

Leer- en inspiratiesessie Anders Formeren

Vrijdag 9 juni 2017, van 13.30-16.00 uur

Verslag: Rob van der Eyden

Dit is een verslag van een eerste sessie over 'anders formeren', over collegeprogramma's en formatieprocessen in gemeenten. Het was een leerzame sessie. Dit verslag zien we als een gezamenlijk werk-document en vormt input voor een verkenning waar de ROB mee bezig gaat. Ook willen de deelnemers nog een vervolgsessie organiseren met een bredere groep. Doel is uiteindelijk om nieuwe gemeentebesturen te prikkelen om het formatieproces en het collegeprogramma in 2018 een keer anders aan te pakken.

Tijdens de bijeenkomst vooral de ervaringen in Kaag-Braasem, Oude IJsselstreek en Utrechtse Heuvelrug besproken.

Voor meer input en/of informatie: robvandereyden@sociocratie.nl / jornt.zuylen@vng.nl

Deelnemers

Gemeente Amersfoort	<ul style="list-style-type: none">• Esther Lans (griffier)
Gemeente Utrechtse Heuvelrug	<ul style="list-style-type: none">• Frits Naafs (burgermeester)• Walter Hooghiemstra (griffier)
Gemeente Kaag-Braasem	<ul style="list-style-type: none">• Karin van der Pas (griffier)• Karin van der Kaaden (fractievoorzitter CDA)
Ervaringen uit Oude IJsselstreek	<ul style="list-style-type: none">• Jeroen van Urk (griffier in 2014, nu niet meer)
Gemeente Heerhugowaard	<ul style="list-style-type: none">• Bert Blase (burgermeester)
TSG / Sociocratisch Centrum	<ul style="list-style-type: none">• Rob van der Eyden
VNG / Democratic Challenge	<ul style="list-style-type: none">• Jornt van Zuylen
Raad voor het openbaar bestuur	<ul style="list-style-type: none">• Yolanda Adel• Ajeh Zarrinkhameh

Op initiatief van de werkgroep 'formereren in co-creatie' van Code Oranje¹ ism Democratic Challenge is op 9 juni gesproken over verschillende manieren om een collegeprogramma te maken en het formatieproces vorm te geven. Betrokkenen bij gemeenten zijn gevraagd om hun ervaringen 3 jaar geleden te delen met als doel om elkaar te inspireren, ervan te leren en uiteindelijk kennis/lessen over te brengen.

Eerste constatering: we hebben geen totaaloverzicht / gegevens over hoe er in Nederlandse gemeenten geformeerd wordt en hoe collegeprogrammas worden opgesteld. Hoe vaak het 'anders' gaat. En hoe dat dan gaat. Dit is een eerste poging met een kleine groep gemeenten. Die groep is tot stand gekomen via de eigen netwerken. Het zou goed zijn om meer inzicht in te krijgen in ervaringen bij een grotere groep.

Doel formatieproces

Tijdens de landelijke bijeenkomst van Code Oranje op 9 maart 2017 is verkend wat het eigenlijke doel van de formatieperiode is in het Nederlands politiek bestel, waarin coalitievorming na de verkiezingen gebruikelijk (volgens velen noodzakelijk) is. Coalitievorming is overigens niet wettelijk geregeld en ook geen staatsrechtelijke noodzaak. Maar in ons politiek bestel, met meerdere partijen, is het in gebruik geraakt met het oog op 'bestuurbaarheid', het oplossen van heikele vraagstukken en toedeling van macht. In de Nederlandse traditie is het ook HET moment van het politieke primaat, waarin een georganiseerde meerderheid van de politieke vertegenwoordigers richting geven aan het beleid.

Knelpunten van 'traditioneel' formeren

In de ontstane gewoonte van coalitievorming en van kabinetsformatie zijn ook ongewenste effecten opgetreden. Denk aan coalitiepartijen die zich 'gesloten' opstellen richting de andere partijen (en die de macht onder elkaar verdelen), maar ook aan te gedetailleerde afspraken die in de uitwerking een rigide korset blijken te vormen. Denk ook aan de geringe transparantie in de totstandkoming van een dergelijk akkoord. Maar, misschien wel bovenal: het feit dat het een proces is dat zich louter afspeelt in het domein van de politieke partijen, zonder dat de samenleving (en de kiezer) hierin een rol vervult.

Begin formatieproces

Veelal wordt het bekend worden van de uitslagen van de verkiezingen als het beginpunt van de formatie gezien. Met het initiatief veelal bij de lijsttrekker van partij, die in de verkiezingen de meeste stemmen / zetels heeft gekregen. De ervaringen in de Utrechtse Heuvelrug laten zien dat de start van het formatieproces al ruim vóór de verkiezingen kan liggen: met het bespreken en eventueel al vaststellen van de manier waarop – na de verkiezingen - invulling gegeven zal worden aan de

¹ De werkgroep bestaat uit Bert Blase, Rob van der Eyden, Walter Hooghiemstra, Ellen Steijvers, Jeroen van Urk en Jornt Zuijlen

formatie. In de Heuvelrug zijn - op initiatief van de Bruggenbouwers² en in overleg met de burgemeester - anderhalve maand vóór de gemeenteraadsverkiezingen de lijsttrekkers van alle politieke partijen bijeen gekomen om een procesvoorstel van de Bruggenbouwers voor de invulling van het komende formatieproces te bespreken. In Kaag en Braassem is – op initiatief van de PRO als winnaar van de verkiezingen - pas na de verkiezingen het gesprek over de vormgeving van het formatieproces op gang gekomen. In Oude IJsselstreek was sprake van een groeiproces sinds 2008, dat na een raadsnotie van de twee grootste partijen in 2014 uitmondde in een procesakkoord van alle lijsttrekkers voor gekanteld gemeentebestuur.

Fasen in het formatieproces

1. Definiëren proces ontwerp: hoe en met wie gaan we formeren?
2. Agenderen: benoemen van thema's die in het programma aan bod moeten komen (obv verkiezingsprogramma's door de griffier, eventueel aangevuld met raadpleging van de lokale samenleving)
3. Procesmatige, inhoudelijke en/of financiële uitwerking van de verschillende thema's
4. Besluitvorming: formele vaststelling van het programma in de gemeenteraad
5. Bemensing: aanstellen van bewindspersonen / wethouders die leiding zullen geven aan (delen van) het programma

Initiator 'anders formeren'

Uit het bovenstaande blijkt ook al dat het initiatief tot 'anders formeren' van verschillende kanten kan komen: vanuit de samenleving (Bruggenbouwers in Utrechtse Heuvelrug), vanuit een politieke partij (een zeer gedreven lijsttrekker van de nieuwe lokale partij PRO in Kaag en Braassem, met sterke campagne gericht op participatie) en vanuit de gemeente zelf (gemeenteraadsfracties ondersteund door de driehoek bgm-gs-griffier zoals in Oude IJsselstreek).

Aanleiding / doelstellingen anders formeren

- In Utrechtse Heuvelrug: ³"Hugo Prakke, gemeenteraadslid, beschreef de doelstellingen van deze nieuwe aanpak destijds als volgt: 'In de eerste plaats willen we als gemeenteraad werken op een manier die stimuleert tot grotere betrokkenheid van de inwoners, ondernemers, organisaties en andere deelnemers, zo vroeg mogelijk in het proces. Daarnaast streven we naar efficiëntere besluitvorming en zoeken we, als gemeenteraad, naar de mogelijkheid om vroeg in het proces grenzen te stellen en de taken aan de burgemeester en wethouders toe te wijzen. Wij willen een veel flexibeler procedure voor de behandeling van beleidsthema's, waarin we ieder onderwerp behandelen in de stappen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.'"

² Een groep inwoners die in 2013 op uitnodiging van burgemeester Naafs met [aanbevelingen](#) zijn gekomen voor vernieuwing van de lokale democratie.

³ Uit [Essay](#) in Binnenlands Bestuur 'Verbinden werkt beter'.

- In Kaag en Braassem zat de aanleiding vooral in de frustratie over het traditionele onderscheid tussen coalitie en oppositie en de gedreven lijsttrekker van PRO, die al tijdens de campagne veel aandacht gaf aan participatie en democratische vernieuwing. PRO wil “de gemeente teruggeven aan onze 25.000 betrokken inwoners en geen besluiten nemen óver, maar mét de inwoners van Kaag en Braassem. Dat doen we door het leuker en makkelijker te maken om je te verdiepen in besluitvorming. Ook wil PRO dat de rol van de gemeente verandert: de gemeente maakt beleid in hoofdlijnen, de details vullen we in met de lokale samenleving (bewoners, bedrijven en instellingen) waar het om draait.” Alle andere deelnemende partijen bij de verkiezingen hadden ook vergelijkbare ambities met betrekking tot participatie in hun verkiezingsprogramma’s staan en zijn op basis daarvan mee gegaan in het initiatief vanuit PRO.
- In Oude IJsselstreek was de aanleiding een uitvoerige gespreksronde van de gemeenteraad met het maatschappelijk middenveld (onder leiding van raadsleden en begeleid door Marcel Boogers/Joop Hofman) over de vraag welk soort gemeentebestuur er bij de gemeenschap past. Dit leidde na de verkiezingen tot een procesakkoord om met samenlevingspartners de aanpak van een aantal benoemde maatschappelijke vraagstukken te bespreken en af te spreken. De kracht in de samenleving is daarin als uitgangspunt benoemd, omdat veel gemeentelijke taken niet goed zijn uit te voeren zonder de inbreng en inzet van burgers, bedrijven en beroepskrachten: “Zij weten wat nodig en nuttig is, wat ze zelf afkunnen en hoe de gemeente van betekenis is om te voorkomen dat gemeenschappelijke behoeften niet vervuld worden of mensen tussen wal en schip komen”.

Belangrijke ingrediënten van ‘andere’ formatie-aanpak

- Kaag en Braassem: Ontwikkelen tot regiegemeente, Participatie aan de voorkant met passend vergadermodel (Beeldvorming / Oordeelsvorming / Besluitvorming), Hoofdlijnen voor de politiek / invulling door inwoners, Breed draagvlak in de raad (geen coalitie/oppositie); uitgangspunten (visie) en hoofdlijnen opgenomen in raadsprogramma; waar we het niet over eens waren, kwam niet in programma (bleek ook valkuil); ook de beoogde invulling van participatie tijdens de raadsperiode is opgenomen in het raadsakkoord (vraagstuk hierbij is nog de rolverdeling tussen raad en college bij raadplegen van de lokale samenleving).
- Heuvelrug: programma met alle partijen in de raad vastgesteld, niet op basis van een meerderheidsbesluit in de gemeenteraad, maar met alle in de raad gekozen fracties. Tussentijds is een concept van het raadsprogramma gepubliceerd. Vervolgens konden inwoners tijdens een openbare bijeenkomst met raadsleden en ambtenaren in gesprek over verschillende inhoudelijke beleidsthema’s in het programma. De verzamelde input heeft geleid tot 52 bijstellingen in het programma. Het raadsprogramma is vervolgens op basis van consent⁴ door (alle fracties in) de raad vastgesteld. Daarmee maatschappelijk raadsakkoord? Alle bijeenkomsten waren openbaar (weinig bezocht). Akkoord bevatte zowel een inhoudelijke, procesmatige als financiële uitwerking. Ook hier is een paragraaf opgenomen participatie / de inwoner centraal (met gezamenlijke verantwoordelijkheid van college en raad voor het bewaken hiervan). Succes van

⁴ Dit betekent dat, na een uitvoerige deliberatie en uitwisseling van argumenten, geen van de fracties een overwegend en beargumenteerd bezwaar meer had.

deze formatieaanpak kan niet los worden gezien van onderliggende cultuur van samenwerken (in de raad en tussen raad en college). Dat vergt doorlopende aandacht. In de periode voor de formatie is ook een bestuurs- en managementfilosofie opgesteld over de manier waarop college, politiek, ambtelijke organisatie en de samenleving met elkaar willen samenwerken.

- Zwijndrecht: lijkt op Heuvelrug, maar dan met open sollicitatie voor de wethouders
- Papendrecht: lijkt op Kaag- en Braassem, maar dan openbaar
- Alblasterdam: coalitie heeft een maatschappelijk akkoord opgesteld: partijprogramma's aangevuld met input vanuit de samenleving.
- Oude IJsselstreek: sterke nadruk op procesafspraken (hoe gaan we met elkaar om) vastgelegd in een procesakkoord van alle raadsfracties.

Hoe zijn de thema's vastgesteld die in de formatie aan bod zouden komen?

- Papendrecht: Inventarisatie van de partijprogramma's door de griffie, aangevuld met uitvraag bij de samenleving via internet door de informateur (250 reacties).
- Heerhugowaard: raadsvoorstel om in 2018 ook op thema te kunnen kiezen (roept de vraag op wie het primaat heeft: de politiek of de samenleving? Of is het geen of/of, maar en/en?)
- Oude IJsselstreek: op basis van het verslag van de gespreksronde van de gemeenteraad met het maatschappelijk middenveld en de verkiezingsprogramma's.
- Bespreking van verschillende vormen van input uit de samenleving ophalen, riep de vraag of het dan nog zinvol blijft dat alle politieke partijen eerst zelf een verkiezingsprogramma opstellen. Eerste stap kan zijn om eerst met de lokale samenleving een Inspiratieagenda op te stellen voor de komende raadsperiode, eventueel als input voor lokale verkiezingsprogramma's. Agendacommissie vanuit de samenleving?

Wie had in welke fase welke rol in deze aanpak (vanuit politiek, ambtelijke organisatie en samenleving)?

- Kaag en Braassem: Politiek: eens worden over uitgangspunten, schrijven raadsakkoord, sollicitatieprocedure collegeleden; Ambtelijke organisatie: ondersteuning in schriftelijke vastlegging, faciliteren en organiseren en media; Samenleving: meeschrijven met raadsakkoord (dmv gespreksavond met gesprekstafels onder leiding van raadsleden, opkomst ongeveer 100 inwoners); Geen informateur ingezet (geen behoefte aan omdat verkiezingsprogramma's van alle partijen veel op elkaar leken); burgemeester geen rol gehad.
- Heuvelrug: Na de verkiezingen is op initiatief van de grootste partij een informateur aangesteld, die op basis van het vóór de verkiezingen afgesproken formatieproces met alle politieke partijen aan de formatie is begonnen. En er niemand boos weggelopen. Tijdens de formatie zijn ook twee onafhankelijk gespreksleiders vanuit de Bruggenbouwers betrokken geweest.
- Oude IJsselstreek: de lijsttrekkers gaven opdracht het procesakkoord te concipiëren vanuit bestaande documenten; van de door de driehoek gefaciliteerde mogelijkheid hiervoor eerst een werkdag van de gemeenteraad en programmamanagement te benutten is afgezien.

Wie doen er mee aan het formatieproces?

In de Heuvelrug is in het overleg met de lijsttrekkers vóór de verkiezingen géén afspraak gemaakt over het beoogde aantal partijen in de coalitie. Afspraak was om de inhoudelijke besprekingen te starten met alle in de raad gekozen partijen. Eventueel zou later alsnog een coalitie gevormd kunnen worden als onoverbrugbare pijnpunten op zouden komen. Dat is niet gebeurd en dus is een programma opgeleverd met alle in de raad gekozen partijen (raadsakkoord).

In Kaag en Braassem was het vanaf de start van de formatie de intentie om tot een raadsakkoord te komen. Wel wilde de winnaar van de verkiezingen met één andere partij een 'rompkabinet' vormen. Hiervoor zijn alle andere partijen uitgenodigd om te 'pitchen' voor die plek (was niet transparant; zouden ze volgende keer anders doen).

In Oude IJsselstreek hebben twee partijen het (proces-) akkoord geïnitieerd. De andere partijen hebben zich aangesloten bij een motie terzake en alle lijsttrekkers ondertekende later het procesakkoord. Dit had idealiter een formeel raadsbesluit moeten zijn, maar dat paste niet in de procesgang.

Hoe zijn de collegeleden / wethouders gekozen?

- Kaag en Braassem: de beide partijen in het rompkabinet zouden ieder een wethouder leveren, voor de andere posten is een sollicitatieprocedure gevolgd obv kennis, kunde en capaciteiten. Bij tussentijds vertrek van één van de wethouders vanuit het rompkabinet is afgesproken dat ook deze post via een open procedure zou worden opgevuld.
- Heuvelrug: streven was vier wethouders, waarvoor vijf partijen een kandidaat wilde leveren. Informatie heeft obv input van alle fracties besluit genomen om één partij af te laten vallen ('strafcorvee'). Ieder van de partijen heeft eigen wethouder gekozen (waarvan drie lijsttrekkers); de portefeuilles zijn vervolgens door het nieuwe college zelf verdeeld.
- Zwijndrecht: open sollicitatie voor de wethouders; fractievoorzitters zaten in de sollicitatiecommissie; partijbinding was geen vereiste (mooi?)
- Oude IJsselstreek: na gewone coalitieonderhandelingen na ondertekening van het procesakkoord, op een basis van een summier aanvullend inhoudelijk werkakkoord voor het college (met onder meer een financieel kader).

Na de formatie

- Heuvelrug: ieder jaar evaluatie van (de voortgang met) het raadsprogramma in de raad
- Oude IJsselstreek: intrekken procesakkoord na bestuurscrisis en nieuwe collegevorming.

Wat zijn de belangrijkste geleerde lessen? Welke vragen zijn opgekomen?

- Kaag en Braassem: Raadsakkoord niet te vaag (niet "te" grote lijnen), want leidt tot eigen interpretaties etc.; Ja... wat heeft u nodig i.p.v. Nee... de regels laten het niet toe, te weinig gekaderd (ruimtelijke ordening); Specifiekere afspraken over college-invulling (stoelendans); Verbetering participatie (invloed aan de voorkant)

- Heuvelrug: het kan – ondanks alle goede bedoelingen - altijd / iedere dag uit elkaar vallen...; meer procesmatige rol van de raad/college vergt nieuwe kunde en vaardigheden van de raadsleden en bestuurders (bijv: hoe voorkom je de houding van ‘ik ben gekozen en heb dus eigen ruimte’); belangrijk om het gewoon leuk te maken;
- Oude IJsselstreek: formele besluitvorming door de gemeenteraad is betekenisvol om afspraken houdbaar vast te leggen; loslaten van bestaande routines om in de praktijk stap voor stap nieuwe te ontwikkelen is risicovol in politieke arena.

Wat zijn – op basis van de ervaringen in 2014 – de intenties voor de komende verkiezingen?

- Kaag en Braassem: weer raadsbreed akkoord!

Uitwerking [in later stadium]:

- Welke dilemma's (keuzes) zien we? Transparantie vh proces, maatschappelijke input, procesafspraken, detailniveau, raadsbreed...
- Welke voorwaarde zien we? Urgentiebesef, breed commitment, raad als assemblee (ipv arena), maatschappelijke druk...
- Welke bouwstenen zien we? Voorproces, verkiezingen zelf, focus op proces, agendering, gezamenlijkheid...
- Welke varianten zien we? Tot nu toe zien de volgende soorten akkoorden:
 - Coalitieakkoord, ook wel collegeakkoord
 - Raadsakkoord, door hele raad ondertekend, soms specifiek over de omgang (procesakkoord)
 - Maatschappelijk akkoord; komt tot stand vanuit/met de lokale samenleving, breed, initiatief kan vanuit raad, college of samenleving zelf zijn... ? kan ook gemeenschappelijk akkoord zijn waarin meerdere partijen een verantwoordelijkheid nemen; partners, bewoners, instellingen...

Andere varianten:

<https://hilversum.d66.nl/content/uploads/sites/49/2014/05/AgendapuntDocument.pdf>

https://gemeente.leiden.nl/uploads/media/Samen_Leiden.pdf

<http://www.lokaledemocratieinbeweging.nl/media/gallery/bestanden/Manifest%20D1000%20Weg%20met%20het%20coalitieakkoord.pdf>