De opdracht
Vrijdag 29 april benaderde burgemeester Marian van de Weele mij met de vraag of ik bereid ben op te treden als onafhankelijk procesbegeleider in de verkenning naar een nieuw college van de gemeente Waterland. Onderdeel van deze verkenning is onderzoek naar de (on)mogelijkheden van een bestuursakkoord. Mogelijk zou hier de rol van formateur van een nieuw te vormen college van burgemeester en wethouders in Waterland op volgen. De gezamenlijke fracties zijn opdrachtgever. Als termijn voor een eerste duiding geldt 12 mei omdat dan de raad bijeenkomt.

Op maandag 2 mei heb ik deze opdracht aanvaard met de kanttekening vanaf 5 mei beschikbaar te zijn.

Stand van zaken voor verkenning
De uitslag van de verkiezingen van 16 maart 2022 hebben geleid tot de volgende uitslag.
WaterlandNatuurlijk 5 zetels (+2)
GroenLinks 3 zetels (gelijk)
CDA 3 zetels (-1)
VVD 2 zetels (-1)
D66 2 zetels (gelijk)
PvdA 2 zetels (gelijk)
De coalitie bestond de afgelopen bestuursperiode uit CDA, GroenLinks, D66 en PvdA. De oppositie bestond uit VVD en WaterlandNatuurlijk.

Op basis van deze verkiezingsuitslag heeft WaterlandNatuurlijk het initiatief genomen om tot een nieuwe coalitie te komen. De onderhandelingen richtten zich aanvankelijk op een coalitie van WaterlandNatuurlijk, VVD en PvdA. Gaandeweg het proces is D66 op uitnodiging aangeschoven aan de onderhandelingstafel. Uiteindelijk zijn deze onderhandelingen op 22 april vastgelopen.
Andere opties werden op dat moment om verschillende redenen (zie document van onderhandelaars Waterland Natuurlijk van 25 april) niet verder onderzocht. Aan de genoemde oorzaken van het mislukken van deze fase van coalitievorming ga ik in het kader van deze opdracht voorbij.

Bestuursakkoord
Na het vastlopen van de onderhandelingen heeft WaterlandNatuurlijk een voorstel neergelegd om te komen tot een bestuursakkoord. Alvorens hier verder op in te gaan geef ik eerst een exacte definitie van het bestuursakkoord.

Met het bestuursakkoord wordt door WaterlandNatuurlijk (met steun van de VVD) bedoeld een coalitieakkoord dat zich beperkt tot het benoemen van collegepartijen. Aan partijen wordt dus gevraagd deel te nemen aan het bestuursakkoord waarna er uit of op voordracht van de deelnemende partijen wethouders worden aangedragen voor het college.
Er is geen coalitie die zich verbindt op inhoud. Ieder onderwerp dat behandeld wordt in de gemeenteraad wordt als “vrij” onderwerp beschouwd.

Daarbij wordt het college wel opgedragen om aan de raad in het eerste jaar kaders en richtinggevende standpunten voor te leggen over in ieder geval een aantal onderwerpen (zie document Bestuursakkoord 2022 – 2026 zoals door WaterlandNatuurlijk opgesteld).

Het bestuursakkoord verschilt dus in die zin van een raadsakkoord dat er inhoudelijk geen afspraken worden gemaakt. Ieder onderwerp is vrij.

Gesprekken
Op 5 en 6 mei heb ik met alle zes partijen gesprekken gevoerd. Hierbij waren steeds twee vertegenwoordigers van de partijen aanwezig, van één partij was één vertegenwoordiger aanwezig. Bij de gesprekken werd ik ondersteund door Koen Vanhellemont van de griffie van Waterland. De gesprekken waren vertrouwelijk. Dit bood een “veilige” omgeving om de ontstane situatie te duiden. De gesprekken waren plezierig en openhartig.
Afsluitend heeft er een plenaire bijeenkomst plaatsgevonden. Hier is afgesproken dat ik op 10 mei de bevindingen van mijn verkenning met de fracties deel en dat deze bevindingen in het kader van deze opdracht geen concreet voorstel omvatten. Doel is om op korte termijn een keuze te maken tussen het vormen van een college op basis van coalitieonderhandelingen of op basis van het bestuursakkoord zoals voorligt.

Afweging bestuursakkoord
WaterlandNatuurlijk, met steun van de VVD, beoogt met het bestuursakkoord een verbetering van bestuurscultuur en bestuur via eigen gedrag van raad en college. Het is een poging om op voorhand niets “dicht te timmeren” en dualisme meer ruimte te geven. Het uitgangspunt is dat zoveel mogelijk fracties zich aansluiten. Er ontstaat dan een ‘coalition of the willing’ en dit zal organisch leiden tot een raadsakkoord. Aldus verwoord in het voorstel van WaterlandNatuurlijk. WaterlandNatuurlijk en VVD beschrijven hierin tevens een nare wij-zij cultuur tussen coalitie en oppositie, het spelen op de man en een onprettige onderlinge sfeer.

Zij dringen daarbij aan op het radicaal voor een andere werkwijze kiezen. Namelijk die van het bestuursakkoord. Dit biedt meer kansen op positieve verandering dan hier in een rustiger, al snel traag, tempo naar toe werken.

Uit de gesprekken blijkt dat er breed wordt erkend dat de bestuurscultuur om verbetering vraagt. Ook wordt ervaren dat hiertoe in de afgelopen periode wel stappen zijn gezet. De wij-zij cultuur wordt niet door een ieder even sterk ervaren, maar is voor allen herkenbaar. Opvallend (en positief) is dat alle gesprekspartners aangaven open te staan voor verbetering van die cultuur en hier ook actief aan willen bijdragen. Ook werd veelal aangegeven dat er waardering is voor de inspanningen van WaterlandNatuurlijk en dat hen de rol van initiatiefnemer richting een nieuw college toekomt.

Voor wat betreft het voorstel om nu met een bestuursakkoord te werken signaleer op dit moment onvoldoende draagvlak. Op zichzelf wordt een bestuursakkoord in de toekomst niet uitgesloten en staan partijen positief tegenover een verkenning of deze werkwijze bijdraagt aan krachtiger bestuur en een verbetering van cultuur.

Zoals hiervoor genoemd is er ook waardering voor de inspanningen om te werken aan een verbetering van de cultuur. Op dit moment wordt het voorstel echter als onvoldragen beschouwd, mede versterkt door het gevoel dat het stuklopen van de coalitieonderhandelingen het mede motief van het voorstel is. Dit staat het een vertrouwen in een gedegen start van een fundamenteel andere werkwijze in de weg.

Partijen vinden dat de basis van deze nieuwe werkwijze gebaseerd zou moeten zijn op gezamenlijk gedragen kaders en randvoorwaarden en duidelijk omschreven doelen vooraf waar het gaat om de verbetering van cultuur en omgangsvormen.

Verder wordt een bestuursakkoord alleen kansrijk geacht als alle partijen zich (met betrokkenheid bij de voorbereiding en overtuiging) aansluiten. Als dat niet het geval is, is er in feite toch sprake van een coalitie. Zeker wanneer vooraf wordt voorgesorteerd op wethouderposities. Dit komt de transparantie van besluitvorming onbedoeld niet ten goede. Het is onduidelijk op basis waarvan wethouders gekozen worden.

Dan zijn er ook vragen over de relatie tussen college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Door het ontbreken van een coalitieakkoord (of mogelijk raadsakkoord) is het lastig positioneren in de samenleving en in samenwerking met de externe gremia.

Tenslotte zijn er zorgen over de belasting van de ambtelijke organisatie.
Het bestuursakkoord betekent dat er veel thema's met beleidskeuzes (scenario's) aan de raad moeten worden voorgelegd. Dit vraagt meer inzet van beleidsvoorbereiding dan wanneer er vooraf richting is meegegeven vanuit een coalitieakkoord.

Resumé
Het voorstel van WaterlandNatuurlijk (en VVD) om op dit moment tot een bestuursakkoord te komen roept veel kritische vragen op. Nu deze vragen nog onbeantwoord zijn lijkt draagvlak te ontbreken. De wil om deze variant nader te onderzoeken heb ik zeker aangetroffen, maar nu het voorstel na het mislukken van de eerste coalitieonderhandelingen is gepresenteerd en als noodzakelijk radicale verandering wordt gepresenteerd, wordt veel druk ervaren en lijkt de timing ongelukkig.

In deze verkenning heeft u aangetroffen hoe de opvattingen thans luiden. Ik meen dat u op basis hiervan in de bijeenkomst van 12 mei tot een besluit kunt komen over de vraag of u verder wenst te werken op basis van een bestuursakkoord of dat u nieuwe coalitieonderhandelingen als uitgangspunt vaststelt.

9 mei 2022
Martijn Smit