



# Aandachtspunten en suggesties voor het proces van coalitievorming

| Versiebeheer  |  |
|---------------|--|
| Status        | Definitief   |
| Datum         | 15 maart 2019  |
| Gebruiksdoel  | Voor de lijsttrekkers, fractievoorzitters en statenleden |
| Opdrachtgever | Cor Bontje   |
| Opsteller     | Françoise Beugelsdijk                                    |

# Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Inleiding.....   | 3  |
| Leeswijzer.....  | 3  |
| 1. Onderhandelingsproces.....  | 4  |
| 1.1 Invalshoek Politiek.....   | 4  |
| 1.2 Invalshoek Inwoners.....   | 4  |
| 1.3 Invalshoek Toekomst.....   | 6  |
| 1.4 Invalshoek Kennis.....   | 6  |
| 2. Voorbeelden.....  | 8  |
| 3. Suggesties en aanbevelingen portefeuilleverdeling.....                  | 10 |
| 3.1 Portefeuilles inhoudelijk nader bezien.....                            | 10 |
| 4. Combineren van portefeuilles.....                                       | 11 |
| 4.1 Omvang portefeuilles.....  | 11 |
| 4.2 Integraliteit / integraal werken.....                                  | 11 |
| 5. Onderhandelingsproces, ook in relatie tot de portefeuilleverdeling..... | 13 |

## Inleiding

Deze notitie gaat over het onderhandelingsproces na de provinciale verkiezingen van 20 maart 2019 en heeft tot doel om de onderhandelaars te informeren over actuele ontwikkelingen, maar vooral ook ter inspiratie voor de inrichting van het onderhandelingsproces.

Deze notitie is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie, door kennis te nemen van vele praktijkvoorbeelden naar aanleiding van de laatste gemeenteraadsverkiezingen, maar vooral door het voeren van gesprekken. Met het voltallige college van Gedeputeerde Staten is gesproken over hun ervaringen van de afgelopen vier jaar, is de huidige portefeuillevdeling geëvalueerd en is teruggeblikt op het proces van coalitievorming. Met een drietal klankbordgroepen, waaronder de griffie, zijn gesprekken gevoerd en gaandeweg het totstandkomingsproces van deze notitie zijn presentaties gegeven tijdens het Fractievoorzittersconvent eind januari 2019 en tijdens de eerste bijeenkomst van de lijsttrekkers van 18 februari 2019. Ook is kennisgenomen van het initiatiefvoorstel 'Nu Leren' wat in de Statenvergadering van 17 december 2018 is aangenomen en is uitgewerkt in het statenbesluit PS2019PS05-02. De voorliggende notitie past in de gewenste verbeterde samenwerking tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 1 en 2 van de notitie gaan over de inrichting van het onderhandelingsproces aan de hand van vier invalshoeken:

- Politiek
- Inwoners
- Toekomst
- Kennis

Deze invalshoeken zijn vooral een ordening. In de praktijk is het maken van een zuivere knip tussen de invalshoeken nauwelijks mogelijk en is er vaak sprake van combinaties. Voorbeelden passend bij één of meerdere invalshoeken zijn bij elkaar gebracht aan het eind van het eerste gedeelte van de notitie.

Hoofdstuk 3 en 4 van de notitie geven suggesties en aanbevelingen over de portefeuillevdeling.

# 1. Onderhandelingsproces

## 1.1 Invalshoek Politiek

Het doel van de wet Dualisering provinciebestuur die op 12 maart 2003 werd ingevoerd was om de bestuurlijke en controlerende taken te scheiden. Hiermee heeft Provinciale Staten van de wetgever drie rollen gekregen; de volksvertegenwoordigende rol (representatieve democratie), een kaderstellende en een controlerende rol om de positie van Provinciale Staten te versterken en de controle te verstevigen.

Op verzoek van de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft de Universiteit van Tilburg in 2018 onderzoek<sup>1</sup> gedaan naar de effecten van de dualisering op het functioneren van de lokale democratie. Het onderzoek richt zich voornamelijk op het gemeentelijk niveau, maar het gedachtegoed en de conclusies geven ook stof tot nadenken op provinciaal niveau.

Geconstateerd wordt dat de dualisering een zoektocht is geweest. Vooral de rol van volksvertegenwoordiger bleek een lastige te zijn. Althans, als die, zoals de wetgever heeft bedoeld, meer inhoud heeft dan 'het gekozen worden'. Veel raadsleden zijn nog sterk gericht op bestuurlijke processen en vergaderingen. Dualisme beoogde een bestuurscultuur waarin raadsleden zich in de eerste plaats opstellen als vertegenwoordigers van hun kiezers, zich inzetten om hun programma uit te voeren en zich richten op hun politieke prioriteiten, en minder op het steunen van de partijgenoten in het college.

Daarnaast wordt in het rapport geconstateerd dat de feitelijke macht in gemeenten eerder bij het samenspel van college en de ambtelijke organisatie ligt, dan bij de raad. Deels komt dit doordat gemeenteraden nog (te) weinig gebruik maken van hun kaderstellende en controlerende bevoegdheden.

De representatieve democratie krijgt vorm door de vierjaarlijkse verkiezingen van Provinciale Staten. Echter, bijna de helft van de kiezers blijft thuis. Bovendien laten veel kiezers zich bij het maken van hun stemkeuze eerder leiden door landelijke politieke overwegingen, dan door standpunten en gedragingen van lokale partijen. Daarnaast komt het regelmatig voor dat meerderheidsvorming resultaten oplevert die lastig te relateren zijn aan de uitslag van de verkiezingen. Besluiten hebben daardoor eerder te maken met coalitieafspraken, dan dat deze besluiten representatief zijn. De traditionele wijze voor inwoners, om via de politieke partijen invloed uit te oefenen op het provinciale beleid, werkt niet meer goed. Inwoners participeren vaker individueel en via maatschappelijke groeperingen dan via landelijke, provinciale of plaatselijke politieke partijen. Deze lijn is ook door te trekken naar de volksvertegenwoordigende rol als het om beleidsinitiatieven of -voorstellen gaat. Vanuit de ambtelijke organisatie worden meer en meer participatieve trajecten – in welke vorm dan ook - opgestart. Veelal worden Provinciale Staten pas in een later stadium betrokken waardoor het voor hen een ware zoektocht is en blijft om vorm en inhoud te geven aan de volksvertegenwoordigende rol die zij, ook naast de vierjaarlijkse verkiezingsperiode, hebben.

Hierdoor is de rol van politieke partijen veranderd; zij vormen minder dan vroeger het 'verbindingskanaal' tussen inwoners en bestuur. Het teruglopen van het ledental van politieke partijen draagt daar eveneens aan bij.

Een andere actualiteit is dat het politieke landschap aan versnippering onderhevig is. De versnippering van politieke partijen maakt de uitdaging om te komen tot een gedragen akkoord groter. Een van de mogelijkheden daartoe is om te komen tot een statenakkoord.

## 1.2 Invalshoek Inwoners

Onder de invalshoek *Inwoners* worden ontwikkelingen en initiatieven geschetst die mogelijk kunnen bijdragen aan de versterking van de representatieve democratie. Deze voorbeelden dragen ook bij aan het vergroten van

---

<sup>1</sup> Ambitie & Ambivalentie, Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland, Tilburg Center for regional law and governance, 24 november 2018, Tilburg University

betrokkenheid en invloed onder inwoners bij het onderhandelingsproces. Dit vertaalt zich vervolgens in draagvlak voor de plannen en beleidsinitiatieven.

De samenleving is continu in beweging en aan het moderniseren. Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering, decentralisering, globalisering en toegenomen technologie maken dat de omstandigheden waarin de overheid opereert verandert, waarbij de verticaal georiënteerde manier van sturen langzaamaan verandert in een horizontale manier van sturen. In toenemende mate werkt de overheid samen met partijen uit de samenleving. Soms met individuele inwoners of maatschappelijke organisaties, dan weer met bedrijven of met kleinschalige sociale ondernemingen<sup>2</sup>. Deze samenwerking maakt ook dat er onderlinge afhankelijkheid ontstaat. Grenzen tussen overheid, inwoners en de samenleving zijn steeds minder zichtbaar en afgebakend.

Inwoners willen een actief onderdeel zijn van de maatschappij. Voor een deel komt deze wens ook voort uit het afnemende vertrouwen in de overheid. Hieronder wordt een aantal, voornamelijk gemeentelijke, voorbeelden en initiatieven uit den lande beschreven om de representatieve democratie te versterken. Dit kan ook dienen om ook draagvlak te creëren onder de inwoners van de provincie Utrecht voor het akkoord dat partijen na de verkiezingen met elkaar gaan sluiten.

### *Nieuwe politiek, Nieuwe akkoorden*

Gemeenten vinden het steeds belangrijker het draagvlak voor hun bestuur en beleid te verbeteren en werken daarom constructief samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Tal van gemeenten hebben er na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 voor gekozen hun akkoord op hoofdlijnen vast te stellen en de samenleving te betrekken bij de invulling daarvan. Het experimenteer- en leerprogramma *Democratic Challenge* van BZK en VNG dat is gericht op vernieuwing van de lokale democratie op gemeentelijk niveau en de beweging Code Oranje (een verbond van burgemeesters, wethouders, raadsleden, actieve inwoners, wetenschappers en ondernemers die vergaande vernieuwing van het bestuur bepleit) zijn enthousiast over de ontwikkelingen die zich op lokaal niveau hebben voorgedaan. Door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zijn, op verzoek van de VNG, de ervaringen van 10 gemeenten met het actief betrekken van de samenleving bij de totstandkoming van hun bestuurs- en beleidsakkoorden, gebundeld. 'Nieuwe politiek, Nieuwe akkoorden' laat zien dat formeren en sluiten van akkoorden, anders kan dan via vertrouwelijke onderhandelingen achter gesloten deuren (voor de Utrechtse Staten tot op heden ook de gebruikelijke wijze van formeren). Dit kan ook de provinciale politiek inspireren en motiveren om van het geëigende pad af te wijken, zoals lokale partijen, griffiers, burgemeesters en anderen na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 en 2018 hebben gedaan. De provinciale politiek kan haar voordeel doen met de lessen die gemeenten hebben geleerd, van hun valkuilen en de succesfactoren, en ook de tips en suggesties ter harte nemen.

Drie hoofdvormen van akkoorden worden onderscheiden:

- raadsbrede akkoorden
- coalitieakkoorden en
- samenlevingsakkoorden.

Een **raadsbreed akkoord** is een akkoord, waaraan alle fracties hebben meegewerkt en dat door alle fracties is vastgesteld. Gemeenten genoemd in de bundel van het ROB met een dergelijk akkoord zijn: Almelo, Etten-Leur, Kaag en Braassem, Leiden, Oude IJsselstreek, Utrechtse Heuvelrug en Zwijndrecht.

De tweede vorm is het van oudsher veel voorkomende **coalitieakkoord**. Dit is meestal het product van de raadsfracties die in de meerderheid zijn, maar die wel op een verschillende manier tot stand kan komen. In de bundel worden Alblasterdam en Deventer uitgelicht.

Het **samenlevingsakkoord** komt tot stand met de inbreng van de samenleving in al haar geledingen. De gemeente Cranendonck is hier een voorbeeld van.

---

<sup>2</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2014

### 1.3 Invalshoek Toekomst

Onze samenleving bevindt zich op een kantelpunt. Kantelpunten zijn periodes waarin op macro-, meso- als microschaalniveau vrijwel alle wegwijzers dezelfde richting aangeven. Veranderingen dienen zich aan op uiteenlopende maatschappelijke terreinen zoals wetenschap, techniek, politiek, economie etc.. Een aansprekend voorbeeld betreft de ontwikkelingen in de energiesector. De samenleving kantelt van een centraal, van bovenaf georganiseerde verzuiide samenleving naar een decentrale, van onderop gestuurde netwerksamenleving. Dit proces wordt ook wel horizontalisering genoemd<sup>3</sup>.

De omslag waarin we ons bevinden is ingrijpend en gaat gepaard met chaos, onzekerheid en weerstand. De maatschappij wordt gecompliceerder en vertrouwde systemen blijken niet meer toereikend te zijn<sup>4</sup>. Bestaande organisatiestructuren en verdienmodellen lopen steeds verder vast. Het zorgsysteem raakt overbelast, technologische ontwikkelingen snellen voorbij en vervangen banen, geglobaliseerde productiesystemen leiden tot uitputting van milieu. Tegelijkertijd brengen de opkomst van de circulaire economie, hernieuwbare energie en de doe-het-samen maatschappij ongekende mogelijkheden. Het zijn wereldwijde transitie die inwoners en het bestuur beïnvloeden; ook binnen de provincie Utrecht.

Zoals hierboven geschetst, worden transitie gevormd door vele opeenvolgende, elkaar versterkende ontwikkelingen en er is altijd sprake van verschillende factoren en actoren. Daardoor zijn ze lastig maakbaar, lastig te sturen en lastig controleerbaar. Het is echter wel mogelijk om doelen te stellen en trends te herkennen die invloed hebben op het bereiken van die doelen. De transitie wordt daarbij gevoed door een breed besef van een gewenste verandering van een onvolhoudbaar systeem. Bij een transitie gaat het om het weg willen bewegen van een dergelijk onvolhoudbaar systeem richting een duurzamer alternatief. Het doel is dus duidelijk; de vorm waarin en de route er naartoe zijn onderwerp van debat.

### 1.4 Invalshoek Kennis

De rol van de provincie verandert de laatste jaren geleidelijk van toezichthouder naar samenwerkingspartner. De uitdagingen en maatschappelijke opgaven waar gemeenten en provincie mee geconfronteerd worden, zijn dusdanig van omvang dat deze alleen in samenhang én in samenwerking aangepakt kunnen worden. De complexiteit van de vraagstukken vraagt om meer innovatie in onderzoek en het belang van (feiten)kennis.

Een breed en reëel beeld van ontwikkelingen en inhoudelijke kennis is tegenwoordig vanwege de complexiteit van de vraagstukken onontbeerlijk. Om als onderhandelaar goede keuzes te kunnen maken en een goed inhoudelijk debat te kunnen voeren, kan men ervoor kiezen om vroegtijdig het gesprek met interne en externe experts aan te gaan. Diezelfde (externe) stakeholders zijn veelal ook de samenwerkingspartners waarmee invulling en uitvoering gegeven moet worden aan de opgaven die voorliggen.

Integraal werken en integraliteit lijken het verbindende woord hierbij te zijn. De algemene en landelijke aandacht voor integraal werken komt voort uit de veranderende overheidsrol waarin de aandacht voor efficiënt en effectief bestuur, is verschoven naar samenhang, integraliteit en maatschappelijke vraagstukken. Integraal werken kan daarom omschreven worden als:

- een samenhangende aanpak of benadering, die alle beleidsvelden gericht op een maatschappelijk vraagstuk beschouwt;
- de wijze waarop georganiseerd is dat professionals samenwerken aan dit maatschappelijke vraagstuk.

Samenwerking verschuift van samenwerking binnen een organisatie, naar samenwerking tussen organisaties en tussen individuen. Die vindt meer situationeel en specifiek plaats. Zuiver gezien gaat het niet om integraliteit, maar om het creëren van maatschappelijke waarde. Publieke waarden worden vaak beschreven aan de hand van de strategische driehoek: de maatschappelijke waarde die gerealiseerd moet worden (en die

---

<sup>3</sup> [www.horizontalisering.nl](http://www.horizontalisering.nl)

<sup>4 4</sup> In het oog van de orkaan, Jan Rotmans en Staat van transitie: patronen van opbouw en afbraak in vijf domeinen, Drift, Derk Loorbach e.a.

afweegt), de capaciteit die daarvoor beschikbaar is (middelen, menskracht, organisatie van samenwerking) en steun en legitimiteit<sup>5</sup>. Het toevoegen van waarde is van belang voor ambtenaren en voor bestuurders.

Zoals hierboven al aangehaald, gaat integraal werken over het in samenhang benaderen van een vraagstuk. De aandacht voor integraal werken komt voort uit een veranderende overheidsrol die meer en meer gericht is op het centraal stellen van het vraagstuk of de opgave. Boven alles is het integraal werken vooral ook mindset en uit het zich in houding en gedrag.

Uit de gemeente Rotterdam komt het voorbeeld van experts die bij de onderhandelingen aan tafel hebben gezeten en waarbij een professor van de Erasmus Universiteit als formateur is benoemd. Op basis van de theorie Transitie management is het coalitieakkoord tot stand gebracht. Naast het in gesprek gaan met externe stakeholders en deskundigen, zijn binnen de provinciale organisatie ook intern diverse specialisten te raadplegen.

---

<sup>5</sup> [www.publiekewaarden.nl](http://www.publiekewaarden.nl)

## 2. Voorbeelden

### *G1000 / minipublieken*

Theoretisch onderscheiden minipublieken (een groep willekeurig geselecteerde burgers die open en geïnformeerd discussiëren over publieke zaken) zich in een aantal opzichten van andere participatieve trajecten. Dit komt in de eerste plaats door de wijze waarop minipublieken potentiële deelnemers selecteren. Minipublieken maken vrijwel altijd gebruik van (quasi-)willekeurige selectiemethoden, in tegenstelling tot participatievormen waarbij inwoners uitsluitend op basis van eigen interesse of motivatie worden geselecteerd. Daarnaast onderscheiden minipublieken zich ook door de wijze waarop zij de gedachtwisseling tussen de deelnemers vormgeven. Veruit de meeste minipublieken hebben namelijk niet het voeren van een discussie op basis van tegenstellingen tot doel, maar juist het voeren van een open gesprek (dialoog) waarin de deelnemers met elkaar op zoek gaan naar wat zij samen belangrijk vinden. Deze dialoog is gebaseerd op een open gesprek waaraan alle deelnemers op basis van gelijkwaardigheid deel kunnen nemen. In het gesprek staat de zoektocht naar gemeenschappelijkheid, de ‘common ground’, centraal. Deze unieke kenmerken van minipublieken hebben volgens voorstanders een aantal belangrijke voordelen. Zo zou een willekeurige selectie ervoor zorgen dat ook andere inwoners dan de ‘usual suspects’ bij participatiegelegenheden worden betrokken en zou deliberatie leiden tot kwalitatief betere discussies.

Internationaal zijn minipublieken bezig aan een opmars. Concrete aantallen ontbreken, maar verschillende studies suggereren dat ze steeds vaker als participatiemiddel worden ingezet (Smith 2009; Grönlund et al. 2014). Ook in Nederland lijkt dit het geval. Zo heeft sinds 2014 in twaalf Nederlandse gemeenten een zogenaamde *G1000* plaatsgevonden en werden er in dezelfde periode ten minste 31 inwonerpanels georganiseerd. Op landelijk niveau vond in Nederland tot op heden één minipubliek plaats: het Burgerforum Kiesstelsel. Dit burgerforum werd in 2006 ingesteld door de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en bestond uit 140 willekeurig gekozen inwoners. Het Burgerforum had als opdracht om te onderzoeken wat het meest geschikte kiesstelsel zou zijn voor de Tweede Kamer.

Na de eerste *G1000* in Amersfoort, op 22 maart 2014, werden nog andere *G1000*s georganiseerd in onder meer Uden, Amsterdam, Groningen, Nijmegen, Eindhoven, Schiedam, Gemert-Bakel, Coevorden, Enschede, Borne, Steenwijkerland. In de provincie Fryslân is een *G1000* georganiseerd als ‘Friese Dorpentop’ en in Apeldoorn een *G1000* gekoppeld aan de daar georganiseerde VNG-jaarconferentie. Het toppunt van de *G1000* is de burgertop, waarbij op één dag 100 tot 1000 ingelote inwoners en betrokkenen met elkaar het open gesprek aangaan over onderwerpen die zij met elkaar hebben uitgekozen.

De initiatiefnemers van de eerste *G1000* in Amersfoort hebben een platform in het leven geroepen dat op aanvraag een *G1000* faciliteert.<sup>6</sup> De ervaring leert dat een *G1000* veelal ingezet wordt in de beginfase van het onderhandelingsproces.

### *Raadsakkoord Utrechtse Heuvelrug 2014 en 2018*

Na een historie van wantrouwen en incidenten, is in 2014 in de gemeente Utrechtse Heuvelrug burgerparticipatie gebruikt als katalysator voor het herstellen van het vertrouwen van zowel de inwoner naar de lokale politiek als het vertrouwen tussen raadsleden onderling. *Bruggenbouwers*, bestaande uit inwoners van de gemeente, hebben verkend hoe het gemeentebestuur beter kon functioneren. Hun rol was prominent en hun adviezen waren niet vrijblijvend. Deze *Bruggenbouwers* hebben de politiek kunnen verleiden anders aan de slag te gaan; om zodoende meer vanuit burgerparticipatie en samenwerking te gaan besturen. Alle fracties hebben hun commitment gegeven aan deze vernieuwende aanpak wat uiteindelijk geresulteerd heeft tot een raadsbreed programma. De *Bruggenbouwers* hebben de onafhankelijkheid van het proces bewaakt. De betrokkenheid van de inwoners bij dit proces is groot geweest. De uiteindelijke tekst van het raadsprogramma is met de inwoners besproken.

---

<sup>6</sup> [www.G1000.nu](http://www.G1000.nu)



Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 heeft Utrechtse Heuvelrug een raadsprogramma vastgesteld. Dit programma is mede tot stand gekomen door een serie intensieve en openbare gesprekken die de (nieuwe) gemeenteraadsleden met elkaar gevoerd hebben.

#### *Gemeente Utrecht*

De onderhandelaars van de gemeente Utrecht hebben tijdens het onderhandelingsproces na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 nadrukkelijk gekozen voor het betrekken van de inwoners met enerzijds als doel om in met elkaar in gesprek te gaan over uitdagingen en oplossingen en anderzijds de zichtbaarheid naar de inwoners toe te vergroten.

Het participatieve traject bestond uit de volgende activiteiten:

- Besloten expertmeetings in de eerste maand op een aantal thema's die men vooraf heeft benoemd om zo een gezamenlijk startpunt te markeren en alle onderhandelaars te voorzien van dezelfde informatie.
- Inlooppreekuur: voor iedereen toegankelijk, omdat de locaties van de onderhandelingen gepubliceerd werden.
- Twee buurtgesprekken: op buurtniveau met twee wijken in gesprek over de opgaven in die wijken (Vleuten de Meern en Overvecht).
- Eén stadsgesprek over initiatieven

Verschillende concrete punten/ideeën uit de stadsgesprekken hebben een plek gekregen in het akkoord. Van elke bijeenkomst werd een verslag gemaakt en aansluitend aan elke bijeenkomst (met experts of breder) werd in besloten kring afgerond waarin nabesproken werd en waarin afwogen werd wat meegenomen zou worden. Daarnaast zijn de bijeenkomsten ook vastgelegd met foto's en in quotes en dergelijke. Bewust is de keus gemaakt om iedere dag op een andere plek te onderhandelen en daar ook spreekuren te houden. Op een kaartje in het akkoord zijn de locaties zichtbaar gemaakt. Met al deze ingrediënten heeft het participatieve traject ook zichtbaar een plek gekregen in het akkoord.

#### *Initiatiefvoorstel Provinciale Staten Friesland*

De Provinciale Staten van Friesland hebben op 28 november 2018 een initiatiefvoorstel aangenomen om als huidige Staten een advies uit te brengen aan de nieuwe fracties over het maken van een gezamenlijk programma na de verkiezingen. In dit advies worden de belangrijkste opgaven voor de komende jaren verwoord en wordt advies gegeven met betrekking tot het voorbereiden van het opstellen van een Statenprogramma of provinciaal opgavenprogramma. Het betrekken van de Friese inwoners is daarbij een belangrijk element. De definitieve besluitvorming is voorbehouden aan de nieuwe Staten, de voorbereiding is door het aannemen van dit initiatiefvoorstel in handen van de huidige Staten.

De provincie Friesland kende een tweede initiatiefvoorstel wat geen meerderheid heeft verkregen (initiatiefvoorstel 'Anders Formeren'). Voorgesteld werd om een statenprogramma op te stellen waarin de politieke lijnen worden uitgezet voor de komende periode op basis waarvan het college aan de slag gaat. Op deze wijze zou er geen sprake meer zijn van coalitievorming en zou uitsluiting van een groot aantal volksvertegenwoordigers dat geen deel uitmaakt van die coalitie niet meer aan de orde zijn. Ook werd voorgesteld om een open selectieprocedure van gedeputeerden door te voeren.

#### *Conclusie*

Zonder in voorbeelden te verzanden kan de conclusie getrokken worden dat de maatschappij aan verandering onderhevig is. Opgaven staan niet meer op zichzelf en zijn veelal van dusdanige omvang dat een integrale benadering noodzakelijk is. Een integrale benadering is vooral ook een mindset. De rol van de provincie verandert door de majeure opgaven naar een samenwerkingspartner op gelijkwaardig niveau. In tijden van verkiezingen en coalitievorming zien we dat het proces van coalitievorming hierdoor ook mee verandert; van een besloten proces naar een open proces waarbij nadrukkelijk aandacht is voor participatieve processen.

### 3. Suggesties en aanbevelingen portefeuilleverdeling

De ervaringen met de huidige portefeuilleverdeling in kaart gebracht middels gesprekken die met zowel het college van Gedeputeerde Staten als met de bestuursadviseurs, de voorzitters van de portefeuille-overleggen en de griffie zijn gevoerd. Op basis hiervan worden aanbevelingen en suggesties gedaan. Een onderverdeling is gemaakt naar Inhoud, Omvang, Integraliteit en Proces om te komen tot een portefeuilleverdeling.

#### 3.1 Portefeuilles inhoudelijk nader bezien

De huidige indeling, die mede is gevormd door een aantal inhoudelijk gemaakte knippen, is niet altijd logisch en goed werkbaar gebleken. De negatieve gevolgen van de gemaakte knippen zijn groter dan de inhoudelijke voordelen. Zo heeft de keus om Bodem en Water uit elkaar te trekken veel bestuurlijke drukte teweeggebracht. De relatie tussen Bodem en Water is onlosmakelijk. Een pleidooi wordt daarom ook gedaan om Bodem en Water bij elkaar te houden.

Het bij twee verschillende portefeuilles onderbrengen van Recreatie en Toerisme wordt niet aangeraden. Omgevingswet knippen van RO is niet als handig ervaren, evenals het knippen van Binnenstedelijke ontwikkeling en transformatie-opgaven (kantorenaanpak). Terwijl juist wel gepleit wordt voor het scheiden van Hart van de Heuvelrug en Natuur en Vergunningverlening.

De Mobiliteitsportefeuille is qua inhoud en qua financiën omvangrijk. De onderhandelaars kunnen daarom overwegen om Mobiliteit en Financiën niet in één portefeuille onder te brengen. Niet alleen vanwege de omvang, maar ook niet vanwege de 'checks and balances'; een aanzienlijk deel van de provinciale financiën gaat namelijk om in de mobiliteitsportefeuille. Met betrekking tot integraliteit, collegiaal bestuur én met betrekking tot het vier-ogen-principe wordt de suggestie meegegeven om deze knip te maken. Dit sluit goed aan bij de aanbeveling uit de beleidsaudit "Financiële mobiliteitsprogramma's ambitie en uitvoering in balans?". In dit rapport wordt gesteld dat de huidige portefeuillehouder Mobiliteit ook belast is met de portefeuille Financiën en Bedrijfsvoering (personeel en organisatie) waardoor beperkt sprake is van bestuurlijke "checks en balances"<sup>7</sup>.

Ook wordt aan de onderhandelaars de suggestie meegegeven om de borging van de 'interne kant' van de organisatie binnen de portefeuilles goed vorm te geven. Meer aandacht is nodig voor Financiën, de P&C-cyclus en het organisatie-ontwikkeltraject. Het nadrukkelijk benoemen en opnemen van het organisatie-ontwikkeltraject binnen één portefeuille geeft het onderwerp de aandacht die het verdient.

Als laatste punt wordt vanuit de gehouden evaluatie meegegeven om recht te doen aan de gevoerde politieke discussie rondom het vaststellen van de Nota Verbonden Partijen<sup>8</sup>. Daarbij is de wens uitgesproken om bij een nieuwe portefeuilleverdeling stil te staan bij een mogelijke 'pettenscheiding' met betrekking tot de provinciale deelname in verbonden partijen. Hierbij wordt gedoeld op het scheiden van het eigenaarsbelang en het opdrachtgeversbelang ten aanzien van een verbonden partij binnen een portefeuille.

---

<sup>7</sup> Aanbeveling uit Beleidsaudit financiële mobiliteitsprogramma's ambitie en uitvoering in balans? PS2018MME10-03, rapport mobiliteit d.d. 29032018

<sup>8</sup> [2017BEM100-02 Nota Verbonden Partijen 2017 versie 1.2](#)

## 4. Combineren van portefeuilles

Geadviseerd wordt om op zoek te gaan naar logica in de thematische en natuurlijke combinaties binnen de portefeuilles. Overweeg een 'pettenscheiding' van eigenaar en opdrachtgever met betrekking tot verbonden partijen.

De volgende combinaties worden afgeraden:

- Water en Mobiliteit
- Mobiliteit en Financiën
- Hart van de Heuvelrug, Natuur en Vergunningverlening

Het samenvoegen van de volgende portefeuilles lijkt een logische keuze:

- Bodem en Water
- Recreatie en Toerisme
- Omgevingswet en RO
- Hart van de Heuvelrug en de woonwijk
- Binnenstedelijke ontwikkeling en kantorenaanpak (transformatie-opgaven)

Gemiste onderwerpen in de huidige portefeuilles zijn:

- Organisatieontwikkeling als specifiek onderwerp binnen een portefeuille; het is een majeur traject
- Grondbeleid
- Evenementen- en Sportbeleid

### 4.1 Omvang portefeuilles

Zonder uitzondering werd in alle gesprekken gesteld dat de huidige portefeuilles zeer omvangrijk zijn. Omvangrijke portefeuilles leveren overvolle agenda's met als gevolg dat de huidige portefeuillehouders het in voldoende mate kunnen voeren van gesprekken met externen als een gemis hebben ervaren. Door overvolle portefeuilles en dus overvolle agenda's moesten lastige keuzes gemaakt worden; waar ga ik heen, wat doe ik niet?

Vanuit het besef dat Utrecht weliswaar de kleinste provincie is en ook de draaischijf van Nederland wordt genoemd, maar wel staat voor dezelfde taken en opgaven als elke andere provincie wordt richting de onderhandelaars de wens uitgesproken om lucht te creëren binnen de portefeuilles. Dit kan door het aantal gedeputeerden van vier naar vijf of zelfs zes te brengen.

De huidige coalitie bestaat uit vier partijen die ook allen een gedeputeerde hebben geleverd. Gezien het provinciale takenpakket zijn de bijbehorende portefeuilles overvol, waarbij ook nog sprake is van een evenredige toedeling van de zwaarte van de portefeuille naar de grootte van de partij. Het resultaat is een wel heel zware portefeuille voor de grootste partij. Aan de onderhandelaars wordt de suggestie meegegeven om de werkdruk binnen alle portefeuilles, mede gebaseerd op een praktische en logische insteek, in balans te brengen door niet alleen vanuit politiek perspectief naar de verdeling te kijken, maar bijvoorbeeld ook naar persoonlijke competenties. Ook wordt ervoor gepleit om een nieuw college de tijd te gunnen voor verdieping in de complexe vraagstukken en dossiers om zo de portefeuilles zich goed eigen te kunnen maken.

### 4.2 Integraliteit / integraal werken

De titel van het huidige coalitieakkoord is In verbinding, maar – zoals hierboven al gesteld – had de portefeuillevdeling logischer gekund. De huidige verdeling is niet op alle onderdelen als logisch ervaren. Hoewel een aantal gemaakte knippen tot doel had om een meer integraal en collegiaal bestuur te vormen, heeft dit in de praktijk hier niet toe geleid. De verschillende opgaven kunnen niet langer los van elkaar opgepakt worden. Opgavegericht werken is de primaire invalshoek, dat wil zeggen dat bepaalde maatschappelijke opgaven als integrale opdracht worden toebedeeld binnen het college. Op deze manier worden opgaven ook middels een portefeuillevdeling met elkaar verbonden. De uitdaging is om vanuit een

ander ordeningsprincipe dan de klassieke naar de portefeuilles te kijken. Het benoemen van bepaalde majeure maatschappelijke opgaven en deze opgaven ook tot collegiale opgaven te programmeren, bevordert naar onze mening de integraliteit. Een suggestie zou kunnen zijn dat het college de (bestuurs- of concern)opdracht met kaderstelling vaststelt, mogelijk ook gevolgd door een statenbesluit, waarbij tevens één collegelid wordt aangewezen als 'integraal bestuurlijk opdrachtgever'. Deze is tevens daarmee dé portefeuillehouder voor desbetreffende opgave inclusief het bijbehorende mandaat, ook als dit een andere portefeuille aangaat. Een dergelijke werkwijze dwingt 'als vanzelf' samenwerking en integraal werken af en sluit goed aan bij de gewenste uitvoeringspraktijk van de ambtelijke organisatie na de onderhandelingsperiode.

Een andere mogelijkheid ter bevordering van integraal werken betreft het inrichten van portefeuilles naar gebieden. Dit zal geen werkbare oplossing zijn omdat de opgaven leidend en toch gebiedoverstijgend zijn en per opgave naar natuurlijke samenwerkingspartners gezocht wordt. Hierdoor is er geen eenduidige definitie van een gebied te geven.

Toch durven we de stelling aan dat feitelijk geen enkele portefeuille-indeling bijdraagt aan integraliteit. Integraliteit moet voortkomen uit houding en gedrag en is daarom vooral een mindset. Integraal werken is vooral tijd hebben voor elkaar en in elkaar investeren.

## 5. Onderhandelingsproces, ook in relatie tot de portefeuilleverdeling

Uit de evaluatieve gesprekken bleek de algemene opvatting dat tijdens het onderhandelingsproces in 2015 te weinig tijd is besteed aan de portefeuilleverdeling. De volgende suggesties en aanbevelingen worden meegegeven.

- Markeer een gezamenlijk startmoment met alle fracties en overweeg daarbij om in de eerste periode in gezamenlijkheid informatie en kennis te vergaren zodat het informatieniveau gelijkwaardig is.
- Denk na over het laten aanschuiven van een adviseur uit de ambtelijke organisatie gedurende het gehele proces en maak gebruik van ambtelijke inhoudelijke expertise ter verduidelijking van opgaven om weloverwogen keuzes te kunnen maken.
- Sta tijdens de onderhandelingen interacties toe met zowel de ambtelijke organisatie als externe experts; laat meelezers / deskundigen toe om feitelijk en inhoudelijke checks te doen op de teksten en laat voorstellen financieel doorrekenen. Creëer als onderhandelingsteam ruimte om ideeën van buiten in de coalitie te brengen.
- Neem voldoende tijd; de tijdsinvestering tijdens het onderhandelingsproces met betrekking tot portefeuilleverdeling en met betrekking tot de vorming van het college betaalt zich later uit.
- Durf voor het beste team te gaan; kijk naast de verkiezingsuitslag ook naar de persoonlijke competenties en overweeg eventueel om de verkiezingsuitslag los van de omvang en zwaarte van de portefeuille te koppelen. Durf de vraag te stellen of elke portefeuille wel geschikt is voor elke partij en ga hier open met elkaar het gesprek over aan.
- Durf de vraag te stellen of het een meerwaarde is om als partij geïdentificeerd te worden met een portefeuille; draagt het bij aan collegiaal bestuur en integrale besluitvorming? Draagt het altijd bij aan het beste resultaat? Voorbeelden uit het land laten zien dat de beste resultaten gehaald worden door partijen die, vanuit de eigen politieke kleur bezien, niet in eerste aanleg de meest aangewezen partij was.
- Neem naast de portefeuilleverdeling ook echt de tijd voor GS-samenstelling, te denken valt bijvoorbeeld aan het definiëren van de benodigde competenties. Geadviseerd wordt om meer en eerder dan in 2015 de Commissaris van de Koning te betrekken bij de portefeuilleverdeling en de collegevorming.

Ter overweging wordt meegegeven om als onderhandelaars ook een wens uit te spreken over de periode na de onderhandeling. Gedacht kan worden aan het uiten van wensen op het terrein van periodieke investering in teamsamenwerking en collegiaal bestuur. Ten aanzien van de portefeuilleverdeling wordt de suggestie meegegeven om een oproep te doen om tussentijds de portefeuille-indeling te evalueren. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie kan eventueel geschoven worden binnen de portefeuilles, indien gewenst of aan de orde.

### *Nawoord*

Het opstellen van deze notitie is een zoektocht geweest naar balans in het grijze gebied tussen ambtelijk/bestuurlijk en politiek. Door middel van deze notitie is getracht ervaringen te delen, stof tot nadenken te geven en suggesties en aanbevelingen mee te geven aan de onderhandelaars ten behoeve van het onderhandelingsproces. Deze notitie is geenszins als blauwdruk bedoeld. Het spreekt voor zich dat het u vrijstaat om de aanbevelingen en suggesties al dan niet over te nemen. Het onderhandelingsproces is en blijft een politiek proces; uw proces.