

De kunst van het akkoord

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Een rapport als onderdeel van het

Meerjarig Kennisprogramma Intelligent Bestuur

In het bijzonder voor de Ministeries van IenW en BZK



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Prof. dr. Martijn van der Steen

Andrea Frankowski MSc

Frank Norbruis MSc

Tjebbe Römer MSc

Dr. Martin Schulz

Prof. dr. Mark van Twist

Juli 2019

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding: de kunst van het akkoord?	11
2. Conceptueel raamwerk: <i>grammatica</i> voor akkoorden	14
2.1 Een overheid die stuurt met akkoorden?	14
2.2 Akkoorden als objectieve en symbolische orde	15
2.3 Elementaire delen van een akkoord	15
2.4 Een empirische analyse van akkoorden: drie onderzoekslijnen	17
3. Wat staat er: de tekst van akkoorden	20
3.1 De tekst van het akkoord	20
3.2 De taal van het akkoord	22
3.3 Patronen in de tekst	24
3.4 De toon van het akkoord	25
3.5 De toon in de bestudeerde akkoorden	27
3.6 De toon in de nader onderzochte cases	28
4. Beoogde dynamiek: de bedoelde beweging van akkoorden	30
4.1 De bedoelde beweging: binnen of buiten het pad?	30
4.2 Het <i>Anticipatieakkoord</i> : zoeken naar een alternatief pad	33
4.3 Het <i>Acceleratieakkoord</i> : doorzetten naar het nieuwe pad	34
4.4 Het <i>Normaliseringsakkoord</i> : het nieuwe pad als norm vestigen	36
4.5 Beoogde dynamiek in de onderzochte akkoorden	37
4.6 Dynamiek in de nader onderzochte cases	39

5. Wat is het arrangement: inrichting en borging	41
5.1 Vier perspectieven op overheidssturing	41
5.2 Akkoorden en de rechtmatige overheid	42
5.3 Akkoorden en de presterende overheid	42
5.4 Akkoorden en de samenwerkende overheid	43
5.5 Akkoorden en de responsieve overheid	44
5.6 Sturingsperspectieven in de onderzochte akkoorden	45
5.7 Sturingsperspectieven in de verdiepende cases	46
6. Strategieën voor het sturen met akkoorden	48
6.1 Het verhaal van het akkoord: taal en toon, dynamiek en compositie	48
6.2 De cases nader bezien	50
7. Conclusie en discussie	53
Bijlage 1: Overzicht van geanalyseerde akkoorden	59
Bijlage 2: Overzicht van gesprekspartners	61
Noten	62

Samenvatting

Waarom dit rapport?

Het huidige regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (2017) benoemt vele akkoorden die de regering beoogt te sluiten. Zo heeft de regering zich bijvoorbeeld voorgenomen om een 'Nationaal klimaat- en energieakkoord', een 'Nationaal preventieakkoord', een 'Sportakkoord', een akkoord over asielinstroom en een 'Grondstoffenakkoord' te sluiten. Ook het Techniepact, Kustpact, City deals, 'deals voor de regio' en een specifiek te sluiten Green Deal worden benoemd. In het huidige regeerakkoord worden veel meer akkoorden, pacten en deals benoemd dan in het vorige regeerakkoord 'Bruggen slaan' uit 2012. Daarin worden het Techniepact, het Natuurakkoord en de Green deals benoemd, waarbij de Green deal aanpak zal worden uitgebreid. Ook vestigt het regeerakkoord de aandacht specifiek op het sluiten van onderwijsakkoorden. Als we nog verder terugkijken, naar het regeerakkoord van 2010 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' dan zien we dat daarin specifiek vooral de Green deal aanpak wordt benoemd. De regering spreekt daarmee in opeenvolgende regeerakkoorden steeds nadrukkelijker uit akkoorden te willen sluiten en daarin afspraken te willen maken met andere actoren, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen. Akkoorden, pacten en deals zijn blijkbaar steeds prominenter instrumenten voor de overheid om zich te verhouden tot maatschappelijke vraagstukken. Dat leidt tot de vraag wat zo een 'akkoord' eigenlijk is en welke sturing ervan uitgaat. Immers, de overheid sluit 'akkoorden' (en pacten en deals) om daarmee ook overheidsdoelstellingen in de samenleving te realiseren. Over de vraag wat een akkoord is en welke sturing daarmee wordt beoogd, gaat dit rapport, dat onderdeel vormt van het *Meerjarig Interdepartementaal Kennisprogramma Intelligent Bestuur*.

Wat dit rapport bijdraagt

In dit rapport bezien we akkoorden vanuit hun interne coherentie en consistentie. Op basis van patronen die we analyseren in de *taal en toon* van door ons onderzochte akkoorden, de *beoogde beweging* die deze akkoorden ondersteunen en het *sturingsperspectief* dat in de akkoorden is verankerd genereren we inzicht in wat het akkoord voor instrument is en hoe het intern in elkaar steekt. Inzicht hierin levert relevante informatie op voor beleidsmakers die zich bezighouden met het opstellen en afsluiten van akkoorden. Het onderzoek draagt daarmee bij aan het vermogen om afgewogen keuzes te maken ten behoeve van een coherente en intern consistente toepassing van akkoorden als sturingsinstrument.

Vanuit de drie geschetste invalshoeken (taal en toon, beoogde beweging en sturingsperspectief) duiden we verschillen tussen akkoorden. Akkoorden hebben echter ook gemeenschappelijke kenmerken waaruit ieder akkoord bestaat, die we hier de *elementaire delen* noemen:

- ieder akkoord heeft een *doelstelling*;
- ieder akkoord omvat een *explicitering van de context* waarin partijen hun overeenkomst situeren;
- ieder akkoord heeft een aantal – klein of groot – *deelnemende partijen*;
- ieder akkoord bestaat uit een reeks *middelen* – financieel, maar ook anderszins: personele inzet, kennis, aandacht, politieke steun of symbolische ondersteuning – die partijen inzetten;
- ieder akkoord omvat *spelregels*;
- ieder akkoord bakent een bepaalde *tijd-ruimte* af – een periode in de tijd waarin partijen aan het werk gaan.

Als eerste bespreken we verschillen in de taal en toon van akkoorden. Taal is nooit neutraal; woorden roepen beelden op en leggen nadruk op het één in plaats van op het ander. De gekozen taal onthult wat er op de voor- of achtergrond staat; wat prioriteit krijgt of wat minder belangrijk wordt gevonden; of de ingezette koers een breuk of continuering is met het verleden en of een beweging er al is of er nog moet komen. De zinnen in het akkoord zetten de toon.

In de titels en ondertitels van akkoorden zien we al interessante verschillen. Behalve dat er verschillende namen in omloop zijn – naast 'bestuursakkoord' en 'hoofdlijnenakkoord' bijvoorbeeld ook 'deal', 'convenant', 'pact', 'agenda' of 'pledge' – blijken deals vaak onderdeel uit te maken van een grotere verzameling aan akkoorden gericht op een bepaald thema of vraagstuk. Er is ook variëteit in onder andere de manier waarop de tekst opent (soms met een opgave, soms met een afspraak), of er wel of geen handtekening vereist is als symbool voor commitment aan de gezamenlijke verbintenis en of een lijst van deelnemers is opgenomen of niet.

Uit het taalgebruik in akkoorden blijkt ook dat deze overwegend inclusief zijn geschreven, op te maken uit het gebruik van woorden als *met* en *samen*, en weinig gebruik van exclusieve woorden zoals *behalve* of *zonder*. Het akkoord benoemt expliciet wie 'erbij zijn', en bakent daarmee ook af. Deze begrenzing blijft echter impliciet. Akkoorden lijken uit te willen stralen dat de consensus over een onderwerp breed is en dat ondertekenaars het zo goed als gehele veld vertegenwoordigen. De begrenzing hoeft dan als het ware niet in beeld te worden gebracht, want 'iedereen doet mee'. Akkoorden lijken in de taal vooral te willen uitstralen dat het *geheel* rond een vraagstuk participeert en dat er weinig partijen zijn die er *niet* inzitten.

Daarnaast verschilt de toon in akkoorden onderling langs twee dimensies: (1) van passief naar actief; (2) van negatief naar positief. Langs deze twee assen zijn vier toonsoorten te onderscheiden:

- een *functionele* toonsoort: heeft een planmatig karakter, is actief van toon en wordt gekenmerkt door tekst die vanuit het probleem een planmatige aanpak om in actie te komen beschrijft;
- een *mobiliserende* toonsoort: heeft een actieve positieve boodschap en probeert daarmee partijen te bewegen met typerende woorden als 'kansrijk';
- een *dreigende* toonsoort: heeft een passief karakter met een relatief negatieve lading, gekenmerkt door woorden als 'voorwaarden', 'tekortkoming' en 'sanctionering';
- een *verleidende* toonsoort: heeft een passief, beschrijvend karakter dat uitnodigt tot deelname.

Op basis van deze en andere geconstateerde verschillen onderscheiden we vier grondvormen van akkoordenteksten:

1. het *formele contract*: een document met een juridisch, zakelijk karakter;
2. het *plan van aanpak*: een functioneel en uitvoeringsgericht programma met concrete acties;
3. het *pamflet*: een open en inviterende uitnodiging voor partijen om zich bij een beweging aan te sluiten;
4. het *pact*: een manifest waarin een appèl wordt gedaan op partijen rondom een urgent maatschappelijk vraagstuk.

Een tweede invalshoek om verschillen tussen akkoorden mee te duiden, richt zich op *de beoogde beweging*. Veel akkoorden en convenanten hebben het karakter van een beweging binnen een bestaand pad, in het verlengde van een reeds bestaande richting. Tegelijkertijd is er ook een categorie akkoorden die zich richt op verandering van het systeem, soms met expliciete vermelding van veranderende systeemgrenzen, soms om inhoud die – als het lukt – daar onvermijdelijk toe zal leiden. Het akkoord beweegt dan niet in het verlengde van het bestaande pad, maar is een poging om uit het bestaande pad te bewegen. Alle door ons bestudeerde akkoorden die zich richten op verandering, bevatten elementen van de drie fasen beschreven in het model van de 'x-curve' van transitie¹. Elk akkoord legt echter wel de nadruk op een van de verschillende fasen. Op basis hiervan valt een onderscheid aan te brengen in drie typen akkoorden: anticipatieakkoorden, acceleratieakkoorden en acceptatieakkoorden.

Anticipatie vindt plaats in de eerste fase van transitie. Dit is een fase van experimenteren, waarin heel veel gebeurt, zonder dat altijd een helder beeld bestaat waar dat precies toe zal leiden. Een *anticipatieakkoord* wordt gesloten om in te spelen op een opkomende ontwikkeling en doet dit door ruimte te creëren voor innovatie en alternatieve aanpakken door middel van afspraken over nieuwe (vormen van) samenwerking. Het is gericht op het samenbrengen van 'early innovators' en het toewerken naar een gedeelde probleemdefinitie. Anticipatieakkoorden zijn ook vaak gericht op het sluiten van vervolgakkoorden: een eerste akkoord opent ruimte voor de uitwerking van volgende akkoorden of vormt een aanzet voor wat in een latere fase kan worden uitgewerkt in een nieuw akkoord.

De fase van acceleratie volgt daarop. Hier zijn de eerste experimenten achter de rug en onderneemt de vernieuwing de stap vanuit 'de niche' naar 'de mainstream'. Het zijn niet meer de vroege vogels, voorlopers of enthousiastelingen die dingen ondernemen, maar er ontstaat schaal en herkenning bij het brede publiek. Een *acceleratieakkoord* wordt gesloten om een ontwikkeling nader kracht bij te zetten. In deze fase sluiten groepen van pioniers en voorlopers akkoorden om praktijken die in de anticipatiefase zijn ontwikkeld op te schalen en te versnellen. Dit vereist over een langere termijn investeringen in tijd en inzet van actoren. De looptijd van acceleratieakkoorden is daarom vaak ook langer. Versnelling vereist andere verdienmodellen en grotere investeringen, waardoor akkoorden proberen om voor een langere periode middelen en betrokkenheid te borgen. In deze fase richten afspraken zich ook meer op collectieve doelstellingen dan op individuele taken van deelnemers. Akkoorden in de acceleratiefase zoeken vaak naar een zekere mate van sectorale dekkingsgraad. Het zijn minder de akkoorden van de 'uitdaggers'; delen van de bestaande sectoren en omliggende organisaties zijn ook nodig voor versnelling.

In de laatste fase vindt normalisering en stabilisering plaats. De vernieuwing heeft geleid tot een nieuwe norm waar iedereen langzaam aan moet gaan voldoen. Een normaliseringsakkoord, of *acceptatieakkoord*, wordt gesloten om systeemverandering te institutionaliseren in het systeem. Akkoorden zijn in deze fase vaak gericht op partijen die nog niet eerder bij de transitie waren betrokken, of die zich er zelfs tegen verzetten. Door hen te betrekken kan het nieuwe evenwicht worden genormaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Deze fase kenmerkt zich door acceptatie bij actoren van wat het nieuwe normaal lijkt te gaan worden. Dat betekent voor de vernieuwende partijen dat zij aandacht moeten hebben voor systematisering van het nieuwe model en voor de bestaande partijen dat zij hun nieuwe plek in het veranderde systeem moeten zien te vinden. In deze laatste fase gaat het uiteindelijk ook om een waardige omgang met de achterblijvers en verliezers van de transitie. Dit kan ook expliciet onderwerp zijn van een akkoord: hoe om te gaan met achterblijvers in een sector?

De derde en laatste door ons gehanteerde invalshoek stelt *het sturingsperspectief* centraal. Akkoorden kunnen worden ingezet vanuit verschillende perspectieven van overheidssturing. We hanteren vier perspectieven op hoe de overheid optreedt: als rechtmatige overheid; als presterende overheid; als netwerkende overheid en als responsieve overheid. De geanalyseerde akkoorden leggen ieder een eigen nadruk op de verschillende perspectieven. Ze bevatten doorgaans elementen van elk, maar er is bij elkaar opgeteld sprake van een dominant perspectief van waaruit ze lijken te zijn ontworpen.

Vanuit het perspectief van de *rechtmatige overheid* krijgt overheidssturing vorm doordat specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn belegd. De wet is het belangrijkste kader voor sturing en heeft een hiërarchisch karakter. Het vertaalt publieke belangen middels politieke ambities in regels en procedures die onder andere de inzet van middelen waarborgen; voor acties, inzet en inspanningen moet altijd (eerst) een wettelijke grondslag zijn. Vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid bezien is een akkoord een *bestuurs-overeenkomst* tussen de overheid en partijen die bevoegd zijn om zaken te regelen, bijvoorbeeld een afspraak met besturen die bevoegd gezag hebben, of vertegenwoordigende organen die op stelselniveau een verantwoordelijkheid of taak hebben om rechtsgeldig en legitiem als autoriteit namens anderen te spreken. Dit type akkoord kenmerkt zich door een heldere en juridisch houdbare verdeling van taken en verantwoordelijkheden, transparante spelregels waar partijen zich aan moeten houden, heldere procedures en verankering in democratische controle en verantwoording. Er wordt recht gedaan aan principes van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, doordat de juridische en bestuurlijke status van het akkoord helder zijn opgetekend.

Vanuit het perspectief van de *presterende overheid* is er met name oog voor het zo efficiënt en effectief mogelijk behalen van doelstellingen. Niet zozeer rechtmatigheid, maar vooral doelmatigheid staat centraal en eerste prioriteit is het leveren van output. Sturing is primair gericht op het instrumenteel en operationeel inrichten van processen die leiden tot de bedoelde prestaties. Hierbij komen zakelijke afspraken over inzet (input) en te leveren prestaties (output) kijken die afrekenbaar zijn, al dan niet gekoppeld aan resultaatgerichte financiering. Realisatie van prestaties 'telt' daarbij pas als het aantoonbaar en vaak ook telbaar is. Vanuit dit perspectief bezien is een akkoord bovenal een *prestatieafpraak*, met daarin zakelijke afspraken over te leveren inzet, te behalen resultaten en daaraan gekoppelde publieke middelen. In het akkoord-als-contract zijn voorwaarden en 'deliverables' opgenomen. Het akkoord legt vast welke prestaties en tegenprestaties iedereen levert, waarbij doelmatige levering van de gevraagde opbrengsten wordt vastgesteld middels controle-instrumenten en verantwoordingsmechanismen voor monitoring en evaluatie. Vanuit dit perspectief bezien is het logisch dat de overheid sancties kan koppelen aan het uitblijven van prestaties middels het intrekken of zelfs terugvorderen van financiering wanneer afgesproken effecten niet zijn gerealiseerd, hoewel andere partijen daar vreemd van kunnen opkijken omdat zij als veronderstelde gelijkwaardige 'partners' het akkoord zijn aangegaan.

De *samenwerkende overheid* heeft meer aandacht voor samenwerking omdat het voor het bereiken van doelen afhankelijk is van de inzet van anderen. De overheid is één van de partners in een breder netwerk met anderen. Tegelijkertijd kunnen die anderen zich onttrekken van de samenwerking, omdat er geen sprake is van een volwaardig hiërarchische relatie. Vanuit het perspectief van de samenwerkende overheid zijn akkoorden afspraken tussen gelijkwaardige partners. Afspraken worden in dit perspectief vaak gemaakt met een beperkte groep representatieve partijen – vertegenwoordigende actoren die belangen van een achterban – het veld, de sector, de beroepsgroep – behartigen. Dit komt vooral voort uit praktische overwegingen: het sluiten van een akkoord en het toezien op naleving leggen beperkingen op ten aanzien van wie er kan participeren. En om gezamenlijk vanuit een overeenkomst

aan de slag te kunnen is het ook belangrijk dat partijen namens een groep commitment uit kunnen spreken en ‘staan voor hun handtekening’. Dergelijke afspraken hebben als complicerende factor dat vertegenwoordigers ervoor moeten zorgen dat hun achterban ook daadwerkelijk in beweging komt. In de praktijk blijkt het voor vertegenwoordigende partijen vaak last om afgesproken inzet af te dwingen en het karakter van afspraken bindend te doen gelden.

Het perspectief van de *responsieve overheid* legt nadruk op de ontwikkeling dat er in de samenleving rondom maatschappelijke vraagstukken initiatieven worden ontplooid in de samenleving. Hierdoor veranderen verhoudingen en heeft de overheid een responsieve, bescheidenere en faciliterende rol. Het creëren van maatschappelijke waarde wordt in dit perspectief minder een zaak van de overheid en meer van burgers zelf die uit eigen beweging allerlei activiteiten initiëren die invulling geven aan doelen die de overheid zichzelf (ook) stelt. De overheid kan deze initiatieven ondersteunen of mogelijk maken, bijvoorbeeld door zaken te faciliteren, te subsidiëren of door in kaders te voorzien daar waar het nodig is. Vanuit dit perspectief bezien is een akkoord een bekrachtiging van energie die in de samenleving stroomt. De overheid is daarbij niet ‘aan zet’: deze gaat er niet op uit met een voorstel, maar probeert aan te sluiten bij wat er in delen van de samenleving al gebeurt. De waarde van het akkoord ligt daarom niet zozeer in wat het regelt; ook zonder afspraak gebeurt er van alles. Aansluiting vindt plaats vanuit de gedachte dat het bijdraagt aan de eigen (overheids)doelstellingen, maar het kan ook een manier zijn om te voorkomen dat er geen rol voor de overheid is weggelegd, in termen van invloed en toegang tot informatie. Opvallend bij dit type akkoord is dat prestaties ook waarde hebben wanneer deze niet vooraf zijn afgesproken. Onvoorziene of zelfs onbedoelde effecten, zaken die ook wel als ‘bijvangst’ bestempeld worden, kunnen meerwaarde hebben. Ook kunnen partijen die niet formeel zijn aangesloten bij het akkoord bijdragen aan opbrengsten en oplossingen en zit er een grote mate van flexibiliteit in toe- en uittreden.

Strategieën voor het sturen met akkoorden

Het analyseren van akkoorden langs de drie besproken lijnen – de taal en toon (*toonsoort*), de bedoelde beweging (*transitiefase*) en de compositie (*sturingsperspectief*) van het akkoord – levert interessante patronen op die uit deze toepassing naar voren komen.

Ten aanzien van de toonsoort valt bijvoorbeeld op dat de activerende en functionele toonsoorten veruit het meest gehanteerd worden. De activerende toonsoort komt voor in elk van de fasen van de transitie, maar is wel wat minder aanwezig in de acceptatiefase. Een verklaring hiervoor is dat in deze fase vooral stolling en borging nodig zijn, omdat de fase van de initiërende beweging al achter de rug zijn. De functionele toonsoort zien we weliswaar veel terug, echter maar amper in de anticipatiefase. Partijen zijn in deze fase nog sterk op zoek naar experimenteer ruimte, terwijl de functionele toonsoort vooral gericht is op het ordenen en regelen van onderlinge verhoudingen.

Een ander voorbeeld van een patroon dat uit de analyse naar voren komt is dat we de dreigende toonsoort vooral terugzien in akkoorden die hun dominante oorsprong kennen in het perspectief van de rechtmatige overheid. Het zijn akkoorden waarin de toon ordenend is en nadruk ligt op handhaving van de afspraken. De afspraken en plannen worden niet alleen benoemd; het benoemen is een aankondiging van de controle die erop zal volgen. De akkoorden scheppen helderheid, opdat betrokkenen weten waar ze over enige tijd op aangesproken en afgerekend kunnen worden. Deze akkoorden komen in onze dataset uitsluitend voor in de acceptatiefase. Deze akkoorden brengen verplichtingen met zich mee en de dreigende toonsoort is bedoeld om actie af te dwingen van partijen, vaak gericht op ‘de achterblijvers’.

Akkoorden zijn weliswaar geen nieuw fenomeen, maar de aard en mate waarin akkoorden worden ingezet is wel anders dan voorheen. Akkoorden worden steeds meer gebouwd rondom vraagstukken en minder langs sectoren, gevestigde institutionele lijnen en pilaren. Het door de decennia heen verkavelde institutionele speelveld van georganiseerde belangen en vertegenwoordigende organisaties is niet langer leidend, maar het maatschappelijke vraagstuk bepaalt in toenemende mate wie er aan een akkoord zou kunnen deelnemen. Dat heeft als gevolg dat niet alleen de deelnemende partijen maar ook de verhoudingen tussen die partijen in akkoorden steeds meer gevarieerd raken. Daardoor kennen ze een steeds bredere toepassing als werkvorm. Doordat er ongelijksoortige partijen deelnemen, die soms nog geen relatie hebben met elkaar en waarin posities en verhoudingen zich nog moeten uitkristalliseren, ontstaan nieuwe machtsverhoudingen die nog niet gestold zijn in stabiele institutionele relaties. Dat schept allerlei mogelijkheden, want het is daardoor mogelijk om de samenwerking helemaal op de maat van het vermeende vraagstuk – en de oplossing daarvoor – te snijden. Het werkt ook complicerend, omdat de samenwerkende partijen vaak al tot inhoudelijke ‘productie’ moeten komen terwijl ze tegelijkertijd hun onderlinge verhoudingen nog aan het ontwikkelen zijn en ze elkaar letterlijk nog moeten leren kennen.

Akkoorden scheppen een werkelijkheid waarin betrokkenen op een bepaalde manier aan de slag gaan met een vraagstuk. Ze beschrijven niet zozeer de wereld die de betrokkenen zien, maar creëren deze juist. Vanuit deze scheppende kracht is het de kunst van het akkoord om deze zo in te zetten dat de door de partijen bedoelde betekenis eruit komt. Opstellers van akkoorden kunnen gericht proberen om de werkelijkheid te vormen naar de hand van het akkoord zoals zij dat optekenen. Dat vraagt echter wel om het vinden van de juiste taal en toon, verhaallijn en compositie.

Regelmatig stellen beleidsmakers de vraag of een akkoord een alternatief is voor wetgeving. Uit onze analyses is echter gebleken dat akkoorden niet alleen een alternatief zijn voor wetgeving, maar soms juist een verbindend en overkoepelend geheel vormen waarin verschillende instrumenten in relatie tot elkaar bij elkaar worden gebracht, waaronder ook wetgeving. In feite blijken akkoorden zich op uiteenlopende wijzen te verhouden tot andere instrumenten: (a) als tool in een gereedschapskist naast wetgeving, subsidies en andere vormen, waarbij akkoorden dus als alternatief kunnen worden gezien; (b) als prothese: een extra hulpstuk dat de andere instrumenten (bijv. wetgeving en subsidies) met elkaar verbindt; (c) als facilitator van een proces om te komen tot andere instrumenten, waaronder bijvoorbeeld wetgeving; er kan samen worden gewerkt aan de totstandkoming van een wet of subsidie; (d) als een prikkel die geldt als stok achter de deur door partijen te dreigen met wetgeving die volgt, als partijen er samen niet uitkomen. Een akkoord verhoudt zich dus op meervoudige wijze tot wetgeving en andere instrumenten. Afhankelijk van de formulering, de ontwikkelfase en het sturingsparadigma waarin het zich bevindt, kan een akkoord een andere gedaante aannemen en een ander functie vervullen.

In dit rapport ontleden we akkoorden langs drie lijnen: de taal en toon van de tekst, de compositie van het akkoord (wie zijn de spelers en wat is hun onderlinge verhouding?) en de verhaallijn (in welke ontwikkeling situeert het akkoord zich en welke beweging wordt van daaruit beoogd?). De motieven en patronen die uit de analyses naar voren zijn gekomen, ontsluiten inzichten die beleidsmakers kunnen meenemen in hun afwegingen bij het werken met toekomstige akkoorden. Bij het opstellen van een nieuwe generatie van akkoorden, dienen zij eerst en vooral rekening te houden met *congruentie en consistentie*. Voor een goed akkoord dienen taal, toon, compositie en verhaallijn juist op elkaar afgestemd te zijn. Taal en toon, de ingezette beweging en betrokken partijen moeten bij elkaar passen om de bedoeling van een akkoord te versterken.

Hiertoe bieden de volgende strategische vragen die beleidsmakers zichzelf kunnen stellen een helpende hand:

1. Is het akkoord hier het geëigende instrument?
In het verlengde hiervan zijn essentiële vragen of partijen iets van elkaar nodig hebben wat ze anders op geen enkele mogelijkheid zouden kunnen krijgen en wat partijen het liefst willen en kunnen inbrengen.
2. Wat is de begrenzing van het akkoord?
Op welk terrein heeft het akkoord betrekking, waar gaat het wel en niet over en over welke termijn gaat het?
3. In welk verhaal situeert het akkoord zich?
Hier komt de vraag naar voren welke plotwending het akkoord voor ogen heeft, temidden van de huidige stand van zaken en actuele ontwikkelingen.
4. Wie doen er mee aan het akkoord?
Welke partijen zijn betrokken en in welke rol? En ook: wie doen er mee, wie staan er buiten en op wie richten de afgesproken interventies zich?
5. Wat is een passende compositie voor het beoogde arrangement?
Op welke wijze dient het akkoord eruit te zien gezien vanuit de verschillende perspectieven op overheidssturing, welke accenten en verhoudingen zouden passend zijn gezien het vraagstuk, de doelstelling en betrokken partijen?

Het beantwoorden van deze strategische vragen is nuttig bij het opstellen van akkoorden die passend zijn. Het vermogen om afgewogen keuzes te maken en het toepassen van een coherente en intern consistente logica bij het opstellen van akkoorden, draagt bij aan een goed verhaal in de toepassing van akkoorden als sturingsinstrument.

I. Inleiding: de kunst van het akkoord?

“Het is niet mijn akkoord.” De woorden van Klaas Dijkhoff over het Klimaatakkoord doen begin 2019 veel stof opwaaien. Kort daarvoor heeft een groot aantal partijen overeenstemming bereikt over klimaatdoelstellingen. Er is maandenlang tot in den treure onderhandeld aan zogenaamde klimaattafels en partijen hebben uiteindelijk stevig ‘bewogen’ om tot een gedeeld resultaat te komen. De onderhandelaars zijn trots op het resultaat. Het is niet perfect, maar volgens hen wel goed. En het wordt door alle partijen gedeeld. Partijen zijn ‘over hun eigen schaduw heen gestapt’. Maar de vvd-fractievoorzitter ziet dat anders. Hij ziet partijen die afspraken hebben gemaakt waarbij ze dwang en financiële verplichtingen opleggen aan anderen en vindt het niet aan onderhandelaars om tot dergelijke voorstellen te komen. Dat is aan de Tweede Kamer. Klimaatplannen hebben impact in het dagelijks leven van mensen. Ze kosten de één geld, terwijl de ander verdient. Afspraken dringen diep door in bijvoorbeeld de woning, de auto en de portemonnee van mensen. De één betaalt veel, de ander minder. De CV-ketel moet weg, het warmtepunt komt er in; maar wie bepaalt dat? Dat zijn politieke vragen die volgens Dijkhoff niet achter de schermen aan Haagse Tafels moeten worden besproken, maar waarvoor het Parlement verantwoordelijkheid draagt. Dat partijen samen iets afspreken heeft voor hem geen status.

De discussie over het Klimaatakkoord is om verschillende redenen interessant. De meeste aandacht gaat uit naar de vermeende electorale motieven erachter, terwijl anderen wijzen op heel andere punten. Afspraken en verwachtingen over de status van het Klimaatakkoord doen er volgens hen helemaal niet toe. Het gaat om bevoegdheid, mandaat en verantwoordelijkheid. Het Klimaatakkoord vereist omzetting in wetgeving en dat gebeurt nergens anders dan in de Tweede Kamer. Kamerleden zijn op geen enkele manier gebonden aan wat anderen aan ‘tafels’ hebben afgesproken. Procedureel was er op dat vlak geen punt van discussie. Maar principiëler nog zijn akkoorden politiek problematisch. Aan Klimaattafels vindt verdeling plaats en het is principieel niet juist om die verdeling te doen in een politiek niet gelegitimeerd orgaan. Helemaal niet als aan de tafels weliswaar ‘veel’, maar natuurlijk nooit alle betrokkenen meepraten, zo is de kritiek.

Het Klimaatakkoord en de discussie erover zijn voorbeelden van grote principiële en praktische spanningen die ontstaan als maatschappelijke sturing vorm krijgt langs de weg van akkoorden. Dat is belangrijk, omdat akkoorden een veelgebruikt, en ook steeds meer gebruikt, sturingsinstrument zijn. Het instrument wordt bovendien veel toegepast op terreinen waar de politieke consensus laag is en weinig helderheid bestaat over wat de beste oplossing is voor een vraagstuk, of waar nog veel discussie is over wat het vraagstuk precies is. Het wordt gebruikt voor onderwerpen waar voor veel partijen veel op het spel staat. Het is daarmee bij uitstek een middel voor politiek relevante en taaie vraagstukken.

Tegelijkertijd kunnen akkoorden politiek gezien ook juist een positieve noot raken. Betrokkenen tonen er hun inzet en maatschappelijke betrokkenheid mee, en bewindspersonen kunnen zich er goed mee profileren. Denk bijvoorbeeld aan staatssecretaris Blokhuys die tijdens de presentatie van het Nationaal Preventieakkoord nog maar eens kon benadrukken: “wij gunnen elke Nederlander een gezond leven”.² Het sluiten van akkoorden – of het nu heikele of minder heikele kwesties aankaart – gaat dan ook vaak gepaard met een expliciet moment van aandacht en erkenning. Betrokkenen schudden elkaar enthousiast de hand om het zojuist bereikte resultaat – het bereiken van overeenstemming beklonken in het akkoord – te vieren.

Akkoorden zijn niet nieuw. Integendeel, het zijn instrumenten met een lange traditie in Nederland. De Nederlandse politiek-bestuurlijke en maatschappelijke geschiedenis kent veel voorbeelden van akkoorden waarin partijen the-winner-takes-it-all strategieën overboord zetten en zoeken naar gedeelde doelen waarop ze gedeelde inzet plegen. Dat is terug te zien in individuele akkoorden die partijen samen sluiten, maar ook in de op akkoorden gerichte instituties in het publieke domein. De SER is het meest bekende voorbeeld, maar ook talrijke sectorraden en vertegenwoordigende organen zijn institutionele stolsels van een diepge wortelde traditie van akkoorden. Sommigen gebruiken hiervoor de term “Rijnlands” model, als tegenwicht tegenover het Angelsaksische denken. In een Rijnlands model werken partijen vanuit de aanname van gedeelde macht, waarin coöperatie noodzakelijk is om tot vooruitgang te komen. In de Angelsaksische traditie is er veel meer sprake van tijdelijke absolute meerderheden, waarin een dominante partij voor de duur van zijn dominantie probeert om de eigen belangen zoveel en zo diep mogelijk door te zetten, vanuit de wetenschap dat de volgende dominante partij daar zoveel mogelijk van zal proberen terug te draaien.

Inmiddels worden akkoorden op alle bestuurslagen toegepast – lokaal, provinciaal, nationaal en internationaal, en ook tussen bestuurslagen (bijvoorbeeld in regionaal verband). De Rijksoverheid is er mee aan het werk, vanuit nagenoeg alle Ministeries. Provincies en gemeenten sluiten akkoorden in hun regio, bijvoorbeeld met buurgemeenten, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Zo zijn er talrijke voorbeelden van ‘grote’ akkoorden tussen de overheid en maatschappelijke partijen die kunnen bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Denk aan het Energieakkoord, het Pensioenakkoord en het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet. En ook voorbij de term ‘akkoord’ zijn er talrijke voorbeelden; ‘pacten’ (bijvoorbeeld het Kustpact), ‘deals’ (Green Deals en City Deals) of ‘pledges’ (in de zorg) zijn alternatieve benamingen. Het concept is echter hetzelfde: het zijn pogingen van een overheid om met anderen (overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties) een oplossing te vinden voor een door de deelnemers ervaren maatschappelijke opgave.

Wat aan het sturen met akkoorden opvalt is dat de intensiteit en het volume ervan lijkt toe te nemen. Akkoorden waren er altijd al, maar nu zijn het er heel veel. Akkoorden worden letterlijk in alle mogelijke domeinen toegepast en lijken steeds meer een voorkeursmethode voor talrijke maatschappelijke vragen te zijn. Dat is deels het product van veranderende stijlen bij beleidsmakers en van institutioneel isomorfisme: het verschijnsel dat actoren arrangementen bouwen die lijken op wat ze ‘bij de burens’ zien. Zo groeit het openbaar bestuur in periodes opvallend veel naar elkaar toe, niet zozeer vanwege diepe inhoudelijke argumenten, maar eenvoudigweg uit institutioneel kopieergedrag.

Een verklaring voor de toename van sturing met akkoorden – ze komen in opeenvolgende regeerakkoorden sinds 2010 steeds nadrukkelijker en veelvuldiger voor – ligt waarschijnlijk ook in de aard van de vraagstukken. Sinds het uitkomen van het rapport *Maak Verschil* van de *Studiegroep Openbaar Bestuur* wordt steeds meer, en steeds vanzelfsprekender, gedacht en gesproken vanuit de idee dat de maatschappelijke opgave leidend moet zijn voor de manier waarop de overheid zich opstelt.³ Maatschappelijke vraagstukken vereisen inzet van een veelheid aan partijen en het akkoord wordt daarbij als vehikel voor samenwerking gezien. Belangrijk daarbij is ook dat de voor het vraagstuk benodigde partijen zich niet in een hiërarchische, maar een meer nevenschiktelijke positie tot elkaar verhouden. Bij gebrek aan de mogelijkheid van effectieve hiërarchische sturing komt dan het akkoord als drager van gedeelde inzet in beeld. Akkoorden worden door beleidsmakers soms dan ook gezien als een alternatief voor wetgeving. Het is echter de vraag of akkoorden als alternatief kunnen worden ingezet, of juist passender zijn in hele andere situaties dan waar wetgeving als optie overwogen wordt.

Akkoorden bieden hoe dan ook mogelijkheden voor nieuwe oplossingen, maar zorgen ook voor spanningen. Het is een manier van werken, waarin traditionele thema's als sturing, verantwoording, rechtmatigheid en verhoudingen op een andere manier betekenis krijgen. Enerzijds worden afspraken vastgelegd, maar anderzijds is het doel om het zelfsturend vermogen van sectoren te stimuleren. Dat staat soms op gespannen voet. Het is de vraag welke sturingsintenties achter verschillende akkoorden liggen, en welke verwachtingen ervan bij verschillende betrokkenen leven. Het niveau waarop akkoorden worden gesloten en met welke partijen is daarnaast ook niet eenduidig. Welke actoren worden betrokken en gebeurt dat direct of juist indirect, bijvoorbeeld via koepels of sectorraden? En is iedereen van wie inzet is vereist betrokken, of alleen een energieke groep voorlopers of belangstellenden? Of misschien wel juist partijen die eigenlijk helemaal niet zo graag willen, partijen met een belang bij vertraging, maar waarvan beweging juist essentieel is. En op basis waarvan worden dergelijke afwegingen gemaakt?

Het voorgaande roept een aantal vragen op. In de eerste plaats is er de vraag wat akkoorden eigenlijk zijn. Preciezer uitgedrukt is de vraag: wat staat er eigenlijk in het akkoord? In het verlengde hiervan zijn interessante vragen waar het akkoord zich op richt, welk soort beweging er mee wordt beoogd en op welke wijze akkoorden als arrangement van sturing zijn ingericht.

Op deze vragen zullen wij ons richten in dit onderzoek, aan de hand van de volgende overkoepelende vraagstelling:

Wat zijn akkoorden voor instrument, welke beweging wordt ermee beoogd en welke sturingsperspectief gaat erachter schuil?

De doelstelling van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat akkoorden voor betekenis hebben in het openbaar bestuur door helderheid te scheppen in de toepassing ervan als sturingsinstrument. Dit doen we vanuit een overheidscentrisch perspectief waarin de focus ligt op de overheid die in akkoorden met anderen tot publieke waarde creatie probeert te komen. Door een veelheid aan zowel inhoudelijke als contextuele aspecten van akkoorden vanuit verschillende invalshoeken systematisch te analyseren, ontrafelen we motieven en patronen. Inzicht in onder andere de wijze waarop akkoorden tot stand komen, de situaties waarin ze worden toegepast, welk type doelstellingen ze nastreven, wie er bij betrokken zijn, hoe en waartoe ze worden ingezet levert relevante informatie op voor beleidsmakers die zich bezighouden met het opstellen en afsluiten van akkoorden. Het onderzoek versterkt daarmee het vermogen om afgewogen keuzes te maken en draagt bij aan een coherente en intern consistente toepassing van akkoorden als sturingsinstrument.

Dit rapport is geschreven in het kader van een onderzoeksproject van de NSOB in samenwerking met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en valt onder het interdepartementale kennisprogramma *Intelligent Bestuur*. Het is gebaseerd op een analyse van kwantitatieve gegevens van 47 akkoorden waaraan verschillende departementen deelnemen (naast BZK en IenW ook EZK, Jenv, LNV, OCW, SZW en VWS) en een verdiepende studie van een vijftal akkoorden van BZK en IenW op basis van interviews.⁴ Hiermee kijken we zowel in de breedte als verdiepend naar akkoorden als beleidsinstrument.

2. Conceptueel raamwerk: *grammatica* voor akkoorden

2.1 Een overheid die stuurt met akkoorden?

Deze tekst verwijst bewust naar het *sturen met akkoorden*, en meer precies nog naar *overheidssturing met akkoorden*. Dat betekent dat wij akkoorden beschouwen vanuit een overheidscentrisch perspectief: de overheid probeert in akkoorden *met anderen* tot publieke waarde creatie, of de aanpak van maatschappelijke opgaven, te komen.

Overheidssturing is ook ‘met akkoorden’ een poging om anderen tot gericht handelen te bewegen: activering die zonder de sturing waarschijnlijk niet tot stand zou komen. Overheden streven daarin door de politiek bekrachtigde doelstellingen na. Akkoorden kunnen een middel zijn om tot die doelstellingen te komen. Dat roept echter ook spanning op. Akkoorden zijn afspraken tussen partijen die ook kunnen besluiten om niet mee te doen en die daarom altijd een zeker belang hebben om mee te doen; ze moeten tenminste een deel van de eigen doelstellingen en deelbelangen in het akkoord terugzien. Het kan zijn dat hun eigen doelen en belangen aansluiten bij de doelstelling van de overheid, maar vaak is dat niet of niet helemaal zo. Dat betekent dat akkoorden bijna altijd impliceren dat de vooraf bedachte doelstelling moet worden aangepast, ingedikt, bijgesteld, of dat er andere doelen en belangen aan moeten worden toegevoegd.

Sturing is weliswaar een doelgerichte activiteit, maar dat betekent niet dat het tegelijkertijd niet ook doelzoekend is. Sommige akkoorden zijn zelfs bijna *doelstellend* te noemen. Het Klimaatakkoord is daarvan een goed voorbeeld. Partijen zitten daar niet om tafel om te bedenken hoe ze een door de overheid gesteld doel gaan realiseren, maar komen met een agenda die doelen voor de overheid bevat. Dan zijn akkoorden agenderend, in die zin dat het akkoord zelf een door de overheid na te streven doelstelling omvat, waarbij de overheid soms zelf ook ‘huiswerk’ meekrijgt om de in het akkoord gestelde doelstelling te gaan realiseren. Dit kan bijvoorbeeld ook doordat een wetgevingstraject wordt gestart naar aanleiding van een in een akkoord afgesproken doel, dat daarvoor benodigde middelen verplicht maakt. Daarmee schuift het akkoord in de hiërarchie ‘boven’ de overheid zelf. De overheid wordt dan vanuit het akkoord als ondertekenaar of ‘adressant’ van het akkoord aan het werk gezet.

Zo is de idee van ‘sturen met akkoorden’ vanuit een overheidscentrisch perspectief niet alleen kansrijk, maar ook problematisch. Veel akkoorden hebben niet het karakter van de overheid die de interactie met de samenleving aangaat, maar van maatschappelijke partijen die zich over een bepaalde kwestie druk maken en daartoe de beweging richting de overheid inzetten. Het zijn dan eerder maatschappelijke akkoorden die hun weg naar de overheid vinden en waar de overheid zich toe moet verhouden. Dat verhouden tot is nog steeds een kwestie van sturing, omdat de eigen overheidsdoelen daarbij waarschijnlijk het kader vormen van waaruit de overheid positie neemt. ‘We doen mee met dit maatschappelijk initiatief, want het draagt bij aan wat we toch al willen.’ Of: ‘we doen hier niet aan mee, want het is in strijd met wat we willen bereiken.’ Of: ‘we willen dit niet en houden het tegen, ongeacht de maatschappelijke consensus die er volgens de partijen over is.’

Hoe dan ook zijn akkoorden pogingen van een overheid om te sturen, en daarmee *een instrument om een politiek bekrachtigde doelstelling na te streven*. Dat kan vanuit de overheid zelf geïnitieerd zijn, of door anderen. Ook in het laatste geval geldt de vraag of en hoe een akkoord kan bijdragen aan de eigen doelstelling, maar toch zijn de verhoudingen in een dergelijke poging wezenlijk anders. Ditzelfde onderscheid geldt ook voor akkoorden waarin meerdere overheden deelnemen. Veel akkoorden zijn afspraken tussen – soms zelfs uitsluitend – overheden. Hier is de dynamiek nog steeds hetzelfde. Het ministerie bijvoorbeeld kan initiatief-

nemer zijn en gemeenten actief benaderen om mee te doen. Maar er kunnen ook gemeenten zijn die samenwerken, de provincie er al bij hebben gevraagd en vervolgens ook vragen of het ministerie mee wil doen. Soms ook is het initiatief niet zo duidelijk te beleggen, of wordt dat door betrokkenen nadrukkelijk ook als ‘gedeeld’ benoemd. Strikt genomen zal het zelden zo zijn dat partijen geheel gelijktijdig tot hetzelfde initiatief komen, maar in de beleving van het akkoord kan het wel zo voelen: ‘dit was een gedeeld initiatief, van ons allemaal, dit kwam gelijktijdig bij ons op.’

2.2 Akkoorden als objectieve en symbolische orde

Sturen met akkoorden betekent ook het aanbrengen van ordening in een systeem: door het sluiten van een akkoord gaan partijen op een bepaalde manier met elkaar aan het werk, streven ze bepaalde doelen na, zetten ze bepaalde middelen in, en gaan ze zich meer als een geheel gedragen. Het akkoord doet iets met partijen, het maakt dat ze in een afgesproken richting bewegen. Het akkoord ordent het handelen van verschillende partijen ten behoeve van een in het akkoord overeengekomen richting. Dat roept de vraag op wat nu precies de ordening is die het akkoord aanbrengt in het systeem waar het zich op richt. Schept een akkoord werkelijke objectieve verplichting, die er los van wat iedereen denkt of voelt ‘gewoon is’; of is de ordenende werking vooral een symbolische, die desalniettemin partijen samenbrengt, verplichting oproept, en consequenties heeft? Is het akkoord een object, of een construct?

Akkoorden kunnen dus langs verschillende lijnen ordening in een systeem aanbrengen, zowel vanuit een *objectieve*, als een *symbolische* ordening. Akkoorden ordenen objectief, in die zin dat het akkoord aangeeft wat waar terecht komt, wie wat doet, en waar de grenzen van afspraken liggen. Tegelijkertijd is de ordenende werking ook symbolisch op te vatten. Denk bijvoorbeeld aan regiodeals. De ondertekening van de afspraak roept een ‘regio’ in het leven die er voorheen mogelijk niet was en die met het akkoord in zekere mate ontstaat. Deze is er niet objectief, maar wel symbolisch. De regio heeft een naam, een functie, een logo en dus werking. Hij is letterlijk niet meer weg te denken. Tegelijkertijd is deze er objectief gezien niet, omdat een daadwerkelijke fysieke begrenzing ontbreekt. Een relevante vraag is ook of de regio ‘rechtsgeldig’ is. Ook in dat opzicht is het geen objectief object, maar een symbolisch construct.

Daarom is het interessant om akkoorden niet alleen te analyseren op inhoudelijke elementen, maar om ook te zien welk verhaal de akkoorden vertellen. Daarvoor is een ander soort analyse nodig dan alleen het vaststellen van kenmerken waaruit akkoorden bestaan. In deze analyse onderzoeken we daarom ook de tekst van het akkoord: niet om te zien of en hoe kenmerken of aspecten er in verwerkt zijn en of daarbij ‘de grammatica’ van de tekst goed is toegepast, maar om te zien welk verhaal het akkoord vertelt, welke werkelijkheid dat oproept, en of daarin narratieve patronen te ontdekken (of te formuleren) zijn.

2.3 Elementaire delen van een akkoord

Elk akkoord heeft een aantal *elementaire delen*. We zullen deze bestanddelen hier kort bespreken, als de *grammatica* die in elk akkoord is terug te vinden. In een *akkoord* spreken betrokken partijen af om zich op een gecoördineerde manier in te zetten voor een gedeelde doelstelling en om middelen in te zetten voor een aangeduide opgave. De essentie van een akkoord is dat alle betrokken partijen ervoor kunnen kiezen om dat *niet* te doen, maar zich er in het akkoord aan committeren om het *wel te doen*. Het akkoord brengt zo de inspanningen van partijen bij elkaar.

Een akkoord heeft altijd een *doelstelling*. Dat wil zeggen, er is een met de afgesproken inzet beoogde bedoeling. Soms is dat een heel concreet benoemd doel, concreet gemaakt in meetbare prestatie-eenheden. Soms ook is het een meer algemene richting waarin de inzet wordt beoogd.

Een akkoord omvat ook altijd een explicitering van de *context* waarin partijen hun overeenkomst situeren. Een akkoord kan daar kort of uitgebreid over spreken, maar uiteindelijk hoort bij een akkoord altijd een explicitering van de omgeving waarin het akkoord zich onderscheidt. In een akkoord brengen verschillende partijen delen van hun reguliere inzet samen en daarom is onderdeel van het akkoord dat duidelijk wordt gemaakt in welke lopende beweging(en) het zich plaatst. Dat kan kortweg een duiding zijn van enkele processen die er zijn en waar het akkoord op aansluit, voortbouwt, of juist mee probeert te breken. Het kunnen ook heel uitgebreide uiteenzettingen zijn, waarin een probleemstelling wordt benoemd die de te bereiken doelstelling en inzet legitimeert. Dat hoeft overigens niet. Een akkoord hoeft inhoudelijk niet 'te kloppen' en de voorgestelde inzet hoeft niet de logische oplossing voor het vermeende probleem in de beschreven context te zijn.

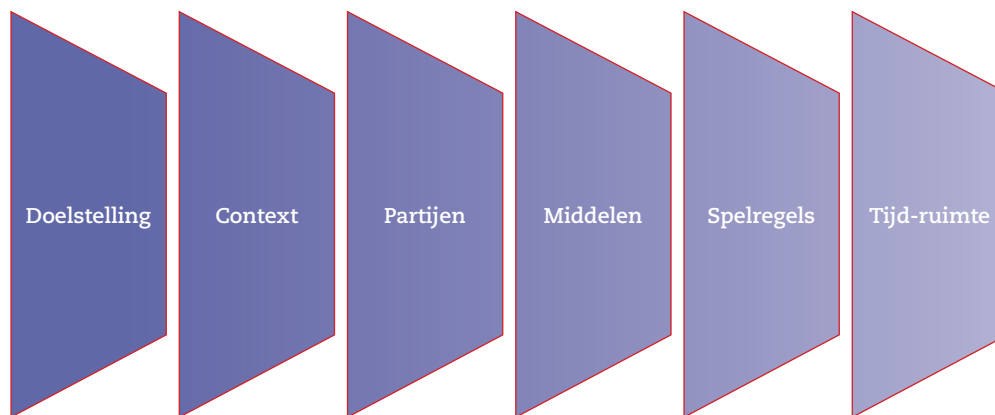
Een akkoord is altijd een verbintenis tussen deelnemende *partijen*. Dat zijn er minimaal twee, maar het kunnen er ook veel meer zijn. Tegelijkertijd is een akkoord altijd 'besloten', in die zin dat niet iedereen er aan deelneemt: het kunnen veel partijen zijn, maar nooit zomaar iedereen. Er zijn partijen die deel uitmaken van het akkoord én er zijn anderen die er geen deel van uitmaken. Het akkoord is daarmee zowel *inclusief* – partijen doen mee – als *exclusief*, want anderen doen niet mee. Wat een 'partij' is, is hier bewust opengelaten. Het kunnen individuele organisaties zijn, maar ook personen, belangengroepen of vertegenwoordigende instituten. Het kunnen overheden zijn, maar ook bedrijven, maatschappelijke organisaties, of privépersonen. Het sluiten van het akkoord kan ook meteen het 'sluiten' van de instroom (en uitstroom) van partijen betekenen; maar het is ook goed mogelijk dat het akkoord 'openblijft' voor partijen om in of uit te stromen. Sommige akkoorden maken daar expliciet melding van: in het akkoord wordt dan aangegeven dat het een akkoord is van een groep betrokken partijen, maar dat het de bedoeling is dat andere partijen zich vervolgens aansluiten; maar ook hier geldt dat het nooit gaat om iedereen, ook aan partijen die zich later aansluiten zijn vaak voorwaarden verbonden, bijvoorbeeld onderschrijving van de doelstelling en aanpak van het akkoord. Ook een akkoord dat bedoeld is om te staan voor nieuw partijen is dus zowel inclusief als exclusief; de deur staat open voor nieuwe partijen, maar nooit voor iedereen.

Een akkoord bestaat altijd uit een reeks *middelen* die partijen in zullen zetten. Middelen kunnen allerlei vormen hebben. Het kan gaan om geld, maar ook om personele inzet, aandacht, politieke steun, kennis of symbolische ondersteuning van het akkoord. Het akkoord benoemt welke middelen partijen zoal inzetten. Net als bij de doelstelling kan het benoemen van middelen op verschillende manieren. Het kan volgens de principes van het 'contract' waarin heel precies en specifiek is beschreven welke middelen door een partij worden ingezet. Maar het kan ook veel meer open, waarbij globale inzet wordt beschreven, als intentie van een partij om de middelen die in potentie beschikbaar zijn in te zetten binnen het akkoord.

Een akkoord omvat ook *spelregels*. Dat kan heel minimaal zijn, tot en met de spelregel dat er eigenlijk geen spelregels zijn en partijen onderweg wel zien hoe ze er samen uitkomen. Maar spelregels kunnen ook heel specifiek zijn: bijvoorbeeld in de afspraak welke vormen van overleg er zijn, hoe de besluitvorming binnen het akkoord plaatsvindt, hoe de stemverhoudingen zijn, welke verdeling er plaats vindt, en welk regime er is voor naleving van de afspraken en eventuele sanctionering. Spelregels zijn te onderscheiden in allerlei soorten: omgangsvormen, beslisregels, sanctionering, communicatie-regels, et cetera. Interessant is ook of en hoe akkoorden hun 'exit' of 'stop-regels' benoemen: met een akkoord gaan partijen

een samenwerking aan, maar onderdeel daarvan is ook of partijen afspreken hoe ze er op enig moment weer uit kunnen.

Een akkoord bakent een *tijd-ruimte* af. Het 'sluiten' van een akkoord is letterlijk het afbakenen, sluiten, van een periode in de tijd waarin partijen aan het werk gaan: *tijd-ruimte*. Het akkoord bakent die ruimte in de tijd af, in termen van begin, eind en doorlooptijd. Dat kan heel precies, door exacte data te noemen, of een meer globale indicatie. Het is zelfs mogelijk om géén einddatum te noemen en de afspraak open te houden. Het akkoord duurt dan voort zolang de deelnemende partijen vinden dat het door gaat. Het akkoord kan ook in termen van tijd gekoppeld zijn aan de doelstelling of de inzet van middelen: de tijd-ruimte van het akkoord blijft open, totdat de doelstelling bereikt is, of de betrokkenen hun middelen hebben ingezet. Akkoorden zijn dus altijd tijdelijk. Dat is een fundamenteel verschil met verdragen en wetgeving; die worden gesloten en gelden in principe tot wederopzegging, of voor de eeuwigheid. Akkoorden omvatten altijd een uitspraak over de sluiting van de tijd-ruimte en beëindiging van het akkoord.



Figuur 1: de grammatica van akkoorden

2.4 Een empirische analyse van akkoorden: drie onderzoekslijnen

Voor deze analyse van akkoorden kijken we langs een drietal onderzoekslijnen naar een set van akkoorden:

1. Wat is de *taal en de toon* van de onderzochte akkoorden?
2. Wat is de *beoogde beweging* van de onderzochte akkoorden?
3. Wat is het *sturingsperspectief* van de onderzochte akkoorden

Hiervoor bekijken we een 47-tal akkoorden (breedte-studie) en verdiepen we ons in een vijftal akkoorden (diepte-studie).

Wat is de taal en toon van het akkoord?

In de eerste onderzoekslijn kijken we naar de tekst van de afgesloten akkoorden. Elk akkoord heeft een 'document', een tekst, waarin de beschreven elementaire delen worden benoemd. In dit deel van de analyse kijken we niet zozeer naar de objectieve betekenis van de woorden, maar vooral ook naar de toon, taal, sfeer en geest van de tekst: wat zeggen de woorden, niet alleen in ordenende, maar ook in symbolische termen. We maken hiervoor gebruik van de *Linguistic Inquiry and Word Count (LIWC)* tool (software voor taalanalyse) en kijken daarnaast langs verschillende taaldimensies naar de formele teksten van akkoorden.

Wat is de met het akkoord beoogde beweging?

In de tweede onderzoekslijn kijken we vanuit de tekst van het akkoord naar de bedoeling die het akkoord heeft. Welke beweging beogen de partijen met het akkoord in gang te zetten in het systeem? Gaat het om beweging binnen de bandbreedtes van het bestaande systeem, of is het akkoord bedoeld om het bestaande systeem zelf te veranderen? Is het meer een akkoord dat binnen bestaande systeemgrenzen blijft, of is het een meer op transitie van het bestaande systeem gericht akkoord? En in het geval van het tweede, op welke fase van de transitie richt het akkoord zich dan? Is het vooral gericht op het op gang brengen van de vroege fase van een transitie, om de ‘early movers’ en innovatieniches op gang te brengen? Is het akkoord gericht op het opschalen en versnellen van initiatieven tot systeembrede veranderingen? Of richt het akkoord zich (ook) op het uitfaseren van bestaande technologieën, verdienmodellen en bestaande partijen? We doen dit aan de hand van de tekst van de akkoorden zelf: wat zeggen de teksten hierover, los van de bredere bedoelingen die er mogelijk achter liggen? We maken hierbij primair gebruik van het uit de transitieliteratuur afkomstige model van de ‘omgekeerde x-curve’ (Loorbach et al, 2011⁵; 2018⁶). Hiertoe bestuderen we de 47 akkoorden aan de hand van een set indicatoren gebaseerd op literatuur. Elk van de onderscheiden fasen in het model van de x-curve van transitie onderscheidt zich door eigen kenmerkende elementen. We analyseren de tekst van de akkoorden op deze kenmerken om te bepalen in welke fase van transitie zij te plaatsen zijn.

Wat is het sturingsarrangement van het akkoord?

In de derde onderzoekslijn kijken we naar de manier waarop het akkoord als ‘arrangement’ is ingericht. Wat voor soort partijen doen er mee, waar ligt de nadruk (van binnen naar buiten, of meer van buiten naar binnen), hoe is het akkoord verankerd in juridische en financiële regelingen, welke politieke sturing is er, hoe verhouden partijen zich tot elkaar, et cetera. We maken hierbij primair gebruik van het model van de ‘vier perspectieven op overheidssturing’ (Van der Steen et al, 2014⁷; 2018⁸). In dit model worden vier perspectieven op overheidssturing van elkaar onderscheiden, namelijk: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de samenwerkende overheid en de responsieve overheid. Ieder van deze perspectieven gaat gepaard met een aantal accenten waar in sturing de nadruk op ligt. We bezien hoe deze accentverschillen vorm krijgen in akkoorden. Wederom onderwerpen we de 47 akkoorden aan een analyse aan de hand van een set indicatoren die duiden welke perspectieven terugkomen in de tekst. Gebaseerd op het model van de vier sturingsperspectieven, kent elk van de akkoorden een dominant perspectief dat uit de tekst naar voren komt. Bij deze indicatoren valt te denken aan het aantal en type partijen die deelnemen aan het akkoord, welk type maatregelen erin staan, in hoeverre er sprake is van afspraken met een dwingend karakter die bijvoorbeeld middels controle afrekenend worden getoetst, etc.

Verdieping van de analyse: vijf praktijken nader bekeken

Vervolgens gaan we voor vijf akkoorden verder de diepte in, nadat we in een breedte-analyse gekeken hebben naar een grotere set van akkoorden. We voeren hiertoe gesprekken met betrokkenen, en bestuderen aanvullend bronmateriaal (waaronder documenten en rapporten). We focussen ons naast de beschrijvende elementen in akkoordenteksten op deze wijze ook nog op de context van en de processen waarin akkoorden tot stand komen, om het verhaal achter het akkoord in beeld te brengen.

Op basis van de breedte-analyse hebben we in gezamenlijkheid met de departementen van BZK en IenW een vijftal cases geselecteerd voor verdere verdieping: (1) Agenda Fiets (IenW); (2) Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom (BZK); (3) Bestuursakkoord 2011-2015 (BZK); (4) Betonakkoord (IenW) en (5) het Plastic pact (IenW).

Deze verdiepende analyse heeft als doel om te begrijpen hoe het akkoord als sturingsinstrument in de praktijk werkt, gebruikt wordt en tot stand komt, zowel wat betreft proces als inhoud. De inhoud bepaalt uiteindelijk ook waar het akkoord zich op richt, welke resultaten worden nagestreefd en welke gemonitord kunnen worden. Doel van de verdiepende studie is ook om beter te doorgronden wat achterliggende logica's van akkoorden zijn. Hiervoor bestuderen we tegen welke achtergrond akkoorden in specifieke gevallen tot stand zijn gekomen en welke processen betrokkenen hebben doorlopen.

3. Wat staat er: de tekst van akkoorden

3.1 De tekst van het akkoord

Scheppende taal

Het akkoord bakent de ruimte af waarin partijen zich in de benoemde periode tot elkaar gaan verhouden. Het is de weerslag van een soms lang en moeizaam proces van praten en onderhandelen. Maar het is ook het vertrekpunt voor een volgende fase, waarin partijen ‘vanuit het akkoord’ aan het werk gaan. De tekst van het akkoord vormt daarvoor de basis. Dat wil zeggen, in de tekst beschrijven partijen waar ze de komende periode aan gaan werken, waarom ze dat doen, hoe ze zich tot elkaar verhouden, wat ze willen bereiken, et cetera. Die taal beschrijft niet zozeer de werkelijkheid zoals partijen die zien, maar schept een werkelijkheid waarin partijen aan het werk gaan.

Taal is nooit neutraal. Woorden roepen beelden op en leggen de nadruk op het één in plaats van op het ander⁹. Generatieve metaforen bijvoorbeeld stellen het geheel aan ‘objectieve maatregelen’ in een ander perspectief. Een akkoord dat geschreven is vanuit de taal van ‘versnelling’ of ‘samenwerking’ heeft een heel ander karakter dan een akkoord dat is opgesteld vanuit de taal van ‘behoedzaamheid’, ‘zachte landing’ of ‘eerlijke verdeling’. Daarom kijken we in dit deel naar zaken als de compositie van de tekst, de gebruikte taal, de toon en ook naar wat er *niet* staat.

Titel en ondertitel

Zo zien we in de titels en ondertitels al interessante verschillen. Er zijn deals, pledges bestuursakkoorden, hoofdlijnakkoorden, convenanten, pacten, of partijen werken intensief samen in een ‘Delta’ of ‘Valley’. Dat zijn zelden toevallige benamingen: er is door de opstellers en partijen nagedacht over de ‘naam’ die ze hun akkoord mee geven. Interessant is ook dat sommige categorieën akkoorden niet op zichzelf staan, maar onderdeel uitmaken van een grotere verzameling. Deals zijn onderdeel van een overkoepelend akkoord gericht op een bepaald thema of vraagstuk, zoals de stad bij de *City deals*, de regio bij de *Regio deals* en duurzaamheid bij de *Green deals*. Elke individuele ‘deal’ behoort zo alleen al door de naamgeving tot brede programma’s, vaak geïnitieerd door de Rijksoverheid. De keuze van de naam plaatst de deal in een bepaald register, dat bredere herkenning en beelden oproept dan de individuele deal alleen. De benaming ‘Green Deal’ roept los van de concrete inhoud en finesses van de specifieke deal meteen beelden op van een bepaald soort samenwerking en een bepaald soort orde dat daarbij hoort. Net zoals Bestuursakkoorden veelal gaan om afspraken tussen overheidslagen of tussen overheden en een aantal koepelorganisaties, zoals de Bestuursakkoorden over de Omgevingswet en de bestuursakkoorden in het onderwijs. Pacten zijn veelal akkoorden met een brede vertegenwoordiging van overheden, maatschappelijk middenveld en private partijen, zoals bij het Kustpact, Techniepact, Pact voor de ouderenzorg en het Plastic pact. Elke titel kent zo zijn eigen lading en betekenis.

Opening van de tekst

De wijze waarop de tekst van het akkoord opent zet gelijk de toon. Wat zijn de eerste noties die het akkoord wil meegeven en op de voorgrond wil plaatsen? Wat is de openingszet van de overeenkomst? Al bij de inleiding zijn er verschillen bij akkoorden te zien. Soms begint

een akkoord met de *opgave*, soms met de *afspraak*. Bij een afspraak start het akkoord met woorden als: “Dit akkoord heeft tot doel de komende periode...” of “Met het ondertekenen van deze overeenkomst geven partijen blijk van...”. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Deal Stroomversnelling. Bij een opgave wordt het akkoord ingeleid met woorden als: “Nederland staat aan de vooravond van...”, “Nederland kent al geruime tijd...” of “Sinds het einde van de crises...”. De toon van het akkoord wordt zo gezet in de eerste alinea’s. Dat gaat deels om het benoemen van maatregelen – wat staat voorop en heeft prioriteit, wat staat achteraan en heeft blijkbaar minder aandacht –, maar ook om het soort beweging dat in gang wordt gezet. Is het een breuk met het verleden, of juist een continuering of intensivering? Benaadrukt de opening dat de beweging er al is, of dat deze er juist moet komen? Is het een urgentie die er al is, of moet de urgentie nog gemaakt worden? De eerste zinnen zetten die toon, en bepalen daarmee ook het beeld waarmee de rest van het akkoord gelezen wordt.

Opbouw en symboliek

Het akkoord heeft soms de vorm van een juridisch document, een contract. Het is dan een opsomming van artikelen verdeeld in ad’s en sub’s, (ont)bindende voorwaarden en stippelijntjes voor handtekeningen. Het is dan een gezamenlijke afspraak waar een mondelinge overeenkomst of een toezegging niet genoeg is. We zien soms een lijst van de aangesloten partijen als bijlage of, zoals bij het Betonakkoord, acht van de twintig pagina’s gereserveerd voor de handtekeningen van verschillende bestuurders. De handtekening fungeert dan als het symbool van commitment aan deze gezamenlijke verbintenis, wellicht nog gecombineerd met een fotomoment, waarbij vertegenwoordigers van (bijna) alle partijen breed glimlachend worden vastgelegd. Niet alleen de handtekening herinnert de partijen aan het commitment, ook het beeld herinnert aan het moment dat er overeenstemming is bereikt en een deal is gesloten. Er zijn echter ook akkoorden die geen handtekeningen dragen en die niet lijken op contracten die achter slot en grendel verdwijnen om (haast) nooit meer gelezen te worden. Deze akkoorden hebben meer het uiterlijk van een pamflet die verspreid en gedeeld moet worden, zoals Agenda Fiets of het Pact voor de ouderenzorg. Deze worden gelardeerd met beeld, gekleurde tekstboxen en korte ‘testimonials’ van betrokkenen op een foto. Sommige akkoorden zijn geschreven als overeenkomst, andere akkoorden hebben meer de vormgeving van een brochure.

	Tekst	Details
<i>Agenda Fiets</i>	Vormgegeven als brochure met centrale doelen	Geen handtekening vereist
<i>Bestuursakkoord 2011-2015</i>	Breed thematisch programma van 60 pagina’s	Correspondentie van onderhandelingsproces bijgevoegd
<i>Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom</i>	Taakverdeling met afspraken voor de korte termijn en middellange termijn	eerste deel van twee akkoorden (deel 2 is een uitwerkingsakkoord)
<i>Betonakkoord</i>	Contract tussen ketenpartners: opdrachtgevers, afnemers, toeleveranciers	8 van de 20 pagina’s ingenomen door handtekeningen
<i>Plastic pact</i>	Convenant tussen minister en ketenpartners, producenten, afnemers én ‘overige partijen’	Minister van IenW als eerste partij genoemd

Tabel 1: de tekst van akkoorden

3.2 De taal van het akkoord

Voor een typering op basis van linguïstische kenmerken van akkoorden gebruiken we de inzichten van sociaalpsycholoog James Pennebaker en zijn werk over taalanalyse¹⁰. Zijn tekstanalysemethode, *Linguistic Inquiry and Word Count* (LIWC) genaamd, telt en categoriseert woorden. Zo telt LIWC onder andere het totale aantal woorden, interpuncties, werkwoorden en zelfstandig naamwoorden. Woorden kunnen ook worden ingedeeld op basis van beweging, tijd, sociale lading en op positieve en negatieve emoties. Het gaat bij akkoorden niet alleen om de letterlijke betekenis van de gebruikte woorden, maar ook om het verhaal dat erdoor wordt gevormd. Naast de taal analyseren we daarom ook de toon van het akkoord: de emotionele lading en betekenis die bepaalde woorden hebben.

Veel woorden of weinig woorden

Akkoorden hebben gemiddeld gezien veel woorden nodig om een zin te maken. Het gemiddelde ligt op 20 woorden per zin. De leesbaarheid van akkoorden is blijkbaar niet het grootst goed. Dichterbij de 'korte zinnennorm' zitten de Deal Stroomversnelling, het Betonakkoord en het Kustpact, akkoorden met rond de 15 woorden per zin. Opvallende uitschieters zijn het Grondstoffenakkoord en het Kunststofketenakkoord met gemiddeld zo'n 25 en 30 woorden per zin. Sommige akkoorden mikken op een 'ingelezen publiek', anderen lijken meer gericht op een breed publiek. Soms lijkt een akkoord ook helemaal niet bedoeld om te worden gelezen, maar gaat het vooral om het vastleggen van de afspraak tussen betrokkenen. Dan gaat het er niet om of de tekst leesbaar is, maar of deze als contract precies genoeg vastlegt wat de betrokkenen overeengekomen zijn.

Ook de totale hoeveelheid woorden doet ertoe. Een grote spreiding in het totale aantal woorden valt op. Het Grondstoffenakkoord bestaat bijvoorbeeld uit 1867 woorden, veel minder dan het Bestuursakkoord 2011-2015 met 21.154 woorden. De meeste door ons bestudeerde akkoorden hebben een omvang van rond de zesduizend woorden. Opvallend is dat vooral de interbestuurlijke akkoorden uit veel woorden bestaan. Over het algemeen geldt in de bestudeerde akkoorden hoe concreter de afspraken zijn, hoe minder woorden er worden gebruikt.

Functionele voornaamwoorden

Als we kijken naar het gebruik van voornaamwoorden (ik, mijn, zij, ons, wij, etc.) valt op dat akkoorden in overweldigende meerderheid *onpersoonlijk* worden geschreven – er worden veelal onpersoonlijke voorvoornaamwoorden gebruikt (het, men, etc.). In zijn boek *The Secret Life of Pronouns*¹¹ schrijft Pennebaker dat voornaamwoorden veel van de betekenis van teksten verbergen. Het past wellicht bij een typisch 'zakelijk' document. Als er wel persoonlijke voornaamwoorden worden gebruikt, dan vooral 'wij' en 'ons', een signaal dat het om een tekst gaat waarbij een meervoud aan partijen een overeenkomst sluit. Dat is illustratief, omdat akkoorden juist een commitment proberen uit te stralen: vanuit symbolische orde bezien maakt het nogal uit of partijen spreken in termen van 'wij zetten ons in voor', of dat ze zeggen 'er wordt gezorgd dat'. Onpersoonlijke taal verlegt het handelen naar een algemeenheid, in plaats van dat het het handelen 'eigen maakt' voor de ondertekenende partijen. Vreemd genoeg zijn heel formeel uitgeschreven contracten daarin veel preciezer: daarin wordt heel precies, minutieus bijna, beschreven wie op welk moment wat doet en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Taal voor tijd

We zien voornamelijk werkwoorden die zijn geschreven in de tegenwoordige tijd. Als daarvan wordt afgeweken, wordt vaker de verleden, dan de toekomstige tijd gebruikt. Zo'n 80% van de gebruikte werkwoorden zijn in de tegenwoordige tijd, 15% in de verleden tijd en 5% in de toekomstige tijd. Dit is opmerkelijk aangezien alle akkoorden documenten zijn met afspraken die gericht zijn op de toekomst.

Als je kijkt naar de woorden die tijdsaspecten aanduiden, dan zijn er ook interessante verschillen op te merken tussen de akkoorden. Zo zien we bij de Deal Stroomversnelling en het Akkoord Nieuwbouw Aardgasvrij, dat er relatief veel aan tijd gerelateerde begrippen staan in de tekst. Het gaat hier om akkoorden die beide transitievraagstukken met strakke doelen en deadlines om duurzame huizen op te leveren beschrijven, met typerende woorden als: 'fasen', 'termijnen' en 'toekomst'.

Inclusief en exclusief

Akkoorden zijn overwegend inclusief geschreven. Woorden als *en*, *met*, en *samen* zien we in de door ons bestudeerde teksten heel veel terug. Dat is begrijpelijk, want een akkoord is bewust bedoeld om een *geheel* van partijen te scheppen die in gezamenlijkheid aan het werk gaat. Tegelijkertijd kent een geheel ook begrenzing. Juist de grenzen van het akkoord zijn relevant, akkoorden gaan óók altijd over afbakening. Opvallend genoeg zien we maar heel weinig exclusieve woorden in de teksten die we hebben bestudeerd ('maar', 'zonder', 'behalve', etc.). Het akkoord heeft veel aandacht voor wie erbij zijn, maar houdt de begrenzing impliciet. Dat is interessant, omdat begrenzing er voor akkoorden inherent bij hoort. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat akkoorden graag uitstralen dat de consensus heel breed is en dat de ondertekenaars het zo goed als gehele veld vertegenwoordigen: de begrenzing hoeft dan als het ware niet in beeld te worden gebracht, want 'iedereen doet mee'. Akkoorden lijken in de taal vooral te willen uitstralen dat het *geheel* rond een vraagstuk participeert en dat er niet veel partijen zijn die er niet inzitten.

	Taal
<i>Agenda Fiets</i>	Niet verrassend voor een akkoord gericht op de fiets, bevat dit akkoord veel 'bewegingstaal', met woorden als: 'gedragsaanpak', 'duw' en 'groeïende'. Er is ook relatief veel gebruik van bijwoorden als: 'slechts', 'zelfs', 'wellicht' en relatief veel kwantitatieve aanduidingen als: 'segment', 'verzameling', 'percentage'.
<i>Bestuursakkoord 2011-2015</i>	Dit akkoord is opgemaakt uit uitzonderlijk veel woorden en relatief veel woorden die met geld van doen hebben, zoals: 'belastinggebied', 'compenseren', 'fondsbeheerders', 'bezuinigingen'. En relatief weinig woorden die twijfel aanduiden.
<i>Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom</i>	Dit akkoord bevat relatief veel sociale proceswoorden als: 'ontvangen', 'samenleving', 'betrokken'. Ook bevat het relatief weinig prestatiegerichte woorden en weinig cognitieve woorden als: 'bedoeld', 'oplossingen', 'verantwoordelijkheid'. Bovendien kent dit akkoord veel termen over geld: 'subsidieregeling', 'compensatie' en woorden gerelateerd aan huizen: 'huisvestingsvergunning', 'huurwoning'.
<i>Betonakkoord</i>	Het betonakkoord heeft relatief weinig woorden per zin en veel cijfers in de tekst verwerkt. Het kent ook relatief weinig woorden met een sociale lading. Het heeft wel woorden die zekerheid uitstralen: 'eenduidigheid', 'noodzakelijk', 'betrouwbaar' en relatief weinig woorden met discrepanties.
<i>Plastic pact</i>	Het Plastic pact bestaat voor een relatief groot deel uit cijfers en kwantitatieve begrippen zoals: 'uitbreiding', 'geheel', 'voldoende'. Maar het bevat weer weinig woorden over geld. Het kent weinig affectieve woorden, maar wel woorden die causale verbanden verwoorden: 'productcyclus', 'resulteert', 'afhankelijk'.

Tabel 2: de taal van de akkoorden in de onderzochte cases

3.3 Patronen in de tekst

Het akkoord is over het algemeen een zakelijke, gedepoliteerde tekst. Althans, gedepoliteerd in die zin dat de politieke verschillen *binnen* het akkoord niet zichtbaar meer zijn in de tekst. Iedereen weet dat aan een akkoord een proces van onderhandelen, en soms strijd, vooraf gaat. Maar dat is in de tekst zelf niet zichtbaar. Het akkoord is geschreven alsof het een logisch en bijna natuurlijk uitvloeisel is van de samenkomst van een aantal partijen. Datzelfde geldt eigenlijk ook voor de politieke verschillen *buiten* of *rondom* het akkoord. Akkoorden brengen markering aan tussen de wereld binnen en buiten het akkoord en gaan daarom ook altijd over verdeling. Partijen in het akkoord krijgen bepaalde zaken die anderen buiten het akkoord niet krijgen. Dat verschil is in de tekst niet zichtbaar.

De meeste akkoorden zijn geschreven in een vergelijkbare stijl: weloverwogen, cognitief, verbanden leggend, en met veel voorzetsels om alles stevig met elkaar in verband te brengen. De tekst straalt uit dat alle delen van het akkoord met elkaar samenhangen en bijna logisch uit elkaar voortvloeien ('dus', 'daarom', 'met het oog daarop', 'om die reden', 'uiteraard', 'natuurlijk'). De bijzonderheid van akkoord is dat een variëteit aan partijen samen tot overeenstemming weet te komen. Dat is, zo erkennen partijen zelf vaak ook, een prestatie op zich. De taal van akkoorden straalt echter uit dat het eigenlijk volstrekt logisch en vanzelfsprekend is dat deze partijen dit hebben afgesproken.

Dat delen van akkoorden bewust in onpersoonlijke termen zijn geschreven, schept ruimte voor ambiguïteit, omdat de gekozen woorden ruimte laten voor verschillende interpretaties. Dat is te zien als een gebrek aan helderheid, maar anderzijds ook als ruimte die bewust is aangebracht voor alle partijen om hun eigen interpretatie en betekenisgeving toe te passen op wat er staat. Helderheid is niet perse behulpzaam als veel partijen het over een omstreden en ongestructureerd vraagstuk op enige wijze eens moeten worden. Ambiguïteit en 'ont-eigening' ('men', 'er wordt') schept dan ruimte voor iedereen om in te stemmen en aan te slag te gaan.

Interessant is ook de manier waarop in akkoorden gesproken wordt over de te leveren prestaties en inspanningen. Sommige akkoorden zijn letterlijk opsommingen van acties en prestaties, soms met meetbare kengetallen erbij. Andere teksten gebruiken de woorden vooral om beweging en actie te benoemen, in algemene en dynamiserende zin. De tekst is dan niet bedoeld als 'plan' maar eerder als gedeelde betekenis: als manier om alle partijen in een gemeenschappelijke richting te laten denken en werken, vanuit de overtuiging dat dit op termijn tot prestaties zal leiden.

Vier grondvormen in de tekst van akkoorden

In de verschillende teksten van akkoorden zien wij grofweg vier archetypen van akkoorden (hieronder schematisch weergegeven). Deze archetypen van akkoorden kennen net andere nuances in de toon, taal, binding en boodschap van de tekst:

Formeel contract: de kern van dit document wordt gevormd door een juridisch kader. De bindende voorwaarden zorgen voor commitment aan het akkoord. De toon van het akkoord is zakelijk en vrijwel zonder enige emotionele lading. Typische woorden zijn hier: 'partijen', 'besluiten', 'overwegende', 'voorwaarden'.



Plan van aanpak: dit is een programma om de afspraken en concrete acties van alle partijen zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen. De komende 2, 3, 4 jaar zijn deze afspraken leidend. De toon van dit akkoord is functioneel en uitvoeringsgericht, de boodschap is “aan het werk”. Typische woorden van een plan van aanpak zijn: ‘acties’, ‘uitwerken’, ‘voortgang’.

Pamflet: hierin is het akkoord een invitatie voor partijen om zich bij een beweging aan te sluiten. Dit vraagt om een tekst die anderen verleidt om zich bij dit initiatief aan te sluiten met een open boodschap en ruimte voor andere partijen om zich erbij aan te sluiten. Het pamflet heeft typische woorden als: ‘bundelen’, ‘verbinden’, ‘open samenwerking’.

Pact: het pact is in eerste instantie een appel om in actie te komen. Een partij of een klein clubje kaart een maatschappelijk vraagstuk aan. De urgentie van het vraagstuk moet een coalitie van partijen bijeenbrengen. Zo is het pact voor de ouderenzorg gebaseerd op het manifest: ‘Waardig ouder worden’, een appel op de samenleving om zorg te dragen voor oudere Nederlanders. Typische woorden zijn hier: ‘actie’, ‘oproep’, ‘beweging’.

De vier grondvormen van akkoorden verschillen van elkaar op specifieke kenmerken. In onderstaand schema zetten we dit uiteen.

	Contract	Plan van aanpak	Pamflet	Pact
Toon	Formeel	Functioneel	Verleidend	Activerend
Boodschap	Het staat zwart op wit	Aan het werk	Op zoek naar verbinding	Actie
Binding	Voorwaarden	Afspraken	Ambities	Vraagstuk
Taal	Gewogen woorden	Werkende woorden	Verbindende woorden	Prikkelende woorden
Woorden	Partijen, besluiten, overwegingen, voorwaarden	Uitvoeren, voortgang	Bundelen, verbinden, open, samenwerking	Actie, oproep, beweging

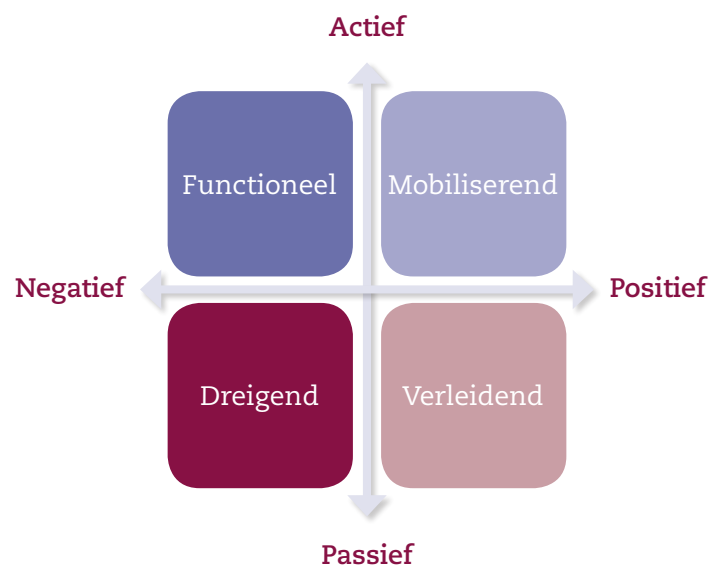
Tabel 3: grondvormen van akkoorden

3.4 De toon van het akkoord

Vaak zeggen we dat het de ‘toon is die de muziek maakt’. Door bepaalde typen woorden en combinaties te analyseren is het mogelijk om meer geobjectiveerd over toon te praten. Toon is niet hetzelfde als ‘smaak’. Toon gaat om de lading die in teksten wordt gelegd, door het gebruik van bepaalde typen woorden. Door die woordsoorten te tellen kunnen we achterhalen wat de bedoelde of onbedoelde toon is in een tekst.

De toon of emotie van een tekst is te duiden aan de hand van twee assen. Ten eerste kan de toon van een tekst *positief* of *negatief* zijn. Een negatieve toon in akkoorden is terug te zien in taal die een dreigende lading heeft, zoals woorden gericht op: opgaven, spanningen en problemen. Een meer positieve toon legt nadruk op meer uitnodigende woorden als ‘verbinding’, ‘samenwerking’ en ‘oplossingen’.

De tweede as vormt het verschil tussen een *actieve* en *passieve* toon. Een actieve toonsoort heeft als doel het bereiken van een bepaalde mate van beweging door actoren. Mobiliserend en stimulerend taalgebruik past daarbij. Een passieve toonsoort is meer gericht op codificering en ordening van hetgeen dat reeds aanwezig is. Het akkoord kenmerkt zich dan meer door behoudende taal. Langs deze twee assen zijn vier toonsoorten te onderscheiden.



Figuur 2: toonsoorten in de tekst van akkoorden

Langs de twee assen zijn vier toonsoorten te onderscheiden: *functioneel*, *mobiliserend*, *dreigend* en *verleidend*.

Een *functionele* toonsoort heeft een planmatig karakter en is actief van toon. De tekst beschrijft vanuit het probleem de planmatige aanpak om hier actief mee om te gaan.

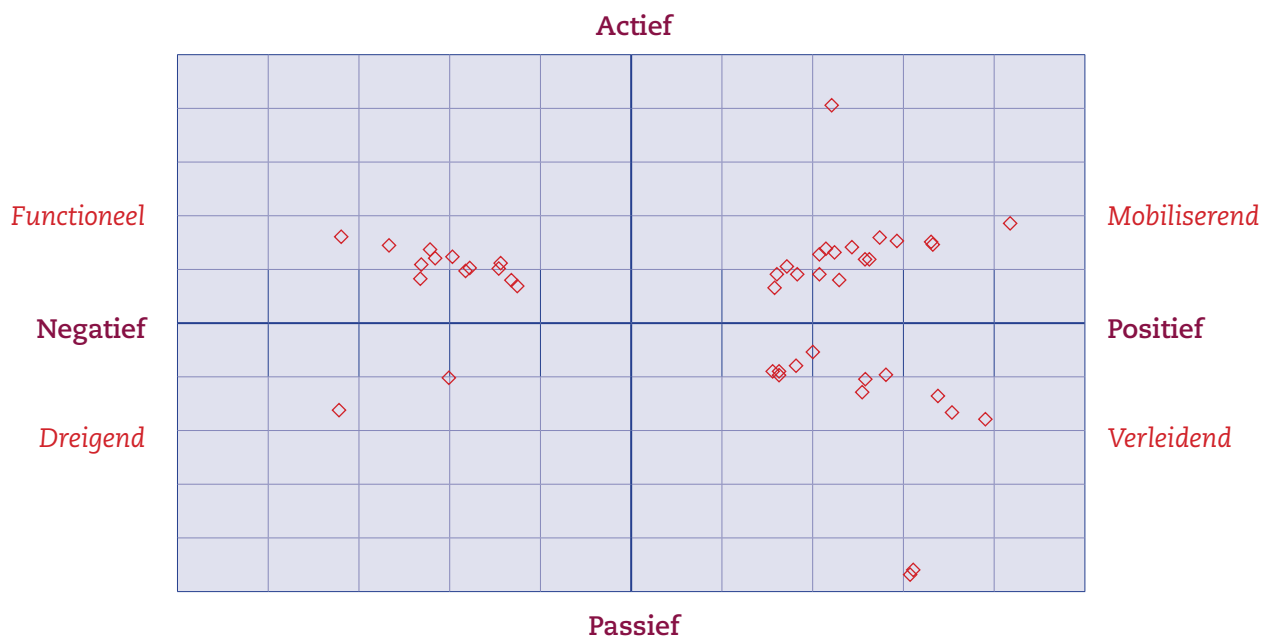
Met een actieve positieve boodschap proberen teksten met een mobiliserende toonsoort partijen te bewegen tot actie, met typerende woorden als ‘actie’, ‘kansrijk’, ‘beweging’, ‘stimulans’.

Een *dreigende* toonsoort heeft daarin meer een passief karakter met een relatief negatieve lading van de woorden. De tekst heeft een passief-agressieve toon met woorden als ‘voorwaarden’, ‘tekortkoming’, ‘sanctionering’.

Er is sprake van een *verleidende* toonsoort, wanneer passief wordt beschreven wat de samenwerking tot dusverre inhoudt, waarbij de tekst uitnodigt tot deelname of actie ten behoeve van de opgave of samenwerking.

3.5 De toon in de bestudeerde akkoorden

Akkoorden bevatten elementen uit elk van de toonsoorten, maar er is ook altijd een dominante toonsoort. Deze dominante toonsoort wordt verhoudingsgewijs het vaakst gehanteerd in het akkoord. In de onderstaande figuur is weergegeven hoe de 47 akkoorden te plaatsen zijn in de verschillende kwadranten van toonsoorten, op basis van de gewogen dominantie binnen de betreffende akkoorden¹². Elk akkoord is geplaatst in zijn dominante toonsoort, rekening houdend met accenten die voortkomen uit de andere toonsoorten. Hiermee beweegt een akkoord zich meer of minder richting een van de andere toonsoorten, afhankelijk van de mate waarin het akkoord op een van de andere toonsoorten scoort.



Figuur 3: toon in de onderzochte akkoorden

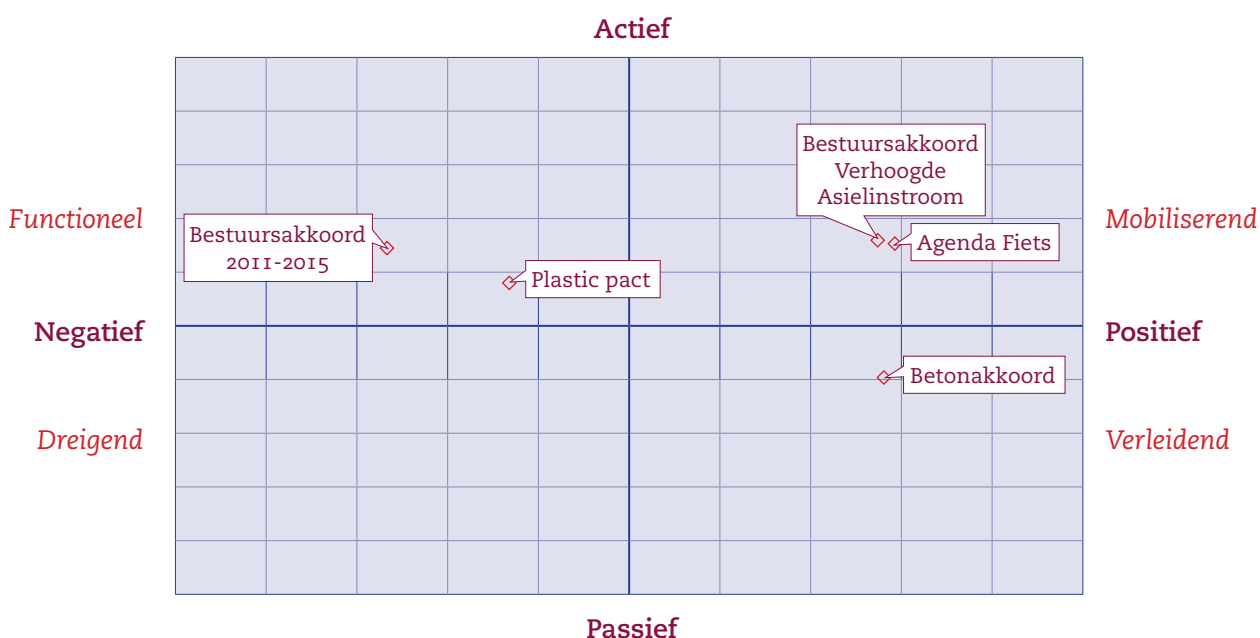
De bovenstaande figuur geeft weer hoe de akkoorden kunnen worden geplaatst op basis van hun dominante toonsoort.¹³ Het merendeel van de akkoorden bevindt zich aan de kant van de positieve toonsoorten. De LIWC-resultaten laten zien dat akkoorden veelal een positieve emotie uitstralen, met taalgebruik over *verbetering*, *kansen* en *batens*. Daarnaast hanteren veel akkoorden een actieve toonsoort. Akkoorden hebben veelal tot doel het activeren van actoren tot het oplossen van een probleem. Hierbij past een activerende toonsoort van partijen die in beweging zullen gaan komen.

Slechts twee van de 47 akkoorden zijn dominant voor de dreigende toonsoort. Dit zijn het 'bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen' en het 'convenant Aziatische horeca'. Beide akkoorden zijn direct verbonden met bepaalde invoering of uitzondering op wetgeving. Het convenant Aziatische horeca stelt met de sector regels op over het aantrekken van Aziatische koks voor de horeca in Nederland. Beide akkoorden betreffen afspraken tussen het Rijk en de sector over normen en normoverschrijding. Dit 'dreigende aspect' binnen de akkoorden uit zich dus ook in de toonsoort. Het akkoord stelt de grenzen waaraan partijen zich moeten gaan houden.

Het ‘bestuursakkoord PO 2014-2020’ en het ‘bestuursakkoord VO 2012-2015’ kennen een meer uitnodigende toon, die op verleiding gericht is. De akkoorden zijn bedoeld om een impuls te geven aan de huidige stand van het onderwijs. Hiermee nodigen zij scholen uit om mee te werken aan de gewenste kwaliteitsverbetering: dat hoeven scholen niet te doen, ze hebben alle ruimte om niet mee te doen, maar het akkoord probeert scholen te verleiden om het wél te doen, althans zo lijkt het akkoord te impliceren. De samenwerkingsovereenkomst ‘Deal Stroomversnelling’ toont een hoge dominante waarde voor het activerende kwadrant. In deze overeenkomst geven woningcorporaties en bouwbedrijven blijk van het nemen van afstand van de traditionele rolverdeling tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers om duurzaam te bouwen. Deze deal richt zich op specifieke doelen in verschillende fases in de woningbouw. Hiervoor wordt een actieve bijdrage verwacht van de partijen. Daarmee scoort het akkoord hoog op deze dominante toonsoort.

3.6 De toon in de nader onderzochte cases

Voor dit onderzoek hebben we een vijftal cases nader onderzocht. Deze vijf akkoorden zijn weergegeven in de onderstaande figuur van toonsoortkwadranten. In zowel het functionele als het activerende kwadrant bevinden zich twee akkoorden. Dit zijn het ‘Bestuursakkoord 2011-2015’ en het ‘Plastic pact’ voor het functionele kwadrant en het ‘Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom’ en ‘Agenda Fiets’ voor het activerende kwadrant. In het kwadrant van de uitnodigende toonsoort bevindt zich het vijfde akkoord: het ‘Betonakkoord’. Het Betonakkoord is een vervolg op de Green Deal Verduurzaming Betonketen en stelt aanvullende ambities hierop. Geen van de verdiepte akkoorden bevindt zich overwegend in het kwadrant van de dreigende toonsoort.



Figuur 4: toon in de nader onderzochte cases

Het 'Bestuursakkoord 2011-2015' kent een functionele toonsoort. Ook het Plastic pact heeft die toonsoort, maar deze beweegt meer richting het midden van de figuur. Het bestuursakkoord 2011-2015 is een uitwerking van het regeerakkoord dat vvd en cda in 2010 overeenkwamen. Deze periode en dit akkoord worden gekenmerkt door bezuinigingen en decentralisaties. Het bestuursakkoord toont in een uitwerking van het regeerakkoord de afspraken tussen het Rijk, het Interprovinciaal overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het akkoord beschrijft een vernieuwde doelmatige taakverdeling tussen de bestuurslagen. 52% van de toon van het akkoord is zakelijk en functioneel van aard, tegenover 30, 32 en 34% dreigend, uitnodigend en activerend taalgebruik. Het 'Plastic pact' neigt in dit kwadrant meer richting het centrum van het figuur. In het Plastic pact stellen partijen zich ten doel om de recycling van plastic te verhogen en de hoeveelheid plastic in verpakkingen te verminderen. Dit akkoord bevindt zich met 46 procent dominant in het functionele kwadrant. Dit akkoord toont vergelijkbare waarden voor de vier verschillende kwadranten, waarbij het 39 procent dreigend taalgebruik kent en 44 procent uitnodigend en activerend taalgebruik.

In het activerende kwadrant bevinden zich op een soortgelijke positie het 'bestuursakkoord verhoogde asielinstream' en 'agenda fiets'. Beide akkoorden zijn primair gericht op het activeren van partijen. Zij houden het midden tussen een uitnodigende en activerende toon. In het bestuursakkoord verhoogde asielinstream zoeken partijen binnen de termijn van één maand een oplossing voor de opvang van asielzoekers. Partijen dienen gezamenlijk in actie te komen om met de verhoogde instroom om te gaan. Hiervoor spreken zij met elkaar concrete acties af ten behoeve van het gestelde doel. Het akkoord valt met 66% dominantie in het activerende kwadrant, maar kent respectievelijk 62 en 52 procent score op functioneel en uitnodigend taalgebruik ook sterke accenten van deze twee kwadranten. Agenda fiets heeft een meer agenderend karakter. Een coalitie van fietssteden stelt een agenda op om andere minder betrokken partijen te activeren. Het akkoord is met 50 procent dominant op de activerende toonsoort. In het uitnodigende kwadrant bevindt zich het 'betonakkoord'. In het betonakkoord sluiten producenten, toeleveranciers en opdrachtgevers een akkoord over het verduurzamen van de betonsector. Middels het akkoord willen de partijen een groter aantal partijen in de sector aanspreken. Zij nodigen hen uit om zich aan te sluiten en op die manier bij te dragen aan de verduurzaming van de betonsector. Het akkoord is met 52 procent dominant voor de functionele toonsoort. Met 44 procent voor zowel functioneel als activerend taalgebruik toont het een beweging richting de bovenste twee kwadranten.

Akkoord	Toon
<i>Agenda Fiets</i>	Relatief emotioneel beladen, met veel positief en energiek woordgebruik. Typerende woorden zijn: 'vrij', 'successen', 'kansrijk' en 'vlotter'.
<i>Bestuursakkoord 2011-2015</i>	Gemiddeld genomen een redelijk positief akkoord, met relatief weinig woorden van opwinding. Typerende woorden zijn: 'baten', 'veilig' en 'behaald'.
<i>Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom</i>	Komt qua toon en lading overeen met Bestuursakkoord 2011-2015. Relatief veel tentatieve begrippen. Typerende woorden zijn: 'tijdelijk', 'onvoorzien' en 'deels'.
<i>Betonakkoord</i>	Relatief veel positieve woorden die partijen moeten verleiden om mee te doen. Typerende woorden zijn: 'verbeteren', 'optimaal', 'uitdagende' en 'stimuleren'.
<i>Plastic pact</i>	Relatief veel woorden met twijfel en weinig positieve woorden. Typerende woorden zijn: 'voorwaarden', 'tenminste' en 'mogelijk'.

Tabel 4: de toon in de nader onderzochte akkoorden

4. Beoogde dynamiek: de bedoelde beweging van akkoorden

4.1 De bedoelde beweging: binnen of buiten het pad?

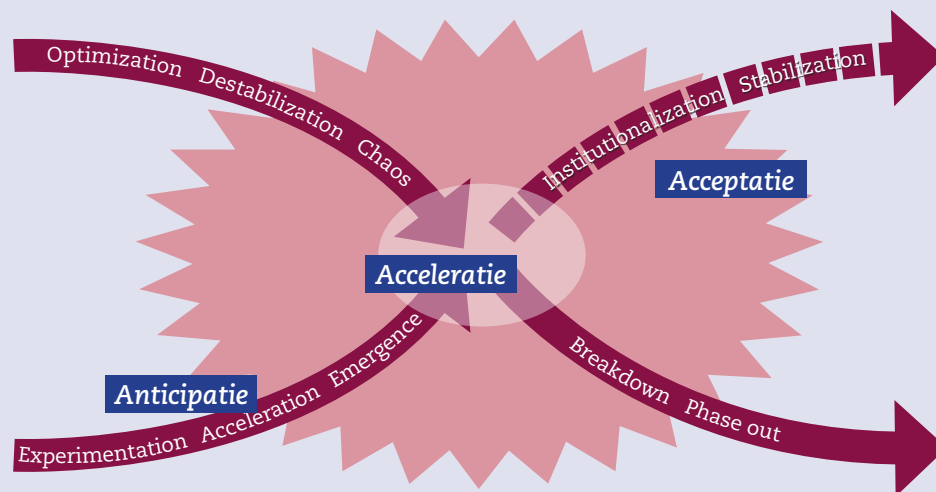
In akkoorden komen partijen samen om een afgesproken doel te realiseren. Ze stellen samen een “doel” en spreken af wie, op welk moment, daarvoor acties onderneemt. Soms zijn dat heel concrete doelstellingen, met uitgewerkte kritische prestatie-indicatoren erbij; soms is het een meer abstract geformuleerde richting of bedoeling van de beweging. Steeds geldt echter dat een akkoord een doelgerichte activiteit is: het is een arrangement dat het systeem waarop het betrekking heeft in een bepaalde richting wil bewegen.

Dat opent een interessante lijn voor de analyse: welk type beweging beoogt het akkoord in gang te zetten? Een akkoord kan zich bevinden binnen de bandbreedtes van een bestaand systeem: de met het akkoord beoogde beweging is dan een verbetering of intensivering van het handelen binnen het systeem. Denk bijvoorbeeld aan het gesloten akkoord voor de ‘Aziatische horeca’ (het “Wok-akkoord”), waarin horecabedrijven zich met de betrokken inspecties beloven in te zetten voor verbeterde naleving van arbeidsomstandigheden, arbeidsvergunningen en hygiëne. De inspecties brengen daarbij in dat zij in het geval van eigen inzet door de bedrijven een meer gevarieerd regime van toezicht kunnen hanteren, waarbij ‘goede bedrijven’ minder toezicht krijgen en daarmee administratieve last besparen. Het “Wok-akkoord” draagt bij aan de verbetering van de arbeidsomstandigheden en hygiëne, en blijft tamelijk strak binnen de bestaande kaders van de sector. Het is een akkoord binnen het bestaande pad.

Veel akkoorden en convenanten hebben het karakter van een dergelijke beweging binnen een bestaand pad, in het verlengde van de reeds bestaande richting. Het akkoord beoogt niet de systeemgrenzen zelf te veranderen, maar richt zich op een verbetering of intensivering binnen die grenzen. In termen van *meer, beter of anders* gedacht gaat het om een akkoord dat zich richt op verbetering.

Tegelijkertijd is er ook een categorie akkoorden die zich richt op de verandering van het systeem zelf. Dat kan soms met expliciete vermelding van veranderende systeemgrenzen, maar het kan ook gaan om inhoud die – als het allemaal lukt – onvermijdelijk zal zorgen voor een verandering van het systeem. Het akkoord beweegt dan niet in het verlengde van het bestaande pad, maar is een poging om uit het bestaande pad te bewegen. Het is geen bestendiging van het bestaande, maar beoogt een discontinuïteit aan te brengen.

Als er sprake is van een akkoord dat transitie beoogt, een verandering van het bestaande pad, dan is een volgend onderscheid te maken. Vraag is dan op welke fase van een transitie een akkoord zich richt. Of scherper gezegd, in welk deel van de beweging in een transitieproces plaatst het akkoord zich? Voor een nadere duiding van de beoogde beweging van een akkoord maken we gebruik van het in de literatuur veel gebruikte model van de ‘x-curve’ van transitie (Loorbach et al, 2017¹⁴; Loorbach, 2015¹⁵) (zie [figuur 5](#)).



Figuur 5: drie fasen in de dynamiek van transitie (gebaseerd op: Loorbach, Frantzeskaki & Avelino, 2017¹⁶; fasering door ons toegevoegd)

Eén deel van de x-curve is een opgaande lijn waarin in niches nieuwe ontwikkelingen worden ingezet, die de potentie hebben om het bestaande arrangement te kantelen. Dit is een fase van **anticipatie**, waarin heel veel wordt geëxperimenteerd, vaak zonder direct beeld van waar het toe zal leiden en of het uiteindelijk zal werken. Deze fase gebeurt deels ‘vanzelf’, vanuit intrinsieke dynamiek in de samenleving, bij bedrijven of in maatschappelijke organisaties. Het is niet zo dat overheidsbeleid de transitie ‘instart’, of bij de samenleving ‘experimenten bestelt’. Tegelijkertijd is er in deze fase vaak ook wél de nodige overheidssturing aan de orde. Veel experimenten vereisen ruimte, bijvoorbeeld in de vorm van uitzonderingen op bestaande regels en normen, of financiële middelen in de vorm van innovatiesubsidies.

De volgende fase in de opgaande transitiecurve is de fase van **acceleratie**. Hier zijn de eerste experimenten geweest en onderneemt de vernieuwing de stap vanuit de niche naar de meer mainstream van het economisch of maatschappelijk systeem. Het zijn niet meer de eerste vroege volgers en enthousiastelingen – of exoten – die aan de slag gaan met de nieuwe mogelijkheden, maar er ontstaat schaal en herkenning bij het brede publiek. In deze fase is nog steeds een zekere mate van ruimte en steun nodig, omdat de acceleratie nog niet vanuit de markt of de samenleving zelf tot stand komt. ‘Verderop’ in de acceleratiefase komt de energie steeds meer vanuit de markt en de samenleving zelf, maar in de vroegere fase is er vaak nog expliciete ruimte, steun en energie nodig vanuit de overheid.

Na de acceleratie komt de transitie in de rechter-bovenkant van de x-curve terecht. Hier ‘stolt’ wat eerst vernieuwing was in wat dan een ‘nieuw normaal’ is. In deze fase gaat het om **acceptatie** en normalisering. De vernieuwing is niet meer het onderwerp van via uitzonderingen gemaakte ruimte, maar wordt onderwerp van nieuwe op maat gemaakte regulering. Er vindt institutionalisering plaats, bijvoorbeeld met de opkomst van brancheverenigingen, keurmerken, codes, beroepsgroepen, herkenbare symboliek en representatie in bestaande institutionele verbanden. Circulaire economie begon ooit als een individuele boer die buiten de randen van het systeem om samenwerkte met een chemisch bedrijf, in deze fase is het een economische sector geworden met bijvoorbeeld vaste vertegenwoordiging, regulering en grootschalige programma’s vanuit de Europese Unie. Waar het ooit buiten de statistische categorieën van het CBS viel is circulaire economie tegenwoordig een eigenstandige ‘categorie’, met eigen standaarden en eigen institutionele artefacten.

De 'laatste' fase van het transitie-model is de fase van **stabilisering**. Hier is het 'nieuwe' systeem verworpen tot een nieuw 'regime'. Dat laatste begrip wordt in de transitieliteratuur gebruikt voor de combinatie van modellen voor maatschappelijke of economische productie, maar ook machts- en belangencoalities daarbij. Partijen die verklonken zijn met het productiemodel hebben posities ingenomen waarin ze macht en middelen rondom hun model hebben gegroepeerd. Regimes zijn echter meer dan alleen maar concentraties van macht en middelen; het gaat ook om een diepgewortelde vanzelfsprekendheid van het productiemodel. Dat is bijvoorbeeld verankerd in de taal waarmee over een model gesproken wordt: er zijn 'gewone auto's' en er zijn 'elektrische auto's'. Er is 'gewone landbouw' en er 'biologische landbouw'. Het kan 'goed' en het kan 'alternatief'. Zo is veel van wat in de transitieliteratuur onder regime wordt verstaan vooral een dominant en vanzelfsprekend – en daarmee niet langer geëxpliciteerd – interpretatiekader voor ambiguïteit. Dat geldt voor de overheid overigens net zo goed als voor het maatschappelijk of economisch systeem. De overheid is vaak net zo goed deel van een regime. In deze fase van stabilisering stolt wat ooit een veranderingsgerichte beweging was naar een nieuw regime.

De x-curve bestaat echter ook uit een tweede lijn: het afbouwen van het bestaande regime. Volgens Loorbach en anderen (2017)¹⁷ is het niet voldoende om alleen ruimte te maken voor 'nieuwe ontwikkelingen'. Transities vereisen ook een afbouw en uiteindelijk zelfs uitfasering van het bestaande regime. Elektrisch rijden bestaat in de experimentele fase in de randen van een verder op fossiele energie gebaseerd systeem. Het is dan ook nog zo klein dat het ook prima naast elkaar kan bestaan. Het kan er allebei zijn, het regime heeft weinig last van wat er in de niches gebeurt. Sterker nog, voor een deel legitimeren niches het bestaan van het regime: doordat er in de randen van het regime innovatie is, is minder zichtbaar dat er in de kern nauwelijks iets verandert en daar al het handelen op voortzetting van het bestaande pad is gericht.

Akkoorden kunnen ook betrekking hebben op de afbouw en uitfasering van het 'bovenste' deel van de x-curve. Bijvoorbeeld door een tijdpad af te spreken voor de afbouw van bestaande technologie, of door in een akkoord normen op te nemen die het gebruik van bepaalde productiemethoden onaantrekkelijk of op termijn zelfs onmogelijk maken. Partijen kunnen aan een dergelijk akkoord deelnemen, omdat ze daarmee nog in enige mate medezeggenschap en controle hebben over het tempo en de intensiteit van de afbouw van het regime.

Ook in afbouw en uitfasering zijn er verschillende fasen. Aan het begin van de uitfasering gaat het vooral om het problematiseren van het bestaande regime: een regime is een diepgewortelde normalisering, dus het kost energie en gerichte aandacht om die bestaande patronen te problematiseren. Om het systeem in beweging te brengen moet eerst een zekere 'unfreezing' plaatsvinden, zodat beweging mogelijk wordt. Een akkoord hoeft nog helemaal geen concrete maatregelen te bevatten, eerste problematiserende zinnen kunnen al voldoende zijn om in ieder geval in de symboliek en betekenisgeving een begin van unfreezing los te maken. Regimes zijn niet alleen substantie, het is ook (en misschien wel vooral) betekenisgeving. Akkoorden kunnen die bestaande en gestolde opvattingen ter discussie stellen en zo het pad naar verdere problematisering, afbouw en uiteindelijk uitfasering of vervanging inzetten.

Verderop in de curve gaat het om meer concrete maatregelen die maken dat het verdienmodel achter het gevestigde regime langzaam wordt teruggedrongen. Verdienmodel klinkt als een bedrijfseconomische afweging, maar het kan ook gaan om het aanbrennen van een verschuiving in maatschappelijke acceptatie. Akkoorden kunnen helpen om normen aan te brengen, accijnzen of heffingen toe te voegen, maar ook door middel van regulering, zoning en ruimtelijke ordening bepaalde toepassingen uit het fysieke of symbolische 'normale

straatbeeld' te drijven. Ook hier gaat het om een combinatie van substantie en betekenisgeving: een accijns verhoogt de prijs, maar kan ook in de symbolische orde een belemmering opwerpen. Net zoals het letterlijk naar de achtergrond overbrengen van bepaalde toepassingen maakt dat ze minder vanzelfsprekend en 'normaal' worden, wat bijdraagt aan de versnelde afbouw van die toepassing. Als tankstations uit het straatbeeld verdwijnen (uit beeld, niet uit de wereld!) dan versterkt dat het beeld van fossiele brandstoffen als 'verdwijnende' technologie, in plaats van fossiel als normaaltoestand. Akkoorden kunnen dergelijke maatregelen bevatten; de vereniging van pomphouders heeft een belang bij het verzachten van de landing en het mede-controleren van de eigen afbouw en uitfasering.

Uiteindelijk gaat het in de laatste fase van afbouw ook om een waardige omgang met de achterblijvers en de verliezers van de transitie. Ook als een technologie of regime allang niet meer de mainstream is dan nog zijn er toepassingen die nu eenmaal bestaan en waar de gemeenschap iets mee moet. Bijvoorbeeld in de vorm van regelingen voor uitkoop of beëindiging, waarbij het de kunst is om niet vooral het wachten en uitstel te belonen (zoals we kennen uit de ervaringen met onteigeningen rond infrastructurele projecten). Het gaat ook om het omgaan met partijen die in de transitie niet mee kunnen. Bijvoorbeeld omdat ze benodigde middelen of competenties missen, omdat ze afhankelijk zijn van de dienst die verdwenen is, of omdat ze eenvoudigweg niet mee willen doen. Ook dat kan onderwerp van een akkoord zijn: hoe om te gaan met achterblijvers in een sector, of met de erfenis van een bepaald systeem. In de analogie met een verouderd besturingssysteem op de smartphone: hoe lang wordt het systeem nog ondersteund en wie betaalt dat?

4.2 Het Anticipatieakkoord: zoeken naar een alternatief pad

Een *anticipatieakkoord* wordt gesloten om in te spelen op een opkomende ontwikkeling. Akkoorden doen dit door ruimte te maken voor innovatie en alternatieven, en door afspraken te maken over samenwerking. Anticipatieakkoorden kunnen ook gericht zijn op het sluiten van vervolgakkoorden. Dergelijke akkoorden openen vaak ruimte voor het afsluiten van volgende, kleinere akkoorden. Of ze vormen een aanzet voor wat in een latere fase kan worden uitgewerkt in een nieuw akkoord.

Anticipatieakkoorden richten zich vooral op het samenbrengen van partijen rondom een nieuwe ontwikkeling. In deze fase werkt een groep van 'early innovators' toe naar verandering door het formuleren van een probleemdefinitie. Het anticipatieakkoord draagt bij aan het werken naar een gedeelde probleemopvatting. Het akkoord bevat dan meestal geen *probleemeigenaar*, maar benoemt partijen die *samen* het probleem herkennen. Het is in deze fase van belang om stappen te zetten richting vervolgakkoorden of acties die leiden tot verandering. Daarnaast richt het akkoord zich op het experimenteren met alternatieven die hieraan bijdragen. Hiermee beoogt het akkoord nieuwe inzichten te verkrijgen, waar het in enkele gevallen ook poogt om actoren aan te trekken of nieuwe initiatieven te creëren. Het anticipatieakkoord kenmerkt zich door doelstellingen die nog niet zo sterk zijn toegeschreven aan specifieke actoren. In deze fase is representatie van partijen voldoende voor het sluiten van het akkoord. In latere fases kan de inbreng van actoren meer specifiek worden.

Betonakkoord

De ministers van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sluiten in 2018 met gemeenten, ProRail en 28 toeleveranciers het Betonakkoord. Middels het akkoord streven de partijen een reductie van broeikasgassen in de betonsector na. Sinds 1990 is al veel bereikt op het gebied van CO₂-reductie. Nederland loopt wereldwijd voorop in reductie van CO₂-emmissies. Partijen zien zichzelf genoodzaakt om aanvullende ambities te stellen mede op basis van de eerder beklonken Green Deal Verduurzaming Betonketen. Het betonakkoord biedt een eerste invulling van de handelingsperspectieven die de Green Deal in een eerder stadium heeft opgeleverd. deze deal heeft geleid tot een in de gehele sector toegepaste definitie van duurzaam beton. Het Betonakkoord anticipeert op een benodigde verduurzaming en noodzakelijk geachte acties. Een deel van de sector, toeleveranciers en afnemers hebben zich bij het akkoord aangesloten om eerste stappen te zetten op het gebied van energie, grondstoffen, emissie en biodiversiteit/ecosysteem. Deelnemende bedrijven hebben zich aan de doelstellingen voor een duurzame betonsector gecommitteerd. Het Betonakkoord vormt zo een instrument waarmee de eerste stappen worden ondernomen. Zo wordt er geanticipeerd op de verduurzaming van de sector.

4.3 Het Acceleratieakkoord: doorzetten naar het nieuwe pad

Een acceleratieakkoord wordt gesloten om een ontwikkeling nader kracht bij te zetten. Akkoorden doen dit door alternatieve opties verder te ontwikkelen als vervanger voor het dominante systeem. Akkoorden zijn het instrument voor deze ontwikkeling. In deze fase sluiten groepen van pioniers en voorlopers akkoorden om praktijken die in de anticipatiefase zijn ontwikkeld op te schalen en te versnellen. Dit vereist over een langere termijn investeringen in tijd en inzet van actoren. De looptijd van acceleratieakkoorden is daarom vaak ook langer. Versnelling vereist vaak andere verdienmodellen en grotere investeringen, waardoor akkoorden proberen om voor een langere periode middelen en betrokkenheid te borgen.

In deze fase is het van belang om ook tot 'stolling' van een nieuwe probleemdefinitie te komen. Om de volgende stap in de transitie te zetten is het nodig om probleemdefinities te benoemen waar partijen hun inzet omheen kunnen groeperen. Partijen formuleren bij het sluiten van een acceleratieakkoord een probleemdefinitie van een algeheel probleem. Het probleemeigenaarschap wordt in dergelijke akkoorden ook meer collectief gedeeld.

In deze fase richten afspraken zich ook meer op collectieve doelstellingen dan op individuele taken van deelnemers. Akkoorden in de acceleratiefase zoeken vaak naar een zekere mate van sectorale dekking. Het zijn minder de akkoorden van de 'uitdagers', ook delen van de bestaande sectoren en omliggende organisaties zijn nodig voor versnelling.

Een akkoord in de acceleratiefase is een instrument waarmee partijen vastleggen hoe zij de ingezette verandering kracht bij willen zetten. Het instrument richt zich op het genereren maar vooral ook coördineren van acties van actoren, het faciliteren van de samenwerking tussen actoren en het experimenteren met nieuwe alternatieven. Om de benodigde versnelling te genereren probeert het akkoord de energie van allerlei partijen te bundelen, te richten en ook voor de langere termijn te verankeren.

Plastic pact

In het Plastic pact sluit de minister van Infrastructuur en Waterstaat samen met 74 andere partijen een akkoord om de milieudruk van plastics te verminderen en circulariteit te bevorderen. De andere partijen zijn bedrijven in plastic-toepassingen, plastic producerende bedrijven en anderen. Partijen zien de noodzaak om in samenwerking te komen tot een meer verantwoorde en vereenvoudigde plastic keten. Middels het Plastic pact maken zij eenduidige afspraken in de keten, bundelen ze hun krachten in onderzoek en innovatie en vergroten ze de consistentie in de communicatie met klanten. Het akkoord voorziet in het terugdringen van eenmalige plastic producten en verpakkingen, maar richt zich ook op de recycling van plastic in andere consumptiegoederen door producenten in complementaire sectoren. Partijen willen met het pact zo hoog mogelijk op de ladder van circulariteit interveniëren. Het Plastic pact is gesloten ter aanvulling op wettelijke afspraken en ter versnelling van de transitie naar het sluiten van de plastic ringloop. De partijen streven daarin een betere recyclebaarheid in ontwerp van plastic producten en verpakkingen na, met de ambitie dat in 2025 eenmalige plastic producten die op de markt worden gebracht waar mogelijk en zinvol herbruikbaar zijn. Deze acties zijn aanvullend op wetgeving en activiteiten die de partijen op dit moment ondernemen. Het versnellen van de transitie past binnen de acceleratiefase van akkoorden.

Agenda Fiets

Het fietsgebruik in Nederland neemt toe, zowel in het landelijk gebied waar de fiets onmisbaar is geworden als in stedelijke gebieden. Dit draagt bij aan de bereikbaarheid en leefbaarheid van binnensteden, zorgt voor plezier en ontspanning en levert een bijdrage aan de gezondheid op een duurzame en milieuvriendelijke manier. De fiets levert hiermee veel maatschappelijke baten op. Er is echter nog volop ruimte voor verdere groei van het fietsgebruik. Een brede coalitie van partijen die betrokken zijn bij het fietsbeleid in Nederland, verenigd in de *Tour de Force*, stelt een gezamenlijke agenda op; *Agenda Fiets 2017-2020*. De agenda stuurt aan op het mogelijk maken van verdere groei in het fietsgebruik door middel van nationale maatregelen. Dit gebeurt door meer prioriteit te geven aan het fietsbeleid, door kansen te benutten en door belemmeringen weg te nemen. In *Tour de Force* worden de partijen samengebracht rondom het gezamenlijke doel om meer aandacht, prioriteit en geld voor fietsbeleid te stimuleren. De agenda richt zich op het stimuleren van nationale actoren om actief fietsbeleid te voeren. Dit beleid ontbreekt tot op heden op nationaal niveau. De agenda is een stimulans voor de gezamenlijke commitment van een groot aantal bij het fietsbeleid betrokken organisaties in Nederland. De nationale overheid wil er actiever mee aan de slag. Hiermee poogt het akkoord de ingezette beweging op lokaal niveau te accelereren naar nationaal fietsbeleid dat moet leiden tot een toename in fietsgebruik in de toekomst.

4.4 Het Normaliseringsakkoord: het nieuwe pad als norm vestigen

De derde fase van transitie is de fase van normalisering. Een normaliseringsakkoord, of acceptatieakkoord, wordt gesloten om systeemverandering te institutionaliseren in het systeem. Akkoorden zijn in deze fase vaak gericht op partijen die nog niet bij een ingezette transitie waren betrokken, of die zich er zelfs tegen verzetten. Door hen te betrekken kan het nieuwe evenwicht worden genormaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Akkoorden richten zich in deze fase op de verdere ontwikkeling van het systeem en het behoud hiervan. Deze fase kenmerkt zich door acceptatie bij actoren en het institutionaliseren van wat het nieuwe normaal lijkt te gaan worden. Dat betekent voor de vernieuwende partijen dat zij aandacht moeten hebben voor systematisering van het nieuwe model en voor de bestaande partijen dat zij hun plek in het nieuwe systeem moeten zien te vinden. Voor een aantal partijen zal het betekenen dat er een bepaalde mate van uitfasering plaatsvindt. Akkoorden kunnen ook daarin een belangrijke rol spelen.

Acceptatieakkoorden bieden in deze fase in zekere mate ook een alternatief voor wetgeving, hoewel binnen akkoorden verschillende instrumenten worden benut, waar wetgeving er slechts één van is. Via deelname aan het akkoord kunnen partijen regie houden over hun commitment aan de verandering. Dit geldt vooral voor actoren die nog niet zijn aangesloten bij de verandering. Deze groep maakt deel uit van een late meerderheid of van achterblijvers. Vanuit het oude systeem verzetten zij zich mogelijk tegen het nieuwe evenwicht, omdat het hun belangen en posities schaadt. Deze laatste fase heeft tot doel om deze groep actoren te binden aan het nieuwe systeem middels het akkoord. Omdat het hier nieuwe normalisering en bouw van nieuwe systemen betreft is de looptijd vaak relatief lang.

Akkoorden in de acceptatiefase richten zich op concrete acties die ontbrekende actoren dienen te ondernemen of die bijdragen aan institutionalisering van het systeem. Het akkoord is dusdanig ingericht dat het deze acties promoot, faciliteert en coördineert. Vervolgens is het akkoord gericht op controle van deze activiteiten. Van alle akkoorden is dit type het meest dwingend. Er is in normaliseringsakkoorden een hoge mate van representatie, al is het vaak ook zo dat de gevestigde representerende organisaties zelf ook ter discussie staan.

Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom

In 2015 kampt Nederland al geruime tijd met een verhoogde asielinstroom, wat het Rijk en gemeenten voor een grote uitdaging stelt. De problematiek komt vooral tot uiting op het lokale niveau. Samenwerking en communicatie tussen Rijk, provincies en gemeenten zijn hierbij dan ook cruciaal. In november sluiten de ministers van binnenlandse zaken, veiligheid en justitie, sociale zaken en werkgelegenheid, wonen en rijksdienst en de minister van financiën een akkoord met de vereniging van Nederlandse gemeenten om deze problematiek te lijf te gaan: het bestuursakkoord verhoogde asielinstroom. De partijen komen middels de afspraken uit het akkoord overeen om gezamenlijk de huidige opgaven het hoofd te bieden en hierbij alle benodigde partijen aan de afspraken te binden. De partijen accepteren hiermee benodigde actie bij een verdere groei van de asielinstroom. Zij spreken af om een regietafel op te richten waarin de partijen structureel met elkaar in gesprek blijven en de voortgang en uitvoering monitoren. De regietafel is een orgaan dat de huidige gang van zaken in de gaten moet houden en moet monitoren op toekomstige groei en handelingen door actoren. Aan deze regietafel zullen de partijen bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Het akkoord benoemt afspraken op korte en middellange termijn. De afspraken op korte termijn betreffen activiteiten die direct dienen te worden ondernomen om te kunnen omgaan met de plotseling toegenomen

asielinstroom. De afspraken op middellange termijn zijn een vorm van acceptatie van een toename in asielinstroom. Hiervoor gaan de partijen gezamenlijk actie ondernemen. Het akkoord benoemt meerdere maatregelen die later worden uitgewerkt. Dit gebeurt in het uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom van april 2016. Het bestuursakkoord verhoogde asielinstroom richt zich op concrete acties waarvoor de gehele keten betrokken dient te zijn en beoogt acceptatie.

Bestuursakkoord 2011 – 2015

Nederland staat volgens het bestuursakkoord 2011-2015 voor een grote uitdaging: het op orde krijgen van de overheidsfinanciën, gecombineerd met het versterken van de economie. In het akkoord slaan Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen de handen ineen en zijn zij tot bestuursafspraken gekomen over de uitgangspunten en het proces bij een aantal grote hervormingen. Deze hervormingen tonen zich als een transitie van het bestaande systeem naar een gedecentraliseerd systeem, waarvan het bestuursakkoord een laatste fase vormt.

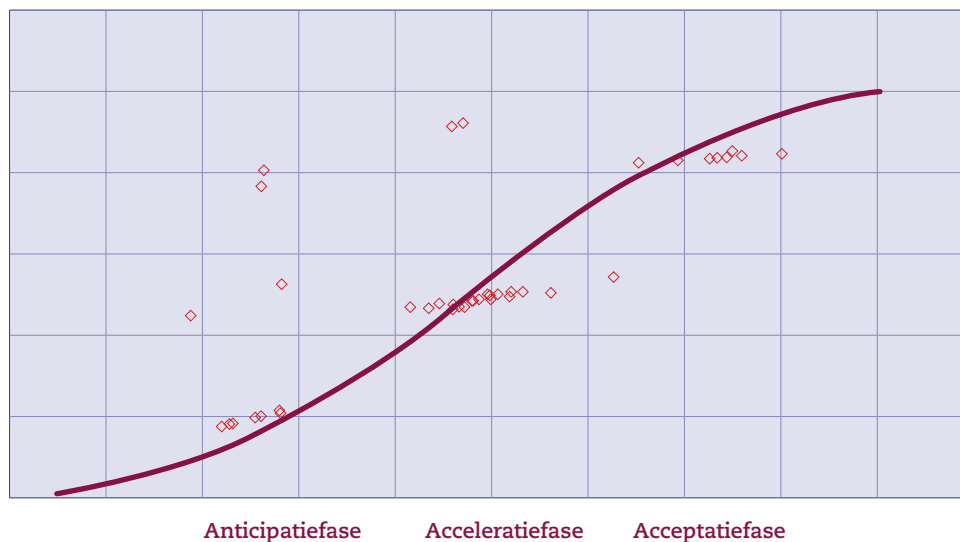
Het bestuursakkoord 2011-2015 bouwt voort op het onderhandelaarsakkoord dat in een eerdere fase is afgesloten. Vrijheid en verantwoordelijkheid staan voor het Rijk centraal in het akkoord, mede ook bij de afgesproken decentralisaties. Als een taak aan een bestuurslaag wordt toebedeeld, krijgt deze de vrijheid om deze naar eigen inzicht in te vullen. Het Rijk laat hierin de uitvoering van deze taken verder los, waar zij in het oude systeem meer de touwtjes in handen hield. De veranderde relatie tussen het Rijk en de andere partijen wordt middels het akkoord vastgelegd.

Met het akkoord willen de partijen de toename in beleidsvrijheid van medeoverheden en afname van verticale sturing uit de voorgaande periode institutionaliseren onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het Rijk biedt medeoverheden meer vrijheid in de beleidsuitvoering, waarbij overheden elkaar betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoornemens en knelpunten die andere lagen raken. Het akkoord beschrijft een vernieuwd systeem van sturing en beleidsvrijheid, dat door alle partijen geaccepteerd wordt middels de afspraken in het akkoord.

4.5 Beoogde dynamiek in de onderzochte akkoorden

Akkoorden bevatten elementen van elk van de drie fasen van transitie, maar akkoorden leggen wel een nadruk op een van de verschillende fasen. In onderstaande figuur hebben we weergegeven hoe alle 47 onderzochte akkoorden te plaatsen zijn in de verschillende fasen van transitie. Elk akkoord is geplaatst aan de hand van zijn dominante fase¹⁸, gecorrigeerd aan de hand van accenten voortkomend uit andere fasen. Naarmate een akkoord verder afstaat van de curve in het figuur hebben accenten van andere fasen een grotere invloed. Naarmate een akkoord dichterbij de dominante fase scoort, bevindt het akkoord zich dichterbij de curve.

Dominante Fasen Akkoorden



Figuur 6: de beoogde dynamiek in de onderzochte akkoorden

De anticipatie-, acceleratie- en acceptatiefase zien we terug in clusters van akkoorden. Akkoorden dicht bij de lijn hebben voor de desbetreffende fase een hoge score. Naarmate een akkoord ook op andere fasen hoog scoort zal deze in de figuur verder op afstand liggen van de transitiecurve, ter hoogte van de verticale as waarop het akkoord eveneens hoog scoort. De figuur laat zien dat de meeste akkoorden zich in de acceleratiefase bevinden; akkoorden worden veel gebruikt om een beweging die er al is nog verder op gang te brengen en massa te maken.

We zien echter ook twee akkoorden in de anticipatiefase die op de curve ook hoog scoren binnen de acceleratiefase. Dit zijn het 'Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015' en de 'Natuurambitie Rijke Waddenzee en Transitie Garnalenvisserij'. Deze beide akkoorden hebben kenmerken van zowel de anticipatie- als de acceleratiefase. Het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015 stelt ambities ter verbetering van het onderwijs voor. Scholen zijn vrij om hun eigen keuze te maken in het versterken van de kwaliteit. Hiermee anticipeert het akkoord op eigen en nog te bepalen inzet van scholen. Het akkoord maakt ruimte voor anderen om te versnellen, op een manier die nog niet goed bekend is, langs inzet die ook niet helder bepaald of beproefd is; het is 'aanvang' en 'versnelling' in één.

Iets vergelijkbaars geldt voor de Natuurambitie Rijke Waddenzee en Transitie Garnalenvisserij. Het akkoord richt zich op milieumaatregelen voor de bescherming van de Waddenzee. Hier zijn eerder afspraken over gemaakt, die in dit akkoord kracht worden bijgezet. Hiermee bevindt het akkoord zich op dit onderdeel in de acceleratiefase. Voor de transitie in de garnalenvisserij worden stappen gezet in verduurzaming, maar dat is nog veel meer open en in de anticipatiefase. Dit akkoord brengt twee verschillende thema's bijeen; dat is waarschijnlijk de basis voor het compromis tussen economie en ecologie dat hier gevonden is en dat het akkoord mogelijk maakt. Het heeft als gevolg dat het akkoord twee heel verschillende bewegingen combineert.

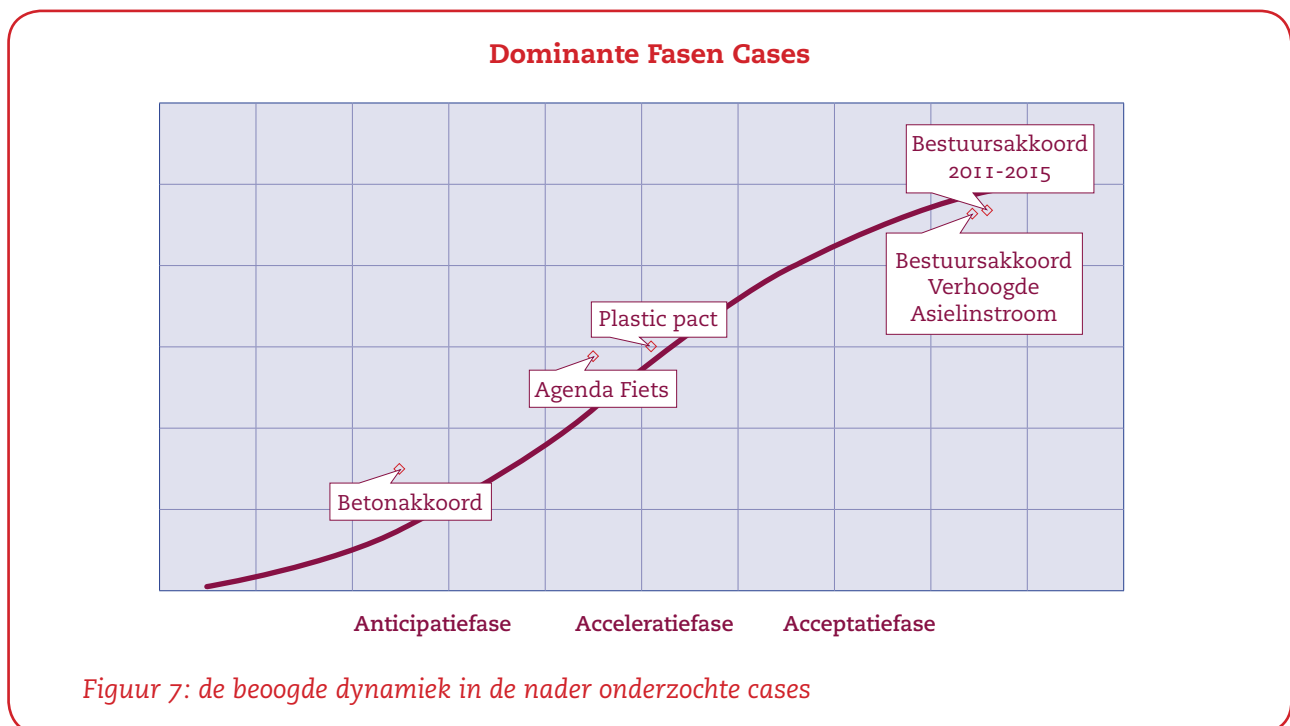
Twee akkoorden bevinden zich in de acceleratiefase, op grote afstand van de transitiecurve, omdat zij hoog scoren op de acceptatiefase. Dit zijn het 'Bestuursakkoord Voortgezet Onderwijs 2012-2015' en het 'Nationaal Sportakkoord'. Deze akkoorden bevinden zich in de acceleratiefase, maar sorteren ook al meteen voor op 'normalisering' van de beoogde doelen. Het

Bestuursakkoord Voortgezet Onderwijs 2012-2015 stelt dat het voortgezet onderwijs verder moet, kan én wil verbeteren. Hiervoor dienen de scholen, besturen en Raden van Toezicht als eerste actie te ondernemen. Het akkoord wil deze verandering stimuleren en vervolgens in heel de sector institutionaliseren. In het Nationaal Sportakkoord streven Rijksoverheid, provincies, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties ernaar om de kracht van sport beter te benutten. Zij bundelen de krachten om sport in de komende jaren verder te stimuleren; ze doen dat door een voorschot te nemen op ‘normalisering’ en institutionalisering. Terwijl de versnelling feitelijk nog moet plaatsvinden gaat het akkoord er al vanuit dat het zover is en regelt het ook al min of meer de verhoudingen voor die toekomstige situatie.

Het figuur toont tot slot twee akkoorden die zich in de anticipatiefase bevinden, maar die op de curve ook hoog scoren voor de acceptatiefase. Dit zijn de ‘Nationale Woonagenda’ en het ‘Hoofdpijnen Natuurpact’. De Nationale Woonagenda signaleert een toegenomen verschil tussen vraag en aanbod op de woningmarkt sinds de economische crisis. De partijen anticiperen met het akkoord op de aanpak van het kwantitatieve en kwalitatieve tekort van woningen. Het akkoord moet leiden tot acceptatie van maatregelen die bijdragen aan een beter werkende woningmarkt, waarbij het evenwicht tussen vraag en aanbod wordt hersteld. Het akkoord legt nadruk op zowel de anticipatie- als acceptatiefase en in mindere mate ook de acceleratiefase. De partijen in het Hoofdpijnen Natuurpact anticiperen op een verdere uitwerking van de ontwikkeling in het beheer van natuur in Nederland. Dit doen partijen door het stellen van brede ambities op hoofdpijnen. Regionale partijen worden uitgenodigd om zich aan te sluiten bij het akkoord, om vanuit de ambities te komen tot een verhoogde natuurkwaliteit en adequaat beheer en ontwikkeling ervan. Hier gebeurt eigenlijk alles tegelijk; het akkoord combineert elementen van begin, versnelling en normalisering.

4.6 Dynamiek in de nader onderzochte cases

Onderstaande figuur geeft weer in welke fase de vijf verdiepende cases zich bevinden. In de anticipatiefase van akkoorden bevindt zich het ‘Betonakkoord’. ‘Agenda Fiets’ en het ‘Plastic pact’ zijn akkoorden die zich dominant in de acceleratiefase bevinden. In de acceptatiefase bevinden zich de andere twee akkoorden, het ‘Bestuursakkoord 2011-2015’ en het ‘Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom’.



Het Betonakkoord bevindt zich dominant in de anticipatiefase. Het bouwt voort op de Greendeal Verduurzaming Betonsector. In het akkoord anticiperen overheid, toeleveranciers van beton en bouwbedrijven op de verduurzaming van de sector. Volgens het Betonakkoord is het nodig om de belasting van het milieu en de afhankelijkheid van fossiele energie en schaarse grondstoffen te verminderen. De deelnemende partijen zetten met het akkoord de eerste stappen richting verduurzaming van de sector. Hier is een deel van de sector bij betrokken. Deze partijen lopen vooruit op de verwachte transitie. Het Betonakkoord scoort sterk op waarden behorend tot de anticipatiefase, maar heeft ook elementen van de acceleratie-fase.

In de acceleratiefase zien we twee van de verdiepende cases: Agenda Fiets en het Plastic pact. In Agenda Fiets willen actieve fietssteden (de “Fio”) naast actief fietsbeleid in hun steden ook de Rijksoverheid activeren om krachtig fietsbeleid te voeren. Er zijn initiatieven, maar nu willen partijen dat verbreding en versnelling plaatsvindt. In het Plastic pact sluit een totaal van 75 partijen, waaronder bedrijven die plastic toepassingen vervaardigen, plastic producerende bedrijven en overige partijen een overeenkomst over de verduurzaming van de plasticketen. De partijen willen middels het pact de beweging richting een verantwoorde en vereenvoudigde plasticketen stimuleren. Het pact benoemt afspraken in aanvulling op wettelijke afspraken ter versnelling van de transitie; dit akkoord probeert eerdere innovaties van koplopers te verbreden over de sector. Het is nog net geen normalisering en institutionalisering, daarvoor is het nog te broos en zoekend, maar het is wel een krachtig voorbeeld van acceleratie.

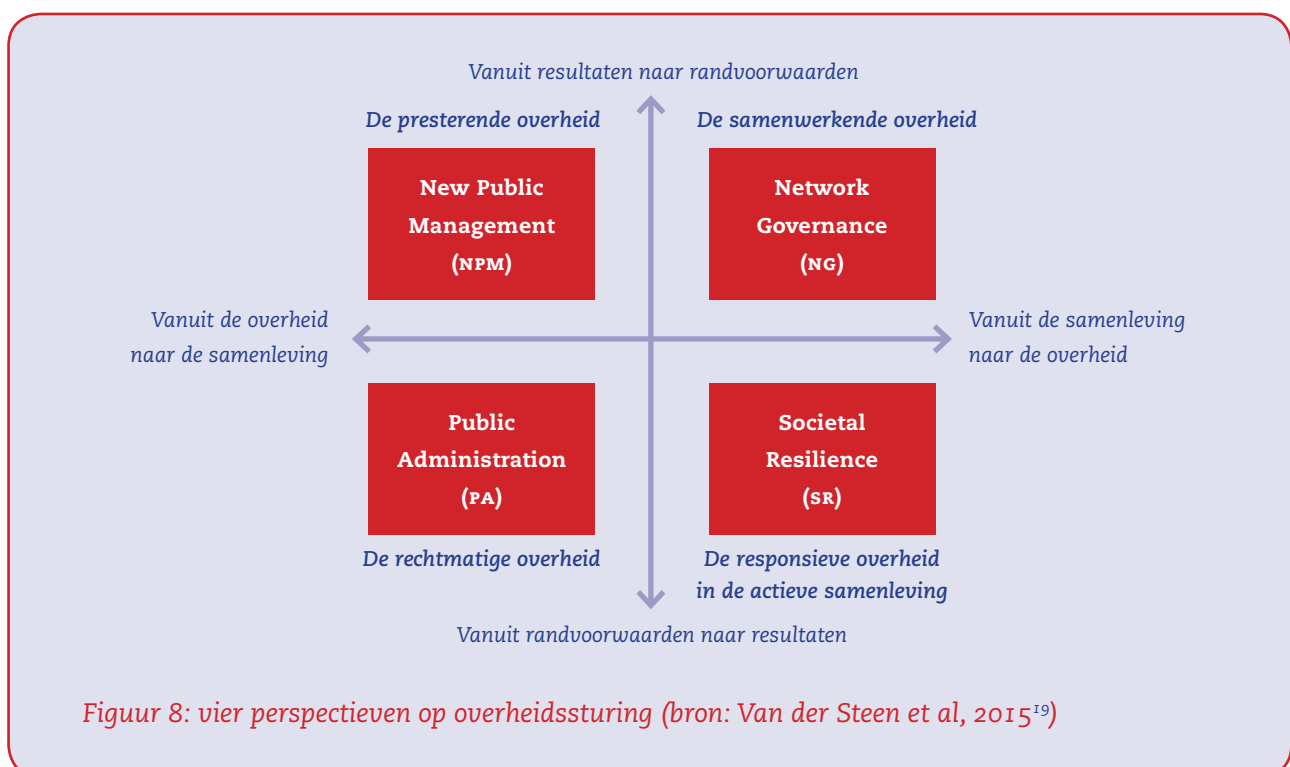
Het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom en het Bestuursakkoord 2011-2015 scoren sterk op de acceptatiefase. In het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom dienen partijen op korte termijn met oplossingen te komen voor de asielcrisis waar het land mee kampt. Het proces richt zich op het verkrijgen van overeenstemming binnen de sector over het ondernemen van actie. Het akkoord is gericht op samenwerking en het samenbrengen van alle actoren. Het is bovendien een bindende afspraak, waarmee de verhoudingen opnieuw worden gelegd. Het is een voorbeeld van nieuwe normalisering.

Het Bestuursakkoord 2011-2015 kenmerkt zich als een uitwerking van het Regeerakkoord van een jaar eerder. Hierin zijn ambities voor decentralisatie uitgesproken. Het bestuursakkoord dat hierop volgt richt zich op samenwerking tussen diverse bestuurslagen om deze decentralisaties te verwezenlijken. Het proces kenmerkt zich door lastige onderhandelingen waarin partijen samenwerken om als geheel de decentralisaties vorm te geven; dat is voor een deel bekrachtiging van het ‘nieuwe’, maar het betekent ook een uitfasering en afbouw van bestaande krachten, macht en belangen. Het Bestuursakkoord is in dat opzicht een écht acceptatie-akkoord, dat nieuwe kansen, maar ook de kosten van verlies verdeelt over partijen.

5. Wat is het arrangement: inrichting en borging

5.1 Vier perspectieven op overheidssturing

Akkoorden kunnen worden ingezet vanuit verschillende perspectieven op overheidssturing. Om dit te analyseren gebruiken we het NSOB-kwadrantenmodel. In dit model leiden twee assen tot vier van elkaar te onderscheiden kwadranten, die verschillende perspectieven op overheidssturing representeren. De verticale as loopt van het nadruk leggen op de randvoorwaarden (onderaan) naar de resultaten centraal (bovenaan). De horizontale as maakt onderscheid tussen het startpunt van beleid bij de overheid, of vanuit de samenleving. Dit leidt tot vier perspectieven op hoe de overheid optreedt: als *rechtmatige*, *presterende*, *netwerkende* of *responsieve overheid*.



Aan de linkerzijde van dit schema (dat wil zeggen links van de verticale as) gaat het primair om de overheid die beleid maakt en daarmee vanuit een overheidscentrisch perspectief bezien 'van binnen naar buiten' werkt; de overheid ontwikkelt en ontwerpt beleid, waaronder plannen en programma's maar ook wet- en regelgeving. De overheid initieert en acteert, daar waar het beleid nodig acht. Aan de rechterzijde van de verticale as is het perspectief omgedraaid: vanuit de samenleving komen allerlei plannen en initiatieven van de grond. Diverse partijen, waaronder bedrijven, het maatschappelijk middenveld en burgers willen van alles, waartoe de overheid zich vervolgens dient te verhouden. Aan deze zijde van het schema is niet de overheid, maar zijn anderen juist 'in the lead'. We zullen hier eerst kort benoemen hoe akkoorden in elk van de kwadranten terug kunnen komen en hoe ze er vanuit dat perspectief uit zien.

5.2 Akkoorden en de rechtmatige overheid

De klassieke overheidsbenadering, in de internationale bestuurskundige literatuur ook wel aangeduid als *Traditional Public Administration*, vormt de basis van goed bestuur en is in dat opzicht de fundering van alle instituties in het openbaar bestuur. Overheidssturing krijgt vorm doordat specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn toebedeeld; vanuit het democratische proces, verankerd in de wet. Legitieme besluiten komen in essentie tot stand doordat zuivere, democratisch verankerde, procedures worden gevolgd. De wet is het belangrijkste, en eigenlijk enige werkelijk relevante, kader voor sturing. Beleid heeft een hiërarchisch karakter en vertaalt publieke belangen middels politieke ambities in regels en procedures die onder andere de inzet van middelen waarborgen; voor acties, inzet en inspanningen moet altijd (eerst) een wettelijke grondslag zijn. Hier (verankering in wet en regelgeving) wordt veel waarde aan gehecht, omdat deze de bescherming van burgers tegenover de overheid garandeert. Beginselen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid vormen vanuit dit perspectief de basis en de kern van overheidsoptreden. Verantwoording ligt van hieruit gezien ook in het verlengde van wet- en regelgeving. Als regels en procedures zijn nageleefd, en middelen rechtmatig zijn besteed, is er sprake van goed bestuur en beleid. De kernvraag is hier of sturing rechtmatig is.

Vanuit dit perspectief gezien is een akkoord een *bestuursovereenkomst* tussen de overheid en partijen die bevoegd zijn en gezag hebben om zaken te regelen, bijvoorbeeld een afspraak tussen bestuurslagen, bevoegde gezagen, of vertegenwoordigende organen die op stelselniveau een verantwoordelijkheid of taak hebben om rechtsgeldig en legitiem als autoriteit namens anderen te spreken. Dergelijke partijen kunnen partners zijn in een akkoord. Dit type akkoord kenmerkt zich door een heldere en juridisch houdbare verdeling van taken en verantwoordelijkheden, transparante spelregels waar partijen zich aan moeten houden, heldere procedures en verankering in democratische controle en verantwoording. Het akkoord wordt op waarde geschat als men recht doet aan de principes van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Hier is sprake van als de juridische en bestuurlijke status van het akkoord helder zijn opgetekend en het akkoord expliciet oog heeft voor democratische controle. Het staat bijvoorbeeld vast op welke momenten en op welke wijzen besluitvorming, sturing, controle en verantwoording plaatsvinden.

5.3 Akkoorden en de presterende overheid

Vanuit het perspectief van de presterende overheid gezien – ook wel aangeduid als de *New Public Management*-benadering – gaat het bij overheidssturing om het zo efficiënt en effectief mogelijk produceren van publieke waarde als overheid zelf. Niet zozeer rechtmatigheid, maar vooral doelmatigheid staat centraal. Eerste prioriteit is het leveren van de in democratische processen afgesproken output, of liever nog outcome. Sturing is primair gericht op het instrumenteel en operationeel inrichten van processen die leiden tot de bedoelde prestaties. Daarbij hoort ook samenwerken met private partijen, vanuit de veronderstelling dat ruimte geven aan de markt mogelijk tot betere prestaties en een grotere kosteneffectiviteit zal leiden. Hierbij komen zakelijke afspraken over inzet (input) en te leveren prestaties (output) kijken die afrekenbaar zijn. De beschikbaarheid van financiering is doorgaans gekoppeld aan het al dan niet realiseren van de afgesproken prestaties. Realisatie van prestaties ‘telt’ daarbij pas als het aantoonbaar en vaak ook telbaar is.

Vanuit dit perspectief gezien is een akkoord bovenal een *prestatieafspraken*, met daarin zakelijke afspraken over te leveren inzet, te behalen resultaten en daaraan gekoppelde publieke middelen. Uitgangspunt daarbij is om resultaten zo kosteneffectief mogelijk te behalen. Bij het akkoord is de overheid betrokken en worden resultaten verwacht van partijen uit het

veld of uit de private sector. Er is in het akkoord altijd een zekere hiërarchie, in die zin dat er een vragende en een leverende partij is. Beide partijen hebben rechten, maar de vragende partij neemt het initiatief en is in veel gevallen ook dominant in de relatie. Het akkoord legt vast welke prestaties en tegenprestaties iedereen levert, waarbij de bewijslast van doelmatige (en werkelijke) levering van de gevraagde opbrengsten vaak ligt bij de leverende partij. In het akkoord-als-contract zijn voorwaarden en 'deliverables' opgenomen. Vervolgens gaan partijen aan de slag en kan de overheid via controle-instrumenten en verantwoordingsmechanismen nagaan of prestaties daadwerkelijk geleverd zijn. Veel publiek-private samenwerkingen hebben deze vorm. In de praktijk gaat het vaak om nauwgezet vastgelegde contractuele verplichtingen die private partijen aangaan. De overheid is daarin vaak opdrachtverstrekker en financier.

Een akkoord wordt als succesvol gezien, als de overheid als opdrachtverstrekker en financier in staat is om goed te voorzien of partijen daadwerkelijk leveren en of zij zich aan de gemaakte afspraken houden. Verantwoording heeft daarmee een 'planning and control' logica. Middels evaluatie en monitoring probeert de overheid in beeld te krijgen in hoeverre partijen leveren en in hoeverre financiering (de tegenprestatie) gerechtvaardigd is. Vanuit dit perspectief bezien is het misschien zelfs logisch dat de overheid een sanctie koppelt aan het uitblijven van prestaties: het intrekken of zelfs terugvorderen van de financiering wanneer partijen niet kunnen aantonen dat zij de afgesproken effecten hebben gerealiseerd.

5.4 Akkoorden en de samenwerkende overheid

In het perspectief van de samenwerkende overheid, ook wel *Network Governance* genoemd, is er meer aandacht voor samenwerking. De overheid is voor het bereiken van doelen afhankelijk van de inzet van anderen, die tegelijkertijd de mogelijkheid hebben om niet mee te doen. Anderen kunnen zich aan de samenwerking onttrekken, er is geen volwaardige hiërarchische relatie van de één tot de ander. De overheid dient daarom 'naar buiten' te gaan om aansluiting te zoeken bij partijen die een bijdrage kunnen leveren aan het aanpakken van de opgave. Dat kan door aansluiting te zoeken bij initiatieven die er 'buiten' al zijn, en deels door zelf initiatieven te initiëren en anderen uit te nodigen mee te doen. De overheid is hier steeds één van de partners in een breder netwerk met anderen. Dat kunnen mede-overheden zijn, andere bestuurslagen, maar ook vertegenwoordigende organisaties, grote bedrijven of maatschappelijke organisaties.

In dit perspectief gaat het vooral om het kunnen managen van samenwerkingsprocessen met anderen. Relatiemanagement en procesmanagement zijn belangrijke activiteiten. Daarnaast is het belangrijk om goed te kunnen onderhandelen met partijen, zodat de samenwerking uiteindelijk tot de gewenste opbrengsten leidt. Daarbij probeert de overheid naar de aard van de opgave netwerken te bouwen met partijen die aan de oplossing zouden kunnen bijdragen. Dat omvat altijd een interactief element. De overheid kan anderen niet dwingen om mee te doen, de anderen moeten een intrinsieke motivatie voor deelname voelen. Dat betekent ook vaak dat anderen willen meebepalen over wat de contouren van de opgave zijn, wie er nog meer mee doen, wat de aanpak is, welke middelen worden ingezet en wat het tijdpad is. Partijen doen mee vanuit de beantwoording van de vraag 'what is in it for me?'. Dat betekent dat de overheid letterlijk één van de partijen is en maar beperkte controle heeft over wat er uiteindelijk in de samenwerking gebeurt.

Vanuit het perspectief van de samenwerkende overheid zijn akkoorden afspraken tussen *partners*. Het woord partner staat voor een zekere mate van gelijkwaardigheid. Partijen zijn gelijkwaardige partners in een overeenkomst. Er zijn geen principiële begrenzingsen aan het soort partijen dat mee kan doen in een dergelijk partnerschap, maar in de praktijk zien we

dat het vaak vertegenwoordigende partijen zijn. Partijen die belangen van een achterban – het veld, de sector, de beroepsgroep – behartigen. Afspraken worden in dit perspectief vaak gemaakt met een *beperkte groep* representatieve partijen die concrete afspraken maken. Dit komt vooral voort uit praktische overwegingen: in de praktijk legt het sluiten van een akkoord en het toezien op naleving beperking op ten aanzien van wie er kan participeren. En om gezamenlijk vanuit een overeenkomst aan de slag te kunnen is het ook belangrijk dat partijen namens een groep commitment uit kunnen spreken. Ze moeten ‘staan voor hun handtekening’.

Dergelijke afspraken hebben wel een complicerende factor. Nadat vertegenwoordigers hun handtekening hebben gezet moeten ze er nog wel voor zorgen dat hun achterban ook daadwerkelijk in beweging komt. En dat is niet altijd vanzelfsprekend. Vertegenwoordigende koepels hebben in de praktijk vaak veel moeite om afgesproken inzet af te dwingen en het karakter van afspraken bindend te doen gelden.

5.5 Akkoorden en de responsieve overheid

Het perspectief van *Societal Resilience* legt de nadruk op maatschappelijke ontwikkeling die er in de samenleving rondom vraagstukken of opgaven al is. Sturing is er dan op gericht om bij die ontwikkelingen en beweging aan te sluiten, deze te geleiden, en de beweging mogelijk te versterken. Sturing neemt de ontwikkeling dat er in toenemende mate initiatieven vanuit de samenleving worden ondernomen om publieke waarde te creëren in beschouwing. Hierdoor veranderen verhoudingen en heeft de overheid een responsieve rol. Verschillende begrippen duiden deze ontwikkeling, waaronder burgerkracht, doe-democratie en energieke samenleving. Het creëren van maatschappelijke waarde wordt in dit perspectief minder een zaak van de overheid en meer van burgers zelf. Burgers initiëren namelijk uit eigen beweging allerlei activiteiten die invulling geven aan doelen – en deels ook niet – die de overheid zichzelf (ook) stelt. De overheid heeft daarbij een bescheiden, faciliterende rol. Via beleid kan de overheid initiatieven ondersteunen of mogelijk maken, bijvoorbeeld door zaken te faciliteren die ontbreken, door activiteiten te subsidiëren of door in kaders te voorzien daar waar het nodig is. Overigens kan de overheid een ingezette beweging ook afremmen of zelfs verbieden. Maatschappelijk initiatief is zo een activiteit van burgers en bedrijven zelf, en minder een verantwoordelijkheid die bij de overheid ligt.

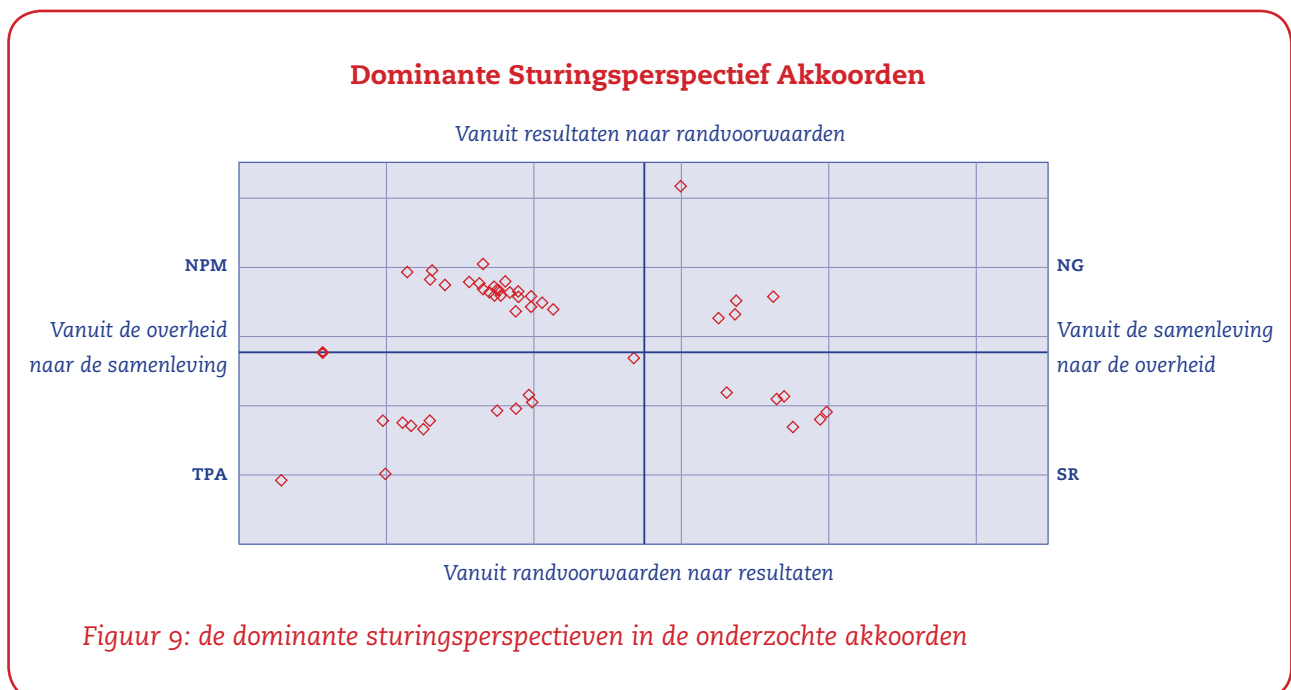
Vanuit dit perspectief bezien is een akkoord een bekrachtiging van energie die in de samenleving stroomt. Het akkoord legt verbinding tussen dingen die al gebeuren door anderen en de doelen die de overheid zichzelf stelt. De afspraak in het akkoord is een bekrachtiging van wat er al gebeurt, met de partijen die het al aan het doen waren. De wijze waarop dit gebeurt, sluit aan op wat de betrokken partijen zelf als goed en productief bestempelen. De overheid is daarbij niet ‘aan zet’: deze gaat er niet op uit met een voorstel, maar probeert aan te sluiten bij wat er in delen van de samenleving al gebeurt. Dat aansluiten kan ook vorm krijgen in het scheppen van extra of betere mogelijkheden en omstandigheden voor anderen om maatschappelijk actief te zijn. Het akkoord is dan een platform dat anderen kunnen gebruiken om hun eigen activiteiten te ontplooiën.

De waarde van het akkoord ligt niet zozeer in wat het regelt. Ook zonder afspraak gebeurt er van alles. Het akkoord is een manier om ergens aansluiting bij te vinden, vanuit de gedachte dat het bijdraagt aan de eigen doelstellingen. Het kan ook een manier zijn om te voorkomen dat er geen rol voor de overheid is weggelegd, in termen van invloed en toegang tot informatie. De partijen die al met iets bezig waren worden betrokken bij het sluiten van het akkoord. Dat kunnen allerlei individuen en (sub)groepen zijn die in meerdere of mindere mate professioneel zijn, formeel zijn of vanuit een georganiseerd verband opereren. Opvallend bij dit type akkoord is dat prestaties ook waarde hebben wanneer deze niet vooraf zijn afgesproken.

Onvoorziene of zelfs onbedoelde effecten, zaken die ook wel als ‘bijvangst’ bestempeld worden, kunnen meerwaarde hebben. Ook kunnen partijen die niet formeel zijn aangesloten bij het akkoord bijdragen aan opbrengsten en oplossingen. Bovendien zit er een grote mate van flexibiliteit in toe- en uittreden. In- en uitbewegen zijn niet vreemd: wie iets toe te voegen heeft doet mee, wie dat niet kan of niet wil voegt uit om op een later moment wel of niet opnieuw toe te treden.

5.6 Sturingsperspectieven in de onderzochte akkoorden

We hebben geanalyseerd hoe de door ons onderzochte akkoorden scoren op de verschillende perspectieven; we hebben gekeken op welk perspectief de akkoorden de nadruk leggen. Of misschien beter uitgedrukt, vanuit welk perspectief ze – bedoeld of onbedoeld – lijken te zijn ontworpen.



Bovenstaande figuur laat zien dat het merendeel van de akkoorden de nadruk²⁰ legt aan de linkerkant van het schema met de sturingsperspectieven; er wordt relatief veel gewerkt en gedacht vanuit de TPA en NPM perspectieven. Dat is op zichzelf niet verrassend, omdat we veel ‘bestuursakkoorden’ hebben bestudeerd. We hebben 22 akkoorden gevonden die zich sterk in het NPM-kwadrant bevinden en 11 akkoorden waar de nadruk op het TPA-kwadrant ligt. Door elk kwadrant loopt een denkbeeldige lijn van 45 graden: naarmate een akkoord zich meer aan de buitenkant op die as bevindt is het meer extreem of enkelvoudig in dat kwadrant. Naarmate het zich meer over die as richting het centrum begeeft is er meer sprake van andere kwadranten. We hebben één akkoord gevonden dat zich bijvoorbeeld vrij extreem in het TPA-kwadrant bevindt: het Bestuursakkoord Implementatie en Invoering Wetsvoorstel Kwaliteitswaarborging voor het bouwen. Dit akkoord is bijna een ‘gewoon’ stuk wetgeving. Het akkoord wordt benoemd als een alternatief voor ‘gewone’ wetgeving, maar bevat wel heel veel kenmerken daarvan.

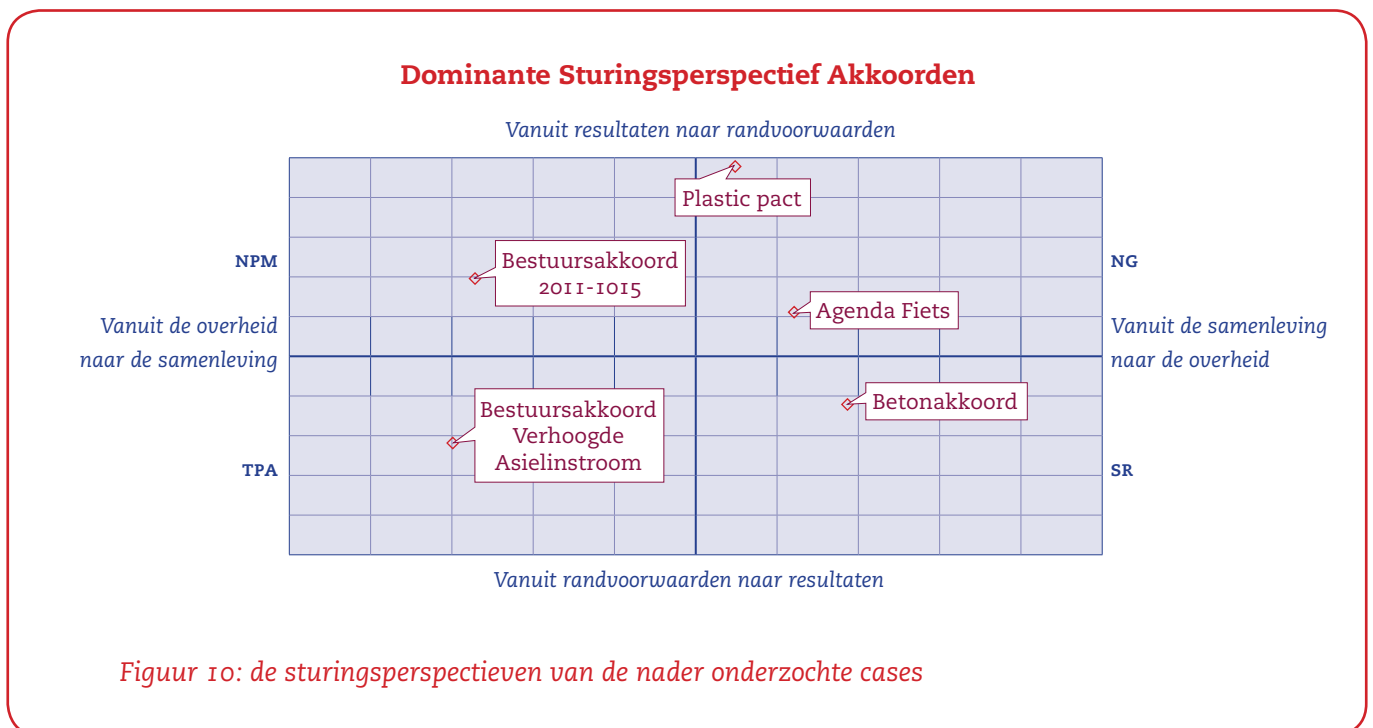
Op de horizontale as zien we twee akkoorden precies tussen het Traditional Public Administration en het New Public Management kwadrant. Dit zijn de ‘Intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater’ en het ‘Interbestuurlijk Programma’. Beide akkoorden scoren

gelijkwaardig op zowel het TPA- als het NPM-perspectief. De intentieverklaring is opgesteld in de vorm van een plan, dat veel prestatieafspraken bevat. Het Interbestuurlijk Programma richt zich op samenwerking tussen overheidslagen. In dit akkoord worden gezamenlijke afspraken over uitkomsten en inspanningen van de overheid ten behoeve van het interbestuurlijk programma benoemd. Het is een combinatie van meetbare intenties en inspanningen én een herverdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Op de verticale as tussen het New Public Management perspectief en het Network Governance perspectief vinden we het Plastic pact. Het Plastic pact is een van de verdiepende cases, waarop in de volgende paragraaf wordt ingegaan. De Greendeal Circulair Inkopen bevindt zich onder het Plastic pact in de figuur tegen de kruising van de beide assen. In de Greendeal komen 23 partijen overeen dat zij streven naar het realiseren van een circulaire economie voor duurzame grondstoffen en het stimuleren van hergebruik van schaarse materialen. De samenwerking om tot dit doel te komen kent binnen het akkoord zowel kenmerken uit het New Public Management kwadrant als uit het Societal Resilience kwadrant. Volgens de sturingsperspectieven zijn dat bijna tegenpolen, maar hier wordt via een SR-benadering geprobeerd om een heel kwantitatief en meetbare doelstelling te halen.

5.7 Sturingsperspectieven in de verdiepende cases

Onderstaande figuur laat zien welk sturingsperspectief dominant is in de vijf verdiepende cases. Het 'Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom' legt de nadruk op het Traditional Public Administration perspectief. Het 'Bestuursakkoord 2011-2015' vertoont dominante kenmerken van NPM. 'Agenda Fiets' bevindt zich in het Network Governance kwadrant, terwijl het 'Betonakkoord' meer elementen heeft van het Societal Resilience perspectief. Het 'Plastic pact' is opgesteld vanuit het NG-perspectief, maar heeft ook veel kenmerken van NPM.



Het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom legt veel nadruk op het Traditional Public Administration perspectief. In een korte periode komen partijen tot een akkoord met als doel de verhoogde asielinstroom te kunnen verwerken. Het akkoord dat hieruit voortkomt heeft kenmerken van een plan dat snel en precies ten uitvoer moet worden gebracht. Bij het akkoord zijn met het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) enkel overheids-partijen betrokken in het proces, met de Commissaris van de Koning als tussenpersoon in een bijzondere rol als Rijksheer. Partijen houden vast aan traditionele overheidsprincipes als rechtmatigheid. Door gebruik te maken van een akkoord kan er snel worden gehandeld en hoeft wetgeving niet te worden aangepast. Het akkoord scoort ook hoog op de NPM-aspecten, omdat er een tamelijk gedetailleerd plan ligt met meetbare indicatoren en er vooral vanuit eigen overheidsinzet wordt gewerkt: het is in dat opzicht ‘gewoon’ een productieafspraken van overheden onderling; wie doet wat en wanneer?

Het Bestuursakkoord 2011-2015 bevindt zich primair in het NPM-perspectief. Het akkoord wordt gesloten als een nadere invulling van het Regeerakkoord uit 2010. In het akkoord komen het Rijk, Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overeen hoe de in het Regeerakkoord aangekondigde decentralisaties worden uitgewerkt. Gepaard met de decentralisaties gaat een bezuiniging op de middelen voor de uitvoer van taken. Het akkoord bevat een groot aantal prestatieafspraken over de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Tevens omvat het akkoord accenten van het Traditional Public Management perspectief, omdat het sterk gaat over het beleggen en afbakenen van taken en bevoegdheden over verschillende bestuurslagen. Het akkoord regelt de bestuurlijke verhoudingen en zorgt vooruitlopend op aanpassingen in de wetgeving dat zaken goed en helder geregeld zijn.

Agenda Fiets bevindt zich sterk in het Network Governance Perspectief. In dit akkoord komt een aantal zelf uitgeroepen “fietssteden” tot een overeenkomst waarmee zij het fietsbeleid op de agenda van de Rijksoverheid proberen te plaatsen. De agenda bestaat uit acht doelen die moeten bijdragen aan het ambitieuze hoofddoel van de partijen. Zij streven naar een groei van het aantal fietskilometers in de periode 2017-2027 met twintig procent. Dit akkoord richt zich op samenwerking tussen een set ‘initiërende partijen’, maar het is nadrukkelijk de bedoeling dat nieuwe partijen zich ook aansluiten. Iedereen kan meedoen, mits zij de doelen onderschrijven. Agenda Fiets scoort dominant in het Network Governance perspectief. De score voor het Societal Resilience perspectief is ook relatief hoog; het is een afspraak tussen gevestigde partijen (steden, het ministerie), maar de beweging is wel relatief sterk van onderop, en er is veel ruimte voor maatschappelijk initiatief.

Dieper in het Societal Resilience perspectief bevindt zich het Betonakkoord. In het Betonakkoord nemen allerlei partijen uit de betonsector zelf het initiatief tot verduurzaming van de sector. Het gaat primair om een kleinere groep actoren vanuit de sector zelf, die willen uitbreiden naar de gehele sector. De beweging wordt ingezet om andere partijen mee te nemen.

Het Plastic pact legt nadruk op zowel het New Public Management perspectief als het Network Governance perspectief. Het kenmerkt zich door samenwerking tussen een groot aantal partijen, waarmee het elementen van Network Governance vertoont. Tevens bestaat het akkoord vooral uit prestatieafspraken.

6. Strategieën voor het sturen met akkoorden

6.1 Het verhaal van het akkoord: taal en toon, dynamiek en compositie

Akkoorden bevatten altijd elementaire delen, die we hier hebben benoemd als de grammatica van het akkoord. Er zijn partijen, er is een doelstelling, een schets van de context, er zijn afspraken, spelregels, een looptijd, een domein en daarmee is een ‘tijd-ruimte’ gecreëerd waarbinnen het akkoord geldt en werkt. Dat zijn belangrijke elementen, die goede door-denkning vereisen. Grammatica is een belangrijk element van de beheersing van elke taal. Tegelijk is een belangrijk deel van het ordenende principe van akkoorden – datgene wat de sturende werking heeft – ook *het verhaal* van het akkoord. Niet alleen wat er staat, maar ook wat het zegt. Op het verhaal van het akkoord hebben we ons in dit onderzoek gericht.

In dit onderzoek hebben we akkoorden geanalyseerd langs drie lijnen die van belang zijn voor een beter begrip van het verhaal van het akkoord: de taal en toon van het akkoord (toonsoort), de met de akkoorden bedoelde beweging (transitiefase) en de compositie van het akkoord (sturingsperspectief). We hebben daarbij gekeken naar de akkoorden zelf, opbrengsten of uitkomsten van akkoorden buiten beschouwing latend. We hebben ons gericht op de interne samenhang van akkoorden en naar de externe doelstellingen die hieruit voortkomen. Daarin kunnen we vervolgens een aantal interessante patronen onderscheiden.

Ten aanzien van de vier toonsoorten valt op dat de activerende en functionele toonsoorten veruit het meest gehanteerd worden. De activerende toonsoort komt voor in elk van de fasen van transitie, maar is wel wat minder aanwezig in de *acceptatiefase*. Dat is op zich begrijpelijk, omdat in deze fase de initiërende bewegingen al zijn geweest en er vooral stolling en borging nodig is. In de eerste twee fasen is activering van partijen tot de bedoelde beweging veel meer deel van het akkoord en dat is in de toonsoort terug te zien.

De functionele toonsoort zien we veel terug, maar eigenlijk amper in de anticipatiefase. Ook dat is logisch, want in deze fase van de beweging zijn partijen nog sterk op zoek naar experimenteerruimte en moeten nieuwe samenwerkingscoalities zich nog zetten. De functionele toonsoort bouwt meer voort op wat er al is en past daardoor minder goed bij deze fase. De toon is hier vooral het ordenen en regelen van de onderlinge verhoudingen, als in een reglement van orde.

De uitnodigende, op verleiding van partijen gerichte, toonsoort vinden we nooit terug in akkoorden die als compositie het Network Governance (NG) perspectief hanteren. Dat valt op, omdat het laat zien dat het NG-perspectief veel gebruikt wordt om tot gesloten samenwerkingsverbanden te komen tussen partijen die elkaar al kennen. Dit is geen inherente begrenzing, maar een accent dat partijen blijkbaar leggen, in ieder geval in de tekst. Het akkoord is geen open ‘uitnodiging’ voor wie mee wil doen, maar nodigt een select gezelschap (groot of klein) uit. De toon is er één van een besloten feest. Opvallend is wel dat deze akkoorden zich vaak richten op de acceleratiefase: de acceleratie wordt weliswaar ingezet, maar in relatief besloten vorm. Partijen kunnen meedoen, maar moeten zich voegen naar de normen en vormen die de vestigende partijen min of meer hebben ontwikkeld.

De dreigende toonsoort zien we terug in akkoorden die vanuit het Traditional Public Administration (TPA) perspectief of het New Public Management (NPM) perspectief zijn gebouwd. Het zijn akkoorden waarin de orde wordt geregeld en waarin de concrete plannen en planningen uiteengezet worden. De toon is dan ‘uitleggerig’ en ordenend. Het dreigende element heeft vooral betrekking op de handhaving van de afspraken. De afspraken en planning worden

niet alleen benoemd, het benoemen is een aankondiging van de controle die er op zal volgen. Er is helderheid voor de ander, zodat deze weet waar hij over enige tijd op aangesproken en afgerekend zal worden. Dergelijke akkoorden bevinden zich in onze set altijd in de acceptatiefase. Het planmatige karakter van deze akkoorden brengt verplichtingen met zich mee voor partijen die nog actie dienen te ondernemen. Het akkoord hanteert een dreigende toonsoort om deze actie bij partijen af te dwingen in de acceptatiefase. Dat lijkt logisch, want in deze fase gaat het om het verder bekrachtigen van wat eerder en elders is ontstaan. Tegelijkertijd zou een meer dreigende toon ook heel goed mogelijk zijn voor akkoorden in vroegere fasen, om de bovenkant van de x-curve te 'helpen' met het afbouwen en uitfaseren van hun grip op het domein. We zien nu in de vroege fase veel taal die ruimte schept en uitdaagt en veel energie-taal, maar het is ook niet vreemd om in deze fase meer oog te hebben voor partijen die niet vanzelfsprekend vanuit inspiratie in beweging komen.

Wat opvalt is dat we in onze set geen akkoorden zien die de anticipatiefase vanuit het ng-perspectief aanpakken. Wel zien we juist in deze fase heel veel akkoorden met een hoog NPM-gehalte, weliswaar in combinatie met een uitnodigende en in zekere zin enthousiasmerende toon. Opvallend is dat de anticipatiefase vaak gepaard gaat met relatief veel concrete prestatiedoelen en tamelijk strak afgebakende en van precieze condities voorziene financiële instrumenten. Zo ontstaan contract-achtige akkoorden, die bedoeld zijn om de vroege fase van transitie in gang te zetten. Daar is overigens best veel voor te zeggen. Zo kunnen concrete doelen en financiële prikkels helpen bij het op gang brengen van transitie. Het is ook een vorm van 'boter bij de vis'. Niet alleen inspirerende maar tegelijkertijd 'lege' teksten over het belang van innovatie, maar daarnaast ook concrete middelen waar partijen aanspraak op kunnen maken als ze aan bepaalde voor hen bekende voorwaarden voldoen. Slimme indicatoren kunnen dan helpen om partijen in de bedoelde richting te bewegen. Andersom kunnen dergelijke NPM-instrumenten de creativiteit ook in de weg zitten. In de anticipatiefase is het juist ook de bedoeling dat nieuwe en onvoorziene beweging ontstaat en die is bijna per definitie niet in een indicator of afgebakend instrument te vatten. Een kritische lezer ziet in dergelijke akkoorden mogelijk zelfs een manier voor de 'bovenkant van de x-curve' om zich een deel van de vermeende innovatie toe te eigenen en zo aan het stuur te blijven in de transitie.

In de acceleratiefase zien we akkoorden in elk van de vier sturingsperspectieven terug. We zien hier in geen van de akkoorden de dreigende toonsoort. Dat is anders voor acceptatieakkoorden. Acceptatieakkoorden bevinden zich eigenlijk altijd aan de linkerkant van het kwadrantenschema. Ook dat is op zich begrijpelijk. In deze fase helpen duidelijke plannen of concrete prestatieafspraken aan het bestendigen van de dynamiek. Een akkoord in deze fase is daarin net vaker gericht op New Public Management dan op Traditional Public Management. Acceptatieakkoorden zijn de enige akkoorden die de dreigende toonsoort hanteren om actie af te dwingen, vaak gericht op de 'achterblijvers'. Dat klinkt als veel interne coherentie, die goed begrijpelijk en ook passend is. Tegelijkertijd zal de kritische volger hier in kunnen brengen dat het de vraag is of acceleratie-akkoorden, en ook acceptatie-akkoorden, wel al werkelijk de beoogde beweging in gang hebben gebracht. Of dat het eigenlijk nog de vraag is wat de beoogde beweging werkelijk is. Het lijkt logisch om snel terug te grijpen naar meer concrete afspraken met een vaste set partijen, om zo de beweging te bestendigen en te versterken. Dat impliceert wel dat de beweging ook de goede is en dat de versnelling er al werkelijk is. Is er werkelijk sprake van een voldoende opgekomen 'onderkant van de x-curve', of is het toch een wat aangescherpte versie van de status quo?

Het TPA-perspectief zien we in de anticipatiefase vrijwel nooit terug. Pas in latere fases wordt dit perspectief toegepast. Ook dat lijkt logisch en passend, maar hoeft zeker niet. Krachtige bestuurlijke afspraken, wetgeving en normering kunnen ook helpen om ruimte voor nieuwe experimenten te maken en om de gevestigde partijen in beweging te brengen.

In TPA-akkoorden worden elk van de vier toonsoorten gehanteerd. NPM-akkoorden bevinden zich in elk van de drie fasen. Wel worden ze vooral in de acceleratiefase gehanteerd, maar het valt op hoe vaak ze ook juist voorkomen in de anticipatiefase.

Vanuit het NG-perspectief ontworpen akkoorden bevinden zich bijna altijd in de acceleratiefase. Het akkoord richt zich op samenwerking met partijen die voor versnelling zouden kunnen zorgen. Dergelijke akkoorden zijn nadrukkelijk uit op een bundeling van krachten, door partijen aan te spreken en uit te nodigen om in te stappen in een relatief afgebakende en specifieke beweging. Dit is enerzijds begrijpelijk en passend voor een transitie die werkelijk richting een nieuw normaal aan het bewegen is. Anderzijds kan het zoals aangegeven ook betekenen dat er al te vroeg stolling en structurering plaatsvindt, waarbij belangrijke innoverende partijen buiten het arrangement vallen.

Het Societal Resilience (SR) perspectief zien we ook terug in de set, maar wel minder dan de andere akkoorden. Dergelijke akkoorden bevinden zich ook nooit in de acceptatiefase. Het merendeel van SR-akkoorden is geschreven in een uitnodigende en op verleiding van partijen gerichte toonsoort. Een klein deel van deze akkoorden hanteert de functionele of activerende toonsoort.

6.2 De cases nader bezien

De onderstaande tabel geeft weer hoe de vijf verdiepende cases dominant scoren op elk van de vier toonsoorten, drie fasen van dynamiek en vier sturingsperspectieven.

Akkoord	Taal en toon	Dynamiek	Sturingsperspectief
Agenda Fiets	Activerend	Acceleratie	NG
Bestuursakkoord 2011-2015	Functioneel	Acceptatie	NPM
Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom	Activerend	Acceptatie	TPA
Betonakkoord	Uitnodigend	Anticipatie	SR
Plastic pact	Functioneel	Acceleratie	NPM/NG

Tabel 5: patronen in de nader onderzochte cases

Agenda Fiets is een bestuursakkoord dat is geschreven in een activerende toonsoort, dat zich situeert in de acceleratiefase van een beweging richting normalisering van fietsen, en dat is opgesteld vanuit het NG-perspectief. De ondertekenende partijen werken al nauw samen, maar willen de beweging met dit akkoord graag uitbreiden. Met de activerende toonsoort willen partijen met name de Rijksoverheid zo ver brengen om meer actief fietsbeleid te gaan voeren en daar ook middelen voor vrij te maken. Dit akkoord situeert zich in de acceleratiefase, omdat het vertrekt vanuit het verhaal dat in een groot aantal steden fietsen inmiddels al de norm is. Deze zogenaamde ‘fietssteden’ hebben samen al veel bereikt, zijn de anticipatiefase inmiddels voorbij, weten wat werkt en wat er nodig is, en hebben kennis en praktijkervaringen opgedaan die het mogelijk maken om de fiets voor de stad de mainstream te maken in plaats van de auto. Met het akkoord zeggen deze partijen dat ze toe zijn aan een volgende stap en hun beweging meer nationaal willen doorzetten. Geen nieuwe experimenten en innovaties dus, ook geen nieuw beleid in de randen, maar doorpakken op de bestaande weg; met nieuwe partijen, maar op de lijn van de ingeslagen en gaandeweg verder ontwikkelde route.

Het *Bestuursakkoord 2011-2015* hanteert vooral functioneel taalgebruik; het akkoord bevindt zich in de acceptatiefase, en in de compositie is vooral het NPM-perspectief terug te zien. Het akkoord is samengesteld als een doorvertaling van het Regeerakkoord van 2010. De decentrale overheden maken in dit akkoord expliciet wat ze met de Rijksoverheid zijn overeengekomen in termen van de overgang van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten. Het is in dat opzicht een opsomming van de herijkte onderlinge verhoudingen en vooral ook van de verplichtingen die partijen daarbij met elkaar aangaan. Het akkoord heeft ook elementen van TPA, omdat het ook aan bestuurlijke hervorkaveling doet. Opvallend in de tekst is echter dat dat vooral gebeurt in prestatie-termen: de gemeenten zeggen toe x en y te doen, mits de Rijksoverheid z middelen beschikbaar maakt en aan voorwaarden a, b en c voldoet. Daarnaast zijn er allerlei plannings in het akkoord opgenomen, die de meer abstracte politieke afspraken uit het Regeerakkoord omzetten in een uitvoerbaar plan. Het akkoord heeft betrekking op een enorme transitie in het sociale domein (en ook andere domeinen), maar dat is in de tekst amper terug te lezen. De verandering wordt wel gemeld, maar geldt als een voltooid en voldongen feit; het akkoord beschrijft hoe het is en is in dat opzicht een acceptatie-akkoord: 'dit is hoe het vanaf nu is en hoe we het gaan doen'. Ook al is het een volstreekte noviteit, was bij het opstellen van het akkoord nog niet bekend hoe de nieuwe situatie precies zou gaan werken en moest het werkelijke denkwerk over de inrichting van de transitie nog plaatsvinden. Partijen committeren zich allen aan het plan en aan de afspraken, als in een contract.

Het *Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom* kent vooral een activerende toonsoort. Het akkoord situeert zich in de acceptatiefase, en er is veel van het TPA-perspectief in terug te zien. Partijen maken in dit akkoord onder tijdsdruk afspraken om de verhoogde asielinstroom het hoofd te kunnen bieden. Ze verdelen daarbij de verhoudingen en taken, niet primair als leveringsovereenkomst (dat zou meer NPM zijn), maar vooral als verheldering van wie nu waarover gaat. Het akkoord is wel bedoeld om partijen in beweging te brengen en hen uit te nodigen om in actie te komen. Het akkoord probeert beweging te openen, niet zozeer af te dichten en in te sluiten. Partijen zoeken mogelijkheden om gezamenlijk tot aanpak en acceptatie van het probleem en de oplossing te komen: daarom is dit een acceptatieakkoord, hoewel het fenomeen asielopvang nog steeds onverminderd omstreden is. Wat hier ook essentieel is, is dat het akkoord stelt dat alle partijen erkennen dat de verhoogde asielinstroom er is, dat deze ook niet zomaar zal verdwijnen en dat er nu gehandeld moet worden, waarbij partijen en passant ook accepteren dat de bestaande vormen niet toereikend zijn en er een nieuw normaal nodig is. Dat wordt allemaal samengebracht in een bestuursakkoord. Je zou kunnen zeggen dat de anticipatie- en acceleratiefase daarmee worden overgeslagen; anderen zullen zeggen dat die fasen heel snel zijn doorlopen en dat de Vluchtelingencrisis die hele snelle cyclus heeft aangejaagd. Dat is wel een relevante vraag, omdat het accepteren van een nieuwe norm en het vestigen van een 'nieuw normaal' in een dusdanig complex en ook beladen 'wicked policy issue' een zekere mate van een gedeeld verhaal vereist. In dit akkoord wordt dat verhaal gedeeld verondersteld, het akkoord stelt dat het zo is; vanuit de formele orde treedt het vervolgens 'gewoon' in werking en doet het ook zijn werk. Tegelijkertijd is het de vraag of het in de symbolische orde ook voldoende doordringt en of het ook werkelijk het perspectief van de partijen in de asielketen en van partners in de samenleving heeft veranderd.

Het *Betonakkoord* is geschreven vanuit een uitnodigende toonsoort en situeert zich in de anticipatiefase. Het akkoord ligt op het snijvlak van Network Governance en het Societal Resilience perspectief. In het akkoord nemen partijen uit de betonsector zelf het initiatief om de sector te verduurzamen. Partijen zijn hier zelf al actief mee bezig, maar besluiten dat dit als sector opgepakt zou moeten worden. Daartoe sluiten zij eerst de Greendeal Verduurzaming Betonsector en vervolgens het betonakkoord. Een klein deel van de sector is betrokken bij het akkoord, maar de bedoeling is om uiteindelijk de gehele sector te veranderen.

De deelnemers anticiperen op de verduurzaming die er volgens hen onvermijdelijk moet komen. Ze willen de komende periode hard aan de slag om nieuwe vormen te ontdekken waarmee de sector duurzaam kan worden. De beweging kenmerkt zich door het initiatief vanuit de sector zelf. De deelnemende partijen sluiten het akkoord niet af voor anderen, maar willen juist dat meer partijen gaan deelnemen. De overheid doet in dit akkoord mee, maar als ondersteunende en volgende partij; het initiatief en het zwaartepunt liggen bij de maatschappelijke partijen. Het akkoord is weliswaar gericht op verduurzaming van de sector, maar dat doel wordt in het akkoord niet versmald tot exact gespecificeerde prestaties en doelstellingen. Het is geen 'plan' dat naar een duurzame sector leidt. De ambities die genoemd worden zijn ook niet primair bedoeld om te meten of partijen wel presteren, maar vooral om partijen in beweging te brengen.

Het *Plastic pact* is opgesteld in de functionele toonsoort en gesitueerd in de acceleratiefase. Het draagt in de compositie zowel elementen vanuit het NPM-perspectief als van NG. In het pact besluit een groot aantal partijen die zelf al langer werken aan de verduurzaming van plastic verpakkingen om deze ontwikkeling nu ook gezamenlijk verder te brengen. Ze lijken het gevoel te hebben dat de belangrijkste eerste innovaties nu wel zijn geweest en dat het tijd is om door te zetten. Partijen maken daartoe afspraken over nationale doelstellingen voor de vermindering van plastic in verpakkingen, vanuit de idee dat daarmee voor alle producenten en gebruikers dezelfde regels en normen gelden. Hiermee verwacht men dat de versnelling op gang zal komen. Het akkoord heeft elementen van zowel het NPM-perspectief als het NG-perspectief. Het akkoord is een afspraak tussen een groep partijen die zich scharen achter specifiek geformuleerde prestaties, het akkoord bevat concrete afspraken over hoe de verduurzaming zal worden verwezenlijkt en welke norm hiervoor gaat gelden. Het akkoord is daarmee een door de betrokken partijen zelf opgesteld plan, een routekaart die tegelijkertijd relatief dwingend zaken oplegt aan de ondertekenaars, maar waarvoor de ondertekenaars wel zelf het initiatief hebben genomen.

7. Conclusie en discussie

Een nieuwe generatie sturen met akkoorden

In onze tijd vindt steeds meer maatschappelijke sturing via de weg van akkoorden plaats. In een akkoord werkt de overheid met maatschappelijke partijen binnen een door een akkoord gecreëerde tijd-ruimte samen. Het akkoord schept een samenwerkingsrelatie waarbinnen partijen zich voor een bepaalde periode aan eveneens in het akkoord bepaalde inzet, opbrengsten en omgangsvormen committeren.

Akkoorden zijn in de Nederlandse context zeker niet nieuw. Integendeel, het is een 'oude' bestuursvorm die in Nederland decennialang intensief is toegepast. Wat dat betreft is er niets nieuws onder de zon. Nieuw is wel dat akkoorden tegenwoordig vaker worden ingezet en dat er in de opzet het nodige is veranderd. Akkoorden worden gebruikt als methode om *maatschappelijke opgaven* met alle mogelijke betrokkenen aan te pakken en daarbij nadrukkelijk te denken (en te werken) voorbij de grenzen van overheden en instituties. De idee van veel akkoorden is dat het er niet om gaat wie er formeel bevoegdheid draagt, maar om wie er rondom het fenomeen waarop het akkoord betrekking heeft iets heeft toe te voegen. Dat past in een bredere beweging die ook wel wordt geduïd met de term 'opgavegericht werken'.

Vanuit deze bredere toepassing van akkoorden als werkvorm om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken zijn twee gevolgen waarneembaar. Ten eerste worden akkoorden minder 'sectoraal' ingezet, maar vooral gebouwd rondom 'vraagstukken'. Daarmee bedoelen we dat akkoorden minder langs gevestigde institutionele lijnen en pilaren worden gebouwd, maar meer worden gegroepeerd rondom concrete maatschappelijke vraagstukken. Niet het door de decennia heen verkavelde institutionele speelveld van georganiseerde belangen en vertegenwoordigende organisaties is leidend. 'Het vraagstuk' bepaalt in toenemende mate wie er in het akkoord zou kunnen meedoen.

Dat heeft als tweede gevolg dat de deelnemende partijen en vooral de hiërarchische verhoudingen in akkoorden meer gevarieerd raken. In de meer traditionele wereld van akkoorden waren er vaak gestolde institutionele posities en relaties tussen partijen, waarbij de hiërarchie binnen de samenwerking helder was. Partijen deden het samen, maar niet perse vanuit een gelijkelijke positie. De jongste generatie akkoorden zijn wat dat betreft meer gevarieerd. Er doen ongelijksoortige partijen mee, die soms nog geen relatie met elkaar hebben en waarin posities en verhoudingen zich nog moeten zetten.

Daarbij geldt, los van de geschiedenis, dat de onderlinge verhoudingen vaak fundamenteel anders zijn. Partijen hebben machtsposities ten opzichte van elkaar, in die zin dat ze zich aan het gezag van de ander kunnen onttrekken én dat hun inbreng voor het behalen van het gemeenschappelijke resultaat onmisbaar is. Dat zorgt voor nieuwe machtsverhoudingen, die vaak niet gestold zijn in stabiele institutionele relaties. Dat schept allerlei mogelijkheden, want het is daardoor mogelijk om de samenwerking helemaal op maat van het vermeende vraagstuk – en de oplossing daarvoor – te snijden. Het werkt ook complicerend, omdat de samenwerkende partijen vaak al tot inhoudelijke 'productie' moeten komen terwijl ze tegelijkertijd hun onderlinge verhoudingen nog aan het ontwikkelen zijn en ze elkaar letterlijk nog moeten leren kennen.

Zo is het veilig om te stellen dat akkoorden weliswaar niet nieuw zijn, maar dat de aard en mate waarin akkoorden worden ingezet door partijen wel anders is dan eerst. Er is sprake van een nieuwe generatie werken met akkoorden. Zoals met alle nieuwe generaties is die niet los te zien van voorgaande generaties, maar is het ook niet zomaar een verlengde versie ervan. Nieuwe vormen ontstaan, waarbij nieuwe kwesties opdoemen en een aantal meer klassieke dilemma's onverminderd van kracht zijn en blijven.

De scheppende kracht van akkoorden: de grammatica voorbij

Net als met het schrijven van een tekst gaat het niet om het achter elkaar plaatsen van woorden, of het maken van grammaticaal kloppende zinnen. Uiteindelijk construeren taal en tekst de werkelijkheid zoals partijen die beleven. Die werkelijkheid is deels objectief, in de zin van hard, tastbaar en onvermijdelijk. Tegelijkertijd spreken de feiten nooit voor zich en is er altijd sprake van betekenisgeving en sociale constructie van werkelijkheid. Dat geldt ook voor akkoorden. Akkoorden scheppen een werkelijkheid waarin betrokkenen op een bepaalde manier aan de slag gaan met een vraagstuk. Daarbij is het benoemen, begrenzen en met waarden laden van het vraagstuk net zozeer deel van de constructie.

In een akkoord scheppen betrokkenen een orde waarin ze aan het werk gaan en waarmee ze binnen én buiten de afgebakende orde van het akkoord gevolgen creëren: de afspraken in het Betonakkoord hebben niet alleen gevolgen voor de betrokkenen zelf, maar ook voor de manier waarop de bouw zich ontwikkelt en op bijvoorbeeld de prijs van woningen voor particulieren. Uiteindelijk is de bedoeling van akkoorden immers om maatschappelijke gevolgen te realiseren: idealiter de oplossing van een afgebakend maatschappelijk vraagstuk, maar – zo hebben we gezien – soms ook de bescherming van gevestigde belangen of het uitstellen van de oplossing voor een maatschappelijke kwestie. De sociale constructie die met akkoorden plaatsvindt heeft reële gevolgen, binnen en buiten het akkoord.

Akkoorden hebben zodoende – net als een krachtig verhaal of een generatieve metafoor – scheppende kracht. Ze beschrijven niet zozeer de wereld die de betrokkenen zien, maar creëren deze. Akkoorden maken de wereld en het is de ‘kunst’ van het akkoord om die scheppende kracht zo in te zetten dat de door de partijen bedoelde betekenis er uit voort komt. Dat is nooit één op één te sturen, maar men kan er wel naar streven. Net zoals een schrijver probeert om een verhaal op de lezer over te brengen, kunnen de opstellers of ‘bouwers’ van akkoorden gericht proberen om de werkelijkheid te vormen die ze met het akkoord nastreven. Daarvoor kunnen zij gebruik maken van de uit onze analyse voortkomende vormen en technieken: basale grammatica, maar vooral ook taal en toon, verhaallijn en compositie. Niet omdat akkoorden ‘verhaaltjes’ zijn, maar omdat dit de methoden zijn om de scheppende kracht van akkoorden te benutten en te optimaliseren.

Verwerkelijking: de kunst en kunde van het akkoord

Het ‘maken’ van goede scheppende akkoorden is net als schrijven een combinatie van kunst en kunde. Het is deels het ambachtelijke vermogen om de techniek en stijl goed en kloppend te maken. Dat vereist allereerst inzicht in de verschillende methoden en werkvormen. Het vereist ook een zekere vaardigheid in het inzetten ervan, die vaak toeneemt door ervaring. Akkoorden opstellen is een vak dat oefening vereist en dat bij herhaling beter wordt.

Tegelijkertijd is het opstellen van een goed akkoord meer dan alleen het toepassen van de vereiste technieken. Net zoals een foutloze tekst nog geen goed boek is. Een goed akkoord vereist ook een zekere ‘spark’ die maakt dat partijen er niet alleen kennis van nemen maar er ook door geraakt worden. Een goed akkoord moet op enig moment tot leven komen: dat is waar in beschouwingen over sturing en organisatie vaak gesproken wordt over het verschil tussen het werken aan een doel en vanuit de bedoeling. Het gaat om het gedeelde gevoel bij betrokkenen dat het akkoord écht is, dat het van hen is, en dat de betekenis ervan werkelijk is. Eigenaarschap is daarvan een voorbeeld: dat is deels een objectief en/of formeel ‘belegd’ object – je ‘bent’ het –, maar in belangrijke mate ook een gevoeld en beleefd fenomeen – het ‘voelt ook zo’. Akkoorden gaan uiteindelijk om *verwerkelijking*. Gaat de tekst leven, wordt het een werkelijkheid die er niet alleen ‘staat’ maar er ook ‘is’ en steeds meer ‘wordt’ (van *being* naar *becoming*)?

In ons onderzoek hebben we akkoorden langs drie lijnen ontleed: de taal en toon van de tekst, de verhaallijn (in welke ontwikkeling situeert het akkoord zich en welke beweging wordt van daaruit beoogd?) en de compositie van het akkoord (wie zijn de spelers en wat is hun onderlinge verhouding?). We hebben ex post geanalyseerd hoe akkoorden op elk van die onderdelen scoren en welk 'type' akkoord we daarin kunnen herkennen. Daarbij hebben we in de analyse niet meegenomen of er bewuste en strategische afwegingen zijn gemaakt bij de keuze van de invulling van het akkoord. Daarin schuilt *ex ante* wel onze meest belangrijke aanbeveling. Een goed akkoord vereist een zekere mate van congruentie in de gekozen taal, toon, compositie en verhaallijn. In een goed akkoord passen de gekozen partijen bij de verhaallijn, waarbij de taal en toon de bedoeling van het verhaal versterken; niet alleen in wat er staat, maar ook *hoe het er staat*. **Figuur 11** brengt die drie elementen bij elkaar. Het is de kunst van het akkoord om deze drie elementen op een passende manier in elkaar te voegen, of er eventueel bewust (en strategisch) variëteit in aan te brengen.



Figuur 11: drie bouwstenen voor het strategisch opstellen van akkoorden

Vijf strategische vragen voor het sturen met akkoorden

De eerste strategische vraag die daarmee gepaard gaat is of het betreffende vraagstuk zich leent voor het sturen met akkoorden: is het akkoord hier het *geëigende instrument*? Het eerste en meest essentiële vereiste is dat voor een akkoord partijen iets van elkaar nodig hebben wat ze anders op geen enkele mogelijkheid zouden kunnen krijgen. Akkoorden hebben alleen zin als ze in gezamenlijkheid iets mogelijk maken dat geen enkele partij alleen – of in een ander gezelschap – zou kunnen vinden. Dat kan gaan om financiële middelen of wetgeving van de overheid, maar ook om steun en ‘smoel’ dat partijen kunnen geven aan een afspraak. Daarbij is de symbolische orde van groot belang; gemeenten kunnen op allerlei manieren geld vinden om trapveldjes aan te leggen, maar de ‘magie’ en de mensen van het merk van de Johan Cruyff Foundation kunnen ze alleen bemachtigen als ze een Cruyff Court aanleggen. Zo gaat het met veel akkoorden ook. Partijen hebben een groot arsenaal aan mogelijke inbreng tot hun beschikking, variërend van formele tot symbolische bronnen. Wat van waarde is, is afhankelijk van het betreffende vraagstuk. De eerste strategische vraag voor ‘bouwers’ van akkoorden is daarom altijd wat partijen het liefst willen en wat ze kunnen en willen inbrengen. Let wel, ‘wat partijen nodig hebben’ gaat dus zowel om wat ze willen als om wat ze brengen. Partijen die veel kunnen brengen, maar die weinig uit het akkoord willen zijn moeizame partners. Of beter gezegd, om dergelijke partners in beweging te brengen en te

houden is iets anders nodig ter motivatie: bijvoorbeeld het inbrengen van sterke financiële prikkels, of zelfs wetgeving en normering om tot actie te dwingen. Andersom is het lastig als partijen heel veel willen, maar eigenlijk nauwelijks iets inbrengen. Dat gaat niet alleen om formele bronnen, maar ook om symbolische inbreng. Ouderen in een wijk die van het gas af moet hebben weinig formele bronnen, maar ze kunnen een heel krachtige symbolische drager van de beweging zijn. Maar als ook de symbolische inbreng ontbreekt, dan zijn dergelijke 'partners' problematisch. Uiteindelijk gaat het bij akkoorden ook om wederkerigheid. Akkoorden zijn geen liefdadigheid.

De tweede strategische vraag bij het ontwerpen van een akkoord heeft betrekking op de begrenzing van het akkoord, in het Engels *premise control*. Wat is het terrein waarop het akkoord betrekking heeft? Of beter gezegd, waarop het akkoord betrekking neemt, want akkoorden zijn altijd het gevolg van bewuste keuzes over waar het wel en niet over gaat. *Premise control* gaat over inhoudelijke grenzen (waar gaat het over), maar ook over temporele grenzen: over welke termijn gaat het en op welke termijn rekenen we? We hebben akkoorden hier benoemd als geconstrueerde tijd-ruimte. Keuzes ten aanzien van tijd hebben grote gevolgen voor wie wel of niet iets te bieden heeft. De 'premise' (het terrein) van het akkoord is ook een symbolische ordening. Door taal, toon, metaforen en bepaalde termen te kiezen krijgt het terrein nader vorm, al voordat er een eerste inhoudelijke afspraak is gemaakt. Door een akkoord "Green Deal" te noemen is al iets gezegd over de 'premise' waarop deelnemers zich begeven: ze begeven zich op het terrein van duurzaamheid (en economie) en zullen zich in die orde moeten voegen. Dat is anders als het gaat om een bestuursakkoord: dan liggen de symbolische grenzen elders. Niet in de inhoud, maar in de aard van de relatie en de partijen die er een logische plek hebben. Zo vindt veel van de begrenzing en de constructie van het speelveld plaats via talige interventies. Die kunnen onbedoeld en impliciet blijven, maar onderdeel van de kunst van het ontwerpen van akkoorden is het bewust oog ontwikkelen hiervoor.

De derde strategische vraag is in welk *verhaal* het akkoord zich situeert en wat de plotwending is die het akkoord daarin probeert aan te brengen. Het afbakenen van het terrein is één ding, maar vervolgens gaat het er ook om dat er een narratief ontstaat over wat er op dat terrein aan de hand is, wat er gebeurd is en welke ontwikkelingen er zijn. Sprookjes en films beginnen in 'een land hier ver vandaan', maar dat alleen is niet voldoende. Vervolgens gaat het om het schetsen van een geschiedenis, van verhoudingen, van spanningen en bewegingen die de wereld tot leven brengen waarin het akkoord moet gaan werken. En daarbij hoort ook een verhaal over wat en hoe het akkoord daarin betekenis heeft en wat het in dat verhaal gaat 'doen'. Een goed akkoord heeft narratieve kwaliteit; het maakt inzichtelijk wat er aan de hand was, hoe dat komt, wie het veroorzaakt, waar de ruimte ligt en wat er vervolgens te gebeuren staat. Hier is de x-curve een belangrijk beeld voor het 'bepalen' van het plot. Wat is de beweging waarin het akkoord zich plaatst en welke richting zoekt men daarin? Hierin hebben we grofweg drie fasen onderscheiden die heel andere soorten 'verhalen' opleveren en die andersoortige akkoorden met zich meebrengen. Hier geldt dat de 'keuze' voor de verhaallijn bepaalt welke partijen, acties, doelstellingen en middelen later 'logisch' lijken.

De vierde strategische vraag is wat de *casting* van de partijen is. Wie doen er mee aan het akkoord en in welke rol? Wie staan er buiten het akkoord? Op wie richten de afgesproken interventies zich? Dat zijn cruciale vragen, omdat de inhoud van het akkoord sterk afhangt van de partijen die er bij betrokken zijn. Deze vierde vraag staat daarom in directe verbinding met de vorige vraag: welke plotlijn in het akkoord centraal komt te staan is in hoge mate afhankelijk van de partijen die meedoen, en vice versa. Een akkoord dat zich richt op een maatschappelijke transitie vereist andere partijen dan een akkoord dat de status quo tracht te behouden. In de vroege fase van een transitie zijn pilots en niches nodig om nieuwe praktijken te verkennen en te ontwikkelen. Zij zijn echter actief in een domein waarin de

gevestigde partijen dan nog heel sterk vertegenwoordigd zijn en zeer waarschijnlijk bepalende institutionele posities innemen. De 'bovenkant' van de x-curve vormt het gevestigde institutionele kader van waaruit de niches en pilots ('de onderkant' van de x-curve) tot ontwikkeling moeten komen. Dat vereist een strategische afweging over de casting van partijen die in het akkoord meedoen.

De vijfde strategische vraag betreft de **compositie** van het arrangement. Akkoorden zijn via elk van de vier perspectieven op overheidssturing te ontwerpen, maar ze zien er dan wel steeds anders uit, met andere accenten en verhoudingen. Dezelfde samenstelling van actoren komt vanuit een andere compositie in een akkoord tot andere opbrengsten en andere beweging. Een eerste belangrijk onderscheid daarbij is de rol van de rijksoverheid zelf in het akkoord: staat de overheid meer hiërarchisch bovengeschiedt in de verhouding tot andere partijen, of is de verhouding nevensgeschiedt? Is de samenwerking sterk resultaatgericht ('er moet geleverd worden'), of gaat het meer om het in gang brengen van een beweging in een bedoelde richting? Interessant is hierbij ook hoe akkoorden vanuit het 'rechtsboven' kwadrant worden ingericht. In dit kwadrant werkt de overheid nevensgeschiedt samen met partijen in het netwerk, aan een vaak relatief strak afgebakend resultaat. Maar dat kan op meerdere manieren gebeuren. De overheid kan zelf de organiserende en uitnodigende partij zijn, maar het kan ook volstrekt andersom zijn. Dan is de overheid deelnemer in een akkoord dat door anderen is opgesteld; de overheid is te gast op het feest van een ander. In termen van formele verhoudingen biedt dat geen verschil, maar het zal zorgen voor andere dynamieken en andere interacties. Een akkoord dat toch vooral (linksboven) is ingericht als een prestatiecontract van de overheid met een geselecteerde set partijen, of overheden onderling, zorgt voor een heel specifieke omgang met 'prestaties' en 'levering'. In elk akkoord zijn er financiële middelen, maar in deze vorm worden die strikt ingezet als 'vergoeding voor geleverde prestaties', van de principaal aan de agent. Dat zijn specifieke verhoudingen, die niet in algemene zin goed of fout zijn, maar die wel moeten passen bij het soort vraagstuk en het soort dynamiek dat met het akkoord wordt beoogd.

Akkoorden als alternatief voor wetgeving?

Buiten de vijf strategische vragen houdt een andere interessante vraag beleidsmakers die akkoorden als sturingsinstrument overwegen bezig: is een akkoord een alternatief voor wetgeving? Wetgeving wordt gezien als 'harde' vorm van sturing vanwege het dwingende karakter ervan, terwijl akkoorden hier tegenover gezet worden als 'zacht' alternatief. Dergelijke afwegingen worden gemaakt in situaties waarin wetgeving niet passend is, bijvoorbeeld omdat er weinig vertrouwen is dat het beoogde effect ermee kan worden bereikt. Uit onze analyses is echter gebleken dat akkoorden niet alleen een alternatief zijn voor wetgeving, maar soms juist een verbindend en overkoepelend geheel vormen waarin verschillende instrumenten in relatie tot elkaar bij elkaar worden gebracht, waaronder dan ook wetgeving. Akkoorden blijken vaak combinaties van instrumenten te bevatten, door bijvoorbeeld experimenten te combineren met een kleine aanpassing in de wet, dat het een het ander mogelijk maakt. In feite blijken akkoorden zich op uiteenlopende wijzen te verhouden tot andere instrumenten: (a) als tool in een gereedschapskist naast wetgeving, subsidies en andere vormen, waarbij akkoorden dus als alternatief kunnen worden gezien; (b) als prothese: een extra hulpstuk dat de andere instrumenten (bijv. wetgeving en subsidies) met elkaar verbindt; (c) als facilitator van een proces om te komen tot andere instrumenten, waaronder bijvoorbeeld wetgeving; er kan samen worden gewerkt aan de totstandkoming van een wet of subsidie; (d) als een prikkel die geldt als stok achter de deur door partijen te dreigen met wetgeving die volgt, als partijen er samen niet uitkomen middels het akkoord. Een akkoord verhoudt zich dus op meervoudige wijze tot wetgeving en andere instrumenten. Afhankelijk van de formulering, de ontwikkelfase en het sturingsparadigma waarin het zich bevindt, kan een akkoord een andere gedaante aannemen en een ander functie vervullen.

Akkoorden die passen: een goed verhaal

In dit onderzoek hebben we gekeken naar de manier waarop akkoorden zijn ingericht en 'hoe ze werken'. Daarbij kwam naar voren dat er geen uniforme norm is voor wat een akkoord goed maakt, maar dat het eerder gaat om de vraag of een akkoord passend is. Die passendheid geldt in twee richtingen: de inrichting van het akkoord moet passen bij datgene wat er *daarbuiten* mee beoogd wordt. Daarnaast is interne coherentie van belang. Een bepaald sturingsperspectief past beter bij een bepaalde fase in een transitie, en daarbij past weer een bepaalde manier van toon en tekst. Zo zijn er verschillende knoppen waar ontwerpers van akkoorden aan kunnen draaien om een akkoord te ontwerpen dat past bij wat ze extern willen bereiken en dat voldoende interne consistentie heeft om goed te werken. De kunst van het akkoord is niet om te voldoen aan een enkelvoudige universele standaard – zoals een normering voor een product – maar om te komen tot een overeenkomst die externe fit heeft met het vraagstuk en interne coherentie kent.

Dit onderzoek gaat over *sturen met akkoorden*. Akkoorden zijn er niet zomaar, ze hebben een bedoeling. De idee van het 'opstellen' of 'afsluiten' van een akkoord is dat daarmee een ordening in een systeem wordt aangebracht, die er voor zorgt dat er in het systeem een beweging op gang komt die tot realisatie van door de politiek bekrachtigde publieke doelen leidt (dat is in ieder geval de bedoeling van een akkoord vanuit het perspectief van een overheid). In dit onderzoek hebben we betoogd dat de ordenende werking van een akkoord niet alleen objectief is, maar vooral ook symbolisch. Het akkoord maakt dat partijen op een bepaalde en gedeelde manier gaan werken en dezelfde betekenis geven aan hun omgeving, 'het probleem' en de mogelijke oplossingen. Daarom is het interessant om niet alleen over akkoorden te denken als een verzameling elementaire bestanddelen. Dat is belangrijk, het is de 'grammatica' van het akkoord, maar het is niet datgene wat het akkoord als beeld tot leven brengt; daarvoor is iets anders nodig, namelijk het akkoord als een betekenisgevend verhaal. Dan is niet alleen belangrijk dat de tekst klopt, dat het grammaticaal goed geschreven is, maar ook dat de tekst narratieve kwaliteit heeft en dat het bedoelde verhaal via de tekst van het akkoord op het publiek wordt overgebracht. Ook dat is de kunst van het schrijven van een akkoord: de kunde om de grammatica goed te beheersen, maar ook de kunst om een goed verhaal te schrijven.

Akkoorden kunnen winnen aan kracht wanneer beleidsmakers die deze optekenen zorgvuldiger afwegen welke taal en toon, welke beoogde beweging en welk sturingsperspectief leidend zijn om het beoogde effect te bereiken. Het meenemen van de strategische vragen die als uitkomst van dit onderzoek naar voren zijn gebracht kan opstellers van akkoorden helpen bij deze overwegingen. Inzicht hierin draagt bij aan het vermogen om afgewogen keuzes te maken en aan een coherente en intern consistente toepassing van akkoorden als sturingsinstrument.

Bijlage 1 Overzicht van geanalyseerde akkoorden

	Akkoord	Jaartal
1	Agenda Fiets	2017
2	Akkoord op hoofdlijnen 'Gas Groningen'	2018
3	Akkoord van Westerlee	2015
4	Bestuursakkoord 2011-2015	2011
5	Bestuursakkoord fietsparkeren bij stations	2016
6	Bestuursakkoord implementatie en invoering wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen	2019
7	Bestuursakkoord implementatie omgevingswet	2015
8	Bestuursakkoord Klimaatadaptatie	2018
9	Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015	2012
10	Bestuursakkoord voor de sector Primair Onderwijs	2014
11	Bestuursakkoord verhoogde asielinstroom	2015
12	Bestuursakkoord Water	2011
13	Betonakkoord voor duurzame groei	2018
14	City Deal Klimaat adaptatie	2016
15	City Deal Binnenstedelijk Bouwen en Transformatie	2016
16	City deal circulaire stad	2018
17	City Deal Zicht op ondermijning	2017
18	Convenant Aziatische horeca (Wokakkoord)	2014
19	Convenant behoud en versterking mainport functie en netwerkkwaliteit luchthaven Schiphol (Aldersakkoord)	2008
20	Convenant en Uitvoeringsprogramma Natuurambitie Rijke Waddenzee & Transitie Garnalenvisserij	2018
21	Convenant Verbeteren Informatievoorziening Woningcorporatiesector	2017
22	Green Deal Circulair Inkopen 2.0 – van pilot naar opschaling	2018
23	Green Deal Circulair inkopen	2013
24	Green Deal duurzame mobiliteit Provincie Utrecht	2012
25	Grondstoffenakkoord	2017
26	Hoofdlijnenakkoord Medisch-specialistisch akkoord 2019-2022	2018
27	Hoofdlijnenakkoord ocw-vsnu	2011
28	Intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en zoetwater	2016
29	Interbestuurlijk programma	2018
30	Ketenakkoord Kunststofkringloop	2013
31	Klimatakkoord 'Nieuwbouw Aardgasvrij'	2018
32	Kustpact	2017
33	Naar een vitaal platteland – Samenwerkingsafspraken	2018
34	Nationaal Onderwijsakkoord	2013
35	Nationaal Sportakkoord	2018
36	Nationaal Techniekpact 2020	2013
37	Nationale Woonagenda	2018

	Akkoord	Jaartal
38	Natuurpact	2013
39	Pact voor de Ouderenzorg	2018
40	Plastic pact	2019
41	Regioakkoord Nieuwe Woningmarkt – afspraken Regio Rotterdam	2019
42	Regio Deal Brainport Eindhoven	2019
43	Regio Deal Rotterdam-Zuid	2019
44	Samenwerkingsovereenkomst de Stroomversnelling	2013
45	Sectorakkoord Voortgezet Onderwijs	2014
46	Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom	2016
47	Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen	2014

Bijlage 2 *Overzicht van gesprekspartners*

Naam	Organisatie	Akkoord
Arlette van Gilst	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Agenda Fiets
Arnoud Passenier	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Plastic pact
Jelmer Vierstra	Natuur en Milieu	Plastic pact
Jennifer Meering	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Plastic pact
Jeroen Maas	Ministerie van Justitie en Veiligheid	Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom
Koos Louwerse	Tridée	Agenda Fiets
Leo Dekker	Mebin	Betonakkoord
Marianne Betten	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Bestuursakkoord 2011-2015 / Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom
Murk de Roos	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Betonakkoord
Pieter Schavemaker	Gemeente Apeldoorn	Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom
Rianne Lannoye	Vereniging Nederlandse Gemeenten	Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom
Syb Tjepkema	Gemeente Zwolle	Agenda Fiets
Taco Kingma	FrieslandCampina	Plastic pact
Valerie Diemel	Rijkswaterstaat	Betonakkoord
Yolanthe Sinnige	Interprovinciaal Overleg	Bestuursakkoord 2011-2015

Noten

- 1 Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- 2 NOS (2018). Nationaal preventieakkoord: iedereen moet gezonder gaan leven. Nieuwsbericht van 23 november 2018.
- 3 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische vraagstukken.
- 4 Het overzicht van geïnterviewden is terug te vinden in bijlage 2.
- 5 Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Thissen, W. (2011). A transition research perspective on governance for sustainability. In *European Research on sustainable development* (pp. 73-89). Springer, Berlin, Heidelberg.
- 6 Loorbach, D. A. (2018). Adaptief sturen in transitie. *Adaptief Bestuur*, 63.
- 7 Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: NSOB
- 8 Van der Steen, M., Teisman, G., Frankowski, A., Van Vulpen, B. (2018) *Effectief sturen met multilevel governance*. Den Haag: NSOB
- 9 Van Twist, M. (2018). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Management Impact. Boom Uitgevers Amsterdam
- 10 Pennebaker, J. W., Francis, M. E., & Booth, R. J. (2001). *Linguistic inquiry and word count: LIWC 2001*. Mahway: Lawrence Erlbaum Associates, 71(2001), 2001.
- 11 Pennebaker, J., (2011) *The Secret Life of Pronouns: What Our Words Say About Us*. Bloomsbury
- 12 Voor een nadere toelichting op en verantwoording van de wijze waarop dit is bepaald, kan contact worden opgenomen met de auteurs.
- 13 Akkoorden bevatten doorgaans elementen van elk van de toonsoorten (vier varianten). Voor elk akkoord geldt echter telkens dat slechts één van de toonsoorten dominant is. Op deze variant scoort een akkoord het grootste aantal indicatoren, hoewel er op andere varianten mogelijk ook gescoord wordt, echter slechts in mindere mate. Voor een nadere toelichting kan contact worden opgenomen met de auteurs.
- 14 Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- 15 Loorbach, D. A. (2018). Adaptief sturen in transitie. *Adaptief Bestuur*, 63.
- 16 Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- 17 Loorbach, D., Frantzeskaki, N., & Avelino, F. (2017). Sustainability transitions research: transforming science and practice for societal change. *Annual Review of Environment and Resources*, 42, 599-626.
- 18 Akkoorden bevatten doorgaans elementen van elk van de fasen (drie varianten). Voor elk akkoord geldt echter telkens dat slechts één van de fasen dominant is. Op deze variant scoort een akkoord het grootste aantal indicatoren, hoewel er op andere varianten mogelijk ook gescoord wordt, echter slechts in mindere mate. Voor een nadere toelichting kan contact worden opgenomen met de auteurs.
- 19 Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: NSOB
- 20 Akkoorden bevatten doorgaans elementen van elk van de sturingsperspectieven (vier varianten). Voor elk akkoord geldt echter telkens dat slechts één van de perspectieven dominant is. Op deze variant scoort een akkoord het grootste aantal indicatoren, hoewel er op andere varianten mogelijk ook gescoord wordt, echter slechts in mindere mate. Voor een nadere toelichting kan contact worden opgenomen met de auteurs.