

# Bezinnen en beginnen

*Lokaal resultaat in perspectief*

**Praktijkboek collegeonderhandelingen**

JEAN EIGEMAN



# Voorwoord

Dit boekje is geschreven uit harstocht voor het lokaal bestuur. Het lokaal bestuur is de overheidslaag die voor burgers het meest nabij is. Het is ook de overheid die het meest in beweging is. Waar we al enkele decennia lang met twaalf provincies werken en nog veel langer met een groeiend aantal departementen krimpt het aantal gemeenten zienderogen.

Het lokaal bestuur is de moeite waard en daarom moeten de inspanningen die elke vier jaar duizenden kandidaat-gemeenteraadsleden zich getroosten, beloond worden met aandacht voor vragen om kennis en ervaring. Dat motief is leidend geweest bij het schrijven. Dat staat naast het belang dat wij hechten aan het voorzien in kwalitatief goede informatie aan allen die hun handen uit de mouwen steken voor goed lokaal bestuur. Een goed begin is het halve werk. Daarom een impuls voor de kennisoverdracht over college-onderhandelingen.

Typerend voor het lokaal bestuur is dat de totstandkoming van dit praktijkboek geen academisch onderonsje is geworden maar een uitwisseling van kennis en ervaring. Veel mensen verdienen daarvoor een pluim, zij hebben de schrijver geholpen door bronnen aan te dragen, door hun eigen avonturen toe te vertrouwen, door kritiek te leveren.

Een aantal mensen verdient een bijzondere vermelding. In de eerste plaats Henk Goulooze met zijn journalistieke gevoeligheid en zijn collegiale bereidheid om op een onmogelijk tijdstip aan te haken. In de tweede plaats een groep mensen die geheel onvoorbereid op de uitnodiging ingingen om in een rondetafelgesprek gewoon mee te doen en hun kennis beschikbaar te stellen: Karin Heerschop, waarnemend burgemeester van Wijdmeren, Jan Fraanje, secretaris van Boxtel, Els Boers, griffier van Zwartewaterland, Guus Krähe, wethouder van Zaltbommel en Joost Spithoven, directeur van Alertief-management en voormalig fractievoorzitter in Culemborg. Maar

ook Jan Burger, wethouder van Wijk bij Duurstede en Frans Leijnse, lid van de Eerste Kamer en oud-kabinetsinformatuur die zich lieten interviewen en zo het eindresultaat wisten te verrijken. Bart Eigeman, wethouder van 's-Hertogenbosch gaf commentaar op afstand en Ton Crepin en Andreas Dijk van het Congres en Studiecentrum VNG gaven de inspiratie en het vertrouwen en bewaakten het oog voor de praktijk.

Dit praktijkboek heeft zich ontwikkeld als het lokaal bestuur zelf: met oog voor kennisbronnen van overal en nergens en met oog voor de buitenwereld wil het beschikbaar zijn voor de praktische vragen van burgers van dag tot dag.

Dat dit boekje een bijdrage mag zijn voor collegeonderhandelingen die tot resultaat voor burgers mogen leiden.

Jean Eigeman  
Culemborg, 3 maart 2010

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>		3
<b>Inhoudsopgave</b>		5
Hoofdstuk 1	<b>Inleiding</b>	7
Hoofdstuk 2	<b>Signalen uit de praktijk</b>	12
	Interview met Frans Leijnse	13
	Rondetafelgesprek: Impressies uit de praktijk van de collegeonderhandelingen	17
	Interview met Jan Burger	27
Hoofdstuk 3	<b>De politieke context</b>	30
	Naar nieuwe verhoudingen	30
	Collegevorming	32
	Momentum	34
	Lokale dynamiek	35
	De achterban op de achterbank	36
	Inhoudelijke keuzes	37
Hoofdstuk 4	<b>Het onderhandelingsproces</b>	41
	4.1 Onderhandelen is een kunst	41
	Schakelen	42
	Overtuigingskracht	45
	Dilemma's	49
	4.2 Het onderhandelingsproces in de lokale praktijk	50
	Wat vooraf ging: over de uitgangssituatie	51
	Ronde 1: het initiatief	52
	Ronde 2: het proces op de rails	54
	Ronde 3: uitzicht op resultaat	55

	Ronde 4: de afronding van het proces	56
	Evaluatie	56
Hoofdstuk 5	<b>De organisatie van het onderhandelingsproces</b>	57
	Spelregels en werkwijze	57
	Partners	59
	Openbaarheid	60
	Ondersteuning	62
	Informatievoorziening	62
	Een informateur?	63
	De volgorde	65
	De aard van het college	67
	De communicatie	68
Hoofdstuk 6	<b>De rollen nader bekeken</b>	70
	Politieke partners	70
	Bestuurlijke actoren: het college, de burgemeester, de raad, wethouders	73
	De gemeentelijke organisatie: de griffie, de secretaris	75
Hoofdstuk 7	Stijlen en hun impact	79
Hoofdstuk 8	Tips en instrumenten	85
	Over de schrijver	90
	Literatuur en internet	91

# Inleiding

Eén keer per vier jaar kiezen burgers een gemeenteraad. Zij dragen in vertrouwen hun stem over aan vertegenwoordigers. Raadsleden zijn dan ook in de eerste plaats volksvertegenwoordigers. Vanuit die positie stellen ze kaders. Ze besluiten over budgetten, ze geven het college en de organisatie regels mee en ze bepalen de prioriteiten op verschillende beleidsterreinen. Vervolgens hebben ze een belangrijke controlerende taak. Die gaat over geld, maar over ook de manier waarop het dagelijks bestuur zijn werk doet en over de wijze van besturen, de manier waarop burgers en organisaties betrokken worden. En uiteraard controleert de raad ook of wordt uitgevoerd wat is besloten of de beoogde resultaten behaald worden en als dat niet lukt waardoor dat komt.

Bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode staan raadsleden gelijk voor een vuurproef. Er zal een programma voor vier jaar gemaakt moeten worden en er zullen wethouders benoemd moeten worden. De eerste weken staan in het teken van collegeonderhandelingen. Daarin spelen fracties en vaak met name fractievoorzitters een hoofdrol. Wie nemen het voortouw, wie wil met wie het dagelijks bestuur van de gemeente op zich nemen en vooral wat voor plannen worden er in hoofdlijnen gemaakt.

In die eerste weken lopen de politieke inhoud en de menselijke factor door elkaar heen. Daarin spelen gebeurtenissen uit de voorafgaande periode een rol, maar ook de komst van al dan niet spraakmakende nieuwe gezichten. Jong talent, soms al aardig op leeftijd. De een gepokt en gemazeld in de politiek, de ander een volstreekte vreemdganger.

Een andere belangrijk gegeven is dat in die eerste weken de gebruikelijke gewoonten bij het nemen van besluiten even buiten de orde zijn. Niet het

college, de burgemeester, de secretaris (tot voor enkele jaren gemeente-secretaris genaamd) of de organisatie zijn aan zet maar de fracties en in afgeleide zin de gemeenteraad. Een aparte rol is weggelegd voor de griffie, maar ook afwijkend van wat doorgaans aan de orde is.

Elke gemeente heeft haar eigen gewoonten, haar eigen cultuur, haar eigen geschiedenis. Een praktijkboek kan dan ook geen blauwdruk zijn. Een praktijkboek kan wel helpen om die mooie, spannende eerste fase effectief in te richten naar eigen smaak. Het belang is groot want in die eerste fase zijn burgers zich extra bewust van de inhoudelijke betekenis van hun volksvertegenwoordigers. Wat maken ze waar van hun eigen programma, hebben ze niet te veel beloofd, hoe gaan ze om met het hun geschonken vertrouwen. Daarom is het goed om er even voor te gaan zitten, om er serieus werk van te maken. Een planmatige aanpak zonder dat het een dwingend format wordt. Helderheid over communicatie en over de rolverdeling.

De anekdote wil dat een Amerikaanse president in zijn eerste honderd dagen zijn presidentschap maakt. Van Bill Clinton kunnen we leren dat het allemaal heel anders kan lopen. Zeker is dat die startperiode van groot belang is. Snel thuis raken in nieuwe verhoudingen, weten wat je wil in je nieuwe taken, collegiaal besturen, maar wel een eigen gezicht; een eigen gezicht naar burgers, naar bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook zul je een eigen stijl ontwikkelen naar de ambtelijke organisatie, je plaats in raad en college veroveren en 'last but not least' moet je de samenwerking in raad en college en in het bijzonder in je eigen fractie vormgeven. Het is één van de spannendste plekken in het openbaar bestuur, hoe kom je daar achter en wat wil jij er in betekenen. Doe het niet alleen maar wissel ervaringen met collega's in dezelfde positie en met collega's met een dot ervaring. Ook die startperiode maakt deel uit van de context waarin onderhandelingen plaatsvinden. Mensen staan te trappelen van ongeduld, maar zijn ook nieuwsgierig naar avontuur. Onderhandelingen kunnen dan een keurslijf vormen. Hoort erbij, maar mag niet afleiden van

de hoofdzaak. Je wilt met elkaar tot een resultaat komen. Hoe dan ook. Daar gaan we nader op in.

We starten met praktische ervaringen in geheel uiteenlopende situaties. Wat een ding is zeker, geen gemeente is op een verkiezingsavond hetzelfde. Er valt een hoop te leren van elkaar, maar elk lokaal palet toont anders. Natuurlijk gebruikt iedereen dezelfde kleuren, maar wees er zeker van dat die in die rond de 400 gemeenten waar 3 maart 2010 verkiezingen plaatsvinden tot andere patronen leiden. Soms lijken ze veel op elkaar maar iedere gemeente komt uiteindelijk tot de eigen 'couleur locale'. Daarom is lokaal bestuur ook zo aardig, de variëteit verrast en houdt het vitaal. In verschillende interviews hebben we die verscheidenheid kunnen vaststellen. Ook hebben we die ervaring aangelegd tegen die van een kabinetsinformatie uit 2003, Frans Leijnse. Dat leidt onder meer tot de vaststelling dat er essentiële overeenkomsten zijn zoals het feit dat een informateur primair een moderator is, iemand die het proces in goede banen leidt.

We staan stil bij de context waarin de onderhandelingen plaatsvinden. Na verkiezingen ontstaan nieuwe verhoudingen, dat is een belangrijk element in die context. Maar ook landelijke invloeden spelen een rol. Die spelen een rol in de uitslag en in de uitleg van die uitslag. Die spelen ook een rol omdat ze de speelruimte van het lokaal bestuur mede bepalen zowel budgettair als door regelgeving en beleid. Het is goed om die informatie op je te laten inwerken en soms te gebruiken om het onderhandelingsperspectief scherp te krijgen.

Het onderhandelingsproces wordt nader uitgediept. We stappen even in de helikopter en proberen leerervaringen uit andere sectoren en andere kennisgebieden een plek te geven. We willen daar inspiratie uit halen. Het gaat niet om geijkte modellen en al helemaal niet om een modelproces maar wel om het faciliteren van het denkproces dat een onderhandeling ook is. Dat is niet om het moeilijker te maken, maar juist leuker, zonder dat het praktische resultaten in de weg staat.

Het gaat om schakelen en ook om het ontrafelen van dilemma's. Tegelij-

kertijd wil je elkaar overtuigen en is iedere speler in het spel op zoek naar overtuigingskracht.

Vervolgens duiken we het onderhandelingsproces lokaal in. Wat staat je te wachten, wie kom je tegen en waar let je precies op. Belangrijk is om in fases te denken: het initiatief, het proces komt op de rit, er begint zicht te ontstaan op resultaat en je moet zorgvuldig afronden.

Dat proces stelt eisen aan de organisatie. Die staat je niet gewoon ter beschikking want gedurende collegeonderhandelingen gaat het allemaal op zijn kop. Niets werkt als normaal. Dat is een schrikbeeld voor sommigen en brengt anderen in een vrolijke stemming. Toch moet je snel 'back to basics' en dit is niet de eerste keer dat er onderhandeld wordt over een nieuw college. De organisatie van het proces vraagt om aandacht, moet zorgvuldig en heeft ook te maken met tijdsdruk en hectiek. Dat bekijken we vanuit verschillende invalshoeken en met een praktische aanpak. In feite doen we dat nog een tweede keer maar nu bezien vanuit de verschillende rollen die mensen en verschillende onderdelen van de organisatie spelen. Dat helpt om ook actoren die niet in het directe spel van de onderhandelingen meedoen een plek te geven.

We keren nog even terug naar de helikopter door apart aandacht te geven aan bestuursstijlen. Stijl is anno 2010 net zo krachtig om je te onderscheiden als politieke inhoud, dat geldt zeker voor het lokaal bestuur. Lokaal zijn de inhoudelijke meningsverschillen al langere tijd minder ideologisch geladen. Adequate dienstverlening, goede informatievoorziening, maar ook een soepele verkeersafwikkeling kunnen aanleiding zijn voor verwoede debatten, maar gaan niet over grote principes. Ze raken eerder aan een manier van werken, aan stijl. Burgers slaan aan op toonzetting, op bereikbaarheid, op de wil van bestuurders en volksvertegenwoordigers om persoonlijk aandacht te besteden aan een probleem in de praktijk van alledag. Het accent ligt op de wijze van handelen, op stijl. Lokale politici concurreren op stijl. Daarom verdient dat aspect van het politieke bedrijf aandacht wanneer we aan de praktijk van collegeonderhandelingen wer-

ken. Het heeft invloed op het krachtenveld en wanneer je er geen acht op slaat mis je kansen.

We ronden af met een kort overzicht van enkele praktische zaken, tips en hebben een aantal verwijzingen naar literatuur en naar informatie op internet. Er is veel meer, de selectie heeft ons geïnspireerd en hebben we daarom opgenomen.

## Signalen vanuit de praktijk

### **Ervaring gespiegeld, landelijk en lokaal**

Voordat wij wat verder ingaan op de diverse aspecten van het onderhandelingsproces om tot een nieuw college te komen, willen we ons eerst laten inspireren door de praktijk. Ervaring is een goede leerschool. We hebben daarvoor twee vormen gekozen.

We hebben een rondetafel georganiseerd met een burgemeester, een wethouder, een secretaris, een griffier en een voormalig fractievoorzitter. Allen hebben meervoudige ervaring. De burgemeester is ook fractievoorzitter geweest en wethouder. De griffier is raadslid geweest, de fractievoorzitter heeft als een soort informateur collegeonderhandelingen bij een andere gemeente ondersteund.

Ook zijn er nog twee afzonderlijke interviews gehouden.

Jan Burger is wethouder van buiten de raad voor de SP in Wijk bij Duurstede en heeft zeven collegeonderhandelingen achter de rug sinds 1986.

We gaan echter eerst te rade bij ervaringsdeskundige uit de landelijke praktijk. Daarvoor hebben we voor een interview gekozen met Frans Leijnse, informateur in 2003 bij de poging een kabinet van CDA en PvdA tot stand te brengen (hij deed dat samen met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het latere kabinet Balkenende IV, Piet Hein Donner).

## Interview met Frans Leijnse

Prof. dr. Frans Leijnse (1947) is lid van de Eerste Kamer voor de PvdA en o.m. hoogleraar onderwijs en arbeidsmarkt aan de Open Universiteit. Hij was eerder lid van de Tweede Kamer (van 1984 tot 1994) en lid van de gemeenteraad van Leiderdorp.

---

***We hebben een aantal thema's aan de orde gesteld in het gesprek. We gaan eerst in op de rollen in het onderhandelingsproces en kijken naar verschillen en overeenkomsten. Wat is voor jou het essentiële verschil tussen de rol van een informateur landelijk en lokaal?***

*“Er is niet zo zeer een essentieel verschil. Er is mijns inziens vooral sprake van een essentiële overeenkomst! In het onderhandelingsproces onderzoek je de mogelijkheden om een coalitie tot stand te brengen. Je begeleidt als informateur het proces. Je bent moderator. De kunst is vooral door formuleringen partijen bij elkaar te brengen. Je legt in die gesprekken de basis voor een regeerakkoord dan wel een collegeprogramma.”*

***De formele uitgangssituatie lijkt nogal toch wat te verschillen omdat de burgemeester een wezenlijk andere positie heeft dan de Koning?***

*“Dat is maar de vraag. Ik zou het goed vinden wanneer de burgemeester meer in die rol kruipt aan het begin van het proces. Laat de burgemeester vooral de opdracht verstrekken om tot een onderzoek naar een nieuw college te komen. De Koning heeft na verkiezingen een demissionair kabinet en wil snel een nieuwe ploeg om de continuïteit van het landsbestuur te kunnen invullen. Daarvoor geeft hij een objectieve! informatieopdracht om bij de volksvertegenwoordiging te onderzoeken welke partijen gezamenlijk op een meerderheid kunnen vertrouwen. Het burgemeesterschap biedt zich in zijn zuiverste vorm ook aan als continue factor met een zekere onafhankelijkheid. Dat heb je nodig als informateur.”*

***Maar ‘de Koning is onschendbaar en de ministers zijn verantwoordelijk’ zegt de Grondwet, dat geldt toch niet voor de burgemeester?***

*“Dat zie ik anders als het de positie van de burgemeester gaat in dit proces. Kijk, informateurs rapporteren aan de Koning respectievelijk de burgemeester. In ons land maakt de Koning het informatierapport openbaar door het aan het parlement te zenden. Dat hoeft hij overigens niet te doen op grond van de wet, ook al is dat nu staande praktijk geworden. Het gaat dan om een onderzoeksverslag, waar vervolgens politieke verantwoordelijkheid voor genomen moet worden door politieke partijen. Bij een informatiepoging die leidt tot een kabinet neemt de formateur het onderzoek als uitgangspunt voor de vorming van een kabinet. Informateurs onderzoeken, formateurs maken een college. Overigens is een burgemeester niet onschendbaar, maar hij kan niet door de raad naar huis gestuurd worden en zijn ambt brengt met zich mee dat hij boven de partijen staat. Zijn enige belang is in principe dat er een nieuw college gevormd wordt.”*

***Bij kabinetsformaties spelen rituelen een rol van betekenis. Het decorum van de Eerste Kamer, de invulling die bijvoorbeeld bodes daar aan geven, een zekere geheimzinnigheid zijn daarvoor symbolen. Klopt het dat er sprake is van rituelen en wat is hun betekenis?***

*“Het klopt dat er sprake is van rituelen, het werk van informateurs kent een zekere mystiek. Die rituelen zijn er om het proces af te schermen. Dat staat centraal. Een informateur heeft geen eigen rol, is als moderator uit op een brede consensus. Daarvoor plaats je ze op een voetstuk. Ze krijgen de mooiste kamer, ze worden met zekere egaards behandeld. Dat dient ook de onafhankelijkheid van het proces. Het beschermt hen maar ook de onderhandelaars. Informateurs rapporteren aan de Koning! Dus niet aan de pers. Wees als informateur terughoudend. Je kunt je communicatieadviseur daar een rol in geven. Het dossier van de informateur is ook geen openbare informatie. Rituelen bieden bescherming, geven een soort aureool.”*

***Politiek heeft soms een hoog symboolgehalte, beeldvorming is belangrijk. Zijn collegeonderhandelingen niet ook veel meer politiek dan zakelijk?***

*“Dat is dus een grote vergissing! Belangrijke les uit verschillende ervaringen met kabinetsformaties (ik ben ook lang lid van de Tweede Kamer en vicefractievoorzitter geweest) is dat coalitiebesprekingen lokaal en nationaal juist een zakelijk karakter moeten hebben. De verkiezingsstrijd zet je stop. Je gaat aan de slag om een nieuw bestuur te vormen en daarvoor zoek je een zakelijke basis. Je zoekt partners met wie je verwacht tot programmatische overeenstemming te komen. Dat vereist dat je een soort zelfonderzoek doet naar wat je wilt binnenhalen en waar je concessies kunt doen. Dat vraagt een geheel andere stijl van leiding geven als in de campagne. Stel je zelf de vraag naar overeenstemming en hoed je voor een continue herhaling van confrontatie.”*

***Waar let je dan vooral op?***

*“Je moet als onderhandelaar weten hoeveel coalities getalsmatig mogelijk zijn. Dat is heel bepalend voor het onderhandelingsproces en een informateur kan dat in zijn onderzoek meenemen. Hij moet bedacht zijn op het gegeven dat er partijen zijn die nog kunnen wisselen en die daarom de neiging kunnen hebben om niet naar zakelijke overeenstemming te streven. Het is een kwestie van politieke professionaliteit om de omschakeling te kunnen maken. Je kans op succes wordt kleiner als de verkiezingsstrijd wordt voortgezet in de onderhandelingen. Het bestuursproces staat centraal. In de raad kan in het debat de politieke dynamiek weer de ruimte krijgen. Dat doe je als je een programma beoordeelt. Dan maak je de rekening op en zie je elementen van de verkiezingsstrijd terug.”*

***We schakelen over op de ondersteuning die je als informateur krijgt en wat dat betekent voor collegeonderhandelingen. Leijnse maakt onderscheid tussen de procesmatige ondersteuning en de inhoudelijke ondersteuning.***

*“De directe ondersteuning is beperkt. Twee ambtenaren, twee secretaresses, een voorlichter. Moet ook beperkt blijven, gaat om het faciliteren en organiseren van het proces. Daarnaast produceren departementen gevraagd en on-*

*gevraagd informatiedocumenten. Landelijk speelt het Centraal Planbureau (CPB) een belangrijke rol. Cijfermateriaal, feitelijke ontwikkeling in kaart brengen. Bij dat soort materiaal is een zekere objectiviteit van belang. Daarnaast zie je en vraag je soms ook om scenarioachtig materiaal. Als we optie 1 kiezen wat zijn de effecten en als we het radicaal anders doen wat gebeurt er dan. Het helpt bij het formuleren van oplossingsrichtingen. Gebruik het gemeentelijk apparaat. Laat de griffie in de selectie een rol spelen, niet op politieke keuzes maar op aan de hand van de vraag welke informatie kan helpen om tot keuzes te komen.”*

***Is het belangrijk om het bestaand beleid in beeld te brengen?***

*Zeker. Het helpt wanneer er een langetermijnvisie is, dat accommodeert het keuzeproces. Het gaat ook om het balans houden tussen continuïteit en vernieuwing. Dat houdt voor fractievoorzitters, onderhandelaars ook in dat ze positie moeten kiezen. Kijk, als je er niet in slaagt om 51% van de kiezers achter je te krijgen dan moet je nadenken over je eigen prioriteiten. Een onderhandelingsresultaat met twee, drie of vier partijen is nooit een vertaling van je eigen programma. Je moet dus ook weet hebben van prioriteiten van anderen en nagaan wat dat betekent in de nieuwe verhoudingen.”*

***Tot slot een paar tips.***

*“Het is een uitdagende klus, altijd leuk om te doen. Als ik tijd zou hebben zou ik ook lokaal nog wel keer willen doen. Maar het is ook zwaar, het vraagt veel van je in korte tijd. De gouden tip voor alle deelnemers is voor mij: besef dat het in collegeonderhandelingen gaat om het reguleren van het bestuursproces. Het politieke proces, de strijd gaat naar de achtergrond. Er zij een nieuw bestuur. Dat vraagt om een zakelijke, professionele setting. Schep met elkaar condities daarvoor.”*

## Rondetafelgesprek: Impressies uit de praktijk van de college- onderhandelingen

Enkele weken voor de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 zit aan een tafel in het Stadskaasteel Oudaen in Utrecht een schat aan ervaring als het gaat om het even weerbarstige als spannende proces van het ‘formereren’ van colleges van burgemeester en wethouders in onze gemeenten. Nieuwgekozen leden van gemeenteraden vormen elke vier jaar weer een boeiende mix van kennis, ervaring en kersverse politieke ambities.

De ‘vaste’ ankerplaats voor de goede vaart van het onderhandelingsproces tot samenstelling van de nieuwe colleges van burgemeester en wethouders wordt gevormd door de burgemeester, de secretaris en de griffier. Deze driehoek voerde in Utrecht een boeiend gesprek met gelouterde lokale politici over de organisatie van het proces, over wat je beter wel of niet kunt doen, over ondersteuning van de onderhandelaars die toch hun eigen politieke laveerruimte willen behouden. En gelukkig ook over de broodnodige kwaliteit van ons gemeentebestuur.

### **Hoe organiseer je goede onderhandelingen?**

Gespreksleider Jean Eigeman legt uit dat voor de rondetafel gespreksdeelnemers uit de dagelijkse praktijk zijn uitgenodigd. En niet de gebruike-

De gespreksdeelnemers zijn:

Mevrouw Karen Heerschop, oud-wethouder van Hilversum voor Leefbaar Hilversum. Thans (als niet partijpolitiekgebundene) waarnemend burgemeester van Wijdemeren.

Mr. Joost Spithoven, oud-raadslid/fractievoorzitter van Culemborg (PvdA). Organisatieadviseur bureau Alertief Management BV. Adviseert diverse gemeenten.

Ing. Guus Krähe, wethouder van Zaltbommel, oud-lid Provinciale Staten van Gelderland, oud-Tweede Kamerlid (PvdA)

Mevrouw Els Boers, oud-griffier van Veenendaal, thans interim griffier van Zwartewaterland. Oud-raadslid van Ede (GroenLinks), publicist, oprichter Krachtig Lokaal Bestuur (kwaliteitsbevordering lokaal bestuur).

Drs. Jan Fraanje, gemeentesecretaris van Boxtel. Actief binnen de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging van Brabantse Gemeenten.

Gespreksleider: drs. Jean Eigeman

Interview: Henk Goulooze

lijke woordvoerders van de diverse organisaties en belangenbehartigers. Het eerste onderwerp is de organisatie van het proces van collegeonderhandelingen.

Karen Heerschop blijft volgens afspraak tot 15 maart aan als waarnemend burgemeester van de gemeente Wijdmeren. Ze maakt dus de raadsverkiezingen nog mee. En maakt de beginperiode van de nieuwe raad nog net mee. Wat heeft ze in voorbereidende zin gedaan?

“Op weg naar de verkiezingen voer ik regelmatig gesprekken met de fractievoorzitters en de lijsttrekkers. Als ze soms niet altijd even slim opereren maak ik daarover een opmerking. Niet sturend, maar meer in de zin van: besef je wel wat zo'n houding of opmerking tot gevolg kan hebben als je straks nog verder wilt met die andere partij? Ik corrigeer niet, maar bemoei me wel met de gang van zaken: je kunt dit of dat toch maar beter niet doen. Het is goed mensen erop te wijzen dat het goed is om zich tactisch te gedragen. Als je bijvoorbeeld als oppositiepartij de overigens reële verwachting hebt groter te worden, maak het dan niet onmogelijk om straks te gaan besturen.”

Jean Eigeman: “Welke voorwaarden zien jullie om vanuit het bestuur en het ambtelijk apparaat de onderhandelingen straks zo goed mogelijk op de rit te krijgen?”

Karen Heerschop: “Ik overleg met mijn gemeentesecretaris en de griffier over wat de organisatie kan doen. Bijvoorbeeld door wensen die men in het collegeprogramma wil opnemen te laten uitzoeken op hun realiseerbaarheid.”

### **Schrijven aan de keukentafel**

Secretaris Jan Fraanje: “In het begin was het in Boxtel zo dat de fractievoorzitter van de grootste partij zich terugtrok aan de keukentafel en daar samen met anderen het programma schreef. In 1994 hebben we gezegd: we gaan de onderhandelaars faciliteren. Zo bieden we de evaluatie van het lopende beleidsprogramma. Onze strategische visie en nog een aantal documenten. We maken een informatiepakketje voor alle fractieonderhandelaars. Dat bieden we aan met een brief van de burgemeester. Het

zijn stukken die mogelijk van pas kunnen komen. We hebben een soort traditie opgebouwd dat er ondersteuning is. We bieden ook aan verslagen te schrijven.

Wij anticiperen niet op de partijprogramma's, het is vooral terugkijken. Wat is mogelijk bruikbaar. Je vormt een tandem met de onderhandelaars. Die onderhandeling is iets van de raad, maar is ook de voorbode van de collegeonderhandeling. In Boxtel heeft de griffier een belangrijke ondersteunende functie. Maar die zal altijd afhankelijk zijn van de wens van de leider van de grootste fractie. Ik heb er de afgelopen vijf keer wel bij gezeten.”

Griffier Els Boers: “Wij hebben in het driehoeksoverleg van Zwartewaterland al afspraken gemaakt. Mijn inzet is dat de organisatie goed voorbereid moet zijn. De onderhandelaars kunnen dingen laten doorrekenen als ze keuzes moeten maken. Maar ik raad ook aan alvast naar de partijprogramma's te kijken, schat deze een beetje in. Je kunt ook denken aan het toezenden van een format van de begroting, dat is geen politieke ingreep in de onderhandelingen.”

De overige deelnemers aan het gesprek vallen bij: “Je tekent het spoor als het ware alvast uit.”

Els Boer vervolgt: “De griffier doet het algemene deel van de raad, maar als de partijen bij elkaar gaan zitten dan geven we het over aan de gemeentesecretaris. Als zich een coalitie aftekent dan trekt de griffier zich terug. Je blijft de schrijvende rol wel nodig houden. Dit doe ik overigens niet zelf.”

### **Overdrachtsdossier ligt klaar**

Wethouder Guus Krähe van Zaltbommel schetst dat er aan het einde van de vorige periode een bestuurscrisis was. Omdat oude wethouders nog een paar maanden tot aan de verkiezingen mocht blijven zitten, zijn ze daar toch op een heel andere manier in de formatie gegaan. “Daarvoor legde de grootste partij, de VVD, een programma voor aan de andere partijen en vroeg: vertel maar waarmee jullie het eens zijn. Nu hebben we een overdrachtsdossier klaar liggen: wat zijn nou de belangrijkste dingen die eraan zitten te komen?”

We hebben na de vorige periode gezegd: het moet anders, er moet een cultuuromslag komen. We hebben informateurs aangeboden. Dat werd een burgemeester uit CDA-kring en onze gespreksleider Jean Eigeman. Er was een Informatieronde en een inventarisatie. De informateurs kwamen met een advies over de meest haalbare coalities op dat moment. Die eerste periode is meer begeleid door de griffie. In de tweede fase van het voorsorteren krijg je ook vaak te maken met vertrouwelijke informatie, met het maken van afspraken maken over bezuinigingen. We hebben daarvoor nog wel een hearing gehad met de hele samenleving. Vervolgens hebben we werkgroepjes gemaakt die een onderhandelingsdossier hebben geproduceerd met ondersteuning van ambtenaren die ook de notulen maakten. Gestuurd vanuit het formatieteam, onder mijn leiding. Samen met een medewerker van de Concernstaf hebben we het proces begeleid. Assistent-griffiers en externe notulisten werkten mee.”

### **Openbaarheid kost tijd**

Er ontspint zich al snel een discussie over wel of niet in het openbaar onderhandelen.

Karen Heerschop: “Het ligt er heel erg aan of je het onderhandelingsproces in het openbaar doet! In Hilversum had ik ervaring met allebei. Ik ben een ontzettende voorstander van openbaarheid maar als alle partijen dan aan tafel zitten ga je alle onderdelen uitvoerig uitonderhandelen. Er was zelfs een soort noodgreep nodig om partijen van tafel te krijgen. En dat zagen ze op dat moment als zeer onrechtvaardig. Leefbaar Hilversum was de grootste partij, ik was één van de twee onderhandelaars, die een brief met die noodgreep hebben geschreven.”

Guus Krähe: “Ik heb zowel besloten als openbare onderhandelingen meegemaakt in de Staten, maar besloten ging toch tien keer zo snel als openbaar!”

Karen Heerschop geeft toe: “Wij hadden openbaarheid hoog in het vaandel staan, maar de tweede keer zeiden we: dat gaat maanden duren.”

Joost Spithoven vertelt over zijn fractievoorzitterschap in Culemborg. “Ik was de aanstichter van het verdwijnen van het gehele college. De onder-

handelingen heb ik niet in het openbaar gedaan. Bij zo'n proces vind ik altijd: wat je erin stopt haal je eruit. Je moet er vertrouwen in stoppen, anders haal je dat er ook nooit uit. Ik heb nog nooit meegemaakt dat je vertrouwen opbouwt als iedereen zit te kijken. Je moet er ook al een hoeveelheid kwaliteit instoppen via het verkiezingsprogramma om er in de rest van het traject ook iets uit te halen. Ik ben met een visieproject bezig in de gemeente Buren. Je ziet dat dit project al in de partijprogramma's is opgenomen, je ziet het groeien. Ik ben er nu mee bezig, maar ik wil het met de nieuwe raad afronden. Zo kun je het met elkaar doen. We trainen zelfs met elkaar optredens naar buiten toe. Iedereen heeft zijn eigen politieke kleur, maar waakt er voor dat de kwaliteit in de eigen politieke kleur alvast kan landen, zal ik maar zeggen.”

Is het nu 'aan de keukentafel' of een mix van openbaar en besloten?

### **Beleidsprogramma**

Jan Fraanje: Wij starten in het openbaar, maar spreken in beslotenheid over het uiteindelijke beleidsprogramma. De verantwoording daarover doen we uiteraard weer wel in het openbaar. We noemen dat stuk nadrukkelijk niet raads- of collegeprogramma. Als anderen er nog dingen in willen hebben dan bekijken we dat serieus, dan krijg je ook een zo breed mogelijk gedragen beleidsprogramma.”

Fraanje geeft toe dat het kan in andere gemeenten wel eens veel moeilijker kan liggen! Je kan soms heel erg veel over je heen krijgen. In Boxtel werkt de combinatie met de strategische visies goed. Nu loopt die voor 2010-2020. “Die hebben we voor de zomer al gemaakt. Dat is ook het moment dat de politieke partijen hun programma's aan het schrijven waren. Je hebt zodoende de focus al helemaal op 2020 staan. Ben je dan faciliterend of sturend bezig? In ieder geval is de bestuurlijke stabiliteit groot! Je bent het dan al voor tachtig procent eens, over die andere twintig procent moet je in debat. Je krijgt pas een echt probleem als je over alles, hoofdlijnen en details, in debat gaat.”

Guus Krähe schetst nog eens de gang van zaken bij de vorige onderhandelingen in Zaltbommel. “Je begint in het openbaar zo breed mogelijk te

praten en vervolgens ga je langzamerhand de trechter in. En dan wordt het ook steeds vertrouwelijker. Als het er inderdaad over gaat of je compromissen moet sluiten, dan wil je dat nog niet naar buiten hebben. Aan het eind van de onderhandelingen zeiden we in Zaltbommel tegen elkaar: we hoeven niet al die details in ons programma te zetten. We vertrouwen elkaar nu zodanig dat we daar wel uit komen. We hebben een boekje gemaakt met de hoofdlijnen. En daar was de oppositie dan weer heel boos over, want die konden daarop niet zo gemakkelijk schieten”.

Joost Spithoven ziet als belangrijke rode draad, onafhankelijk van welke bestaande politieke cultuurverschillen in gemeenten dan ook, dat “de voeding die je geeft heel belangrijk is”.

Karen Heerschop vult aan: “Raadsleden zoeken houvast, vergeet niet dat ze die functie er vaak maar bij doen. We hebben ze in Hilversum dan ook altijd veel ondersteunend materiaal geboden. In Wijdemeren hebben we inmiddels een overgangsdossier klaar liggen, heel bruikbaar in de onderhandelingen over collegevorming.”

Het gesprek richt zich vervolgens op het (schriftelijk) taalgebruik tijdens het proces van de onderhandelingen.

### **Bezweringsformules**

Joost Spithoven: “Ik zou erg willen uitkijken voor het gebruik van bezweringsformules. Die zijn vaak zó ingewikkeld geformuleerd dat je al direct denkt: hier zit iets fout! Formuleer direct, kort en zo krachtig mogelijk. Vergeet niet dat de uitslag van de onderhandelingen immers ook nog bekend moet worden gemaakt aan je inwoners die eerst kiezers waren.”

Jan Fraanje: “Ik wil graag nog even wat kwijt over het gebruik van de woorden coalitie en oppositie. The devil is in the detail. Wij gebruikten die termen in Boxtel al jaren niet meer, al komen ze zo nu en dan toch weer wat meer terug. Als je nou wil dat de verhoudingen verscherpen moet je juist die termen hanteren. Bij het indienen van een motie in de raad zie je dan dat er alleen maar gekeken naar waar die vandaan komt: coalitie of oppositie. Dat bepaalt of je voor of tegen bent, niet de inhoud! Ik zal mijn burgemeester en griffier voor de komen de onderhandelingen dan

ook adviseren om dat we niet over coalitie en oppositie spreken, maar over college en raad.”

Instemmend geknik van de lokale politici, ook al blijken ze tijdens het gesprek ‘gemakshalve’ nogal eens over coalitie en oppositie te spreken. Joost Spithoven: “Op gemeenteraadsniveau kun je nogal eens wisselende coalities en meerderheden hebben en dat is heel zuiver.”

Het schiftingsproces om te komen tot een antwoord op de vraag ‘wie met wie gaat’ na de verkiezing leidt tot een aardige schets van cultuurverschillen tussen gemeenten. Overigens zijn de meeste kiezers slim genoeg om te begrijpen dat vaak de grootste partijen met elkaar aan de praat gaan om zodoende te komen tot een zo homogeen mogelijk college, is al direct een breed gedeelde opvatting.

### **Polarisatie**

Vraag aan Karen Heerschop: hoe keken jullie daar in Hilversum tegenaan? Jullie hebben als Leefbaar Hilversum altijd een stevig geluid laten horen. “Wij hadden op ons hoogtepunt veertien zetels. Dat werd zoveel omdat we na een eerdere verkiezingsoverwinning toch in de oppositie kwamen. Dan kun je erop wachten dat je vervolgens doorgroeit. Wij traden in een behoorlijk gepolariseerde verhouding aan. Met slechts een paar issues. Wij joegen alle coalitiepartijen in elkaars armen omdat we zo groot waren als oppositie. We hebben met die veertien zetels drie maanden met twee wethouders in het college gezeten. Maar de wil was er niet echt. Lopen de dingen, nu ik als burgemeester in een veel kleinere gemeente zit, heel anders? Ja en nee. Ik zie in Wijdemerren veel meer verwevenheid met de burgers. Ik noem dat dorpspolitiek in positieve zin. Dat is iets goeds maar het kan ook valkuilen bevatten. Minder afstand aan de ene kant. Dreigend cliëntelisme aan de andere kant. Maar wat betreft de polarisatie is er in Wijdemerren niet echt een verschil met Hilversum. Dat geldt, vind ik, eigenlijk voor de gehele Gooi- en Vechtstreek. Alleen in Bussum niet, daar zitten de wethouders gewoon zestien jaar.”

Desgevraagd formuleren de gespreksdeelnemers vervolgens op creatieve wijze wat de onderhandelaars wel en niet zouden moeten doen: de ‘do’s

and don'ts'.

- Het inzetten van de strategische visie van de gemeente (zoals in Boxtel gebeurde) is een absolute must. De visie kan deel uit maken van de informatiepakketten die aan de onderhandelaars worden toegestuurd.
- Begin de onderhandelingen in het openbaar, onderhandel vervolgens in beslotenheid verder en leg ten slotte in het openbaar verantwoording af.
- Bereid de raadsleden nu al voor op financieel moeilijke tijden.
- In onze lokaal-bestuurlijke verhoudingen moeten onderhandelaars beseffen, dat ze ook na een grote overwinning draagvlak nodig hebben voor beleid. Ook (of misschien: juist wel?) grote verkiezingswinnaars moeten bereid zijn tot het sluiten van compromissen.
- Slecht voor het proces is 'over-eisen'. Je komt jezelf altijd tegen!

### **Iemand die je kunt vertrouwen**

Als het gezelschap zich zet aan het wat specifiekere invullen van de rol van de 'faciliterende driehoek' zegt Guus Krähe dat hij als onderhandelaar vooral behoefte heeft aan een vertrouweling. Fraanje interrumpeert: "Je bedoelt iemand die je kunt vertrouwen, een bruggenbouwer, dat vind ik nog belangrijker!" Krähe reageert: "Ik zie deze persoon vooral als een onafhankelijk adviseur die je kunt vertrouwen." Els Boers vult aan: "Hij of zij moet gewoon bloot leggen welke punten lastig zijn." Guus Krähe weer: "Je moet terug kunnen vallen op iemand die niet in het politieke spelletje zit. Iemand die reflectie kan geven."

Verderop vallen begrippen als: procesbegeleiders en bruggenbouwers. Karen Heerschop: "Wij hadden in Hilversum iemand die vaak losstaande projecten deed, die maakte teksten en zat naast de formateur." Els Boers: "Zo zie ik mijn rol ook."

Op de vraag van Jean Eigeman of dat wel kan in de politiek: faciliteren van de gun-factor, antwoordt Guus Krähe: "De poppetjes uitstellen tot de laatste dag zal ik nooit van zijn langst van mijn leven meer doen! De vraag is wel wanneer je erover begint. In de gun-factor spelen de politieke achterbannen immers een heel belangrijke rol. Je moet aan de voorkant en de achterkant onderhandelen. En dan kan het ontzettend misgaan. Als er

geweldig veel mensen mee zitten te babbelen dan kan het knap lastig worden.” Overigens meent Joost Spithoven dat die gun-factor niet alleen maar voor de inhoud geldt, maar ook voor de tijd. Extra overleg vergt soms meer tijd in het proces.

### **Belangeloos reageren**

Els Boers heeft in verschillende rollen de onderhandelingsprocessen meegemaakt. “De sfeer van het college dat ervoor zat was vaak heel bepalend voor de onderhandelingen. Ik stond ervan te kijken dat die historie zo bepalend was. Als je me vraagt hoe je daarop als ondersteunende driehoek zou moeten anticiperen? Je mag natuurlijk niet politiek interveniëren....” Het gezelschap vult spontaan aan: je mag toch wel zeggen tegen fractievoorzitters: zie je nu wat er gebeurt? Het is net als bij toezichthouders: je moet soms toezicht houden en soms belangeloos kunnen reageren. Maar altijd met de bedoeling het proces goed te laten verlopen. Els Boers ten slotte: “Ik vul mijn rol van griffier in op een wijze die niet alleen maar inzet op de goede samenwerking. Het moet naar mijn mening wel gaan over de essentiële dingen en niet over punten en komma’s die alleen maar afleiden van de hoofdzaken.”

Jean Eigeman: “Direct na de verkiezingen, waarin spanningen hoog zijn opgelopen, dan zie je nogal eens dat er een nieuwe partij is gekomen. Hoe gaan jullie met die politieke vreemdgangers om?”

Vrijwel iedereen geeft aan te proberen de nieuweling er meteen bij te betrekken.

Joost Spithoven: “De trend is dat er steeds meer partijen in de raden komen. Eigenlijk geldt voor alle partijen, ook de traditionele, dat de voorbereiding op het werk soms dramatisch is. Een kleine partij wil/kan de andere juist wakker houden. Wat dat voor gevolgen heeft voor het onderhandelingsproces? Er zal een zekere versplintering plaatsvinden. Dat maakt het proces ingewikkelder. Aan de andere kant kan je ook zeggen: het maakt het voor de ondersteunende driehoek juist boeiender. Want niet alle partijen kunnen immers aan de coalitie meedoen. Hoe ga je met de totale raad om?”

Onvermijdelijk valt het woord: kwaliteitsverbetering. Els Boers: “Een stokpaardje van mij: hoe ga je werken aan kwaliteitsverbetering van de gehele raad. Je zou kunnen denken aan enkele dagen verplichte opleiding voor raadsleden.”

### **Integriteitsdiscussie voor gehele raad**

Jean Eigeman: “De leerbereidheid van politici is doorgaans buitengewoon laag, ook in het buitenland.” Karen Heerschop: “Ik heb integriteit aan de orde gesteld in Wijdemerem. Ik kreeg gelijk discussie. De raad wilde daarover een debat. Ik zei: graag! Dan kunnen we bijvoorbeeld praten over de rol van raadsleden, hoe ze niet op de stoel van het college moeten gaan zitten. We hebben op een avond, verzorgd door het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) de eerste vijf kandidaten van de politieke lijsten uitgenodigd. Na de verkiezingen vindt er nog zo’n avond plaats en daar zitten de inmiddels verkozen raadsleden bij. Dan doen we al op 9 maart. We gebruiken de roes van: ik ben raadslid geworden.” Els Boers maakt hierbij de kanttekening dat je al deze inzet van buitenaf goed moet inbedden in je eigen apparaat, je eigen mensen erbij moet betrekken. Iedereen deelt de opvatting dat zo’n integriteitsdiscussie niet op partijpolitek niveau moet gebeuren, maar dat je de gehele raad en het college erbij moet betrekken. De vraag naar de gedachten van de gespreksdeelnemers over het verschijnsel formateur/informateur levert diverse antwoorden op. Karen Heerschop: “Het hangt er van af hoe de sfeer is. Als je weet dat je heel snel zaken kunt doen, waarom zou je dan een informateur inschakelen?” Joost Spithoven: “Ik merkte dat de onderhandelaar van de grootste partij het wel prettig vond.” Of de rituelen van een informateur of formateur nodig zijn om het proces in gemeenteland te accommoderen? Karen Heerschop: “Ik heb een informateur alleen meegemaakt als er een probleem was.” Maar anderen kunnen zich weer voorstellen dat de onderhandelingsleider zich dan in een wat comfortabeler positie voelt.

## Interview met Jan Burger

Jan Burger is raadslid en wethouder voor de SP geweest in Culemborg (1986-2006), heeft in de Provinciale Staten van Gelderland gezeten als fractievoorzitter (1999-2003) en is nu wethouder van buiten de raad op voordracht van de SP in Wijk bij Duurstede.

---

### ***Wat is voor jou als onderhandelaar belangrijk in de relatie met je achterban?***

*“Als onderhandelaar is vertrouwen vanuit de achterban belangrijk en het hebben van een positie om daadwerkelijk te onderhandelen. Daarbij hoort ook een regelmatige terugkoppeling en het voorafgaand aan de onderhandelingsgesprekken maken van huiswerk: welke zaken zijn voor mijn partij wezenlijk van belang? Wat zijn ‘harde’ punten en waar zit onderhandelingsruimte? Hoe moet het totaalbeeld van het onderhandelingsresultaat er ongeveer uitzien?”*

### ***Wat had je in de zes keer dat je betrokken bent geweest niet willen missen?***

*“Ik heb in totaal zeven onderhandelingen van dichtbij mogen meemaken. Zes keer bij de vorming van een college voor de gemeente en één keer bij de vorming van een college voor de provincie. Wat ik niet had willen missen is het biertje na afloop. Serieus, uiteindelijk gaat het er om dat de onderhandelaars op een goede manier de bijeenkomsten afsluiten. Iedereen moet tenslotte met elkaar verder in de gemeenteraad of de provinciale staten. Dat geldt ook voor de partijen die bij de vorming van een college buiten de boot vallen.”*

### ***Wat is de rol van een wethouder van buiten in onderhandelingen? En waarin verschilt deze van die van een wethouder/tevens raadslid?***

*“Ik ben als wethouder ‘van buiten’ bij de onderhandelingen van de gemeente Wijk bij Duurstede in 2006 betrokken geweest. Dat is toch een aparte ervaring. Je weet veel minder van wat er aan de onderhandelingen is voorafgegaan. Je*

*stapt in een rijdende trein en dan past ook bescheidenheid. Eigenlijk was op dat moment het onderhandelingsresultaat al bereikt en ging het vooral om de verdeling van de portefeuilles. In mijn partij is het geen gewoonte om een wethouder van buiten te vragen. Het was een bijzondere situatie waarbij de SP geheel nieuw en met een fors aantal zetels in de raad kwam en men zocht iemand met bestuurlijke ervaring. Ik ben overigens snel in Wijk bij Duurstede gaan wonen. Wethouder is geen vak van negen tot vijf. Je hoort in het weekend langs het voetbalveld wat er speelt, of in de kroeg of bij jezelf in de buurt. Je kunt naar mijn mening veel beter functioneren als je werkelijk deel uit maakt van de gemeenschap.”*

***Hoe kijk je tegen een informateur aan?***

*“Een informateur kan nuttig zijn, maar is zeker geen ‘must’. In de praktijk is meestal al snel duidelijk welke partijen een eerste poging gaan wagen om een college te vormen en dan heb je geen informateur nodig.”*

***Is een collegeonderhandeling meer een zakelijk, of meer een politiek proces?***

*“Onderhandelingen zijn zowel een zakelijk als een politiek proces. De verkiezingsuitslag moet een vertaling krijgen in een nieuw collegeprogramma. Dat is een puur politiek proces. Maar daarbij komen natuurlijk zaken aan de orde wat er op dat moment bijvoorbeeld financieel mogelijk is, wat de vakmatige achtergronden zijn van de onderhandelaars en welke persoonlijke relaties er spelen. Uiteindelijk gaat het niet alleen om een programma, maar ook om de vorming van een goed spelend team dat met vertrouwen in elkaar aan de slag gaat.”*

***Welke eisen stel je aan de gemeentelijke organisatie in het onderhandelingsproces?***

*“De gemeentelijke organisatie kan helpen door te toetsen wat mogelijk en onmogelijk is, kan op een aantal beleidsmatige punten een inbreng hebben. Toch blijft het in eerste instantie een proces van een aantal partijen dat tot uiting wil brengen waar ze de komende paar jaar voor wil gaan.”*

***Wat zou je nooit meer doen?***

*“Ik zou niet zo snel iets kunnen noemen wat ik nooit meer zou doen. De sleutel tot succes is de bereidheid om er samen iets moois van te maken en dan lukt dat ook wel. Als die bereidheid er bij één of meerdere partijen niet is, gaat het gewoon niet lukken.”*

***Welke les zou je in een cursus van jullie wetenschappelijk bureau meegeven aan jonge en/of onervaren collega-onderhandelaars?***

*“Er is wel een aantal zaken van belang die nog niet genoemd zijn en waar ieder wetenschappelijk bureau of begeleider ook aandacht aan kan geven. Allereerst dient naar mijn mening de vorming van een college de verkiezingsuitslag te respecteren. We leven in een democratie: niets is zo slecht om alleen te kijken naar een getalsmatige meerderheid. Als er sprake is van een politieke verschuiving moet dat zichtbaar zijn bij de vorming van een college en een collegeprogramma. Ik ben zelf ook meer voorstander van een programmacollege en heb minder met een afspiegelingscollege. Doe dat laatste naar mijn mening alleen als het niet anders kan. Onderhandel ook in de openbaarheid met duidelijke en vooraf opgestelde agenda’s. Eigenlijk is het alleen te verantwoorden als er over persoonlijke zaken in beslotenheid wordt gesproken, bijvoorbeeld bij de portefeuillevverdeling. In die zin is een collegeprogramma eigenlijk een soort vier-jarenplan voor de gemeente, wat de aanzet moet geven voor de jaarplannen. Ook die bespreek je bij de begrotingsbehandeling gewoon in alle openheid.*

*En misschien is vooral ook een aandachtspunt: het is en blijft mensenwerk. Doe gewoon, blijf jezelf en wees ook bescheiden als je de verkiezingen gewonnen hebt: over vier jaar kan jouw partij immers een verliezer zijn.”*

## De politieke context

### Naar nieuwe verhoudingen

Na de gemeenteraadsverkiezingen ontstaan nieuwe verhoudingen. De zetelverdeling verandert, nieuwe gezichten duiken op en soms dienen zich nieuwe partijen aan. Natuurlijk is het lang niet altijd heel erg anders dan voor de verkiezingen. Toch is de uitslag van verkiezingen nog wel eens aanleiding om na te gaan wat er anders kan, anders moet. Dat is maar goed ook want je gaat niet voor niets naar de kiezer. Als die kiezer verhoudingen anders laat uitpakken moet dat in principe gevolgen hebben. Dat varieert per gemeente, dat varieert ook in tijd. Het zijn ook lang niet altijd de lokale keuzes die bij de veranderingen de doorslag geven. Soms zie je die veranderingen aankomen en anticiperen partijen door al voor de verkiezingen verkennende stappen te zetten. Als het goed is zie je dat terug in de campagnes en geven partijen burgers de kans om daar in hun keuzes rekening mee te houden. Bij het voorbereiden van onderhandelingen is het goed dat betrokken partijen zich rekenschap geven van de spanning die de sfeer van verkiezingen met zich mee brengt, van de spanning die mogelijke veranderingen met zich mee brengen.

Er zit in die politieke context rondom verkiezingen ook een zekere ambivalentie. In de eerste plaats gaat om de invulling van een programma, om de inhoud. Je moet in een korte tijdspanne keuzes maken die vier jaar lang leidend zijn voor je gemeente. Het gaat echter ook om macht, concreter om de verdeling van zeggenschap en daarbij behorende posities. Dat is mensenwerk dat soms de inhoud te boven gaat. Die complexe Ausgangssituatie vraagt om een goede balans tussen inhoud en proces. Het staat vast dat er een nieuw college moet komen en dat raad en college aan de slag moeten om invulling te geven aan hun wettelijke taken en bevoegdheden.

Dat vraagt om inhoudelijke sturing op basis van een heldere agenda dan wel een programma. Tegelijkertijd leg je de basis voor samenwerking voor een periode van vier jaar. Je werkt aan vertrouwen. Bij grote veranderingen als gevolg van de uitslag vraagt dat een extra investering in het proces. Tijd en rust zijn dan van belang terwijl je die niet hebt vanwege de sfeer, vanwege het belang, vanwege de algemene onrust die het momentum met zich meebrengt. Ook bij minder ingrijpende veranderingen is altijd een zekere spanning aanwezig en spelen soms oude kwesties onverwacht een grote rol in het onderhandelingsproces. Gegeven die context is het goed om door structuur en overzicht te werken aan een goed resultaat.

*Frans Leijnse: “De verkiezingsstrijd zet je stop. Je gaat aan de slag om een nieuw bestuur te vormen en daarvoor zoek je een zakelijke basis.”*

Collegeonderhandelingen moeten leiden tot een coalitie die het vertrouwen van de gemeenteraad heeft (in elk geval van een meerderheid). Die coalitie steunt doorgaans op een collegeprogramma waar partijen (raadsleden) zich aan binden.

In de Gemeentewet is geen bepaling opgenomen waarin de collegevorming en de opstelling van een programma zijn geregeld. Wel spreekt artikel 35 lid 2 van collegeonderhandelingen en van een collegeprogramma. Dat artikel regelt de informatiepositie van de burgemeester waar het stelt dat de burgemeester over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen wordt geïnformeerd. Ook wordt de burgemeester in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over de voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken. Het eerste lid van artikel 35 bepaalt dat de raad de wethouders benoemt. Hiermee is het wettelijk kader voor de collegeonderhandelingen in feite bepaald. Over het collegeprogramma wordt als een voorstel gesproken. Het gaat om een voorstel dat in een bijzonder voorbereidingsproces tot stand komt.

## Collegevorming

Dat proces begint met het initiatief om tot de inrichting een onderhandelingsproces te komen (zie hoofdstuk 4 en 5). Vaak is het de grootste partij die daar het voortouw in heeft. Bij het begin staat lang niet altijd vast tot wat voor college dat nu zal leiden. Dat geldt uiteraard voor de samenstelling maar ook voor de aard van het college. Nederland kent een lange traditie van **afspiegelingscolleges**. Je stelt een college samen op basis van de politieke kleurverdeling in de gemeenteraad die de uitslag van de verkiezingen met zich meebrengt. Dat is een echte polderoplossing waar op zichzelf goed mee te werken valt. Het heeft ongetwijfeld invloed op de scherpte van het debat in het college en kan het effect hebben dat met de hete voorwas de hoofdwaa in de gemeenteraad minder spannend is. Het gaat bij de vorming van een afspiegelingscollege bij aanvang ook vaak minder om de programmatische basis maar meer over bestuurskracht, breedte van het draagvlak e.d. Met de komst van de dualisering in 2002 is het afspiegelingscollege lang niet altijd meer de eerste keuze. Dat past overigens in een algemene tendens waarin de traditionele polderverhoudingen en de bijpassende bestuurscultuur nog wel eens gekritiseerd worden. Een afspiegelingscollege kan overigens ook nadrukkelijk gevormd worden op basis van een collegeprogramma. Juist in het dualistische bestel markeert het initiatief om met een programma op hoofdlijnen te werken dat door de gehele raad gesteund wordt bij uitstek de positie van de gemeenteraad als kaderstellend orgaan. De uitwerking kan een collegeprogramma opleveren met een meer gedetailleerde planning en een nadere financiële onderbouwing.

*Jan Burger: "Allereerst dient naar mijn mening de vorming van een college de verkiezingsuitslag te respecteren. We leven in een democratie: niets is zo slecht om alleen te kijken naar een getalsmatige meerderheid. Als er sprake is van een politieke verschuiving moet dat zichtbaar zijn bij de vorming van een college en een collegeprogramma. Ik ben zelf ook meer voorstander van een programmacollege en heb minder met een afspiegelingscollege."*

De dualisering beoogde ook het politieke debat in de raad te bevorderen. Het moest levendiger worden om zo de belangstelling van burgers te prikkelen. Ook dat hoort overigens thuis in een maatschappelijk klimaat waarin politieke tegenstellingen scherper worden en burgers ook met veel meer nadruk hun plek in het debat opeisen. Die politisering heeft mede tot gevolg gehad dat veel vaker met **meerderheidscolleges** wordt gewerkt. Niet helemaal nieuw overigens want al vanaf de jaren 70 in de vorige eeuw was daar al veel vaker sprake van. De keuze voor een coalitie die steunt op een meerderheid van de in de raad vertegenwoordigde fracties is soms al voor de verkiezingen gemaakt. Toch is de keuze voor het soort college dat tot stand moet komen een belangrijk onderwerp op de eerste bijeenkomst die de start van collegeonderhandelingen markeert. Alle partijen<sup>1</sup> moeten daar in principe hun zegje over kunnen doen. Het op te stellen programma geeft een bindende werking primair voor de partijen die een coalitie vormen. Zo'n programma heeft nadrukkelijk het karakter van een collegeprogramma. Partijen buiten die coalitie kunnen hun houding ten opzichte van het programma geheel verschillend invullen. Zij kunnen zich aansluiten, zij kunnen zich van een alternatief programma bedienen. Zij kunnen ook ad hoc steun geven dan wel met alternatieven aan de slag gaan.

---

<sup>1</sup> Partijen en fracties zijn termen die niet in de Gemeentewet voorkomen. Raadsleden zijn onafhankelijk gekozen volksvertegenwoordigers. Zij stemmen conform de Gemeentewet zonder last. In feite doen zij aan zelfbinding door de voor samenwerking in fracties te kiezen. Het voertuig van de lijst van hun partij en het bijbehorende programma brengen hen in de raad. Ten principale kunnen raadsleden te allen tijde op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. Dat geldt ook zeker voor de besluitvorming over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen (programma en collegesamenstelling).

Het is ook mogelijk te werken met een **minderheidscollege**. Dat komt in de praktijk minder vaak voor maar hoe groter het aantal partijen dat in de gemeenteraad gekozen wordt hoe groter de kans dat een minderheidscollege uitweg biedt. De positie van de raad wordt hierdoor in principe krachtiger. Het college zal zich bij voortduring moeten vergewissen van de steun van raadsleden. Vaak kost dat meer tijd en is er sprake van een dreiging van afkalvende bestuurskracht. Dat hoeft overigens niet. Ook hier kan een programma soelaas bieden door op voorhand een zekere programmatische binding tot stand te brengen voor de raad als geheel dan wel voor een raadsmeerderheid.

## Momentum

Collegeonderhandelingen zorgen in zekere zin ook voor een soort vacuum tussen de (ambtelijke) organisatie en de raad als politiek forum. Er zijn verschillende manieren om daar mee om te gaan (zie hoofdstuk 5 en 6). Vanuit de politieke context is het zaak om er op bedacht te zijn. Je zou kunnen zeggen dat het er een beetje bij hoort. Het is van belang dat onderhandelaars er oog voor hebben. Gemeenteraadsverkiezingen vinden in principe altijd in maart plaats, verkiezingen als gevolg van herindeling uitgezonderd. In de maand maart zijn college en organisatie in de financiële cyclus druk bezig met de afronding van de Voorjaarsnota. Ook zijn ze reeds doende om de feiten en cijfers voor de begroting en meerjarenramingen van het volgende begrotingsjaar in kaart te brengen, te actualiseren etc.

Die gegevens zijn op zich al van belang voor de uitkomsten van de onderhandelingen, maar even belangrijk is dat de betekenis ervan een rol kan spelen in de onderhandelingen zonder dat het in precisie uitgewerkt is. Het hoort bij het overzicht dat van belang is om op adequate wijze regie te voeren over het onderhandelingsproces. Dat is zeker belangrijk als nieuwe spelers aan tafel komen terwijl ook deelnemers aan het bestuur uit de aflopende bestuursperiode meepraten. Voor het proces is gelijkschakelen een belangrijke voorwaarde. Dat geldt ook voor de verwachtingen die er mogelijk bestaan over effecten van landelijk beleid. De verkiezingsuitslag wordt mede bepaald door landelijke verhoudingen, dat geldt ook voor be-

leidsmatige voornemens (een voorbeeld anno 2010 had de Crisis- en Herstelwet kunnen zijn; inmiddels ingehaald door de kabinetscrisis) en zeker voor landelijke afspraken over de gemeentelijke budgetten. Het is zaak om met deze gegevens rekening te houden (zie ook hoofdstuk 4 en 5).

## Lokale dynamiek

De grootste partij in de raad neemt doorgaans het initiatief. De situaties verschillen lokaal nogal wat. Dat initiatief kan in alle openheid vorm krijgen. Het kan een voortzetting zijn van de bestaande situatie, maar evengoed kan het een wisseling van de wacht aankondigen. Vaak speelt ervaring een belangrijke rol in de initiële fase, ervaring die soms onderschat wordt. Die onderschatting kan voortkomen uit een overwinningsoes of kan gevoed worden door het idee dat afgerekend moet worden met oude machthebbers. Soms is dat laatste zelfs een motief geweest in de verkiezingscampagne. Het kan leiden tot een proces dat vooral door emoties van twee kanten gedragen wordt. Dat is op zichzelf geen probleem, emoties horen bij het moment van de verkiezingsuitslag. Zeker als die uitslag een ingrijpende vernieuwing lijkt aan te kondigen. Voor de ordening van het onderhandelingsproces, maar zeker ook voor de inrichting van een productieve bestuursperiode is het goed om na te gaan hoe na de eerste momenten van euforie en teleurstelling nieuwe balans gevonden kan worden. Politiek is 'strijd om de inrichting van de samenleving'<sup>2</sup> maar uiteindelijk gaat het ook om het tot stand brengen van beleid en om het gaande houden van een gemeentelijke organisatie die belangrijke dienstverlenende taken heeft. Die nieuwe balans vereist incasseringsvermogen van de mensen met een geschiedenis in het plaatselijk politiek bedrijf en oog voor de waarde van enige ervaring bij de nieuwelingen. Dat is ook belangrijk omdat alle gekozen raadsleden<sup>3</sup> volksvertegenwoordigers zijn. Ieder raadslid voor zich heeft het vertrouwen van een groep kiezers gekregen. Dat ver-

---

<sup>2</sup> Herman van Gunsteren: *Culturen van besturen* 1994

<sup>3</sup> Een handzaam boekje over het raadslid **Het raadslid, natuurlijk actief** verscheen in 2009 bij het Instituut voor Publiek en politiek. Auteur is Els Boers.

trouwensvotum verdient respect en is in principe onomkeerbaar voor een periode van vier jaar. Ook minderheden, hoe klein ook moeten een plek krijgen in het proces. Een volwassen lokale democratie kwalificeert zich door haar omgang met minderheden.

*Jan Fraanje: "Ik wil graag nog even wat kwijt over het gebruik van de woorden coalitie en oppositie. The devil is in the detail. Wij gebruikten die termen in Boxtel al jaren niet meer, al komen ze zo nu en dan toch weer wat meer terug. Als je nou wil dat de verhoudingen verscherpen moet je juist die termen hanteren."*

## De achterban op de achterbank

Het is altijd goed om een open verbinding met je achterban te hebben. Dat is rond collegeonderhandelingen een extra gevoelig punt. Partijen verschillen sterk in cultuur op dat punt en ook dat vraagt om aandacht. Het is in de lokale politiek ook de periode dat de relatie met de eigen afdeling, met de eigen lokale partijpolitieke organisatie de meeste spanning oproept. Als je dat veronachtzaamt ligt de grootste valkuil in de eigen achterban. Een heldere afspraak over verantwoording is daarom uitdrukkelijk een procesvoorwaarde. De invulling daarvan verschilt per partij en misschien ook wel per gemeente. Het kan zijn dat een eenvoudig overzicht van sleutelbegrippen voor jouw achterban genoeg is. Een minimaal pakket in termen van inhoudelijke doelen en procesafspraken over deelname en andere coalitiegenoten en een moment om het resultaat te bespreken. Het kan ook uitgebreider door gedurende het proces één of meer keren te klankborden. Dat hoeft overigens niet altijd formeel geregeld te worden en kan zelfs gespreid worden naar onderwerpen.

*Jan Burger: “Als onderhandelaar is vertrouwen vanuit de achterban belangrijk en het hebben van een positie om daadwerkelijk te onderhandelen. Daarbij hoort ook een regelmatige terugkoppeling en het voorafgaand aan de onderhandelingsgesprekken maken van huiswerk: welke zaken zijn voor mijn partij wezenlijk van belang? Wat zijn ‘harde’ punten en waar zit onderhandelingsruimte? Hoe moet het totaalbeeld van het onderhandelingsresultaat er ongeveer uitzien?”*

Veel hangt af van de vertrouwensrelatie die de onderhandelaars hebben met hun achterban en verschillende geledingen daarbinnen. Fractie en bestuur, maar ook de vereniging i.c. de ledenvergadering hebben hun eigen rol. Het is ook zaak om de afspraken in partijverband met de gesprekspartners te delen. Niet om dat tot onderdeel van de onderhandelingen te maken maar wel om te voorkomen dat het aan de achterkant tot misverstanden leidt.

In wezen geldt ook voor de pers dat zij invloed heeft op de achterban. Zij kijken mee als informant van een nog ruimere achterban i.c. de kiezer. Ook die moet bediend worden. Dat kan via eigen media als internet, maar ook eventueel via een soort nieuwsbrief die per e-mail wordt verspreid naar mensen die interesse hebben. Dat vergroot ook de kans dat mensen het gevoel hebben er in betrokken te worden. Dat hoeft niet uitgebreid maar enige aandacht aan de achterbank is voor het vertrouwen in het proces een goede zaak.

### Inhoudelijke keuzes

Dit boekje gaat niet over politieke keuzes. Dat past niet in de aard van een praktijkboek over onderhandelingen voor alle politieke families. Wel is het van belang kort in te gaan op het karakter van de inhoud. Collegeonderhandelingen gaan over hoofdlijnen. Je regelt in een aantal dagdelen in de eerste maand van een raadsperiode niet alles. Het gaat er om dat een op-

drachtkader wordt geformuleerd voor vier jaar. Een consistent samenspel van hoofdlijnen waarmee de organisatie uit de voeten kan. Een herkenbaar programma waarin burgers kunnen zien dat hun stem zin heeft gehad. Het bewaken van die hoofdlijn is een onderwerp waarover men in gemeenten verhitte discussies voert. In de organisatie bestaat vaak de angst dat de gemeenteraad zich te veel bemoeit met de uitvoering en daarom hoor je nog wel eens het pleidooi om het toch vooral op hoofdlijnen te doen. Tegelijkertijd is de klacht dat het allemaal te vaag is, te weinig uitgewerkt naar de praktijk.

Dat dilemma kent het politieke forum zelf ook. Sommige politici houden zich graag alleen bezig met hoofdlijnen. Dat heet 'strategie'. Andere politici hebben juist oog voor het detail, voor de dagelijkse zorg van de burger. Die spanning zie je terug bij collegeonderhandelingen en het is goed om daar wat mee te doen. Een programma moet uitvoerbaar blijven en de professionele kennis over de uitvoering moet optimaal benut worden en dat doe je niet door die praktijk uitgebreid mee te nemen in je programma. Wel kun je met behulp van de SMART<sup>4</sup>-methodiek een vertaling maken van het onderhandelingsresultaat. Dat vergroot de kans dat burgers zich herkennen in het resultaat.

In dit verband is het ook belangrijk om aandacht te besteden aan continuïteit en politieke context. Verkiezingen brengen soms een sfeer met zich mee dat alles anders moet, anders zou het democratisch proces geen zin hebben. Natuurlijk moet een verkiezingsuitslag gevolgen kunnen hebben. De mate waarin dat effect doortelt heeft in de eerste plaats te maken met verschuiving in verhoudingen, maar ook met de mogelijkheden om zaken te veranderen. Rechtszekerheid is een belangrijk principe en gevestigde rechten (en belangen) laten zich niet door een eenvoudige kiezerspraak opzij zetten. Ook al staat het principe van de vertegenwoordigende democratie onder druk en betekent dat de druk om het anders te doen na verkiezingen toeneemt.

---

<sup>4</sup> Het SMART-principe is managementjargon voor het eenvoudig en eenduidig opstellen en controleren van doelstellingen. Het staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

Steeds vaker horen we geluiden over de kwetsbaarheid van onze democratie. De onrust tiert welig. Peter Giessen sprak zaterdag 30 januari 2010 in een voortreffelijk artikel in de Volkskrant over 'wij' (het volk) en 'zij' (politici, gekozenen). 'Zij' moeten doen wat 'wij' willen en anders: 'wegwezen'. Giessen wees er op dat het niet zo simpel is. 'Wij' bestaat nauwelijks en 'zij' vertegenwoordigen 'wij' in veel verschillende kleuren. Het is waar dat de representatieve democratie onder druk staat en zonder kunnen we niet. De zorgen moeten we serieus nemen, terwijl we tegelijkertijd oog moeten houden voor de frisse ideeën die links en rechts in het land te vinden zijn. Als het om oplossingen in het publieke domein gaat, moet je burgers de kans geven om het politieke proces mee te maken. In de dubbele betekenis! Maak er een avontuur van en geef burgers de kans op eigen initiatief. Wees ook duidelijk dat je uiteindelijk besluiten moet nemen omdat er gekozen moet worden. Meebuigen, uitstellen, onhelderheid dat is wat veel mensen vervreemd van politici. Natuurlijk zijn er ook de verwende burgers, die alleen tevreden zijn als zij hun zin krijgen en is er altijd wel een journalist te vinden die graag opschrijft dat het bestuur niet luistert. Daarom is het extra belangrijk om mensen mee te nemen. Hun rol te duiden bij 'de strijd om de inrichting van de samenleving': 'wij' willen faire besluiten, respect en aandacht voor verschillen, 'zij' willen alleen hun zin.

Bijzondere aandacht verdient de budgettaire kant als het om de inhoud gaat. Op dit punt gelden redelijk strikte grenzen. De gemeentelijke begroting ligt in grote lijnen vast, ook al kun je best zaken anders regelen. Helderere informatie over geld is in de onderhandelingen cruciaal. Deze informatie is bij uitstek deel van de politieke context van de onderhandelingen. We komen op dit punt terug in hoofdstuk 4 en 5, maar nemen het juist hier mee omdat budgettaire vraagstukken echte politieke vraagstukken zijn. Financiën lijken angst aan te jagen en worden vaak als een puur specialisme afgezonderd in onderhandelingen. Dat is jammer want juist in collegeonderhandelingen is het de kunst om helderheid te scheppen over het politieke karakter van budgettaire beslissingen. Lasten en lusten verdelen is met het bewaken van het geweldsmonopolie een hoofdtaak van volksvertegenwoordigers. Onderhandelaars moeten we er voor waken dat gemeenteraden die taak kunnen waarmaken.

*Els Boers: “Wij hebben in het driehoeksoverleg van Zwartewaterland al afspraken gemaakt. Mijn inzet is dat de organisatie goed voorbereid moet zijn. De onderhandelaars kunnen dingen laten doorrekenen als ze keuzes moeten maken. Maar ik raad ook aan alvast naar de partijprogramma’s te kijken, schat deze een beetje in. Je kunt ook denken aan het toezenden van een format van de begroting, dat is geen politieke ingreep in de onderhandelingen.”*

## Het onderhandelingsproces

Dit is een kernhoofdstuk. Het bestaat uit twee delen. Het bevat een aantal algemene noties over onderhandelen met verwijzingen naar literatuur. Hierbij gaan we in op ideeën en opvattingen over de inrichting van een onderhandelingsproces in het algemeen. Vervolgens spitsen we het hoofdstuk toe op de lokaal politieke situatie en beschrijven we heel praktisch het onderhandelingsproces. We gaan in op de fasering en de planning.

### 4.1 Onderhandelen is een kunst

Over onderhandelen is veel geschreven<sup>5</sup>. Het is een kernbegrip in het politieke bedrijf. Dat bedrijf is ooit beschreven als ‘de kunst van ivoor draaien’. Die metafoer staat voor subtiliteit en daar draait het in onderhandelingsprocessen ook vaak om. Dat wil niet zeggen dat elke stap en elke handeling gekenmerkt zullen moeten worden als onderdeel van een ragfijn spel. Het bewust hanteren van gedragsstijlen van subtiel naar fors hoort er bij. Maar als je een positief resultaat wilt, kan voorzichtigheid geen kwaad. Wie heel ondoordacht en fors met ivoor tekeer gaat, haalt niet uit het harde, maar ook gevoelige materiaal wat er in zit.

Voordat we het concrete onderhandelingsproces induiken wat korte aantekeningen. Onderhandelen gaat over te halen resultaten waarbij sprake is van meerdere partijen die iets willen bereiken. Soms staan de doelen van gesprekspartners haaks op elkaar en zijn er toch motieven om naar een resultaat te streven waar alle partners wat aan hebben. Dat hoort overigens niet exclusief tot het domein van de politiek! Op school, in de winkel, in be-

---

<sup>5</sup> Bas de Gaay Fortman: De kunst van het ivoor draaien; handleiding over het politieke ambacht 1979

drijven, in de opvoeding je kunt het zo gek niet bedenken of mensen onderhandelen met elkaar. Politici moeten dat als inspiratiebron gebruiken, veel mensen snappen dat onderhandelen geven en nemen is en niet dat je altijd gelijk hebt. Sterker nog, gelijk krijgen is belangrijker dan gelijk hebben.

### *Schakelen*

‘De kunst van schakelen en verbinden’ is de titel van een boekje over onderhandelen van Frans Soeterbroek<sup>6</sup>. In het voorwoord wijst de uitgever (De Beuk, organisatieadviseurs) er op dat elke periode een eigen stijl van onderhandelen kent. Het boekje verscheen eind jaren 90 en past in een periode waarin het poldermodel opbloeit. Het is ook de periode waarin wereldwijd groot optimisme bestond over vreedzame samenwerking. De afgelopen jaren hebben we een verharding zien optreden in het politieke klimaat. Het debat is verscherpt, de wil om te confronteren is toegenomen. Ook wordt in de politieke arena meer afgerekend en zijn bij het opmaken van de balans van die afrekening vaker persoonlijke consequenties aan de orde. Er zijn in de afgelopen collegeperiode meer bestuurders<sup>7</sup> (vooral wethouders) gedwongen vertrokken dan ooit tevoren (zie verder [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl) dossier Gevallen wethouders). Dat is een factor om rekening mee te houden in het onderhandelingsproces.

Toch biedt het boekje ‘De kunst van schakelen en verbinden’ nog steeds aangrijpingspunten voor het nadenken over effectief onderhandelen. Soeterbroek omschrijft onderhandelen als ‘een *interactieproces* waarbij twee of meer partijen met verschillen in *belangen onderzoeken* of ze door het maken van *afspraken* de eigen doelen dichterbij kunnen brengen.’<sup>8</sup>

Belangrijk is zijn typering van onderhandelen als een zoektocht. Je moet uitvinden waar je naar toe wilt, wat je wilt beleven, wat het mag kosten, wie je wilt tegenkomen enz. Het is dan ook essentieel om stil te staan bij

---

<sup>6</sup> Frans Soeterbroek: *Onderhandelen, de kunst van het schakelen en verbinden* 1998

<sup>7</sup> In 2009 stopten 179 wethouders. 92 bestuurders stapten op na een politieke vertrouwensbreuk, Binnenlands Bestuur 8 januari 2010

<sup>8</sup> Cursivering door de auteur van het praktijkboek

het proces. Interactie vraagt om organisatie en om enige structuur. Vervolgens benoem de belangen, waar ben je het over eens, waar verschil je van mening. Steek ook tijd in het onderzoek, maak gebruik van dezelfde bronnen, deel informatie, wissel uit door welke adviezen je wilt laten leiden en wat vooral niet. Wees helder wat je nastreeft, d.w.z. laat er geen misverstand over bestaan dat het om afspraken gaat.

In Soeterbroeks benadering is het begrip ‘schakelen’ een kernwoord. Dat geeft voor collegeonderhandelingen een extra dimensie. Hij spreekt over ‘smal, breed en lang’. Enerzijds gaat het dan om het soort onderhandelingen (smal is bijvoorbeeld op korte termijn via een eenvoudige weg zaken doen), anderzijds kan het ook om fasen in een langer lopend onderhandelingsproces gaan. Collegeonderhandelingen hebben veel aan beide typeringen. Het gaat om eenvoud, korte tijd, een deal maken, maar het is ook een investering in samenwerken voor in principe vier jaar. Het is een mix van concreet aan tafel resultaat maken (smal), in een complexe situatie want van buiten de tafel komt veel beïnvloeding (breed) en het gaat ook over vergezichten (lang).

Ter inspiratie is hier opgenomen het schakelpaneel<sup>9</sup> zoals dat in ‘De kunst van schakelen en verbinden’ is opgenomen. De metaforen die gehanteerd worden mogen dan uit 1998 stammen, ze blijven sterk en helpen bij het ordenen van gedachten over de inrichting van het onderhandelingsproces.

---

<sup>9</sup> De kunst van het schakelen en verbinden, pagina 30

	<b>LABORATORIUM</b>	<b>ARENA</b>	<b>MARKTPLAATS</b>
<b>belangen en doelen van partijen</b>	belangen en doelen zijn beweging en niet eenduidig	belangen en doelen zijn conflicterend	belangen en doelen zijn aanvullend
<b>verhouding tussen partijen</b>	lotgenoten	tegenstanders	handelspartners
<b>bijpassend strategie</b>	ontwikkelingsstrategie	machtstrategie	ruilstrategie
<b>vereiste houding en vaardigheden</b>	durven blootgeven, onzekerheden aan kunnen, nieuwsgierigheid	tactisch inzicht, onverzettelijkheid, conflicten aandurven	zakelijkheid, overtuigingskracht, compromisbereidheid
<b>valkuilen bij een eenzijdige blik</b>	vrijblijvendheid, verschillen toedekken	schijnwinst, relatie onder druk, gevaar voor escalatie	koehandel, vage afspraken, te veel water bij de wijn

Natuurlijk gaat het niet om een blauwdruk, maar het levert wel beelden op waar je rekening mee kunt houden. Bovendien wisselen die beelden in verschillende fasen van het proces en kunnen ze gebruikt worden vanuit verschillende rollen in het proces. Het maakt ten slotte duidelijk dat er permanent sprake is van invloed uitoefenen, overtuigen en investeren in samenwerking. Het resultaat telt, maar het proces maakt daar nadrukkelijk deel van uit.

### *Overtuigingskracht*

Onderhandelen gaat over invloed uitoefenen en overtuigen. In een onderhandelingsproces gaat het feitelijk om het uitwisselen van overtuigingskrachten. Er is geen dwang voor nodig. Intimidatie werkt alleen maar kortstondig en onderhandelingen moeten het niet hebben van hiërarchie. Dat laatste speelt bij collegeonderhandelingen overigens wel een zekere rol. Wie de meeste stemmen heeft vergaard, kan op basis daarvan wel een bepaalde positie opeisen of dat altijd verstandig is, hangt van het totale krachtenveld af. Overtuigen is als beïnvloedingsinstrument niet mis te verstaan.

De Amerikaanse psycholoog Robert Cialdini heeft daarover een praktisch boek<sup>10</sup> geschreven. Cialdini hanteert zes basisprincipes van het overtuigen.

#### **1. Wederkerigheid**

Het gaat hier om een principe dat we ook gewoon als ‘zaak van geven en nemen’ kunnen benoemen. Het is een wijdverbreid principe dat op talloze plekken wordt toegepast. Het is overigens complexer dan je denkt omdat iedereen het spel van geven en nemen kent. Wie doet de eerste zet, is dat een teken van zwakte of lok je met een concessie een concessie van de andere partij(en) uit. Ook hoeft een gunst, een gebaar niet altijd direct gevraagd te worden maar kun je het gevoel creëren dat de anderen je wat verschuldigd zijn. Of het uitruilen altijd in termen van gelijkwaardigheid te vangen is, is voor een onderhandelingsproces niet altijd te bepalen. Toegeven in het proces (de plaats van handeling, de opstelling van de vergadertafel, het al dan niet accepteren van een onafhankelijke voorzitter) kan een sfeer scheppen die positief werkt en ruimte maken om op inhoud (meer budget voor een jouw programma-punten, een zwaardere portefeuille e.d.) zaken binnen te halen. Zeker is wel dat in het principe van wederkerigheid uiteindelijk een zeker evenwicht moet zitten.

---

<sup>10</sup> Robert Cialdini: Invloed, theorie en praktijk 2006 3<sup>e</sup> oplage  
(zie ook [www.influenceatwork.com](http://www.influenceatwork.com) en [www.altuition.nl](http://www.altuition.nl))

## **2. Consistentie**

In onderhandelingsprocessen gaat het vaak om het zoeken van de goede woorden om een afspraak te bezegelen. Het principe van consistentie heeft in de beeldvorming ook met geloofwaardigheid te maken. Dat is voor politici erg belangrijk. Mensen moeten je vertrouwen, maar dat wordt vaak gevoed doordat mensen je geloven om wat je woord waard is. Consistentie gaat over het innemen van een standpunt, het maken van een keuze. Is dat aan de orde dan hebben de meeste mensen de neiging om daar bij te blijven. Het schept een zekere helderheid en je kunt daar bij aansluiten om mensen mee te krijgen in een nadere uitwerking. Het kan ook verstorend werken als je nog een lange weg te gaan hebt. Cialdini: 'Niet alle toezeggingen zijn echter even effectief als het er om gaat de kans op later consistent handelen te vergroten. Beloften en verplichtingen zijn het meest effectief als men ze actief en open aangaat, als ze veel inspanning vereisen en als men ervan uitgaat dat ze uit innerlijke motieven voortkomen (en niet afgedwongen zijn).' (pg. 107). Dat pleit er voor om bij het hanteren van het principe van consistentie goed oog te houden voor de factor tijd. Te vroeg commitment vastleggen kan verstarrend werken. Wel kun je binding proberen te bereiken op enkele hoofdonderwerpen en vervolgens als het ware gezamenlijk consistentie opbouwen.

## **3. Sociale bewijskracht**

Dit principe houdt in dat we ons in ons gedrag laten bepalen door het beeld dat we hebben van wat door anderen als juist wordt beschouwd. Volgens Cialdini werkt dit principe het sterkst in situaties waarin mensen onzeker zijn en bij gelijksoortigheid. Je gedraagt je gemakkelijker naar een voorbeeld als je het idee hebt dat iemand op jou lijkt. Perceptie, beeldvorming over wat anderen van je vinden speelt daarin een grote rol. Het principe kan ook tot een zeker conformisme leiden. Dat is voor politici die met elkaar aan tafel zitten om voor jezelf (je partij) en voor het collectief het beste resultaat te behalen niet altijd stimulerend. Het principe van de sociale bewijskracht kan ook als

contradictie gebruikt worden. Juist door je niet te conformeren maar te confronteren, val je op en kan je de aandacht op je standpunt(en) vestigen. Op een moment dat een nederlaag dreigt of dat je als onderhandelaar buitenspel gezet dreigt te worden, kan het effect hebben door als het ware met een omkering van de sociale bewijskracht te werken. In termen van overtuigen kan sociale bewijskracht ook gebruikt worden door anderen er op te wijzen hoe in vorige processen zaken zijn verlopen. Ervaring kan op die manier slim ingezet worden.

#### **4. Sympathie**

Ook dit principe komt ons bekend voor uit het dagelijks leven. ‘Je vangt meer vliegen met stroop dan met azijn’ zo luidt de uitdrukking. Dat is ontegenzeggelijk waar maar in een onderhandelingsproces gaat het ook om de balans tussen incasseren en uitdelen. Aandacht voor de sfeer, voor het gemak van deelnemers is echter geen luxe. Je ziet het snel over het hoofd, soms onder het mom van de nodige zakelijkheid. Complimenten die op hun plaats zijn, al hebben ze soms niets met het directe proces te maken, worden met genoegen geïncasseerd. Dat valt ook anderen op en werkt bindend voor het proces. Ook hier werkt het gevoel van gelijksoortigheid weer extra door. Mensen identificeren zich graag met mensen die een zekere sympathie uitstralen. In een onderhandelingsproces kan de tijd een positieve werking hebben als het principe van sympathie in de goede dosering zijn werk doen. Tijd en herhaling in contact doen de vertrouwdheid toenemen en dat bevordert sympathie. Dat werkt des te beter wanneer er positief gezamenlijk resultaat behaald wordt. Sympathie werkt ook door in associatie. Je kunt je verbinden aan iemand in het proces of aan een groep met sympathieke kenmerken zelfs voorstellen kunnen die werking hebben. In reclame- en campagnetechnieken maken we er graag gebruik van. Omgekeerd kun je ook het gevoel hebben dat je gesprekspartner ‘zoet broodjes’ bakt speciaal voor de situatie. Dat kan tot ongemak leiden en tot verwijdering in het onderhandelingsproces. Dat kun je zelfs actief inzetten.

Sympathie werkt beter als het een zekere authenticiteit heeft, hoewel in het politieke bedrijf altijd een zeker opportunisme zal blijven doorwerken.

## **5. Autoriteit**

Cialdini spreekt over autoriteit als 'geregisseerd respect'. Die regie moet overigens gericht zijn op het aantonen van expertise en op het creëren van een vertrouwensbasis. Respect is te behalen door kennis van zaken te tonen. Daarnaast geldt als bron van autoriteit symboliek (kleding, titels, attributen, entourage). Daar schuilt overigens het gevaar van een contraproductieve volgzzaamheid. Je identificeert je met een gesprekspartner in het proces op grond van symboliek, die dan vervolgens wel waargemaakt moet worden. Het is belangrijk daar attent op te zijn omdat uit onderzoek blijkt dat een soort volgzzaamheid ontstaat uit het afgaan op symbolen die kan leiden tot een druk op je eigen handelingsperspectieven.

Het inzetten van autoriteit in onderhandelingen is niet verkeerd, maar vergt wel de nodige zelfreflectie en is niet zonder risico. Het kan zich tegen je keren als op kennis onderuit gehaald wordt of als je niet vanuit commitment op het proces je kennis inzet. Het werkt ook tegen je als je kennis oneigenlijk gebruikt en je je geloofwaardigheid in de waagschaal stelt. Enige gepaste zelfkritiek vanuit je eigen kennisdoelmeis kan zeker geen kwaad.

## **6. Schaarste**

In het algemeen geldt dat mensen meer waarde hechten aan zaken die moeilijker verkrijgbaar zijn. In een onderhandelingsproces speelt sowieso het gegeven van de beperkte tijd en het gegeven dat het vaak over schaarse middelen gaat. In politieke onderhandelingen speelt dat nog sterker. Het aantal te verdelen collegezetels is beperkt, het gemeentelijk budget is beperkt, je maakt afspraken voor vier jaar etc. De waarde van dingen stijgt als ze moeilijker te krijgen zijn en afname van de toegankelijkheid tot middelen tasten de vrij-

heid van mensen aan. In onderhandelingsprocessen kan je daar mee spelen. Collegeonderhandelingen gaan bij uitstek over schaarste. Het is goed om die economisch-politieke evidentie te vertalen naar dagelijks instinct, doe je dat goed dan helpt dat in het gaande houden van het proces.

Er is over de basisprincipes nog veel meer te zeggen. Belangrijk is om oog te houden voor de balans en voor het praktisch hanteerbaar houden van de principes. Authenticiteit, geloofwaardigheid, integriteit zijn zeker zo belangrijk. Het kan echter geen kwaad om soms even af te wijken van de getreden paden. Als onderhandelaar kan de verrassing je soms onverwachte voordelen schenken.

#### *Dilemma's*<sup>11</sup>

Een kenmerk van veel onderhandelingsprocessen is dat je met een reeks van dilemma's te maken krijgt.

Je wilt je eigen doelstellingen realiseren, kan dat in principe niet alleen maar concessies betekenen dat je inlevert op je resultaat. Je bent van elkaar **afhankelijk**.

Onderhandelen is ook een **vertrouwenszaak**. Vanuit wantrouwen met elkaar aan tafel gaan, is weinig opbouwend, maar als je heel naïef bent ondergraaft dat je positie evenzeer.

Samenhangend met het vertrouwensdilemma staan de partners in de onderhandelingen voor de vraag hoe open je naar elkaar kunt zijn. Over welke **informatie** beschik je waar het elkaars doelstellingen betreft. Partijprogramma's zeggen niet alles, elke partij heeft wel een aantal agendapunten die niet direct uitgeschreven staan. Dat geldt nog meer de personele kant en hieraan gekoppeld de portefeuilleverdeling. Onderhandelingen culminereren uiteindelijk in de meest optimale uitwisseling van informatie over elkaars belangen en hoe die gezamenlijk in een programma en een samenwerkingsverband (college) het best gediend zijn.

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld ook de website [www.onderhandelen.nl](http://www.onderhandelen.nl), waar een zakelijk aanbod te vinden is maar ook direct bruikbare ideeën, waaronder het geschetste denken in dilemma's.

In de loop van het proces spelen ook de keuze tussen hard en zacht en de mate van concessiebereidheid voortdurend een rol. Dat geldt voor alle deelnemers. Hoe beter onderhandelaars elkaar kennen hoe transparanter dat overigens is. Het is zeker niet verkeerd om ook met enige nadruk in de relatie te investeren als het om collegeonderhandelingen gaat. Je moet nog vier jaar met elkaar en hoe dan ook je maakt deel van dezelfde gemeenteraad.

In vrijwel elk onderhandelingsproces krijg je wel met een moment te maken waarop het spoor doodloopt (impasse). Je kunt als onderhandelaar ook zo'n moment creëren om druk uit te oefenen. Dat is natuurlijk niet zonder gevaar dat het gehele resultaat in de waagschaal gesteld wordt. Je kunt ook dat moment voor zijn door expliciet het gevaar te benoemen om daarmee helder te maken dat je een negatieve afloop niet uitsluit zonder daar op uit te zijn. Je kunt daarbij je achterban gebruiken direct (door hen uitspraken te laten doen buiten de onderhandelingstafel) of indirect (door aan tafel de risico's van een negatief oordeel van die achterban in te brengen. Evenzeer overigens is de inzet van je onderhandelingspartners te gebruiken in het spel naar je achterban. In wezen is de relatie met je achterban ook een vorm van onderhandelen.

#### 4.2 Het onderhandelingsproces in de lokale praktijk

Na een korte oriëntatie aan de hand wat meer algemene noties van het onderhandelingsproces gaan we nu in op de praktijk van het lokale proces. Dat proces heeft op het eerste gezicht een heldere uitgangspunt. Er zijn verkiezingen, er ligt een uitslag en de nieuwe raad moet in elke geval leden van een college kiezen. Dat is alles....

Het is eigenlijk heel eenvoudig. Het wettelijk kader is uiterst beperkt. Er is nog wel in wat meer afgeleide zin sprake van een collegeprogramma (artikel 35 lid 2 van de Gemeentewet), maar dwingend is alleen dat de raad wethouders benoemt. Voor de wijziging van de Gemeentewet in 2002 gold daarvoor een dwingende termijn van 6 weken, maar dat is nu niet meer aan de orde. Het oude college blijft als demissionair college aan tot er nieuwe wethouders zijn benoemd.

Er heeft zich wel een uitgebreide praktijk ontwikkeld waarin het maken van een programma een belangrijk gegeven is en meestal gaat dat vooraf aan de vorming van een nieuw college.

*Wat vooraf ging: over de uitgangssituatie*

Alvorens naar de eerste stap te kijken eerst een korte beschrijving van de uitgangssituatie. Zoals in het hoofdstuk over de politieke context (hoofdstuk 3) al verwoord, starten collegeonderhandelingen nooit in een blanco situatie. Er is campagne gevoerd waarin al dan niet gesproken is heikele lokale kwesties. Er zijn zittende bestuurders, die graag doorgaan of die het voornemen hebben geuit te willen stoppen. Er zijn ambities van mogelijk nieuwe bestuurders.

Net zo belangrijk zijn de programma's van de partijen die campagne gevoerd hebben en hoe die programma's zich verhouden tot het gevoerde beleid uit de afgelopen periode. Dat kan lopen van een simpele voortzetting van het beleid tot aan een radicale breuk met alle gevolgen van dien. Het lopend beleid ligt vast in documenten en besluiten. Belangrijk is onder meer de lopende begroting. Verder zijn er prognoses. De eigen prognoses van de gemeenten inclusief de risicoparagraaf<sup>12</sup> bij de programmabegroting, maar ook de prognoses van het Rijk met betrekking tot het verloop van het Gemeentefonds.

Het is geen luxe om die uitgangssituatie kort te (laten) beschrijven. Geen uitgebreide rapportage maar een kort overzicht met kerngegevens en documenten die te raadplegen zijn. Het helpt bij het vat krijgen op de beginsituatie.

Wat zich niet direct laat beschrijven, zijn de wederzijdse verwachtingen van de partijen die in de raad gekozen zijn. Dat kan gaan over concrete plannen, maar ook over concrete partners. Daarover zijn geen (objectieve) aanwijzingen te geven. Het is goed om je rekenschap te geven van het feit dat het proces niet start vanuit het niets. Sommige zaken zijn op voorhand

---

<sup>12</sup> Al dan niet uitgesplitst naar diensten als het Grondbedrijf.

helder, dat maakt het meestal gemakkelijker.

Tot slot geldt voor de uitgangssituatie dat alle betrokkenen zich voorbereiden, ieder vanuit de eigen rol en ieder op zijn eigen manier. Dat is in eerste instantie een intern proces, dat al snel openbaar wordt, dat geldt niet voor alles en zeker niet voor alles tegelijk. Hoofdrospelers zijn de onderhandelaars die door hun partij zijn aangewezen en hun mogelijke ondersteuners.

We beschrijven onderstaand kort het proces alvorens in hoofdstuk 5 wat dieper in te gaan op de te volgen werkwijze en de organisatie van het proces.

### *Ronde<sup>13</sup> 1: het initiatief*

Zoals aangegeven zijn er geen directe wettelijke bepalingen van toepassing op het onderhandelingsproces. Gebruikelijk is dat de grootste partij na de verkiezingen het initiatief neemt. Zij nodigt uit. Die eerste bijeenkomst is belangrijk voor de onderlinge verhoudingen en kan op geheel verschillende manieren worden ingevuld. Het kan op een heel open manier, met of zonder strakke agenda, het kan in het openbaar of achter gesloten deuren, het kan heel uitgebreid maar ook heel kort en zakelijk. Het belangrijkste doel is om overzicht te krijgen van de verhoudingen en van de wijze waarop andere partijen naar het proces kijken. Daar spelen een keur aan vraagstukken en het is niet verkeerd om daar in een zekere rust naar te kijken. Dat is lastig want er staat vaak veel op het spel en de campagne is nog niet helemaal uitgewerkt. Hooggespannen verwachtingen, diepe teleurstelling zowel in je eigen team als in de achterban. Bovendien kijkt er een ambtelijke organisatie mee die belang heeft bij snelle duidelijkheid, bij stabiliteit en continuïteit (vooral op inhoud, maar soms ook bij de personele invulling).

De wet geeft geen termijn meer waarbinnen het nieuwe college moet aantreden en voor de - time being- zit er een college dat de lopende zaken kan

---

<sup>13</sup> Een ronde kan uit meer dan één gesprek bestaan al naar gelang de wijze waarop het proces wordt ingericht.

behartigen. Toch is het zaak om voortvarend naar een nieuw college en een nieuw programma toe te werken. De oude (wettelijke) termijn van 6 weken is een aardige indicatie. Als het sneller kan is dat vaak gunstig, zeker in de beeldvorming naar buiten. Al te overhaast heeft ook weer nadelen, tenzij het allemaal in één klap helder is op de verkiezingsavond.

Die eerste onderhandelingsronde gaat het om het krijgen van het overzicht. Het is goed voorstelbaar dat in de informele sfeer al wat voorwerk is gedaan, zodat je de eerste ronde goed kan benutten om tot dat overzicht te komen. Belangrijke vragen zijn dan: welke ideeën bestaan er over de aard van het college, over de mogelijke samenstelling, hoe kijken partijen aan tegen de inrichting van het proces (eerst programma dan samenstelling of andersom), welke rol krijgt de griffie, hoe verzamel je relevante informatie en op welke wijze communiceer je naar buiten (pers, publiek, organisatie) en ten slotte de vraag of je als initiatiefnemer de eerste verkenningen zelf leidt of dat je gebruik maakt van één of meer informateurs. De allereerste vraag waar je bij het initiatief echter antwoord op moet geven is of de start van de onderhandelingen in openbaarheid plaatsvinden. Het antwoord op die vraag is sterk afhankelijk van de cultuur, de gegroeide verhoudingen, de onderlinge relaties e.d.

*Karen Heerschop: “Het ligt er heel erg aan of je het onderhandelingsproces in het openbaar doet! In Hilversum had ik ervaring met allebei. Ik ben een ontzettende voorstander van openbaarheid maar als alle partijen dan aan tafel zitten ga je alle onderdelen uitvoerig uitonderhandelen. Er was zelfs een soort noodgreep nodig om partijen van tafel te krijgen.”*

Naar buiten toe, dus voor de beeldvorming, is het goed om te laten zien hoe je de nieuwe bestuurlijke periode inhoud wilt geven en hoe je daar de uitslag van de verkiezingen in meeneemt. Dat pleit voor een openbare start. Dat bied je ook de gelegenheid om ‘en public’ te verantwoorden

waarom je snel voor beslotenheid kiest als dat aan de orde is. Vervolgens kun je volgens eigen regie gepland de openbaarheid kiezen na elke stap of bij een tussenstand. Daarin speelt ook de keuze van informateurs een rol en de instructie die je hen meegeeft of die zij vragen.

Die eerste ronde kan ook bestaan uit gesprekken met partijen afzonderlijk, waarbij na elk gesprek afspraken gemaakt worden over de communicatie naar buiten (andere partijen, pers, publiek etc.).

### *Ronde 2: het proces op de rails*

Als de eerste ronde het noodzakelijke overzicht oplevert, kan die tweede ronde vooral beschouwd worden als een ronde waarin je het proces op de rails zet. De afspraken over de organisatie van het proces worden uitgewerkt en de eerste stappen op weg naar een inhoudelijk kader worden gezet. De informatievoorziening naar fracties, naar de organisatie, naar achterbannen worden nu vastgelegd en een planning wordt voorgelegd. In hoofdstuk 5 gaan we wat dieper op die organisatie in en kijken we ook naar de afwegingen die te maken zijn. De organisatie van het proces is mede afhankelijk van een aantal principekeuzes die gemaakt zijn. Wanneer de keuze van samenwerkingspartners in een nieuw college voorop gaat en het zwaartepunt bij de aanvang van het proces op de politieke en personele samenstelling ligt, krijgt het proces een ander karakter dan wanneer eerst gezocht wordt naar inhoudelijke overeenstemming. Bij het inschakelen van een informateur (of meer dan één) is een heldere opdracht belangrijk. Als de informatieronde bedoeld is om naar inhoudelijk draagvlak te zoeken is de eerste stap een andere dan wanneer de informatieronde gericht is op het helderheid scheppen over de samenstelling. Het kan zijn dat die eerste opdracht gericht is op een brede opdracht, met een sterk inhoudelijke component. Houdt het vooral eenvoudig. Steek niet te veel tijd in lange inhoudelijke sessies, maar probeer snel draagvlak te maken op hoofdlijnen, waarbij partijen gevraagd wordt om aan de hand van die hoofdlijnen voorkeuren bekend te maken. Dat is ook belangrijk voor de rol die de griffie in het proces kan spelen. De griffie is er voor de raad als geheel en als al snel duidelijk is dat er een programmacollege tot stand

zal komen met een scherp onderscheid tussen een collegemeerderheid en een aantal oppositiepartijen dan speelt de griffie een andere rol dan wanneer er gewerkt wordt naar afspiegelingscollege.

*Els Boer: “De griffier doet het algemene deel van de raad, maar als de partijen bij elkaar gaan zitten dan geven we het over aan de gemeentesecretaris. Als zich een coalitie aftekent dan trekt de griffier zich terug.”*

Deze tweede ronde levert primair een planning op en als het goed is helderheid over de fases die nog volgen. Het levert bovendien op welke gesprekspartners in beeld blijven en bij het inschakelen van een informateur gaat het ook om de vraag hoe ver diens opdracht reikt. Het kan zijn dat de informatieronde langs de inhoudelijke lijn loopt en na overeenstemming op hoofdlijnen over de inhoud tot verdere uitwerking leidt dan wel dat die overeenstemming op hoofdlijnen snel tot een bepaalde samenstelling leidt en die partijen vervolgens zelf de uitwerking ter hand nemen. Ook is een methode om het te houden bij een document op hoofdlijnen met de opdracht aan het te vormen college om op grond van dat document een uitwerking te maken nadat verkiezing van het college door de raad is geschied.

### *Ronde 3: uitzicht op resultaat*

Het doel van deze derde ronde is dat uitzicht ontstaat op resultaten. In tweeërlei opzicht: de contouren van het programma worden helder evenals de samenstelling van het college. Het kan zijn dat de 2e ronde zoveel heeft opgeleverd dat die derde ronde kort en snel kan zijn. Communicatie is in deze ronde extra van belang. Dat geldt voor de verschillende achterbannen, dat geldt voor de organisatie en de griffie (afhankelijk van de rol die ze al dan niet gehad heeft in het voorafgaande proces) en dat geldt ook zeer zeker voor de burgemeester. Het informeren van de burgemeester is wettelijk bepaald. Er kan overigens al eerder in het proces een afspraak

gemaakt worden dat de burgemeester tussentijds geïnformeerd wordt. Als er uitzicht is op een resultaat is dat een moment om aan de wettelijke plicht te voldoen. Het hangt ook een beetje van de omstandigheden af. Het kan zo zijn dat er nog onzekerheden zijn in verband met achterbanconsultaties, met de informatie naar fracties e.d. Wil je formeel op zekerheid spelen dan is de informatievoorziening naar de burgemeester aan de orde bij de afronding van het proces.

#### *Ronde 4: de afronding van het proces*

Ook de inrichting van deze ronde hangt weer sterk af van wat vooraf ging. Hier worden de formele stappen gezet. Programma-afspraken en de voorstellen voor de samenstelling van het college worden gepresenteerd. Het gaat om raadsvoorstellen, want wat ook de uitkomst mag zijn, het is de raad die besluit over de keuze van wethouders (art. 35 lid van de Gemeentewet). Het is aan de gemeenteraad zelf of dat gepaard gaat met een voorstel voor een programma op hoofdlijnen, een uitgebreid programma, een politieke agenda of misschien wel helemaal niets over de inhoud. Het is belangrijk om bij die laatste ronde volledig te zijn in de informatievoorziening ook richting burgerij, dat geldt zeker wanneer het proces complex is geweest en er een mogelijk onduidelijkheden zijn ontstaan. Het is belangrijk voor de kracht en samenhang van het gemeentebestuur dat er sprake is van een zekere eenduidigheid in de communicatie. Dat sterkt het vertrouwen in het bestuur. Dat is een belang van zowel collegepartijen als van oppositiepartijen (als daar na afronding sprake van is).

#### *Evaluatie*

Het is goed om na te gaan of er meerwaarde gecreëerd kan worden door aandacht te besteden aan de evaluatie van het proces. Dat is geen must, maar het nuttig zijn om lessen te trekken. Dat kan toekomstige verhoudingen beïnvloeden maar kan ook nuttig zijn voor een volgende collegeonderhandeling. In elk geval is het goed om de procesdocumentatie goed te beheren. De griffie kan daarin een belangrijke rol spelen.

## De organisatie van het onderhandelingsproces

In hoofdstuk 4 zijn we al ingegaan op een aantal aspecten van het organisatieproces. Die hadden vooral te maken met planning, fasering en timing. In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal aspecten die vooral met de organisatie en de procesvoorwaarden te maken hebben. Opnieuw benadrukken we dat collegeonderhandelingen ook een kwestie van maatwerk zijn. Elke gemeente kent eigen gewoonten, elke gemeente kent een eigen cultuur. Dat kan overigens aan verandering onderhevig zijn, maar ook dat is maatwerk. De organisatie van het onderhandelingsproces moet ook passen bij de verhoudingen, bij de mensen die er invulling aan moeten geven. Dat wil niet zeggen dat je niet van anderen kunt leren en dat ervaring van jaren her geen rol hoeft te spelen, iedere nieuwe situatie na verkiezingen heeft eigen ‘unieke’ trekken.

### Spelregels en werkwijze

Al eerder is aangegeven dat nadat het initiatief om te onderhandelen tot stand is gekomen, je direct voor een aantal vragen staat. In feite is de inrichting van het onderhandelingsproces ook al deel van de onderhandelingen. In de geschiedenis van grote en belangrijke onderhandelingen zie je dat zelfs de vorm van de tafel inzet<sup>14</sup> kan zijn van onderhandelingen. Het is dus belangrijk om serieus aandacht besteden aan de organisatie van het proces en ook aan details aandacht te besteden, zeker als je weet dat er gevoeligheden liggen.

Leg in de initiatieffase een open agenda voor waarin de verschillende

---

<sup>14</sup> Toen de VS in 1975 in Parijs met Noord-Vietnam en de Vietcong gingen praten was die vorm een serieus gespreksonderwerp.

aspecten van het proces bespreekbaar gemaakt worden. Agendapunten zijn de partners, de openbaarheid, de secretariële ondersteuning, de informatievoorziening vanuit de gemeentelijk organisatie, het inschakelen van een informateur, de volgorde der dingen (inhoud programma, samenstelling college) en de aard van het programma (afspiegeling of niet, hoofdlijnen of meer uitgewerkt) en de communicatie naar verschillende belanghebbenden.

*Jan Fraanje: "In het begin was het in Boxtel zo, dat de fractievoorzitter van de grootste partij zich terugtrok aan de keukentafel en daar samen met anderen het programma schreef. In 1994 hebben we gezegd: we gaan de onderhandelaars faciliteren. Zo bieden we de evaluatie van het lopende beleidsprogramma, onze strategische visie en nog een aantal documenten. We maken een informatiepakketje voor alle fractieonderhandelaars. Dat bieden we aan met een brief van de burgemeester."*

De initiatiefnemer kan er voor kiezen om de eerste plenaire bijeenkomst vooraf te laten gaan door een rondje langs de verschillende partijen. Dat is bewerklijker maar kan het voordeel hebben dat partijen meer van zichzelf laten zien en het kan die eerste ronde completer maken. Wie als initiator helder heeft wat hij/zij wil en met wie heeft er baat bij in een snelle ronde overzicht te krijgen om dat vervolgens in openbaarheid naar de gewenste conclusies te brengen. Soms is die helderheid er al op voorhand en is die ook acceptabel voor iedereen, soms ligt dat veel complexer en is een zekere behoedzaamheid gewenst als je goede verhoudingen met een ieder belangrijk vindt. Voor het draagvlak in de toekomstige raad en in de gemeenschap kan enige prudentie in die initiatieffase geen kwaad.

We lopen de agendapunten na. Deze punten komen tussen onderhandelingspartners aan de orde en het is dus om het even of de eerste ronde

start met bilaterale gesprekken dan wel dat de eerste bijeenkomst een plenaire sessie is.

## Partners

Eerste vraag is natuurlijk wie er meepraten, dat wil zeggen dat eerst op tafel moet komen welke partijen partner zijn in het onderhandelingsproces. Landelijk wordt hiervoor een informateur aangewezen, die uitzoekt welke partijen een meerderheid in het parlement willen en kunnen organiseren. In gemeenten is er geen staatshoofd dat die opdracht formuleert op basis van adviezen ingewonnen bij de partijen vertegenwoordigd in de volksvertegenwoordiging.

*Frans Leijnse: “Het burgemeesterschap biedt zich in zijn zuiverste vorm ook aan als continue factor met een zekere onafhankelijkheid. Dat heb je nodig als informateur.”*

De burgemeester zou die rol kunnen nemen, maar gebruikelijk is dat niet. In feite werkt het initiatief van de grootste partij op die manier uit. De initiatiefnemer inventariseert hetzij bilateraal, hetzij plenair waar mogelijkheden liggen. Voor de transparantie, maar ook gelet op de zorgvuldigheid naar de verhoudingen in de nieuwe gemeenteraad is het raadzaam om die eerste stappen met elkaar te maken. Vaak bestaat al wel een idee welke kant het uitgaat, dan ook is het in principe goed om dat met alle partijen gezamenlijk vast te stellen. Het gaat daarbij om de vraag wie met wie een college zou willen vormen, maar ook wat voor soort college dat zou moeten zijn. Streef je een afspiegelingscollege na dan ligt het voor de hand om het gesprek over de inhoud met alle partijen samen te voeren en elke partij hierbij aangeeft met welke inzet ze aan tafel zit, zowel inhoudelijk als wat betreft de personele invulling van het college. Behalve de aard van het college is ook een belangrijke vraag wat voor soort akkoord je wilt sluiten. Dat kan een aangeklede agenda zijn, maar ook een uitgebreid programma. De

raad bepaalt uiteindelijk het kader voor vier jaar. Voor de hand ligt dan om te streven naar een beknopt document op hoofdlijnen dat o.m. de opdracht aan het nieuwe college bevat om die hoofdlijnen uit te werken binnen een bepaalde termijn. Dat collegedocument is het feitelijke collegeprogramma waarvoor het college groen licht wil van de gemeenteraad, een meerderheid is dan in elk geval nodig. Hoe ruim die meerderheid moet zijn, hangt mede af van de lokale politieke cultuur. Een vaak gehoorde opvatting is dat je moet werken met een stevige meerderheid die het college steunt. Uit democratisch oogpunt is het overigens interessant om gaande de bestuursperiode ruimte voor debat te houden. De kwaliteit van dat debat bepaalt mede de steun voor het college.

## Openbaarheid

Lastig punt om mee te beginnen, ook omdat het deel kan uitmaken van de onderhandelingen. Lastig ook omdat je er alle kanten mee uit kunt. Het punt moet echter gemarkeerd worden want als je er geen aandacht aan besteed, ontstaat er een circuit buiten de onderhandelingen om. Er zijn verschillende opties.

*Guus Krähe: "Ik heb zowel besloten als openbare onderhandelingen meegemaakt in de Staten, maar besloten ging toch tien keer zo snel als openbaar!"*

1. Het startgesprek kan in openbaarheid gehouden worden. Partijen kunnen zich uitspreken over de vragen die al eerder onder **Partners** aan de orde zijn geweest, zoals de aard van het college, de voorkeur voor de samenstelling van het college, de openbaarheid, de inschakeling van een informateur e.d.
2. Je kunt er voor kiezen om vervolgens de onderhandelingen over het programma in alle openbaarheid te doen. Pers, achterban, geïnteresseerde burgers kunnen alle handelingen volgen. Dat vraagt om een

organisatie die dat kan hanteren. Het ligt voor de hand daarvoor de gemeentelijke organisatie in te schakelen. Of je die werkwijze ook volgt voor de samenstelling van het college is een bijzonderlijk beslistpunt. Veelal zie je dat die onderhandelingen achter gesloten deuren plaatsvinden, onder meer omdat het dan over personen gaat.

3. Een tweede optie is om vanaf het begin alles achter gesloten deuren te doen en afspraken te maken over het informeren van de pers en de achterban. Dat geeft een andere dynamiek aan de gesprekken. Kan het in een aantal opzichten gemakkelijker maken. Maar heeft het nadeel dat in de beeldvorming het idee ontstaat dat het allemaal erg geheimzinnig is. De pers speelt daarin een cruciale rol. Dat is lastig te beïnvloeden, ook al ben je nog zo scheutig met de informatie na afloop.
4. Een derde optie is om per fase te bepalen wat je in openbaarheid doet en wat je achter gesloten deuren doet. Dat is al even aan de orde geweest toen we spraken over het programma in openbaarheid bespreken en de collegesamenstelling achter gesloten deuren. Dat principe kan je wisselend toepassen. Ook de gesprekken over de inhoud van het programma hoeven niet allemaal in het openbaar en niet alle gesprekken over het college hoeven achter gesloten deuren plaats te vinden (bv. de verdeling van portefeuilles).

*Frans Leijnse: "Het klopt dat er sprake is van rituelen, het werk van informateurs kent een zekere mystiek. Die rituelen zijn er om het proces af te schermen."*

Wat de beste werkwijze is, laat zich niet geheel eenduidig bepalen. Wees helder over de aanpak en zorg voor een breed draagvlak voor die aanpak. Het is fnuikend voor een goede uitkomst als daar te lang over gesproken wordt, maar ook als er veel onenigheid over ontstaat. Dat kan lang doorwerken in de onderlinge verhoudingen. Soms is dat niet te vermijden en maakt het deel uit van het politieke spel. Beeldvorming naar de burgers

is een onderwerp waar alle partners belang bij hebben, maak het in elk geval bespreekbaar.

## Ondersteuning

Ondersteuning is belangrijk. Als je onderhandelingen in gaat moet je niet te veel sores hebben over de organisatie er om heen. Planning, vergaderlocaties, verslaglegging e.d. moeten door de initiatiefnemer geregeld worden. Daar is heel goed de gemeentelijke organisatie bij in te schakelen via de griffie. Waar het de inhoudelijke ondersteuning betreft kan je dat ook splitsen door de verslaglegging in eigen gelederen te organiseren. Dat kan de partij van het initiatief zijn, maar het kan ook wisselend ingevuld worden door de partijen die aan tafel zitten. Waarom wel of geen griffie heeft veel te maken met de aard van de onderhandelingen. De griffie is van de raad als geheel en niet van een bepaalde meerderheid. Naarmate het proces meer politiek geladen raakt, des te belangrijker is het om over de inzet van de griffie helder te zijn. Technisch ondersteuning kan altijd, ga bewust na hoe ver die techniek reikt. Dat geldt in wezen ook voor de inzet van andere delen van de gemeentelijke organisatie. Soms is het handig om voor de verslaglegging een onafhankelijk bureau in te schakelen. Er zijn veel goede notulisten voor een redelijke prijs te krijgen. Het kan dan een professioneel product zijn, waar het proces zeer mee gediend kan zijn. Aparte aandacht behoeft de inzet van de afdeling communicatie. Sommige gemeenteraden hebben een eigen staf op dit terrein. Maak voor de techniek van de communicatie vooral gebruik van hun kennis, contacten etc. Ook zij hebben een relatie met de raad als geheel, maar de inhoud van hun werk maakt het wat eenvoudiger om de ondersteuning te beperken tot de technische randvoorwaarden.

## Informatievoorziening

In feite maakt de informatievoorziening deel uit van de ondersteuning. Voor de informatievoorziening geldt dat griffie en gemeentelijke organisatie aan te spreken moeten zijn. Daarover kan de voorzitter van het onderhandelingsgesprek afspraken maken met griffie en algemeen directeur/

secretaris, maar ook met de voorzitter van het college van burgemeester en wethouders. Vaak is de organisatie daar al een beetje op voorbereid, soms is er al het een en ander voorgekookt. Het is belangrijk dat de onderhandelaars zelf wel regie houden over de informatiestroom. Daarom maak daar afspraken over in het kader van de onderhandelingen. Wat wil je wel en wat wil je niet. Dat heeft natuurlijk ook te maken met wat de afspraak is over de aard van programma en college. Een hoofdlijndocument vergt een ander soort basis dan een uitgebreid programma.

*Frans Leijnse: “Gebruik het gemeentelijk apparaat. Laat de griffie in de selectie een rol spelen, niet op politieke keuzes maar aan de hand van de vraag welke informatie kan helpen om tot keuzes te komen.”*

Cijfermateriaal (begroting, meerjarenramingen, risicoprofielen, prognoses Gemeentefonds), recent onderzoek, informatie over grote projecten, de laatste strategische verkenningen zijn belangrijke input. Dat geldt evenzeer voor de programma's van partijen. Een overzichtelijke samenvatting kan wonderen doen, zeker wanneer dat in een zekere onafhankelijkheid voorzien is van een kolom waarin verschillen en overeenkomsten zijn samengevat. De snelheid van onderhandelen is zeer gediend bij overzicht en bereikbaarheid voor een ieder die een rol heeft in het proces.

### Een InformatEUR?

Een aantal malen is de informateur als aan de orde geweest. Je ziet dat in toenemende mate gemeentelijke onderhandelaars besluiten om een informateur in te schakelen. Bekend voorbeeld is professor Rinus van Schendelen. Hij heeft in Rotterdam in 2002 het roemruchte college met de LPF tot stand gebracht. Zijn inbreng is geïnitieerd door de toenmalige burgemeester Opstelten

*Frans Leijnse: “Je begeleidt als informateur het proces. Je bent moderator. De kunst is vooral door formuleringen partijen bij elkaar te brengen.”*

Dat voorbeeld laat zien dat er geen algemeen geldende gouden regels zijn om een informateur in te schakelen. Veel burgemeesters zijn terughoudend. Dat is geen must. De omstandigheden kunnen met zich mee brengen dat door interventie een informateur aan het werk gezet wordt. Er is, zoals we hebben gezien in het interview met Frans Leijnse (kabinetsinformateur in 2003) een aantal parallellen tussen lokale en landelijke onderhandelingen. Die gaan vooral over het proces. De inhoud verschilt wezenlijk, evenals de bestuursrechtelijke inbedding en het procedurele gewicht. Het is goed om het proces als inspiratiebron te gebruiken, bijvoorbeeld vanwege de rituele waarde die het inschakelen van een informateur kan hebben. Die rituelen spelen op landelijk niveau ook rol. Zij kunnen bijdragen aan de geloofwaardigheid naar de samenleving. Het gaat niet om zo maar iets, maar om de vertaling van de uitspraak van de kiezer naar een werkbaar geheel van afspraken en naar een team wat daar uitwerking aan geeft.

*Karen Heerschop: “Het hangt er van af hoe de sfeer is. Als je weet dat je heel snel zaken kunt doen, waarom zou je dan een informateur inschakelen? Ik heb een informateur alleen meegemaakt als er een probleem was.”*

Als alles heel erg eenduidig is, hoeft je geen informateur in te schakelen, maar in veel gemeenten vraagt een uitslag toch om enige bezinning en een bijdrage van buiten kan daar een belangrijke rol in spelen. Ook hier gaat het om maatwerk, er is geen pasklaar antwoord voor elke situatie. Er is ook geen standaard informateur aan te wijzen. Enige distantie is altijd goed, koude afstandelijkheid echter niet. Kennis van gemeentelijke ver-

houdingen is een noodzaak evenals de competentie om snel thuis te raken in de lokale verhoudingen. Het kan zijn dat het handig is om met een duo te werken, mensen die elkaar aanvullen in kennis, vaardigheden e.d. De partners in het onderhandelingsproces moeten het eens zijn over het inzetten van een informateur (of meerdere) en ook over de kwaliteiten en achtergronden van betrokkenen. Alle aspecten van het proces zoals die in dit boekje aan de orde komen, krijgen een eigen invulling als een informateur een rol krijgt. Belangrijk is dat de informateur een duidelijke opdracht krijgt waar alle betrokkenen mee instemmen. Die opdrachten kunnen sterk uiteenlopen van geheel vrij tot redelijk gestructureerd. Het gaat er om dat het resultaat van de informatiefase een goede basis levert voor het vervolg van het proces. Het werk van de informateur(s) kan klaar zijn met het leveren van een politiek format i.c. de samenstelling van het college. Het kan ook pas klaar zijn als er eerst uitgebreid onderhandeld is over de inhoud van het programma, zoals dat landelijk heel gebruikelijk is. Staat de inhoud voorop dan vergt dat een ander soort informateur dan wanneer het vooral over de politieke samenstelling van het college gaat. Het begint vaak met de wie-vraag om vervolgens door te schakelen naar de wat-vragen en weer terug te komen bij de wie-vraag als het programma in hoofdlijnen is afgerond. De volgorde der dingen is een belangrijk punt van aandacht in de initiatiefase van het proces.

### De volgorde

De beginsituatie is cruciaal voor de inrichting van het proces en voor het ordenen van het proces. Soms blijft alles bij het oude, dan doet de volgorde er niet zo veel toe. Het gaat er dan vooral om snel een programma te maken dat op voldoende draagvlak kan rekenen. Dat kan een eenvoudige voortzetting van het beleid zijn met dezelfde mensen. Zo eenvoudig ligt het vaak niet, domweg doorgaan alsof er niets gebeurd is, ligt veelal niet voor de hand.

Vaker is er sprake van nieuwe verhoudingen en doet de noodzaak zich voor om intensief te onderhandelen over een nieuw programma en over een nieuw college. Traditioneel gaat de inhoud voorop en zetten onder-

handelaars een traject om naar een programma te komen. Dat kan met in principe alle partijen die deel uitmaken van de raad, dat kan ook met een groep partijen die nadrukkelijk uitspreken dat zij een college willen vormen onder uitsluiting van andere partijen. In die situatie ligt het voor de hand dat de programmatische onderhandeling gevoerd worden door die partijen die samenwerking nastreven. Dat wil nog niet altijd zeggen dat er voor elke partij een plaats in het college is, het kan zijn dat ook partijen meedoen die geen collegeleden leveren maar wel deel uitmaken van de coalitie.

In een situatie waar nog veel open ligt, dat wil zeggen waarin geen coalitie op voorhand gevormd is, kan een onderhandelingsproces op inhoud helpen om de selectie te regelen van het samen te stellen college. Dat stelt extra eisen aan de voorzitter en dat zou kunnen betekenen dat de initiatiefnemer kiest voor een ander dan de eigen politieke leider als aanvoerder van de onderhandelingen. Het kan ook reden om met een voorzitter van buiten te werken, soms kan dat een soort informateur zijn, dat is niet noodzakelijk. Een informateur werkt in die situatie met een opdracht. Een voorzitter heeft een veel procesmatiger rol en richt zich primair op het op de rit houden van de programmatische onderhandelingen.

De volgorde is ook om te draaien bij een open situatie. Dan heeft een informateur veel meer een onderzoeksrol en zoekt uit wat geschikte partners zijn bijvoorbeeld op basis van de verkiezingsprogramma's, ervaringen met coalities in het verleden en beelden die denkbare partners van elkaar hebben. In die situatie ligt een informateur ook wat meer voor de hand. Er kunnen natuurlijk heel goed verkennende gesprekken plaatsvinden en de initiatiefnemer kan ook bilaterale contacten met de verschillende partijen leggen. Dat kost meer tijd, maakt het lastiger om overzicht te houden en bindt de verschillende deelnemers minder aan het gezamenlijk proces. Dat kan politiek overigens heel opportuun zijn, maar maakt een samenhangend resultaat lastiger. Het daagt uit om

loopgraven aan te leggen en kan ook door schaduwgesprekken leiden tot schimmige scenario's waar niemand meer echt grip op heeft.

*Guus Krähe: "De poppetjes uitstellen tot de laatste dag zal ik nooit van zijn langst van mijn leven meer doen! De vraag is wel wanneer je erover begint. In de gun-factor spelen de politieke achterbannen immers een heel belangrijke rol.*

Volgorde is belangrijk, maar er is geen harde noodzaak om een vast stramien aan te houden voor elke collegeonderhandeling. Elke volgorde heeft voors en tegens, het gaat er vooral om dat het een bewuste keuze is.

### De aard van het college

Dit punt is al diverse malen aan bod geweest. Als onderdeel van de agenda, als aspect van de organisatie van het proces staan we er daarom kort bij stil.

In feite is het een belangrijk gesprekspunt bij de start van het proces, in de initiatieffase. Afspiegelingscolleges zijn in de loop der jaren minder vanzelfsprekend geworden. In de politieke cultuur anno 2010 zijn debat en profiel belangrijk. We zijn minder op overeenstemming gericht, 'polderen' lijkt een belastende term geworden. Lokaal kan dat overigens sterk verschillen en ook de aard van het gemeentebestuur brengt met zich mee dat er meer naar draagvlak en overeenstemming gezocht wordt. Dienstverlening is vaak geen echt politiek item en voor de gemeenteraad als hoogste orgaan is het belangrijk dat burgers tevreden zijn ongeacht hun politieke voorkeur. Dat geldt in wezen ook voor een keur van bestuurlijke procedures. Daar zitten wel belangentegenstellingen en verschil in politieke opvattingen achter, maar faire procedures, open en helder voor burgers zijn in het belang van iedereen.

*Joost Spithoven: “Op gemeenteraadsniveau kun je nogal eens wisselende coalities en meerderheden hebben en dat is heel zuiver.”*

Toch zien we dat in veel plaatsen minder met een afspiegelingscollege gewerkt wordt en dat al in de onderhandelingen helder wordt welke partijen coalitiepartij zullen zijn en welke partijen de oppositie vormen. Voor de politieke helderheid is dat goed. Programmacolleges kunnen overigens heel goed de steun krijgen van die oppositie. Gaandeweg een periode kunnen verhoudingen wijzigen en allerlei zaken een keer nemen.

Soms zijn verhoudingen getalsmatig zo complex dat een breed college erg moeilijk tot stand te brengen is. Een gemeenteraad met veel kleine partijen met uiteenlopende opvattingen vergt een flexibel programma. Een onderhandelingsproces is dan vaak een investering in vertrouwen om naar zakelijke verhoudingen toe te werken zodat werkende weg een programma ontstaat. Een kort programma, een aangeklede politieke agenda kan een probaat middel zijn.

## De communicatie

*Joost Spithoven: “Ik zou erg willen uitkijken voor het gebruik van bezweringsformules. Die zijn vaak zó ingewikkeld geformuleerd dat je al direct denkt: hier zit iets fout! Formuleer direct, kort en krachtig mogelijk. Vergeet niet dat de uitslag van de onderhandelingen immers ook nog bekend moet worden gemaakt aan je inwoners die eerst kiezers waren.”*

Tot slot nog enkele noties over de communicatie als onderdeel van de organisatie. We hebben bij Ondersteuning al gewezen op de rol die een afdeling communicatie kan spelen (al dan niet ondergebracht als staffunctie bij de griffie). Het is zaak dat als onderdeel van de afspraken over de organisatie van het onderhandelingsproces ook afspraken worden gemaakt

over wijze waarop de communicatie over het verloop van het proces en over de (voorlopige) resultaten plaatsvindt. Een duidelijke afspraak is om aan het einde van elke gespreksronde af te stemmen wat aan de pers wordt gemeld en hoe de achterbannen geïnformeerd worden. Dat laatste is belangrijk voor het opbouwen van draagvlak. Die achterban is in de eerste plaats de eigen fractie en in de tweede plaats de eigen politieke organisatie ter plaatse (de eigen afdeling of de lokale partij). Tot de achterban kun je ook de kiezers rekenen. Zij blijven op de hoogte via de plaatselijke pers, maar ook kan actieve inzet van internet een extra kanaal zijn. Dat kan de website van de raad zijn of van de gemeentelijke organisatie. Zelfs is het mogelijk om tijdelijk een site in te richten over de collegeonderhandelingen, met de optie om een soort attenderingsabonnement te verstrekken aan geïnteresseerde burgers. De berichten kunnen gelijk oplopen met de berichten aan de lokale pers. Cruciaal is om elk moment kort te sluiten en afspraken te maken over de inhoud van de boodschap.

## De rollen nader bekeken

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de verschillende actoren en geven een beschrijving van hun rollen. Daarbij komen ook de gevoeligheden aan de orde. Bijzondere aandacht is er voor de burgemeester in zijn meervoudige rol als voorzitter van de nieuwe raad, vaak ook voorzitter van het presidium en als voorzitter van het college van burgemeester en wethouders. We gaan ook in op de eigen verantwoordelijkheid van de burgemeester *in zijn/haar wettelijke portefeuilles* en op hoe om te gaan met mogelijke andere taken in het toekomstige college.

Belangrijk is ook de rol van de griffier, eerste ondersteuner van de raad. Heeft belang bij heldere positionering van de raad als geheel, maar moet ook omgaan met de politieke realiteit van een meerderheidscoalitie en oog hebben voor de rechten van de minderheid (bijvoorbeeld de informatiepositie in de loop van het proces). Je kunt verschillende optieken hanteren. Het gaat er om dat de belangrijkste actoren (in eerste instantie de politieke leiders) zich bewust zijn van de verschillende aspecten en bewust kiezen voor een eigen passende benadering. Naast burgemeester, griffier en politieke leiders zijn alle raadsleden van belang, moet aandacht geschonken worden aan de gemeentelijke organisatie (de secretaris en de afdeling communicatie in het bijzonder), aan de zittende wethouders, aan kandidaat-wethouders en aan de politieke partijen.

### Politieke partners

De politieke actoren zijn op dit periodieke kruispunt van politiek en beleid van groot belang. Zij spelen een rol in verschillende geledingen. Er is in de eerste plaats de net gekozen fractie, al dan niet in nieuwe samenstelling. Die fractie stelt orde op zaken, wijst een voorzitter aan, kijkt naar de rol van de eigen wethouderskandidaten en bepaalt aan de hand van het

programma en gegeven de nieuwe verhoudingen in de gemeenteraad de inzet voor de onderhandelingen. Bij sommige politieke partijen is daarbij een actieve rol voor de afdeling voorzien en dus voor het afdelingsbestuur. De lijst en het programma zijn door die afdeling als het ware meegegeven. Het verkiezingsprogramma is het kader voor de fractie. Wanneer het tot onderhandelingen komt heb je je afdeling nodig om de marges te bepalen, want het staat niet op voorhand vast je alles uit dat programma zal weten in te brengen in het nieuwe bestuursprogramma. Het is een kwestie van geven en nemen en de leden van jouw politieke organisatie gaan over de aanvaardbaarheid van de compromissen. Dat kan al van tevoren afgekaart zijn omdat het wordt overgelaten aan de politieke leiding, die maximale speelruimte meekrijgt. Het kan ook zijn dat een partij de interne controle zo inricht dat programma en deelname door het hoogste orgaan van die politieke vereniging getoetst moet worden.

De fractie kent natuurlijk een zekere autonomie. De wet zegt niet voor niets dat je zonder last je werk als raadslid doet. Tegelijkertijd wordt je als raadslid geacht je woord te houden en dus het programma van je eigen club adequaat uit te voeren of beter gezegd in te brengen in de plannen voor de komende bestuursperiode.

De rol die de fractie speelt is die van de politieke voorhoede. Met een aantal spitsspelers. De fractieleider van dat moment (vaak de lijstaanvoerder) voert die voorhoede aan. Hij/zij leidt de onderhandelingsdelegatie. Die delegatie moet niet te groot zijn en kan ook wisselen naar gelang de onderwerpen. De fractie en fractieleiding van de grootste partij zitten met een extra rol. Zij nemen in eerste instantie het initiatief en moeten dus ook met elkaar bepalen welke eerste stappen gezet worden. Er wordt naar hen gekeken, zij zijn aan zet. Dat heeft zo zijn voordelen bijvoorbeeld als het over de agenda gaat en jij bepaalt bij die eerste stappen het tempo. Het heeft ook zijn nadelen want die overwinning is mooi maar jij moet het spel nu maken en het vergt een extra slag in het doordenken van het rollenspel. Allemaal geen drama, maar er is veel om op te letten.

Voor kleine en met name voor éénpersoonsfracties ligt het soms allemaal wat gemakkelijker. Zij hebben niet de schakel van de fractie in de forme-

le zin. Natuurlijk hebben ook zij een achterban en soms werken ze met steunfracties. Ze zullen vaak niet direct in beeld zijn als leverancier van wethouders. Dat kan overigens lokaal heel anders lopen en het is zeker niet uit te sluiten dat ook kleine partijen (ook zij met maar één zetel in de raad) een wethouder mogen leveren.

Een aparte categorie politieke partners zijn de kandidaat-wethouders. Die zijn er verschillende soorten en maten. Sommige partijen zetten hun wethouder(s) in als lijsttrekker. Zij spelen in de collegeonderhandelingen een belangrijke rol en kunnen dan een voorsprong hebben in informatie. Ook komt het nog wel eens voor dat de zittende wethouder de tweede plaats inneemt direct achter de beoogde politiek leider in de gemeenteraad i.c. de fractievoorzitter. Ook is denkbaar dat de kandidaten lager op de lijst staan, niet in de nieuwe fractie zitting hebben en dus geen automatische entree hebben in het onderhandelingsproces. Dat geldt nog meer voor beoogde wethouders van buiten de lijst en soms zelfs van buiten de gemeente. De rol van kandidaat-wethouders is in de initiële fase op zichzelf genomen beperkt. Als persoon, als informatiedrager, als deskundige kunnen ze een belangrijke rol krijgen, maar dat hangt mede af van de spelbepalers in de fractie, de fractieleider in het bijzonder. Het is wel goed hun rol te benoemen. Zeker als er meerdere kandidaten zijn, die mogelijk niet allemaal aan bod zullen komen. Verkiezingsuitslagen maken hen soms extra kwetsbaar, zeker als het om zittende wethouders gaat. Dat vergt aandacht van afdeling en fractie. Als je er geen oog voor hebt, kan dat je later lelijk opbreken.

*Jan Burger: "Ik ben als wethouder 'van buiten' bij de onderhandelingen van de gemeente Wijk bij Duurstede in 2006 betrokken geweest. Dat is toch een aparte ervaring. Je weet veel minder van wat er aan de onderhandelingen is voorafgegaan. Je stapt in een rijdende trein en dan past ook bescheidenheid. Eigenlijk was op dat moment het onderhandelingsresultaat al bereikt en ging het vooral om de verdeling van de portefeuilles."*

Overigens kunnen goede kandidaten die hun sporen al verdiend hebben of die als nieuweling veel meebrengen. Geef hen een rol in de inhoudelijke toetsing of in de duiding van relevante informatiebronnen.

### **Bestuurlijke actoren: het college, de burgemeester, de raad, wethouders**

Tijdens de verbouwing gaat de verkoop gewoon door. Het zittende college, in feite demissionair, blijft gewoon besluiten nemen. Soms zelfs vergaande besluiten. Dat college heeft in de onderhandelingen als zodanig geen rol. Het kan soms regulerend optreden in de sfeer van de informatievoorziening maar dat moet in feite niet nodig zijn. Het college heeft geen rol, maar is wel betrokken want leden van dat college willen graag terugkeren, de een is daar redelijk zeker van, de ander heeft de zekerheid niet terug te keren en een deel van de betrokken wethouders leeft in onzekerheid. De collegebijeenkomsten kunnen dus wel degelijk van invloed zijn op de sfeer, op het tempo e.d. Het is niet te regelen maar wel iets om weet van te hebben. Maak er intern afspraken over.

Er zijn twee leden van het college die een eigen rol hebben, al is hun betrokkenheid niet direct politiek. Dat zijn de secretaris, schakel naar de organisatie en de burgemeester. Die laatste heeft meerdere rollen, afgeleid van de wettelijke rollen die hij/zij heeft.

De burgemeester heeft, zo hebben we aangegeven in hoofdstuk 3, een wettelijk positie, een beperkte positie maar wel helder. De burgemeester moet geïnformeerd worden over de resultaten van de onderhandelingen. Ook heeft de burgemeester een taak als voorzitter van de raad. Hij moet het verkiezingsproces van wethouders in goede banen leiden.

Belangrijk is dat de burgemeester overzicht kan houden. Dat is niet altijd gemakkelijk voor een burgemeester want hij/zij kan in formele zin niet veel aan het onderhandelingsproces doen. De burgemeester geeft invulling aan de volgende punten in het proces. Hij moet op de hoogte blijven van de gang van zaken, op eigen wijze het proces monitoren, oog houden voor de positie van de gemeenteraad als bestuursorgaan inclusief de rech-

ten van politieke minderheden en samen met de griffier en secretaris borg staan voor een adequate informatievoorziening van het onderhandelingsproces.

Zeker voor politiek geëngageerde burgemeesters, vaak voormalige wethouders is het niet gemakkelijk om enige afstand te houden. Je wilt graag, het raakt je werk op inhoud, het raakt je team waar je mee verder moet. Ook de kwaliteit van het proces gaat je aan want door veel burgers wordt burgemeester beschouwd als de bewaker van het democratisch proces. Hij is het gezicht van de gemeente en zeker na een verkiezingscampagne kijken veel burgers met extra belangstelling naar die kant van de gemeentelijke bestuurslaag. Voor onderhandelaars is het belangrijk om die meervoudige positie van de burgemeester in de gaten te houden. Het kan geen kwaad om wat ruimhartiger gebruik te maken van de informatiepositie van de burgemeester. Je kunt dat beperken tot dat moment dat door de wet is voorgeschreven (het moment van het resultaat), maar er verzet zich niets tegen tussentijdse informatiemomenten. Ook kan het verstandig zijn om een eventuele informateur de ruimte te laten zich ook te verstaan met de burgemeester. Die extra informatiemomenten vragen van de burgemeester om prudentie. Met stille diplomatie kan je veel meer bereiken dan fors je eigen positie markeren. Met name de tijd van de collegeonderhandelingen is een periode dat een goede balans tussen afstand en betrokkenheid echt telt.

De rol van de secretaris is door de dualisering veranderd, vooral naar de gemeenteraad. We gaan in de volgende paragraaf nader in de rol en positie van de secretaris.

De raad heeft als bestuursorgaan een merkwaardige rol in die onderhandelingsperiode. Het draait om de raad, maar alle normale procedures zijn buiten werking. Natuurlijk, de onderhandelaars moeten voortdurend rekening houden met het eindoordeel van de gemeenteraad, maken zelf ook deel uit van die raad, maar maken zich er ook even los van.

Op het moment dat de onderhandelingen zijn afgerond, krijgt die rol extra

gewicht en het is een goede zaak om dat zorgvuldig voor te bereiden en rekening te houden met de procedurele afspraken. De griffie heeft daar een bijzondere verantwoordelijkheid en de voorzitter van de onderhandelingen moet bewaken dat zij die verantwoordelijkheid kan waarmaken. De invulling daarvan kan verschillen naar gelang de rol die de griffie heeft gespeeld in het onderhandelingsproces. Hoe intensiever die rol is geweest, hoe gemakkelijker de vertaalslag.

We hebben al even naar de rol van wethouders<sup>15</sup> gekeken. Wethouders maken deel uit van het zittende college en hebben als zodanig geen rol. Hooguit kijken ze nieuwsgierig naar de manier waarop met hun politieke erfenis wordt omgesprongen. Tegelijkertijd kan de uitkomst van het onderhandelingsproces voor wethouders van groot belang zijn voor hun eigen toekomst. Geen rol maar wel belang zowel in persoon als op inhoud. Voor de leiders in het onderhandelingsproces is het zaak om die dubbelheid te markeren en er iets mee te doen. Dat geldt ook zeker als wethouders een politieke actor van belang zijn in de lokale verhoudingen. Voor een lijsttrekker annex wethouder is dat zonneklaar, hij/zij heeft in de regie intern zelf een belangrijke rol. Voor wethouders met een minder geprofileerde politieke positie is dat lastiger evenals voor hun eigen onderhandelaar. Onderhandelaars moeten zich van die posities bewust zijn zonder dat je er direct wat mee kunt doen.

### De gemeentelijke organisatie: de griffie, de secretaris

De gemeentelijke organisatie wacht af? Er zijn verschillende rollen die de organisatie heeft. De griffier heeft een fundamenteel andere positie in het proces dan de secretaris. De griffier staat voor de raad, voor de informatiepositie van die raad, voor het equiperen van die rol (kader stellen en controleren) en de secretaris staat voor adequate informatievoorziening ten behoeve van de besluitvorming om goede uitvoering en

---

<sup>15</sup> Zie voor meer uitgebreide informatie over de verschillende aspecten van het wethouderschap de handreiking van de Wethoudersvereniging: Nieuwe wethouders op weg, oktober 2009 (de Kok, Carabain en Lont).

dienstverlening te zekeren. Hun samenwerking is cruciaal, evenals hun rolbewustzijn. Tegelijkertijd hebben zij met uiteenlopende belangen te maken: waar de griffier primair te maken heeft met de dynamiek van de politieke besluitvorming en de secretaris met de dynamiek van de eigen ambtelijke organisatie.

De secretaris blijft een belangrijke schakel tussen gemeenteraad en organisatie, tussen politiek en beleid. Hij is de eerste ondersteuner van het college van burgemeester en wethouders en voor dat college het eerste aanspreekpunt van de gemeentelijke organisatie. Zijn rol is ook complexer geworden door de komst van de griffier. Dat geldt zeker ook voor de periode waarin een nieuw politiek krachtenveld ontstaat. De afstand is groter geworden en nog meer dan vroeger mag dat niet leiden tot meer afstandelijkheid. De organisatie heeft er belang bij dat de onderhandelingen zo goed mogelijk ondersteund worden. Stabiliteit, de juiste informatie, respect voor het werk van ambtenaren het zijn belangrijke aspecten die een plek moeten krijgen in het proces. Formeel is het dood tij voor de secretaris en zijn organisatie. ‘Sur place’ stilstaan en toch bewegen, alert zijn op de professionele waarden die voor gemeente en gemeenschap belangrijk zijn.

Zijn rol naar de gemeenteraad is in directe zin beperkt. Natuurlijk houdt een goede secretaris de verhoudingen in de raad in de gaten, let hij op de politieke gevoeligheden en bevordert hij dat in de organisatie politieke sensitiviteit op adequate wijze invulling wordt gegeven. Tegelijkertijd waakt de secretaris voor het vakinhoudelijke belang als het werk van de organisatie op de bestuurstafel komt. Dat laatste geldt maar voor een beperkt deel van de uitkomsten van het werk van de gemeentelijke organisatie. Dagelijks wordt veel afgedaan op basis van wettelijke regels, ambtelijke routine en aan de hand van bestuurlijke richtlijnen. Dat geldt al helemaal voor de dienstverlening van de gemeentelijke organisatie, zeker waar het de inhoud betreft. In de onderhandelingsfase speelt dat allemaal niet direct en is de rol van de secretaris beperkt. Wel kan hij vanuit die dubbele rol signalen afgeven over het belang van continuïteit

en in het bijzonder van doorlopende dienstverlening. Naar de onderhandelaars toe kan de secretaris ondersteuning geven door een adequate informatievoorziening. Doe dat transparant en in overleg met het zittende college en maak gebruik van de kennis en ervaring van de griffie. Die griffie staat in immers in direct contact met de politieke frontlinie.

De griffier kan beter dan de secretaris een directe rol spelen in het faciliteren van het onderhandelingsproces. De griffie is er primair voor de raad. Inhoudelijk is die rol beperkt, de inhoud van de besluitvorming wordt immers gevoed vanuit de klassieke gemeentelijke organisatie. In het ordenen van het besluitvormingsproces, het bepalen van de planning, het borgen van de kwaliteit van de informatievoorziening is de rol van de griffie belangrijk. In de collegeonderhandelingen is de inhoudelijke rol eveneens beperkt, het gaat hooguit om het ordenen van zaken en het zoeken naar formuleringen. In de ordening van het proces kan de griffie als bron voor de onderhandelaars van groot belang zijn, zij het dat die ordening aan veel minder formele vereisten is onderworpen dat doorgaans in de politieke besluitvorming door de raad.

Het is niet vanzelfsprekend dat de griffie als secretariaat van de onderhandelingen optreedt. Al eerder is aangegeven dat de griffie er is voor de raad als geheel. In de onderhandelingen kan dat een beperking opleggen. Soms zie je dat onderhandelaars zelf voorzien in praktische ondersteuning als verslaglegging. Uit recent onderzoek<sup>16</sup> blijkt dat veel griffiers een ondersteunende rol zien voor de griffie, maar dat de invulling geheel verschillend kan verlopen. Het aanbieden van een vergelijkend overzicht van partijprogramma's leidt bijvoorbeeld tot geheel verschillende reacties, 50% van de participanten in het onderzoek doet dat wel, 50% doet dat niet. Veruit de meeste griffiers zien zichzelf vooral als ondersteuner, soms exclusief, soms samen met burgemeester en/of secretaris. Veel minder spreekt men over een coachende rol, een rol als klankbord of procesbewaker.

---

<sup>16</sup> Petra Habets, november 2009 Utrecht, zie website van de Vereniging van Griffiers [www.griffiers.nl](http://www.griffiers.nl).

In elk geval is het zaak dat de griffie alert is, weet wat er speelt en in open contact staat met initiatiefnemers over wat door onderhandelaars van de griffie verwacht wordt. Vaak is op die rol al geanticipeerd door het maken van draaiboeken<sup>17</sup> e.d. Belangrijk is in elk geval ook dat de griffie is voorbereid om de omzetting van het collegeakkoord naar besluitvorming door de raad. Die besluitvorming kent twee kanten: de feitelijke vorming van het college i.c. de benoeming van nieuwe wethouders en de wijze van besluiten over het nieuwe programma. Dat laatste hangt af van de keuze die onderhandelaars gemaakt hebben. Zij kunnen het als eindresultaat aan de raad aanbieden. Zij kunnen er ook voor kiezen om het aan het college meegeven en het college adviseren om het op eigen wijze aan de raad aan te bieden. Het kan ook nog zo zijn dat erg geen echt programma is en dat men volstaat met de melding dat een aantal mensen wordt voorgedragen als wethouder. Hoe de raad met deze verschillende opties omgaat, is een zaak van de raad zelf. De griffie kan behulpzaam zijn bij het vormgeven van dat vervolg. Het kan zijn dat de raad het programma voor kennisgeving aanneemt of dat de raad het programma goedkeurt. Het kan ook dat de raad het programma bespreekt en vervolgens conclusies trekt in termen van het verlenen van steun aan de uitvoering (bijvoorbeeld in een voorgelegde raadsuitspraak). Een variant is dat op grond van het onderhandelingsdocument een opdracht tot uitwerking aan het nieuw gevormde college wordt gegeven. Ten slotte kan de raad bij de bespreking van de resultaten van de onderhandelingen er voor kiezen om afspraken te maken over een raadsprogramma, een strategische agenda e.d. De verschillende opties hangen ook sterk samen met de aard van het college dat tot stand komt. Gaat het om een afspiegelingscollege dan liggen andere keuzes voor de hand dan bij de totstandkoming van een al dan niet geprofileerd programmacollege. In het laatste geval is een heel globale rol voor de raad een goede optie met ruimte voor het college om een programma neer te leggen gebaseerd op de uitkomsten van de onderhandelingen.

---

<sup>17</sup> Een mooi voorbeeld is het draaiboek van de gemeente Tynaarlo dat op de website van de Vereniging van Griffiers te vinden is [www.griffiers.nl](http://www.griffiers.nl).

## Stijlen en hun impact

Politici verschillen over de inhoud (als het goed is). Dat verschil wordt in onderhandelingen vaak minder, althans in de presentatie naar buiten toe. Je probeert het eens te worden over doelen en prioriteiten en dat betekent vaak water bij de wijn doen. Soms krijgt dat vorm in procesafspraken waarbij het verschil nog (even) in stand gehouden wordt (meest vergaand een ‘agreement to disagree’).

Politici verschillen ook in stijl. Dat is misschien nog wel pregnanter dan het inhoudelijke verschil. Het is lastig om daar afspraken over te maken want ‘elke vogel zingt hoe hij/zij gebekt is’. Over de algehele stijl van opereren zijn best deals te maken (hoe en wanneer betrek je burgers, welke rol geef je internet, hoe ga je om met de pers maar ook wat doe je aan conflictbeheersing, wat is de ruimte voor specialisten in je ambtelijke organisatie). Je maakt dan als het ware het proces tot politieke inhoud. Zeker bij het onderhandelen over een nieuw bestuurscollege voor je stad, voor je gemeente is die oog voor stijl in het proces van meerwaarde. Een stijlkeuze kan deel uitmaken van de beoogde uitkomsten. Houden we het strak en zakelijk of zijn we sterk op de relatie met burgers gericht. Communiceren we klassiek via onze woordvoerder of maken we actief gebruik van internet met weblogs, webcolumns of gaan we zelfs twitteren.

Maar stijl is ook persoonlijk, is een kwestie van gedrag en karakter. Hoe ga je daar mee om. Geef je dat een plek en hoe dan?

Het politieke bedrijf bestaat uit een keur van dilemma’s . Het gaat veel te ver om daar uitgebreid op in te gaan maar als je nadenkt over collegeonderhandelingen betrek in je overwegingen die manier van denken. Niet in een heel instrumentele aanpak gericht op het onderhandelingsproces,

maar wel om in je eigen analysekader als onderhandelaar mee te nemen. Het gaat bij die collegeonderhandelingen ten slotte om ‘core business’ in het politieke bedrijf.

### Dilemma's in het politieke bedrijf

Gedelegeerd vertrouwen	↔	Georganiseerd wantrouwen	
Leiden	↔	Luisteren	
Rechtszekerheid	↔	Flexibiliteit	
Draagvlak	↔	Daadkracht	
Principes	↔	Prestaties	
Efficiency	↔	Democracy	
Beroep	↔	Roeping	
Beeldvorming	↔	Facts and figures	
Beheren	↔	Beheersen	
Lekenbestuur	↔	Kennismanagement	
Risico's	↔	Kansen en effecten	
Distantie	↔	Betrokkenheid	
Individu	↔	Gemeenschap	
Mogen	↔	Kunnen	↔ Willen

Is het nodig om uitgebreid stil te staan bij stijlen als je over een praktijkboek spreekt? Het is een factor om rekening mee te houden bij elke onderhandeling. Elke politicus kiest de stijl die bij hem past en anno 2010 is dat zelfs cruciaal. Veel politieke verschillen op lokaal niveau hebben met stijlkeuzes te maken. Dat kan heel hinderlijk zijn als je praat over samenwerking want sommige stijlen matchen lastig. Het gevaar bestaat dat de inhoud als wrijfpunt wordt opgezocht, maar dat het in wezen gaat om verschil in stijl, in temperament. Opnieuw geldt dat hiervoor geen standaardaanpak bestaat. Het is vooral belangrijk dat onderhandelaars zich bewust zijn van deze kant van het spel en dat ze inzicht hebben in het gegeven dat dit in de ontwikkeling van een college blijft doorspelen.

Je kunt ook gerust de andere kant op kijken als stijlverschillen een rol gaan spelen, dat is overigens op zichzelf al een keuze. Geen standaardaanpak in dit praktijkboek, dus al helemaal geen indicatie over wat goed bij elkaar past en wat niet. Daar gaat het ook niet om bij de vorming van een college. Het verschil in stijlen is een gegeven en daar moet je werk van maken. Het enige punt van onderhandeling kan zijn dat je in de bestuursstijl richting samenleving een duidelijke keuze wilt maken. Dan wordt de stijl van het college een politiek item.

Zoals hierboven aangegeven gaat het daarbij om zaken als bijvoorbeeld het inschakelen van burgers. Wil je een interactief college zijn of laat je dat aan individuele wethouders over. Stijl wordt zo een mix van persoonlijke keuzes en de keuzes van een organisatie. Dat betreft ook de wijze van opereren op internet. Heeft ieder een weblog naar eigen inzicht of doe je dat als college. Het lijkt niet te gaan om politieke hoofdzaken maar raakt wel degelijk de stijl van het collectief dat elk college toch ook is.

### **Bestuursstijlen onderscheiden**

Over stijlen van besturen en van politiek bedrijven is veel geschreven. Tops en Zouridis hanteren de indeling<sup>18</sup> zoals weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

Wie op zoek gaat naar bestuursstijlen komt veel indelingen tegen. Ook nu weer gaat er om dat je in een onderhandelingsproces met gedrag krijgt te maken dat is terug te voeren op de typeringen zoals hier op een rijtje gezet. Het is met name interessant om je rekenschap te geven van de valkuilen. Die kunnen in een onderhandelingsproces behoorlijk in de weg zitten. Als je als onderhandelaars tegen dit soort van irritaties oploopt, is het goed om ze te onderkennen en ze in de context van stijlverschillen te gebruiken. Het helpt niet om ze te negeren en ook niet om ze te ontwijken.

---

<sup>18</sup> De binnenkant van politiek 2002

STIJLEN	KERNKWALITEITEN	VALKUILEN
<b>ombudsman</b>	herkenbaarheid bij burgers maatschappelijke oriëntatie	populisme, publiciteit voorop details geven de doorslag
<b>partijpoliticus</b>	integrale visie inhoudelijk gedreven	selectief, eenzijdig doelen zijn heilig
<b>bestuurder</b>	opbouwend (resultaat gericht) goed op de hoogte	bureacratistisch protocol afstandelijk
<b>coach</b>	niet op scoren gericht verbinden organisatie en samenleving	gebrek aan profiel draagvlak voor daadkracht
<b>volger</b>	betrouwbaar, loyaal, ontspannen	passief afwezig in debat gebrek aan identificatie
<b>deskundige</b>	gedreven door vakkennis overzicht in portefeuille	technocratisch gelijk hebben ⇔ gelijk krijgen

Het gaat veel meer om aanvullen. Zet een ‘coach’ en een ‘partijpoliticus’ tegen over elkaar en je begint met achterstand. De eerste hoeft niet zo nodig te scoren, heeft het oog op verbinden. De tweede heeft drive om te scoren, gaat voor de zaak. Het conflict is inherent aan de basistypes. Blijf je daar in hangen dan kan het proces dood lopen. Zoek je naar de factoren die de basistypen gemeen hebben, ontdek je dat een ‘integrale visie’ samenhang beoogt en dat verbinden daarvoor een basiskwaliteit is. Het ligt niet voor de hand om je daar uitgebreid in te verdiepen aan een onderhandelingstafel, maar door oog te hebben voor de algemene typeringen kun je het verschil maken tussen een positief resultaat voor het geheel en een deuk in het vertrouwen dat je er uit kunt komen.

*Frans Leijne: “Dat vereist van je dat je een soort zelfonderzoek doet naar wat je wilt binnenhalen en waar je concessies kunt doen. Dat is een geheel andere stijl van leiding geven als in de campagne.”*

Een deskundige en een ombudsman lopen een groot risico dat ze elkaar missen. De eerste wil gelijk hebben omdat de regels of de vakkennis hem gelijk geven. De tweede probeert een oplossing voor mensen in de praktijk te vinden. Laat ze elkaar bestrijden en het levert niets op. Maak gebruik van de praktijkkennis en het overzicht van de deskundige en je vergroot de herkenbaarheid voor burgers. Andersom kan de gevoeligheid voor de dagelijkse zorgen van mensen die de ombudsman aan de dag legt, helpen om de erkenning te leveren voor de vakkennis van de deskundige. In beide voorbeelden gaat het niet om de inhoudelijke betekenis voor de uitkomst van de onderhandelingen, maar wel om een oog voor het proces en voor de waarde die mensen daarin kunnen hebben.

Het is helder dat stijlen invloed hebben. Om terug te komen op het schakelen zoals dat in hoofdstuk beschreven is, ook in stijl kun je schakelen. Dat kan soms omdat een persoon zelf over een ruim gedragsrepertoire be-

schikt, soms is dat een kwestie van teamwork. Aarzel niet om daar gebruik van de te maken. Van Schendelen maakt in zijn analyse van het formatieproces in Rotterdam gebruik van de metafoor van het spel. Hij hanteert onder meer de term ‘spelvaardigheden’ en constateert<sup>19</sup> dat de spelers in vaardigheden verschillen en dat in de equipe van de PvdA de tweede speler de eerste speler onvoldoende aanvult als bij de eerste een tekort bestaat. Dat is geen verwijt aan de persoon maar een overzicht wat aan stijlen en vaardigheden moet worden ingezet.

---

<sup>19</sup> R. van Schendelen: ‘Katholieke’ of ‘Protestantse’ Coalitievorming, De formatie van het Rotterdams college in 2002 (in het Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Politieke Partijen), pg. 270

## Tips en instrumenten

In dit afsluitende hoofdstuk komen we op een aantal praktische zaken terug in een handzaam overzicht.

We laten respectievelijk zien

1. wat het rondetafelgesprek aan tips opleverde;
2. een lijst instrumenten;
3. voor elke speler een paar tips;
4. een fictieve leidraad van formatiebesprekingen in Bommelstad (overigens aan de werkelijkheid ontleend).

*Desgevraagd formuleren de gespreksdeelnemers vervolgens op creatieve wijze wat de onderhandelaars wel en niet zouden moeten doen: de 'do's and don'ts'.*

- *Het inzetten van de strategische visie van de gemeente (zoals in Boxtel gebeurde) is een absolute must. De visie kan deel uit maken van de informatiepakketten die aan de onderhandelaars worden toegestuurd.*
- *Begin de onderhandelingen in het openbaar, onderhandel vervolgens in beslotenheid verder en leg tenslotte in het openbaar verantwoording af.*
- *Bereid de raadsleden nu al voor op financieel moeilijke tijden.*
- *In onze lokaal bestuurlijke verhoudingen moeten onderhandelaars beseffen, dat ze ook na een grote overwinning draagvlak nodig hebben voor beleid. Ook (of misschien: juist wel?) grote verkiezingswinnaars moeten bereid zijn tot het sluiten van compromissen.*
- *Slecht voor het proces is 'over-eisen'. Je komt jezelf altijd tegen!*

## Instrumenten

Praktisch:	Lijst met telefoonnummers en e-mailadressen Datumschema Format persberichten Format agenda Lijst met kerndocumenten Draaiboek raad Draaiboek onderhandelingen Informatiepakket nieuwe raadsleden Essentialia partijprogramma's Voorziening op internet (gemeentepagina)
Denk om:	Ontspanning (koffie, thee, borrel) Ruimte voor de achterban
Afspraken:	Perscontacten: wie en wanneer, ondersteuning afdeling communicatie Verslaglegging: griffie, partijen of extern Informatievoorziening burgemeester Inschakelen organisatie Locatie + nevenruimten
Denk aan:	Wat heb ik om te ruilen Informeel burgers (persberichten, internetfaciliteiten)

<b>Rol</b>	<b>Tips</b>
Onderhandelaar	Overzicht houden Neem geen waterdrager als ondersteuner
Initiatiefnemer onderhandelingen	Zorg voor rust ook voor jezelf Laat de praktische zaken door de griffie regelen
Griffier	Houd de lijnen met de driehoek open Bewaak je rol tussen inhoud en proces
Secretaris	Zorg voor overzicht in de informatievoorziening Zorg dat je organisatie gestructureerd geïnformeerd wordt
Raadslid	Gebruik de tussentijd om jezelf wat te scholen of wat bij te lezen Bewaak de communicatie met de burger
Fractievoorzitter	Houd oog voor de rolverdeling Houd voeling met je achterban
Afdelingsvoorzitter	Houd oog voor de balans tussen afdeling en frontlinie Bewaak de ruimte van je onderhandelaars
Informateur	Faciliteer het afkicken van de campagne Gebruik de tijd efficiënt
Burgemeester	Maak ruimte voor jezelf door weg te blijven uit het formele Vraag gerust aandacht voor je informatiepositie

## **Leidraad informatiebesprekingen betreffende Collegevorming Bommelstad**

1. Het is voor de besprekingen van belang dat betrokkenen zich zo concreet mogelijk uitlaten. Het kan zijn dat niet alles wat naar voren komt aan papier wordt toevertrouwd. Wees daar duidelijk over. Maak van je hart geen moordkuil, maar stel wel eisen aan rapportage. Dat biedt informateurs ruimte om het verhaal achter het verhaal te leren kennen. Alle informatie die naar buiten gaat, wordt van tevoren bij partijen voorgelegd. De notulist legt vast, informateurs zijn verantwoordelijk voor de teksten die externe werking hebben rapportage intern en extern. De informateurs hebben onderling afgesproken dat De Canteclair de gesprekken leidt en dat hij als woordvoerder zal optreden.
2. Informateurs willen graag een goede balans bereiken tussen de INHOUD en het PROCES. Het een kan niet zonder het ander! Strakke lijnen op de een, maken het trekken van conclusies op de ander vrijwel onmogelijk.
3. Door middel van onderstaande vragen willen informateurs zicht krijgen op mogelijkheden. Het gaat niet om het ultieme gelijk, maar om een reëel beeld van de denkbare opties.
  - Welke drie topprioriteiten heeft uw partij? Waar zit per punt de weerstand en waar zitten uw medestanders?
  - Wat wil uw partij in elk geval niet? Welke blokkades zijn inhoudelijk en welke blokkades zijn ‘cultureel’?
  - Waar gaat uw hart naar uit in de coalitievorming en wat zegt uw verstand?
  - Wat heeft u in het afgelopen jaar het meest gestoord in de Bommelse politieke verhoudingen?
  - Welke coalitie heeft uw voorkeur en waarom? Wat is ‘next best’?

- Welke combinatie wilt u zeker niet en waarom niet?
4. De informateurs is gevaagd om na te gaan welk type wethouder u wilt als raad, welk profiel staat u voor, welke competenties zijn voor u essentieel in het wethouderschap en welk profiel wenst u voor het college als collectief? Welke omvang moet het college hebben, zijn er wethouderschappen in deeltijd denkbaar.
  5. Ten slotte: informateurs hebben in hun opdracht meegekregen dat na afloop van het proces van collegevorming ook alle onderliggende rapportages openbaar zullen worden. De informateurs hechten ook zelf aan deze openbaarheid. De rapportages zullen uw goedkeuring moeten hebben, waar het de feitelijke weergave van de gesprekken betreft.

## Over de schrijver

Jean Eigeman (1954) is sinds juni 2003 lid van de Eerste Kamer. Hij is lid van de PvdA-fractie. Zijn portefeuille bevat vooral internationale aangelegenheden (Europa, ontwikkelingssamenwerking en de nabuurrelaties van de EU (Afrika, Midden-Oosten, Turkije, Rusland)) alsmede Landbouw en Natuur.

Hij is lid van Interparlementaire Raadgevende vergadering van de Benelux en voorzitter van de Commissie Duurzame Ontwikkeling van deze raad.

Hij combineert sinds 2006 zijn parlementaire werk met het zelfstandig ondernemerschap in zijn bedrijf Eigeman-ID (consultancy for public policy). Hij is actief als adviseur, docent en ontwikkelaar voor de VNG Academie voor Lokaal Bestuur (onderdeel van het Congres en Studiecentrum VNG). Hij verricht werkzaamheden als consulent voor het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Hij werkt als senior expert voor VNG International in projecten gericht op capacity building, Good Governance en integriteit.

Hij studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit (1984) in Amsterdam en heeft een lange loopbaan achter de rug in onderwijs en openbaar bestuur. Hij is tussen 2001 en 2006 plaatsvervangend directeur Bestuurlijke en Juridische Zaken van de VNG geweest.

Zijn politieke loopbaan is begonnen in 1986 in het lokaal bestuur in de stad Culemborg, hij is vanaf 1989 ruim tien jaar wethouder (onder meer voor ruimtelijke ordening, milieu en voor sociale zaken, jeugdbeleid, sociale vernieuwing en wijkgericht werken) geweest, heeft het burgemeesterschap van die stad waargenomen (1997-1998) en is tien jaar lid geweest van regionaal bestuur van Rivierenland. In Culemborg en de regio is hij verantwoordelijk geweest voor het beleid op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening.

# Literatuur en internet

De binnenkant van politiek, Pieter Tops & Stavros Zouridis 2002

Het raadslid, natuurlijk actief, Els Boers, 2009

'Katholieke' of 'Protestantse' Coalitievorming, De formatie van het Rotterdams college in 2002, R. van Schendelen (in het Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Politieke Partijen)

Nieuwe wethouders op weg, Arjan de Kok, Wim Carabain, Titia Lont, 2009

Invloed, theorie en praktijk, Robert Cialdini, 2006 3e oplage

Onderhandelen, de kunst van het schakelen en verbinden, Frans Soeterbroek 1998

[www.actieprogrammalokaalbestuur.nl](http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl)

[www.altuition.nl](http://www.altuition.nl)

[www.burgemeesters.nl](http://www.burgemeesters.nl)

[www.cs-vng.nl](http://www.cs-vng.nl)

[www.griffiers.nl](http://www.griffiers.nl)

[www.inactiemetburgers.nl](http://www.inactiemetburgers.nl)

[www.influenceatwork.com](http://www.influenceatwork.com)

[www.ipp.nl](http://www.ipp.nl)

[www.onderhandelen.nl](http://www.onderhandelen.nl)

[www.raadslid.nu](http://www.raadslid.nu)

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

[www.vngacademie.nl](http://www.vngacademie.nl)

[www.wethoudersvereniging.nl](http://www.wethoudersvereniging.nl)

**Bezinnen en beginnen** is een uitgave van  
VNG Academie voor Lokaal Bestuur  
Postbus 30345  
2500 GK Den Haag  
tel. 070-3738492  
e-mail [vngacademie@vng.nl](mailto:vngacademie@vng.nl)  
website [www.vngacademie.nl](http://www.vngacademie.nl)







