

Tips voor de lokale (in)formateur

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

09 04 2018



De externe lokale (in)formateur is 'in'

In grofweg een derde van alle gemeenten is een externe (in)formateur 'van buiten' het lokale politieke circuit aangesteld na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018. Denk bij voorbeeld aan Den Haag, Arnhem, Sittard-Geleen.

Toch kan dat actuele feit op het verkeerde been zetten. Ik ben zelf veel eerder al een paar keer extern informateur bij gemeentelijke coalitievorming geweest, in 1994 en 1998. En ik sprak later met andere externe lokale (in)formateurs, (ex-)burgemeesters, (ex-)wethouders en raadsleden uit gemeenten waar een informateur 'van buiten' actief was en bekeek onderzoek naar dit fenomeen van (in)formateur. Dat levert de volgende tips op voor externe lokale (in)formateurs en voor lokale politici die zo een type 'functionaris' willen aanstellen.

Waarom tips?

Omdat er te leren valt van ervaringen die (in)formateurs hebben opgedaan en omdat er lokaal ook te leren is van de gegroeide praktijken op nationaal niveau. Een goede externe lokale (in)formateur is een professional en geen knoeier.

Heb ik zelf succes gehad en recht van spreken?

Het is me twee keer, toen het gewenst werd, gelukt om tot een coalitie te komen: in Heerlen (1994) en in Den Bosch (1998). Dat lag natuurlijk niet primair aan mij maar meer aan de wilsvorming bij betrokken partijen. In beide gevallen moest een coalitie gevormd worden die bestond uit vijf partijen. Dus echt klein waren die colleges toen niet.

De opdracht in de gemeente Maasdriel (2010), mijn derde gemeente, was de opstelling van een rapport van de informateurs De Cloe en Korsten over 'het weer op de rails krijgen van het gemeentebestuur'. In 2010 was de commissaris van de koningin van de provincie Gelderland Clemens Cornielje mede-opdrachtgever voor ons werk. Ons rapport is 'van kافت tot kافت' overgenomen door de gemeenteraad van Maasdriel. Een wethouder werd gevraagd

afscheid te nemen (gelukt) en een wethouder van buiten werd aangesteld (ook gelukt). Om maar een paar feiten te noemen. Het heeft Dick de Cloe als waarnemend burgemeester in het kielzog van ons rapport overigens nog wel wat werk gekost om met het rapport aan de slag te gaan.

Tot welke tips kom ik?

1. **De start.** Een externe (in)formateur begint, nadat hij gevraagd is, met een kennismakingsrondje met de fractieleiders. In die kennismaking moet ook een ontmoeting opgenomen zijn met de burgemeester van de betrokken gemeente, de gemeentesecretaris en de griffier. Een kwestie van wellevendheid, maar ook nuttig want de burgemeester moet gehoord worden in het kader van de collegevorming, onder meer omdat de burgemeester tot taak heeft om de integratie van beleid in het oog te houden. Zoals de Gemeentewet stelt.
2. **Afstand houden en toch ook niet.** Hou er rekening mee dat de onderhandelaars van politieke partijen het niet op prijs stellen dat de (in)formateur te 'close' is met de burgemeester of gemeentesecretaris. Beïnvloeding van de (in)formateur wordt doorgaans ongewenst geacht. Men wil niet dat iemand een voorkeur voor een bepaalde coalitie van partijen uit of voor bepaalde wethouders.
3. **Basisafspraken en voorzieningen.** Zorg als externe lokale informateur voor een rechterhand, dus voor iemand die de lokale politieke situatie van haver tot gort kent, de spelers kent, je ondersteunt, je kan behoeden voor valkuilen en kan meedenken over te zetten stappen. Regel direct een locatie waar de informateur kantoor houdt en regel een zeker budget waarover je zelf kunt beslissen (reis- en verblijfkosten; huren catering; etc.). Regel vervolgens ook hoe om te gaan met de pers.
4. **Bericht- en verslaggeving.** Waar valt voor politiek geïnteresseerde burgers kennis te nemen van de voortgang die een (in)formateur boekt? Een van de eerste dingen die geregeld moeten worden, zeker in geval van een grotere gemeente en enige te verwachten complexiteit in de coalitievorming, is de informatieverstrekking via (pers)media. Een informateur geeft weliswaar niet dagelijks verslag per post, e-mail of via social media, maar moet nadenken of er berichten gaan verschijnen op een eigen (tijdelijke) website of op andere wijze. Intranet en/of internet? Regel het beheer van een website. Deze afspraken moeten gecommuniceerd worden met de opdrachtgever(s). De concept-afspraken kunnen eerst besproken worden met fractieleiders van alle in de raad vertegenwoordigde partijen.

Een website kan een veel te zwaar middel zijn. Of zoiets nodig is, heeft te maken met de werkwijze en de vraag of een (in)formateur begint met werken aan een (al of niet beoogd) raadsbreed inhoudelijk programma-akkoord, waarover burgers ook een zegje mogen doen.

5. **Wel/geen vergoeding?** Het werk van een externe lokale informateur is, althans in 2014, in twee derde van de gevallen vrijwilligerswerk. Het werk wordt in grotere gemeenten doorgaans tegen vergoeding gedaan.

6. **Redenen voor aanstelling van een externe (in)formateur.** De belangrijkste redenen om een externe (in)formateur aan te stellen zijn:
- a. een verkiezingsuitslag waarbij de omvang van partijen dicht tegen elkaar aan ligt (blijkbaar noopt zo een situatie tot extra aandacht voor gevoeligheden en wordt zorgvuldig opereren gevraagd);
 - b. verstoorde politieke verhoudingen in de raad tussen fracties en/of personen (verhoudingen die als het even kan moeten normaliseren);
 - c. het voorzien van moeizame coalitievorming vanwege inhoudelijke verschillen van optiek of toekomstbeeld tussen partijen;
 - d. de wenselijkheid van een ordentelijk procesverloop.

Met de komst van een (in)formateur wordt erop gehoopt

- dat onafhankelijkheid in het procesverloop van coalitievorming ontstaat;
- dat sprake is van openheid dan wel vertrouwelijkheid, waar nodig;
- dat besprekingen zakelijk zijn en er ook voortgang wordt geboekt.

7. **De zoektocht.** Aan de komst van een externe (in)formateur gaat een (korte of langere) zoektocht vooraf. Daarbij wordt veel betekenis toegekend aan (bewezen) ervaring bij kandidaat-(in)formateurs in het politieke handwerk, aan de beschikbaarheid van communicatief vermogen en invoelingsvermogen, aan het vermogen om systematisch te werken en aan het vermogen complexiteit terug te brengen tot overzichtelijke proporties. De overwegingen hebben direct van doen met wat van een informateur verwacht wordt en wat de algemene kenmerken zijn. Van de in 2014 gekozen externe (in)formateurs had ongeveer een derde elders ervaring opgedaan als burgemeester, en ruim een derde als wethouder. Vaak is het zo dat men een kandidaat al eens ontmoet moet hebben. Velen die de kwaliteiten hebben, worden het dus nooit.

8. **Typering van het (in)formateurswerk.** Het werk van de externe informateur wordt wel gezien als het *'afpellen van een ui'*: wie wil met wie; wat zijn kernpunten; en wat zijn *'no go areas'*.

Ik zou het iets anders willen zeggen: het werk van een informateur van buiten bestaat uit een **opdracht** om te **verkennen** wie met wie een coalitie wil vormen en met wie niet, de opstelling van een coalitieakkoord of raadsbreed akkoord of een combinatie. Verkennen betekent peilen, knopen ontrafelen, overzichten maken van overeenkomsten en verschillen, chemie proberen te bereiken, voorstellen ontlokken of zelf een voorstel formuleren, concluderen, vastleggen, vervolgstappen zetten die ook gedragen worden. Dat allemaal in een constructieve sfeer. Representanten van onderhandelingsdelegaties kunnen in grotere gemeenten in groepjes aan het werk gezet worden, maar meestal hebben deze representanten de tijd er niet voor om zelf stukken te schrijven. Raadswerk is iets dat men doorgaans naast een hoofd baan verricht. En er is altijd hulp in te roepen van ambtenaren ook al staat coalitievorming in het teken van het *primaat van de politiek*.

9. **Breed of smal?** Het werk van een (in)formateur 'van buiten' kan breder of smaller zijn. Soms wordt het werk van een informateur afgesplitst van dat van een formateur maar

vaak doet een informateur bijna al het werk, dus ook dat van een formateur. Dan gaat het niet alleen om

- a. de vorming van een coalitie van partijen, en
- b. de opstelling van een coalitieprogramma, maar ook om
- c. de (concept)toedeling van wethoudersposten met een bepaalde omvang aan partijen (die recht doet aan de verkiezingsuitslag),
- d. de bepaling van de portefeuille-inhoud, en
- e. een voorstel voor de bezetting van de wethoudersposten.

Het is mogelijk dat een informateur 'van buiten' beperkt van start gaat, maar dat de opdracht en taak, onder invloed van de bereikte resultaten en draagvlak, verlengd wordt.

10. **Gevraagd worden.** Uit onderzoek weten we dat het meestal de fractievoorzitter van de grootste fractie is die de externe lokale informateur suggereert en vraagt. Het komt echter ook voor (zoals in Heerlen in 2018) dat de fractievoorzitter zelf (intern) informateur wil zijn. Dat kan vooral dan als de grootste partij een voortzetting wil van de zittende coalitie en van de door die coalitie al ingezette inhoudelijke lijn. En die partij die lijn denkt te kunnen realiseren. Soms is de verkiezingsuitslag ook slechts een marginale afwijking van de bestaande verhoudingen.
11. **Niet op de tast werken?** Een externe (in)formateur kiest een werkwijze, doet het informateurswerk en brengt verslag uit aan de opdrachtgever. De opdrachtgever is de gehele raad, een raadsmeerderheid of het geheel van fractieleiders (al of niet verenigd in het raadspresidium).
12. **Typering van een (in)formateur als procesbegeleider.** Het werk van een externe (in)formateur als verkenners is onderdeel van wat wel gezien wordt als een procesbegeleider. Een externe informateur brengt als procesbegeleider lijn in een proces van coalitievorming. Hij of zij is de spil. Discipline aanbrengen in het proces leidt tot het sorteren van taken, het organiseren van inlichtingen en informatie (wat willen partijen nog weten van ambtenaren?), het faseren en uitvoeren van taken die samenhangen met coalitievorming.
13. **Stap voor stap.** Een externe (in)formateur moet bij lokale coalitievorming stap voor stap werken. De informateur bevordert een *systematische werkwijze* waarbij een stap logisch voortbouwt op het bereikte. Wat een informateur doet, moet uit te leggen zijn. Een informateur is geen goochelaar of tovenaars.
14. **Rollen vervullen.** Binnen de rol van procesbegeleider bij coalitievorming zijn meerdere rollen te onderscheiden. Te denken is aan: a. facilitator; b. inhoudelijk verbinder (compromissen bouwer; creativiteit aanjager); c. adviseur. Deze drie rollen zijn niet limitatief. Hier en daar kan die ook conflictoplosser zijn.
15. **De taakvervulling.** De taak van een externe (in)formateur is doorgaans wel duidelijk, maar een informateur heeft desondanks tamelijk veel vrijheid van handelen. Het is dan juist zaak om bij de les te blijven en niet zijwegen in te slaan. Ga niet als extern informateur particuliere opvattingen botvieren over wat in een programma moet staan,

maar kijk wat partijen ieder voor zich en gezamenlijk willen. Een overzicht presenteren van overeenkomsten en verschillen tussen partijen die eventueel tot een coalitie kunnen toetreden, is daarom nuttig. Een informateur mag daar conclusies uit trekken, maar moet die terugleggen bij de leiders van de partijdelegaties.

16. **Wel en geen politieke kleur.** Een (in)formateur heeft weliswaar kenmerken, is vaak lid van een politieke partij, maar moet op het moment van aanstelling de politieke kleur vergeten. Hij of zij staat *boven de partijen*. Een informateur die aan het werk is, is kleurloos maar kan wel goed kleuren herkennen. Een informateur moet namelijk in staat zijn om de inhoud en achtergrond van voorstellen van verschillende politieke partijen te begrijpen en te verwerken in een conceptprogramma. Die kwaliteit kan van pas komen als een preambule geschreven wordt voor een coalitieprogramma, waarin (voor de achterban) naar voren moet komen dat 'er voor elke partij' iets herkenbaars in het programma zit.
17. **Het proces een zetje geven.** Stel dat het gaat om te komen tot een programmakkoord. Het is niet zo dat een externe informateur passief bij besprekingen zit omdat hij een platform schept en procesbegeleider is. Er zijn informateurs die ook inhoudelijke creativiteit kunnen tonen of bevorderen met een eigen idee of concept. Of ze kunnen bevorderen dat werkgroepen ontstaan van ondersteuners van de fractieleiders, die op een compromis of een creatief voorstel gericht zijn. Of ze laten ambtenaren op hun verzoek vertellen welke keuzeruimte er in een groot project nog is om 'bij te buigen'.
18. Luisteren hoe anderen denken en wat anderen willen. De informateur is niet te dominant. Luisteren is een kerntaak van de informateur. De informateur bemiddelt, verbindt en brengt verder, zo dat betrokkenen het gevoel hebben dat ze het zelf gedaan hebben.
19. Bij een informatie gelden (informele) **spelregels**, die deels voortkomen uit landelijke ervaringen bij kabinetsformaties. Daartoe behoort het voeren van afzonderlijke gesprekken naar volgorde van grootte van de partij in de gemeenteraad. En daartoe behoort een afspraak over de maximale omvang van de delegatie van onderhandelingspartners.
20. **Het voor de hand liggende doen?** De trechteraanpak behoort tot de mogelijkheden: van breed naar smal werken.

Het is aannemelijk dat een informateur van buiten ermee begint om te onderzoeken of rondom de grootste partij of partijen een coalitie kan worden gesmeed. Als iets lukt of niet lukt, moet dat altijd verklaard of uitgelegd worden. Zijn er eenmaal enkele partijen die samen over een raadsmeerderheid beschikken, dan is vervolgens de mogelijkheid van een programma-akkoord te verkennen.

21. **Partijen kiezen of werken aan een programma?** Eerst zoeken naar een inhoudelijk akkoord of eerst naar partijen die zich willen verbinden? Het is mogelijk om eerst te spreken over een inhoudelijke koers: waar moet het heen met de gemeente? Zet eerst een gewenste toekomstrichting neer en kiest dan de coalitie die dit programma wil

oppakken. Een informateur ‘van buiten’ kan moeilijk beginnen met coalitievorming (selectie van partijen die een verbond willen aangaan) als er geen beeld bestaat van de gewenste koers van het gemeentebestuur en waar het met de gemeente heen moet. Het is overigens denkbaar om ‘haasje over’ te spelen. Eerst een beeld van de gewenste partners, dan naar de inhoud.

22. Een informateur heeft in **beginsel geen last** van partijen die met elkaar nog een appeltje te schillen hebben of die nog iets willen afrekenen. Het kennen van oude pijnpunten of fricties kan overigens van groot belang zijn.
23. Schep **chemie** en een **goede sfeer**. De informateur van buiten moet altijd oog hebben voor een positieve sfeer tussen partijen die in de besprekingen betrokken zijn. Een goede sfeer is in het begin al nodig omdat zo moeilijke onderwerpen of taboes later makkelijker bespreekbaar worden. Een goede sfeer mondt uit in het vieren van een tussen- of eindresultaat.
24. Een informateur moet partijen **uit de campagnestand** halen. Dat is makkelijker als er in de campagne geen groot onderwerp is geweest dat de partijen verdeeld hield, zoals eerder de bouw van het Spuiforum in Den Haag. In een campagne worden verschillen tussen partijen benadrukt, bij coalitievorming gaat het erom om te verbinden, om de overeenkomsten te zien, om eruit te komen.
25. Vaak willen meer **partijen deel uitmaken van de coalitie dan nodig is**. Dat deed zich in Heerlen (1994) en Den Bosch (1998) voor. Hou er als informateur rekening mee dat tal van partijen hun best zullen doen om deel uit te maken van een coalitie en college. Als velen willen deelnemen, moeten er ook partijen tijdens de besprekingen afvallen. Het is een kunst om een argument te vinden voor afvallen en niemand hard te laten vallen.
26. **De wetgever**. De wetgever heeft nergens bepaald of en zo ja, welk coalitieakkoord nodig is. Alles wat coalitiepartijen aanstaat en voldoende wordt geacht, is voldoende.
27. De **reikwijdte** van een coalitieakkoord dat geen lijst met actiepunten bevat, en waarvan de gevolgen niet financieel doorgerekend zijn, zal beperkt zijn. Maar ook tijdelijke binding heeft nut en kan vertrouwen laten groeien.



28. Een coalitie wordt niet alleen op de proef gesteld door de verwachte of onverwachte consequenties van een coalitieakkoord, maar mede door de opstelling van de centrale overheid en onverwachte (meer of minder ingrijpende) **disruptieve** gebeurtenissen en omstandigheden die samenhangen met de *‘risicomaatschappij’*. Besturen is ook **omgaan**

met verrassingen, zoals met opdrachten die de rijksoverheid geeft, plotseling opdoemende financiële tegenvallers, uit de rails gelopen projecten, gevolgen van klimaatverandering of aardbevingen, alsmede rampen, rellen, incidenten, terrorisme, cybercrime, integriteitsproblemen, huiselijk geweld, vraagstukken van dierenwelzijn en voedselveiligheid, etc..

29. **Wat alleen de (in)formateur zeggen kan.** Soms is een wethouder ongeschikt. Het werk van een (in)formateur kan er ook in bestaan om een discrete stap te zetten die niet in een rapport verschijnt of in een persbericht. Dat zijn handelingen die alleen werken omdat een (in)formateur van buiten komt en ook weer gaat. Hij of zij kan dingen zeggen tegen een of meer personen die anderen misschien wel denken maar niet kunnen zeggen. De (in)formateur geeft een goed bedoeld advies, dat als het goed gaat door een persoon wel begrepen wordt. Een zittend wethouder vragen niet langer wethouder te willen zijn, kan mede aanvaard worden als tegelijk gezegd wordt 'maar we regelen een mooie afscheidsreceptie voor jou'.
30. De informateur komt en gaat en is weer **snel vergeten**. De gemeenteraad en de fracties nemen het heft weer in handen.



31. Hoe lang duurt het werk van lokale collegevorming dat de (in)formateurs met de fracties verrichten? Een externe lokale (in)formateur doet gemiddeld een dag of veertig over het werk van coalitievorming. De vorming van een kleine coalitie vergt minder dagen dan een grotere coalitie die uit meer partijen bestaat. Voor een coalitie van twee partijen zijn wel gemiddeld 36 dagen geteld, voor een coalitie die uit drie fracties bestaat 38 dagen, voor een coalitie van vier fracties 43 dagen, voor een van vijf fracties staat 46 dagen en een uit zes fracties 52 dagen.



De auteur

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is honorair hoogleraar bestuurskunde aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht. Emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit.

Was acht jaar lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Trad ook op als adviseur voor colleges en gemeenteraden.

Schreef tal van boeken en artikelen over lokaal, provinciaal en nationaal bestuur. Zoals *'Onder burgemeesters'* (Uitgeverij Boom/ Lemma). En *'Sterke colleges'* (Uitgeverij Reed Elsevier).

E-mail: afa.korsten@planet.nl.