



Formeren in Nederlandse gemeenten: een stappenplan

Er bestaat geen draaiboek voor formaties, niet landelijk en niet gemeentelijk. Ervaring speelt een rol, maar de snelle wisseling van politieke generaties in de gemeenten maakt ervaring een schaars goed en het proces niet eenvoudiger. Er is alle ruimte voor lokale verschillen. De grote landelijke partijen willen ondersteunen, maar een derde van de kiezers stemt op een lokale partij die zo'n netwerk ontbeert. Er gaat in formaties meer mis dan nodig is. Soms ondanks de hulp van externe (in)formateurs.

En opvallend feit: slechts een derde van de gemeenten werkte in 2018 met een informateur. Vooral kleinere gemeenten 'doen' de formatie geheel op eigen kracht.

Deze korte notitie is gebaseerd op de ervaringen van de auteurs met verkiezingen in 2010, 2014 en 2018 in 10 grote en 14 kleinere gemeenten.¹ De notitie is bedoeld als een eenvoudig en handzaam hulpmiddel. Voor politici, maar ook voor betrokken ambtenaren.

De voorbereiding op de gemeenteraadsverkiezingen beginnen veelal een jaar voor de feitelijke verkiezingen. Politieke partijen werven kandidaten, schrijven programma's en ontwerpen een campagne. Daarna volgen een lange verkiezingsstrijd en uiteindelijk de verkiezingen. Op basis van de uitslag begint de formatie, maar daar gaan – als het goed is – de nodige voorbereidingen aan vooraf.

1. De hoofdrollen in de (in)formatie zijn voorbehouden aan gekozen vertegenwoordigers, met name aan de lijsttrekkers van de grootste partijen. De rollen van burgemeester, secretaris en griffier zijn niet zonder meer vast te pinnen, maar het kan geen kwaad die tamelijk precies te omschrijven met inbegrip van de timing. Het beste is als de burgemeester en de fractievoorzitters kans zien daarover ruim voor de verkiezingen afspraken te maken.

¹ Meer lezen over dit onderzoek? Zie: Joan Smithuis, Hub van Wersch en Joop van den Berg, *Van campagne tot compromis. Collegevorming in Nederlandse gemeenten, 2010 – 2018*, Amsterdam: Boom 2019.

2. Een geslaagde formatie begint vóór de verkiezingen. De verhoudingen binnen de raad en de toon tijdens de verkiezingscampagne werpen hier hun schaduwen vooruit. Het gaat om mensen, om vertrouwen, om begrip voor elkaars belangen. In de kern gaat het om geloof in elkaar: kun je elkaar vertrouwen als het moeilijk wordt. De vraag is of het in tijden van fragmentatie niet verstandig is en mobiliserend tegenover de kiezer om beperkte bondgenootschappen te vormen vóór de verkiezingen, die de beloftes aan de kiezer meer geloofwaardig zouden maken. Er zitten allerlei haken en ogen aan, maar politieke beloften betekenen bij grote versnippering eigenlijk weinig meer.
3. Bij de feitelijke ondersteuning zijn veelal een of meer ambtenaren betrokken. Zij schrijven de teksten tijdens de onderhandelingen en leggen desgevraagd contact met in- of externe partijen. In grotere gemeenten hebben zij de opdracht in een vroeg stadium vanuit de gemeente perspectieven, mogelijkheden en knelpunten te schetsen. Dat geeft een mogelijk kader aan voor de campagnes en het geeft een uitgangspunt voor de onderhandelingen.
4. De keuze van een (in)formateur gebeurt bijna altijd op voorstel van de winnende partij. Het is verstandig een (in)formateur te zoeken die kennis heeft van het lokale openbaar bestuur. Het is belangrijk dat potentiële winnaars tijdig nadenken over een kandidaat. Voor lokale partijen kan de burgemeester desgevraagd daar vanuit zijn netwerk wellicht bij helpen.
5. De rol van de informateur is er op gericht uit te zoeken 'wie met wie wil en kan'. Er moet ruimte zijn voor een vertrouwelijke inbreng. Niet alles hoeft op papier te komen. Partijen moeten in vertrouwen concessies kunnen aanbieden waarop zij niet mogen worden aangesproken wanneer zij worden uitgesloten van de latere formatie. In gemeentelijke formaties zijn bovendien, in vergelijking met de landelijke, de marges kleiner en wegen de persoonlijke verhoudingen zwaarder.
6. De rol van de formateur gaat in de diepte: aan haar of hem de taak om te zorgen dat er een inhoudelijk programma komt, het coalitieakkoord. De manier waarop dit wordt bereikt, verschilt sterk. Het is verstandig wanneer de formateur in de onderhandelingen rekening houdt met nieuwe partijen: die staan op voorhand op kennisachterstand. Een paar informatierondes, gepresenteerd door deskundige ambtenaren, kunnen hier helpen.
7. Over de rol van de raad wordt wisselend gedacht. In een aantal gemeenten wordt na de verkiezing een 'duidingsdebat' gehouden. Dat kan richting geven aan het latere onderhandelingsproces. Zeker in kleinere gemeenten is er veel interesse in raadsakkoorden, maar werkelijke tegenstellingen laten zich moeilijk met woorden verbinden, zo blijkt bij herhaling. De vraag is of het niet allemaal empathisch lijkt en of het aan het einde van de dag toch niet beter is om heldere keuzes te maken. Bij alle goede bedoelingen haalt het de politiek uit de raad, maar incidenteel lijkt het te werken.²
8. Geef als onderhandelaar tijdens de (in)formatie aandacht aan de eigen nieuwe fractie. Veel leden zullen nieuw zijn in de politiek en niet op de hoogte van het formatieproces en de strategie van de partij tijdens de onderhandelingen. Aandacht geven kan al voor de verkiezingen (fractieweekend). Maak duidelijke afspraken over het mandaat van de onderhandelingsdelegatie. In de (in)formatie is het verstandig het onderhandelingsteam te laten bestaan uit twee leden, bij voorkeur een beoogd wethouder en de beoogde fractievoorzitter. Een van beide leden kan het contact met de fractie onderhouden.
9. Formeren vraagt een meerderheid. De ervaring leert dat het zonder meerderheid tot ellende leidt. Latere genodigden gaan niet tekenen bij het kruisje maar willen meepraten vanaf het begin. De uitgesloten partijen zoeken elkaar op om het proces te ontregelen.
10. De plaats van handeling kan verschillen. De informatie kan goed in het gemeentehuis plaatsvinden. In kleinere gemeenten voltrekt het proces zich vaak 's avonds en in het weekeinde. Dan is het rustig in het stadhuis. Vooral formateurs willen nog wel eens 'naar buiten'. In grotere gemeenten geldt dat onderhandelende

2 Over raadsakkoorden kan ook anders worden gedacht, zo betogen Lianne van Kalken e.a. op basis van onderzoek onder 165 raadsleden in: *Een routekaart voor raadsakkoorden*, Rotterdam: Erasmus School of Law 2021.

lijsttrekkers, die ook nog wethouder zijn, daar niet worden lastiggevallen. En bij heftige discussies loop je gemakkelijker met twee of drie m/v naar buiten voor een vertrouwelijk overleg. Ook hier gelden geen vaste regels.

11. Het is verstandig tijdens de formatieperiode een radio- (en twitter-)stilte af te spreken. Meninge – of partijsuccesjes – die naar buiten worden gebracht, verstoren de onderhandelingen. Beter is een gezellige foto met de mededeling dat alles goed gaat. Wel is het verstandig wanneer de formateur regelmatig contact houdt met de partijen die niet meeonderhandelen. En hen informeert over de voortgang
12. Goede ambtelijke ondersteuners zijn in de formatie goud waard. Zij maken de verslagen, schrijven mee en soms – in concept – het hele akkoord. En over ambtenaren gesproken: val niet in de fout ondoordacht bezuinigingen vast te leggen op het ambtelijk apparaat. De ervaring leert dat nieuwe colleges daar gruwelijk spijt van krijgen, maar dan is het te laat. Bezuiniging op ambtelijke ondersteuning kan alleen op basis van een goed doordachte planning.
13. Er is een groeiende tendens (periode 2010-2018) om maatschappelijke organisaties ruimte te bieden in de formaties. Dat kan op verschillende manieren: zij kunnen vroegtijdig worden uitgenodigd, een plek krijgen in het proces en/of het akkoord in concept voor commentaar ontvangen.
14. Neem even de tijd voor de presentatie van het eindresultaat: het coalitieakkoord. En sla geen triomfalistische toon aan, er zijn tenslotte ook verliezers. In veel gevallen gebeurt de presentatie buiten het stadhuis (want in het stadhuis staat de oppositie al in de coulissen).

Auteurs:

Joop van den Berg

Joan Smithuis

Hub van Wersch