Rapport van bevindingen

Opdrachtgever: gemeenteraad Berkelland

Informateur: Ellen Nauta

Ondersteuning: Joyce Satijn

Datum: 14 april 2022

1. Opdracht aan de informateur

De gemeenteraad van Berkelland heeft op 30 maart 2022 de informateur benoemd en haar de volgende opdracht gegeven:

"Om te onderzoeken welke brede coalitie voor een stabiel college het meest voor de hand ligt, waarbij recht wordt gedaan aan de verkiezingsuitslag. En waarbij niet alleen gekeken wordt naar een getalsmatige meerderheid, maar ook op inhoudelijke onderwerpen en samenwerking met alle partijen in de raad. Binnen deze coalitie zijn "wisselende meerderheden" mogelijk."

"Het rapport van bevindingen dient uiterlijk in april te worden gerapporteerd aan de raad."

Als argumentatie wordt door de raad toegevoegd:

"Meerdere partijen geven aan bestuursverantwoordelijkheid te willen dragen. Uitgesproken is dat er een brede coalitie gezocht wordt, waarbij niet is uitgesloten dat het een coalitie met vier partijen kan worden. Op thema's kan dit met wisselende meerderheden worden ingevuld. Daarbij moet recht worden gedaan aan de uitslag van de verkiezingen.

Om transparantie te bevorderen legt de informateur haar bevindingen in een schriftelijk verslag tijdens de openbare raadsvergadering voor aan de raad. Over een mogelijk vervolg (formatiefase) wordt een apart raadsbesluit genomen."

2. Werkwijze informateur

De informateur heeft op zaterdag 26 maart 2022 en donderdag 31 maart 2022 alle fracties afzonderlijk gesproken. Voor deze ronde werden de fractievoorzitters en een fractielid (naar keuze van de partij) uitgenodigd. Tijdens deze eerste overlegronde stonden de volgende onderwerpen op de agenda:

- De duiding van de verkiezingsuitslag;
- Een terugblik op de afgelopen bestuursperiode;
- De eerste en tweede voorkeur voor een nieuwe coalitie;
- Inhoudelijke overeenkomsten/verschillen/breekpunten;
- Gewenste omvang college.

Alle fracties hebben gehoor gegeven aan de uitnodiging voor deze eerste ronde. De fractievoorzitter van OBL was niet bij deze ronde aanwezig. Wel waren twee leden van de fractie aanwezig.

De tweede gespreksronde heeft plaatsgevonden op vrijdag 8 april 2022 en zaterdag 9 april 2022 met alle fracties afzonderlijk. Wederom werden de fractievoorzitters uitgenodigd en mochten de fracties zelf bepalen wie daarnaast zou deelnemen.

Voor deze ronde kregen de fracties van CDA, D66, OBL, VVD, PvdA en GL de opdracht om meer in de diepte te kijken naar de onderwerpen voor een mogelijk coalitieakkoord, de coalitie als zodanig en de wensen ten aanzien van de formatie en communicatiestrategie.

De fracties van GB en Berkellandse Burgerpartij werden uitgenodigd om de voorlopige reflecties van de informateur te bespreken, evenals de wensen ten aanzien van de formatie.

Op vrijdag 8 april heeft de informateur gesproken met de fractievoorzitter van OBL. Aangezien de andere fractieleden op die dag niet konden, is op maandag 11 april gesproken met deze leden.

Met de fractievoorzitter van de Berkellandse Burgerpartij werd op 12 april 2022 telefonisch gesproken.

Naast de gesprekken met de fracties, is op verzoek van de informateur tevens gesproken met de burgemeester (31 maart 2022) en de gemeentesecretaris (14 april 2022).

Bij alle gesprekken is ook de griffier aanwezig geweest. Zij heeft verslag gemaakt van alle gesprekken. Het is goed op te merken dat sprake was van plezierige en constructieve gesprekken.

3. Complicerende factor

In de weken waarin de gesprekken plaatsvonden, bleek dat meerdere fracties zich zorgen maakten over de situatie waarin OBL zich bevond. Uit de fractie van OBL bereikten de informateur dezelfde zorgen. Deze actualiteit heeft de inhoud van de bevindingen en aanbevelingen en de gesprekken beïnvloed.

Gelet op de opdracht aan de informateur, dat recht moet worden gedaan aan de verkiezingsuitslag, is het aannemelijk dat OBL een plek in de coalitie inneemt. Gezien de geuite zorgen, is dit echter minder aannemelijk indien wordt gekeken naar dat deel van de opdracht aan de informateur, dat stelt dat een stabiel college moet worden gevormd.(zie paragraaf 9)

4. Algemene constateringen

Uit alle gesprekken, evenals uit het duidingsdebat dat plaatsvond op 22 maart jl., kwam naar voren dat:

- De band met de samenleving dient te worden hersteld, evenals het vertrouwen in de politiek;
- Er oog dient te zijn voor zowel winnaars als verliezers en voor macht en tegenmacht;
- Er behoefte is aan verandering in de bestuurscultuur. Positiever, constructiever, meer in gesprek met de inwoner, transparanter;
- Er behoefte is aan stabiliteit;
- Een meerderheidscollege de voorkeur geniet;
- De verkiezingsuitslag moet doorklinken in de samenstelling van de coalitie;
- De raadsagenda van belang is.

De volgende punten werden, al dan niet in spiegelbeeld ten opzichte van elkaar, genoemd:

- Er is behoefte aan continuïteit - Er is behoefte aan vernieuwing;
- Er is behoefte aan profielen voor de wethouders - Dit is ter beoordeling van de fracties zelf;
- Eerst het coalitieakkoord en dan de raadsagenda - Coalitieakkoord en raadsagenda kunnen parallel lopen.

Ten aanzien van de raadsagenda zijn er een aantal zaken die door alle fracties worden genoemd. De inhoud dient in elk geval aandacht te besteden aan:

- De omgang met elkaar. Raad, college, organisatie;
- De omgang met de inwoners en de verhouding raad - samenleving. Participatie in de brede zin van het woord;

- De grote opgaven zoals de energietransitie, bouwen en wonen, preventie/zorg en perspectief voor het platteland/ de boer.

Bovendien dient de raadsagenda kort te zijn en ruimte te bieden aan debat in de raad.

5. Bevindingen

In de opdracht aan de informateur zijn een aantal elementen van belang:

1. Brede coalitie waarin wisselende meerderheden (op thema's) mogelijk zijn
2. Stabiel college
3. Recht doen aan de verkiezingsuitslag
4. Niet alleen naar getalsmatige meerderheid kijken, maar ook naar inhoudelijke onderwerpen en samenwerking met alle partijen in de raad (wisselende meerderheden)

Deze vier punten hebben voor de informateur als meetlat gediend waarlangs alle mogelijke coalitievormen zijn gelegd. In het navolgende zal ik dan ook steeds ingaan op deze vier punten en de door mij gehanteerde argumenten.

6. Voorafgaand aan de bevindingen

Vooraf merk ik op dat de inhoudelijke onderwerpen wel zijn meegewogen, maar in deze analyse niet zijn uitgewerkt. Dit omdat zij zijn opgenomen in de verslagen en omdat de uitwerking behoort tot het taakveld van de formateur (zie paragraaf 9).

Waar het gaat om de getallen, ben ik uitgegaan van de manier waarop de kiezer kijkt. De kiezer kijkt niet naar restzetels en toekenning daarvan aan partijen. De kiezer kijkt naar de "kale" cijfers, of te wel naar het aantal zetels dat een partij heeft gehaald nadat de verkiezingsuitslag is vastgesteld.

Bij de genoemde varianten is ook rekening gehouden met een logische verdeling van aantal wethouders. Zo zou een coalitie bestaande uit alle partijen met een geringer zetelaantal wellicht best tot de mogelijkheden behoren, maar afgezien van het feit dat dit wellicht geen recht doet aan de "meetlat", zou het in de praktijk ook tot een praktisch onwerkbare situatie leiden qua fte's (minimaal 2 en maximaal 5).

De varianten waarin 5 partijen een coalitie vormen, zijn niet meegenomen omdat fracties duidelijk aangaven hierin geen heil te zien. Ik ben het daarmee eens omdat dit teveel verbrokkeling geeft, zowel getalsmatig (aantal wethouders) als inhoudelijk en macht en tegenmacht onvoldoende in evenwicht kunnen zijn.

Omdat zowel CDA als D66 door alle partijen worden genoemd, komen beide partijen in alle coalitiemogelijkheden terug.

Omdat GB een behoorlijk verlies heeft geleden en ook zelf aangeeft nu bescheiden te willen zijn, heb ik deze partij niet meegenomen in de varianten.

Ook de Berkellandse Burgerpartij is niet meegenomen in de varianten. Weliswaar een binnenkomst met een zetel in de raad, maar met het oog op de genoemde verbrokkeling en het inhoudelijke programma is deze partij niet meegenomen in de varianten.

7. De varianten

De coalitie CDA-D66-OBL
16 zetels, oppositie 11 zetels
De punten 1, 3 en 4 worden ingevuld.
Er is sprake van brede coalitie met voldoende ruimte voor wisselende meerderheden en de grootste partij en 2 winnende partijen nemen deel. Inhoudelijk kunnen partijen elkaar vinden, maar zijn er ook verschillen. Punt 2 is punt van zorg door situatie OBL (zie paragraaf 3).

De coalitie CDA-D66-OBL-PvdA
19 zetels, oppositie 8 zetels
De punten 1 en 3 worden ingevuld. Er is sprake van een brede coalitie die recht doet aan de uitslag door de grootste partij en 3 winnende partijen op te nemen.
Punt 2 blijft punt van zorg gezien situatie rond OBL. Door 3 partijen ernaast zouden eventuele afbreukrisico's kunnen worden verminderd.
Punt 4 is in te vullen doordat partijen elkaar zouden kunnen vinden op inhoud, met dien verstande dat de financiën een punt wordt dat dan extra aandacht verdient, evenals de mate van nadruk op de "sociale" dossiers. Bovendien geeft deze variant de oppositie slechts 8 zetels. Een, wat mij betreft, onwenselijk smalle marge. Denk daarbij ook aan de wens tot wisselende meerderheden te komen.

De coalitie CDA-D66-OBL-VVD
19 zetels, oppositie 8 zetels
Punt 1 wordt ingevuld. Er is sprake van een brede coalitie. Voor punt 2 wordt verwezen naar bovenstaande.
Punt 3 is niet geheel aan voldaan, doordat de VVD 1 zetel heeft verloren.
Ook voor punt 4 wordt verwezen naar bovenstaande, met dien verstande dat de geschilpunten in deze variant, naar nu inzichtelijk, minder zullen zijn.

De coalitie CDA-D66-OBL-GL
18 zetels, oppositie 9 zetels
Punt 1 wordt ingevuld. Punt 2, zie bovenstaande. Punt 3 is uitlegbaar doordat GL stabiel is gebleven.
Punt 4 is inhoudelijk mogelijk, al zullen er meerdere (accent)verschillen zijn.

De coalitie CDA-D66-PvdA
14 zetels, oppositie 13 zetels
Punt 1 wordt ingevuld. Punt 2 is voorzienbaar, al is sprake van een krappe meerderheid. Punt 3 wordt aan voldaan door de grootste partij en 2 winnende partijen, al blijft de grootste winnaar in de oppositie. Punt 4 is inhoudelijk mogelijk (zie eerdere opmerkingen) en geeft oppositie voldoende (getalsmatige) ruimte. Vraag is of voldoende (wenselijk) politiek evenwicht wordt bereikt.

De coalitie CDA-D66-VVD
Zie voorgaande, met dien verstande dat ook de verkiezingsuitslag onvoldoende recht wordt gedaan.

De coalitie CDA-D66-PvdA-GL
16 zetels, oppositie 11 zetels.
Punt 1 wordt ten dele ingevuld aangezien niet de breedte van het politieke spectrum is vertegenwoordigd. Punt 2 is voorzienbaar. Punt 3 is uitlegbaar, ook al blijft bij deze variant de grootste winnaar in de oppositie. Voor punt 4 wordt verwezen naar punt 1, maar de oppositie houdt getalsmatig voldoende ruimte en ook breedte. Wisselende meerderheden in de raad lijken met deze coalitie meer tot de mogelijkheden te behoren.

De coalitie CDA-D66-VVD-GL
16 zetels, oppositie 11 zetels.
Punt 1 vertegenwoordigt wel de breedte van het politieke spectrum. Punt 2 is voorzienbaar. Punt 3 is wat lastiger uitlegbaar omdat de VVD een zetel heeft verloren. Ook bij deze variant blijft de grootste winnaar in de oppositie. Voor punt 4 geldt hetzelfde als voorgaande.

De coalitie CDA-D66-PvdA-VVD
17 zetels, oppositie 10 zetels.
Punt 1 wordt ingevuld. De breedte van het politieke spectrum wordt ingevuld. Punt 2 is voorzienbaar. Punt 3 is uitlegbaar, al blijft bij deze variant de grootste winnaar in de oppositie en VVD heeft verloren. Punt 4 wordt ingevuld. Zowel waar het gaat om de inhoud, als om de breedte en mogelijkheid tot wisselende meerderheden.

8. Hoe verder na deze informatiefase?

Deze vraag werd gesteld aan alle fracties. En het antwoord was unaniem. De raad besluit over het rapport van de informateur en daarna dient een formateur te worden gezocht en een opdracht voor de formateur te worden opgesteld. Over zowel het zoeken naar de formateur als de opdracht gaat de raad. Zorgvuldigheid gaat boven snelheid, maar de partijen geven ook aan dat het goed is als een nieuwe coalitie aantreedt. Niet alleen omdat de kiezer heeft gesproken, maar ook omdat het huidige college wel erg onderbemensd is geraakt.
De meeste partijen geven aan dat het goed is als iemand uit het maatschappelijk middenveld de rol van formateur wil bekleden. Dit omdat de raad een betere verbinding zoekt met de samenleving. De partijen geven daarnaast aan dat kennis van het politiek landschap ook noodzakelijk is. Of dat tot een tweekoppig formateurschap moet leiden, laten partijen open. Alle partijen moeten ideeën kunnen aandragen. Alle partijen zijn het er over eens dat tijdens het proces van formatie “de broedende kip niet moet worden gestoord”, maar dat het ook goed is als tussentijds en transparant procesinformatie wordt gegeven. En ook hier gaat zorgvuldigheid boven snelheid.

9. Aanbevelingen

a. Laat het proces van coalitievorming parallel lopen aan het proces van het opstellen van een raadsagenda. Dit heeft voordelen. Alle partijen zijn het eens over het nut en de noodzaak van een raadsagenda waarin niet alleen de mores (intern en extern) worden benoemd, maar ook een aantal grote dossiers waarmee alle gemeenten te maken krijgen. Bij de formatie kan dankbaar gebruik worden gemaakt van deze eensgezindheid. Daarmee krijgt de raad als geheel een duidelijker gezicht naar de Berkellandse samenleving. Bovendien kan daarmee zowel oppositie als coalitie en de raad als geheel goed in positie blijven.

b. Laat bij de keuze van een coalitie meewegen dat sprake moet zijn van macht en tegenmacht. Allebei zijn van belang voor Berkelland. Zij moeten beiden hun werk kunnen doen.

c. Besef dat inhoudelijke overeenkomsten groter zijn dan de inhoudelijke verschillen. Benoem de overeenkomsten ruimhartig en maak bij de verschillen dan ook echt het verschil. Of zoals een van de gesprekspartners een Ubuntu gezegde aanhaalde: “In tijden van crisis bouwen dwazen muren en wijzen bruggen.”

d. De meetlat geeft aan dat de meest wenselijke en meest voor de hand liggende variant de coalitie van CDA-D66-OBL is. De vier componenten van de opdracht worden met deze variant goed bediend:

Het is een brede coalitie waarin voldoende ruimte is om op thema's met wisselende meerderheden te kunnen werken. Het is een coalitie die recht doet aan de verkiezingsuitslag omdat zowel de grootste partij als twee winnaars deelnemen. De twee andere winnaars (PvdA en Berkellandse Burgerpartij) zijn in deze variant niet per se nodig om zowel inhoudelijk als getalsmatig het verschil te maken. Het is een coalitie waarbij niet alleen rekening is gehouden met de getalsmatige verhoudingen, maar ook naar de samenwerkingsmogelijkheden. Immers coalitie en oppositie zijn in balans (16 – 11), maar ook inhoudelijk kunnen zowel de kiezers op de meer rechterflank als de meer linkerflank zich herkennen. Die balans biedt ook mogelijkheden om met wisselende meerderheden bruggen te slaan tussen coalitie en oppositie.

e. Maar houdt de meetlat ook voldoende rekening met vertrouwen? Hebben de drie partijen waarmee getalsmatig en op basis van verkiezingsuitslag (grootste partij en twee winnaars) voldoende vertrouwen in elkaar om samen een stabiele coalitie te kunnen vormen die er vier jaar volop tegenaan kan? De twijfel over de stabiliteit van OBL is uitgesproken. OBL zal zelf dit vertrouwen moeten winnen en sowieso zelf hom of kuit moeten geven. Zolang er onzekerheid bestaat over de stabiliteit van OBL en/of er onvoldoende vertrouwen bestaat in de stabiliteit van OBL, dan adviseer ik om twee mogelijke coalities te onderzoeken:
   - De variant waarbij CDA-D66-PvdA en VVD elkaar vinden. Een balans tussen inhoud en verkiezingsuitslag, waarbij een breed spectrum evenwichtig wordt bediend (zo u wilt 'rechts' en 'links') en een meerderheid van de kiezers zich zal herkennen.
   - En de variant van CDA-D66-VVD-GL. Ook hier gelden de argumenten zoals net gegeven. Waarom dan niet gekozen voor de winnende partij PvdA in plaats van de verliezende partij VVD? Omdat de partijen binnen de coalitie ook (politiek) evenwicht moeten voelen om goed met elkaar te kunnen samenwerken.

f. Zoek naar een formateur uit het maatschappelijk middenveld. Niet alleen voor een frisse blik op de keuzes die nu moeten worden gemaakt, maar ook om de herkenbaarheid voor de kiezer in Berkelland te vergroten.

g. De laatste aanbeveling betreft de informatievoorziening aan de formateur. Geef de formateur de beschikking over alle gespreksverslagen (na goedkeuring van de betreffende fracties) en zorg voor een warme overdracht tussen informateur en formateur. In de formatiefase dient de broedende kip niet te worden gestoord, maar wel tussentijdse procesinformatie te worden gegeven.