

## Griffie

### Memo

#### Onderwerp

Mogelijkheden (in)formatieproces 2023

Informatief memo van de Statengriffie aan de beoogde fractievoorzitters / lijsttrekkers provinciale Staten Noord-Brabant 2023

**Geactualiseerde versie d.d. 10 maart 2023**

#### Aanleiding

Na de verkiezingen op 15 maart aanstaande start het proces leidende tot de vorming van een college van gedeputeerde Staten. De periode waarin deze gesprekken plaatsvinden wordt opgedeeld in de fase van informeren en van formeren. In de informatiefase zijn in principe alle in de Staten vertegenwoordigde partijen betrokken. Daarna volgt in de regel een formatiefase. Deze beperkt zich tot de partijen die een coalitie willen vormen en aan het college willen deelnemen.

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

#### Toelichting

##### [Geen regelgeving voor vorming college](#)

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

Voor de duur van de periode van collegevorming zijn geen voorschriften. De periode dat de zittende gedeputeerden demissionair blijven is evenmin aan een termijn gebonden.

##### [Relevante data](#)

Recentelijk is de procedure voor de vaststelling van de uitkomst van de verkiezingen gewijzigd. Concreet betekent dit dat op **vrijdagochtend 24 maart om 9.00 uur** het centraal stembureau de formele uitslag van de verkiezingen en de zetelverdeling vaststelt. Op **diezelfde dag** dienen de geloofsbrieven te worden ingeleverd en op dinsdag 28 maart worden de geloofsbrieven onderzocht door de zittende Statenleden in de

#### Datum

10 maart 2023

#### Ons kenmerk

#### Aan

Lijsttrekkers verkiezingen  
Provinciale Staten

#### Kopie aan

Presidium

#### Van

K.A.E. (Kirsten) ten Cate

#### Telefoon

(06) 55 68 69 50

afscheidsvergadering. Op 29 maart worden de (op)nieuw gekozen Statenleden beëdigd. Dat gebeurt in alle provincies op dezelfde dag.

### Proceskeuzes in de informatie- en de formatiefase

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

**Datum**

13 februari 2023

**Documentnummer**

#### De informatiefase:

Nadat de stembussen gesloten zijn en er een beeld ontstaat (prognose) van de uitslag van de verkiezingen dient zich de fase van voorbereiding van coalitie-onderhandelingen aan. In Noord-Brabant is het gangbaar dat (de lijsttrekker van) de grootste partij daarin het initiatief neemt. Meestal gebeurt dit in de dagen na - meestal direct de dag na - de verkiezingen. In deze fase is het aan te raden direct bij de start keuzes te maken op het gebied van openbaarheid/ beslotenheid van de verschillende stappen in de informatiefase, van de bijeenkomsten en de gespreksverslagen. Door de afspraken hieromtrent duidelijk te communiceren, is voor alle betrokkenen helder hoe de informatiefase wordt ingericht en wat zij kunnen verwachten.

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

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

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

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

in de vorm van een officiële Statenvergadering plaatsvindt. De Staten geven dan vaak meteen een opdracht mee aan de informateur met betrekking tot de werkwijze, openbaarheid / beslotenheid van de besprekingen en de wijze van communiceren.

**Datum**

13 februari 2023

**Documentnummer**

2. Het voeren van een openbaar duidingsdebat als aftrap van de (in)formatiefase. In een duidingsdebat kunnen de politieke partijen met elkaar debatteren over de betekenis van de uitkomst van de verkiezingen in termen van gewenste coalities en hun eigen rol hierbij, over de inrichting van de (in)formatiefase maar bijvoorbeeld ook over de gewenste inhoudelijk (bestuurlijke) richting die een nieuw te vormen college zou moeten inslaan.

Afhankelijk van moment en inhoud van het duidingsdebat start hierna de informatiefase of wordt direct overgegaan naar de formatiefase.

Opties qua vorm:

- Een duidingsdebat in een 'informele' bijeenkomst, voorgezeten door de lijsttrekker van de grootste partij. Mocht dit debat direct na de verkiezingen plaatsvinden dan kunnen in zo'n informele setting óók de nieuw verkozen partijen deelnemen.
- Een duidingsdebat in een Statenvergadering onder voorzitterschap van de commissaris van de Koning. Dit kan bijvoorbeeld na de installatievergadering, op 31 maart.

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

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

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

### De formatie- of onderhandelingsfase:

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

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

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

**Datum**

13 februari 2023

**Documentnummer**

### Ondersteuning

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

### Burgerparticipatie

Door een stem uit te brengen bij de verkiezingen hebben inwoners invloed op de koers van het bestuur en de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Toch kan er direct na de verkiezingen aanleiding zijn om ook bij de totstandkoming van een coalitieakkoord inwoners en hun (belangen)organisaties invloed te geven. In Brabant is het tot nu toe gebruikelijk ruimte te geven aan zogenaamde manifest-aanbieders. Het betrekken van inwoners bij de besprekingen kan daarnaast bijvoorbeeld via een oproep om schriftelijk (op een digitaal platform of via de mail) of mondeling, in een openbare hoorzitting, speerpunten aan te dragen waarvan men vindt dat deze opgenomen moeten worden in een coalitieakkoord. Er kan ook een oproep uitgaan om te reageren op een concept-coalitieakkoord, waarna de opbrengst van de ontvangen reacties een plek kan krijgen in het definitieve akkoord.

### Rol commissaris van de Koning

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

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

**Datum**

13 februari 2023

**Documentnummer**

### Afronding

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

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

### Alternatieve wijze van informeren en formeren

#### Statenakkoord

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

Een Statenakkoord is geen gemeengoed. Er zijn wel diverse voorbeelden van raadsakkoorden. De ervaringen hiermee zijn wisselend. Zie hiervoor de websites zoals hieronder opgenomen. Niet alleen de totstandkoming van een raadsakkoord vergt tijd, ook het onderhouden van het akkoord vraagt inzet en tijd, om te voorkomen dat de raad vervalt in "bekende" rollen en gewoonten van coalitie versus oppositie.

#### Voorbeelden raadsakkoorden

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

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

**Datum**

13 februari 2023

**Documentnummer**

Aangevuld met afspraken over

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

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

Meer informatie over raadsakkoorden via de volgende websites

- <https://vng.nl/nieuws/onderzoek-levert-routekaart-op-voor-raadsakkoorden>
- <https://www.raadsleden.nl/actueel>
- [file:///C:/Users/sgx905/AppData/Local/Temp/9/MicrosoftEdge/Downloads/c3a64eba-8290-47aa-abfe-31da20b22232/Nieuwe\\_politiek\\_nieuwe\\_akkoorden\\_Bundel\\_201802.pdf](file:///C:/Users/sgx905/AppData/Local/Temp/9/MicrosoftEdge/Downloads/c3a64eba-8290-47aa-abfe-31da20b22232/Nieuwe_politiek_nieuwe_akkoorden_Bundel_201802.pdf)

van de Raad voor het Openbaar Bestuur 'Nieuwe Politiek, Nieuwe Akkoorden'. Hierin zijn alternatieve vormen voor het sluiten van akkoorden in kaart gebracht. Er is een onderscheid gemaakt tussen: 1) raadsbrede akkoorden; 2) coalitieakkoorden en 3) samenlevingsakkoorden, met voorbeelden van gemeenten erbij.

Toelichting terminologie coalitieakkoord of collegeprogramma

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

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

*Een collegeprogramma lijkt meer toegesneden te zijn op een meer gedetailleerd samenwerkingsakkoord op (begrotings-)programma niveau inclusief financiële onderbouwing en portefeuilleverdeling en wordt in de regel (mede) ondertekend door de (kandidaat)gedeputeerden.*

*Voor beide geldt dat het een zelfbindend document is waarmee de coalitiefracties en de dagelijks bestuurders zich verplichten tot het uitvoeren van de hierin opgenomen beleidsvoornemens en afspraken. De*

*inhoud van een coalitieakkoord of een collegeprogramma krijgt "kracht van wet" nadat het is vertaald naar concrete Statenbesluiten en met instemming van (de meerderheid van) provinciale Staten is opgenomen in de (meerjaren-)begroting.*

**Datum**

13 februari 2023

**Documentnummer**

## Bijlage 1 Wetsartikelen Collegevorming

### Artikel 34

- 1.De commissaris van de Koning en de gedeputeerden vormen te zamen gedeputeerde Staten.*
- 2.De commissaris is voorzitter van gedeputeerde Staten.*

### Artikel 35

- 1.Provinciale Staten benoemen de gedeputeerden. Artikel 31 is van toepassing op de stemming inzake de benoeming.*
- 2.De commissaris van de Koning wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. Hij wordt alsdan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken.*

### Artikel 35a

- 1.Het aantal gedeputeerden bedraagt ten minste drie en ten hoogste zeven.*
- 2.Een gedeputeerde vervult een volledige functie.*
- 3.Provinciale Staten kunnen besluiten dat een of meer van de gedeputeerden zijn functie in deeltijd vervult. In dat geval bedraagt het aantal gedeputeerden ten hoogste negen.*
- 4.Indien het derde lid toepassing vindt, stellen provinciale Staten bij de benoeming van de gedeputeerden de tijdbestedingsnorm van elke gedeputeerde vast, met dien verstande dat de tijdbestedingsnorm van de gedeputeerden gezamenlijk in dat geval ten hoogste tien procent meer bedraagt dan de tijdbestedingsnorm van de gedeputeerden gezamenlijk zou hebben bedragen indien alle gedeputeerden een volledige functie zouden vervullen.*

### Artikel 35b

- 1.Voor het ambt van gedeputeerde gelden de vereisten voor het lidmaatschap van provinciale Staten, bedoeld in artikel 10.*
- 2. Bij de benoeming is de beoogde gedeputeerde in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die niet ouder is dan drie maanden.*
- 3.Provinciale Staten kunnen voor de duur van een jaar ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. De ontheffing kan in bijzondere gevallen, telkens met een periode van maximaal een jaar, worden verlengd.*
- 4.Dezelfde persoon kan niet in meer dan één provincie gedeputeerde zijn.*

### Artikel 35c

1. Een gedeputeerde is niet tevens:

- a. minister;
- b. staatssecretaris;
- c. lid van de Raad van State;
- d. lid van de Algemene Rekenkamer;
- e. Nationale ombudsman;
- f. *substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;*
- g. commissaris van de Koning;
- h. lid van provinciale Staten;
- i. lid van de rekenkamer;
- j. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 79q, eerste lid;
- k. lid van de raad van een gemeente;
- l. burgemeester;
- m. wethouder;
- n. lid van de rekenkamer van een in de provincie gelegen gemeente;
- o. ambtenaar, in dienst van die provincie of uit anderen hoofde aan het provinciebestuur;
- p. ambtenaar, in dienst van een in die provincie gelegen gemeente of uit anderen hoofde aan het bestuur van een dergelijke gemeente ondergeschikt;
- q. voorzitter van, lid van het bestuur van of ambtenaar in dienst van een in de provincie gelegen waterschap;
- r. ambtenaar in dienst van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld lichaam waarvan een orgaan aan toezicht van gedeputeerde Staten is onderworpen;
- s. ambtenaar, in dienst van de Staat, tot wiens taak behoort het verrichten van werkzaamheden in het kader van het toezicht op de provincie;
- t. functionaris, krachtens wet of algemene maatregel van bestuur geroepen om het provinciebestuur van advies te dienen.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder h, kan een gedeputeerde tevens lid van provinciale Staten zijn van de provincie waar hij gedeputeerde is gedurende het tijdvak dat:

- a. aanvangt op de dag van de stemming van de verkiezing van de leden van provinciale Staten en eindigt op het tijdstip waarop de gedeputeerden ingevolge artikel 41, eerste lid, aftreden, of
- b. aanvangt op het tijdstip van zijn benoeming tot gedeputeerde en eindigt op het tijdstip waarop de goedkeuring van de geloofsbrief van zijn opvolger als lid van provinciale Staten onherroepelijk is geworden of waarop het centraal stembureau heeft beslist dat geen opvolger kan worden benoemd. Hij wordt geacht ontslag te nemen als lid van provinciale Staten met ingang van het tijdstip waarop hij zijn benoeming tot gedeputeerde aanvaardt. Artikel X 6 van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing.

3. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder n, kan een gedeputeerde tevens zijn vrijwilliger of ander persoon die uit hoofde van een wettelijke verplichting niet bij wijze van beroep hulpdiensten verricht.

### Artikel 36

De benoeming van gedeputeerden na de verkiezing van de leden van provinciale Staten vindt plaats in een vergadering van provinciale Staten in nieuwe samenstelling.

### Artikel 37

In het geval van artikel 36 gaat de benoeming van degene die zijn benoeming tot gedeputeerde heeft aangenomen, in op het tijdstip waarop

**Datum**

13 februari 2023

**Documentnummer**



ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 35a bepaalde aantal gedeputeerden zijn benoeming heeft aangenomen of, indien de aanneming van de benoeming op een later tijdstip plaatsvindt, op dat tijdstip.

*Artikel 41*

*1.Na de verkiezing van de leden van provinciale Staten treden de gedeputeerden af op het moment dat provinciale Staten ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 35a bepaalde aantal gedeputeerden heeft benoemd en deze benoemingen zijn aanvaard*

*2.Indien zoveel gedeputeerden hun ontslag indienen of worden ontslagen dat niet ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 35a bepaalde aantal gedeputeerden in functie is, treedt de commissaris van de Koning in de plaats van gedeputeerde Staten totdat dit wel het geval is.*

**Datum**

13 februari 2023

**Documentnummer**