

Handreiking collegevorming

1. Inleiding

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 artikel 35](#)). Ook 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. Deze handreiking is bedoeld om Statenleden te helpen het proces van collegevorming in te richten.

2. Wie neemt het initiatief om de collegevorming op te starten?

Er zijn verschillende opties:

- De partij die als grootste uit de bus is gekomen (algemeen gebruikelijk). De partij begint bijvoorbeeld met verkennende bilaterale gesprekken met alle partijen.
- De Staten organiseren hiervoor een openbaar debat (duidingsdebat) met alle partijen. Kijk dan als Staten hoe u specifieke belangen in de provinciale samenleving kunt betrekken bij het debat.
- De Staten kunnen een verkenner of informateur vragen: een lijsttrekker of iemand van buiten met meer afstand tot de provinciale politiek. De verkenner/informateur is de 'wegbereider' voor de formateur. Het kan ook een duo zijn. Geef de verkenner/informateur een duidelijke opdracht mee.

3. Informeren en verkennen

Nadat de stembussen gesloten zijn en er een beeld ontstaat (prognose) van de uitslag van de verkiezingen, starten de gesprekken over de vorming van een college van Gedeputeerde Staten. Deze gesprekken zijn informierend 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 de verkiezingen, voorgeschreven is het niet.

Doel

De mogelijkheden voor een nieuw college te onderzoeken aan de hand van o.a. deze vragen:

- Welke politieke keuzes liggen er voor?
- Wat zijn de wensen van de Statenfracties?
- Waar zijn partijen het over eens, en waarover niet? Wat zijn de politiek gevoelige onderwerpen?
- Welke onderwerpen vallen wellicht onder een samenwerkingsverband?
- Welke partijen willen met elkaar samenwerken, welke niet? Worden er partijen uitgesloten?
- Wat zijn kansrijke collegevarianten?



Resultaat is een advies voor de volgende fase. Het advies wordt toegelicht in het openbaar.

Afhankelijk van wie het voortouw neemt, zijn er meerdere opties:

- De lijsttrekker van de grootste partij nodigt meerdere of alle partijen uit voor de bespreking van coalitiemogelijkheden en mogelijke uitsluitingsgronden en eventueel 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 eventuele (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, 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.

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.

Ondersteuning

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. De Statengriffier kan op verschillende manieren ondersteunen: advies geven over het proces, ondersteunen bij de besprekingen en formuleren van het advies van de informateur richting de Staten.

Afronding

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 ([Provinciewet artikel 17](#)) waarin de stand van zaken wordt besproken en wensen (eventueel 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 een naadloze overstap naar de 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.



4. Formeren en onderhandelen

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 in de landelijke politiek. Wel is er een voorzitter van de onderhandelingen. Bij de keuze voor de voorzitter en de aard van het coalitieakkoord zijn verschillende keuzeopties:

Voorzitterschap onderhandelingen:

- De lijsttrekker van de grootste partij.
- Een externe voorzitter op initiatief van de grootste partij.
- Een door de onderhandelende partijen gezamenlijk aan te wijzen (externe) voorzitter.

Aard van het coalitieakkoord.:

- Richtinggevend op hoofdlijnen of juist gedetailleerd?
- Knopen doorhakken op belangrijke dossiers of proces/principeafspraken?
- Financiële onderbouwing op programmaniveau of alleen voor de speerpunten?
- Wel of geen uitgangspunten voor de gewenste bestuurscultuur (samenwerking PS-GS)?

Doel

- Een inhoudelijke visie met een agenda voor de nieuwe Statenperiode opstellen (een programma) op basis van de input uit de informatiefase. Partijen kunnen daarvoor zelf teksten aanleveren. Spreek af wie hierbij penvoerder(s) is/zijn.
- Kandidaat-gedeputeerden inventariseren en selecteren, eventueel met hoorzitting.
- Een college formeren en gedeputeerden benoemen.

Er zijn meerdere manieren waarop het inhoudelijke programma en het college van Gedeputeerde Staten tot stand kunnen komen.

Drie ervan zijn:

- De Staten stellen Statenbreed een Statenprogramma op, uit te voeren door het nieuwe college. Coalitiepartijen – en eventueel ook de Staten – leveren de gedeputeerden.
- De coalitie stelt een coalitieakkoord op en levert de gedeputeerden. Het coalitieakkoord is een document met de hoofdlijnen en uitgangspunten van het te voeren beleid. Op basis daarvan maakt de coalitie een collegeprogramma, uit te voeren door het college.
- De coalitie levert de gedeputeerden en sluit met de Staten een Statenakkoord (zie hoofdstuk 5). Uitwerken in een collegeprogramma gebeurt in overleg met de Staten.

Toelichting terminologie coalitieakkoord of collegeprogramma

In de praktijk worden de termen coalitieakkoord en collegeprogramma door elkaar gebruikt. Een coalitieakkoord betreft afspraken op hoofdlijnen en wordt ondertekend door de lijsttrekkers/fractievoorzitters van de betrokken partijen. Een collegeprogramma is meer toegesneden op een meer gedetailleerd samenwerkingsakkoord op (begrotings-)programma niveau inclusief financiële onderbouwing en portefeuillevindeling 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.

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 programma/akkoord inwoners en (belangen)organisaties invloed te geven. Bijvoorbeeld in een maatschappelijk akkoord of samenlevingsakkoord. 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. Of om te reageren op een concept-programma/akkoord en de opbrengst van de ontvangen reacties een plek te geven in het definitieve programma/akkoord.

Rol commissaris van de Koning

Op grond van de Provinciewet ([artikel 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 programma/akkoord kenbaar te maken. Uit de memorie van toelichting op de Provinciewet blijkt dat dit moet gebeuren vóór het programma/akkoord ondertekend wordt en er 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 worden geïnformeerd of anderszins betrokken, bijvoorbeeld in een adviserende rol als er zaken besproken worden die de rol en taak van de commissaris raken.

Ondersteuning

Partijen kunnen 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.

Afronding

Ter afronding van de formatiefase vindt de openbare Statenvergadering plaats waarin nieuwe gedeputeerden worden benoemd ([Provinciewet artikel 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 programma/akkoord.

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.



5. 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 álle Statenfracties. Een Statenakkoord is geen gemeengoed. Er zijn wel diverse voorbeelden van raadsakkoorden. De ervaringen hiermee zijn wisselend. Niet alleen de totstandkoming vergt tijd, ook het onderhouden vraagt inzet en tijd, om te voorkomen dat vervallen wordt in de 'bekende' rollen en gewoonten van coalitie versus oppositie.

Er zijn verschillende verschijningsvormen:

- 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 langetermijnagenda.

Aangevuld met afspraken over:

- Uitgangspunten en gewenste werkwijze binnen de Staten en tussen Staten en college van Gedeputeerde Staten.
- Spelregels en verwachtingen tussen de Staten en de regio, tussen de Staten en samenleving.

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

Extra informatie

- [Inspiratiesessie coalitieakkoord/Statenakkoord](#) provincie Flevoland. In deze sessie werden alle ins en outs besproken door de Commissaris der Koning Leen Verbeek, Statengriffier Amanda Kost, Lianne van Kalken en Marije van den Berg.
- Een [Routekaart voor Raadsakkoorden](#) van Lianne van Kalken, Geerten Boogaard, Martijn van der Steen en Wouter Scherpenisse. Op de website [raadsakkoord.nl](#) is informatie te vinden van Lianne van Kalken en Marije van den Berg over een raadsakkoord of raadsprogramma en belangrijke stappen voor het proces. Er komen zes basisvarianten in de praktijk voor.
- De [kunst van het formeren](#) (essay van prof. dr. Arno Korsten, 2018). Uitgebreide procesbeschrijving, verder over onder meer de rol van en eisen aan de informateur en het type college.



6. Enkele aandachtspunten voor het hele proces

- Bewaak tijdens het proces de uitvoerbaarheid in het licht van de 'Code voor goed openbaar bestuur' (het beginsel 'doelgerichtheid en doelmatigheid'). Voorstellen en plannen moeten realistisch zijn en in de samenleving niet op onbegrip stuiten. Doe tijdig een toets: financieel, juridisch etc.
- Koppel de voortgang in het proces tussentijds terug aan de Staten.
- Geef ook de commissaris van de Koning tussentijds de gelegenheid om zijn of haar opvattingen over de voorstellen kenbaar te maken.
- Communiceer over de voortgang met de provinciale buitenwacht (pers, inwoners, organisaties).
- Laat u ondersteunen en adviseren door de Statengriffier en tijdens het hele proces waar nodig via de Statengriffier door de ambtelijke organisatie.
- Screen kandidaat-gedeputeerden en kandidaat-Statenleden (integriteitstoets). Zie ook de [Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen](#).
- Bespreek of u kandidaat-gedeputeerden voor benoeming in een gesprek/hoorzitting wilt toetsen op hun kennis en kwaliteiten.
- Evalueer het hele proces na afloop.

Deze handreiking is mede gebaseerd op de Handreiking collegevorming van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en informatie van Nettie Engels, Statengriffier in Groningen, Renée Wiggers, Statengriffier in Overijssel en Amanda Kost, Statengriffier in Flevoland.

Meer informatie

Wanneer u vragen heeft over de rol en positie van de Staten in het proces van collegevorming kunt u contact opnemen met uw Statengriffier of Statenlidnu info@statenlidnu.nl.