoord een aantal keer beschreven in termen die goed passen bij deze symbolisch-politieke functie.

4.7 Werkwijze Raadscommissies

In 2010 stelde de Leidse raad naast een uniek Bestuursakkoord en een afwijkend Beleidsakkoord ook een gewijzigde werkwijze voor de commissies vast (RV 10.0030). De twee in dit verband relevante beslispunten waren de invoering van een informatieve vragenronde voorafgaand aan de inhoudelijke bespreking en het besluit dat commissieleden onderling zouden moeten discussiëren. Met deze besluiten werd gepoogd te breken met de gewoonte om in de commissie politiek te bedrijven in de vorm van aanmoedigende vragen (als aankondiging van instemming), kritische vragen (als uiting van overbrugbare onvrede) en destructieve vragen (als aankondiging van afkeuring). De aanleiding voor de gewijzigde werkwijze was een door het Presidium in 2009 uitgezette enquête.

4.8 Conclusie

Wie – samenvattend – de vernieuwingen van 2010 op één lijn wil brengen, zou kunnen zeggen dat in de trits college, raad, raadscommissie, het zwaartepunt verlegd werd. Het college moest van het politieke zwaartepunt bijna a-politiek worden, de raad moest minder politiek en de commissies moesten juist van a-politiek veel meer politiek worden. Gechargeerd gezegd is het de beweging waarin het doorhakken van de politieke knopen van de collegetafel naar de commissietafel moest, van de wethouders naar de (duo-)raadsleden. Het politieke karakter van het college zou daarmee in theorie zo ver worden teruggebracht dat staatsrechtelijk sprake zou zijn van een nieuwe vorm van monisme. Niet omdat de wethouders en de raadsleden te dicht op elkaar zitten, maar omdat de wethouders eigenlijk gemeentesecretarissen met een partijspeldje moesten worden.

Als de ontwikkelde oplossingen gekoppeld worden aan de geanalyseerde problemen, ontstaat het volgende beeld:



Hierbij moet worden aangetekend dat de samenhang tussen de verschillende problemen ook in de verschillende oplossingen zit. Door het depolitiseren van het college, zo was de redenering, zou de kloof tussen coalitie en oppositie afnemen, waardoor de sfeer in de raad zou verbeteren.

5. Zijn de problemen verminderd?

5.1 Inleiding: ongeschonden of ongewijzigd?

De Leidse politiek trok vooral aandacht door een gebrek aan bestuurlijke stabiliteit: vallende colleges en vertrekkende raadsleden. Wat dit betreft is duidelijk resultaat geboekt. Naar alle waarschijnlijkheid bereikt dit college ongewijzigd de eindstreep, voor het eerst sinds 1978 toen (ironisch genoeg) het eerder genoemde linkse programcollege ook ongewijzigd de verkiezingen haalde. Onder de oppervlakte van dit harde resultaat blijkt uit de interviews dat het er bij gelegenheden wel degelijk om heeft gespannen. Soms omdat het college intern moeite had om het financiële perspectief te sluiten, soms omdat binnen de coalitie een scherpe koers werd gevaren bij het afleggen van politieke verantwoordelijkheid. De redenen waarom de constructie het dan toch vier jaar heeft gehouden, variëren eveneens. Soms was het oprecht de positieve wil om er samen uit te komen, soms was er een externe impuls nodig en soms was er eenvoudig geen alternatief. Het is onmogelijk om simpelweg te concluderen dat het Bestuursakkoord 'dus' een recept voor bestuurlijke stabiliteit is op de enkele grond 'dat het college er nog zit'. Daarom inventariseert dit hoofdstuk eerst de beschikbare informatie over de stand van zaken per 2014 bij de eerder onderscheiden vier aandachtspunten. Het relateren van de resultaten aan de oplossingen is voorwerp van later zorg.

5.2 De bestuurskracht: niet het kind van de democratische rekening

Bij het begin van de raadsperiode werd wel gevreesd voor de bestuurskracht. Met name burgemeester Lenferink uitte deze zorg. In het Leidsch Dagblad van 1 oktober 2011 zei hij: 'Op allerlei fronten gaan veel discussies ontstaan, schat ik in. Dat vraagt veel tijd, allemaal tijd die je aan de ontwikkeling van beleid moet spenderen en je dus niet in de uitvoering kunt stoppen. Je verliest gewoon tijd.' De bestuurskrachtmeters signaleerden ook een gevaar, zij het om een andere redenen. Het Bestuursakkoord voorzag in individuele wethouders die bij hun eigen plannen zelf een meerderheid in de raad moesten zoeken. Uit deze aanpak zou in theorie weer hetzelfde wethouderssolisme en dezelfde verkokering kunnen volgen als die Leiden al zoveel bestuurskracht hadden gekost. Noch de Bestuurskrachtmeting 2012 noch de burgemeester zagen hun vrees bewaarheid. De Bestuurskrachtmeting 2012 beschrijft de Nieuwe Bestuursstijl 'per saldo' als 'een innovatieve aanzet tot het werken binnen nieuwe en veelbelovende bestuurlijk-politieke verhoudingen' (p. 50). En de burgemeester was in zijn nieuwjaarstoespraak voor 2014 juist uitgesproken positief over wat in de afgelopen collegeperiode tot stand was gekomen. Veel van de voorbeelden die hij daarbij noemde (ondergrondse parkeergarages, Rijnlandroute, Lakenhal, Nobel) kwamen uit het Beleidsakkoord, maar dat gold niet voor alle genoemde voorbeelden (Singelpark, Matilo).

In de interviews werd de bestuurskracht evenmin als het kind van de rekening gepresenteerd. Desgevraagd hadden ook in de interviews de voorbeelden van de bestuurskracht van dit college vaak, maar niet altijd te maken met het Beleidsakkoord. Als voorbeelden van bestuurskracht *buiten* het Beleidsakkoord werd vaak gewezen op het vlottrekken van een aantal dossiers in de sfeer van de ruimtelijke ordening: Aalmarkt en Rijnsburgerblok, studentenhuisvesting. Desalniettemin komt uit de interviews wel naar voren dat een belangrijke pijler van de bestuurskracht van dit college lag in de naleving van het Beleidsakkoord.

Een geobjectiverde beoordeling van de 'naleving' van het Beleidsakkoord wordt in zijn algemeenheid bemoeilijkt door het, al eerder gesignaleerde, weinig SMART formuleren van de afspraken. Dat kan heel wel te maken hebben met de politiek-symbolische functie die het akkoord ook heeft vervuld. Juist het afspraken maken over doelen in plaats van middelen werd in de interviews vaak genoemd. Overigens lag het verschil tussen beide niet bij elke respondent op dezelfde plaats. Belastingen bleken voor de één een zuiver middel (en de afspraak in het

Beleidsakkoord om de lasten niet te laten stijgen dus onnodig knellend) terwijl lage belastingdruk voor de ander juist een doel was. Langs dezelfde (politieke) lijnen werd de flexibiliteit van het Beleidsakkoord beoordeeld. In het algemeen hebben de afspraken hun eigenlijke werk gedaan, maar soms waren ze misschien wel te veel 'in beton gegoten'. Daarbij dacht de één aan het bijstellen van de behoefte aan ondergrondse parkeerplaatsen aan de economische ontwikkelingen, terwijl de ander naar aanleiding van de crisis eerder moest denken aan de haalbaarheid van sociale woningbouw.

De overwegend positieve waardering van het Beleidsakkoord door de daarbij direct betrokken actoren wil niet zeggen dat het akkoord helemaal zonder wrijving is uitgevoerd. Ten aanzien van de Morspoortgarage (afpraak 11) legde het college twee alternatieven aan de raad voor. De SP (oorspronkelijk tegenstander van die hele garage) meende ter uitvoering van het Beleidsakkoord met de VVD en het CDA (en de PvdA) mee te moeten stemmen, maar D66 zag ruimte om voor het andere alternatief van het college te stemmen. Dat heeft tot enige wrijving geleid. Ook bij het implementeren van de afspraak over de Rijnlandroute (afpraak 8a) ontstond frictie. Inzet van een relatief felle raadsvergadering was toen de mate waarin de D66-fractie afstand deed van *Churchill-Avenue*, het ondertunnelde alternatief voor een verdiepte snelweg langs de Stevenshof. Zowel de Morspoortgarage als de Rijnlandroute zijn echter wel doorgegaan. Dat geldt niet voor de Ringweg-Oost (afpraak 8b). Toen het (politieke) draagvlak voor de uitvoering via de Sumatrastraat (de terugvaloptie als aanleg over Leiderdorps grondgebied niet zou lukken) verder verbrokkelde, zag de VVD af van een poging om via 'coalitiedwang' naleving van de gemaakte afspraken af te dwingen of de coalitie te verlaten.

Een cluster afspraken uit het Beleidsakkoord had, zoals eerder uitgewerkt, betrekking op de financiën. Dat betrof allereerst de afspraak ('al het mogelijke te doen') de lasten niet meer dan trendmatig te laten stijgen (afpraak 2). In het voorstel voor de begroting voor 2011 stelde het college een beperkte afwijking van die afspraak voor (in de rioolheffing), in ruil voor een beperkte ingreep in het minimabeleid. Dit voorstel werd door de raad, onder aanvoering van de SP teruggedraaid. Interpretatiekwesaties over de afspraak de lasten niet boven-trendmatig te verzwaren hebben nog wel gespeeld bij de vraag of de invoering van betaald parkeren door de formulering gedekt werd. De tweede financiële afspraak had betrekking op de verdeling van geld, een erkende potentiële oorzaak van veel wrijving in coalities. Het Beleidsakkoord voorzag in een verdeelsleutel voor de opbrengst van de verkoop van het Leidse aandeel in de NUON, de zogenaamde '30:30:20:20-afpraak' (afpraak 4). Uit een analyse van de begrotingsbehandelingen is niet gebleken dat deze afspraak tot problemen heeft geleid, en ook in de interviews werd er positief over gesproken. In de derde plaats voorzag het Beleidsakkoord in een zekere route voor bezuinigen, ook geen gemakkelijke opgave voor een coalitie. In het Beleidsakkoord was afgesproken dat uit *Palet 2010* gekozen zou worden voor het 'Scenario Centrumstad', waarbij in een aantal aanvullende bepalingen een paar scherpe kantjes werden weggevijld. De zwaksten in de samenleving zouden worden ontzien; op het minimabeleid zou slechts worden bezuinigd voor zover de uitvoering ondoelmatig was. Aan de andere kant werd ook afgesproken de voorkeur te geven aan beleidskeuzes boven de zogenaamde 'kaasschaafmethode'.

Van het voornemen om langs de lijnen van *Palet 2010* te bezuinigen is uiteindelijk niet veel terecht gekomen, concludeerde ook de Bestuurskrachtmeting 2012. Uiteindelijk werd het toch een 'shoppingslist' ten dienste van de grote bezuinigingsopgave en de politieke wensen (p. 50-51). Bij de begroting voor 2013 probeerde de CU andermaal via een motie de raad 'aan het stuur te krijgen' in het begrotingsproces. De raad wilde inzicht in de beleidsruimte, de financiële scenario's en de ambtelijke stukken. De Perspectiefnota 2014 bleek echter in zichzelf al moeilijk genoeg. Evenmin is het gelukt om in de subsidieparagraaf de kaasschaaf niet te hanteren. Bij de begroting voor 2014 werd, overigens in overleg met de organisaties zelf, toch gekozen voor het niet-indiceren van de bedragen. Ter gelegenheid daarvan werd door verschillende fracties het voornemen om in de

volgende periode wel inhoudelijke keuzes te maken wel weer bevestigd. Los van het hanteren van de kaasschaaf werden in de interviews ook zorgen geuit over het gemak waarmee een taakstelling op de eigen organisatie werd gezet. Het beeld ten aanzien van het vermogen om te bezuinigen is dus verdeeld. Enerzijds is het telkens weer gelukt om ondanks grote bezuinigingsopgaven een sluitend perspectief voor te leggen en vast te stellen, anderzijds leven er twijfels over de mate waarin daadwerkelijk onderliggende politieke keuzes zijn gemaakt.

5.3 Sfeer in de raad: sterk verbeterd, volgens betrokkenen

De geïnterviewden waren vrij eensluidend in hun oordeel dat de sfeer in de raad is verbeterd in de afgelopen periode. Dat was ook de conclusie van Ten Brink in haar bachelorscriptie: 'Elke partij vormt een potentiële partner, de vijandelijke sfeer is afgenomen' (p. 24). De enige kanttekening die wij in dit kader hebben vernomen, is het gevoel dat de wisselende meerderheden soms overgaan in de kille macht van het getal zonder met de belangen van de minderheden rekening te houden. Het is moeilijk een harde indicator op de verbeterde sfeer te plakken. Wethouder Witteman (PvdA) markeerde bij zijn afscheid in 2010 een tegenstem bij de benoeming van wethouders als een uitdrukking van de negatieve sfeer. Op 18 april 2006 stemden 12 raadsleden tegen zijn benoeming, wat overigens destijds in een stemverklaring werd gemotiveerd met het verloop van de formatieprocedure. Eenzelfde aantal tegenstemmen kregen zijn toenmalige collega's, behalve wethouder Keur (SP) wiens voordracht door 14 raadsleden werd afgewezen. Op 20 december 2007 was dat al beter. Toen werd wethouder Van Woensel (VVD) met alle 38 uitgebrachte stemmen benoemd. Maar wethouder Van den Berg (PvdA) kreeg 31 stemmen voor, Witteman (PvdA) 32, De Haan (CDA) 33 en Steegh (GroenLinks) 32 stemmen. In 2010 werd niet meer tegen een voorgedragen wethouderskandidaat gestemd. Wie ook het tegenstemmen bij begrotingen ziet als uitdrukking van een slechte sfeer kan eveneens resultaten meten: in de afgelopen periode werd op een enkele uitzondering na niet tegen begrotingen of perspectiefnota's gestemd, terwijl dat voordien en zeker in de periode tussen 2006-2008 wel voorkwam.

5.4 De verhouding oppositie en coalitie: constructieve bredere meerderheden

Het vervagen van de grenzen tussen oppositie en coalitie door de meerderheden telkens te laten wisselen, was een belangrijk element van het Bestuursakkoord. Desgevraagd werd als voorbeeld van een *wisselende* meerderheid vaak gewezen op de Participatienota (RV 11.0003) die de raad op 10 maart 2011 vaststelde. Op voorstel van de PvdA verminderde een meerderheid in de raad het aantal uren van de voorgestelde participatiebanen, waarna de PvdA de nota steunde. De VVD had tegen het amendement gestemd en wees daarna het aangepaste voorstel af. Ook andere oppositiepartijen hadden het gevoel dat hun wensen meer dan voorheen gehonoreerd werden. Daarbij ging het vaak om zaken met een herkenbaar politiek profiel: zonnecollectoren op daken, Leiden fietsstad, zaterdagmarkten en het gebruik van minder chemische bestrijdingsmiddelen. Meer in algemene zin lijkt in de afgelopen periode niet zozeer sprake van *wisselende* meerderheden, maar wel van compromisbereidheid bij oppositie en *bredere* meerderheden. Nogal wat nota's zijn met brede steun aangenomen, waarbij vaak de Cultuurnota en het Singelpark als projecten werden genoemd die 'van onderop' kwamen en in de raad niet meer tot tegenstellingen hebben geleid. Een eventuele indicator voor de afgenomen verkiezingskoorts en de toegenomen compromisbereidheid in de raad, zou het vrijwel ontbreken van het politieke gebruik van het instrument referendum kunnen zijn.

Wisselende meerderheden in de raad veronderstellen ruimte in de coalitie. Van de periode vóór 2010 beschreven de verschillende actoren een sterke neiging om de hoofdlijnen van al het beleid *coalitiesache* te maken, ook als daarvoor weinig aanknopingspunten waren in het coalitieakkoord. In contrast met gesloten coalitierijen, een juridische handhaving van het coalitieakkoord en het steeds maken van aanvullende inhoudelijke coalitieafspraken wordt de verhouding tussen de coalitiefracties in de afgelopen raadsperiode beschreven in de termen informeren, vertrouwen, gunnen en procesafspraken. 'Vaker overleggen, minder afspreken.' Hoewel de coalitiesamenwerking dus zeker anders van karakter was dan in de vorige periode, heeft er nog wel zoiets bestaan als een coalitie. De

noodzaak voor onderlinge communicatie bleek al meteen bij de begroting voor 2011. Er werden toen zoveel moties en amendementen zonder steun van de VVD aangenomen, dat die partij voor de eindstemming een schorsing aanvroeg om te inventariseren ‘of het hun begroting nog wel was.’

Het is in het kader van dit onderzoek niet eenvoudig vast te stellen of en in welke mate de coalitiefracties elkaar vrij hebben gelaten om wisselende meerderheden aan te gaan. Naar onze indruk is het Beleidsakkoord inderdaad niet dichtgegroeid met veel aanvullende inhoudelijke afspraken. Voorbeeld daarvan is het overeind houden van de afspraak over de verdeling van de NUON-gelden, terwijl de besteding van het voor duurzaamheid bestemde deel door de Duurzaamheidsnota niet door CDA en VVD werden gesteund. Tegelijkertijd werd bij het beschrijven van de onderlinge coalitieverhoudingen ook wel gesproken over een *common understanding* over de interpretatie van de afspraak over de RijnGouweLijn, over nasi-akkoorden en Merenwijkberaden, *side letters* en een incidenteel mandje. Veel aandacht ging daarbij uit naar de perspectiefnota’s voor 2013 en 2014. Van de eerste werd al in de raadsbehandeling toegegeven dat het raamwerk ervan nog maar beperkt ter discussie gesteld kon worden en de tweede rustte op een klassiek uitgeruide deal in de coalitie over (onder andere) het betaald parkeren.

Met betrekking tot de verhouding tussen de coalitie en de oppositie werd in de jaren voor 2010 ook geklaagd over de opstelling van de oppositie bij het afleggen van de politieke verantwoordelijkheid. ‘Collegeknagen’ heette dat liefkozend als het nog leuk was, ‘bloedhondengedrag’ als het wel erg fel werd. Symbool voor de verziekte verhoudingen staat het beeld van de ‘blanco motie van wantrouwen’, altijd in de achterzak om het geringste scheurtje in de coalitie onmiddellijk uit te spelen. Ook dat, zo was de analyse in 2010, had de koof tussen coalitie en oppositie vergroot. Bij het aantreden van het nieuwe college vestigt met name de PvdA de aandacht op dit punt, en neemt de partij zich voor zelf een ander voorbeeld te geven. Bij de jaarstukken over 2010 laat de PvdA dat zien. De fractie is ontevreden over de dienstverlening bij Sociale Zaken en kondigt een motie van treurnis aan. In de discussie daarover blijkt de onvrede breder te leven, en verwerft de motie in afgezwakte vorm (de feiten worden ‘bijzonder teleurstellend’ genoemd) vrijwel unanieme steun. Reconstructie van het belangrijkste verantwoordingsdebat uit de afgelopen periode laat hetzelfde beeld zien. Bij de verantwoording over de ‘financiële omissies’ maakt de PvdA al praktisch bij het begin duidelijk niet op het vertrek van een wethouder aan te sturen. In plaats daarvan volgt een onderzoek vanuit de raad naar de kwaliteit van de begrotingscyclus. Daarmee is overigens niet gezegd dat het debat niet fel zou zijn geweest of dat het debat uitsluitend over de inhoud en niet over de positie van wethouder Strijk (D66) zou zijn gegaan. Het verschil is, ook hier, relatief.

Het is niet eenvoudig om deze beelden (bredere meerderheden, open coalitiesamenwerking, constructieve verantwoording) aan harde indicatoren te koppelen. Voor een belangrijke drijvende kracht achter het Bestuursakkoord, Van Meenen (D66), was het stemgedrag bij begrotingen een belangrijke lakmoesproef. In 2010, bij de begroting voor 2011, markeerde hij twee karakteristieken van de voorbije periode: weinig moties en amendementen bij begrotingen en perspectiefnota’s, gevolgd door het *en bloc* door de coalitie wegstemmen van alle voorstellen die niet in de volledig zelf ingerichte kraam van pas kwamen. De cijfers bij deze indicator zien er als volgt uit:

	Moties (aangenomen)	Amendementen (aangenomen)	Coalitie verdeeld	VVD/CDA/D66 verdeeld
Begroting 2007	26 (16)	16 (5)	16%	-
Begroting 2008	-	-	-	-
Begroting 2009	6 (4)	4 (3)	0%	-
Begroting 2010	22 (16)	5 (3)	45%	-
Begroting 2011	42 (30)	19 (11)	45%	34%
Perspectiefnota	25 (18)	20 (9)	38%	29%

2012				
Begroting 2012	24 (18)	8 (5)	48%	33%
Perspectiefnota 2013	27 (20)	4 (3)	27%	21%
Begroting 2013	34 (20)	9 (5)	67%	40%
Perspectiefnota 2014	24 (20)	4 (2)	36%	36%
Begroting 2014	15 (8)	1 (1)	56%	38%

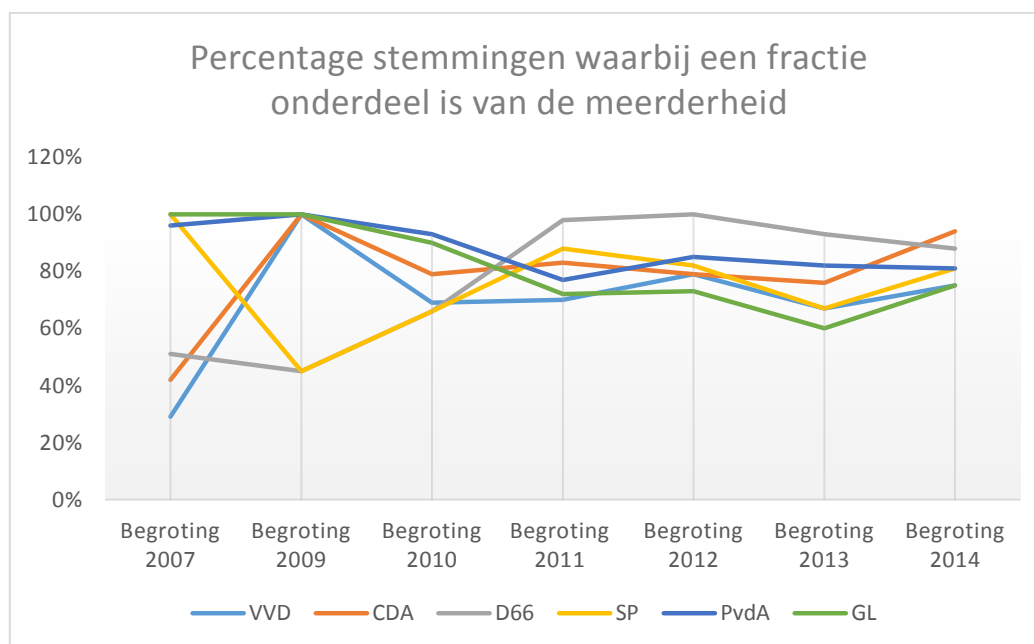
Opvallend aan deze cijfers is het verschil tussen de begrotingen uit 2007 en 2009 (die heel erg passen bij het beeld dat van die periode wordt geschetst) en de begrotingen van 2010 en verder. Opvallend is verder het telkens lagere percentage verdeelde stemmingen bij perspectiefnota's dan bij de daarop volgende begroting. Bij de interpretatie van deze cijfers past voorzichtigheid. De absolute aantallen zijn niet groot, en de cijfers maken het verschillende politieke gewicht van de moties en de amendementen niet zichtbaar.

Achter de cijfers van de moties en de amendementen in de begrotingscyclus is in de regel wel enige mate van afstemming in de coalitie te reconstrueren. De behandeling van de eerste perspectiefnota (voor 2012) strekt hier tot voorbeeld. In de amendementen van coalitiepartijen zat enige overlap in de voorgestelde dekking: de extra dotatie aan de concernreserve, mede veroorzaakt door teruggave van geld uit Holland Rijnland. De aangenomen amendementen passen precies in elkaar en hebben een herkenbaar politiek profiel. Op aangeven van D66 ging er geld naar het Centrummanagement en naar voorlichting over seksuele diversiteit op scholen, op aangeven van de VVD werd er extra formatie voor de handhaving gerealiseerd, op aangeven van het CDA werd de bezuiniging op het Gezinscentrum Slaaghwijk teruggedraaid en op voorstel van de SP werd er een Reserve Sportvoorzieningen ingesteld. Dat vertoont, zeker in combinatie met het grotendeels *en bloc* afwijzen van de andere amendementen met vergelijkbare dekking, kenmerken van enige afstemming in coalitieverband. In de stemverklaringen werd dit beeld bevestigd. Keereweer (PvdA): 'Als het op het geld aankomt, lijkt er weinig veranderd binnen de Leidse raad. Dat is jammer. Het zou kunnen dat het voorgaande toeval is en dat er geen afspraken of overleg aan ten grondslag ligt, of er moet worden geconcludeerd dat het de coalitiepartijen niet lukt het anders te doen dan coalitiepartijen het in de vorige perioden deden.' Van Meenen (D66) sprak tegen dat er een potje met geld verstopt was, maar bevestigde dat er inderdaad was afgestemd 'toen bleek dat er een teveel aan vragen lag ten opzichte van de potjes.' *Close reading* van de behandeling van de perspectiefnota 2012 laat echter ook ruimte voor de oppositie zien. Ondanks de tegenstem van VVD en CDA ging er twee ton van veiligheid naar sport, wist de PvdD het natuurbelevingsprogramma Bewaarde Land overeind te houden, steunde de raad het voorstel van de ChristenUnie om minder aan *gadgets* en meer aan schuldhulpverlening te doen en verwierp de raad het amendement van VVD en CDA om 'buurtvouchers' in te voeren.

Zoals de opmerking van een grote voorstander van de Nieuwe Bestuursstijl, Van Meenen (D66), kan worden 'doorgerekend', zo kan ook van de opstelling van de VVD als een meer gereserveerde voorstander een indicator worden gemaakt. Die fractie liet in 2010, zoals gezegd, de eindstemming over de begroting uitstellen omdat zij zich eerst wilden bezinnen over de mate waarin het voorliggende collegevoorstel 'nog wel van hen was'. Kennelijk hadden ze naar hun eigen gevoel in de voorafgaande stemmingen over moties en amendementen nogal vaak aan het kortste eind getrokken. Zeker in relatie tot het zijn van coalitiepartij. Deze benadering laat zich ook veralgemeniseren en in cijfers uitdrukken. In de onderstaande tabel is aangegeven in welk percentage van de gevallen een fractie onderdeel uitmaakte van de beslissende meerderheid (zowel aannemend als verwerpend). De grijze vakjes zijn coalitiepartijen.

	VVD	CDA	D66	SP	PvdA	GL	CU	SLO	LL	PvdD
Begroting 2007	29%	42%	51%	100%	96%	100%	93%	47%	53%	-
Begroting 2008	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Begroting 2009	100%	100%	45%	45%	100%	100%	64%	82%	73%	-
Begroting 2010	69%	79%	66%	66%	93%	90%	97%	69%	79%	-
Begroting 2011	70%	83%	98%	88%	77%	72%	59%	89%	86%	75%
Perspectief nota 2012	75%	90%	96%	81%	69%	65%	63%	77%	-	58%
Begroting 2012	79%	79%	100%	82%	85%	73%	67%	94%	88%	82%
Perspectief nota 2013	88%	91%	97%	94%	76%	73%	61%	79%	88%	67%
Begroting 2013	67%	76%	93%	67%	82%	60%	60%	73%	78%	64%
Perspectief nota 2014	68%	93%	96%	93%	75%	75%	89%	86%	79%	75%
Begroting 2014	75%	94%	88%	81%	81%	75%	94%	81%	81%	50%

Deze cijfers laten zien dat de VVD bij de begroting voor 2011 inderdaad opmerkelijk laag scoort, lager nog dan oppositiefractie GroenLinks. Deze cijfers laten ook zien dat dit later in de periode niet meer is voorgekomen. De percentages lijken zelfs een beetje naar elkaar toe te kruipen. Dat kan worden geïllustreerd met een visualisatie van alleen de stemmingen over begrotingen van alleen de grotere partijen.



De door de studenten politicologie beschikbaar gestelde data maakt het mogelijk om deze percentages te vergelijken met de resultaten als niet alleen naar stemmingen rondom begrotingen wordt gekeken, maar naar alle stemmingen. De cijfers zijn dan als volgt:

	D66	PvdA	VVD	SP	CDA	GL	SLO	CU	LL	PvdD
2006-2008	76%	94%	71%	87%	71%	86%	73%	86%	77%	-
2008-2010	75%	94%	88%	69%	92%	91%	72%	83%	77%	-
2010-2013	89%	80%	78%	81%	80%	77%	82%	74%	83%	77%

Deze cijfers bevestigen het beeld dat de verschillen tussen coalitie en oppositie inderdaad enigszins zijn afgevlakt.

Van de Graaf heeft de stemmingen niet gekoppeld aan de vraag of een fractie bij de beslissende meerderheid bij de specifieke stemming hoorde, maar aan door die partijen voor de verkiezingen ingenomen standpunten. Hij zocht stemmingen in de raad die pasten bij stellingen uit Stemwijzer en Kieskompas en beoordeelde de mate waarin partijen stemden naar wat ze voor de verkiezingen hadden laten weten. Het totale gemiddelde in twee afgelopen perioden was een congruentie van 71%. Meer uitgesplitst naar partijen levert dat het volgende beeld op.

	Periode 2006-2010			Periode 2010-2013		
	Congruent	Niet-congruent	Percentage congruent	Congruent	Niet-congruent	Percentage congruent
CDA	8	4	67%	11	3	79%
CU	6	3	67%	7	7	50%
D66	11	3	79%	13	5	72%
GL	10	4	71%	14	4	78%
LL	13	4	77%	11	7	61%
PvdA	11	6	65%	11	6	65%
SLO	9	6	60%	10	5	68%
SP	10	5	67%	13	5	72%
VVD	14	3	82%	12	2	86%
PvdD				15	4	79%

Bron: Van de Graaf 2013, p. 19

De interpretatie van deze cijfers is een precare zaak. Niet alleen liggen de absolute aantallen laag, maar bovendien kunnen er verschillende redenen zijn om congruent te stemmen. Een coalitiepartij die congruent stemt omdat zijn plan in het raadsvoorstel staat, vervult daadwerkelijk een verkiezingsbelofte. Een oppositiepartij die congruent tegenstemt houdt uitsluitend zijn handen schoon, hoewel hij misschien de kans had om niet-congruent de *helft* van zijn verkiezingsbelofte te realiseren. Deze cijfers gaan uitsluitend over stemmingen, niet (ook) over het realiseren van beleid. Desalniettemin maakt Van de Graaf iets opvallends zichtbaar als hij de stemmingen onderverdeelt naar coalitieperiode:

	Coalitie	Oppositie
2006-2008	70%	78%
2008-2010	56%	60%
2010-2013	76%	67%

Bron: Van de Graaf 2013, p. 19

In de afgelopen periode scoort de coalitie hoger dan in de tijden van het linkse college. Opvallend is echter vooral dat de oppositie in de afgelopen periode *onder* de coalitie duikt. Dat past bij het beeld

van een oppositie die het niet enkel bij het eigen gelijk heeft willen houden, maar kennelijk compromissen heeft gesloten.

Interessant, ten slotte, zijn de door Eijkelhof (2013) gevonden resultaten. Hij relateerde de stemmingen aan de vraag of voorstellen door de coalitie, door de oppositie of gemengd waren ingediend. Daaruit volgt een aanzienlijke stijging van de steun van coalitiepartijen voor oppositievoorstellen sinds 2010, maar die stijging was al in de periode 2008-2010 ingezet. De steun van de oppositie voor voorstellen van de coalitie stijgt juist met name in de overgang van de periode 2006-2008 naar de periode 2008-2010 en daalt sinds 2010 licht.

5.5 De verhouding raad en college: een deal in het college is een deal in de raad

Het Bestuursakkoord voorzag, zoals gezegd, in het voornemen het college een minder politieke rol te geven. In plaats van politieke compromissen sluiten, moesten burgemeester en wethouders scenario's ontwikkelen. Aan het begin van de raadsperiode speelde een voorbeeld van de losse verhouding tussen raad en college. In de begroting voor 2011 zat het voorstel om in beperkte mate van het Beleidsakkoord af te wijken: een boven-trendmatige verhoging van de rioolheffing in ruil voor een beperkte ideologische ingreep in het minimabeleid. In eerste termijn bleken CDA en VVD zich al bij dit voorstel te hebben neergelegd. Dat gold niet voor de SP, die uiteindelijk met behulp van door de PvdA gevonden dekking (verlaging risico precario-procedure) het voorstel terugdraaide. Het college raadde het amendement af, maar de raad besliste anders. Toen Leiden de procedure over de precario uiteindelijk won, viel het resterende deel van de voorziening bij de Bestuursrapportage 2011 vrij. Ook toen lag het politieke gewicht in de raad. Het college stelde voor het bedrag te verdelen over de onderhoudsreserves. Binnen de coalitie leefden echter meer politiek geprofileerde voornemens. D66 wilde het gehele bedrag reserveren voor sport, terwijl CDA en PvdA samen een amendement hadden voorbereid om het bedrag te verdelen en deels te storten in een reserve zachte landing voor de Rijksbezuinigingen in de sociale zekerheid. Buiten de raadsvergadering om werd vervolgens op initiatief van Van Meenen (D66) onderhandeld over de verschillende initiatieven. Uiteindelijk lag er een breed gedragen amendement voor van 7 van de 10 fracties (33 van de 39 raadszetels) waaruit onderlinge overeenstemming bleek. Opvallend is het ontbreken van GroenLinks – die wel voorstemt. Fractievoorzitter Kos voelde zich als kleine fractie niet serieus genomen in de wijze waarop dit was gegaan en riep op dit soort debatten voortaan in het openbaar te voeren. Van Meenen (D66) antwoordde dat dit soort overleggen wat hem betreft best openbaar mogen zijn.

Uit de interviews kwam echter naar voren dat het college na verloop van tijd wel degelijk een politieke rol is gaan spelen, in de zin dat in collegeverband politieke deals werden gesloten die konden rekenen op steun van een raadsmeerderheid. Als scharnierpunt werd vaak gewezen op wat *insiders* het 'incident-Bootsma' noemen. Dat ging over de eerder genoemde Rijnlandroute: de verbinding tussen de A4 en de A44, onderlangs bij de Stevenshof. Tegen deze snelweg ontstonden veel bezwaren en vanuit de stad werd een alternatief ontwikkeld: de *Churchill Avenue*. De Provincie wees dit alternatief af, en de vraag lag voor of Leiden daarmee kon instemmen. Het college stelde de raad dat in exact deze formulering voor.

Dit leidde tot enige druk in de coalitie omdat met name de D66-fractie toch veel sympathie bleef koesteren voor de *Churchill Avenue*. De tijd was kort en de commissievergadering beladen. D66 stelde uiteindelijk een amendement voor waarin de raad niet langer 'instemde' met de Rijnlandroute, maar het standpunt van de Provincie 'volgde' (volgens D66 in de zin van 'begrijpen', 'narekenen'), terwijl Provinciale Staten tegelijkertijd in overweging werd gegeven dat de ruimtelijke, leefbaarheids- en milieubelangen van Leiden toch het meest gediend waren met de *Churchill Avenue*. Hiermee kreeg D66 met bijna alle fracties problemen. Allereerst konden VVD en CDA het niet waarderen dat de deal die zij dachten met de D66-wethouder gemaakt te hebben, kennelijk onvoldoende was geland in zijn fractie. De SP fronste de wenkbrouwen omdat het leek alsof zij, na de Morspoortgarage, weer onderlangs werden gepasseerd door D66. Maar ook de oppositie werd

kwaad. De PvdA reageerde zeer fel. Zij vonden dat de D66-woordvoerder Bootsma in de presentatie van zijn amendement ten onrechte de suggestie wekte dat D66 nog altijd voor de *Churchill Avenue* was. De PvdA overwoog zelfs de staatsrechtelijk zinloze maar politiek betekenisvolle motie van treurnis tegen een collega-raadslid. Staande de vergadering nam D66-fractievoorzitter Van Meenen de woordvoering op het dossier van Bootsma over en bedaarde de gemoederen. Een week later moest een standpunt voor Holland-Rijnland worden vastgesteld en escaleerde de kwestie opnieuw. Het spel werd onmiddellijk weer fel gespeeld. PvdA en GroenLinks dienden, tegen hun eigen standpunt, een motie in waarin de Leidse delegatie werd opgeroepen 'in te stemmen' met de Rijnlandroute. D66 zou in de stemming over de motie gedwongen worden kleur te bekennen. Ook hier nam Van Meenen (D66) de regie over en wist hij de boel bij elkaar te houden. Uiteindelijk vond hij een oplossing door een motie waarin de *Churchill Avenue* naar een stemverklaring verwezen werd. De gevolgen van dit akkefietje voor de coalitie zijn moeilijk in te schatten. De SP mopperde al tijdens het debat over politieke spelletjes en Kos (GL) meende dat de betere bestuurscultuur door de felheid van het debat weer een behoorlijk eind was teruggeworpen. In de interviews anderhalf jaar na dato wordt hier nog altijd aan gerefereerd als een belangrijk moment waarop 'een deal in het college ook echt een deal in de raad werd' en als een moment waarop bij sommige partijen een zeker wantrouwen jegens D66 aan de oppervlakte kwam of zich definitief vestigde.

Het politieke karakter van het college werd ook beïnvloed door de samenstelling. Voor VVD en CDA traden twee ervaren wethouders aan die zelf bij de onderhandelingen betrokken waren geweest of daar dichtbij hadden gezeten. De wethouders van SP en D66 hadden wat dit betreft een andere uitgangspositie, waarbij de politieke leiding van hun fracties in de raad zat. Zo beschouwd, heeft ook het vertrek van Van Meenen (D66) en de ontwikkeling van wethouder Strijk tot – uiteindelijk – de politiek leider van D66 een rol gespeeld in het bepalen van de verhouding tussen college en coalitie. *Dat* het college toch een eigen politieke rol gaat spelen, zegt overigens nog niets over de *mate* waarin hij dat doet. Die discussie is grotendeels voortgezet onder de vlag van het werken met scenario's.

Naar het gebruik van scenario's zijn reeds twee eerdere onderzoeken gedaan. De griffie rapporteert al na een jaar (bij de eerste evaluatie) dat scenario's zich soms lastig in een raadsvoorstel laten formuleren. De VVD moet bij de stemming over de topsportcoördinator zelfs de zaal verlaten om uit te drukken dat zij zich in geen van de voorgestelde alternatieven kan vinden. Daarop wordt het Reglement van Orde aangevuld met de mogelijkheid een adviserende stem uit te brengen. De vraag kan worden gesteld in hoeverre het ontstaan van feitelijke en technische problemen bij de stemmingen niet wijst op een onderliggend probleem: laat alle politieke besluitvorming zich terugbrengen tot alternatieven? Bordewijk opperde de vuistregel dat waar het eigenlijk niet mogelijk is om zonder politiek oordeel te bepalen welk amendement het meest verstrekkend is, politieke besluitvorming aan de orde is die zich op teveel dimensies afspeelt om als scenario's in een openbare vergadering te worden afgedaan. Deze observatie past heel goed bij de geconstateerde afstemming in de begrotingscyclus. Voor het verdelen van geld bestaan immers vele alternatieven die onderling op veel manieren samenhangen maar vooral samenkomen in de schaarste van de middelen.

In opdracht van de burgemeester is onlangs nog een onderzoek naar scenario's uitgevoerd. Daarin wordt geconcludeerd dat het werken met beleidsalternatieven of scenario's zin heeft als:

- de diverse fracties nog geen vast standpunt hebben, hetzij om principiële hetzij om andere redenen waardoor de uitkomst min of meer vast staat;
- de presentatie van alternatieven meer licht kan werpen op de verhouding inzet/kosten/belasting versus verwachte baten/opbrengst;
- via alternatieven meer recht gedaan kan worden aan de inbreng, creativiteit en denkkracht van de inwoners van/ het particulier initiatief in Leiden

- voldaan kan worden aan de voorwaarde dat sprake moet zijn van één of meerdere gelijkwaardige, vergelijkbare en realistische alternatieven.

Een laatste indicator voor de verhouding tussen raad en college is de aard van de relatie tussen de fractievoorzitters en de wethouders. Symbool voor wat er vóór 2010 verkeerd zou zijn gegaan, staan de zogenaamde WOF-jes: de momenten waarop de top van de coalitiepartijen samen met de wethouders onderling de politieke koers bepaalden. Dit soort overleggen is er in de afgelopen periode veel minder geweest. Er was wel veel afstemming tussen de fractievoorzitters onderling. Maar dat overleg had, zoals gezegd, meer het karakter van het op de hoogte houden van elkaars wensen, verlangens of frustraties dan dat er, gezamenlijk met de wethouders, een eigensoortig politiek gremium ontstond waarin zaken werden gedaan. De wethouders waren er vaak niet eens bij. Aan deze fractievoorzittersoverleggen werd in de interviews ook het vermogen toegeschreven om impulsen te geven aan de coalitiesamenwerking. Eenzelfde soort functie wordt toegeschreven aan de burgemeester, die op gezette tijden ook het gezamenlijk aanpakken van wensen agendeerde in het college.

5.6 Conclusie

Het totaalbeeld van de resultaten, gekoppeld aan de eerder onderscheiden probleemgebieden ziet er als volgt uit:

Bestuurskracht	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsakkoord is grotendeels nageleefd • Plus andere projecten, m.n. ruimtelijke
Sfeer in de raad	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeterd
Coalitieoppositie	<ul style="list-style-type: none"> • Relatief bredere meerderheden • Relatief 'lossere band' in coalitie • Relatief constructievere oppositie
Raadcollege	<ul style="list-style-type: none"> • College kreeg halverwege een politieke rol • Scenario's zijn niet erg van de grond gekomen

6. Was het Bestuursakkoord de oplossing?

6.1 Inleiding: vaderschapstest voor succes?

Na het duiden van de ervaren problemen, het analyseren van de gekozen oplossingen en het inventariseren van de gevonden resultaten, resteert de vraag naar de oorzakelijkheid. Was het Bestuursakkoord echt de oplossing, in de zin dat de geconstateerde verbeteringen daardoor werden veroorzaakt? Die vraag is maar ten dele te beantwoorden, met name vanwege het geringe vergelijkingsmateriaal. De voorbeelden die wel zijn gevonden betreffen vaak negatief geïnspireerde constructies, zoals het Belgische kabinet dat lang heeft moeten doorregeren in afwachting van de lopende formatie, of voortgezette lokale rompcolleges na een politieke crisis. Desalniettemin valt er wel op andere manieren iets over de oorzakelijkheid te constateren.

6.2 De ratio van het Bestuursakkoord: houd de oppositie erbij!

De ratio achter het Bestuursakkoord was de gedachte om de oppositie meer inhoudelijke ruimte te bieden. Een beperkt Beleidsakkoord en de afspraak de overige onderwerpen aan de vrije meerderheidsvorming over te laten, moesten leiden tot een oppositie die meer op de inhoud gericht en vaker tot een compromis bereid zou zijn. Een gesloten marcherende coalitieformatie laat de oppositie immers weinig andere opties dan alvast met de campagne voor de volgende verkiezingen te beginnen. De gevonden resultaten wijzen inderdaad op een oppositie die inhoudelijker en constructiever was. Ze waren minder fel en gespist op collegecrises bij het afleggen van politieke verantwoordelijkheid door het college, meer bereid om compromissen te sluiten dan om (congruent) tegen te stemmen. Ze mengden zich vaker in de daadwerkelijke beleidsvorming die daardoor een bredere basis kreeg. Als motief voor dit gedrag werd in de interviews met (kleinere) oppositiepartijen inderdaad gewezen op de mogelijkheid 'iets voor elkaar te krijgen'. Ook als de daarbij genoemde voorbeelden niet direct kostbare projecten uit de algemene middelen betroffen, heeft dit effect op de wijze voor de opstelling van de oppositie. De coalitie, op haar beurt, blijkt inderdaad in staat geweest om met veel afstemming maar weinig inhoudelijke afspraken het debat in de raad ook daadwerkelijk open te houden. Het Beleidsakkoord is niet aangedikt tot de gewoonte om praktisch alle lopende kwesties eerst in WOF-verband te regelen. Alleen *als* een deal in het college was gesloten, rekenden verschillende partijen die bij een dergelijke deal betrokken waren erop dat de inhoud ook door een meerderheid in de raad zou worden gesteund. In de begrotingscyclus, de meest waarschijnlijke plek waar zich toch coalitiedeals zouden gaan voordoen, zijn dergelijke afspraken met name zichtbaar in (de hoofdlijnen van) de perspectiefnota's voor 2013 en 2014.

Al met al kan zeker niet worden uitgesloten dat de ratio is uitgekomen, dat het Bestuursakkoord inderdaad heeft 'gewerkt' of in ieder geval heeft bijgedragen aan de resultaten. Daarbij moet wel aangetekend worden dat een aantal van de indicatoren al *voor* 2010 een verbetering liet zien, zodat het onwaarschijnlijk wordt dat *alle* resultaten *volledig* aan het Bestuursakkoord kunnen worden toegeschreven. Het is sowieso waarschijnlijker dat er meer factoren een rol hebben gespeeld.

6.3 Zetelverdeling, personen en momentum: het moet nu anders en beter

Dat zal in de eerste plaats de zetelverdeling van 2010 zijn geweest. Daarin is allereerst de positie van D66 het meest opvallend. De ratio van het Bestuursakkoord sluit daar goed bij aan. Tien pragmatische zetels in het midden van het politieke spectrum en een individualistisch samengestelde fractie leveren diverse *incentives* op voor een zo groot mogelijke vrijheid ten opzichte van de coalitie. Daarbij zij opgemerkt dat vanuit D66 zelf ook sterke ideologische drijfveren worden aangevoerd voor de nieuwe werkwijze. Al voor de verkiezingen maakte D66-fractievoorzitter Van Meenen op zijn website melding van de plannen. Daags na zijn forse verkiezingswinst noteerde de NRC bovendien uit zijn mond dat 'de tijd van vuistdikke akkoorden' waarmee coalitiefracties wederzijds de wethouders aan de ketting legden voorbij was. Aangebroken was de tijd waarin in Leiden onder zijn leiding 'de

muur tussen college en raad' zou gaan worden beslecht.¹⁶ Voor D66 was de Nieuwe Bestuursstijl dus niet louter een manier om inhoudelijk beleid te realiseren, maar ook een zelfstandig doel.

Andersom zijn ook voor de grootste oppositiepartij motieven aan te wijzen die maar ten dele samenvallen met de ratio van het Bestuursakkoord. Voor de PvdA zou hebben kunnen meespelen dat de partij na een lange periode van collegedeelname weinig behoefte had om onmiddellijk over te steken naar een felle vorm van oppositie. In de interviews werd een aantal redenen genoemd. De PvdA heeft er allereerst nooit een geheim van gemaakt te willen voorkomen dat wethouders zoveel persoonlijke schade zouden lijden als bij hun eigen wethouders voor 2010 weleens het geval was geweest. In de tweede plaats voorzag het Beleidsakkoord in de voortzetting van staand beleid, waaraan de PvdA zelf vaak veel had bijgedragen. In de derde plaats was het niet waarschijnlijk dat de coalitie, met zijn ideologisch brede samenstelling, voorstellen zou doen die volstrekt onherkenbaar zouden zijn voor de PvdA. En in de vierde plaats zullen partijen die in beginsel naar coalitiedeelname streven daar ook in tijden van oppositie rekening mee houden. Deze factoren zullen, los van de mate waarin de PvdA als oppositiepartij 'dingen voor elkaar kon krijgen', hebben bijgedragen aan de Nieuwe Bestuursstijl van de afgelopen periode.

Meer in het algemeen kan worden gewezen op het *momentum* van 2010. Er was sprake van een zekere aanloop door de alarmerende bestuurskrachtmetingen. In 2006 had de coalitie ook al geprobeerd om de bestuursstijl open te breken. Het raadsonderzoek achter het rapport *Leiden, stad van ambities* en de zoveelste felle campagne over de Rijngouwelijjn droegen bij aan een breder gevoel dat het echt 'anders' moest. Er was een sterke behoefte aan een periode van depolarisatie en afronding van een aantal langdurig slepende kwesties. In dit verband moet ook gewezen worden op de persoonlijke stijl van de belangrijkste politieke actoren in de afgelopen periode. Afgaande op hoe die door anderen werd omschreven, was ook dat een succesfactor. Een persoonlijke stijl van raadslidmaatschap die afwijkt van de profielschets van een barricaden beklimmende actievoerder sluit immers heel nauw aan bij het soort gedrag waar het Bestuursakkoord op rekt.

6.4 Positie van de SP: overtuigd met een achterdeur

Bij het duiden van de relevante factoren in de afgelopen periode, neemt de opstelling van de SP een bijzondere plaats in. Klassieke coalitietheorie voorspelt voor de SP in Leiden immers eerder de wens om in een links college de boel dicht te zetten ten faveure van zoveel mogelijk links beleid dan wel in de oppositie de verschillen zo breed mogelijk uit te meten om bij de volgende verkiezingen beter te scoren.¹⁷ De vraag is dan ook waarom de SP niet heeft aangestuurd op een links college of meer afstand heeft genomen van het college dat er uiteindelijk kwam. Onder de redenen waarom de Leidse SP zich toch zo opstelde als ze heeft gedaan, neemt een sterk persoonlijk *commitment* van de fractie(leiding) een voorname plaats in. Daaronder ligt de overtuiging dat politieke maximalisatie via een links college op een krappe coalitiemeerderheid op *lange* termijn niet het beste beleid voor de stad oplevert en ook niet de meest linkse uitkomsten genereert. Daarentegen zal een zuivere procedure, zo gaat de redenering, de discussie bij de inhoud bewaren, het beste in iedereen naar boven brengen en duidelijk maken waar partijen zich in politiek opzicht daadwerkelijk bevinden.

Voor de positie van de SP zijn verder twee andere factoren van belang: de mogelijkheid om bij gelegenheden samen met D66 'over links' te gaan, en de mogelijkheid om niet mee te stemmen met een overigens wel beslissende meerderheid van VVD, CDA en D66. Een compleet beeld van het aantal keren dat de besluitvorming daadwerkelijk 'over links' is gegaan, kon binnen de beperkte kaders van dit onderzoek niet verzameld worden. De cijfers uit de begroting bieden wel een beperkt beeld, en bij een meer kwalitatieve analyse van de achterliggende stemmingen lijkt de verdeling van het grote geld toch snel *coalitiesache*. Maar er zijn zeker voorbeelden van politiek geprofileerde

¹⁶ NRC, 27 maart 2010, 'D66 wil gemeenten anders gaan besturen.'

¹⁷ Tops 1990, interview Tops.

uitspraken die 'over links' worden gedaan, zoals de moties van GroenLinks over kraken. Die werden dan met de stemmen van VVD en CDA tegen aangenomen. Evenzeer zijn er voorbeelden van situaties waarin de SP meestemde met verworpen moties van de PvdA over huisbezoeken en tegenprestaties bij uitkeringen, hoewel de wethouder deze moties met toezeggingen overbodig had proberen te maken. Deze mogelijkheid om toch voor dit soort moties te kunnen stemmen, zal zeker hebben bijgedragen aan het minder diep inslijten van de kloof tussen oppositie en coalitie. In totaal heeft de SP in de afgelopen periode in ongeveer 10% van de gevallen alleen gestaan ten opzichte van de coalitiepartijen in de afgelopen periode. Dat is evenwel evenveel als het percentage van GroenLinks in de periode 2008-2010.

6.5 VVD en CDA: zaken doen in een Beleidsakkoord en via het college

VVD en CDA zijn altijd vrij duidelijk geweest over hun houding ten aanzien van het Bestuursakkoord. Beide partijen zijn zeker niet tegen en waarderen de verbeterde verhoudingen en bredere meerderheden, maar houden de uiteindelijke reden om een wethouder te leveren toch bij de wens om elementen uit het verkiezingsprogramma te realiseren. Al bij zijn herbenoeming in 2010 markeerde wethouder De Haan (CDA) dat de stad in zijn ogen meer verdiende dan een a-politiek zakencollege en dat hij persoonlijk ook een meer missionaire taakopvatting had dan enkel scenario's voorbereiden. Voor partijen met een dergelijke insteek zijn twee elementen van belang: in het Beleidsakkoord moet voldoende reden zitten om aan de constructie te deelnemen en gedurende de rit moet het mogelijk zijn voor een wethouder om een deal met zijn coalitiegenoten te sluiten. Juist aan die twee elementen is tegemoet gekomen.

Zoals Louwerse al bij het duiden van het Beleidsakkoord liet zien, is de bijdrage van met name de VVD alsook het CDA aan het Beleidsakkoord redelijk goed zichtbaar. En toen de verhouding tussen raad en college in de plooi viel waarin een deal in het college ook een deal in de raad was, werd ook aan het tweede onderdeel van de wens van beide partijen tegemoet gekomen. In dit kader werd door anderen ook gewezen op de bestuursstijlen van de betrokken wethouders waarin het zakendoen in collegeverband een grote rol speelt. Bovendien hadden de beide wethouders onderwerpen in hun portefeuille die hen en hun partijen (gezamenlijk) zeer aangelegen waren. Bij het onderscheiden van de factoren die bijgedragen zullen hebben aan de resultaten van de achterliggende periode, kan dus ook worden gewezen op de mogelijkheid die de Nieuwe Werkwijze voor CDA en VVD heeft gelaten om 'op hun eigen manier' politiek kapitaal te verzilveren.

6.6 Conclusie: verschillende factoren

Zo resteert een genuanceerd beeld. Enerzijds valt inderdaad niet uit te sluiten dat het beperkte Beleidsakkoord en het Bestuursakkoord zoveel ruimte voor de oppositie hebben gecreëerd dat het daadwerkelijk een periode van 'Samen Leiden' is geweest. Voor hardere conclusies zou op basis van meer vergelijkingsmateriaal moeten worden beoordeeld wat de rol is geweest van de andere factoren, zoals een zetelverdeling met 10 pragmatische zetels in het midden, het *momentum* van 2010, waarin de wens om het anders te doen breed werd gedeeld, de persoonlijke stijlen van de fractievoorzitters en hun onderlinge verhouding, de specifieke opstelling van de Leidse SP en mate waarin VVD en CDA op hun eigen wijze zaken hebben kunnen blijven doen.

7. Aanknopingspunten in de literatuur en ervaringen van elders

Bij het spiegelen van de Leidse ervaringen aan de literatuur en de ervaringen van elders viel een viertal punten op:

7.1 *Democratie is niet uitgevonden voor de bestuurskracht*

Allereerst is het opvallend dat een deel van de klachten over de politieke cultuur opgehangen werd aan klachten over de bestuurskracht. Juist voor het vermogen om een besluit te nemen was de aanhoudende politieke *overdrive* een gevaar. Andersom werd in de Bestuurskrachtmetingen opgemerkt dat de Nieuwe Bestuursstijl in zichzelf een vergelijkbare bedreiging voor de bestuurskracht kan gaan vormen, omdat het gebrek aan samenhang als gevolg van wethouderssolisme wordt vervangen door een gebrek aan samenhang als gevolg van permanent wisselende meerderheden. Deze zorg voor de gevolgen van de nieuwe werkwijze voor de bestuurskracht heeft een theoretische basis. Korsten en Schoenmaker theoretiseerden in 2008 over wat een college tot een 'sterk college' maakt, en werkten dat uit in 37 adviezen.¹⁸ De Nieuwe Bestuursstijl scoort daar in zijn opzet niet goed op. Minder wethouders voorkomt versnippering van portefeuilles, een krappe coalitie is een hechtere coalitie, voor een sterk college is een coalitieakkoord gewenst en bovenal heeft een sterk college als geheel een eigen visie die verschil maakt. Een sterk college, kortom, is in de ogen van Korsten en Schoenmaker een college dat politieker is dan het Bestuursakkoord uitdraagt. Overigens tekenen de auteurs hierbij in onze ogen terecht aan dat er op andere gronden goede redenen kunnen zijn om het debat toch meer terug in de raad te leggen, hoe onsympathiek de term 'zwak college' dan ook mogen klinken.

Bestuurskracht en nieuwe werkwijze vertonen dus zeker overlap, maar lopen ergens uit elkaar. Democratie is tenslotte ook niet uitgevonden voor de bestuurskracht, maar ten behoeve van de legitimiteit van het openbaar bestuur. Zoals een teveel aan democratie de bestuurskracht kan verstoren zo kan een teveel aan bestuurskracht de democratie verstoren. We hebben niet de indruk dat de bestuurskracht en de democratie tegenover elkaar zijn komen te staan in de afgelopen periode. Eerder het omgekeerde lijkt het geval: ook de aanvankelijk juist op het punt van de bestuurskracht sceptische burgemeester constateert achteraf dat zijn vrees niet bewaarheid is geworden; er is de afgelopen periode juist veel werk verzet. Maar voor de doorontwikkeling van het Bestuursakkoord zou het goed zijn als er een aparte as ontwikkeld wordt waarop het functioneren van de Leidse politiek gescoord wordt op de kwaliteit van het democratisch proces in het algemeen en/of de idealen achter het Bestuursakkoord. Het behoud van bestuurskracht is daar een onderdeel van, maar ook de meer democratische waarden van transparantie en het gelegitimeerd afwikkelen van belangenconflicten. Voorspelbare raadsdebatten, ook de felle, zullen voor de beleidscyclus van weinig waarde zijn, maar kunnen soms wel constitutionele waarden dienen. Een aanknopingspunt voor deze discussie is het gebruik van scenario's. Beleids technisch 'zinloze' scenario's kunnen mogelijk wel een goed democratisch verantwoordingsdebat faciliteren.

7.2 *Klassieke politieke vakbekwaamheid*

In lijn hiermee ligt de tweede observatie van Van Schendelen, Nederlands eerste informateur op lokaal niveau. Hij merkte op dat 'een beperkt akkoord met wisselende meerderheden (ook) in Nederland steeds vaker (zoals vroeger) nodig zal zijn (lokaal, regionaal, nationaal) en ook grote voordelen biedt voor de partijen. Al bij collegevorming komt deze optie op tafel. De cruciale variabele is dan het bezit van '(klassieke) politieke vakbekwaamheid' tot permanente onderhandelingen, welk bezit in Nederland m.i. moet worden herontdekt.' Leiden is in de afgelopen periode rondom het Bestuursakkoord precies hiermee bezig geweest. Twee punten springen eruit. Ten eerste een zoektocht naar het sluiten van een Beleidsakkoord dat zowel bruikbaar is om richting

¹⁸ Korsten en Schoenmaker 2008.

te geven aan het gemeentebestuur als voldoende openheid biedt voor nadere politieke uitwerking op de details. Ten tweede een zoektocht naar een begrotingscyclus met een voldoende 'vast deel' en een voldoende 'vrij deel', gecombineerd met de zoektocht naar de mate van transparantie over het vaste deel.

Depla wees in dit kader op de heilzame werking van het 'procedureren' van dit soort processen. Het Bestuursakkoord kan worden gewaardeerd als juist een stap in die richting, het bevestigt – voor een deel – de overeenstemming die bestaat over de *wijze waarop* de inhoudelijke politieke prioritering zal plaatsvinden. In het verlengde van deze benadering zou zelfs het vooraf meer vastleggen van de wijze van samenstelling van de coalitie (zoals het Bestuursakkoord feitelijk deed door het ideaal van afspiegelingscollege te bevestigen) de afwikkeling van de inhoudelijke afstemming kunnen bespoedigen.

7.3 Persoonlijke stijlen

Een derde aanknopingspunt waarop de theorie van waarde kan zijn voor het Leidse experiment is het verder op formule brengen van het persoonlijke element. In nogal wat interviews werd gewezen op de combinatie van de persoonlijke stijlen van de verschillende politici in de raad. Andersom werd weleens opgemerkt dat de bestuursstijl van (sommige wethouders in) het college niet op alle punten even goed bij de idealen van het Bestuursakkoord paste. Deze observaties kunnen verder worden geholpen met de bestuurskundige traditie om 'bestuursstijlen' te onderscheiden. Uitgedrukt in bestuursstijlen ligt het werken met scenario's veel minder voor de hand bij een wethouder van het type 'leider', dan bij iemand die meer past bij de stijl van een 'beheerder' of een 'manager'. Wat voor een wethouder persoonlijk geldt, geldt ook voor een college als geheel. Bij de doorontwikkeling van de nieuwe werkwijze zou kunnen worden geïnventariseerd wat de bijbehorende bestuursstijlen voor de wethouders en de ideale combinatie in het college is.

7.4 Participeren kun je leren

Een vierde aanknopingspunt is de aanhoudende aandacht voor wat vroeger 'dagelijkse democratie' heette, maar nu ook wordt aangeduid als 'participatieve democratie' of zelfs als 'doe-democratie.' In de bestuurskunde wordt het tegenwoordig aan de man gebracht als 'de Brusselse methode'. Inzet is telkens het organiseren van expertise en draagvlak aan het begin van het beleidsproces, wat ze in Brussel 'comitologie' noemen, met zogenaamde 'groenboeken' om het probleem te analyseren en 'witboeken' om de oplossingen te inventariseren. De relevantie in het kader van dit onderzoek is de theorie die voorspelt dat de politiek tegenstellingen groter maakt dan ze op straat daadwerkelijk zijn. Politiek doet uit zijn aard aan *agonizing*. Maar als 'de straat' het al eens is, neemt de neiging in politieke arena om tegenstellingen aan te wakkeren af. Op die manier zou goed georganiseerde participatie van burgers veel zuurstof voor politiek onheilig vuur kunnen wegnemen. Voorbeelden van gemeenten die hier goede resultaten mee hebben geboekt zijn Dordrecht, Peel en Maas en met name Zeist – waar ze een bezuinigingsopgave van 6 miljoen (10 procent van het niet-autonome deel van hun begroting) aan een 'bezuinigingsdialoog' hebben overgelaten. Geïnspireerd op de Brusselse methode werden groepen 'experts' (zowel gewone burgers als meer directe *stakeholders*) uit de samenleving gegroepeerd rond overkoepelende thema's. Onder de procesbegeleiding van een ambtenaar ontwikkelden zij eerst groenboeken om de problemen in kaart te brengen en de context te analyseren. De resultaten daarvan werden door het college besproken, waarbij ook de raad om *input* werd gevraagd. Daarna werd de opgave weer teruggelaid in de expertgroepen die gedurende drie sessies in witboeken voorstellen ontwikkelden om te bezuinigen. Die voorstellen zijn later grotendeels door de raad van Zeist zijn overgenomen.¹⁹

¹⁹ Dit proces is beschreven in *Lopen onder water*. In opdracht van de gemeente Zeist heeft Frans Bromet een documentaire over het resultaat gemaakt die op Youtube is geplaatst. ('*De kracht van de samenleving en het lef van Zeist om er gebruik van te maken.*')

Het Bestuursakkoord voorzag in het voornemen om gezamenlijk tot het formuleren van een vorm van publiekspolitiek te komen. Er is in de afgelopen periode ter uitvoering daarvan een Participatieverordening vastgesteld. En er zijn ook concrete voorbeelden die in een ontwikkeling in deze richting wijzen: de Cultuurnota is van onderop vastgesteld en uiteindelijk unaniem aangenomen, het Singelpark komt vanuit de stad en is niet gepolitiseerd en het Stadslab ontwikkelt project na project. Op dit punt is in de interviews ook veel enthousiasme te proeven; het geldt (naast het nog verder terugdringen van de afspraken) voor een aantal respondenten als de weg voorwaarts voor de Nieuwe Werkwijze. In de literatuur is participatiedemocratie zeer in de belangstelling komen te staan. Daarbij wordt ook het vermogen om moeilijke besluiten te nemen genoemd. Bij het doorontwikkelen daarvan zou de raad zich kunnen bezinnen op de constitutionele grenzen van dergelijke participatie. Wat zijn de waarborgen voor democratische inclusiviteit, representativiteit en verantwoording? Tot op welke hoogte mag de raad het doorhakken van de werkelijke politieke knopen weer terugleggen in de stad?

8. Gebruikte bronnen

Leiden

'Leegloop uit de Raadszaal', uitzending *Zembla* december 2001

M. Schoenmaker, *Bestuurlijk gedonder, Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland 1998-2010*, (diss. UM), Nijmegen: Wolf 2011

K. Abma & A.F.A. Kosten, 'De bestuurskracht van de gemeente Leiden: herhaalde meting', in: A.F.A. Korsten, K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft: Eburon 2007

Marijn Eijkelhof, *Minder afspraken, meer debat? Een kwantitatief onderzoek naar de effecten van een compacter coalitieakkoord*, (Bachelorscriptie Politicologie UL) 2013

Roeland van der Meij, *De nieuwe werkwijze van de Leidse gemeenteraad*, (Bachelorscriptie Politicologie UL) 2013

Eva ten Brink, *Nieuwe politiek in Leiden*, (Bachelorscriptie Politicologie UL) 2013

Flemming van de Graaf, *Minder groot coalitieakkoord, betere beloftevervulling?*, (Bachelorscriptie Politicologie UL) 2013

Door bovengenoemde studenten verzamelde data over stemverhoudingen in de Leidse raad tussen 2006 en 2013

Interviews met Keereweer, raadslid PvdA, fractievoorzitter, Van Ette, raadslid PvdA, Kos, raadslid GroenLinks, fractievoorzitter, De Haan, wethouder CDA, Bootsma, raadslid D66, Van der Kraats, raadslid SP, De Graaf, raadslid SLO, Strijk, wethouder D66, Laudy, fractievoorzitter VVD, Bonestroo, raadslid CDA, Teeuwen, fractievoorzitter SP

Interviews met Van der Vlist, raadsgriffier, Smit, ambtenaar financiën, Heijnen, commissiegriffier commissie Financiën, Lenferink, burgemeester

Algemeen

M. Schoenmaker, *Bestuurlijk gedonder, Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland 1998-2010*, (diss. UM), Nijmegen: Wolf 2011

P.W. Tops & A.F.A. Korsten, *Collegevormen in Nederlandse gemeenten (1970-1982)* (Bestuurskundige beschouwingen deel 4), Amsterdam: Kobra 1984

G. Schouw & P.W. Tops, *Stijlen van besturen*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas, 1998.

P.W. Tops, *Afspiegeling en afspraak, coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*, VUGA 1998

B. Becker & M. Boogers, *Bestuursakkoorden vergeleken, Inhoudsanalyse van 150 lokale bestuursakkoorden*, Tilburg, 2006

H-P Lassche, 'Dertig coalitieakkoorden vergeleken,' *VNG-Magazine* 14/05/2010.

P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en Regeringsprogrammas*, SDU uitgeverij 1988

R. Idema, *Diversiteit in coalities: Lange Termijn Planning in Gemeentepolitiek*, bachelorscriptie Universiteit Twente

B. Denters, *Collegevorming in Overijssel*, Kennisinstituut Stedelijke Ontwikkeling, februari 2010, (Stad en Bestuur, No. 8)

M. Schoenmaker & A.F.A. Korstens, *Sterke Colleges*, Den Haag: Overheidsmanagement 2008

A. Schepers & L. van der Toorn, *Lopen onder water*

Interviews met Tops (Universiteit Tilburg), Van Schendelen (Erasmus Universiteit Rotterdam), Depla, (Gemeente Heerlen)

9. Verslag lagerhuisdebat raadsconferentie

Stelling 1: 'De nieuwe bestuursstijl werd gemaakt door de oppositie.'

Keereweer (PvdA): Zonder oppositie was het inderdaad niet gelukt. Maar het gaat veel te ver om te zeggen dat het ook door de oppositie gemaakt is, want als je niets gegund wordt of niets voor elkaar krijgt heb je natuurlijk wel een probleem. Dus ik denk niet dat deze stelling klopt.

Van Ette (PvdA): Ik denk dat de stelling in het begin zeker wel waar is geweest. We hebben namelijk een stijl gezien bij de oppositie die minder 'hijgerig' is. Op het moment dat er iets aan de hand is, is het niet meer zo dat iemand onmiddellijk met wapperende jaspanden een motie van wantrouwen wil indienen. Dus ik denk dat wanneer je ook vertrouwen geeft aan een college waar je niet zelf inzit, die mensen hun ding laat doen, het bestuur daarmee inderdaad een stuk succesvoller kan zijn.

Voermans: Twee belangrijke zaken zijn natuurlijk de bijzondere vorm van unanimiteit in de besluitvorming en dat de oppositie soms een soort *opt-in* beleidsaandeel kan hebben. Dus als oppositie heb je toch de kans om gedurende de rit een stevig deel van je programma te verwezenlijken. Heeft het idee dat de oppositie dus kansen blijft hebben nog een rol gespeeld in het ontstaan van deze nieuwe bestuursstijl?

Van Ette (PvdA): In het begin van de rit speelde dat sterker een rol dan een het einde. Aan het einde werden er meer dichtgetimmerde afspraken gemaakt. Wat ik belangrijk vond is dat we als oppositie, laat ik voor mezelf spreken, niet gehandeld hebben met als doel het college omver te halen. Dus alles op z'n merites beoordelen, niet omdat het nu eenmaal kan wethouders te laten vallen.

Voermans: Is dat strategie of psychologie geweest?

Van Ette (PvdA): Dat is een strategie geweest.

De Graaf (SLO): In het begin was het inderdaad koek en ei. Wat ik wel even gezegd wil hebben is dat aan het einde vooral de grote onderwerpen dichtgetimmerd waren, voor de kleine onderwerpen was dat minder het geval. Terwijl ik vind dat je bij afspraken op lange termijn de flexibiliteit moet hebben binnen het college, binnen de coalitie en binnen de oppositie om toch wijzigingen aan te kunnen brengen. En dat viel me toch het meeste tegen aan het einde, dat dat niet gedaan werd.

Teeuwen (SP): Die stelling is fout. Want die nieuwe bestuursstijl begon er juist mee dat we met z'n allen aan tafel zijn gaan zitten, alle partijen in principe. We hebben er naar gestreefd om alle partijen die vier zetels of meer hadden te betrekken bij het vormen van het bestuur. En de partijen die in de oppositie zijn terechtgekomen zijn de partijen die tijdens dat proces zijn afgefallen. Dus die hebben niet de nieuwe bestuursstijl gevormd. Dus de nieuwe bestuursstijl is niet gemaakt door de oppositie maar door de partijen die de coalitie-onderhandelingen hebben gevoerd.

Koek (D66): Om te voorkomen dat het een coalitie tegen oppositie discussie wordt, pak ik toch maar even de microfoon. Ik denk bijvoorbeeld dat wanneer de oppositie ervoor had gekozen om de afgelopen vier jaar vanuit de schuttersputjes alleen maar het college onder vuur te nemen, effectief besturen toch een stuk moeilijker was geweest. Ik heb het dan over de PvdA-fractie, GL en ook wel over de Stadspartij. Deze hebben toch vaak met de coalitie mee gestemd omdat ze het inhoudelijk eens waren met het college. In het verleden zouden zij misschien toch wel tegen hebben gestemd omdat je als oppositie tegen hoorde te zijn.

Ik ben het niet helemaal eens met de stelling omdat deze wel erg strak geformuleerd is, maar dat de oppositie daar wel een essentiële rol in heeft gespeeld, dat geloof ik wel.

Van Sandick (CDA): Ik denk dat het voor elke partij erg zoeken is geweest. Ik persoonlijk vond het een vermoeiende periode. Omdat je toch kijkt: waar gaan we nu heen? Je moest heel erg zoeken naar de manier waarop je jouw idee naar de commissie en naar de raad bracht. Ik denk dat elke partij daarnaar gezocht heeft en dus denk ik dat we met alle partijen de nieuwe bestuursstijl hebben gemaakt. Maar ik vond het wel een hele vermoeiende vorming, die niet altijd prettig was.

Voermans: In hoeverre hebben coalitie en oppositie elkaar weten te vinden bij tegenvallers gedurende de rit?

Van Meggelen (kandidaat-raadslid, PvdA): Ik wilde eigenlijk meer vragen, wat bedoelt mevrouw met vermoeiend?

Van Sandick (CDA): Het is vermoeiend geweest omdat je eerst de juiste vormen moest leren kennen. Het is natuurlijk niet zo dat wij dit werk acht uur per dag doen, we doen het erbij. En daarom heb je ook veel meer tijd nodig om als je eenmaal een motie hebt je af te vragen: hoe ligt dat nu eigenlijk bij de anderen? Het is niet zo dat dit allemaal in de raad wordt uitgewerkt.

Stelling 2: 'Het debat voeren we in de raad.'

Van Ette (PvdA): Ik denk dat dat zeker in het begin heel erg het geval was. Met name de debatten die zijn gevoerd over de Participatienota. Die zijn letterlijk allemaal in de raad gevoerd. In de raad is het toen ook tot een compromis gekomen waarbij uiteindelijk de oppositie het voorstel wel steunde en de VVD afhaakte.

Van Sandick (CDA): Daar wil ik nog wel even wat over zeggen. Ik vind dit namelijk geen correcte stelling in het kader van deze discussie. Ik heb het gevoel dat het niet alleen het debat in de raad is geweest, maar ook de gewijzigde wijze van debatteren in de commissies.

Van Haaster (D66): Mijn visie is inderdaad dat het debat is toegenomen en dat er veel meer openheid is voor nieuwe argumenten. De argumenten van indieners worden volgens mij meer dan vroeger het geval was gewogen. De beraadslagingen zijn ook voor iedereen zichtbaar en navolgbaar geweest. Dat heeft ook in bepaalde mate geleid tot een forse aanpassing van een aantal raadsvoorstellen. Ook is er een voorstel van het college verworpen met de opdracht met een nieuw voorstel te komen. Dat is volgens mij direct herleidbaar tot de nieuwe bestuursstijl.

Van Dongen (PvdA): Ik vind dat we binnen de commissies veel goede debatten hebben gevoerd, met name op de inhoud. Toch heb ik de afgelopen vier jaar in de raad niet echt een inhoudelijk debat kunnen voeren, tenminste met resultaat.

De Graaf (SLO): De nieuwe bestuursstijl is ontstaan vanwege de positie van D66. Verder denk ik dat de meeste debatten zijn gevoerd in de commissies.

Teeuwen (SP): Ik ben het wel eens met stelling 2 en ik geloof dat ik daar ook een bewijs voor kan leveren. Kijk maar naar de hoeveelheid besluiten die met algemene stemmen worden aangenomen en het aantal besluiten dat wordt aangenomen met andere stemmen dan de standaard coalitie-oppositie verhoudingen. Plus dat er ook veel voorstellen van de oppositie zijn aangenomen die geld kosten. Dat is altijd wel een aanwijzing dat de oppositie daadwerkelijk invloed heeft op het beleid. Dus in dat opzicht zie ik een machtsverschuiving van het college naar de gemeenteraad. Voorheen waren de afspraken veel meer dichtgetimmerd, die waren immers al gemaakt. Het grote voordeel van het debat voeren in de raad voor alle partijen is dat je je positie kunt vasthouden. Je hoeft geen compromis uit te leggen of dingen te verkondigen waar je het niet mee eens bent.

Keereweer (PvdA): Zo dichtgetimmerd was het volgens mij niet. Als je naar de cijfers van Geerten kijkt zie je dat met name de VVD in het begin niet erg senang was met het hele gebeuren. En gaandeweg zie je dat veranderen, er wordt steeds meer naar bredere coalities gezocht.

Koek (D66): Er was volgens mij inderdaad meer ruimte om over onderwerpen buiten het Beleidsakkoord afspraken met de oppositie te maken.

Van Ette (PvdA): Dat is een perceptie die volgens mij niet klopt. Bij een van de belangrijkste stemmingen van het jaar hebben we bijvoorbeeld niets meer kunnen veranderen. Dan houdt het ook voor de oppositie toch op .

Boogaard: Het is lastig om uit de cijfers af te leiden waar de oppositie zich precies bevindt. Er zijn wel voorzichtige bewegingen.

Van Haaster (D66): Ik heb nog een vraag aan de onderzoekers of zij ook onderzocht hebben hoe het stemgedrag is geweest van de partijen over de perspectiefnota's zelf. Want als je dat als een graadmeter zou beschouwen voor die bestuursstijl en het succes daarvan zou kunnen afmeten is dat beter dan alle moties en amendementen.

Van Ette (PvdA): Wij waren eerst tegen de perspectiefnota, maar niet tegen de begroting.

Van Sandick (CDA): Wat ik nog wel even op wil merken, is dat het ook niet zo gek is dat het aan het einde een stuk rustiger lijkt. Omdat je dan bij iedereen kunt gaan kijken wat die rust brengt en niet zozeer dat er opeens een coalitie met z'n allen is.

Keereweer (PvdA): Nu lijkt het toch alsof de besluiten in de raad alleen maar bepaald worden door de inhoud. Ik denk dat dat volstrekt niet het geval was. Als je ook kijkt naar de intermenselijke verhoudingen die gewoon volstrekt bedorven waren. Het had wel een beetje met de inhoud te maken maar er werden vooral spelletjes gespeeld. Vaak moesten wethouders op handen en voeten door de raadszaal kruipen om maar te kunnen aanblijven, dat heeft niks met inhoud te maken maar met hoe je met elkaar omgaat.

Koek (D66): Ik wil graag nog even een opmerking maken over de cijfers. Een begroting is eigenlijk een bijzonder soort besluit. De druk dat het uiteindelijk wel moet worden aangenomen speelt dan namelijk altijd mee. Je kunt het natuurlijk hebben over moties en amendementen maar het risico is dan dat er geen meerderheid meer is die met het resterende stuk instemt.

Stelling 3: 'Een deal in het college is een deal in de raad.'

Van Dongen (PvdA): Ik vond dat dat ook zo was. Ook vond ik het prettig met name van de SP dat zij dat ook gelijk zeiden. Daarin waren ze erg transparant.

Koek (D66): Het is ook niet per definitie zo dat als een voorstel in het college aangenomen is dat dit dan ook voor de raad geldt.

Van de Luit (D66): Er zijn veel meer belangen dan alleen het partijpolitieke belang, het gaat uiteindelijk om het stadsbelang.

Teeuwen (SP): Deze stelling gaat over de vraag of de macht bij het college of bij de raad ligt. Daarin hebben we toch echt een verschuiving, een correctie gezien. Voorheen lag de macht heel erg bij het college. Nu geeft de raad richtlijnen aan het college die deze dan verder mag uitwerken. Maar de macht ligt dus uiteindelijk weer meer bij de raad.

Laudy (VVD): Ik vind het lastig om iets over deze stelling te zeggen. Wel denk ik dat er een breed gedragen besef heerste dat het anders moest.

Stelling 4: 'Volgende keer helemaal geen beleidsafspraken meer.'

Keereweer (PvdA): Ik ben daar een groot voorstander van. En ik vind het ook helemaal niet nodig. Ik zou zeggen dat je zoveel vertrouwen moet hebben in je coalitie dat beleidsafspraken niet nodig zijn. Ik denk dat het veel beter is om te praten over de samenstelling van het college. Wat voor mensen gaan daar inzitten en wat zijn dat voor 'gasten'? Zijn dat teamplayers of zijn het een stelletje 'klojo's'? Als er in het college namelijk een goed team zit kunnen ze de conflicten ook oplossen.

Koek (D66): Ik ben het daar ook mee eens. Voor ons als D66 was het ook niet erg dat er niet zoveel waarde werd gehecht aan beleidsafspraken. Dus wat mij betreft is het prima maar ik betwijfel of het ook zal lukken.

Keereweer (PvdA): Als je toch kijkt naar wisselende meerderheden hoef je dat ook niet op te schrijven. Het verstoort toch wel een beetje het uitgangspunt dat je hebt.

Teeuwen (SP): Dat is wel een lastige stelling. We hebben in het begin kritiek gehad omdat we veel te weinig afgesproken hadden. Waardoor ambtenaren geen duidelijke koers voor ogen hadden wat ze moesten doen. Nu heb ik wel het idee, zoals ik er nu tegenaan kijk, dat het wel belangrijk is om de doelstellingen goed met elkaar af te spreken. Bijvoorbeeld afspraken over het minimabeleid en belastingverhogingen zijn afspraken die ons echt geholpen hebben. Dat geeft namelijk richting aan de koers die je als coalitie zou moeten varen. Dus ik geloof niet in helemaal geen beleidsafspraken. Ik hecht zeel veel waarde aan gemeenschappelijke doelstellingen en ik hecht ook best wel veel waarde aan het symbolische gedeelte ervan. Dat is ook wel bepalend geweest voor de sfeer en de verhoudingen.

Van Dongen (PvdA): Ik ben wel verbaasd dat de partijvoorzitter van de SP zoveel vertrouwen heeft in beleidsafspraken.

Laudy (VVD): Ik vind het heel erg leuk om met jullie te praten over 'geen beleidsafspraken meer' maar dat gaat niet gebeuren. Mijn analyse is juist dat op de momenten dat het knelde er te weinig

afspraken waren of dat deze afspraken onduidelijk waren of multi-interpretabel. Juist als je kijkt naar de afspraken in het akkoord zie je dat die heel veel ruimte open lieten. Ik denk dat als je wisselende meerderheden wil je juist bepaalde, scherpomlijnde, afspraken moet maken waarbuiten dan valt te onderhandelen. Dat werkt denk ik beter dan helemaal geen afspraken maken.

Lenferink (burgemeester): Wat ik hier nog wel even in wil brengen is dat het, denk ik, verstandig is om inderdaad toch een aantal dingen af te spreken. De bevolking moet toch kunnen weten wat het nieuwe college nu eigenlijk wil. Daarnaast komt het ambtelijk apparaat ook veel trager op gang bij gebrek aan duidelijke afspraken. Daarom denk ik dat je een midden moet vinden tussen helemaal geen beleidsafspraken en dichtgetimmerde akkoorden.

Stelling 5: 'Wisselende meerderheden beginnen in een brede coalitie, breder dan nodig voor een wisselende meerderheid.'

Van Ette (PvdA): Ja ik denk dat dat wel klopt. Ik denk dat de SP heel slim gebruik heeft gemaakt van het feit dat zij getalsmatig niet nodig waren in het college. Ik neem ook aan dat dit gebeurde met de instemming van de andere coalitiepartijen, zodat hier ook geen brokken van kwamen. Al speelde dit geloof ik het begin sterker dan later het geval was. Het CDA was getalsmatig ook niet nodig maar die hebben er minder gebruik van gemaakt.

Koek (D66): Ik moet zeggen dat ik in het begin verwachtte dat het vaker zou gebeuren dan dat het feitelijk gebeurd is.

Boogaard: gemiddeld 10 procent over de hele periode.

Voermans: Het is ook zo dat de bestuurskundige theorieën over een *oversized* coalitie niet echt zijn opgegaan in verband met de wisselende meerderheden.

Teeuwen (SP): Deze stelling snap ik niet helemaal. Wel vraag ik me af hoe je nu een goed daadkrachtig bestuur neerzet in een college. Ik denk ook dat beter zou zijn om meer politieke verantwoordelijkheid bij het college weg te halen. Ik vind het in het verband van een *oversized* coalitie wel belangrijk om op te merken dat het goed is om zo veel mogelijk partijen te betrekken bij de coalitievorming.

Van Sandick (CDA): Ik denk dat je ook praktisch moet kijken naar de vraag van wat er gebeurt als er heel veel partijen in de coalitie zitten met de verdeling van het aantal wethouders.

Van Dongen (PvdA): Ik heb nog wel een vraag voor de SP. Hoe ziet deze partij de verdeling van de wethouders?

Teeuwen (SP): Pas in de laatste fase van de onderhandelingen komen de partijen met hun wethouders. Er wordt dan op het einde een aantal mensen naar voren geschoven die samen een team moeten vormen. Ik vind dat niet erg handig.

Van Ette (PvdA): Ik heb nog een toelichtende vraag op deze stelling. Zou je dan liever een soort van systeem willen met een aantal kandidaten die dan eventueel ook weggestuurd kunnen worden?

Teeuwen (SP): Ja

Laudy (VVD): Ik denk dat de stelling in zoverre klopt dat wisselende meerderheden een te grote coalitie kunnen voorkomen.

Stelling 6: 'Al voor de verkiezingen een nieuw Bestuursakkoord sluiten'.

De Graaf (SLO): Het is een goed idee en een slecht idee. Het is een goed idee als je het daarna weer gelijk overboord kan gooien. Omdat je natuurlijk enorme verschuivingen kan krijgen.

Keereweer (PvdA): Ik denk dat je helemaal geen nieuw Bestuursakkoord nodig hebt. Het lijkt mij namelijk niet juist dat het akkoord helemaal afhankelijk is van de meerderheden in de raad.

Verschoor (D66): Het hangt natuurlijk wel af van de vraag of het gaat om een Bestuursakkoord of een Beleidsakkoord.

Laudy (VVD): Na de verkiezingen is er sprake van een andere zetelverdeling en ik vind ook dat de nieuwe meerderheid dat ook tot uitdrukking moet kunnen brengen in een nieuw Bestuursakkoord.

Van Haaster (D66): Ik denk dat je met name afspraken wil maken over de manier waarop je met elkaar samen wil werken. Je kunt bijvoorbeeld wel een Bestuursakkoord maken dat vooruit loopt op het Beleidsakkoord. Ik vind ook dat het huidige Bestuursakkoord alleen uitgaat van de raadszaal en

gemeenteraad terwijl ook het college, het ambtelijk apparaat en de hele gemeente daarbij moet worden betrokken.

Teeuwen (SP): Er valt voor beide zienswijzen iets te zeggen. Wat ik er nog aan toe wil voegen is dat ik het hele proces van coalitievorming als zwaar maar wel als zeer bepalend voor de inhoud van het beleid en de onderlinge sfeer heb ervaren. Ik weet niet of het gelukt was als wij na de verkiezingen heel erg aan het Bestuursakkoord hadden vastgehouden.

Koek (D66): Mijn afsluitende opmerking is dat wat er wel en niet wordt opgeschreven ook een geest uit de fles is die je er niet meer in krijgt in de volgende raad.

Voermans: Het is duidelijk dat er in de afgelopen vier jaar qua stijl, sfeer en chemie iets onomkeerbaar is veranderd in de raad. Het is natuurlijk ontzettend knap dat dat gebeurd is. Verder is ons tijdens het onderzoek ook de transparantie opgevallen. Alle fracties en wethouders hadden een hele open houding.

