gemeente
Den Helder

**Notitie**

Datum: 30 oktober 2013

Aan: Presidium (16 december 2013)

Van: mr. drs. M. Huisman (griffier)

Onderwerp: Verkiezingen 19 maart 2014: proces van coalitievorming/formatie

Op 19 maart 2014 zijn de verkiezingen voor de nieuwe raad. Daarna dient een nieuwe coalitie te worden gevormd. In deze notitie treft u een aantal handvatten en suggesties aan die u kunt gebruiken voor het proces van coalitievorming (de formatie). Daarnaast een aantal aandachtspunten en dilemma's.

**Proces coalitievorming**
De wijze waarop de coalitiebesprekingen in de Nederlandse gemeenten worden gevoerd laat een grote variatie zien. Algemeen gebruikelijk is dat de partij die de meeste stemmen heeft verworven de leiding neemt. Soms wordt in gezamenlijkheid een onafhankelijke informateur aangewezen of zoekt de leidinggevende partij een informateur.

*Informateur*
Een informateur zorgt, in overleg met de grootste partij, voor de agendabepaling van de bilaterale besprekingen, geeft leiding aan de gesprekken en brengt advies uit aan de deelnemende partijen. Van de informateur mag worden verwacht dat hij het proces begeleidt op basis van gelijkwaardigheid en met respect voor de standpunten van alle partijen. Enige afstand tot de actieve politiek kan daarbij een pré zijn.

Het komt ook voor dat de lijsttrekker van de grootste partij het coalitieproces leidt.
In een aantal gemeenten starten de besprekingen met een openbaar debat, waaraan door alle partijen wordt deelgenomen. Op basis van de uitkomsten daarvan, vinden daarna vervolgbesprekingen plaats tussen de beoogde coalitiegenoten.

Een ander werkwijze is dat gestart wordt met bilaterale gesprekken van de grootste partij met alle andere partijen. Hierna vinden vervolggesprekken plaats tussen de beoogde coalitiepartijen. Soms wordt er ook voor gekozen het voortraject over te slaan en na wat overleg in de wandelgangen, direct het gesprek te starten met de beoogde coalitiepartijen. Dit laatste was vroeger vrij gangbaar, maar wordt tegenwoordig steeds minder gehanteerd.

Het proces van coalitievorming kan dus variëren. Het opstellen van een procedure kan hierbij helpen, waarbij dan de volgende onderdelen kunnen worden onderscheiden:

1. De processtappen en hun volgorde.
2. De deelnemers, de rollen en de rolverdeling, evenals spelregels.
3. Invulling rollen en procesondersteuning: burgemeester, griffier, gemeentesecretaris; wie doet wat wanneer?
4. De ambtelijke ondersteuning die in elke processtap wenselijk of juist niet wenselijk is.

Hierbij kan worden opgemerkt dat in de regel een goede ambtelijke ondersteuning het proces van coalitiebespreking en collegevorming ten goede komt. De ambtelijk ondersteuning kan bestaan uit procesmatige-/secretariële ondersteuning, verslaglegging en uitwerking gemaakte afspraken. In de fase waar het gaat om de concretisering van het beleidsprogramma kan deze ook adviserend van aard zijn, waarbij gedacht moet worden aan juridische en financiële aspecten en de inbedding in de ambtelijke organisatie. De ambtelijk ondersteuning wordt over het algemeen bij de vorming van de coalitie door of onder verantwoordelijkheid van de griffier verleend. De griffier verleent ondersteuning tot en met de coalitievorming. Daarna neemt de gemeentesecretaris de ondersteuning over.

5. Kwaliteitscriteria ten aanzien van het proces, bijvoorbeeld de mate van openheid (transparant proces of besloten achterkamers) en/of zorgvuldigheid ervan.
6. Kwaliteitscriteria ten aanzien van de resultaten.
7. Wie trekt vervolgens de kar: wensen fracties, grootste partij, (in)formateur.
8. Communicatie (bijeenkomsten, persmomenten).

**Ad 1: De processtappen en hun volgorde**

**a. Informatiefase[1].**
Deze omvat het:
- inventariseren van relevante politieke keuzes;
- benoemen van verschillen en overeenkomsten tussen partijen.

**b. Inhoudelijke formatie**.
Het opstellen van bijvoorbeeld een visie, inhoudelijke politieke lijnen en een agenda voor de toekomst. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door de deelnemende partijen zelf teksten te laten aanleveren. Wat de inhoud betreft is van belang na te denken over de invalshoek (bijvoorbeeld: continuïteit van bestuur, economische kansen tijdens de crisis) die wordt gekozen. De naam van het programma is overigens niet zo belangrijk, wel dat partijen een gemeenschappelijk beeld hebben van wat hieronder wordt verstaan. In de praktijk komen namelijk drie soorten documenten voor, te weten raadsprogramma, coalitieprogramma (beiden politiek sturend) en collegeprogramma (uitvoerend). Hieronder volgt een nader uitleg van deze documenten.

*Raadsprogramma*
Hiervan is sprake wanneer de raad een programma opstelt, dat door het college wordt uitgevoerd. Het past in het dualisme (de raad stelt de kaders, het college voert uit), maar het gaat enigszins voorbij aan het feit dat ook na de verkiezingen verschillen in politieke opvattingen tussen (coalitie en oppositie) partijen bestaan. Een echt inhoudelijk raadsprogramma lijkt daarom niet voor de hand liggend. Wel is denkbaar dat de raad een strategische raadsagenda opstelt. Zo'n agenda bestaat dan uit een aantal onderwerpen/ thema's waar de raad in die raadsperiode al dan niet zelfstandig of op voorstel van het college over wil debatteren. Een dergelijke agenda laat zich goed combineren en integreren in een lange termijnagenda van de raad.

*Coalitieprogramma*
Het coalitieprogramma is een document van die politieke partijen die hebben besloten samen de bestuursverantwoordelijkheid voor de nieuwe zittingsperiode op zich te willen nemen. Het is een document waarin verantwoording kan worden afgelegd voor de coalitiekeuze en waarin op hoofdlijnen afspraken staan over uitgangspunten voor het te voeren beleid. Het vormt de basis voor het collegeprogramma.

*Collegeprogramma*
Dit is een document van – de naam zegt het al – het nieuwe college van burgemeester en wethouders. Het is een verdere uitwerking van het coalitieprogramma en vormt een belangrijke input voor de ambtelijke organisatie bij de opstelling van de afdelingsprogramma's.

**c. Formeren**.
Coalitie: wat zijn de *partijen* die in het college met een wethouder vertegenwoordigd zijn en(/of) die het college dragen?
College: welke *personen* gaan als wethouder deel uitmaken van het college? Bij de verdeling van portefeuilles geldt: voor welke taken/onderwerpen zijn de collegeleden direct verantwoordelijk?

**d. Uitvoerbaarheidstoets**
Een uitvoerbaarheidstoets van het programma voor (het beoogde) nieuwe college laten uitvoeren.
Is het programma zoals opgesteld uitvoerbaar? Kan het college de opdracht aannemen?

**e. Evaluatie**
Evaluatie van/reflectie op de gevolgde procedure en eventuele bijstelling voor een volgende keer.

**Aandachtspunten**
Uit de bovenstaande processtappen volgen onder meer de volgende aandachtpunten:
1. Wat gaan we maken in welke volgorde?
2. Eerst de poppetjes dan de inhoud of andersom?
3. Tijdsplanning.
4. Terugkoppeling tijdens het proces.
5. Hoe vast te stellen? Coalitieakkoord, raadsakkoord, collegeprogramma?
6. Inhoudelijke discussie? vervolgafspraken?
7. Gaan we kandidaat-wethouders (in de raad?) bevragen?
8. Profiel/competenties van het wethouderschap. De burgemeester kan personen er (schriftelijk) op wijzen wat een wethouderschap inhoudt en de competenties omschrijven.

[1] De griffier kan hierbij penvoerder zijn, maar dat hoeft echter geenszins het geval te zijn. Partijen kunnen dat ook zelf verzorgen of een informateur (zie hierboven) aanstellen.

9. Burgemeester informeren over het proces tijdens de formatie. De burgemeester dient namelijk de gelegenheid te krijgen opvattingen over voorstellen voor het coalitieprogramma kenbaar te maken.
10. Taak (wettelijke) burgemeester ten aanzien van toetsen kandidaten op integriteit.
11. Pers, oppositiepartijen en archiefvorming.
12. Uitvoerbaarheid toetsen (ambtelijke organisatie meenemen in het proces van de onderhandelingen).

**Dilemma's**
Daarnaast kunnen de volgende dilemma's worden onderscheiden:
a) Factsheets/overdrachtsdossiers naar alle partijen of alleen naar de onderhandelaars?
b) Ondersteuning van de onderhandelaars: zelf of ambtelijk?
c) Informateur en/of formateur of geen van beiden?
d) Eerst programma/de inhoud of eerst de poppetjes?
e) Coalitieprogramma's inhoudelijk sturend en/of agenderend en/of op hoofdlijnen of gedetailleerd ('dichtgetimmerd')?
f) Transparant of broedende kip?
g) Plenaire raad of grootste fractie?

Ad. b) en c): Voorafgaand aan de verkiezingen in 2010 heeft het presidium aangegeven ambtelijke ondersteuning (griffier en vanuit de ambtelijke organisatie) op prijs te stellen. Daarnaast is destijds de suggestie gedaan om een formateur te benoemen, die tijdens de coalitieonderhandelingen (en het opstellen van een akkoord) als onafhankelijk voorzitter kan fungeren. Overigens kan er ook voor gekozen worden eerst een informateur te benoemen.

Ad. f) en g): In sommige gemeenten is er voor gekozen de verkiezingsuitslag tijdens een (afzonderlijke) plenaire raadsvergadering te bespreken. Tijdens die bespreking kan een eerste ronde indrukken worden gewisseld (hoe interpreteren de partijen de verkiezingsuitslag en welke gevolgen moet die volgens de partijen hebben voor de vorming van een nieuwe coalitie). Na deze vergadering starten dan de 'daadwerkelijke' formatiebesprekingen. Er kan overigens ook voor worden gekozen deze bespreking bij de installatie van de nieuwe raad op donderdag 27 maart 2014[2] of de dag daarna te laten plaatsvinden. Ook in geval al direct na 19 maart 2014 de informatiefase is gestart (en daarmee 'tijdwinst' wordt geboekt), kan er voor worden gekozen op 27 maart 2014 een openbare terugkoppeling te laten plaatsvinden tijdens de bovengenoemde raadsvergadering.

Voor de openbaarheid proces (inhoud uiteraard vertrouwelijk) kunnen er voorts tussentijdse openbare (terugkoppel) momenten worden ingebouwd.

***Het presidium wordt voorgesteld:***
1. ***Kennis te nemen van de notitie 'Verkiezingen 19 maart 2014: proces van coalitievorming/formatie';***
2. ***Een voorkeur uit te spreken over de in de notitie opgenomen dilemma's.***
3. ***Deze notitie te verspreiden onder de raads- en commissieleden, fractie-assistenten en collegeleden.***

[2] De agenda voor deze raadsvergadering kan er dan als volgt uitzien:
1. Installatie nieuw benoemde leden (+ evt. benoemen plv. vervangend voorzitter raad).
2. Toespraak burgemeester.
3. Interpretatie van de verkiezingsuitslag door de lijsttrekkers.

## <u>Bijlage I</u>: Formele aspecten

Omtrent de wijze waarop coalitie en collegevorming tot stand komen, bestaat grote vrijheid. In de relevante artikelen in de Gemeentewet is het volgende bepaald.

***Artikel 34***
*1. De burgemeester en de wethouders vormen tezamen het college van burgemeester en wethouders*
*2. De burgemeester is voorzitter van het college.*

***Artikel 35***
*1. De raad benoemt de wethouders.*
*2. De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. Hij wordt alsdan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken.*

***Artikel 36***
*1. Het aantal wethouders bedraagt ten hoogste twintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders zullen zijn.*
*2. De raad kan besluiten dat het wethouderschap in deeltijd wordt uitgeoefend.*
*3. Indien het tweede lid toepassing vindt bedraagt, in afwijking van het eerste lid, het aantal wethouders ten hoogste vijfentwintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat de tijdsbestedingnorm van de wethouders gezamenlijk ten hoogste tien procent meer bedraagt dan de tijdsbestedingnorm van de wethouders gezamenlijk zou hebben bedragen indien het tweede lid geen toepassing had gevonden.*
*4. De raad stelt bij de benoeming van de wethouders de tijdsbestedingnorm van elke wethouder vast.*
*5. Bij de berekening van het maximale aantal wethouders, bedoeld in het eerste en het derde lid, wordt afgerond tot het dichtst bijgelegen gehele getal.*

***Artikelen 36a en 36b.***
*Vereisten wethouderschap en onverenigbare betrekkingen. Zie de respectievelijke artikelen in de Gemeentewet.*

***Artikel 37***
*De benoeming van de wethouders na de verkiezing van de leden van de raad vindt plaats in een vergadering van de raad in nieuwe samenstelling.*

***Artikel 38***
*In het geval van artikel 37 gaat de benoeming van degene die zijn benoeming tot wethouder heeft aangenomen, in op het tijdstip waarop ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders zijn benoeming heeft aangenomen of, indien de aanneming van de benoeming op een later tijdstip plaatsvindt, op dat tijdstip.*

***Artikel 42***
*1. Na de verkiezing van de leden van de raad treden de wethouders af op het moment dat de raad tenminste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders heeft benoemd en deze benoemingen zijn aangenomen.*
*2. Indien zoveel wethouders hun ontslag indienen of worden ontslagen dat niet ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders in functie is, treedt de burgemeester in de plaats van het college totdat dit wel het geval is.*