

Mogelijkheden (in)formatieproces 2023

Een informatief memo aan de beoogde fractievoorzitters / lijsttrekkers

Aanleiding en inhoud

Op 15 maart 2023 gaan de inwoners van onze provincie naar de stembus voor de verkiezingen van Provinciale Staten. Daarna starten de gesprekken tussen de gekozen volksvertegenwoordigers over de vorming van een college van gedeputeerde staten. De periode waarin deze gesprekken plaatsvinden wordt opgedeeld in de fase van informeren en van formeren. In de informatiefase zijn in principe alle in de staten vertegenwoordigde partijen betrokken. Daarna volgt in de regel een formatiefase. Deze beperkt zich tot de partijen die een coalitie willen vormen en aan het college willen deelnemen.

In deze notitie wordt u geïnformeerd over de wijze waarop de - van elkaar te onderscheiden - informatie- en formatiefase kunnen worden ingericht. Zonder aan te sturen op de keuzes zelf, die uiteraard samenhangen met de omstandigheden en politieke verhoudingen na de verkiezingen, wordt een aantal mogelijkheden verkend. Ook worden uitgangspunten benoemd die een soepel verloop en de transparantie van het (in)formatieproces na de verkiezingen ten goede komen.

Geen regelgeving voor vorming college

Voor de collegevorming na de Provinciale Statenverkiezingen geldt geen vast wettelijk kader, behalve dat Provinciale Staten de gedeputeerden benoemen en dat de commissaris van de Koning moet worden geïnformeerd over de uitkomsten van de onderhandelingen (Provinciewet art.35).

Voor de duur van de periode van collegevorming zijn geen voorschriften. De periode dat de zittende gedeputeerden demissionair blijven is evenmin aan een termijn gebonden. Rond informatie en collegevorming zijn in de praktijk wel allerlei gebruiken ontstaan, met tal van keuzemomenten en –mogelijkheden.

Relevante data

Recentelijk is de procedure voor de vaststelling van de uitkomst van de verkiezingen gewijzigd. Concreet betekent dit dat op donderdag 23 maart het hoofd stembureau de formele uitslag van de verkiezingen en de zetelverdeling vaststelt. Op dinsdag 28 maart worden in Groningen de geloofsbrieven onderzocht door de zittende statenleden in de afscheidsvergadering. Op 29 maart worden de (op)nieuw gekozen statenleden beëdigd. Dat gebeurt in alle provincies op dezelfde dag.

Proceskeuzes in de informatie- en de formatiefase

Hieronder wordt een aantal keuzemogelijkheden voor de informatie- en formatiefase verkend. De lijst is niet uitputtend en lang niet altijd worden de genoemde fasen in vaste volgorde doorlopen.

De informatiefase:

Nadat de stembussen gesloten zijn en er een beeld ontstaat (prognose) van de uitslag van de verkiezingen, starten de gesprekken over de collegevorming. Deze gesprekken zijn informerend van aard en hebben als doel te verkennen welke partijen met elkaar willen samenwerken. In deze informatiefase zijn alle politieke partijen die de kiesdrempel hebben gehaald betrokken.

Gangbaar in deze fase is dat (de lijsttrekker van) de grootste partij het initiatief neemt in de dagen na - meestal direct de dag na - de verkiezingen, voorgeschreven is het niet. In deze fase is het belangrijk om direct bij de start keuzes te maken op het gebied van openbaarheid / beslotenheid van de verschillende stappen in de informatiefase, van de bijeenkomsten en de gespreksverslagen. Door de afspraken hieromtrent duidelijk te communiceren, is voor alle betrokkenen helder hoe de informatiefase wordt ingericht en wat zij kunnen verwachten.

In deze informatiefase kunnen de partijen zich laten ondersteunen door hun fractiemedewerkers, door provinciale ambtenaren of door ingehuurde deskundigen. Deze procesondersteuning is organisatorisch / facilitair en veelal niet beleidsinhoudelijk. De statengriffier kan in deze fase aanspreekpunt zijn en een schakelrol vervullen.

In de informatiefase kan worden gekozen voor onder meer de volgende varianten:

1. Het voeren van een **openbaar duidingsdebat** als aftrap van de (in)formatiefase. In een duidingsdebat kunnen de politieke partijen met elkaar debatteren over de betekenis van de uitkomst van de verkiezingen in termen van gewenste coalities en hun eigen rol hierbij, over de inrichting van de (in)formatiefase maar bijvoorbeeld ook over de gewenste inhoudelijk (bestuurlijke) richting die een nieuw te vormen college zou moeten inslaan. Afhankelijk van moment en inhoud van het duidingsdebat start hierna de informatiefase of wordt direct overgegaan naar de formatiefase.

Opties qua vorm:

- Een duidingsdebat in een 'informele' bijeenkomst, voorgezeten door de lijsttrekker van de grootste partij, direct na de verkiezingen. Hieraan kunnen óók de nieuw verkozen partijen deelnemen.
- Een duidingsdebat in een Statenvergadering onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning. In een formele statenvergadering doen alleen de huidige in de staten vertegenwoordigde partijen mee als deze vergadering plaatsvindt vóór 29 maart.

2. Het starten van een **informatieronde door het voeren van gesprekken** met alle in de staten vertegenwoordigde partijen waarin alle opties worden verkend voor een nieuw te vormen college en nog niets is uitgesloten. Afhankelijk van wie het voortouw neemt, zijn er meerdere opties.

- De lijsttrekker van de grootste partij nodigt meerdere of alle partijen uit voor bespreking van coalitiemogelijkheden en mogelijke uitsluitingsgronden en evt. ook van de (inhoudelijke) programmatische hoofdpunten. Dit gebeurt meestal achter gesloten deuren, maar kan ook in de openbaarheid plaatsvinden.
- De grootste partij wijst een informateur aan (intern of extern) met de opdracht bij meerdere of alle partijen informatie op te halen over haalbare coalities, mogelijke uitsluitingsgronden en evt. (inhoudelijke) programmatische hoofdpunten. Deze gesprekken vinden in de regel in beslotenheid plaats.
- De staten wijzen een (externe) informateur aan, op voordracht van de grootste partij in een openbare Statenvergadering. Dit kan ook tijdens het duidingsdebat (zoals beschreven onder 1) mits deze in de vorm van een officiële statenvergadering plaatsvindt. De staten geven dan vaak gelijk een opdracht mee aan de informateur met betrekking tot de

werkwijze, openbaarheid / beslotenheid van de besprekingen en de wijze van communiceren.

3. Als afronding van de informatiefase is er de keuze tussen:

- een openbare ('informele') bijeenkomst waarin de grootste partij of de informateur aan de staten verslag uitbrengt over de uitkomsten van de informatiefase en waarin eventueel ook alle fracties worden geraadpleegd over het vervolg.
- een openbare statenvergadering op verzoek van de grootste partij of op initiatief van de staten (PW art.17) waarin de stand van zaken wordt besproken en wensen (evt. in de vorm van moties) kunnen worden meegegeven voor het vervolg.
- een schriftelijk voortgangsbericht van de grootste partij of de informateur aan alle leden van Provinciale Staten en naadloze overstap naar formatiefase.

De informatieronde kan worden overgeslagen, wanneer een aantal partijen elkaar na de verkiezingen direct 'vindt' en start met inhoudelijke onderhandelingen. In de praktijk gebeurt dit steeds minder. Soms wordt meteen na de verkiezingen een 'kerncoalitie' gevormd van waaruit men in gesprek/onderhandeling gaat met (alle) andere partijen. Voor alles geldt dat wat betreft de formele en informele communicatie tijdens of na afloop van de informatiefase duidelijke afspraken moeten worden gemaakt in het gremium waar de gesprekken plaatsvinden.

De formatie- of onderhandelingsfase:

In de zogenaamde formatiefase wordt onderhandeld over de vorming van een nieuw college. Aan deze onderhandelingen nemen alleen de partijen deel, die voornemens zijn om samen een coalitie te gaan vormen. De kring van betrokkenen is daarmee kleiner dan de kring in de informatiefase.

Wie in deze fase de initiatiefnemer is staat niet per definitie vast, maar is afhankelijk van de coalitie die zich tijdens/na de informatiefase aftekent. Er is zeker niet altijd sprake van een 'formateur', zoals we deze kennen in de landelijke politiek.

- keuze: voorzitterschap onderhandelingen, bijv.:
 - lijsttrekker grootste partij
 - externe voorzitter op initiatief grootste partij
 - door onderhandelende partijen gezamenlijk aan te wijzen (externe) voorzitter
- keuze: aard van het coalitieakkoord, bijv.:
 - richtinggevend op hoofdlijnen of juist gedetailleerd
 - knopen doorhakken op belangrijke dossiers of proces/principe-afspraken
 - financiële onderbouwing op programmaniveau of alleen voor de speerpunten
 - wel/geen uitgangspunten voor de gewenste bestuurscultuur (samenwerking PS-GS)

Ondersteuning

In deze onderhandelingsfase kunnen de partijen die samen een coalitie willen gaan vormen een beroep doen op provinciale ambtenaren of externe deskundigen voor het ondersteunen van het proces. Deze ondersteuning is naast facilitair, ook inhoudelijk voor wat betreft het leveren van relevante (detail) informatie over alle provinciale taken, de financiële huishouding en bestuurlijke verplichtingen. Op verzoek kan ook een ambtelijk penvoerder worden geleverd voor het opstellen van een coalitieakkoord.

Burgerparticipatie

Door een stem uit te brengen bij de verkiezingen hebben inwoners invloed op de koers van het bestuur en de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Toch kan er direct na de verkiezingen aanleiding zijn om ook bij de totstandkoming van een coalitieakkoord inwoners en hun (belangen)organisaties invloed te geven. Het is niet gebruikelijk om dit te doen, maar het kan wél. Het betrekken van inwoners bij de besprekingen kan bijvoorbeeld via een oproep om schriftelijk (op een digitaal platform of via de mail) of mondeling, in een openbare hoorzitting, speerpunten aan te dragen waarvan men vindt dat deze opgenomen moeten worden in een coalitieakkoord. Of om te reageren op een concept-coalitieakkoord en de opbrengst van de ontvangen reacties een plek te geven in het definitieve akkoord.

Rol commissaris van de Koning

Op grond van de Provinciewet (art. 35) wordt de commissaris van de Koning door de voorzitter van de onderhandelende partijen geïnformeerd over de uitkomsten van de onderhandelingen en in de gelegenheid gesteld om zijn opvattingen over het coalitieakkoord kenbaar te maken. Uit de Memorie van toelichting op de Provinciewet blijkt dat dit moet gebeuren vóór het coalitieakkoord ondertekend wordt en dat mag worden aangenomen dat de commissaris wordt geïnformeerd voorafgaand aan de Statenvergadering waarin de gedeputeerden worden benoemd.

De commissaris kan overigens op verzoek van de coalitievormende partijen ook al eerder tijdens het informatieproces of het onderhandelingsproces worden geïnformeerd of anderszins betrokken, bijvoorbeeld in een adviserende rol als er zaken besproken worden die de rol en taak van de commissaris raken.

Afronding

Ter afronding van de formatiefase vindt de openbare Statenvergadering plaats waarin nieuwe gedeputeerden worden benoemd (PW art.35). Verder is het gebruikelijk dat de nieuwe coalitie tijdens een openbare Statenvergadering verantwoording aflegt over het proces van de coalitievorming en de inhoud van het coalitieakkoord.

Tot slot is het ook in deze fase - net als in de informatiefase - belangrijk om aan het begin van het proces afspraken te maken op het gebied van openbaarheid / beslotenheid van de verschillende stappen, bijeenkomsten en gespreksverslagen en om deze keuzes duidelijk te communiceren. Ook moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt over de formele en informele communicatie en woordvoerderschap tijdens of na afloop van de onderhandelingsfase.

Alternatieve wijze van informeren en formeren

Statenakkoord

De uitkomst van de verkiezingen kan ook aanleiding zijn om te onderzoeken of er een basis is voor het opstellen van een zogenaamd statenakkoord. In tegenstelling tot een coalitieakkoord waaraan alleen de (coalitie)partijen zich verbinden die samen een college willen vormen, wordt een statenakkoord opgesteld door en gesteund door alle statenfracties.

Een statenakkoord is geen gemeengoed. Er zijn wel diverse voorbeelden van raadsakkoorden. De ervaringen hiermee zijn wisselend. Zie hiervoor de websites zoals hieronder opgenomen. Niet

alleen de totstandkoming van een raadsakkoord vergt tijd, ook het onderhouden van het akkoord vraagt inzet en tijd, om te voorkomen dat de raad vervalt in "bekende" rollen en gewoonten van coalitie versus oppositie.

Inhoud raadsakkoorden

Raadsakkoorden kennen vele verschijningsvormen. Qua inhoud kan men denken aan:

- de overeenkomsten tussen de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen, vaak vertaald naar concrete ambities, soms ook financieel onderbouwd. Ook wel samenwerkingsagenda genoemd.
- een verkenning van de verschillen tussen de partijen, waarover nog overeenstemming moet worden gezocht. Vertaald naar een zogenaamde ontwikkelagenda.
- prioritering van de belangrijkste dossiers en opgaven die de komende vier jaar moeten worden opgepakt. Uitmondend in een lange termijnagenda.

Aangevuld met afspraken over

- uitgangspunten en gewenste werkwijze binnen de raad en tussen raad en college.
- spelregels en verwachtingen tussen de raad en de samenleving, tussen de raad en regio.

Het overeengekomen raadsakkoord kan de start zijn voor de formateur om een college te vormen en een collegeprogramma op te stellen als concrete uitwerking van het raadsakkoord. Het college kan worden gevormd door bestuurders met verschillende achtergronden die niet persé partijpolitiek gebonden zijn en aldus een meer technocratisch samengesteld bestuur vormen.

Meer informatie over raadsakkoorden via de volgende websites

- <https://vng.nl/nieuws/onderzoek-levert-routekaart-op-voor-raadsakkoorden>
- <https://www.raadsleden.nl/actueel>
- file:///C:/Users/sgx905/AppData/Local/Temp/9/MicrosoftEdgeDownloads/c3a64eba-8290-47aa-abfe-31da20b22232/Nieuwe_politiek_nieuwe_akkoorden_Bundel_201802.pdf
van de Raad voor het Openbaar Bestuur 'Nieuwe Politiek, Nieuwe Akkoorden'. Hierin zijn alternatieve vormen voor het sluiten van akkoorden in kaart gebracht. Er is een onderscheid gemaakt tussen: 1) raadsbrede akkoorden; 2) coalitieakkoorden en 3) samenlevingsakkoorden, met voorbeelden van gemeenten erbij.

Toelichting terminologie coalitieakkoord of collegeprogramma

In de praktijk worden de termen coalitieakkoord en collegeprogramma door elkaar gebruikt.

Een coalitieakkoord lijkt eerder te duiden op afspraken op hoofdlijnen en wordt normaliter ondertekend door de lijsttrekkers/fractievoorzitters van de betrokken partijen.

Een collegeprogramma lijkt meer toegesneden te zijn op een meer gedetailleerd samenwerkingsakkoord op (begrotings-)programma niveau inclusief financiële onderbouwing en portefeuilleverdeling en wordt in de regel (mede) ondertekend door de (kandidaat)gedeputeerden. Voor beide geldt dat het een zelfbindend document is waarmee de coalitiefracties en de dagelijks bestuurders zich verplichten tot het uitvoeren van de hierin opgenomen beleidsvoornemens en afspraken. De inhoud van een coalitieakkoord of een collegeprogramma krijgt "kracht van wet" nadat het is vertaald naar concrete statenbesluiten en met instemming van de (meerderheid van) provinciale staten is opgenomen in de (meerjaren-)begroting.

