

Aan : Gemeenteraad

Van : Griffie

Datum : 20-5-2025

Onderwerp : Verkiezingen 2026: Inwerkprogramma en formatieproces – ter bespreking in het seniorenconvent

Geachte leden van het seniorenconvent,

Over minder dan 1 jaar zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Om de nieuwe raad zo goed mogelijk voor te bereiden is het aan te bevelen om nu alvast met elkaar na te denken over de periode na de verkiezingen. Over het formatieproces¹ om tot de benoeming van nieuwe wethouders te komen bijvoorbeeld, maar ook over de verschillende mogelijkheden om na de verkiezingen met elkaar samen te werken. De griffie heeft in maart een enquête uitgezet onder de raadsleden en fractieassistenten. De resultaten zijn gedeeld. Ook hebben er gesprekken plaatsgevonden met de verschillende raadsfracties. Deze raadsinformatienota is een vervolg op deze stappen. In de voorbereiding op deze nota heb ik ook een aantal gesprekken gevoerd met raadsgriffiers en begeleiders van het formatieproces in andere gemeenten. Daaruit heb ik een aantal aanbevelingen kunnen destilleren die ik ook graag in deze nota deel. Op basis hiervan hebben de deelnemende partijen aan de gemeenteraadsverkiezingen stof tot nadenken over de mogelijkheden en wensen voor en van de (nieuwe) gemeenteraad van Bunnik.

1. “Een goede raad van de oude raad voor de nieuwe raad”

Nu we aan het einde van deze raadsperiode komen, zou ik hier graag met jullie op willen reflecteren. Met de enquête en de gesprekken in de fracties hebben we hier een eerste aanzet toe gedaan. De griffie wil de raad begin september een avondprogramma aanbieden waarin we terugblikken op de huidige raadsperiode. Samen met John Bijl van het Periklesinstituut hebben we in samenspraak met de Burgemeester een mooi programma samengesteld. In deze werkconferentie blikken we niet alleen terug, maar kijken we ook naar de bestuurlijke cultuur en verhoudingen. De uitkomsten van de enquête worden hierin meegenomen. De conclusies van deze avond, kunnen als aanbevelingen worden meegegeven aan de nieuwe raad. Het definitieve programma volgt nog.

2. Inwerkprogramma

Bij de gesprekken die we met de fracties hebben gehad was ook het inwerkprogramma onderdeel van gesprek. Vier jaar geleden is er een mooi programma opgesteld. Ook in 2026 zal er weer een inwerkprogramma worden opgesteld. We houden daarin rekening met de wensen vanuit de raad. Zo is bijvoorbeeld de wens geuit om sommige bijeenkomsten compacter te maken en de bijeenkomsten meer over de eerste maanden te verspreiden.

We willen na de verkiezingen starten met een vervolgssessie op de bijeenkomst in september. Hierbij vragen we wederom het Periklesinstituut voor de begeleiding. Vier jaar geleden is er in korte tijd heel veel informatie gedeeld met de nieuwe raadsleden. Er is toen minder gesproken over de raad als bestuursorgaan en de bestuurlijke verwachtingen over en weer. Hoe geef je het politiek opdrachtgeverschap concreet vorm? Dat willen we tijdens deze eerste bijeenkomst gaan bespreken. Kortom, de raad aan het stuur. Het exacte programma wordt later dit jaar bekend gemaakt. De griffie

¹ De raad aan zet: Het formatieproces, de route naar een nieuw programma en een nieuw college, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Den Haag 2025

zal in mei een concept-kalender voor 2026 gereed hebben, zodat deze bij de agendacommissie van 27 mei al ter kennisgeving gedeeld kan worden.

3. De raad aan het stuur

In de enquête en tijdens de gesprekken bij de fracties hebben we veel gesproken over het raadsprogramma en het traject naar het raadsprogramma toe. Hier wordt verschillend over gedacht, blijkt zowel uit de enquête als uit onze gesprekken. Van de ondervraagde raadsleden geeft 25% van de raadsleden aan dat zij een nieuwe gemeenteraad geen raadsprogramma zouden aanbevelen. Daartegenover geeft 56% van de ondervraagden aan dat zij de nieuwe gemeenteraad wel zouden aanbevelen om met een raadsprogramma te werken. Tijdens de gesprekken die de griffie heeft gevoerd met de verschillende fracties, blijkt dat het vooral aan de omstandigheden ligt, of een raadsprogramma wel of niet wordt aanbevolen. Zo werd de volgorde, eerst een coalitieakkoord, daarna pas een raadsprogramma, als onwenselijk ervaren door een aantal raadsleden. Een raadsprogramma is geen doel op zich is de gedachten bij veel raadsleden, maar een middel om tot een betere samenwerking te komen. Het zou ook een middel kunnen zijn om als gemeenteraad meer de regie in handen te nemen; De raad als opdrachtgever voor het college. De wens om als gemeenteraad meer aan het stuur te zitten wordt breed gedragen.

Een gemeenteraad die aan het stuur zit, is een breed gedeelde waarde en een raadsprogramma zou daaraan kunnen bijdragen.

De raad aan het stuur – hoe een raadsakkoord daarbij kan helpen.

Er zijn veel verschillende vormen denkbaar waarbij de raad meer aan het stuur komt te zitten. Daarvoor is een raadsprogramma niet noodzakelijk. Verschillende onderdelen die hieronder aan bod komen kunnen ook ingepast worden bij een traditioneel coalitieakkoord. Bovendien zijn er nog tientallen tussenvarianten denkbaar.

De meeste gemeenten kiezen voor de term 'raadsakkoord' als het gaat om een raadsbreed gedragen akkoord. Welke naam je het ook geeft, uiteindelijk gaat het erom dat je als gemeenteraad zelf definieert wat je eronder verstaat. Veel raadsakkoorden komen tot stand na een vrij turbulente periode of om 'uit de groef'² te komen van coalitie versus oppositie. Er is dan vaak behoefte aan betere samenwerking en betere verhoudingen. Bij sommige gemeenten wordt een raadsakkoord onderdeel van de politieke cultuur. Bij andere gemeente beklijft het niet. Uiteindelijk is een raadsakkoord geen snelle oplossing voor verstoorde verhoudingen. Het succes ervan is altijd afhankelijk van ieders gedrag. Het succes van een raadsakkoord zit hem ook niet in het alles vooraf met elkaar regelen. Een raadsakkoord zou juist de ruimte moeten bieden voor verschillen. In sommige gemeenten leidt een raadsakkoord tot een raad waarin de verschillen tussen de partijen afvlakken. Bij een zeer gepolariseerde raad is dat wellicht wel een positief effect, maar in de gemeente Bunnik zie ik dit eerder als een gevaar. Het is daarom de uitdaging om juist ook de verschillen tussen de partijen een plek te geven in het akkoord.

In de gesprekken die ik heb gevoerd zie ik dat gemeenten met een raadsakkoord worstelen met het opdrachtgeverschap van de gemeenteraad naar het college toe. Grip op de lange termijnagenda is vaak een zoektocht, vanwege de verschillende prioriteiten van de verschillende partijen. Een collegeprogramma waarin de onderdelen uit het raadsakkoord een plek in de tijd krijgen, kan daarbij uitkomst bieden, maar kan ook zorgen voor een stevigere coalitie-oppositie verhouding. Het is dan ten slotte niet meer de agenda van de gemeenteraad, maar van het college. Toch zou ik dit wel als aanbeveling mee willen geven, zodat er daadkrachtig kan worden bestuurd.

Relatie college en gemeenteraad

Geen enkele gemeente is hetzelfde, dat geldt ook voor de raadsakkoorden die in verschillende gemeenten zijn opgesteld. Er zijn heel veel verschillende varianten denkbaar. De vier meest voorkomende heb ik hieronder op een rijtje gezet, maar als je verder zou inzoomen op variant 3 of 4,

² Lianne van Kalken, wethouder van de gemeente Vlaardingen, heeft onlangs een proefschrift geschreven met de titel 'Uit de groef' over raadsbreed werken in gemeenten.

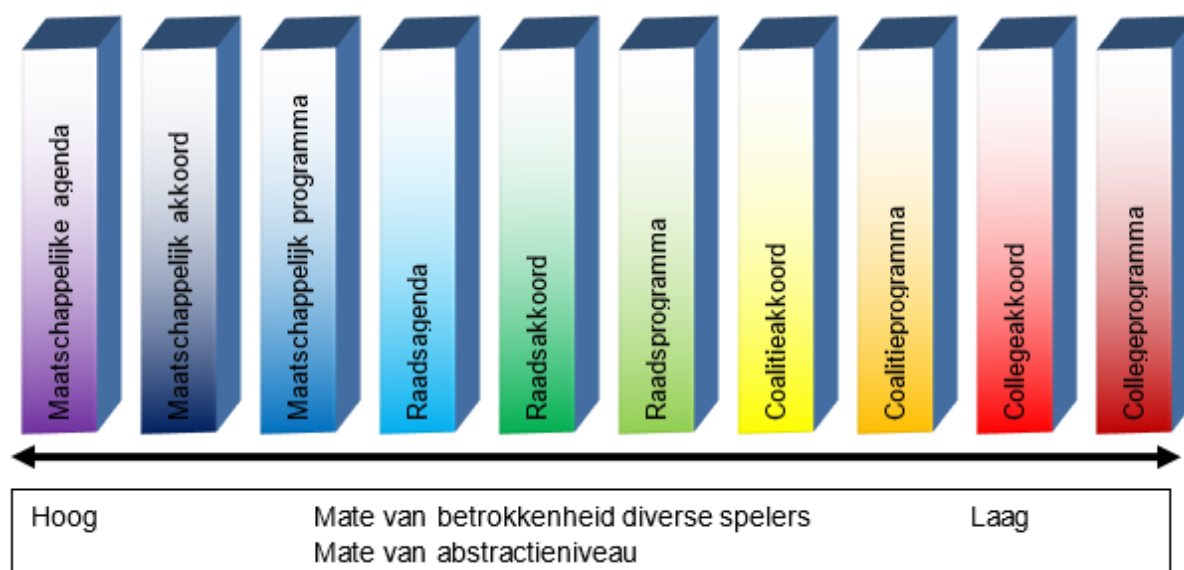
dan zie je dat elke gemeente hierin weer zijn eigen keuzes maakt. Keuzes in volgorde, keuzes in wel of geen collegeprogramma en keuzes in de werving van wethouders.

Varianten:	Akkoord/ programma	Vorming college
1. Traditioneel coalitieakkoord	Coalitie	Coalitie
2. Raadsakkoord	Raadsbreed	Raadsbreed
3. Coalitie + raadsakkoord	Raadsbreed	Coalitie
4. Coalitieakkoord + aanvullend raadsakkoord	Coalitie + aanvullend raadsakkoord	Coalitie

Er zijn gemeenten met een raadsakkoord die ook raadsbreed een wethoudersprofiel opstellen die past bij de uitdagingen waar de gemeente op dat moment voor staat. Ook zijn er gemeenten die met hoorzittingen gesprekken voeren met kandidaatwethouders. Het is immers de gemeenteraad die de wethouders uiteindelijk benoemen. Tijdens mijn gesprekken heb ik positieve verhalen gehoord van gemeenten waarbij de beoogd wethouders ook een rol hadden bij het proces tot het komen van een raadsakkoord. Daarmee werd het ook hun raadsakkoord. Of je nu als raad wel of geen wethoudersprofiel opstelt en of je nu wel of niet de beoogd wethouders betreft bij het opstellen van een akkoord, het is in ieder geval aan te bevelen om met een wethouder tussentijds te klankborden, zoals de gemeenteraad dat ook met de burgemeester doet. Nu gebeurt dat vaak alleen binnen de politieke partij waar de wethouder aan gelieerd is.

Aanbevelingen

Zowel informateur Maarten Divendal als de burgemeester deden vier jaar geleden de aanbeveling aan deze gemeenteraad om een raadsprogramma of – akkoord serieus te overwegen. Maarten Divendal gaf hierbij aan dat raadsprogramma's een grote verscheidenheid kennen, variërend van een raadsagenda tot een akkoord op hoofdlijnen en uitgewerkt raadsprogramma; met een college gebaseerd op een coalitie tot een 'bestuurscollege'. Hij deed daarbij de aanbeveling om samen te bespreken welke vorm het beste bij Bunnik past. Die aanbeveling ondersteun ik van harte. Om tot die Bunnikse variant te komen doe ik hieronder een aantal aanbevelingen:





gemeente Bunnik

Informatienota

Aanbeveling: Breng de raad in positie, welke vorm er dan ook wordt gekozen. Ga voor de verkiezingen al met elkaar in gesprek over welke vorm het meest gewenst is voor de gemeente Bunnik.

Aanbeveling: Als er wordt gekozen voor een raadsakkoord, probeer dan ook coalitieafspraken hierin te verwerken.

Aanbeveling: Kiest de gemeenteraad toch voor een traditioneel coalitieakkoord? Biedt dan ruimte voor de raad om bepaalde thema's later in te kleuren. Waar wil je als raad over in gesprek in de komende periode onder welke randvoorwaarden? Maak dat concreet.

Aanbeveling: Schrijf in een akkoord niet alleen op waar je het over eens bent, maar maak ook concreet waar je het deels niet over eens bent, maar waarvan je het wel belangrijk vindt dat het op de agenda komt in de komende raadsperiode. Biedt dus ruimte voor verschillen.

Aanbeveling: Maak concreet hoe je als gemeenteraad je opdrachtgeversrol wilt vervullen, denk aan prioritering en de lange termijn agenda, maar ook hoe je als raad betrokken wil worden bij grote dossiers.

Aanbeveling: Heb als gemeenteraad niet alleen een klankbordgesprek met de burgemeester, maar ook met de wethouders. Hierdoor blijf je met elkaar in verbinding en voorkom je dat een wethouder alleen van de coalitie is.

Aanbeveling: Maak van te voren bespreekbaar in welke dossiers je als gemeenteraad aan de slag wil met burgerparticipatie.

4. Proces van formatie

Het proces van formeren bestaat doorgaans uit drie verschillende fasen:

1. Afspraken over de spelregels van de (in)formatie;

Deze fase speelt zich voor een groot deel al voor de verkiezingen af. In deze fase wordt er door de raad afgesproken welke processtappen, spelregels, rollen en spelers betrokken worden bij het (in)formatieproces. Daarbij is van belang wie welke rol heeft tijdens dit proces. Van wie wordt wat verwacht op welk moment.

De raad kan in deze fase de volgende keuzes maken (al dan niet op voordracht van een of meer partijen):

- Op welke wijze worden de uitkomst van de verkiezingen, aandachtspunten voor de informatiefase en voor de raad belangrijkste thema's met elkaar besproken voorafgaand aan de informatiefase?
- Wordt er een informateur aangewezen en op welke wijze wordt de ondersteuning aan de informateur geregeld (extern, griffie(r), gemeentesecretaris)?
- Krijgt de grootste partij de regie of wordt het een gezamenlijk proces?
- Op welke momenten wordt er openbaar of vertrouwelijk gerapporteerd over het informatieproces?
- Op welke momenten worden griffier en burgemeester op de hoogte gehouden?
- Wat moeten de tussentijdse rapportages en uitkomsten van het informatieproces bevatten?
 - Verkenning van mogelijke combinaties aan coalitie (politieke spelers)
 - Verkenning van mogelijkheden maatschappelijke partner (maatschappelijke spelers)
 - Verkenning mogelijkheden agenda, akkoord of programma (abstractieniveau)

Uit de gesprekken die ik heb gevoerd blijkt dat er vele wegen naar Rome leiden. Zo zijn er gemeenten waarbij er wethouderskandidaten worden gezocht die passen bij het (raads)akkoord. Kandidaat-



wethouders hebben in dat geval geen enkele rol bij het tot stand komen van het raadsakkoord. Maar ik heb ook voorbeelden van processen in de gesprekken voorbij horen komen waarbij de kandidaat-wethouder juist wel een belangrijke rol had bij het tot stand komen van het raadsakkoord. Beide kan prima werken. Ik denk wel dat het heel belangrijk is dat een kandidaat-wethouder zich senang voelt bij de bestuurlijke koers die voor de komende vier jaar wordt uitgezet.

Aanbeveling: Schep duidelijkheid over welke rol de wethouderskandidaten hebben in het proces richting een (raads)akkoord..

Aanbeveling: Zorg dat er vooraf duidelijkheid is over de rol van de raad, de ondersteunende rol van de griffier en de ondersteunende rol van de voorzitter van de raad.

Aanbeveling: Voor het formatieproces geldt dat er om openbaarheid gevraagd kan worden van de beschikbaar gestelde documenten (Wet open overheid). Maak van te voren afspraken over tussentijdse verslaglegging aan de raad en transparantie.

Aanbeveling: Maak van tevoren afspraken over het proces: Hoe gaat de formatie vorm krijgen, hoe worden afspraken vastgelegd, wat is het budget?

2. Verkenningfase

Deze fase start direct na de verkiezingsdag. Ook de burgemeester kan hier een belangrijke rol in vervullen. Hij deelt een burgemeestersbrief met de nieuw gekozen raad met zijn aanbevelingen in dit proces. In deze fase begint het verkennen van de (on)mogelijkheden van coalitievorming door inventariseren van relevante politieke keuzes en benoemen van verschillen en overeenkomsten tussen partijen en eventueel andere relevante spelers. De uitkomsten in deze fase zijn afhankelijk wat vooraf aan kaders door de raad is meegegeven. Indien de raad geen kaders heeft meegegeven is het doorgaans de grootste partij die het voortouw neemt in deze fase en de wijze van proces en communicatie bepaald. In deze fase wordt in ieder geval een verkenning van mogelijkheden tot politieke coalitievorming verwacht. Over de uitkomsten van de informatiefase wordt de raad geïnformeerd door middel van een verslag.

Aanbeveling: Beraadslaag zo snel mogelijk na de verkiezingen over de verkiezingsuitslag. Stel als raad een duidelijke opdracht vast voor de informateur.

Aanbeveling: Stel een termijn vast waarbinnen de opdracht moet zijn uitgevoerd.

3. Inhoudelijke formatie

De raad, coalitiepartners en/of eventuele andere partners formuleren gezamenlijke inhoudelijke koers (politieke lijnen, toekomstbeeld). Deze uitkomst wordt in een document verrat: akkoord, programma of agenda of een combinatie van deze documenten.

Aanbeveling: Informeer de raad tussentijds en biedt ruimte voor een openbaar debat.

Aanbeveling: Betrek en informeer de burgemeester en de griffier in de voortgang van dit proces.

4. Wethouderskandidaten

Op welk moment en op welke manier wethouders worden geworven en welke rol de wethouders spelen in het formatieproces is afhankelijk van de keuzes die de raad hierin maakt. De fase van

gesprekken over welke wethouders geschikt zijn voor welke portefeuilles, overlapt in de praktijk vaak de verkenningfase en de inhoudelijke formatie. Maak hier in ieder geval goede afspraken over.

5. Tot slot

Om tot deze aanbevelingen te komen heb ik gesprekken gevoerd met:

- | | |
|-----------------------|--|
| - Irene Odinot | – griffier gemeente Zwijndrecht |
| - Ruurd Palstra | – Griffier gemeente Velsen |
| - Rian Swinkels | – Griffier gemeente Best |
| - Lia Randsdorp | – Mede opsteller van het rapport 'Handreiking raadsakkoorden voor griffiers' |
| - John Bijl | – Periklesinstituut |
| - Marije van den Berg | – Onderzoeker en adviseur lokaal bestuur. Samen met Lianne van Kalken heeft zij de website raadsakkoord.nl gelanceerd. |

Ik zal deze informatienota agenderen bij het eerst volgende seniorenconvent en het onderwerp komt ook voor de verkiezingen nog terug op de agenda van het seniorenconvent. Indien gewenst kan hier natuurlijk ook raadsbreed een gesprek over worden gevoerd voor de verkiezingen. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft een handreiking gepubliceerd met daarin een nuttige routekaart voor het formatieproces en een modelverordening. Deze heb ik als bijlage toegevoegd. Volgens mij ligt er in Bunnik een mooie basis om tot een goed formatieproces te komen. Ik wens jullie daarbij veel wijsheid toe.

Frank van der Lubbe
Griffier

Bijlage:

- 1. Rapportage enquête gemeenteraad en griffie gemeente Bunnik**
- 2. De raad aan zet: Het formatieproces, de route naar een nieuw programma en een nieuw college**