

Rapportage bevindingen en advies coalitie gemeente Vijfheerenlanden

3 december 2018

Ad de Regt

Inleiding

Op 21 november jl. vonden de herindelingsverkiezingen voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden plaats. Kort daarvoor ben ik, namens de acht lijsttrekkers, vertrouwelijk benaderd om na de verkiezingen als informateur voor de coalitievorming aan de slag te gaan. Ik heb mij daartoe bereid verklaard en twee dagen na de verkiezingen hebben de lijsttrekkers/beoogd fractievoorzitters mij als informateur aangesteld. Op zaterdag 24 november begon het informatieproces en tien dagen later ligt deze rapportage op tafel.

Allereerst dank ik de fractievoorzitters voor het vertrouwen in mij dat uit deze aanstelling blijkt. Tevens dank ik hen en hun secondanten voor de openheid in de gesprekken, het constructief meedenken, de positieve sfeer en de bereidheid om gezamenlijk te komen tot een solide, duurzame en brede coalitie die de grote uitdagingen voor de nieuwe gemeente het hoofd kan bieden. Daarnaast dank ik de burgemeesters van Leerdam, Vianen en Zederik voor hun input en het delen van hun waarnemingen en visies met mij, in de gesprekken die ik met hen ben aangegaan. En uiteraard veel dank aan de griffier voor haar adequate, deskundige en flexibele ondersteuning!

Op 24 november is de informatieperiode van start gegaan met een openbare bijeenkomst waarin de lijsttrekkers van CDA, SGP, VHL Lokaal, ChristenUnie, VVD, PvdA, D66 en GroenLinks kort hun eigen 'duiding' hebben gegeven van de verkiezingsuitslag. Daarna heb ik op hoofdlijnen geschetst hoe het informatieproces zou gaan verlopen, voor zover dat vooraf te geven viel. Daarna heb ik ieders begrip en medewerking gevraagd om 'de broedende kip niet te storen'.

Die periode van broeden is nu voorbij. In de vorm van deze rapportage geef ik openheid over het proces, mijn afwegingen en gehanteerde criteria, mijn conclusies en advies voor een te vormen coalitie. Uiteraard blijf ik de vertrouwelijkheid die ik in de gesprekken heb toegezegd respecteren en alles wat daarin gezegd is dat ik niet relevant acht voor deze rapportage en alles dat direct op individuen herleidbaar is blijft ook bij mij. Het is nu aan de acht fractievoorzitters om met elkaar het besluit te nemen over de coalitie die zij willen aangaan voor het bestuur van de nieuwe gemeente.

Met het uitbrengen van deze rapportage en de openbare toelichting daarop is mijn opdracht afgesloten, nog ruim vóór de gestelde termijn van half december. Dat betekent dat er voldoende ruimte in tijd is voor de formatieperiode: het komen tot een coalitieakkoord en voordragen van de wethouders voor het nieuwe college. Ik heb er alle vertrouwen in dat daardoor op 2 januari de gemeente van start kan gaan met het eerste college, gesteund door een robuuste coalitie!

Opdracht

In de opdracht aan mij is de wens geformuleerd om mijn onderzoek te richten op "een zo breed mogelijk draagvlak in de raad", op "de meest kansrijke coalitie" in de context van "werken aan vertrouwen". Ik lees daaruit (en heb dit bevestigd gezien in een aantal gesprekken) dat meer dan een louter getalsmatige meerderheid denkbaar is, als dit maar een stabiele, duurzame coalitie oplevert. Ik kan dat van harte onderschrijven, gezien de uitdagingen die de nieuwe gemeente in de komende bestuursperiode te wachten staan.

Dat betekent tevens het volgende. Ik heb in mijn onderzoek de vrijheid genomen om naar die ruime meerderheid te zoeken maar wel zónder daarmee een potentieel sterke oppositie in de raad op voorhand onmogelijk te maken. Een té brede coalitie staat mijns inziens namelijk op gespannen voet

met de ruimte voor het noodzakelijke openbare debat in de raad, het fundamenteel en effectief kunnen verschillen van mening. Juist die politieke dynamiek is zeker in een fusiegemeente met zulke verschillende culturen, achtergronden en bevolkingssamenstelling van cruciaal belang voor de inwoners om zich te kunnen herkennen in volksvertegenwoordiging en bestuur. Bij coalitievorming is ook de oppositie van belang. Bovendien neemt met de breedte van de coalitie in principe ook het aantal wethouders toe. In veel van de gesprekken is, mijns inziens terecht, aangegeven dat vijf wethouders voor een gemeente van deze omvang in principe voldoende zou moeten zijn. Vanuit de opdracht voor een breed draagvlak maar ook op basis van de gesprekken heb ik tevens nadrukkelijk gekeken naar aspecten als afspiegeling en vernieuwing: afspiegeling van de 'oude gemeenten', hun inwonerssamenstelling, herkenbaarheid in bestuur e.d. en de vernieuwing die een nieuwe gemeente nodig heeft. Ik verhelder dat verderop in de balansfactoren die ik voor mijn conclusies heb gehanteerd. En zoals te verwachten was: niet alle factoren zijn wat betreft weging te vergelijken ('appels en peren') en niet alle factoren zijn allemaal tegelijkertijd te realiseren. Dat maakt de puzzel lastig en leidt in mijn advies tot een nadrukkelijke opgave aan de beoogde coalitie ten aanzien van de collegevorming.

Zeker niet in de laatste plaats heb ik gekeken naar de programmatische overeenkomsten en verschillen. Te grote of te verwachten onoverbrugbare verschillen maken het in de volgende formatiefase problematisch om tot een coalitieakkoord te komen. En het is niet ondenkbaar dat dit later een bron van crisis wordt en de stabiliteit van het bestuur ondermijnt.

Die programmatische afweging alsmede de expliciete benoeming ervan door de meeste delegaties heeft ertoe geleid dat ik besloten heb één onderwerp (uit de formatiefase) naar voren te halen en in deze informatiefase ter tafel te brengen: de zondagsopening van winkels. Daarover later meer.

Globale aanpak

Ik heb mij verdiept in alle relevante schriftelijke informatie en heb kennisgenomen van de actuele media-exposure rond de verkiezingen. Op zaterdag 24 november ben ik direct begonnen met een eerste ronde gesprekken met alle beoogd fractievoorzitters waarbij ieder een vaste 'secondant' kon meenemen. Aan iedere delegatie heb ik dezelfde vragen voorgelegd. Kort daarna heb ik de burgemeesters een voor een gesproken en hun duiding van de uitslagen gevraagd alsmede wat zij relevant vinden voor het nieuwe bestuur.

Op basis van deze informatie en indrukken heb ik besloten om het onderwerp 'zondagsopenstelling winkels' in het informatieproces te betrekken. Daarover verderop meer. Alvorens te starten met de tweede ronde gesprekken heb ik het CDA gevraagd zijn voorstel dienaangaande te concretiseren en zeer kort op papier te zetten. Per brief heb ik mijn voorlopige waarnemingen met de fractievoorzitters gedeeld en hen tevens uitgenodigd voor een tweede gesprek.

In die gesprekken heb ik onder andere het CDA-voorstel voorgelegd en om reactie gevraagd maar ben ik voorts met alle delegaties het vervolgesprek aangegaan, op basis van mijn waarnemingen en conclusies uit de eerste ronde. Tevens heb ik gevraagd of zij de namen maar vooral de 'gemeente van afkomst' van hun kandidaat-wethouders met mij strikt vertrouwelijk wilden delen. Daaraan hebben bijna alle voorzitters gevolg gegeven.

Het CDA-voorstel met de reacties erop heeft geleid tot een beperkte derde gespreksronde (op verzoek/voorstel van steeds een van de beide partijen of mijzelf) tussen het CDA en respectievelijk ChristenUnie, SGP, VVD en D66, onder mijn leiding.

Daarna heb ik een laatste gesprek gehad met het CDA. Daarin heb ik gevraagd naar waarnemingen uit de derde gesprekken en de ruimte die het CDA ziet voor overeenstemming over de

zondagsopenstelling bij de start van een coalitie. Ik heb de delegatie tevens gevraagd het definitieve kader daarvoor in korte punten concluderend op papier te zetten en mij toe te sturen. Daarmee waren voor mij de posities duidelijk, het beeld helder en de informatie afdoende om tot een onderbouwde rapportage en advies aan de acht fractievoorzitters te komen.

Verkiezingsuitslag: een lust en een last

Terug naar de verkiezingsuitslag. De verkiezingsuitslag is getalsmatig gezien zowel een lust als een last. Het is een lust vanwege de vele mogelijkheden om getalsmatig tot een (ruime) meerderheid te komen. Dat is des te meer het geval omdat de programma's van de meeste partijen vrij dicht bij elkaar liggen. Bovendien is er weinig sprake geweest in de gesprekken in de eerste ronde van keiharde uitsluiting van een andere partij, waarbij overigens bij doorvragen wel sprake was van een 'liever niet' of 'ik zie problemen komen'.

Het is ook een last, juist door die meerdere mogelijkheden. Er zal een coalitie moeten worden gevormd van partijen die écht voor elkaar kiezen, teneinde het omwisselen van coalitiepartners gedurende de komende bestuursperiode te vermijden. Goede afspraken bij de start (formatieperiode), teamvorming, de ferme wil om samen op te trekken en vertrouwen in elkaar zijn extra belangrijk. Normaliter is dat al zo maar bij een fusiegemeente van drie heel verschillende gemeenten met een eigen historie (politiek gezien ook met elkaar!) en een flink aantal pittige uitdagingen is dat van belang om hier te noemen.

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Hoezeer deze uitdrukking juist is, is opnieuw gebleken in de nasleep van de 'kwestie van het waarnemend burgemeesterschap'. Deze kwestie heeft in personele zin (ook) gevolgen gehad voor VHL Lokaal en in het vertrouwen van andere politieke partijen in de stabiliteit van deze partij.

Uit de duiding van de uitslag door de partijen is het volgende relevant. Voor ieder was zonneklaar dat het CDA als duidelijke winnaar uit de bus was gekomen met ruim het grootste aantal zetels bovendien en dus in de coalitie moest plaatsnemen. Daarnaast vond iedereen een louter confessionele coalitie zeer ongewenst, als afspiegeling van de diversiteit van de kiezers; een combinatie van confessioneel en niet-confessioneel was getalsmatig mogelijk en gewenst. Voor het overige golden de afwegingen die eerder zijn genoemd (brede coalitie, stabiel).

Zondagsopenstelling

Uit de eerste ronde gesprekken bleek mij dat het vraagstuk van al dan niet (verdere) zondagsopenstelling door nagenoeg alle partijen als een 'stevig en principieel punt' en zelfs mogelijk breekpunt in de coalitievorming of daarna werd benoemd. Tevens nam een deel van de delegaties daarbij zelf principieel stelling in waarbij echter een compromis niet op voorhand werd uitgesloten. Logischerwijs werd verwezen naar de respectievelijke achterbannen van de partijen waarin dit onderwerp als zwaar en principieel werd ervaren, binnen zowel confessionele als niet-confessionele kring. Ook waren enkele delegaties zeer benieuwd wat het CDA nu eigenlijk bedoelde met een peiling hierover onder de inwoners.

Ik heb vervolgens geconcludeerd dat het onderwerp 'zondagsopenstelling' een potentieel obstakel zou kunnen vormen in de formatie of, indien niet adequaat afgesproken, in de bestuursperiode zélf. Het eerste zou kunnen leiden tot een mislukte formatie, met alle vertraging en geschonden verhoudingen van dien. Het tweede zou kunnen leiden tot instabiliteit van het bestuur. Daarom heb ik besloten dit onderwerp naar voren te halen en in de informatiefase bespreekbaar te maken. Daartoe heb ik de grootste partij, tevens degene met een mogelijk compromis, verzocht om (voor eigen verantwoording) een 'kadervoorstel' te doen waarover mogelijk overeenstemming zou kunnen

worden bereikt en waarbinnen in de latere formatiefase uitgewerkte afspraken konden worden gemaakt. Dat voorstel zou ik vervolgens voor reacties voorleggen in de tweede ronde. Het CDA heeft dat verzoek ingewilligd, ik heb het CDA-voorstel ingebracht en in de tweede ronde hebben andere partijen gereageerd. Die reacties zijn door mij weer bij het CDA neergelegd. De reacties van SGP, ChristenUnie, VVD en D66 hebben, zoals gezegd, geleid tot een derde gesprek louter hierover tussen CDA enerzijds en de genoemde partijen een voor een anderzijds, onder leiding van de informateur. Het CDA heeft aanleiding gezien het kadervoorstel daarop te verhelderen en iets aan te passen, met behoud van de essentie ervan. Daarmee is dit het kader waarover (minimaal) de door mij voorgestelde coalitiepartijen overeenstemming hebben bereikt. Het kadervoorstel is via de griffier aan alle delegaties toegezonden en als bijlage bij deze rapportage opgenomen. Voor mij als informateur is een akkoord op dit kadervoorstel weliswaar niet de enige maar wel een belangrijke wegingsfactor voor mijn advies over het samenstellen van een coalitie. Zoals gezegd vanuit het oogpunt van stabiliteit, risicomijding in de formatie, compromisbereidheid van mogelijke coalitiepartners maar ook vanuit het oogpunt van helderheid voor de inwoners van het nieuwe Vijfheerenlanden en het externe aanzien van de gemeente die in slagvaardigheid niet gehinderd wordt door te voorziene principiële verschillen.

Mijn advies aan de acht fractievoorzitters is om het kadervoorstel te overhandigen aan de formateur als basis voor de onderhandelingen over dit onderwerp in de formatiefase. Ik adviseer hen tevens om de formateur voor te stellen bij aanvang van de formatiefase een werkgroep te installeren uit de beoogde coalitiepartijen om het voorstel waar nodig nader uit te werken en vervolgens de uitwerking in te brengen in het coalitieakkoord.

Globale programmatische vergelijking

In de gesprekken heb ik aan de delegaties gevraagd om de vijf inhoudelijke, programmatische speerpunten aan te leveren die zij in voldoende mate gerealiseerd willen zien in de komende bestuursperiode. Dat zijn tevens de onderwerpen waarover in de formatie 'noten gekraakt' moeten worden en waarvan dus nu de inschatting moet worden gemaakt dat de beoogde coalitie daar samen uit zal komen.

De aangeleverde speerpunten vielen onder te brengen in de volgende vijf thema's:

1. Kernenbeleid/burgerparticipatie
2. Zorg (dichtbij inwoners)
3. Wonen
4. Verkeersveiligheid en bereikbaarheid
5. Duurzaamheid

De partijen die relatief gezien in programmatisch opzicht op basis van deze speerpunten het dichtst bij elkaar lijken te staan zijn de volgende: CDA, VHL Lokaal, ChristenUnie en PvdA.

Balansfactoren coalitie

Daarnaast heb ik een aantal 'balansfactoren' gehanteerd voor een samen te stellen coalitie (en college) en deze ook besproken met de delegaties. Deze factoren hadden te maken met de verkiezingsuitslag en het bieden van afspiegeling vanuit de voormalige gemeenten en hun inwoners in de nieuwe gemeente.

De factoren betreffen een optimale balans tussen (in willekeurige volgorde):

- a. Confessioneel – niet-confessioneel
Gezien de inwonerssamenstelling en politieke verhoudingen in de voormalige gemeenten is een balans tussen partijen op christelijke grondslag en partijen voor wie dat niet expliciet geldt, van belang. Alle partijen en de informateur delen overigens die opvatting. Dat betekent dat niet, naast CDA, zowel SGP als ChristenUnie in de coalitie opgenomen zouden moeten worden.
- b. Leerdam-Vianen-Zederik (herkenbaar in college)
De voormalige gemeenten moeten herkenbaar zijn in de spreiding van de aanhang binnen de coalitie als geheel en de afkomst van de collegeleden in het bijzonder. Dat betekent dat in het college de wethouders wat betreft hun woonplaats gespreid moeten zijn over de voormalige gemeenten Leerdam, Vianen of Zederik.
- c. (duidelijke) Winnaars – verliezers
In de coalitie dienen duidelijke winnaars een plaats te krijgen, zonder de verliezers om louter die reden erbuiten te houden: ook die laatste hebben immers aanhang verworven.
- d. Oud (ervaring) – nieuw (frisse start) (in college)
Voor een nieuwe gemeente met grote opgaven zijn zowel (bestuurs)ervaring als ‘nieuwe gezichten en inzichten’ van belang voor een goede balans tussen continuïteit en vernieuwing. Oud-wethouders uit de oude gemeenten en geheel nieuwe wethouders moeten dus samen het college gaan vormen.
- e. Man – vrouw (in college)
Door een deel van de delegaties wordt een betere balans tussen mannen en vrouwen in het college (naast die in de raad!) als belangrijk gezien. Het college mag niet uit louter mannen bestaan.

Conclusies

Op basis van het bovenstaande kom ik tot mijn conclusies en advies aan de fractievoorzitters. Ik baseer mij daarbij dus op bovenstaande programmatische overeenkomsten, de balansfactoren en op de andere overwegingen die eerder zijn genoemd: de visie op de regeling van het onderwerp ‘zondagsopenstelling’, de brede (maar niet té brede) coalitie, de verwachte stabiliteit van partijen en dus de coalitie en de vraag ‘wie wil (niet) met wie’ op basis van argumenten.

*Ik adviseer het formatieproces in te gaan met een voorgenomen coalitie van de volgende partijen: **CDA-ChristenUnie-VVD-PvdA-D66.***

Deze coalitie voldoet aan de volgende kenmerken:

- brede coalitie met voldoende oppositie: steunend op 20 zetels met oppositie aan beide zijden van het spectrum confessioneel versus niet-confessioneel, door SGP, VHL Lokaal en GroenLinks
- voldoende programmatische overeenkomsten voor een kansrijke overeenstemming in de komende onderhandelingen over een coalitieakkoord
- overeenstemming over het CDA-kadervoorstel over de ‘zondagsopenstelling’ die daardoor op brede steun kan rekenen, snel kan worden opgepakt in de formatie en minder risico oplevert voor de stabiliteit
- balans tussen confessioneel (CDA-ChristenUnie) en niet-confessioneel (VVD-PvdA-D66)
- duidelijke winnaars (CDA en ChristenUnie maar ook D66 in Vianen) nemen in de coalitie

- plaats
- basisvertrouwen is tussen deze partijen voldoende aanwezig en wordt door het CDA als grootste partij kenbaar gemaakt door de eigen claim op een tweede wethouder te laten vallen om tot een totaal van vijf wethouders te komen.

Ik maak bij mijn advies voor deze combinatie wel de volgende kanttekening:

De balans ten aanzien van de afspiegeling van de gemeenten in het beoogde college is hiermee nog niet in orde. De aan mij toevertrouwde namen en/of plaatsen van afkomst van de kandidaat-wethouders laten een sterke oververtegenwoordiging zien van kandidaten uit Vianen en een ondervertegenwoordiging uit Zederik. Dat acht ik zeer onwenselijk. Ik raad de beoogde coalitie dan ook aan om, indien zij met elkaar de formatie in willen gaan, hierover onderling op korte termijn te overleggen om deze afspiegeling in het college alsnog te realiseren. Tevens vraag ik aandacht voor de nadrukkelijke wens om minstens één vrouw als kandidaat wethouder voor te dragen.

Het ontbreken van SGP, VHL Lokaal en GroenLinks in de door mij voorgestelde coalitie beargumenteer ik als volgt:

- a. De **SGP** heeft als enige afstand genomen van een regeling rond de zondagsopenstelling op korte termijn. Voor de goede orde: de SGP heeft zich bereid verklaard tot een compromis te komen maar wil daartoe eerst (de komende jaren) voorbereidingstijd nemen voor een uitgebreid onderzoek en dus niet aankoersen op een peiling onder inwoners op de korte termijn. Daarmee is er dus geen zicht op het 'uit de lucht halen' van dit onderwerp bij de start van de coalitie en ook geen kans op voorkoming van politieke spanningen in een coalitie als de SGP daar deel van zou uitmaken. Daarnaast staat de SGP, afgaande op de aangeleverde inhoudelijke speerpunten, ook iets verder weg van de overige partijen en stuit samenwerking op bezwaren met in elk geval een van de winnaars van de verkiezingen.
- b. **VHL Lokaal** staat programmatisch dicht bij de meeste andere partijen. Ook zijn er vanuit de partij geen blokkades van persoonlijke of inhoudelijke (zondagsopenstelling) aard op tafel gekomen. Lokale partijen in het bestuur van een fusiegemeente brengen naar mijn opvatting bovendien een bijzonder voordeel met zich mee: zij zijn destijds opgericht om het lokale belang prominent te behartigen en vormen daardoor mogelijk ook een ankerpunt voor inwoners om zich te herkennen in het bestuur van de fusiegemeente. Mij is echter gebleken dat er onvoldoende draagvlak is voor samenwerking omdat er aanhoudende twijfels zijn over de stabiliteit van VHL Lokaal. De informateur spreekt daar geen oordeel over uit maar constateert dat een plaats in de meest gewenste coalitie dus niet aan de orde is.
- c. **GroenLinks** is getalsmatig niet nodig in een coalitie en zou het aantal wethouders verder doen toenemen óf het brede draagvlak in de raad verkleinen.

Slotopmerking

Het is nu aan de acht fractievoorzitters om een besluit te nemen over de meest gewenste coalitie. Ik adviseer om zo spoedig mogelijk daarna publiekelijk helderheid te verschaffen over de kandidaat wethouders, alvorens het formatieproces wordt opgestart.

Bijlage Kaderovereenkomst 'zondagsopenstelling'

- Alle kernen van Vijfheerenlanden worden geënquêteerd.
- Concept enquêtevraag: Bent u voor een verruiming van de zondagsopenstelling van winkels in <naam dorp/stad> - antwoord: ja/nee
- Planning: maart 2019 (tegelijk met verkiezingen provinciale staten / waterschap)
- Minimale opkomst voor bindende uitkomst is 33%.
- Bij een meerderheid 'ja' is verruiming van de zondagsopenstelling toegestaan.
- Tijden openstelling: middag 12.00 - 17.00 uur.
- Op basis van resultaten enquête wordt de gemeentelijke winkeltijdenverordening vastgesteld.
- Er zal geen sprake zijn van gedwongen openstelling.
- Bij start van de formatie wordt een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van elke coalitiepartij, om dit Kader volledig verder in te vullen (juridische aspecten, communicatie, burgerzaken, exacte enquêtevraag, percentages, risico's etc.).