

# De kunst van het formeren

## Wat doet een lokale (in)formateur?

prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten

300318

### Inleiding

De gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018, die in 335 gemeenten hebben plaats gevonden, zijn achter de rug. De in de campagnes uitgedeelde bloemen zijn verwelkt en de uitgedeelde folders zijn bij het 'oud papier' beland. Er wordt een nieuwe raad geïnstalleerd en er komt een nieuw dagelijks bestuur uit de bus. Dat is een proces vol tragiek en van valse en reële verwachtingen. Partijen hebben verloren, krijgen dat ingewreven en duikelen uit het college. Of ze scoorden wel goed maar overvragen en komen daardoor of om andere redenen niet in het college. Van sommige wethouders wordt afscheid genomen - over het hele land gezien grofweg twee op elke vijf - en er komen weer nieuwe voor in de plaats, van eenzelfde partij of een andere partij. Soms is sprake van continuïteit. Dan blijft de coalitie op het pluche en keren alle wethouders terug. Maar dat is een zeldzaamheid want er komt altijd wel een nieuw coalitieakkoord en/of een college- of raadsprogramma. Er is altijd wel een verandering.



Bron: BB, 22 03 2018



Bij de verkiezingen van 21 maart 2018 trokken enkele ontwikkelingen de aandacht:

- 1) het tamelijk massaal attenderen op *een versplinterd of gefragmenteerd politiek landschap*, waarin bijna nergens een grote partij bij de coalitievorming de dienst kan uitmaken en juist veel kleine fracties in de raad zitting nemen;
- 2) het pleiten voor een nieuwe vorm van een akkoord, namelijk *het raadsakkoord* dat een antwoord kan zijn op die versplintering omdat zo recht gedaan wordt aan kleine partijen die geen wethouder kunnen leveren. Die aanpak behelst indirect een oproep om samen te werken;
- 3) het inzetten van informateurs als wegbereiders van een coalitie in grofweg een derde van alle gemeenten.

Hier wordt ingegaan op de externe informateur. Ik ben het zelf drie keer geweest.

### **Vraagstelling**

Wat is een informatieproces op gemeentelijk niveau? Voor de coalities duidelijk zijn, moet er echter eerst *een (in)formatieproces* plaatsvinden. Een (in) formatieproces verwijst naar

- het geheel van activiteiten om een coalitie en daarmee raadssteun te vormen (een meerderheids- of minderheidscollege),
- de totstandkoming van een koers of programma voor de komende jaren,
- een verdeling van wethoudersposten over politieke partijen,
- toedeling van portefeuilles aan de wethouders van die partijen,
- afspraken over de bemensing
- en andere zaken die van belang zijn voor het goed functioneren van het dagelijks bestuur van een gemeente.

Dat proces staat in een toenemend aantal gemeenten onder leiding van een externe (in)formateur. Een externe informateur is iemand die niet op de kandidatenlijst van een van de aan de verkiezingen deelnemende partijen stond.

In 120 van de 335 gemeenten waar op 21 maart 2018 gemeenteraadsverkiezingen plaatsvonden, is een externe informateur aan de slag gegaan. Dat bleek op 28 maart 2018.

Wat doet een (in)formateur en waar moet zo iemand rekening mee houden? Ik zeg daarover iets in dit essay op basis van drie ervaringen met de rol van (in)formateur in de gemeenten Heerlen (1994), Den Bosch (1998) en Maasdriel (2010) en gesprekken met burgemeesters en personen die ooit ook (in)formateur waren. Ik richt me vooral op de *externe informateur*, dus niet op een lijsttrekker die zich de rol van informateur aanmeet. Maar veel van wat ik opmerk is ook voor een 'interne' informateur van belang.

Waar gingen zoal externe (in)formateurs vanaf 2010 aan het werk? Ik geef enkele willekeurige voorbeelden. Amsterdam (Van der Laan, Van Poelgeest), Rotterdam (Van Schendelen), Breda (Frissen), Maastricht (Penn -Te Strake; Rutten en Letschert), Utrecht (Tissen), Oldenzaal (De Lat), Eijsden-Margraten (Lutters), Meerssen (Mans), Brunssum (Tak), Maasdriel (De Cloe, Korsten), Weert (Laenen), Arnhem (Van der Lee), Eindhoven (Hoes en Van Gorp), Dinkelland (Kerckhaert), Uithoorn (Van der Weg), Krimpen aan den IJssel (Van den Eijnden), Den Bosch (Looijen), Bernheze (Van Loon), De Fryske Marren (De Rouwe), Tytsjerksteradiel (Benedictus), Ouder-Amstel (Démoed), Lisse (Démoed), Hellendoorn (Benneker), Leiden (Spijker), Tholen (Bierens), Oss (Wiegel), Den Haag (Wiegel), Gulpen-Wittem (Rompen).

Het aantal externe informateurs is sinds 1990 geleidelijk toegenomen. Wat maakt dat deze tijdelijke functie zinvol lijkt? Wat leren we over het handwerk?



Bron: BB, 260318

### **Eerste zicht op de externe informateur**

Hoe typeer je een informateur? Als een bakker, smid, scheidsrechter of als innovatiemade misschien? Een informateur heeft van sommigen wel iets maar de functie is toch anders. Het zijn van smid of bakker betekent dat je een opleiding genoten hebt en vakmanschap en creativiteit in een baan of beroep verenigt. Smid of bakker word je niet van de ene op de andere dag; je groeit erin door stage te lopen, door te oefenen onder leiding van een ervaren 'meester'. En voor beide functies geldt: je hebt te maken met klanten in de vorm van afnemers.

Een informateur is echter *een tijdelijke functie* waarvoor *geen* specifieke opleiding of diploma bestaat. Het is een functie die je alleen kunt vervullen als je ooit in een *andere functie* - bij voorbeeld die van oud-wethouder, burgemeester, voormalig partijvoorzitter of parlementariër - praktijkkennis en ervaring hebt opgedaan die de kandidaat *in de ogen van* politici uit een bepaalde gemeente *kwalficeren* voor het informateurschap. Personen die er in de lokale politiek toe doen, moeten een kandidaat kennen en het in de persoon zien zitten. De kandidaat moet benul hebben van waar politieke partijen grosso modo voor staan, boven de partijen staan, goed kunnen luisteren en kunnen verbinden en ook in staat zijn om met een voorstel te komen. GroenLinks Tweede Kamerlid Van der Lee, informateur in Arnhem in maart 2018, omschreef zichzelf primair als *procesbegeleider*. Niemand van de informateurs ziet zich primair als scheidsrechter of innovator.

#### ***Meestal een eenling***

De functie van informateur wordt doorgaans vervuld door een eenling, soms door een duo vervuld en heel incidenteel zelfs door een trio. Denk bij een duo aan het duo De Cloe-Korsten (Maasdiel, 2010), het duo Hoes - Van Gulp (Eindhoven, 2018) of het duo Rutten-Letschert (Maastricht, 2018). Hier wordt ervan uitgegaan dat één persoon als informateur optreedt, niet twee of drie.

De rol van informateur wordt hier gelijk gesteld aan die van formateur. Maar het is eigenlijk niet hetzelfde. Een formateur komt na een informateur in beeld. De informateur is de *wegbereider*. De formateur timmert een proces af door te zoeken naar een wethoudersploeg en inhoudelijke programmazaken af te ronden.

Dat sprake is van duo's zegt als iets over de functie. In Eindhoven representeerde Hoes de VVD en Van Gulp GroenLinks. Beide partijen, de VVD en GroenLinks, wensten het hart te

vormen van een nieuwe coalitie. Een combi van twee personen uit die partijen illustreert dat.

Maar de combi Rutten-Letschert dan? Het CDA vroeg beiden. Of beiden banden hebben met het CDA is onbekend. Het is niet gecommuniceerd bij de benoeming. In dat duo symboliseert de rector-magnificus van de Universiteit Maastricht, Rian Letschert, de naar buiten gerichtheid van het (in)formatieproces. Er is wisselwerking nodig tussen bestuur en samenleving, zei de burgemeester van Maastricht direct na de raadsverkiezingen. Het komt ook voor dat een duo de voorkeur krijgt omdat beide personen een sparring partnerrol naar elkaar kunnen vervullen en/of complementair aan elkaar zijn, dus elkaar aanvullen.

Kernwoorden rond de informateurspositie zijn nu bekend: tijdelijke functie, ervaring in een andere functie waardoor het politiek gevoel is gegroeid, toegedichte kwaliteiten als informateur in de ogen van derden, procesbegeleider en verbinder.

### ***Vakmanschap in procesbegeleiding en creativiteit***

Daarmee ben ik er nog niet. Een informateur kent in grote lijnen de Gemeentewet en heeft al eens aan een collegeprogramma mee geschreven of dit in handen gehad. Hij of zij weet waarover zoiets gaat. En de informateur weet dat er bij coalitievorming gewerkt moet worden om een beeld te schetsen waar de coalitie inhoudelijk gezien heen wil. Een informateur is dus een ander type dan een smid of bakker, maar er is wel degelijk sprake van een zeker *vakmanschap* en *creativiteit*.

Niet iedereen is dus geschikt om informateur te worden. Dat zal in het navolgende verder blijken.

### ***Vaardigheden van een informateur***

Over welke vaardigheden moet de informateur beschikken? Een informateur moet uiteraard beschikken over *vergadervaardigheden*. Er is kwaliteit gewenst om een vergadering goed te kunnen leiden en productief te maken. Immers de politieke partijen komen bij elkaar om te verkennen hoe men over thema's, wensen of eisen denkt. Hij of zij moet bovendien beschikken over een *analytische geest*, over *communicatief vermogen*, kunnen *samenwerken* en oog hebben voor 'de politiek van het expliciete, het impliciete en het onderhuidse'. Een informateur moet de politiek en de politici kunnen *lezen*. Een informateur moet een zekere sensibiliteit voor wat anderen stellen, en die combineren met doortastend vermogen. Een informateur is *niet* iemand die zichzelf ontzettend graag hoort praten, althans niet in die rol.

### ***Wat de informateur levert: disciplinering van het proces***

Wat moet een informateur doen als je een week een informateur van uur tot uur volgt? Wat zijn kernactiviteiten? Het is vooral iemand die het proces *disciplineert*, dus iemand die *lijn* en *orde* brengt in het proces van vorming van een coalitie van in de gemeenteraad vertegenwoordigde fracties of eenlingen. Een informateur moet voorkomen dat de besprekingen en onderhandelingen een wilde boel worden en dat een harde schreeuwer of handige machtspoliticus de overhand krijgt. Een informateur let op evenwicht in de besprekingen. Vandaar het woord 'discipline', dat verwijst naar verkenning, ordening, volgordelijkheid en 'evenwicht'.

### ***Op verzoek: inventariseren, ordenen, faseren, voor sfeer zorgen, voortgang bereiken***

De informateur is altijd iemand die komt *op verzoek* van anderen. Je wordt *gevraagd*, je biedt je niet aan. Eenmaal de steun hebbend van de grootste partij en andere *inventariseert* de informateur standpunten, condities, weerstanden, voorstellen en overwegingen en al het andere dat van belang is voor de coalitievorming. Hij of zij *verkent, sorteert; ordent; faseert*; en zorgt voor *sfeer*, voor warmte.

Kille informateurs bestaan niet, zo zei de Rotterdamse informateur Rinus van Schendelen nadrukkelijk. Hun succeskans is gering. Een informateur dineert zo nodig, viert een resultaat met de betrokkenen.

Hij of zij zet deelnemers aan het gesprek bij elkaar om een compromis te bedenken, als het moet. Hij of zij komt eventueel met een eigen *compromis* dat bij voorkeur zo overkomt dat betrokkenen het gevoel hebben dat ze het zelf hebben bedacht. Een informateur moet immers steeds letten op de *steun* voor voorstellen. Hij of zij kan van alles bedenken, maar dat betekent niets als de betrokken partijen het voorstel niet wensen te dragen. Een informateur kan dus zo ver springen als de politieke partijen hem of haar toestaan te springen.

Het is een typische functie dat een zeker vermogen tot '*jezelf wegcijferen*' vereist. Het is balanceren op een koord, maar tegelijk kunt je een aantal partijen verder brengen. Je kunt en moet zelfs voor *voortgang* zorgen. Daarvan moet de informateur zich bewust zijn. Men kijkt naar de informateur als er een knoop moet worden doorgehakt.

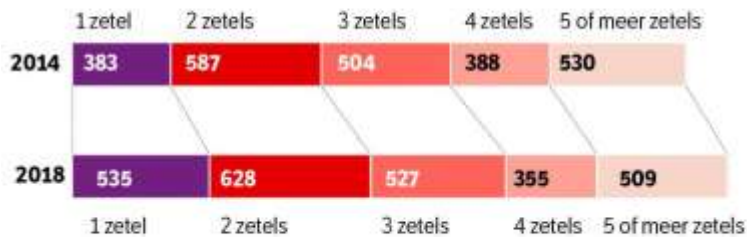
Informateurssucces is niet altijd op voorhand verzekerd, dat weten we ook wel van kabinetsformaties, maar tegelijk voelen representanten en onderhandelaars van politieke partijen wel aan dat als ze de informateur laten stranden ze veel uit te leggen hebben.

Een informateur is *betrokken* en tegelijk iemand die *van afstand* kijkt naar wat partijen wel of niet willen. Hij of zij kan voor een doorbraak zorgen door een thema te agenderen waar anderen bij weg willen blijven. Duidelijk is dat zo iemand gezag moet hebben en ook zicht moet hebben op politiek-bestuurlijke verhoudingen. Een beetje gevoel voor taal is meegenomen. Wie onderhandelt, kan met taal veel doen.

### Hoe groot zijn de partijen in de raad?

Er zijn veel meer kleine partijen in de nieuwe gemeenteraden en ook het aantal partijen per raad is toegenomen; toch is het aantal partijen dat nodig is voor een meerderheid nauwelijks veranderd.

Aantal partijen met:



### Hoeveel partijen zitten er in de raad?

Aantal gemeenten met:



NRC 290318 / EvG / Bron: Uitslagen ANP

\*In 2014 deden er 380 gemeenten mee aan de verkiezingen, in 2018 335.

## Toelichting en uitdieping

- Coalitie altijd nodig:** Na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018 moet in alle gemeenten waar een gemeenteraadsverkiezing plaatsvond, in 335 gemeenten, een coalitie van samenwerkende politieke fracties gesmeed worden. Een programmatische koers moet volgen, die bij voorkeur de gemeenteraad, groepen uit de samenleving en het ambtelijk apparaat inspireert en voor *elan* zorgt. Er moet naast de burgemeester een sterke wethoudersploeg aantreden waarvan de capabele leden een team vormen. *'Een sterk college'* is de norm. De ploeg moet kunnen rekenen op draagvlak in de gemeenteraad en een constructieve samenwerking aangaan. B&w vormen dan het college van b&w. De kernwoorden zijn dus: coalitie, koers, wethouderskeuze, sterk college. Bij voorkeur moet de nieuwe coalitie ook draagvlak hebben in de samenleving, door zich tijdens het informatieproces open op te stellen naar de samenleving. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) pleit in 2018 zelfs voor nieuwe akkoorden die passen bij nieuwe politiek. Een open houding naar de burgers is volgens de nationale adviesraad gewenst.
- Type college:** De vorming van een college van b&w, en dus van een wethoudersploeg naast de benoemde burgemeester, kan impliceren dat sprake is van een bepaald *type* college. Ik onderscheid drie typen: een afspiegelingscollege, een meerderheidscollege of een minderheidscollege. De wetgever zegt niets over wat (on)gewenst of vereist is.

Voor pakweg 1965 was vaak sprake van een college dat zoveel mogelijk een representatie in getalsmatige verhoudingen was van de totale samenstelling van de gemeenteraad. Zo een type college functioneerde in een tijd van wederopbouw en het groeien van de verzorgingsstaat. Het gemeentelijk takenpakket was nog beperkt,

evenals het ambtelijk apparaat en van polarisatie tussen politieke partijen was nauwelijks sprake. De gemeenteraad was doorgaans niet versnipperd in veel kleine fracties waardoor de 'afspiegeling' lukte. Een voorbeeld. De aanwezigheid van drie grote partijen van gelijke omvang kon in een kleine gemeente rond 1960 leiden tot een college van b&w met pakweg drie deeltijdwethouders, een wethouder van of namens elke partij, en een burgemeester. Indien een afspiegelingscollege was gevormd, was de oppositie doorgaans klein. Dat was niet altijd goed want het leidde er links en rechts toe dat de gemeenteraad de controlerende rol wat verwaarloosde. Maar tot veel aandacht in de dagbladen leidde dat niet. Wethouders maakten nog deel uit van de gemeenteraad, masseerden hun eigen fractie zo nodig tot steun. Wethouders waren slagers die het eigen vlees mee keurden. Dat mocht toen nog.

Na pakweg 1970 kwam de PvdA landelijk met het voorstel tot vorming van een programcollege; dat is een meerderheidscollege dat beschikt over een programma, een geheel van afspraken met inhoudelijke punten ter zake het beleid op het vlak van wonen, recreatie en toerisme, cultuur, ruimtelijke ordening, welzijn, onderwijs, milieu, monumentenzorg, sociale zekerheid en zo voorts. De PvdA liet dus het afspiegelingscollege als norm los. Het was de tijd van toenemende polarisatie, vooral in grote stedelijke gemeenten. Programcolleges pasten toen, althans volgens de PvdA. Sinds die jaren zeventig zijn colleges met een collegeprogramma nooit meer weg geweest, hoewel ze na 1990 niet meer zo genoemd werden. Minderheidscolleges kwamen en komen heel weinig voor, maar die ontstaan nog wel eens na het wegvallen van een of meer coalitiepartners. Voor de tijd die nog rest tot de verkiezingen laat men dan nog een minderheidscollege bestaan, dat steun krijgt van wisselende meerderheden. In de laatste fase laat men een minderheidscollege ook wel bestaan omdat het moeilijk is voor nog slechts een paar maanden een of meer wethouders te vinden.

Sinds de invoering van de dualisering in 2002 maken wethouders overigens geen deel meer uit van de gemeenteraad.

3. **Versplintering of hyperdifferentiatie:** In de periode 1960-2000 was het aantal lokale politieke democratieën met veel kleine fracties en het ontbreken van grote dominante partijen beperkt.

Na de raadsverkiezingen in 2014, waar 380 gemeenten aan meededen, was sprake van 39 gemeenten waar vier partijen nodig waren om een coalitie te vormen die op een raadsmeerderheid steunde. In 2018 vonden raadsverkiezingen plaats in 335 gemeenten. Het aantal gemeenten waarvoor weer vier partijen nodig waren bij de coalitievorming steeg licht tot 45. In een aantal gemeenten zijn vijf of meer partijen nodig: van 3 in 2014 naar 7 in 2018. In de rest van de gemeenten kan een college gevormd worden met 1, 2 of 3 partijen.

We zitten na maart 2018 met veel gemeenteraden die gemiddeld meer fracties kennen dan in 1950 of 1970 of 2000. Het ontstaan van steeds meer kleine fracties van een, twee of drie leden wordt wel versplintering genoemd. Gemeenten waar een partij de meerderheid heeft, zijn heel schaars geworden. Voorbeelden van een dominante partij zijn te vinden in Tubbergen (CDA) en Landgraaf (GBBL).

Die toenemende versplintering of fragmentatie ontstaat niet alleen in het stemhokje door de keuze van kiezers maar ook door afscheidingen 'gaande de rit' of overloopgedrag (transfer) van een raadslid naar een andere partij. Voorbeeld: Sittard-Geleen in de periode 2014-2018.

### Gemeenten met een bijzondere uitslag (die de formatie lastig kan maken)

Per gemeente de partijen en het aantal zetels



Het gemiddeld aantal partijen in de gemeenteraad na de raadsverkiezingen:  
 van 2006 bedraagt: 6.24;  
 van 2010: 6.78;  
 van 2014: 7.05;  
 van 2018: 7.63 (bron: NRC Handelsblad, 240318).

We zien een gestage toename in het gemiddeld aantal partijen in de gemeenteraden van Nederlandse gemeenten.

**Wat te denken van versplintering?**



Sommigen 'ramen' fragmentatie of versplintering als iets dat ongewenst is. Argumenten zijn daarvoor wel aan te voeren.

Een raadslid dat alleen in de raad zit kan weinig klaar maken. Raadsleden zijn met een werkdruk van 16-20 uur per week toch al druk bezet. Een eenmansfractie moet het hele veld aan beleid bijhouden. Het advies luidt vaak wel om speerpunten te kiezen, maar dan nog is het een lastig en ook eenzaam politiek bestaan.

Tweede argument: een raad met veel kleintjes heeft veel weg van een apenrots met veel apen op een kleine ruimte. Bij apen leidt drukte op een klein territorium tot bijterigheid. Zo ook in de gemeenteraad.

En een derde argument houdt in dat een landschap met veel partijen leidt tot moeilijke vorming van een meerderheidscoalitie. Een college met veel wethouders met een kleine aanstelling is moeilijk bij elkaar te houden. De gemeente Sittard-Geleen telde ooit een college met acht wethouders; een half kabinet. Ga er al burgemeester maar aan staan om daar een eenheid van te smeden en het college bij elkaar te houden.

Wat dan? Een ander frame is om de splinters te accepteren, als een gevolg van het verkrummen van de zuilen en een toename in het aantal zwevende kiezers. Als kiezers hun heil zoeken bij specifieke politieke vluchtheuvels dan is daar reden voor. Fragmentatie is, zo gezien, positief te duiden als *hyperdifferentiatie* die de maatschappelijke werkelijkheid weerspiegelt. In zo een situatie is van de nood een deugd te maken. Werk als college met *wisselende meerderheden*. Dat verlevendigt het debat ook. Was dat niet een doel achter de invoering van de dualisering? Een college dat beschikt over professionele ambtelijke voorbereiders en vaardige wethouders kan voorstellen goed verdedigen. Zo gezien, wordt het zoeken naar capabele wethouders van toenemend belang.

4. **Gevolg van versplintering: het raadsprogramma:** Sommige fracties zien dat de versplintering dan wel hyperdifferentiatie in de raad zo ver is voortgeschreden dat het verstandig is om *niet* eerst aan een college en een collegeprogramma te gaan werken, maar eerst te komen tot een *raadsbreed programma*.

Het voordeel daarvan is dat zo een programma kan ontstaan dat brede steun in de raad heeft, waarna dan wellicht een smaller college kan ontstaan waarin niet elke partij zitting heeft. Zo kan in een situatie van veel partijen in de raad toch rekening gehouden met partijen die te klein zijn om een wethouder te leveren. Zo weten de fracties van een of twee leden toch dat gepoogd wordt om hun gedachtengoed (deels) te verwezenlijken.

Dat raadsprogramma's ook daadwerkelijk bestaan en ontstaan, zien we in de praktijk terug, zoals het advies van de Raad voor het openbaar bestuur '*Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden*' toont. Deze aanpak is na de verkiezingen van 21 maart 2018 gevolgd in de gemeenten Almelo, Castricum, Zwijndrecht, Gulpen-Wittem en andere gemeenten.

#### ***Raadsprogramma van Zwijndrecht***

Toen Algemeen Belang Zwijndrecht (ABZ) in 2010 samen met de VVD winnaar werd van de raadsverkiezingen vonden de lijsttrekkers dat het anders moest. Ze hadden in de

periode daarvoor acht jaar in de oppositie gezeten. Dat was geen feest geweest. De oppositie deed er niet toe. Alle voorstellen vanuit de oppositie gingen rechtstreeks de prullenmand in. Zo wilde men niet verder. Men wilde als participant van de coalitie anderen niet zo bejegenen. Daarom ontstond het experiment om tijdens de coalitievorming te komen tot een *breed raadsprogramma*. Dat initiatief werd in 2014 herhaald. Een dergelijk raadsprogramma is niet alleen nuttig om degenen die geen wethouder in de coalitie hebben te vriend te houden maar ook een response op de toenemende versnippering in kleinere partijen. Een dergelijk raadsprogramma is bovendien te zien als een open proces waarin inwoners, organisaties en ondernemingen betrokken worden. Wat blijkt dan? Dat over vier op elke vijf onderwerpen een aanpak is te formuleren waar bijna alle partijen het over eens zijn. Over de rest kan in de raad gestemd worden.

Onderschrijft elke partij in de raad zo een raadsprogramma? Nee. Wie niet in de coalitie zit en geen wethouder levert, aarzelt misschien om zich op voorhand te binden.

Overigens waren er al gemeenteraden die in 2014 een raadsprogramma hebben vastgesteld. Ik noem Cranendonck en Veenendaal. Een deel van de gemeenteraad van Cranendonck, met name het CDA, wil ook in 2018 weer een raadsprogramma. Blijkbaar zijn er geen slechte ervaringen mee opgedaan.

### ***Wat belemmert een raadsakkoord?***

Wat een raadsakkoord kan belemmeren is het volgende.

- a) *Inhoudelijke verschillen*. Er kunnen in 2018 cruciale verschillen zijn tussen partijen die een eensgezind vast te stellen raadsprogramma belemmeren. Met name de opvattingen over de toekomst van de gemeente zullen tot verschillen van inzicht leiden. Sommige raadsleden zijn optimistisch over een programma omdat de samenwerking in de raad van Cranendonck als 'erg goed' getypeerd wordt.
- b) Een raadsakkoord biedt *geen garanties*. Wie terugkijkt naar het programma van Veenendaal, dat in 2014 is vastgesteld, ziet dat in dat programma ook aandacht is besteed aan de bestuursstijl. Helaas, het mocht niet baten want in 2016 sneuvelde juist de wethouder die voor vernieuwing wilde zorgen.
- c) Een raadsakkoord is vaak niet meer dan een *raadsagenda*. Alles wat een akkoord lijkt, moet nog uitgewerkt worden.
- d) *Verarming van het debat*. Sommigen menen dat de hang naar gezamenlijke standpunten en raadsbrede akkoorden leidt tot een verarming van het politieke debat. 'Proberen de oppositie in te pakken is de dood in de pot', meent gemeenterechtkenner D.J. Elzinga. Hij vervolgt: 'Stel je voor dat in de landelijke politiek de SP een handtekening had gezet onder het regeerakkoord van Rutte III? Dat is de bijl aan de wortel van het politieke systeem'. De kern van de afgelopen drie tot vier raadsperioden, zegt Elzinga, is 'enerzijds de versplintering van de lokale politiek, anderzijds de discussie over de vraag of gemeenten politiek willen bedrijven met een krachtige coalitie én oppositie' versus het beeld 'dat de gemeente een soort "uitvoeringskantoor" is. Bij het laatste controleert de raad het college hooguit'.
- e) *Er is een beter alternatief: het samenlevingsakkoord*. Men kan nog radicaler te werk gaan dan door een raadsprogramma op te stellen. Ga dan op zoek naar een programma dat de steun in grote delen van de samenleving heeft. In een netwerkmaatschappij van veel afhankelijkheden voor de gemeente van andere organisaties en burgers kan het van belang zijn dat andere organisaties willen

meegaan in de strategische koers van de gemeente. De gemeente heeft op meerdere terreinen niet de alleenheerschappij, niet de doorzettingsmacht. Denk aan de woningbouw en verhuur, waarin corporaties een rol spelen.

5. **Wie benoemt de wethouders:** De nieuwe gemeenteraad benoemt de wethouders na een verkiezing. Ze moeten dan wel voldoen aan wettelijke eisen. De commissie van de geloofsbrieven uit de raad ziet op een en ander toe. Dit proces is meestal een rituele dans. De laatste halve eeuw zijn op dit vlak zelden of nooit rellen te melden geweest.

Wethouders kunnen van buiten de gemeente komen of van binnen. De wet staat dat toe.

Aan het aantal wethouders is geen maximum gesteld door de wetgever maar wel aan *de formatieomvang* in termen van fte's. Het is dus mogelijk meer wethouders aan te stellen door ze in deeltijd te laten werken en zo binnen het maximum te blijven dat de Gemeentewet aangeeft. De omvang van de fte's te besteden aan een wethoudersploeg varieert al naar gelang het aantal inwoners van de gemeente die bestuurd moet worden.

Wie in een situatie van een gefragmenteerde democratie recht wil doen aan de verschillende omvang van de raadsfracties die de coalitie vormen, kan werken met deeltijdwethouders. Daar staat tegenover dat deeltijders vaak melden dat hun baan in feite toch een fulltime baan is. Besef overigens dat het voor deeltijders vaak moeilijk is om nog een betaalde functie te hebben naast het wethouderschap. Een wethouderschap in deeltijd is over het algemeen niet aantrekkelijk, tenzij men voor een functievervulling van vier dagen kiest.

6. **Toetsing van kandidaten op integriteit:** De gemeenteraad toetst, zoals gesteld, alle kandidaat-wethouders vooraf op het voldoen aan wettelijke eisen van benoembaarheid. In Limburg bestaat *daar bovenop* de afspraak tussen de commissaris van de koning (cdk) en de burgemeesters dat elke kandidaat-wethouder voor de benoeming door de gemeenteraad aan een integriteitstoets onderworpen wordt. Daarbij geldt dat de wethouders geacht worden zich te conformeren aan de *'Code voor politieke ambtsdragers'*. Sommige gemeenten hebben deze afspraak nog eens neergelegd in een reglement van orde, waardoor ook de raad gecommitteerd wordt. Deze toetsing heeft in 2017-2018 overigens tot veel commotie geleid in de gemeente Brunssum. Bij een tussentijdse coalitieswitch traden enkele nieuwe wethouders aan die een integriteitstoets doorliepen. In een door de burgemeester gevraagd (geheim) persoonlijk advies van het externe toetsingsbureau, gericht aan de burgemeester, kwam naar voren dat wethouder Palmen een meer dan gemiddeld integriteitsrisico opleverde, vanwege onder meer belangenverstremming die in het verleden naar voren was gekomen. De raadsleden kregen het geheime rapport te lezen. De coalitie negeerde echter het advies, liet wethouder Palmen zitten en daarop stapte de burgemeester op. Wat volgde was dat een waarnemend burgemeester aantrad, die accepteerde dat de gemeenteraad gesproken had.
7. **Formeren - een coalitie vormen:** Het is mogelijk om te werken aan een raadsprogramma of aan een collegeprogramma. Hoe het ook zij, op enig moment na de raadsverkiezingen moet een coalitie van partijen aantreden, die met elkaar willen gaan

‘regeren’ op basis van afspraken. Er is dan een onderscheid te maken tussen de informatie- en formatieperiode. De informatie gaat bijna altijd *vooraf* aan de formatieperiode. De informatie gaat grofweg over welke partijen gaan samenwerken (wie met wie) en wat het programma (coalitie- of raadsprogramma) wordt, de formatie gaat over de bemensing van het college, naast de zittende burgemeester, en wie welke portefeuille krijgt.

Op het Rijksniveau is er een duidelijk *onderscheid* tussen de informatie- en formatieperiode maar op het gemeentelijk niveau *gaat het een vloeiender in het ander over*.

Het komt wel voor dat partijrepresentanten na de raadsverkiezingen al min of meer starten met aan te geven, naar elkaar, wat de coalitie moet worden en wie daarin namens de eigen partij wethouder kan of moet worden. Soms komt er in de beginfase al een deal op dat vlak. Het kan ook zijn dat partijen naar elkaar duidelijk maken dat de zittende coalitie met de wethoudersploeg door kan. Dan is nog niet alles in kannen en kruiken maar moet het (in)formatieproces toch stapsgewijze en zoveel mogelijk netjes worden afgewikkeld.

Formeren is zorgen voor een coalitie maar tegelijk ervoor zorgen dat er afvallers zijn. Er moet soms een argument gezocht en gevonden worden om een partij af te laten vallen. Althans niet iedereen kan een wethouder leveren omdat de Gemeentewet qua fte een maximum stelt aan de collegeomvang. Informateurs weten dat een informatie- en formatieproces *een onprettige kant* heeft. Sommige partijen moeten teleurgesteld worden.

8. **Onderwerpen in de (in)formatie:** Er zijn op voorhand agendapunten te benoemen die in een (in)formatieproces de revue kunnen of moeten passeren. In de informatie en formatie gaat het meestal om het regelen van de volgende punten:
  - a. wie het proces leidt, of het proces geheel of gedeeltelijk in de openbaarheid plaatsvindt en wat de opdracht is voor een (in)formateur;
  - b. de opstelling van een inhoudelijk programma van de coalitiepartijen op hoofdlijnen, eventueel een raadsprogramma;
  - c. wie coalitiepartner zal zijn; de coalitiepartijen; de eventuele gedoogpartners;
  - d. hoe groot het college moet zijn: aantal posten, eventuele deeltijders?;
  - e. welke portefeuilles door wie geambieerd worden?;
  - f. wat de beoogde bezetting wordt van elke portefeuille, qua bemensing?;
  - g. of er onverenigbaarheden zijn tussen de persoon of kandidaat en een bepaalde portefeuille?;
  - h. hoe het staat met het integriteitsprofiel van elke kandidaat?;
  - i. wat de professionele, communicatieve en op samenwerking gerichte competenties zijn van de kandidaten?
9. **De grootste partij neemt het voortouw:** Het is gebruikelijk na dat de raadsverkiezingen de grootste fractie/partij het voortouw neemt om te komen tot een informatie- en formatieproces. Dat staat echter nergens in een wet, verordening of reglement. Het is een *ongeschreven regel*.

Soms wordt het initiatief van de grootste fractie genegeerd. Dat is met name zo als er sprake is van een cordon sanitair rondom de grootste partij. Een voorbeeld van de startfase was Roermond in maart 2018. Alle nieuwe raadsleden kwamen bij elkaar om te bespreken wie het proces zou gaan leiden en welke eerste stappen gezet zouden worden. In dit geval was de meerderheid van mening dat niet de eerste man van de partij LVR maar de mevr. Smitsmans van GroenLinks, lijsttrekker en wethouder, de leiding moest nemen door te gaan overleggen met elke partij afzonderlijk. De zittende coalitie, zonder LVR, liet direct weten door te willen gaan.

De voorman/ vrouw van de grootste partij kan ook, als er geen openbaar (informeel) debat van de raad plaatsvindt, informeel overleggen met andere partijen over de vraag of een informateur uit eigen gelederen naar voren wordt geschoven of iemand van buiten. Het kan ook om meerdere informateurs gaan. Voorbeeld Maastricht, waar de grootste partij in de raad Wil Rutten (voormalig gemeentesecretaris van Maastricht en algemeen directeur van de provincie Noord-Brabant) vroeg om samen met prof.dr. Rianne Letschert, rector-magnificus van de Universiteit Maastricht, de leiding te nemen. Zij werden gevraagd door het CDA, dat de grootste partij was geworden bij de raadsverkiezingen van 21 maart 2018. We spreken verderop over de informateur maar weet dan dat het er meerdere kunnen zijn.

10. **De burgemeester is geen informateur:** De burgemeester is vrijwel nergens informateur. De reden daarvoor is dat een burgemeester een eigenstandige rol in het openbaar bestuur heeft als hoeder van orde en veiligheid. En hij of zij is raadsvoorzitter en collegevoorzitter. Een burgemeester moet ten opzichte van politieke fracties tonen boven de partijen te staan. Vooral deze laatste regel bevordert niet dat een burgemeester informateur is. Er zijn overigens geen wettelijke verbodsbepalingen om de burgemeester een rol te vervullen als informateur of formateur te weigeren, maar een burgemeester moet er zelf voor waken geen partij voor het hoofd te stoten. De Gemeentewet zegt wel dat een burgemeester over een conceptakkoord gehoord moet worden. Dat is ook logisch gezien de taak op het vlak van openbare orde en veiligheid, maar ook omdat de burgemeester volgens de Gemeentewet geacht wordt te letten op de integratie van beleid.  
Een uitzondering op deze regel deed zich overigens in Rotterdam voor, waar na de dood van Fortuyn in 2002 Leefbaar Rotterdam de grootste partij werd. Burgemeester Ivo Opstelten nam toen na de gemeenteraadsverkiezingen direct de leiding. Hij wou chaos voorkomen.

Het komt overigens voor dat een burgemeester van gemeente X gevraagd wordt om informateur te worden in gemeente Y. Dat deed de burgemeester van Putten in de gemeente Barneveld (2018).

Een burgemeester treedt soms wel op als kwaliteitsbewaker van het formatieproces. Een voorbeeld is de burgemeester van Hardinxveld-Giessendam.

11. **Eisen aan een informateur:** Zijn er eisen te stellen aan een informateur of niet? Ik meen dat aan een informateur zeker eisen gesteld moeten worden hoewel dat juridisch gezien nergens staat. Op grond van gesprekken met andere informateurs en eigen ervaringen kom ik tot het volgende. Een informateur moet de Gemeentewet kennen (en de rol van

een burgemeester kennen), moet in staat zijn tot een ordentelijke werkwijze te midden van krachtenvelden (politieke partijen, ambtelijk apparaat, samenleving, media, belangengroepen, etc.), moet in staat zijn tot sequentialiteit (volgordelijk denken en werken), moet communicatieve vermogens hebben, moet een coalitieakkoord/rapport kunnen opstellen, moet gevoel hebben voor politiek-bestuurlijke verhoudingen en gevoel hebben voor sfeer, moet in staat zijn om van 'frame' (perspectief) te wisselen om zaken los te trekken, moet partijen die niet mee willen werken aan een coalitie ook laten afvallen (op zich een kunst), moet zicht hebben op hoe een functieprofiel voor een wethouderspost eruit ziet (en die eventueel laten opstellen, moet weten wat een sterk college is. Een informateur zorgt ervoor dat hij/zij zekere vrijheid van handelen heeft.

Wie worden dan extern informateur? Een eerste type is de oud-politicus die gevraagd wordt door de leidsman of – vrouw van de grootste partij. Dat kan een oud-wethouder zijn die vertrouwd is met de dossiers in de gemeente (Litjens in Horst aan de Maas) of een voormalige fractieleider die minister was en dus ook gekend is in de gemeente (Van der Laan in Amsterdam) of een lid van het parlement (Tissen in Utrecht; Van der Lee in Arnhem). Het tweede type is de voormalige gemeentesecretaris die vertrouwd is met inhoudelijke dossiers en politiek-ambtelijke betrekkingen (Lutters in Eijsden-Margraten; Rutten in Maastricht). Het derde type is een oud-burgemeester die woonachtig is in de gemeente (Mans in Meerssen). Het vierde type is de hoogleraar, die gevraagd wordt als de situatie complex is (Korsten in Den Bosch)

12. **Vrijheidsgraden voor een informateur:** Zorg dat je als informateur in de beginfase bij wijze van kennismaking spreekt met de burgemeester (die immers toch gehoord moet worden over de integratie van beleid, kwesties op het vlak van orde en veiligheid en de kwaliteit van griffie en gemeenteraad), de gemeentesecretaris (want er kan een beroep gedaan worden op medewerking van het ambtelijk apparaat; hij/zij weet ook waar nog prioriteiten bestaan of zwakke punten in het bestaande beleid), de voorzitter van de rekenkamer (een informateur moet willen weten wat in het verleden met de rapporten gebeurd is), en het hoofd financiën (want de informateur wil de financiële basis kennen en de eventuele lijken in de kast). Niet alle politieke fracties zijn doorgaans verheugd over dit soort overleg. Men vreest nogal eens dat deze functionarissen een bepaalde voorkeurscoalitie voor ogen staat. Dit bleek mij in 1998 in Den Bosch.
13. **De opdracht voor een informateur:** Wie als informateur aantreedt, krijgt doorgaans een opdracht mee. Bij voorbeeld 'om te onderzoeken welke partijen bereid zijn om een constructieve samenwerking in een coalitie aan te gaan die op een ruime meerderheid in de gemeenteraad kan rekenen, en wat de contouren zijn van die inhoudelijke samenwerking op hoofdlijnen'. Een opdracht is wenselijk en het is wenselijk dat de informateur zelf ook al de eigen mening mag geven over een conceptopdracht. Iets als een opdracht is er ook altijd op rijksniveau. Daar spreekt de Tweede Kamer over de opdracht. Die aanpak is heel aantrekkelijk omdat zo democratische legitimiteit ontstaat richting informateur. De informateur kan zich dan ook steeds verantwoorden naar de Tweede Kamer. Bij voorkeur wordt die opdracht lokaal ook gedragen door heel veel partijen en komt die opdracht van de raadsleden. Hier en daar wordt de legitimiteit lokaal bevorderd door de eerste vergadering in het openbaar te houden en via live streaming op tv uit te zenden.

14. **Werkwijze op hoofdlijnen:** Een informatie is geen kwestie van een draaiboek aflopen. Een informateur begint wel met na te gaan hoe hij/zij te werk gaat. Er moet een koers worden uitgezet, een werkplan worden opgesteld. Daartoe zal hij/zij bij voorkeur alle partijen die in de raad vertegenwoordigd zijn, op volgorde van grootte, ontvangen. Hij/zij zal ze een aantal vragen stellen. Te denken is aan de volgende vragen:
- hebt u opvattingen over de aanpak in de informatie? (openbaar of niet?; een college- of raadsprogramma?; wel of niet overleggen met organisaties, belangengroepen en burgers?);
  - wilt u als partij deelnemen aan een coalitie?;
  - uit welke partijen moet de coalitie bestaan?;
  - in geval van een programma: wat zijn de belangrijkste inhoudelijke punten die u in een akkoord opgenomen wenst te zien?;
  - in geval van bereidheid tot deelname aan een coalitie: beschikt de partij over een of meer geschikte wethouderskandidaten?;
  - hoe ziet u de volgende stap voor ogen?

Een informateur heeft ook te maken met administratieve kwesties: hij/ zij moet regelen waar hij/zij kantoor houdt; wie als secretaris optreedt; of sprake is van een post- en mailadres waar stukken heen gestuurd kunnen worden. Partijen moeten ook een aanspreekpunt en adres vermelden. Het is wenselijk afspraken te maken over wat men wel of niet via 'social media' naar buiten gaat brengen.

15. **Verkennde gesprekken:** Elke informateur ontvangt de afzonderlijke partijen. In die gesprekken komt naar voren 'wie niet met wie wil en waarom'. Hier kan gezegd worden wat soms niet in de openbaarheid mag komen. Een partij A heeft te maken met een andere partij B die een afsplitsing van A is. A wil nooit met B in een college en B niet met A. Het is ook mogelijk dat partijen een bepaalde partij, wellicht een winnaarspartij, nog niet stabiel genoeg vinden om die op te nemen in een coalitie. Daarachter kan persoonlijke animositeit schuil gaan of een machtstreven. Het is ook mogelijk dat er een verbond is ontstaan. In Den Bosch hadden in 1998 drie linkse partijen zich verknoopt ('de kabel'). Het verhaal hierachter was: als A aan de coalitie deelneemt, komt ook B en C aan boord. Deze drie samen of geen van deze. Bij het verkennen van opties kan hiermee rekening worden gehouden.
16. **Informeren is faseren:** Niet alles kan tegelijk behandeld worden. De informateur heeft op dit vlak 'informeren is faseren' een heel belangrijke rol. 'First things first'. Maar wat is het belangrijkste? We komen hier bij de creatieve kant van het informateurschap. Zorg dat je iemand hebt uit de ambtelijke organisatie, als ondersteuners, praatpaal of secretaris, die met je kan stoeien over wat de volgorde is. Besef daarbij dat je alle partijen moet informeren over de voortgang. Ze moeten weten waar ze aan toe zijn. Belangrijker nog, moeten ze een middag vrijhouden van het 'werk' omdat ze met de informateur moeten spreken of partijen die door de informateur bij elkaar gebracht worden.
17. **Wel of niet informeren in openbaarheid:** Een informateur zal altijd hebben te bepalen, meestal in overleg met de geconsulteerde politieke partijen of sprake is van een of meer ontmoetingen die in de openbaarheid plaatsvinden. Welke rol speelt openbaarheid in

de informatie? Vaak geschiedt de aftrap in openbaarheid maar meestal gaan daarna de deuren dicht.

Openbare collegeonderhandelingen, die hielden ze in Wageningen al een paar jaar. Maar belangstellenden kunnen in maart 2018 niet alleen plaats nemen op de publieke tribune, maar deze ook thuis volgen. Alle onderhandelingen zijn via live streaming te volgen. 'We willen nog transparanter zijn dan de voorgaande keren', zei fractievoorzitter van de grootste partij GroenLinks Lara de Brito in maart 2018 tegen De Gelderlander.

18. **Informereren - wel/geen debat met de samenleving:** Het is denkbaar dat een informateur zich actief of passief opstelt ten opzichte van de inbreng van problemen, uitdagingen, visies of agendapunten vanuit delen van de samenleving. Er zijn goede redenen om in de fase van het opstellen van een inhoudelijk programma met actoren uit de samenleving actief te overleggen. Een optie is een raadsakkoord met inbreng van de bevolking.

Waarom de inbreng van buiten de raad?

- a. Tal van actoren beschikken over taken, preferenties, prioriteiten, werkwijzen die een gemeentebestuur moet kennen uit een oogpunt van responsiviteit. Responsiviteit of het vermogen tot het signaleren en verwerken van wensen en eisen uit de samenleving is een eis die opgenomen is in de '*Code voor goed openbaar bestuur*'.
- b. Ten tweede, een gemeentebestuur is voor tal van zaken afhankelijk van andere actoren die ook beschikken over taken, bevoegdheden en/of middelen. Denk aan woningcorporaties. Die afhankelijkheid moet leiden tot doelbundeling en verknoping van activiteiten en middelen. Een gemeentebestuur maakt alleen weinig klaar omdat het slechts op beperkt vlak doorzettingsmacht heeft. Ergo, praat dan ook met die actoren. Je hebt ze nodig.

In de gemeente Arnhem werd in maart 2018 door de VVD in een terugblik op de verkiezingsuitslag nadrukkelijk ingezet op de wenselijkheid van akkoorden van het gemeentebestuur met de samenleving. Als voorbeeld werd genoemd een sportakkoord, een duurzaamheidsakkoord. De gemeenteraad moet volgens deze partij in gesprek gaan met burgers. Een *raadsprogramma* kan dan die input uit de samenleving opnemen. Deze fractie wees er ook op dat de wijkoverleggen voorgezet moeten worden alsmede het overleg met bedrijven. Ook D66 en de PvdA wensten allerlei input vanuit de stad te willen meewegen. Moet het dan een dichtgetimmerd akkoord worden? In Arnhem werd dat idee niet erg door partijen omarmd.

Is er ook iets dat zich hiertegen verzet? Het is mogelijk dat bepaalde politieke partijen van mening zijn dat zij weten wat goed voor de burgers is. En dat zij of andere actoren van mening zijn dat het gemeentebestuur een cockpit is, waar alles gebeurt. Die partijen hebben dan geen goede kijk op het lokaal bestuur. Bestuur volstrekt zich vaak in een netwerkcontext. Denk maar aan het netwerk op het gebied van wonen, sport, thuiszorg.

19. **Opties verkennen: het 'wie met wie' –spel:** Een van de eerste dingen die een informateur moet doen is de opties voor coalitievorming verkennen. Welke mogelijke combinaties van partijen kunnen leiden tot een meerderheidscoalitie in de raad en welke niet? Soms dient zich door de verhoudingen direct een voor de hand liggende mogelijkheid aan. Een informateur kan in zo een situatie de taak meekrijgen doelgericht



op het onderzoeken van die mogelijkheid af te gaan. Denk aan Roermond in maart 2018, waar de grootste partij, de LVR, direct afviel. Vaak ligt het echter moeilijker. In Den Bosch had ik in 1998 maar liefst vijftien mogelijkheden om een meerderheidscoalitie van vijf of meer partijen te vormen. Minder dan vijf was voor het verkrijgen van een serieuze meerderheidscoalitie niet mogelijk. Het is aan de informateur om deze opties in kaart te brengen en na gesprekken te laten zien welke opties allemaal afvallen. *Formeren is ook laten afvallen*. Dat kan gecommuniceerd worden. Soms moet er even stap voor stap gewerkt worden. Het is ook mogelijk om het lijstje met opties even ‘in de la’ te laten.

20. **Alternatieven in kaart of snel op het doel af:** Een aangezochte informateur treft een situatie aan van verkozen raadsleden van verschillende partijen. Wat doet een informateur dan: snel de meest voor de hand liggende coalitie beproeven, waarbij een partij nog kan proberen te schermen met andere mogelijkheden, of stapsgewijze allerlei alternatieven laten afvallen om uiteindelijk bij de meest waarschijnlijke en meest kansrijke uit te komen? Informateur Hans Wiegel werd in 2018 informateur in Den Haag. Hij ging direct op het alternatief af: groep De Mos (8 zetels), VVD (7), D66 (6) en GroenLinks (5). Hij ging dus met de grootste partijen aan de slag vanuit de veronderstelling *‘ik hoop dat u elkaar wat gunt en dat we kunnen spreken van onderling vertrouwen’* (De Volkskrant, 29 maart 2018). Wiegel representeert hier de informateurs die snel op hun doel afgaan. Die mogelijkheid dient zich echter niet altijd aan, zoals de volgende complexe casus illustreert.

In Den Bosch was de situatie in 1998 dat er al een programma was vastgesteld dat brede steun had, maar door ziekte van een raadslid en een overloopsituatie ten aanzien van een ander raadslid dreigde de kleine raadsmeerderheid te vervallen. Er moest een aantal maanden na de raadsverkiezingen opnieuw gezocht worden naar een coalitie met draagvlak in de raad. Over programmapunten hoefde niet meer gesproken te worden. Het was dus een *reparatieproces*. Met een heel nuttige secretaris toog ik aan het werk. Een partij die qua zetelaantal echt een krachtige positie had, ontbrak. Er waren in totaal vijftien mogelijkheden om tot een meerderheidscollege te komen. We konden wel denken dat bepaalde combinaties moest afvallen maar in werkelijkheid moest dat stap voor stap als een logisch gevolg van de informatie naar voren komen. De *kunst van het laten afvallen* dus. Uiteindelijk kwam een variant van vijf partijen uit de bus.

Fig. 1: Kansrijke meerderheidscoalities in Amsterdam per 28 maart 2018 volgens informateur Van Poelgeest

Alternatieve combinatie	GroenLinks (10 zetels)	D66 (8)	VVD (6)	PvdA (5)	SP (3)	PvdD (3)	Overige Lijsten (zetels)
a	x	x		X	x		
b	x	x			x	x	
c	x		x	x	x		
d	x		x	x		x	

In Amsterdam heeft de winnende partij GroenLinks oud-wethouder Maarten van Poelgeest aangezocht als informateur. De oud-wethouder sprak met elk van de twaalf partijen in de raad. Deze representanten schreven hem hoe het verder moest. Daarop volgde een verslag waarin vier kansrijke coalities naar voren kwamen. GroenLinks kreeg de vraag voorgelegd welke coalitievariant de partij als eerste verkend wilde zien.

Varianten met de Partij voor de Dieren lijken onzeker omdat deze partij vier voorwaarden heeft gesteld, zoals 'niet bouwen in het groen' en een verbod op het afschieten van damherten in de Amsterdamse Waterleidingduinen.

21. **De keuze van partijen of het programma:** Een penibele kwestie in de (in)formatie is of het de onderhandelende partijen primair gaat om opname in een coalitie als zodanig, of om toetreding als de personele bezetting bevalt, of gaat het erom of de inhoud van het coalitieprogramma aanspreekt. Soms gaat het heel erg over de 'poppetjes'. Dan wordt een wethouder te dominant geacht. Of de bestuursstijl spreekt niet aan. Of de wethouder trekt alle publiciteit naar zich toe. Of met de wethouder is moeilijk samen te werken.

In 1994 was in Heerlen aan de orde of de twee cerberussen Hub Savelsbergh (CDA) en Jos Zuidgeest (PvdA) samen in een coalitie zouden kunnen zitten zonder voortdurend te strijden om de politieke macht. Het bleek te kunnen omdat ze op het beslissend moment elkaar een post gunden: de een bezette financiën en de ander stadsontwikkeling. In de volgende periode bleek dat ze de samenwerking in stand konden houden al werden ze op persoonlijk vlak 'geen vrienden voor het leven'.

Een actuelere casus betreft de gemeente Vaals. In 2018 wilde het CDA gaan samenwerken met twee lokale lijsten (V&O en Lokaal). Deze drie partijen wilden praten over het coalitieprogramma. De consequentie was dat de twee lokale lijsten afscheid namen van de coalitiepartner PvdA. De representant van het CDA verwoordde het zo: *'We hebben geprobeerd het goed te verwoorden: onze profielen op wethoudersgebied kwamen niet overeen'*. Dat is hetzelfde als zeggen dat er geen plek meer in het college is voor wethouder R. Kersten van de PvdA. Het CDA gaf de voorkeur aan J.P. Kompier van Lokaal boven Kersten. Volgens de CDA-woordvoerder speelde ook mee dat de PvdA geen voorstander is van invoering van gratis parkeren. De PvdA repliceerde met het zure commentaar dat Lokaal de grootste verliezer was en dat het CDA daarmee in zee wilde. Deze casus laat zien dat de kwestie van 'personele bezetting en programmatische keuze' gelijk op liepen. Wie wethouder wordt is dus zeker geen *restpost*. Dat blijkt eigenlijk bij heel veel (in)formatieprocessen.

22. **Informereren impliceert een conceptprogramma opstellen:** Naast het houden van gesprekken is het belangrijk te werken aan een conceptprogramma. Hier speelt *de stoplichtvraag*. Deze vraag impliceert het nagaan: a. waar liggende overeenkomsten tussen partijen? (groen licht); b. waar zijn partijen het niet eens? (rood licht); c. waarover liggende standpunten verschillend (oranje)? Voor de informateur is vervolgens aan de orde om te bezien of datgene waarover men het eens is goed kan worden opgeschreven, wordt onderbouwd en eventueel uitgewerkt. Er kan uiteraard worden doorgesproken over waarover verdeeldheid heerst. Het kan van belang zijn om te bezien of als men van mening verschilt over de doelstellingen men het toch eens kan worden over een plan of instrument.

Na een verkenning kan duidelijk worden of er bezuinigd moet worden of niet. Als dat het geval is, kan het nodig zijn om te achterhalen welke taken en posten op de begroting zich meer of minder lenen voor ombuigingen. Daartoe kan een informateur via de burgemeester en gemeentesecretaris opdracht geven aan het ambtelijk apparaat om een verkenning te plegen van de medebewind/autonomiekenmerken op alle

beleidsterreinen. Deze operatie is een keer uitgevoerd in Zaanstad. Die vergde meer dan een paar weken.

Het is mogelijk om in een programma een algemene formulering op nemen met een ombuigingsdoelstelling, waarbij de uitwerking later geschiedt. Het hangt ervan af hoe snel het apparaat kan werken en hoe urgent het ombuigingspunt is, ook in de ogen van de politieke fracties.

Neem het punt van de gemeente als rijksloket. De gemeente is voor pakweg 70 procent van de taken en veel budget afhankelijk van de rijksoverheid. Het Rijk vraagt gemeenten taken uit te voeren in medebewind en financiert. Dan moet je als informateur natuurlijk weten hoe dat loopt en wat zich hier nog aan fricties aandient. Denk daarbij aan de decentralisatie op het vlak van het sociaal domein.

23. **Samenwerkingsverbanden voeren wellicht een deel van het programma uit:** Een informateur moet proberen zicht te krijgen op het geheel van samenwerkingsverbanden, zoals intergemeentelijke diensten, en de eisen die van daaruit op gemeenten afkomen. Dat is vooral ook nodig omdat tal van wensen uit de wensenlijst van politieke partijen die in een coalitieakkoord een plek vinden, juist in de toekomst opgepakt dan wel uitgevoerd moeten worden door actoren als bij voorbeeld een intergemeentelijke sociale dienst, een huisvuilophaaldienst, een regionale ombudsman. Een informateur kan daarom spreken met de gemeentesecretaris (die zicht heeft op al die verbanden) en eventueel ex ante ook de uitvoerbaarheid van een inhoudelijk akkoord laten beoordelen.
24. **Uitvoerbaarheidstoets:** Een informateur moet zich houden aan de *'Code voor goed openbaar bestuur'*. Dat houdt in dat een informateur niet onrealistische doelstellingen en/of een inhoudelijk programma ten tonele moet voeren als een mooi resultaat dat partijen bereikt hebben, dat vervolgens stuit op een muur van onbegrip bij uitvoeringsorganisaties of anderen. Doe tijdig een toets op de implicaties in financieel, juridisch en ander opzicht en confronteer zo nodig de onderhandelaars nog eens met wat eerder afgesproken werd. Deze opstelling is alleen mogelijk als de informateur over groot gezag beschikt en zich niet laat opjagen door de tijdfactor.
25. **Wat een informateur nog meer moet doen:** Een informateur heeft niet alleen van doen met het bij elkaar brengen van partijen die een verbond willen aangaan omdat ze goed kunnen samenwerken en vertrouwen in elkaar hebben. Een informateur moet ook partijen laten afvallen, zo dat de andere partijen dat accepteren.
26. **Macht:** Een informateur moet er altijd rekening mee houden dat de machtsverhoudingen een rol spelen in het beraad en wie wat gedaan krijgt. Een piepkleine partij kan gemist worden om een meerderheid te krijgen en te houden in de gemeenteraad. Maar let wel, een kleine partij kan juist ook belangrijk zijn om zo te symboliseren dat het de grootste partijen niet zonder meer om macht te doen is. Het gevolg kan zijn dat een kleine partij niet zomaar van de onderhandelingstafel weggestuurd moet worden.

27. **Sfeer en gunfactor:** Een voorbeeld van een onderhandeling waar sfeer een rol in speelde, betreft Heerlen, 1994. Ik was toen informateur. Het CDA heeft verloren maar de vraag is welke portefeuille het CDA gaat claimen. De oude vos Savelsbergh (intussen overleden) trekt consequenties uit de verkiezingsuitslag, een nederlaag, en kiest voor het CDA Financiën, niet Stadsontwikkeling. Dat verrast. Er gaat een siddering door de zaal. De PvdA met leidsman Jos Zuidgeest als eerste onderhandelaar wil niet de gevolgen van de verkiezingsnederlaag – de partij is gehalveerd - aanvaarden door grote bescheidenheid. D66 en de VVD dingen met hem mee om de felbegeerde post van Stadsontwikkeling. Zuidgeest laat fijntjes weten: *‘jullie hebben elk drie zetels en wij als PvdA vier zetels. Dat is nog altijd meer dan jullie zetelaantal’*. Na diverse onderonsjes, onder meer op Paasmaandag 4 april bij Zuidgeest thuis, buigen de nieuwelingen voor de starre houding. Het bier had goed gesmaakt ‘bij Jos thuis’. Zuidgeest krijgt Stadsontwikkeling, want hij wil zijn visie op de stadsontwikkeling afmaken. Zuidgeest belooft te werken aan goede verhoudingen, want in de vier jaar daarvoor had Zuidgeest steeds aanvaringen met Savelsbergh. Het CDA bleek nu in de onderhandelingen ruimhartig. Er was zoiets als de gunfactor. Les: het is belangrijk dat een informateur oog heeft voor sfeer, sfeer bevorderend optreedt als het moet en ook oog heeft voor de gunfactor.
28. **Naar raadsbrede akkoorden:** Er wordt in 2018 wel gesproken over ‘het nieuwe (in)formereren’. Dat houdt een ontwikkeling in naar de inzet van een externe informateur (een trend uit de jaren negentig van de vorige eeuw), een start van het proces van coalitievorming in de openbaarheid (voorbeeld Wageningen), het zoeken naar een raadsbreed programma (voorbeeld Zwijndrecht) en het zoeken naar een verbinding met burgers, andere (semi-)overheidsorganisaties en bedrijven in de vorm van een ‘samenlevingsakkoord’ en zo mogelijk afzonderlijke akkoorden op het vlak van onder andere wonen, sport, duurzaamheid, klimaat. Met een terreingebonden akkoord symboliseert een gemeentebestuur dat het de kennis en preferenties van andere organisaties wil benutten en de verbinding van doelen, middelen en doorzettingsmacht nodig heeft om wat te bereiken in netwerkcontexten waar de afhankelijkheden groot zijn.

Gemeenten als Almelo, Kaag en Braassem, Etten-Leur, Leiden, Oude IJsselstreek en Utrechtse Heuvelrug werken evenals Zwijndrecht met raadsbrede akkoorden. Cranendonck is een voorbeeld van een gemeente met een samenlevingsakkoord, waarin sprake was van inbreng vanuit de samenleving.

29. **De informateur zorgt voor beweging:** Het komt uiteraard voor dat partijen een inbreng leveren en een standpunt innemen bij coalitiebesprekingen dat niet te verzoenen is met dat van andere partijen. Wat dan te doen? De partij weigert in te binden. In dat soort gevallen kan de informateur een keuze maken die een argument kan zijn voor de partij met het eigenstandige standpunt ‘om te gaan bewegen’. Dat is dus een belangrijk moment. Een informateur moet soms kiezen, soms ook onder omstandigheden dat hij/zij de afloop niet helemaal kent, bij voorbeeld omdat de onderhandelaars van de eigenzinnige partij zich moeten bezinnen. Wie als informateur geen moed heeft om te kiezen moet dit werk niet doen. Zoals eerder gesteld, kan het beschikken over een meedenkende secretaris een goede sparring partner zijn voor het overwegen van dit soort beslissingen.

30. **Delegaties onderhandelen:** Een informateur kan met verschillende verrassingen te maken krijgen. Een zo 'n punt is de omvang van de delegatie die komt deelnemen aan het beraad. Tijdens een bepaalde bespreking maakte een partij duidelijk steeds met drie personen te willen deelnemen aan een proces onder mijn leiding terwijl de afspraak was dat twee personen het maximum zou zijn. De partij persisteerde. Ze slaagde er niet in intern tot een keuze te komen. Dat is toen opgelost met de afspraak dat een persoon slechts als bijzitter zou deelnemen en niet het woord zou voeren. Andere partijen stemden daarmee in.
31. **Het motto en de toonzetting:** Elke regeerakkoord op rijksniveau krijgt een motto mee. Waarom op lokaal niveau niet? Een informateur kan erover nadenken. Een akkoord wordt wellicht ook voorafgegaan door een preambule, een verhaaltje dat de inleiding is op het onderhandelingsresultaat. Dat is geen onbenullig punt. De preambule moet de goede toon kennen. Om deze preambule te kunnen schrijven moet de informateur onthecht zijn. Hij of zij moet zich in het gedachtengoed van de schragende partijen kunnen verplaatsen, in de ideologie. Hou er rekening mee dat bij elke achterban aan de orde is of men zich kan herkennen in het akkoord. En daarbovenop geldt: bevat het akkoord de goede toon vanuit het perspectief van actoren in de samenleving? Is dit akkoord wat Weert, Amstelveen of Groningen juist nu nodig heeft?
32. **Niet afraffelen:** Daarmee is wel duidelijk dat de informatie een gevoelig proces is dat tal van valkuilen kent. Neem er de tijd voor. Denk niet dat een akkoord een zaak is van enkele bijeenkomsten en klaar is Kees. Van de andere kant zijn er wel informateurs die van tempo houden. De achtergrond daarvan is dat teveel traagheid ook bij deelnemende partijen leidt tot een te grote kans op wikken en wegen of heroverwegen.
33. **Risicomaatschappij:** Het in beton gegoten coalitieakkoord is op zijn retour. Het maakt links en rechts plaats voor raadsbrede akkoorden en zelfs voor een akkoord met de samenleving. Maar dan is nog steeds sprake van het beeld van de gekende en stabiele samenleving. In werkelijk heeft een akkoord maar tijdelijk werking omdat besturen vaak vol verrassingen zit. Dat zijn 'events', niet voorziene gebeurtenissen. Daar komen dan andere onvoorziene omstandigheden bij. Bestuurders en burgers leven in een *risk society*. Dat betekent dat er tal van ingrepen van buitenaf kunnen inwerken op een akkoord. De Europese Unie kan Nederland ertoe brengen veel asielzoekers op te nemen. Statushouders moeten een plek hebben om te wonen. Moeten die woningen nog gebouwd worden? De bal dan maar op de stip van een ander speelveld leggen? Besturen kan bestuur met verrassingen worden (management by surprise) door een plotseling opduikend financieel echec van een samenwerkingsverband, rellen, rampen, gijzelingen, aardbevingen, branden, hoog water, stroomstoringen, dierziekten, problemen in de voedselveiligheid, cybercrime, huiselijk geweld, terugkeer van jihadgangers, terrorisme, incidenten. Deze gebeurtenissen en omstandigheden kunnen een lokaal coalitieakkoord snel obsoleet maken. In Groningen weten ze dat. Wat dan? Bij voorkeur hebben de coalitiepartijen vol onderling vertrouwen een zodanig verbond gesloten hebben dat ze een procedure hebben om zo nodig op terug te vallen.
34. **Een informateur komt en gaat:** Dat is een betrekkelijk veilige situatie voor partijdelegaties die deelnemen aan onderhandelingen. Ze hebben in de toekomst geen

last meer van een informateur. Ik heb meegemaakt dat nadat ik de persconferentie had afgesloten en het werk erop zat de handen konden worden geschud. 'Klaar is Kees'. Dat was het dan. Men keek niet meer naar je om. Hou daar rekening mee. Een informatieperiode dient er niet voor om levenslang durende vriendschappen te smeden.

### Samenvatting

Na de gemeenteraadsverkiezingen begint het proces, dat te boek staat als informeren en formeren. De grootste in de gemeenteraad vertegenwoordigde lokale politieke partij (qua zetelaantal) neemt traditioneel het initiatief tot een verkenning van een coalitie van in de raad vertegenwoordigde partijen, die op draagvlak in de gemeenteraad kan rekenen. Er volgt een programma en de wethoudersposten en portefeuilles worden verdeeld. Niet alles bleef echter zoals het was. Al in de jaren negentig van de vorige eeuw raakt incidenteel '*het nieuwe (in)formereren*' in zwang. Een externe informateur werd in huis gehaald om het proces van coalitievorming en programmering van de koers onafhankelijk te begeleiden. Bij voorbeeld in Heerlen en Den Bosch. Die aanpak greep meer en meer om zich heen. Inmiddels is in grofweg een derde van alle gemeenten een informateur ingeschakeld. Meestal is dat iemand die boven de partij gaat staan en via faseringen, verkenningen, gesprekken en 'disciplineringsmaatregelen' bevordert dat de partijen in een goede sfeer zelf naar een resultaat toewerken dat de vorming van een 'coalitie' heet. Daar blijft het niet bij. Hier en daar is de coalitievorming in de openbaarheid gestart doordat elke partij in alle openheid ging aangeven in welke richting de verkiezingsuitslag wees. Toen bleek dat links en rechts de oppositie genegeerd werd en gefrustreerd vier jaar tussen verkiezingen in de raad zat, werd gezocht naar verdere verandering van de coalitievorming. Die ontwikkeling liep uit op raadsbrede programma's. De informateur bleek zo nog meer nodig. Die ontwikkeling werd toegejuicht omdat zo ook gesymboliseerd werd dat elke raadslid een aandeel kon hebben in de koers van raad en college. Die ontwikkeling naar raadsbrede programma's in voorhoedegemeenten als Zwijndrecht werd gekritiseerd door critici die houden van stevige raadsdebatten en kritisch tegenwicht tegen een college. Deze critici willen geen softe houding tegenover het college, ze willen tegenwicht.

Daarmee zijn we nog niet klaar met '*het nieuwe (in)formereren*' want er is ook nog zoiets als het gemeentecentrische denken waarmee afgerekend moest worden. Een coalitie of raad kan wel wat willen en kan heus wel een paar zaken zelfstandig regelen en uitvoeren, maar moet gevoed worden door de samenleving. Hier en daar werden programma's dus *samenlevingsprogramma's*, met aanzetten naar en uitwerkingen in de vorm van een sportakkoord, woonakkoord of duurzaamheidsakkoord. Het voordeel daarvan is dat de gemeente ook partners uit (semi)overheid en daarbuiten kan charteren waarvan ze toch afhankelijk is bij de uitvoering van beleid. Er is zoiets als de netwerkmaatschappij en het beleidsnetwerk. Lokale kennis moet benut worden. Kortom, een verbinding tussen van elkaar afhankelijke organisaties op het gebied van sport, duurzaamheid, wonen en de andere velden is bittere noodzaak. Een ontwikkeling die aansluit op de trend van 'government' naar 'governance'.

'*Het nieuwe (in)formereren*' leidt dus tot de introductie van a) de externe informateur bij de coalitiebesprekingen, b) een meer openbare start van die besprekingen, c) nadenken over raadsbrede programma's als antwoord op versnippering in de raad en een gefrustreerde oppositie, en d) meer verbinding met de samenleving. Hier en daar zijn er ook experimenten om de selectie van wethouders te professionaliseren.

Externe informateurs blijken toegevoegde waarde te leveren. Of colleges gevormd door informateurs langer zitten, stabiel zijn en succesvoller zijn qua effectiviteit en legitimiteit weten we niet. Er zijn wel indicaties dat een raadsbreed programma een stapje op weg is naar serieus omgaan met raadsleden die geen deel uitmaken van coalitiefracties. In principe moet daarvoor overigens een raadsprogramma geen breekijzer hoeven te zijn.

## Literatuur

Adviesbureau Kennisland, *Het nieuwe bestuurlijk stelsel van Amsterdam is een kat in de zaak*, 21 maart 2018.

Bouwmans, H., De kwaliteit van een sterke, gezaghebbende gemeenteraad, in: Reynaert, H. (red.), *Lokale besturen in de Lage Landen*, Vanden Broele, Brugge, 2018, pp. 57-84.

Graaf, P. de, Den Haag heeft Wiegel, Zwijndrecht doet het met z'n allen, in: *De Volkskrant*, 29 maart 2018.

Kessens, H., B. Litjens en I. Pröpper, *Onderzoek onder 200 fractievoorzitters over het formatieproces en de rol van de burgemeester*, NGB, Vught, 15 febr. 2006.

Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.

Korsten, A., De lokale formateur bij bestuurlijke coalitievorming: in: Derksen, W. (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG, Den Haag, 1998, pp. 87-101.

Korsten, A., *Meer versplintering na raadsverkiezingen*, 5 maart 2010, [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) (downloads) (verkort in: De Limburger, 16 maart 2010).

Korsten, A.F.A. en J.F. Schrijver, *Binnen en buiten de lijntjes – Naar een ander regeerakkoord?*, 7 september 2016, [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) onder downloads.

Korsten, A.F.A. en J.F. Schrijver, *Het regeerakkoord in een vervlochten bestuur – Beter omgaan met grote maatschappelijke vraagstukken bij de opstelling van een regeerakkoord*, 3 maart 2017, [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) onder downloads.

Korsten, A.F.A., *Wat is een goede gemeenteraad?*, 2016. [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl) dan onder Downloads.

Schreuder, A., In de raad wil iedereen elkaar te vriend houden, in: *NRC Handelsblad Online*, 28 maart 2018.

Schulz, M. en P. Frissen, *Politieke fragmentatie*, NSOB, Den Haag, 2017.

Provincie Noord-Brabant, *Toekomstgids voor Brabantse gemeenten*, Den Bosch, 2018.



## Vragen en antwoorden

### *1. Na de gemeenteraadsverkiezingen breekt een periode aan waarover de wetgever niet veel heeft vastgelegd. Klopt dat of niet?*

Dat is juist. Het is een beetje een vage periode tussen de gemeenteraadsverkiezingen en de installatie van een nieuwe college met wethouders. 'Vaag' verwijst naar het bestaan van 'ongeschreven regels', zoals ten aanzien van wie na de verkiezingen bij de coalitiebesprekingen het voortouw kan nemen.

### *2. De periode van collegevorming is volledig openbaar omdat openbaarheid een belangrijk principe is uit de 'Code voor goed openbaar bestuur' of toch niet openbaar?*

Tijdens de periode van collegevorming moet iemand de leiding nemen. Soms geschiedt de aanwijzing van zo iemand en de formulering van de contouren van een opdracht nog wel in een openbare raadsbijeenkomst. Maar de eigenlijke besprekingen vinden vaak niet in de openbaarheid plaats; ze zijn achter gesloten deuren. Niet alles is openbaar. Dat is ook wel begrijpelijk, want een informateur zal niet altijd met het collectief van partijen spreken of zal niet willen dat de broedende vogels gestoord worden. Ook bij een kabinetsformatie vinden de meeste ontmoetingen achter gesloten deuren plaats. Dat is een geaccepteerde werkwijze.

### *3. Gaat het bij de coalitiebesprekingen en de collegevorming om het programma of niet? Moet een informateur vooral inzetten op het programma of niet?*

Collegevorming is niet alleen een zaak van ideeënpolitiek, van een programma voor de ontwikkeling van de gemeente formuleren. De collegevorming gaat ook over mensen, over een burgemeester die een team moet vormen met de wethouders. Niet iedereen wil en kan met iedereen samenwerken. En het gaat over macht: wie krijgt hoeveel wethoudersposten?

### *4. Wat doet een informateur?*

Een informateur zoekt naar partijen die samen 'een sterk college' kunnen vormen dat over 'voldoende draagvlak' beschikt om een constructieve relatie met de gemeenteraad en de samenleving te hebben. En zoekt dus ook naar partijen die daarin niet passen en moeten afvallen.

Een informateur stelt zich ook de stoplichtvraag: in welk opzicht bestaat er inhoudelijke overeenstemming over voornemens, voorstellen en doelstellingen tussen partijen (groen licht), in hoeverre is er enige overeenstemming maar geen unanimititeit (oranje) en in hoeverre is er stevige verdeeldheid (rood licht)?

### *5. Er wordt wel gezegd dat informeren en formeren ook faseren is. Is dat juist?*

Dat is juist. Niet alles kan tegelijk. Het kan zin hebben om in de besprekingen eerst het laaghangend fruit te plukken. Dat betreft die zaken eerst behandelen waarover snel



overeenstemming bereikt kan worden. Dat geeft dan alvast een oogst en het is dan mogelijk om de moeilijke kwesties tot het laatste te bewaren. Wie zo insteekt in het proces toont de coalitie te willen, laat zien dat de wil er is om 'eruit te komen'. Als de meest complexe zaken direct benoemd en gearpkeerd kunnen worden, kan dat een voordeel zijn.

#### *6. Wat is een belangrijke wenselijke karaktertrek van een informateur?*

Een externe informateur moet enig benul hebben van de kenmerken van de gemeente en van wat er speelt of dat zich snel eigen kunnen maken. Daarom treedt nog wel eens een breed gerespecteerde oud-wethouder aan. Een informateur moet ook boven de partijen staan. Dat laatste is heel belangrijk.

#### *7. Moet een informateur ook kennis hebben van het gedachtengoed van de grootste partij?*

Moet de informateur zelfs bij voorkeur uit 'het eigen nest' komen? Het komt wel voor dat een gevraagde informateur meer dan redelijk vertrouwd is met het gedachtengoed van de grootste partij in de raad. Maar met de selectie van zo een persoon moet de grootste partij oppassen. Immers, de grootste partij moet niet het zichtbare etiket krijgen van triomfgedrag. Het verdient geen aanbeveling om een te markante persoon te vragen uit de eigen kring die een eventuele triomfhouding accentueert.

#### *8. Moet een informateur boven de partijen staan of niet?*

Een belangrijke regel voor een informateur is dat die altijd boven de partijen hoort te staan en zich in elk van de partijen kan verplaatsen. Hij heeft een voorkeur voor een coalitie die een grote kans maakt op het leveren van een sterk college dat de rit kan uitzitten, maar geen voorkeur voor het toetreden en afvallen van een de partijen. Hem of haar is het primair te doen om een constructief team zonder brokkenmakers te formeren.

#### *9. Is een informateur onafhankelijk?*

Een informateur hoort boven de partijen te staan. Die houding is slechts mogelijk als een informateur zich onafhankelijk opstelt, niet gebonden is. Een echte onafhankelijke buitenstaander kan bijzonder gewenst zijn als de verhoudingen en betrekkingen binnen de raad en tussen personen verstoord is.

#### *10. Heeft een informateur ondersteuning nodig of kan hij of zij de klus wel alleen klaren?*

De ervaring leert dat een informateur altijd een secretaris nodig heeft. Dat is niet alleen iemand die kan werken aan de voorbereiding van afspraken, de logistiek, de relatie met de pers en eventuele vragen richting ambtelijk apparaat kan uitzetten maar ook iemand die vertrouwd is met de verhoudingen in de raad en op kan treden als 'sparring partner' van de informateur. De secretaris kan werken aan het verslag of compromissen voorbereiden.

#### *11. Is een burgemeester werkelijk monddood tijdens het informatieproces of niet?*

Een burgemeester is niet de functionaris die na de raadsverkiezingen het proces van coalitievorming, het opstellen van een programma, de verdeling van portefeuilles en de selectie van wethouderskandidaten opstart of begeleidt. Het zijn de politieke partijen die aan zet zijn en die dat doorgaans ook wel willen weten. Maar de burgemeester behoort wel geconsulteerd te worden vanwege zijn eigenstandige wettelijke rol op het vlak van 'orde en veiligheid', zijn verantwoordelijk voor de integraliteit van beleid en zijn rol als belangrijk aanspreekpunt voor burgers en de rol als burgermoeder of -vader. Soms geschieden de contacten van de burgemeester met de onderhandelende partijen op subtiele wijze doordat

de leider of leiders van de grootste partijen een gesprek aanzwengelen met de burgemeester en samen met de informateur in gesprek gaan. Er bestaan op dit vlak ook wel varianten. In Den Bosch was burgemeester Mikkers de opvolger van burgemeester Rombouts. Mikkers had de raad beloofd na 100 dagen met een notitie te komen met eerste opgedane indrukken. Deze belofte deed de burgemeester gestand maar hij verstrekte het verslag ook aan de informateur. In een brief vraagt hij onder meer aandacht voor ambities van de gemeente als provinciehoofdstad, voor orde en veiligheid en speciaal voor ondermijning.

### *12. Wanneer is de informateur klaar?*

Een informateur is klaar als de partijen die de informateur aan het werk gezet hebben vinden dat die klaar is.

Meestal is dat het geval als er daadwerkelijk een coalitieakkoord ligt tussen partijen die willen samenwerken, als er een inhoudelijke koers is vastgelegd (die wellicht later nog uitgewerkt wordt als het college eenmaal aan de slag is), als er een overeenkomst is over de aantallen wethouders per partij, de portefeuilles verdeeld zijn en er geen belemmeringen zijn over wie kandidaat zal zijn voor welke post. De informateur zal een verslag publiceren dat voorgelegd kan worden aan de gemeenteraad, alvorens de kandidaat-wethouders gepresenteerd zijn en de benoeming door de gemeenteraad plaatsvindt. Het is aan de raad of die in een raadsvergadering de informateur als speciale gast wil ontvangen en er een debat kan plaatsvinden over het akkoord (en over gemaakte keuzen, beloofde uitwerkingen, consequenties voor de meerjarenbegroting). Die aanpak kan bij voorbeeld plaatsvinden op de manier zoals de Tweede Kamer dat doet.

### *13. Is de sfeer alles in een (in)formatieproces?*

Er wordt wel gezegd dat sfeer alles is. Het eerste was Hans Wiegel wilde doen als informateur in Den Haag in maart 2018 was: zorgen voor sfeer omdat je dan snel tot zaken kunt komen. Als de sfeer goed is en er is vertrouwen dan gun je elkaar ook wat. Dat was de ervaring uit de besprekingen die Wiegel en Van Agt hadden gevoerd bij de kabinetsformatie die niet leidde tot het tweede kabinet-Den Uyl. In de verkiezingscampagne kan het er hard aan toegegaan zijn. Wellicht vlogen de verwijten over en weer. Na de verkiezingen zitten de overwinnaars daar doorgaans niet mee maar de verliezers kijken met een zuur gezicht. Het is nodig dat er dan een afkoelingsperiode optreedt, dat er gekoerst wordt op verzoening en verbinding. Een informateur moet daar oog voor hebben. Die moet de sfeer bevorderen. Daarvoor zijn bepaalde momenten meer geschikt dan andere. Op tijd de taart op tafel als er resultaat geboekt is.

### *14. We lezen nog niet veel over verbeteringen in de selectie van wethouders. Kan die selectie wel verbeteren?*

In Zwijndrecht zijn de wethouders in 2014 op een speciale manier geworven. Elke partij mocht kandidaat-wethouders noemen die zwaartepunten of speerpunten uit het raadsprogramma zouden kunnen trekken. Denk aan thema's als de zorg, veiligheid of leefbaarheid. De raad benoemde een sollicitatiecommissie met een lid per partij, de griffier en een externe adviseur. Het werk van deze commissie leidde tot de keuze van vier wethouders van vier partijen. Deze wethouders werden meer op kwaliteit en vakkennis voorgedragen dan op partijlidmaatschap en politieke kleur. Ze werden meer dan in het verleden gezien als bestuurders namens de gehele raad dan als partijlieden. De patstelling tussen coalitie- en oppositiepartijen werd zo doorbroken. Het college ging werken met

wisselende meerderheden. Een coalitiepartij mocht dus soms ook gewoon tegen zijn. Opmerkelijk is geweest dat deze nieuwe werkwijze goed gevallen is in de samenleving.

### *15. Zijn er nadelen aan een raadsbreed programma?*

Een raadsbreed programma is niet altijd concreet genoeg volgens critici. In een bepaalde politieke partij kan dan gejammerd worden dat er onvoldoende concrete resultaten voor de eigen partij instonden.

### *16. Je leest tegenwoordig veel over integriteit. Kunnen zich op dit vlak bij de aanstelling problemen voordoen?*

Het antwoord is ja maar er is bezinning op het antwoord nodig. In 2014 werd de Seniorenpartij in Maastricht, na de raadsverkiezingen, de grootste partij die in de gemeenteraad vertegenwoordigd was. De leidsman van deze partij vroeg mevr. Penn-Te Strake, toen procureur-generaal bij het Openbaar Ministerie, om de besprekingen als informateur te leiden, om te komen tot een coalitieakkoord en een wethoudersploeg. Zij aanvaardde deze taak. Dat haar man O. Penn voorzitter was van de Seniorenpartij bleek geen enkele belemmering te zijn in de ogen van andere partijen en de journalisten. Geen integriteitsprobleem dus, te meer daar een vergoeding niet ter sprake was en Penn – Te Strake zelf geen lid was van welke politieke partij dan ook. Van elkaar de bal toespelen was verder geen sprake. Dat mw. Penn-Te Strake eerder in de Maastrichtse veiligheidsdriehoek had geparticipeerd, werd niet als een belemmering gezien.

Tweede voorbeeld. In 2018 won PRO Gulpen-Wittem de verkiezingen. Deze partij onder aanvoering van Marion van der Kleij, werd met vijf zetels de grootste partij in de raad. M. Rompen werd als informateur aangezocht om de coalitiebesprekingen te leiden. Die bleek directeur in de gemeente Maastricht en tevens echtgenoot van beoogd wethouder Van der Kleij (voorheen namens GroenLinks in de raad). Wat daarvan te vinden? De keuze van een gemeentelijke professional valt toe te juichen, zo viel te beluisteren, maar een sterke persoonlijke band kan ook de zorgvuldigheid van het proces in de weg staan. Het formeren kan nu ook thuis aan de keukentafel geschieden, hoorde je. Durven andere partijen zich te verzetten? Het bleek van niet omdat het hun positie aan de vergadertafel van de informateur zou kunnen schaden. De voorman van beoogd coalitiepartner Balans zag geen bezwaren. Anderen merkten op dat er geen bezwaar was zolang de informateur geen vergoeding vraagt.

### **De auteur**

Prof.dr. A. (Arno)F.A. Korsten is honorair hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht. Tevens emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de open Universiteit. De auteur was informateur in Heerlen, Den Bosch en Maasdriel. Lid van een visitatiecommissie die Groningse steden visiteerde. Was lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), een adviesorgaan voor regering en parlement. Was ook bestuurslid van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek (NKWP) en van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB). E-mailadres: [afa.korsten@planet.nl](mailto:afa.korsten@planet.nl).