

**KISS**

*KENNISINSTITUUT STEDELIJKE SAMENLEVING*

# Collegevorming in Overijssel

februari 2010



# Collegevorming in Overijssel

februari 2010



# COLOFON

Dit is een uitgave van het KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS)

## Postadres

Postbus 545  
7500 AM Enschede  
T 053 48 363 46  
F 053 48 363 47

## Bezoekadres

Hengelosestraat 705  
7521 PA Enschede  
E [info@kiss-oost.nl](mailto:info@kiss-oost.nl)  
W [www.kiss-oost.nl](http://www.kiss-oost.nl)

## Reeks

Stad en Bestuur, nummer 8

## ISBN/EAN

978-90-77664-09-4

## Ontwerp en Opmaak

VH Reclameontwerpers  
Kerkstraat 4  
7491 BL Delden

## Redactie

Drs. Joke Grooters  
KennisInstituut Stedelijke Samenleving

## Copyright 2010 KISS

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

# INHOUD

<b>Voorwoord</b> Joke Grooters, programmacoördinator KISS	p. 5
<b>Inleiding</b> Peter den Oudsten, burgemeester gemeente Enschede	p. 7
<b>Onderhandelingen en coalitievorming: een spel</b> Dick Buursink, gedeputeerde provincie Overijssel	p.11
<b>Collegevorming Overijssel, verkennend onderzoek</b> Bas Denters, hoogleraar bestuurskunde Universiteit Twente, wetenschappelijk directeur KennisInstituut Stedelijke Samenleving	p.15
<b>Samenvatting discussiepunten Collegevorming in Overijssel</b> Joke Grooters, programmacoördinator KennisInstituut Stedelijke Samenleving	p.27
<b>Nawoord</b> Toon Dashorst, raadsgriffier gemeente Deventer	p.31



# VOORWOORD

Van collegevorming op gemeentelijk niveau weten we eigenlijk niet zo veel. Op het nationale niveau is een aantal proefschriften verschenen over regeringsvorming. Vergelijkbaar werk op het subnationale niveau ontbreekt vrijwel. Dat geldt temeer nu door de dualisering de verhoudingen sterk zijn veranderd.

Vandaar dat prof. dr. Bas Denters, hoogleraar Bestuurskunde en wetenschappelijk directeur van het KennisInstituut Stedelijke Samenleving de vraag om een lezing te houden over collegevorming in Overijssel heeft opgevat als een kans. Namelijk een kans om in die lacune die op het lokale niveau bestaat te voorzien door een klein onderzoek uit te voeren.

Het betreft een verkennend onderzoek van bescheiden schaal. De onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd op de bijeenkomst van Overijsselse griffiers en gemeentesecretarissen op 5 november 2009 in Enschede.

Het onderzoek is gedaan onder de vlag van het KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS). Het KISS is een samenwerkingsverband van de Universiteit Twente, andere hogere onderwijsinstellingen Saxion en Windesheim; de steden in Overijssel die bij het landelijke Grotestedenbeleid betrokken zijn; de provincie Overijssel en een aantal maatschappelijke partners in Overijssel, waaronder bijvoorbeeld een groot aantal woningbouwcorporaties maar ook andere private en maatschappelijke partijen die belang hebben bij steden en stedelijke ontwikkeling. Het KennisInstituut Stedelijke Samenleving heeft als doel de kennisuitwisseling over stedelijke vraagstukken te bevorderen tussen wetenschap, samenleving en bestuur.

Vanuit het oogpunt van kennisdeling en –uitwisseling is de gedachte ontstaan de onderzoeksresultaten te publiceren. In deze publicatie vindt de lezer ook de lezenswaardige inleidingen van de burgemeester van Enschede Peter den Oudsten en van gedeputeerde, voormalig wethouder en raadslid Dick Buursink. Zij spraken eveneens op 5 november 2009. Voorts is een samenvatting van de discussie tussen de deelnemende griffiers en gemeentesecretarissen opgenomen. De griffier van Deventer, Toon Dashorst, heeft het nawoord geschreven.

Wij hopen dat deze publicatie de lezer ‘food for thought’ zal opleveren.

Joke Grooters (redactie)  
Programmacoördinator KISS  
KISS, februari 2010



# INLEIDING

## Peter den Oudsten, burgemeester gemeente Enschede

Langzaam begint de adrenaline in de politieke gremia te stijgen. Dat blijkt uit alles: langere statements van raadsleden, fellere debatten, er wordt meer partijpolitiek bedreven in het bestuur. Ik vind het daarom nuttig om in een informele setting met Overijsselse griffiers en gemeentesecretarissen van gedachten te wisselen over het proces van collegevorming. Hoe kan dit proces begeleid worden zodat er een bestuurbaar geheel uit komt? Overigens hoe het college samenwerkt, heeft ook te maken met de houding van de bestuurders zelf.

Ik ben geïnteresseerd in de rol van de burgemeester in het proces. Al jaren ben ik voorstander van het gekozen burgemeesterschap. Voor de gekozen burgemeester is naar mijn mening een rol weggelegd in de collegevorming. Hij zou kunnen assisteren bij het opstellen van een collegeprogramma en bij het zoeken van mensen die het programma in teamverband kunnen uitvoeren.

De werkelijkheid is anders. De burgemeester kan een rol spelen bij collegevorming mits die hem wordt gegund door de partijen. Dat verschilt per gemeente. Als de verhoudingen goed zijn, de burgemeester boven de partijen staat en vooral het proces ondersteunt, kan hij een informele rol spelen. Zodoende is er een maximale kans op een ploeg bestuurders die niet louter bestaat uit competente individuen, maar die ook samen kunnen presteren.

Mijn advies aan gemeenteraden is: kijk niet alleen naar de mensen afzonderlijk, maar let ook op of zij een team kunnen vormen en welke houding de toekomstige bestuurders moeten hebben. Voor zover dat al tevoren is in te schatten. Daar wordt vaak weinig aandacht aan besteed.

Graag wil ik hier een paar punten aankaarten met betrekking tot de komende collegevorming die naar mijn mening in elke gemeente aan de orde zouden moeten komen. We staan op dit moment op een scheidslijn. We laten een periode van relatief rustige, constructieve, op partijmeerderheden gebaseerde manier van besturen achter ons. We zijn op weg naar een periode van onrust en instabiliteit, van besturen op basis van steeds wisselende meerderheden. Om deze nieuwe politieke realiteit aan te kunnen, zal een nieuwe manier van werken ontwikkeld moeten worden.

De gemeenteraad en het gemeentebestuur zijn gewend om zelf beleid uit te stippelen onder het motto wie betaalt bepaalt. Deze werkwijze vraagt om aanpassing. De komende tijd moeten we streven naar een manier van besturen waarin de gemeente meer in samenspraak met partners het beleid bepaalt. Dit vergt bereidheid van gemeenten om bepaalde ontwikkelingen aan te pakken samen met de partners. Daarbij investeren de partners zelf ook. Dat vergt een zodanige inrichting van het proces dat er ruimte komt om die partners als het ware mee te nemen in het mee bepalen van het beleid. De gemeente neemt een andere positie in. Dat geldt ook voor die terreinen waarvoor de gemeente alleen formeel verantwoordelijk is. Een en ander vereist een nieuwe mentaliteit en een nieuwe manier van werken. In onze gemeente is dat nog onvoldoende verankerd.

Een ander belangrijk punt is de communicatie met onze burgers. Die verloopt niet altijd naar wens. Wij proberen aan de burgers over te brengen wat wij als gemeente doen en wat de positie van de lokale overheid is in de samenleving. Maar we bereiken de burgers nog onvoldoende, als klant en als inwoner. De gemeente Enschede is bezig andere structuren

te ontwikkelen om bewoners beter te betrekken. Daartoe werken we samen met het bureau Motivaction. We maken een classificatie van verschillende soorten bewoners. Zo onderscheiden we mensen die geïnteresseerd zijn in lokale vraagstukken, mensen die zijn afgehaakt, mensen die überhaupt niet meer bereid zijn om zich in wat voor een collectieve gedachte ook te verplaatsen. Deze houdingen worden gekoppeld aan onze postcodegebieden. Goede communicatie met de bewoners is voor elke gemeente belangrijk. In de komende periode zal naar mijn mening deze communicatie verder verbeterd moeten worden.

Tot slot verdient de cultuur van de ambtelijke organisatie aandacht. Enigszins gechargeerd: de ambtelijke organisatie is ingericht om het college te ondersteunen en niet zozeer om de gemeenteraad faciliteiten te bieden, met uitzondering van de wettelijk verankerde ambtelijke bijstand. Tegelijkertijd zijn gemeenteraden sinds het invoeren van het duale systeem bezig met de 'finetuning' van hun positie. De meeste gemeenteraden streven naar verbetering van hun positie in de gemeentelijke beleidsvorming. De ambtelijke organisatie kan dan niet z'n schouders ophalen of de andere kant opkijken. Als je kijkt naar de kolommen waarin voorstellen tot stand komen, en de wijze waarop die voorstellen zijn ingericht, dan zie je dat daar nog verbeterlagen mogelijk zijn. Een goed voorbeeld is ook een initiatiefvoorstel van de raad zelf, moet dat eerst langs het college voor advies of kan het meteen worden geagendeerd? Dat zijn de vragen die spelen in de duale eeuw. Het gaat ook om de ondersteuning door het ambtelijke apparaat (informatievoorziening) bij de kaderstellende rol van de raad; het meer en beter aandacht schenken aan het opstellen van duale raadsvoorstellen. Meer dan nu het geval is zou in raadsvoorstellen het maatschappelijke vraagstuk, de alternatieven, de monitoring, de uitvoering en hoe de raad hierop kan sturen moeten worden geschetst. Naar mijn mening moet nu al in de collegeprogramma's beschreven moet worden welke resultaten of doelen nagestreefd worden en hoe deze gerealiseerd moeten worden. Op een later moment is dat veel moeilijker te sturen door de raad.

U kunt als griffier of gemeentesecretaris deze punten onder de aandacht brengen van degenen die echt onderhandelen. Ik hoop dat u allen een goed, werkbaar en constructief college krijgt, waardoor u vier jaar echt aan de slag kunt.





# ONDERHANDELINGEN EN COALITIEVORMING: EEN SPEL

Dick Buursink, gedeputeerde provincie Overijssel

Onderhandelen en het vormen van een coalitie is een spel. Ik heb het spel een aantal malen meegemaakt als raadslid in Enschede en later als informateur en formateur in Ommen. Zoals elk spel kent het een aantal regels. In het volgende ga ik in op aandachtspunten voor de griffier en de gemeentesecretaris.

Wees als gemeentesecretaris bereid het proces van collegevorming te ondersteunen. In Enschede was die bereidheid niet altijd vanzelfsprekend. Onderhandelen op zaterdagochtend in het stadhuis bijvoorbeeld werd toegestaan maar niet van harte. Rinus van Schendelen<sup>1</sup> heeft geschreven over de formatie in Rotterdam van 2002. Hij gaat daarbij ook in op de wijze waarop de onderhandelingen ondersteund kunnen worden: een VIP-behandeling voor de onderhandelaars; een prettige ruimte met catering; een rookruimte waar mensen zich kunnen terugtrekken. Ook buiten de formele setting moeten mensen elkaar kunnen ontmoeten, weet ik uit ervaring. In 1984 was ik voorzitter van de onderhandelingsdelegatie van de PvdA. De onderhandelingen met de vrouwelijke voorzitter van het CDA verliepen goed. Toch wilde ik haar de nieren proeven. We moesten zelf een ruimte zoeken om elkaar onder vier ogen te kunnen spreken. Kortom ondersteun de onderhandelaars door hen goede faciliteiten te bieden. De onderhandelingen zijn van belang voor de hele gemeenschap.

Het verdient aanbeveling een goede analyse te maken van de gevoelens en emoties van de verschillende partijen na de verkiezingen. Wie zijn de verliezers en wie de winnaars? Hoe hanteren zij hun winst of verlies? Een arrogante winnaar bijvoorbeeld kan een slecht onderhandelaar zijn. Van Schendelen schrijft over de voorzitter van de PvdA in Rotterdam. Zij was dermate beschadigd door het verlies van haar partij bij de raadsverkiezingen dat zij eigenlijk niet in staat was te onderhandelen. Als de gemeentesecretaris en de raadsgriffier het onderhandelingsproces goed volgen dan kunnen zij indien nodig ondersteuning bieden. Wie is in staat om het onderhandelingspel te spelen? In onderhandelingen met de VVD in Enschede heb ik meegemaakt dat die fractie zich door verkiezingswinst naar mijn mening arrogant opstelde. De PvdA was de grootste partij en de VVD meende dat zij de enige fractie was waarmee een coalitie kon worden gevormd. Dat leverde een interessant spel op. Want hoe maak je duidelijk dat je geïrriteerd bent? Door irritatie te spelen, door stampend over de gang te gaan van chagrijn en te slaan met de deuren. Daarmee worden posities gemarkeerd. Een buitenstaander denkt wellicht dat het helemaal mis loopt.

De partijen hebben vrijwel altijd voorkeurscoalities. Zonder daar veel ruchtbaarheid aan te geven, wordt tevoren al een beetje onderhandeld. Ik heb nooit anders meegemaakt dan dat de grootste partij een eerste bijeenkomst organiseert. Dat kan een besloten bijeenkomst zijn. Dat leidt tot artikelen in de krant over 'achterkamertjes politiek'. Niet een mooie start dus openbaar. Maar in het openbaar zullen partijen zich niet uitlaten over hun coalitievoorkeur. Iedereen houdt zijn kaarten tegen de borst en alle opties zijn bespreekbaar.

Zoals gezegd: er zijn vaak tevoren al contacten en voorkeuren. Als een college goed functioneert, wil het graag in dezelfde samenstelling door. De griffier en secretaris moeten daarvan op de hoogte zijn om het spel goed te kunnen volgen. De griffier zou een checklist kunnen maken met punten die in de eerste openbare bijeenkomst aan de orde zou kunnen komen. Op die manier kan het proces ondersteund worden. Van Schendelen heeft daarvoor een aantal vragen geformuleerd.

(1) Prof. dr. M.P.C.M. van Schendelen, hoogleraar politicologie Erasmus Universiteit Rotterdam, bemiddelde in de totstandkoming van een college van burgemeester en wethouders na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 in Rotterdam. (red.)

Hoe kijkt uw partij tegen de huidige situatie aan? Hoe zou u de formatie aanpakken? Welke coalitie acht u haalbaar? Het is goed dat de gemeentesecretaris en de griffier voor zichzelf een beeld hebben gevormd van mogelijke coalities. Alle varianten zouden eigenlijk op papier moeten komen. De grootste partij zou op de eerste bijeenkomst aan de andere partijen ook moeten vragen welke coalities niet haalbaar worden geacht en waarom? Zo krijgen de partijen een beeld van elkaar en de situatie.

Rinus van Schendelen stelt dat in de eerste bijeenkomst het hele onderhandelingsproces beschadigd kan worden als het spel niet goed gespeeld wordt. Het verdient aanbeveling dat de griffier de potentiële onderhandelaars van de partijen de mogelijkheid biedt om zich onderhandelingsvaardigheden eigen te maken door bijvoorbeeld een cursus aan te bieden. Vroegtijdig. Daardoor zullen de onderhandelaars beter beslagen ten ijs komen, wat de onderhandelingen vergemakkelijkt. Onderhandelingskwaliteiten zullen naar mijn mening alleen maar belangrijker worden omdat de partijen steeds instabieler worden. In de reguliere partijen die bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben gedragen, zijn altijd wel een paar competente onderhandelaars. Maar partijen die uit het niets, met zes of zeven zetels in de gemeenteraad komen hebben niet per definitie onderhandelingsvaardigheden. Ook Van Schendelen kaart dit vraagstuk aan. Een andere manier om gebrek aan onderhandelingsvaardigheden op te vangen is door het aanstellen van een informateur of een formateur. Bij collegevorming gaat het volgens mij niet alleen om het programma maar om de vraag of men elkaar vertrouwt. Vinden wij deze partij betrouwbaar, willen we daarmee samenwerken? De vraag naar de betrouwbaarheid van een mogelijke coalitiepartner is eigenlijk de eerste en belangrijkste. Drie jaar geleden was ik in Ommen informateur. Daar was een lokale partij die met zes zetels als grootste in de raad kwam als een protestpartij tegen de gevestigde orde. Deze partij gaf te kennen niet met het CDA te willen samenwerken. De politieke koers (en cultuur) van het CDA was namelijk de reden voor het oprichten van de nieuwe partij. Men vond het CDA regentesk. De enige mogelijkheid om uit de impasse te geraken was het CDA te vragen om andere bestuurders voor te dragen. Het CDA weigerde dat en stond daarmee buitenspel. De nieuwe lokale partij nam het voortouw. Ook de vraag naar tweede en derde keuze kan van belang zijn, (zeker in een situatie als in Ommen).

Een vraag die eveneens gesteld dient te worden is: welke partij zou volgens u in de oppositie moeten? Waarom vindt u dat uw eigen partij niet in de oppositie moet? Bij deze vraag wordt al snel naar de ander gewezen, omdat iedere partij graag in het college wil. Als laatste dient gevraagd te worden naar hoeveel tijd men denkt nodig te hebben voor de formatie. De bedoeling daarvan is om enige urgentie te creëren. Ik vermoed dat er een relatie is tussen de tijd die nodig is voor de formatie en de politieke situatie in een gemeente. Als er sprake is van politiek stabiele partijen en er bestaat onderling vertrouwen dan kan de formatie in korte tijd plaatsvinden. Maar is de situatie instabiel en is er een gebrek aan vertrouwen dan zal de formatie moeizaam verlopen. Juist in dat geval is het goed om aan het begin met elkaar vast te stellen hoeveel tijd men aan de formatie wil besteden, is mijn ervaring.

Een ander aandachtspunt is de basiskennis die raadsleden hebben van hun gemeente. Nieuwe partijen in de gemeenteraad maar ook nieuwe raadsleden hebben vaak een gebrekkige kennis van het functioneren van een gemeente. Onder basiskennis versta ik inzicht in takenpakket en de begroting en de verdeling van de middelen over de verschillende beleidsvelden, lopende verplichtingen, etc. Daarmee krijgen raadsleden een beter beeld van de ruimte om een eigen

stempel te drukken op het beleid. Sommige nieuwe partijen die in de raad komen hebben een onrealistisch beeld van de mogelijkheden om grote veranderingen door te voeren. Zij beginnen de onderhandelingen met te hoge verwachtingen en raken teleurgesteld. Aandachtspunt dus.

Naast het versterken van onderhandelingscompetenties verdient het aanbeveling een cursusaanbod te ontwikkelen om de basiskennis van raadsleden bij te spijkeren. De griffier zou in de aanloop naar de verkiezingen een dergelijk cursusaanbod moeten ontwikkelen voor alle partijen die in de raad zitten, maar ook voor nieuwe partijen.

Een ander punt is dat soms een partij is georganiseerd rond een vraagstuk of onvrede over één punt. Als ze dan in de raad zitten weten ze niet wat ze op andere beleidsvelden willen. De griffier kan dat mogelijk wat bijsturen.

Soms hebben partijen een harde campagne gevoerd waardoor de verhoudingen verziekt zijn. Tijdens het onderhandelingsproces moeten zij weer met elkaar onderhandelen. De verhoudingen moeten genormaliseerd worden. De griffier of de burgemeester zouden daartoe een mediationgesprek kunnen voeren met als stelregel 'we hebben elkaar bevochten en nu is het tijdstip aangebroken om samen de gemeente te besturen'. Mediation voorkomt mogelijk dat de samenwerking in het college al op voorhand is gebaseerd op ruzie en wantrouwen.

Ik vind dat de griffier buiten de onderhandelingen moet blijven. De griffier is van de hele raad en niet alleen van de regerende partijen. Als de griffier een rol speelt in de onderhandelingen loopt hij het risico partij te worden. De secretaris kan alleen een rol vervullen bij collegevorming zoals Peter den Oudsten (burgemeester van Enschede) al aankaarte als hem een rol wordt gegund door de raad. Als de raad de gemeentesecretaris geen rol gunt dan duidt dat meestal op een slechte verhouding tussen de raad en het ambtelijk apparaat. Het kan een aanwijzing zijn voor een slechte communicatie tussen de raad en het ambtelijk apparaat de jaren voorafgaand aan de verkiezingen. Ook hier gaat het om vertrouwen tussen raad en ambtelijk apparaat. Als er vertrouwen is dan kan de raad de gemeentesecretaris een rol geven. Het kan gaan om verslaglegging maar ook om het maken van inhoudelijke dossiers op basis of het uitwerken van een coalitieakkoord. De gemeentesecretaris kan zo ook wat bijsturen als de doelen onrealistisch zijn. Van de ambtelijke ondersteunende medewerkers wordt discretie, bescheidenheid en een behoorlijke algemene kennis gevraagd. Voor moeilijke dossiers kunnen papers gemaakt worden door de ambtelijke organisatie waarin het hele beleidsveld in kaart wordt gebracht, zodat de onderhandelaars met kennis van zaken aan het overleg kunnen deelnemen. Daarbij hoort ook inzicht in de financiële situatie en de ruimte daarin.

Wat dient een coalitieakkoord te regelen? Ik vind het verstandig om zaken die omstreden zijn gezamenlijk door te nemen. Meestal zijn dat grote projecten zoals de aanleg van een busbaan of de herontwikkeling van een stationsomgeving. Deze projecten kunnen tot grote politieke onenigheid leiden. In het coalitieakkoord kan worden vastgelegd dat de coalitie zich verbindt aan het desbetreffende project, het budget dat daarbij hoort en de inhoudelijke kanten van het project. Mijn ervaring is dat als dit soort zaken goed zijn vastgelegd in het coalitieakkoord, het verder een kwestie van vertrouwen is.

Als de coalitie elkaar vertrouwt en een missie heeft, kan zij bergen verzetten. Enschede is daarvan het bewijs. In de afgelopen 20 jaar is de stad helemaal op de kop gezet, werden risico's genomen met grote projecten. Dat was mogelijk omdat er vertrouwen in elkaar was en een gezamenlijke missie.



# COLLEGEVORMING IN OVERIJSEL

Bas Denters, hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Twente en wetenschappelijk directeur KISS

Tot frustratie van veel politieke vernieuwers is in Nederland bij de samenstelling van onze bestuurscolleges – de regering op nationaal niveau en de colleges van burgemeester en wethouders op gemeentelijk niveau – het laatste woord bepaald niet aan de kiezers. In onze staatkundige verhoudingen is het geenszins zeker dat een “aardverschuiving” in de electorale krachtsverhoudingen ook leidt tot een verandering in de samenstelling van de bestuurscolleges. In ons meerpartijstelsel dienen immers, nadat de kiezer heeft gesproken, de partijen die zijn vertegenwoordigd in het nieuw gekozen volksvertegenwoordigende orgaan een nieuw bestuurscollege samen te stellen. Meer dan eens blijkt dat partijen de verkiezingen wonnen, maar de formatie verloren.

Tijdens de formatiefase wordt een aantal cruciale beslissingen genomen:

- Welke partijen gaan wel en niet deel uitmaken van het bestuurscollege?
- Wie gaan de verschillende posities binnen dat college bezetten?
- Wat is de inhoud van het programma dat richting zal geven aan het werk van het bestuurscollege?
- Welk lid van het college krijgt welke taken toebedeeld bij de realisatie van dit programma (de zogenaamde portefeuillevdeling)?

De formatiefase is dus buitengewoon belangrijk. Dit belang contrasteert met de spaarzame aandacht die deze cruciale fase krijgt van wetenschappelijke onderzoekers. Er is buitengewoon veel geschreven over verkiezingen, verkiezingscampagnes en de verklaring van het stemgedrag van kiezers. Over de na de verkiezingen volgende, minstens even belangrijke formatiefase is evenwel veel minder bekend. Dat geldt op landelijk niveau, voor de regeringsvorming, maar nog in veel sterkere mate voor de collegevorming in gemeenten. Als er al aandacht is voor de formatie van bestuurscolleges richt die zich met name op de beschrijving en de verklaring van de partijpolitieke samenstelling: welke partijen nemen wel en niet deel?<sup>2</sup> De aandacht voor de overige vragen is beduidend kleiner. Voor wat betreft de Nederlandse kabinetsformaties zijn er uiteraard wel gedetailleerde beschrijvingen voorhanden van een groot aantal formaties.<sup>3</sup> Soms zijn deze buitengewoon interessant en ook voor niet wetenschappelijk geïnteresseerden leeswaard en af en toe zelfs leesbaar; men denke bijvoorbeeld aan Ed van Thijn's "Dagboek van een onderhandelaar". Maar vanuit een meer analytische, vergelijkende benadering waarin bijvoorbeeld de rolverdeling in het proces en de rol van regeerakkoorden en regeringsprogramma's centraal staan zijn dun gezaaid.<sup>4</sup> Buiten het proefschrift van Pieter Tops (1990; hoofdstuk 9) is er naar het verloop van collegeonderhandelingen op lokaal niveau, voor zover mij bekend, geen systematisch vergelijkend onderzoek meer gedaan.<sup>5</sup> Daarmee is het betrekkelijk weinige wat we weten over de collegevorming in gemeenten gebaseerd op de situatie van voor de invoering van de wet Dualisering gemeentebesturen in 2002. Dat is betreurenswaardig omdat met de dualisering de verhoudingen in het lokaal bestuur tamelijk ingrijpend zijn gewijzigd. De verhoudingen tussen raad en B&W en de rekrutering van wethouders zijn veranderd en de raadsgriffier is als nieuwe speler op het toneel verschenen. Tegen de achtergrond van deze veranderingen is het dubbel relevant om het beeld van de collegevorming te verscherpen.

(2) Hier richt het onderzoek zich op de partijpolitieke samenstelling van coalities. In ons land heeft onder meer de politicoloog De Swaan (1973) hiernaar baanbrekend internationaal vergelijkend onderzoek gedaan, dat ook internationaal veel invloed heeft gehad. Op gemeentelijk niveau is in aansluiting op De Swaan ook onderzoek verricht door Denters (1985) en Steunenbergh (1992) en uitgebreider in het in 1990 verschenen proefschrift van Pieter Tops.

(3) Een mooi historisch overzicht vindt men in Oud en Bosmans (1990) en Bosmans (1990).

Om deze reden voorziet deze bijdrage over de collegevorming in Overijsselse gemeenten na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 in een kennislacune. Ik ga daarbij achtereenvolgens in op een aantal vragen:

1. Welke fasen kunnen bij de collegevorming worden onderscheiden? Wie fungeert in de verschillende fasen van het proces als trekker en hoe wordt het proces vanuit de algemene dienst van de gemeente en de griffie ondersteund?
2. Wat is de invloed van de burgemeester, de gemeentesecretaris en de raadsgriffier (de bestuurlijke driehoek) op de diverse beslissingen die in de collegevorming moeten worden genomen?
3. Hoe kunnen we de resultaten van de collegevorming typeren, in termen van de omvang en het bestuurlijk gewicht van het collegeprogramma?
4. Wat betekenen duur van het proces en het gewicht van het akkoord voor de overlevingskansen van een coalitie?

Deze vragen worden beantwoord aan de hand van een combinatie van onderzoeksgegevens. De meeste gegevens zijn afkomstig uit een onderzoek dat is gehouden onder de raadsgriffiers van de 25 Overijsselse gemeenten. De respons van deze schriftelijke vragenlijst was hoog. Uiteindelijk missen we slechts van twee gemeenten de benodigde gegevens. Het aldus verkregen gegevensbestand is aangevuld met gegevens van de Kiesraad over de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 en gegevens van het periodiek in opdracht van het blad Binnenlands Bestuur uitgevoerde onderzoek naar politiek-bestuurlijke crises in het lokaal bestuur over de periode van jaren 2006-2009.

### Fasering en rolverdeling

Over de collegevorming is in de gemeentewet betrekkelijk weinig vastgelegd. Om die reden is er bij de invulling van de formatie voor de lokale betrokkenen een grote mate van vrijheid. In aansluiting bij het vanuit de landelijke politieke bekende begrippen worden doorgaans een informatie- en de formatiefase onderscheiden. In de fase van de informatie, wordt op basis van een globale verkenning van programmatische verschillen en overeenkomsten tussen partijen, bezien welke partijen met elkaar zitting gaan nemen in het nieuwe college. Tijdens de formatie wordt vervolgens gekeken op welk programma de partijen zich verbinden, hoeveel wethouders elk van de partijen levert, wie deze posities gaan bezetten en hoe de portefeuilleverdeling in het college eruit gaat zien. Dat is een onderscheid wat in de meeste gemeenten wordt gevolgd, maar niet overal!

In driekwart van de gemeenten wordt voorafgaande aan de formatie een verkennende fase ingelast. In vijf gemeenten was dit niet het geval, omdat het zittende college op basis van de uitslag verder kon en wilde doorgaan (Hardenberg en Staphorst) of omdat op basis van de uitslag en coalitievoorkeuren duidelijk was welke partijen het college zouden gaan vormen (Borne, Haaksbergen en Raalte).<sup>6</sup> In de overige gemeenten is gestart met een informatiefase.

Het is vervolgens interessant om te bezien wie er in de informatie en de formatie het voortouw neemt. De lokale betrokkenen zijn hierin vrij. Tops (1990: 159) constateerde in 1990 dat zich in de praktijk "een redelijk duurzame norm" heeft ontwikkeld welke inhoudt dat de grootste partij in zetelaandeel of stemmenaantal het initiatief krijgt. Nu, bijna twintig jaar later, lijkt het met de duurzaamheid van die norm gedaan; althans in de Overijsselse gemeenten. In tabel 1 is te zien waar in de informatie- en de formatiefase het initiatief berust. daarbij valt een aantal zaken op.

(4) Uitzonderingen zijn twee door juristen geschreven boeken Koekoek (1978) en Bovend'Eert (1988).

(5) Wel zijn er twee beschrijvingen van wetenschappers die als buitenstaander zijn betrokken bij de collegevorming (Korsten 1998 en Van Schendelen 2004).

(6) In Hellendoorn is een afwijkende procedure gevolgd waar in de raad eerst een raadsprogramma is geformuleerd. De partijen die dit programma konden onderschrijven zijn vervolgens betrokken bij de formatiefase.

**Tabel 1: Initiatief in informatie en formatie van Overijsselse colleges van B&W**

Initiatiefnemer	Informatiefase	Formatiefase
Grootste partij	9	14
Andere partij	1	2
Onafhankelijke derde	6	6
Burgemeester	2	
Anders		1
Niet van toepassing	6	
Onbekend		1
N	24	24

*N.B. Twee gemeenten hebben de vragenlijst niet ingevuld; in Ommen heeft na de tussentijdse val van het college een tweede collegevormingsproces plaatsgevonden. De gegevens van dit proces zijn als een aparte case meegenomen in de analyses.*

Zo blijkt dat vooral tijdens de informatiefase, maar ook bij de formatie, de oude stelregel volgens welke het initiatief berust bij de grootste partij in veel gemeenten is verlaten.

In maar acht gevallen (eenderde deel) zien we dat de grootste partij in de informatie- en in de formatiefase het initiatief heeft. Vooral in de informatiefase, laat men de kastanjes uit het vuur halen door een andere speler (zie eerste kolom tabel 1). In de formatiefase ligt het initiatief relatief vaker (in 14 gevallen) bij de grootste partij.

Opvallend is de opmars van de onafhankelijke informateur of formateur. In drie formatieprocessen berust het initiatief tijdens *beide fasen* bij een onafhankelijke persoon. In nog eens zes andere gevallen is of de informatie of de formatie "uitbesteed".

Opvallend is ook dat in twee gemeenten (Hengelo en Hof van Twente) de burgemeester in de informatiefase de initiatiefrol op zich heeft genomen. In Hengelo geschiedde dit op uitnodiging van de PvdA, als grootste partij. De burgemeester werd gevraagd om bij alle raadsfracties te inventariseren welke coalitiemogelijkheden men zag, wat de eigen coalitievoorkuren waren, de eigen programmatische ambities en waar pijnpunten lagen. Dat is neergelegd in een rapportage waarmee vervolgens de PvdA de volgende fase is ingegaan uitmondend in de vorming van een nieuw college.

Een tweede interessante vraag is of en hoe de ondersteuning van de collegevorming wordt gerealiseerd. Wat is dus de rol van de algemene dienst (onder leiding van de gemeentesecretaris)? En in hoeverre speelt de griffie – als nieuw onderdeel van het ambtelijk apparaat van de gemeente – hier een rol? Bij de beantwoording van deze vraag is het zinvol te onderscheiden naar enerzijds secretariële / procesondersteuning en anderzijds naar inhoudelijke ondersteuning.

**Tabel 2: Procesondersteuning en inhoudelijke ondersteuning van collegevorming in Overijsselse gemeenten door algemene dienst en/of griffie**

	Procesondersteuning	inhoudelijke ondersteuning
Geen	6	5
Algemene dienst	11	14
Griffie	7	1
Beide		4
N	24	24

In zestien gevallen wordt zowel secretariële als inhoudelijk ondersteuning geboden. Daar staat tegenover dat in drie gevallen geen enkele vorm van ondersteuning plaatsvindt. Voor zover sprake is secretariële ondersteuning is die meestal afkomstig vanuit de algemene dienst (in 11 gevallen), maar ook de griffie biedt in een aantal gevallen dit type van faciliteiten (in 7 gevallen). Bij de inhoudelijke ondersteuning ligt het zwaartepunt nog nadrukkelijker bij de algemene dienst (zie tweede kolom tabel 2).

Over de intensiteit en de manier waarop met name de inhoudelijke ondersteuning wordt gerealiseerd lopen de meningen in de Overijsselse gemeenten tamelijk sterk uiteen. In het verslag van de discussies die tijdens het congres zijn gevoerd over dit onderwerp wordt nader op deze kwestie ingegaan.

### Invloed van de bestuurlijke driehoek

Het is aannemelijk dat in de fase van de collegevorming de in de raad vertegenwoordigde politieke partijen en hun fracties in de raad een belangrijk stempel drukken op de besluitvorming. Burgemeesters, gemeentesecretarissen en raadsgriffiers hebben in dit proces geen of slechts een beperkte wettelijk vastgelegde rol. Voor de burgemeester is bepaald (artikel 35.2 Gemeentewet) dat deze "wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen" en "als dan in de gelegenheid [wordt] gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken". Dat betekent evenwel niet dat andere spelers niet ook tijdens de rit een zekere invloed kunnen hebben op de uitkomsten van het spel. In deze paragraaf staan we stil bij de invloed van de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier tijdens de collegevorming (samen ook wel aangeduid als de *bestuurlijke driehoek*). Daarbij richten we ons op de invloed van deze functionarissen op de beslissingen over WIE-vragen:

- Welke partijen gaan het college vormen?
- Wie worden de wethouders?

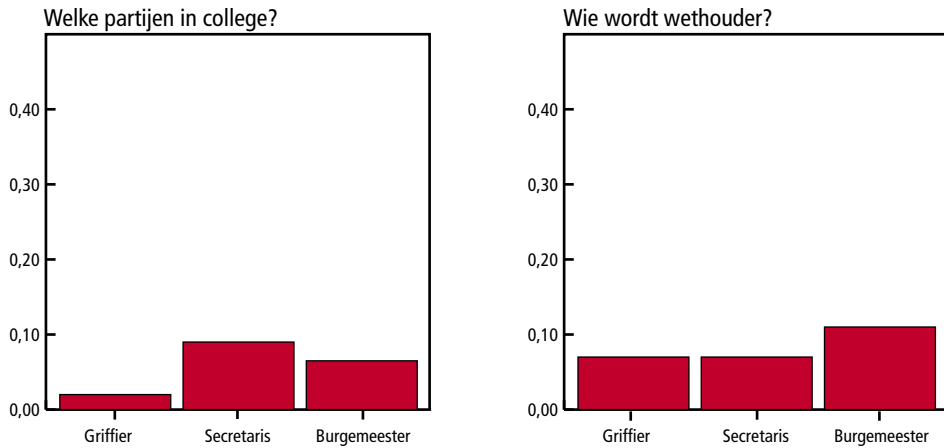
èn op WAT-vragen:

- Wat gaat het college doen? (programma).
- Wat is de portefeuille van de wethouders? (portefeuillehouder)

De bepaling van de feitelijke invloed van actoren is een lastige zaak en vraagt om intensief onderzoek. Binnen het bestek van dit bescheiden exploratieve onderzoek behoorde een dergelijk onderzoek niet tot de mogelijkheden. Daarom beperken we hier ons tot de percepties van invloed door één van de betrokkenen (namelijk de griffier).<sup>7</sup> In hoeverre tekent zich op basis van deze percepties een bepaald beeld af?

(7) Dit impliceert twee mogelijke vertekeningen. Een vertekening omdat percepties kunnen verschillen van de werkelijkheid. Een andere vertekening omdat de percepties van de griffier niet overeen behoeven te stemmen met de percepties van anderen.

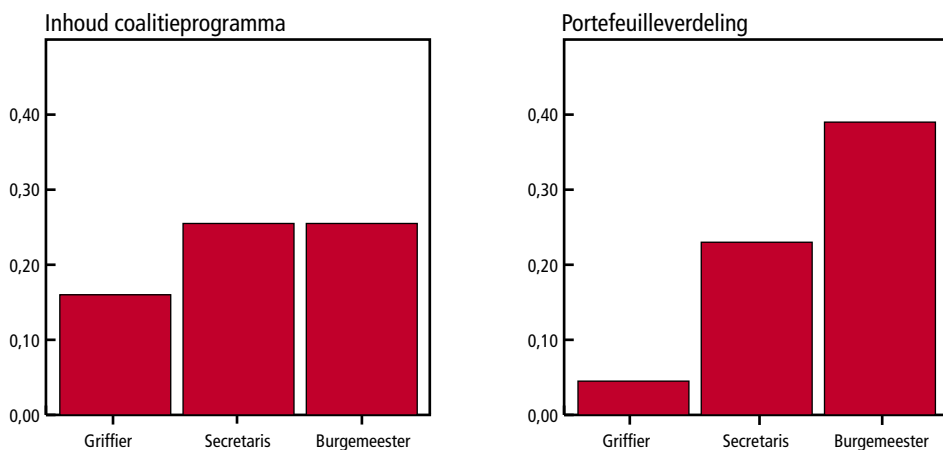
**Figuur 1: Percepties van invloed bestuurlijke driehoek op partijpolitieke en personele samenstelling van college (gemiddelde scores; N=22)**



Als we gaan kijken naar de invloed van de bestuurlijke driehoek, in de ogen van de griffier, dan lijkt deze over de gehele linie tamelijk beperkt. De schaal in de figuur is gemaximeerd op 1.00. Bij deze waarde is de gepercipieerde invloed "(tamelijk) groot". In figuur 1 zien we dat de invloed van de driehoek op de partijpolitieke en personele samenstelling van het college gemiddeld niet uitkomt boven de 0.10, hetgeen wijst op dat vrijwel alle leden van de driehoek overwegend "geen" en in incidentele gevallen hoogstens "enige" invloed hebben.

Dat beeld verandert iets als we gaan kijken naar de vraag naar de inhoud van het collegeprogramma en de taakverdeling binnen het college (figuur 2). Daar zien we dat – in de perceptie van de griffier – de gemeentesecretaris en de burgemeester die na de vorming van het college, met het betreffende programma en de nieuwe “ploeg” aan de slag moeten vaker enige invloed toedichten. Dit gaat met name op voor de burgemeester als het gaat om de verdeling van de portefeuilles. De griffier zelf, is naar eigen zeggen, veel minder nadrukkelijk aanwezig in dit deel van het onderhandelingspel.

**Figuur 2: Percepties van invloed bestuurlijke driehoek op coalitieprogramma en portefeuilleverdeling (gemiddelde scores; N=22)**



Deze bevindingen verwijzen naar de gepercipieerde invloed van de diverse spelers. Hoe men deze invloed beoordeelt is een tweede. We hebben in de vragenlijst geen beoordelvragen opgenomen. Wel is de griffiers gevraagd naar de belangrijkste lessen van de vorige periode. *Zijn er dingen die vooral **wel** en vooral **niet** meer zo zouden moeten worden gedaan?*

Deze open vraag wordt door de geraadpleegde griffiers niet aangegrepen om eventuele onvrede te ventileren over een naar hun mening te geringe invloed op de collegevorming. Bij de beantwoording van deze vraag is slechts één maal ingegaan op de rol van de griffier. De betreffende griffier schrijft “De griffier behoort geen rol te spelen in de collegevorming; daarmee raakt hij zijn neutrale positie van adviseur voor de raad (vaar ALLE raadsleden) kwijt”. Op basis van een en ander lijkt er onder de griffiers geen behoefte aan een versterking van de eigen rol in de collegevorming. Bij de beantwoording van de open vraag wordt meer of minder expliciet ook ingegaan op de rol van de gemeentesecretaris en de algemene dienst. Daarover bestaan uiteenlopende opvattingen. Enerzijds claimt een van de respondenten: “De secretaris moet op basis van partijprogramma’s van de coalitiepartijen een conceptakkoord opstellen”. Daarmee wordt de secretaris een sterk inhoudelijk regisserende rol gegeven. Anderzijds wordt de opvatting gehuldigd dat “Het primaat bij de gekozen volksvertegenwoordiging dient te worden gelaten”, waarbij de secretaris en de andere leden van de driehoek zich uiterst terughoudend dienen op te stellen. Tussen die twee polen, blijkt bij de beantwoording van deze

vraag dat raadsgriffiers toch wel prijs lijken te stellen op een zekere inhoudelijk begeleiding van de collegevorming door de secretaris en zijn ambtelijk apparaat. Deze ondersteuning lijkt met name gewenst als het gaat om financiële en personele aspecten van het beleid. Deze behoefte bestaat niettegenstaande het feit dat – blijkens antwoorden op een andere enquêtevraag – in tweederde van de Overijsselse gemeenten een duidelijke koppeling is aangebracht tussen de kernthema's uit het akkoord en de programma's zoals die voorkomen in de gemeentelijke programmabegroting. Dit roept wel de vraag op hoever men zou moeten gaan met de ambtelijke ondersteuning van het collegevormingsproces. Ook uit de discussie (zie hierna) blijkt dat hierover verschillend wordt gedacht.

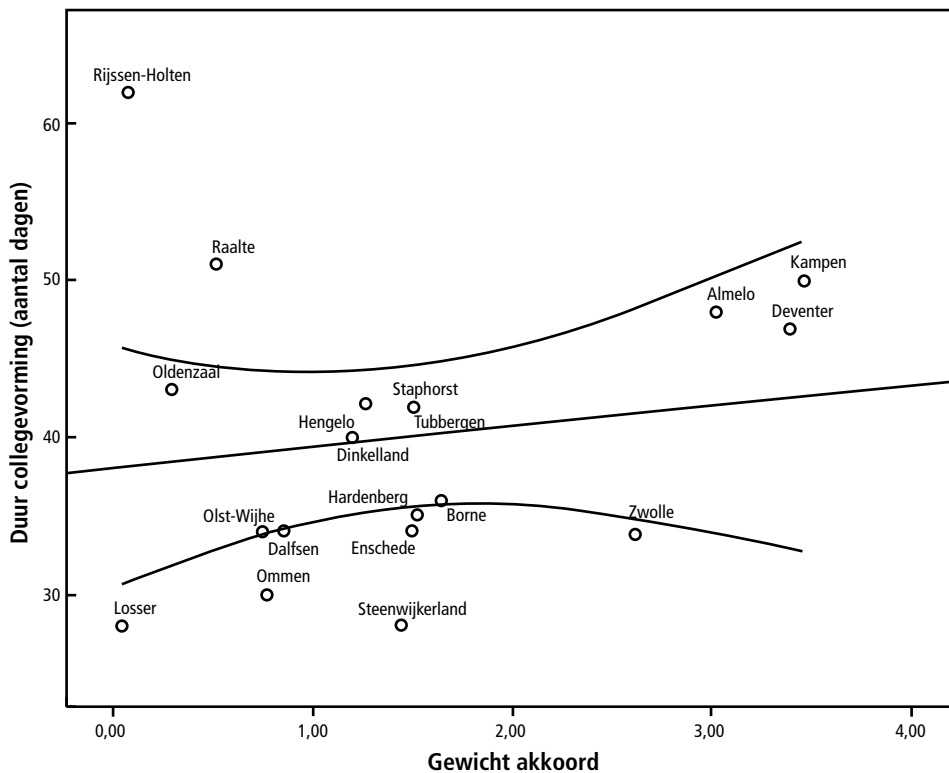
Bij de beantwoording van de open vraag naar de lessen van de collegevorming in 2006 worden geen opmerkingen gemaakt over de rol van de burgemeester. Klaarblijkelijk leeft de discussie die door staatsecretaris Bijleveld-Schouten is aangezwengeld over de wenselijkheid van het aanscherpen van artikel 35.2 van de Gemeentewet teneinde de rol van de burgemeester te versterken niet erg onder de griffiers. In elk geval geeft niemand van de griffiers spontaan aan behoefte te hebben aan enige versterking van de rol van de burgemeester in dit traject. Wellicht is dat ook niet vreemd tegen de achtergrond van de perceptie bij griffiers dat zeker als het gaat om de portefeuilleverdeling en het collegeprogramma de burgemeesters in veel gevallen in staat zijn om hun "stille regierol", zoals burgemeester Den Oudsten dat eerder heeft genoemd, ook zonder wettelijke verankering vorm te geven.

### **Duur collegevorming en karakter van het collegeprogramma**

Tot nu toe hebben we het vooral gehad over het proces van de collegevorming. Dit proces kan kort of lang duren. Gemiddeld kostte het de Overijsselse gemeenten 41 dagen om hun college te formeren. Rond dat gemiddelde zit een behoorlijke spreiding. Aan de ene kant zijn er drie gemeenten die deze klus binnen dertig dagen wisten te klaren. Aan de andere kant waren er ook vier gemeenten die er vijftig of meer dagen voor nodig hadden.

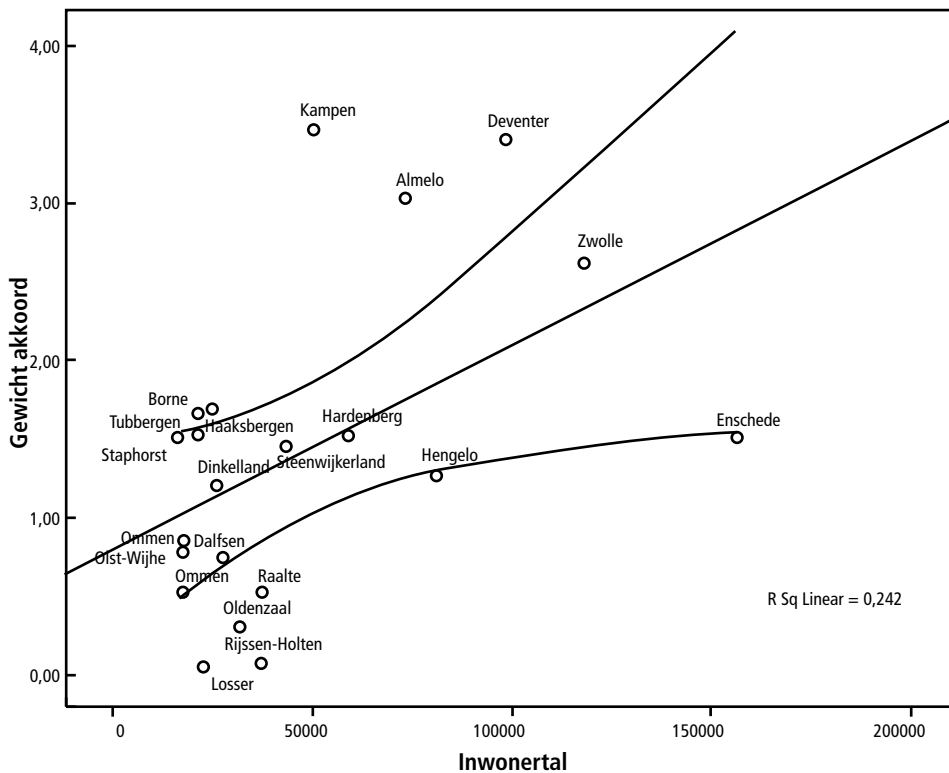
Uit ons onderzoek blijkt ook dat het karakter van de akkoorden sterk kan verschillen. We kunnen een onderscheid maken tussen "lichte" en "zware" akkoorden. Het gewicht van het akkoord blijkt enerzijds uit de omvang van het document. Gemiddeld genomen omvatte het Overijsselse collegeprogramma in 2006 dertien pagina's. Ook hier waren er flinke verschillen. Het meest beknopte programma omvatte welgeteld vier kantjes (Rijssen-Holtten), terwijl het meest uitgebreide document bestond uit 28 A4-tjes (Kampen). Het gewicht van het akkoord komt echter ook tot uitdrukking in de mate van detaillering van de afspraken en de binding van het akkoord voor de deelnemende partijen. Deze drie indicatoren hebben we omgezet in één maatstaf voor het gewicht van het collegeakkoord.

**Figuur 3: Duur collegevorming en gewicht collegeprogramma**



Het is interessant om te bezien met welke factoren het gewicht van het akkoord samenhangt. In de eerste plaats hebben we gekeken naar de samenhang van het gewicht van het akkoord met de duur van de collegevorming. Het ligt in de rede dat de collegevorming langer duurt naarmate men mikt op een "zwaarder" akkoord. Dit blijkt tot op zekere hoogte inderdaad het geval. De gevonden samenhang is echter tamelijk zwak. Weliswaar zien we dat in een aantal gemeenten waar men mikt op een zwaar akkoord de collegevorming inderdaad tamelijk lang duurde (Kampen, Deventer en Almelo) terwijl men er in een aantal gemeenten met een licht akkoord tamelijk "snel uit was" (Losser, Ols-Wijhe, Ommen en Dalfsen). Maar er zijn ook gevallen die duidelijk afwijken: kijk bijvoorbeeld naar Rijssen-Holten (met een "licht" akkoord, maar een lange duur) en Zwolle (met een "zwaar" akkoord, maar een kortdurende formatie).

Figuur 4: Gewicht collegeakkoord en omvang gemeente



Een andere vraag is of het gewicht van het akkoord ook samenhangt met de gemeentegrootte. Het ligt om twee redenen voor de hand om zo'n relatie te verwachten. Zo is het aannemelijk dat in grotere gemeenten meer zaken spelen, mede vanwege de grotere diversiteit van de bevolking in de steden. Daardoor spelen er mogelijk meer kwesties die op de politieke agenda komen en die geregeld moeten worden. Daar komt bij dat bij de grote gemeenten de diversiteit van het politieke landschap en de politieke versplintering nog net wat groter is dan in kleinere gemeenten. Dit noopt mogelijk tot het maken van meer en steviger afspraken in de collegevorming. Kijken we naar de feiten, dan zien we in figuur 4 dat er inderdaad sprake is van een dergelijke samenhang: hoe groter de gemeente hoe zwaarder het akkoord is aangezet. Niettemin zien we dat er rond die lijn ook een duidelijke spreiding optreedt. Kijken we bijvoorbeeld naar de grotere gemeenten. Aan de ene kant zien we dat redelijke grote steden als Kampen, Almelo en Deventer tamelijk zwaar aangezette akkoorden hebben. Tegelijkertijd zijn de akkoorden in evenzeer grote steden als Hengelo en Enschede beduidend minder zwaar. De omvangfactor speelt een zekere rol maar is zeker niet alleen zaligmakend.

Het ligt in de rede dat zowel het gewicht van het akkoord als de duur van de formatie maar voor een deel worden beïnvloed door objectieve factoren als de omvang van de gemeente of het aantal partijen in de raad. In belangrijke mate worden de duur van de collegevorming en het gewicht van het akkoord ook bepaald door het onderlinge vertrouwen tussen partijen. Dat is een factor die in belangrijke mate ook te maken heeft met de persoonlijke verstandhoudingen. Daarom is het ook een grootheid die in een onderzoek als dit maar moeilijk is mee te nemen.

### **Tot besluit**

In het licht van de verschillen in de duur van de collegevorming en het gewicht van de akkoorden is de vraag of de inspanningen die men zich getroost de moeite lonen of niet.

Men kan daar op twee manieren tegen aankijken. Vanuit de ene invalshoek kan men een "zwaar" akkoord (dat moeizaam tot stand is gekomen) zien als een blijk van "gestold wantrouwen". Vanuit dit perspectief beloven een lange formatie en een "zwaar akkoord" weinig goeds voor de toekomst van het college. Vanuit een ander gezichtspunt kan men een langdurig proces en "zwaar" akkoord ook zien als een investering voor de toekomst, waarbij men via een zorgvuldig proces en een doorwrocht programma een stabiele basis legt onder het nieuwe college. Voor beide visies is wat te zeggen. Om die reden is het goed om de feiten te laten spreken. Daarom is voor dit onderzoek ook nagegaan hoe het na de formatie in 2006, de verschillende Overijsselse colleges is vergaan. Daartoe hebben we de gegevens uit een jaarlijks onderzoek naar bestuurscrisis in Nederlandse gemeenten, dat wordt uitgevoerd in opdracht van het tijdschrift Binnenlands Bestuur, gekoppeld aan onze gegevens.

Het blijkt uit deze gegevens in de eerste plaats dat in 15 Overijsselse gemeenten colleges zonder politieke averij te hebben opgelopen (in de vorm van vallende wethouders, burgemeesters of zelfs hele colleges) hun rit hebben uitgezet.<sup>8</sup> In de overige gemeenten was dit niet het geval. Uit analyses die we vervolgens hebben gedaan blijkt dat er geen samenhang is tussen de duur van de collegevorming en het optreden van een bestuurlijke crisis. Evenmin is er een samenhang tussen het gewicht van het akkoord en het optreden van een bestuurscrisis. Uiteraard moeten we, gezien de beperkte reikwijdte van het onderzoek (beperkt tot Overijsselse gemeenten en slechts één collegeperiode betreffend) voorzichtig zijn. Niettemin kunnen we wel vaststellen dat er op basis van dit beperkte materiaal geen aanwijzingen zijn dat de politieke overlevingskansen van colleges worden bepaald (in positieve noch in negatieve zin) door de duur van de collegevorming en het gewicht van het akkoord. Andere factoren, waaronder bijvoorbeeld het aantal partijen in de raad, lijken wel enige invloed te hebben. Ook in de context van de collegevorming lijkt derhalve te gelden: In het verleden behaalde resultaten bieden geen garanties voor de toekomst!

(8) In het onderzoek van Binnenlands Bestuur wordt een onderscheid gemaakt tussen vertrek van collegeleden om politieke redenen en om overige redenen (bijvoorbeeld ziekte, overlijden of het aanvaarden van een baan elders). We hebben het hier alleen over het vertrek om politieke redenen.

## Literatuur

Bosmans, J., *Staatkundige vormgeving in Nederland, Deel II: De tijd na 1940*. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1990.

Bovend'Eert, P.P.T., *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*. 's-Gravenhage: SDU-Uitgeverij, 1988.

Denters, S.A.H., "Towards a Conditional Model of Coalition Behaviour". In: *European Journal of Political Research* 13 (1985): 295-309.

Koekoek, A. K., *Partijleiders en kabinetsformatie: een rechtsvergelijkende studie over de rol van partijleiders bij de kabinetsformatie in Engeland, West-Duitsland, België en Nederland*. Deventer: Kluwer, 1978.

Korsten, A. F. A., "De lokale formateur bij bestuurlijke coalitievorming". In: *Politiek voor bestuurders. Tien essays over de toekomst van de lokale politiek*, edited by W. Derksen, 87-100. Den Haag: VNG Uitgeverij, 1998.

Oud, P.J., and J. Bosmans., *Staatkundige vormgeving in Nederland, Deel I: 1840-1940*. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1990.

Schendelen, M.P.C.M. van, "'Katholieke" of "Protestantse" Coalitievorming? De formatie van het Rotterdams college in 2002". In: *DNPP Jaarboek 2003*, edited by G. Voerman, 249-73. Rijksuniversiteit Groningen, 2004.

Steunenberg, B., "Coalition Theories: Empirical Evidence for Dutch Municipalities". In: *European Journal of Political Research* 22 (1992): 245-78.

Swaan, A. de., *Coalition Theories and Cabinet Formations, a Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam, 1973.

Thijn, E. van, *Dagboek van een onderhandelaar, 25 Mei 1977 - 11 November 1977*. Amsterdam: Van Gennep, 1978.

Tops, P.W., *Afspiegeling en afspraak: coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*. 's-Gravenhage: VUGA, 1990.



# SAMENVATTING DISCUSSIEPUNTEN

## COLLEGEVORMING IN OVERIJSEL

Joke Grooters, programmacoördinator KISS

Op de bijeenkomst met de Overijsselse raadsgriffiers en gemeentesecretarissen op 5 november 2009 is gediscussieerd naar aanleiding van de inleidingen over collegevorming van de burgemeester van Enschede Peter den Oudsten, gedeputeerde Dick Buursink en de resultaten van het verkennende onderzoek van Bas Denters. Nu volgt een samenvatting van een aantal discussiepunten.

### **Raadsprogramma agenderend en procesmatig niet op inhoud**

De deelnemers zijn het met elkaar eens dat een inhoudelijk raadsprogramma niet werkt. In Kampen bijvoorbeeld is vier jaar geleden een inhoudelijk raadsprogramma gemaakt dat is ondertekend door acht van de negen fracties. De partijen bleven elkaar aanspreken op het onderschrijven van het raadsprogramma terwijl in de loop der tijd fractiestandpunten op verschillende thema's verschoven. Het advies van de griffier van Kampen aan de nieuwe raad luidt dan ook: maak een degelijk collegeprogramma en maak in de raad afspraken over de thema's die de komende periode in de raad worden behandeld. Leg je niet raadsbreed vast op de inhoud.

De griffier van Dalfsen stelt dat er niet zoiets bestaat als "de raad", de raad is geen collectief. Daarom kan de raad ook niet een inhoudelijk raadsprogramma maken. Hij illustreert dat aan de hand van het thema koopzondag. Inhoudelijk nemen de fracties verschillende standpunten in op het punt van koopzondagen maar alle fracties zijn het erover eens dat het thema geagendeerd moet worden. De thema's worden dus benoemd en vastgelegd. Daarbij wordt ook aangegeven welke rol de raad wil spelen. Wil de raad bijvoorbeeld dat burgers participeren in de besluitvorming of is er behoefte aan een hoorzitting?

De griffier van Enschede sluit daarbij aan. Inhoudelijke raadsprogramma's beperken het politieke spel in de raad en de mogelijkheden tot wisselende coalities.

### **Rol burgemeester en vertrouwen**

Peter den Oudsten merkte in zijn inleiding op dat de burgemeester alleen een rol speelt in het proces van collegevorming als die hem wordt gegund. Naar aanleiding daarvan wordt gevraagd hoe in andere plaatsen de burgemeester is betrokken bij het proces.

In Hengelo, zo brengt de gemeentesecretaris van Hengelo in de discussie naar voren, heeft de grootste partij, de PvdA, de burgemeester gevraagd bij alle partijen te inventariseren welke mogelijkheden zij zagen, met wie ze een coalitie wilden vormen, de ambities en wat de gevoelige punten waren als voorfase van de formatie. Zijn bevindingen zijn neergelegd in een rapport. De grootste partij heeft aan de hand van het rapport gekeken welke combinaties mogelijk waren en is gestart met de onderhandelingen. Deze manier van werken is goed bevallen. Een nadeel was dat het meer tijd heeft gekost omdat er veel opties waren. In Hengelo bestond vertrouwen in de burgemeester en werd hem een rol gegund.

Een verkeerde inschatting van de rol van de burgemeester en een gebrek aan vertrouwen tussen de partijen en de burgemeester kan in een enkel geval leiden tot ernstige problemen. Dat blijkt uit het voorbeeld van Dinkelland. In Dinkelland werd de burgemeester bij de collegevorming en de portefeuillevverdeling geen rol gegund. Dat vormde de opmaat tot inmiddels welbekende problemen in het gemeentebestuur. Niet de wethouders zijn gevallen maar de burgemeester. Aan dit voorbeeld zitten twee kanten. Enerzijds is de vraag welk gevaar de burgemeester loopt als hij een rol claimt die hem niet wordt gegund. Aan de andere kant is het de vraag welk risico de coalitie loopt als de burgemeester geen rol wordt gegund.

Ook in Staphorst speelt de burgemeester in de aanloop naar de collegevorming een rol. Gevoed door de ambtelijke organisatie stelt hij een document samen met daarin de in zijn ogen belangrijkste aandachtspunten. Het gaat niet om politiek gevoelige punten maar meer om zaken die continuïteit behoeven. Het stuk wordt na de verkiezingen aangeboden aan de onderhandelaars. In de meeste Overijsselse gemeenten speelt de burgemeester evenwel hoogstens in de wandelgangen een rol bij de onderhandelingen.

### **Ondersteuning ambtelijke organisatie proces**

De rol van de ambtelijke organisatie bij collegevorming is vooral dienend; daarover bestaat overeenstemming. In het algemeen levert de ambtelijke organisatie inhoudelijke informatie om de fracties goed toe te rusten voor de onderhandelingen. Aandachtspunt daarbij is de raad niet te overladen met stukken. Daarom hebben ambtenaren in Enschede bijvoorbeeld een Stadsfoto gemaakt: een beknopt overzicht met feiten en kengetallen waaronder ook financiële kengetallen.

### **Ambtelijke ondersteuning en het primaat van de politiek**

In Borne zijn tijdens de formatiebesprekingen ambtenaren uitgenodigd om de partijen inhoudelijk van informatie te voorzien. De verschillende overleggen waren ingedeeld op grond van de ambtelijke sectorale indeling. In andere gemeenten wordt de begroting als leidraad genomen voor de inhoud van het collegeprogramma. De gemeentesecretaris van Staphorst heeft een rol die wat verder gaat. Op verzoek van de beoogde coalitiepartijen heeft hij een voorzet gemaakt voor het collegeprogramma. Reden daarvoor was dat de collegeprogrammabesprekingen te veel tijd vergden. Aanvankelijk was men gestart met per beleidsthema een discussieavond te organiseren. De gemeentesecretaris heeft het programma geschreven aan de hand van de partijprogramma's.

Dick Buursink maakt de kanttekening dat door een al te stevige ambtelijke bemoeienis het primaat van de politiek om beleid te kunnen veranderen en een andere insteek te kiezen in gevaar komt. Ook Bas Denters vindt dat men door aan te sluiten bij een sectorale indeling en de begroting het risico loopt zich uit te leveren aan de systeemwereld van de ambtenaren. Het gevaar bestaat dat ambtelijke dossiers worden doorvertaald naar het collegeakkoord. Daardoor wordt het voor de partijen moeilijker om over de sectoren heen te kijken. In het algemeen vindt hij dat gewaakt moet worden voor het ambtelijk 'koloniseren' van de collegeonderhandelingen.

### **Rol stakeholder voorfase formatie?**

De gemeentesecretaris van Enschede vraagt zich af of het verstandig is om een aantal stakeholders op een of andere manier te betrekken in een voorfase van de formatie en aan hen te vragen wat zij ervaren als belangrijke aandachtspunten. Hij werpt dit vraagstuk op omdat naar zijn mening de lokale politiek een andere rol heeft in de samenleving dan 10 jaar geleden. Wat is nog een partij? Wat is nog de gemeenteraad?

Dick Buursink reageert dat de meeste partijen bijeenkomsten met stakeholders organiseren wanneer zij gaan schrijven aan hun verkiezingsprogramma. De inbreng van de stakeholders wordt vertaald naar het verkiezingsprogramma. Hij vindt het te veel gevraagd het ingewikkelde spel van onderhandelingen ook nog te belasten met de mening van stakeholders. De griffier van Enschede ziet dat in sommige gemeenten 'feedback' wordt gevraagd op het collegeprogramma van de samenleving.

## **Vertrouwen**

Tijdens de discussie blijkt dat vertrouwen van groot belang is voor een succesvolle collegevorming: vertrouwen tussen de ambtelijke organisatie en de raad; vertrouwen tussen de burgemeester en de raad; vertrouwen tussen de partijen in de raad zelf. Om het onderlinge vertrouwen tussen partijen in de raad te bevorderen wordt door griffiers aan het begin maar ook gedurende de raadsperiode geïnvesteerd in goede sociale verhoudingen. Zij organiseren activiteiten waar raadsleden elkaar ook informeel leren kennen. De ervaring leert dat dit het functioneren van de raad bevordert.



## NAWOORD

### Toon Dashorst, griffier gemeente Deventer

Ik ben nu al een jaar of 30 op de een of andere manier betrokken bij collegeonderhandelingen. Eerst als directe ondersteuner bij onderhandelingen, later als gemeentesecretaris en nu als griffier.

Er zijn veranderingen. Vroeger waren de coalitieonderhandelingen absoluut gesloten processen; gesloten processen voor de kiezer, belangengroeperingen en fracties die niet deelnamen aan de onderhandelingen. Tot de verkiezingen had de politiek de buitenwereld nodig, daarna gingen de deuren dicht, en na een aantal weken was er ineens een college. Je ziet nu dat de deuren meer opengaan.

Vroeger was er geen rol voor de raad als geheel. Je ziet nu bewegingen dat de raad als collectief meer een positie opeist. De gedachte dat de raad een eigen programma moet hebben, verliest gelukkig weer terrein. Wel bestaat er meer aandacht, en terecht, voor meer invloed van de raad op zijn eigen agenda. De raad loopt veel minder aan de hand van het college.

Wat mij opviel in de bijeenkomst<sup>9</sup> was dat deze ging over een onderwerp, collegevorming, waar zowel griffier als secretaris niet over gaan. Het is aan politieke partijen zelf om vorm te geven aan het proces van coalitievorming. Er niet over gaan, en toch van betekenis zijn. Ik denk dat griffier en secretaris in adviserende zin een wezenlijke rol kunnen en moeten spelen. Vanuit het onzichtbare, toch zichtbaar zijn. Ik ben het eens met hetgeen uit de discussie naar voren kwam dat de rol van de ambtelijke ondersteuning altijd dienend moet zijn, je bent smeerolie, trek niet een te grote broek aan.

Ik deel de conclusies, zowel uit de inleidingen als de discussie, dat griffier en secretaris verschillende rollen hebben. Als griffier moet je wel adviseren over de inrichting van het proces. De griffier heeft een rol bij de start van het proces, zolang de raad nog plenair bezig is. Gaat het proces over in collegevorming en wordt er gesproken over het collegeprogramma, dan is er meer een rol voor de secretaris en zijn organisatie. De griffier is er voor de hele raad. In Deventer zijn daar duidelijke afspraken over gemaakt. Als griffier ben ik betrokken en ondersteun ik alles wat raadsbreed is. Zo gauw niet de hele raad meer in beeld is, komt de ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie zorgt ook voor informatie. Informatie die bij de start voor alle fracties beschikbaar is.

Overigens blijkt ook uit de discussie en het door KISS uitgevoerde onderzoek dat er veel verschillen zijn tussen gemeenten. Afspraken die passen bij de politieke en bestuurscultuur van de afzonderlijke gemeente.

Wat mij ook in de verschillende inleidingen en het debat opviel is de constatering dat we toe gaan naar een ander politiek klimaat. Een klimaat dat zich kenmerkt door steeds wisselende coalities in de raad. Zaken zijn niet meer voorspelbaar, coalitietrouw is een rekbaar begrip geworden. Toename van het aantal fracties in een raad draagt mijn inziens ook niet bij aan een stabiel klimaat.

Ook werd er gesproken over dat je als gemeente niet meer alles zelf kunt. Je hebt andere partijen uit de gemeente nodig. Ruimen de onderhandelende partijen een plaats in voor die partijen? Niet een plaats bij het schrijven van verkiezingsprogramma's, nee in het onderhandelingsproces. In Deventer is die vraag al gesteld. Overigens is die vraag nog niet beantwoord op het moment van het schrijven van dit nawoord.

(9) Bijeenkomst Overijsselse griffiers en gemeentesecretarissen op 5 november 2009. (red.)

Een andere belangrijk thema uit de inleidingen en de discussie was voor mij dat naast de inhoud waar partijen het eens over moeten worden, nog belangrijker is het bouwen aan vertrouwen. Misschien gaat de stelling op hoe dikker het programma, hoe minder vertrouwen er is. Mijn ervaring is dat vertrouwen tussen fracties essentieel is. Als er vertrouwen is, accepteert men meer van elkaar, geeft men elkaar de ruimte. Het gaat overigens niet alleen om vertrouwen tussen fracties, maar ook het vertrouwen dat de politiek weet op te roepen naar de buitenwereld. Vertrouwen krijg je niet door dikke programma's, vertrouwen moet je verdienen.

Tot slot wil ik ingaan op wat voor soort programma's er zullen komen. Alle gemeenten hebben bezuinigingen op de agenda staan. Bij taakstellingen wordt uitgegaan van het 'worst case' scenario. Echter de omvang van de rijks-bezuinigingen is pas ergens eind mei 2010 bekend. Ik denk dat het in het algemeen korte akkoorden zullen worden met nadruk op het proces en de inhoud komt pas later. Uit een inventarisatie bij een aantal grote gemeenten is overigens gebleken dat er weinig tot niets over bezuinigingen in de programma's is opgenomen. Ook in mijn directe omgeving lees ik daar weinig over, behalve dan dat er een sluitende begroting moet zijn en dat de crisis gevolgen heeft. Ik ben benieuwd hoe en op welke wijze het onderwerp bezuinigingen een rol gaat spelen in de debatten op lokaal niveau.



## **Kennisinstituut Stedelijke Samenleving (KISS)**

### **Postadres**

Postbus 545  
7500 AM Enschede  
**T** 053 48 363 46  
**F** 053 48 363 47

### **Bezoekadres**

Hengelosestraat 705  
7521 PA Enschede  
**E** [info@kiss-oost.nl](mailto:info@kiss-oost.nl)  
**W** [www.kiss-oost.nl](http://www.kiss-oost.nl)

