

Via verkiezingen bepalen de kiezers wat het uiteindelijke beleid wordt. Toch? Niet per definitie. Na de verkiezingen bepaalt een kleine groep belangenbehartigers wat er uiteindelijk in het coalitieakkoord komt te staan, zo laat recent onderzoek zien.

Door Etienne Duchateau

Achter gesloten deuren

Over de invloed van bestuurders op coalitieakkoorden

Zowel de nationale als de lokale verkiezingen worden in Nederland, sinds de pacificatie van 1917, gekenmerkt door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging.¹ Dit houdt in dat het aantal behaalde zetels bij goede benadering evenredig is aan het percentage behaalde stemmen.² Het gekozen orgaan weerspiegelt hierdoor in de meeste gevallen de voorkeur van de kiezers. Deze evenredige vertegenwoordiging, gecombineerd met het meerpartijstelsel, maakt de vorming van een meerderheidscoalitie bijna altijd onvermijdelijk. Het pluche moet dus gedeeld worden. In de periode van coalitievorming wordt de basis voor het beleid van de komende vier jaar gelegd. Rondom deze alles bepalende periode liggen veel kansen voor een succesvolle belangenbehartiging. Doordat het aantal betrokken spelers in de

periode van coalitievorming zeer beperkt is, is de invloed die elke individuele speler kan uitoefenen significant. De vraag is: wie zijn deze spelers en op welke momenten kunnen zij invloed uitoefenen? Om deze periode enigszins structuur te geven, worden er rond het formatieproces vier fasen erkend: *pre-verkiezingsfase (1)*, *verkennen (2)* en *onderhandelen (3)*, gevolgd door de *presentatiefase (4)*: het tekenen van het coalitieakkoord en vertaling naar beleid, meestal het collegeprogramma genoemd.

De vooravond

De weg naar de gemeenteraadsverkiezingen, vanaf de start van de campagne tot aan de verkiezingsuitslag, duurt relatief lang en kent veel verschillende spelers. Elke politieke partij richt

deze periode anders in. De meeste partijen richten commissies in, zoals een commissie die de samenstelling van de kandidatenlijsten bepaalt. Of een commissie die het verkiezingsprogramma schrijft. Ook wordt er een campagneteam samengesteld dat veelal bestaat uit tientallen, zo niet meer dan honderd vrijwilligers. Dan zijn er nog de lokale fractiemedewerkers, de zittende raadsleden en de aspirant-raadsleden. En er moet vaak ook nog rekening worden gehouden met de landelijke afdeling.

Deze grote verscheidenheid aan spelers maakt het enerzijds makkelijker om met een van de spelers in contact te komen, anderzijds maakt het de invloed van een individuele speler minder groot. Naarmate de verkiezingen naderen, wordt het aantal betrokken spelers steeds kleiner en na de verkiezingsuitslag is er nog maar een zeer beperkte groep over. Dit zijn de spelers die de meeste invloed kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het beleid. Om in kaart te brengen wie op welk moment aan zet is in het formatieproces is er kwalitatief onderzoek (door middel van interviews) gedaan door adviesbureau Dröge & van Drimmelen naar de potentiële formele en informele invloed van 16 lokale bestuurders: burgemeesters, gemeentesecretarissen, raadsgriffiers, raadsleden, wethouders en ambtelijke medewerkers.

Kennis is macht: pre-verkiezingsfase

De strategische en inhoudelijke voorbereiding van de politieke partijen en de lokale bestuurders verschilt per gemeente. Dit maakt de *pre-verkiezingsfase* een onoverzichtelijke en onzekere periode voor de belangenbehartiger. Het is lastig voor bijvoorbeeld ondernemersverenigingen, onderwijsinstellingen of het lokale natuurbeheer om in te schatten bij wie zij hun belang naar voren kunnen schuiven. Ook claimen de bestuurders zelf dat ze vóór aanvang van de verkiezingen al een gefundeerde inschatting kunnen maken van wie er aan de onderhandelingstafel zullen gaan zitten. En dat er voor aanvang van de verkiezingen al bilaterale informele afspraken worden gemaakt tussen verschillende partijen. De *verkenningfase* start in de meeste gemeenten dus eigenlijk al voordat de verkiezingsuitslag bekend is.

De eerste handelingen die direct na de uitslag van de verkiezingen worden uitgevoerd, zijn ook per gemeente verschillend. In de meeste gemeenten heeft de grootste partij het primaat om te kiezen met welke partijen zij gaat onderhandelen en wie de formateur wordt. Het is echter ook mogelijk dat er een formateur wordt aangedragen door de burgemeester, gemeentesecretaris of raadsgriffier. In andere gemeenten is het gebruikelijk dat na de verkiezingsuitslag alle partijen voor een bilateraal of multilateraal gesprek aan tafel aanschuiven bij de burgemeester. De partijleiders wisselen dan onder begeleiding van de burgemeester informatie uit over de positionering van de partijen. Hierdoor plaatst de burgemeester zich op dat moment al in een positie waarin hij behoorlijk wat invloed kan uitoefenen. Volgens de gemeentewet zou de burgemeester namelijk pas na de totstandkoming van het coalitieakkoord ruimte moeten krijgen om invloed uit te oefenen op het akkoord, maar volgens de burgemeesters zelf is de impact van dat moment te verwaarlozen. Een 'dode letter in de wet' wordt het genoemd. Daarom geeft de burgemeester al in een eerder stadium inhoudelijk commentaar; niet in de laatste plaats om de inhoud van zijn eigen portefeuille te beïnvloeden.

In zeldzame gevallen wordt er direct na de verkiezingsuitslag een (openbaar) raadsdebat georganiseerd waarin de partijen vaststellen wie met elkaar de onderhandelingen in gaan. Bij een openbaar raadsdebat zit de burgemeester als voorzitter aan tafel en wordt hij ondersteund door de raadsgriffier. In deze situatie gaan alle partijen met elkaar in gesprek en wordt er gezocht naar overeenkomsten en verschillen totdat er een paar partijen overblijven die daadwerkelijk gaan onderhandelen. Wanneer de partijen in de *verkenningfase* hebben bepaald wie er een coalitie kunnen vormen, beginnen de onderhandelingen tussen de overgebleven partijen.

Gesloten onderhandelingen

De volgende fase, de *onderhandelingsfase*, speelt zich in de meeste gevallen achter gesloten deuren af. Bij open onderhandelingen kunnen partijen namelijk minder vrij spreken. Na een lange periode van campagne voeren kunnen bepaalde stand-

Grootste democratie op aarde

Stem je voor een nieuwe voorzitter van de voetbalclub of voor het nationale parlement, verkiezingen zijn altijd weer een logistieke operatie. Stembiljetten, stemlocaties, stemmentellers, het moet allemaal georganiseerd en geregeld worden. Hoe zit dat in India, de grootse democratie ter wereld?

In 2009 telde India ongeveer 714 miljoen stemgerechtigden en 800.000 stemlocaties met elk 5 medewerkers. Hiernaast zijn er nog zo'n 828.000 officieren die gedurende het jaar fungeren als lokale vraagbaak, mochten er problemen optreden. Deze officieren beschikken allemaal over een assistent. Dit betekent dat er in een verkiezingsjaar in totaal 8 tot 9 miljoen Indiërs op de been zijn. Met andere woorden, meer dan de helft van de Nederlandse bevolking probeert deze megalomane logistieke operatie in goede banen te leiden. Al deze mensen worden opgeleid en getraind. Bij gebrek aan telefoon moet een boodschapper binnen tien minuten naar een telefoon kunnen rennen om calamiteiten te rapporteren; zo staan zelfs de meest afgelegen stembussen in direct contact met de centrale kiesraad. Alleen de kiesraad zelf is met haar 300 medewerkers klein te noemen.

Geschat wordt dat er voor de verkiezingen in 2014 17 miljoen nieuwe stemgerechtigden bijkomen die zich allemaal moeten registreren. In sommige districten neemt slechts 20% van de jongeren de moeite dit te doen. Op 25 januari is de Nationale Stemdag, een dag die in het teken staat van het registreren van de Indiase stem. Ook dat blijkt een hele klus. Wat maakt het nou uit of ik ga stemmen? Leg dat maar eens uit in een democratie van deze omvang.

Cato ten Hasselt is redacteur van *Idee*

“De mate van invloed die bestuurders uitoefenen, hangt samen met het vertrouwen dat er tussen de coalitiepartners is; bij veel vertrouwen is meer ruimte voor invloed en bij weinig vertrouwen is dit lastiger”

punten niet zomaar in een openbare onderhandeling worden ingeruild. Kiezers zullen zich bedrogen voelen en de eigen achterban zal zich sneller verzetten. Daarom gaat de voorkeur vaak uit naar gesloten onderhandelingen; waar vrijer gesproken kan worden en men gemakkelijker water bij de wijn doet. Over open onderhandelingen zeggen de meeste bestuurders zelfs dat de echte overeenkomsten niet aan de onderhandelingsstafel gesloten worden, maar bijvoorbeeld in het café.

De meeste bestuurders geven in eerste instantie aan dat zij formeel gezien op de achtergrond blijven tijdens de *onderhandelingsfase*. Direct stellen zij ook dat ze wel, desgevraagd, de onderhandelaars adviseren en van informatie voorzien. Ook geven bijna alle geïnterviewde bestuurders aan dat zij zich gedurende de onderhandelingen op de hoogte laten houden. De raadsgriffier zit zelf aan de onderhandelingsstafel. Hij begeleidt het proces en probeert de partijen op basis van advies en informatie nader tot elkaar te brengen. In sommige gevallen geeft hij zelfs concreet inhoudelijk advies voor in het coalitieakkoord. De mate van advies dat de raadsgriffier kan geven, hangt nauw samen met het vertrouwen dat hij

krijgt van de onderhandelaars. De gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie proberen zich tijdens alle vier de fasen dienend op te stellen en vooral, desgevraagd, als klankbord voor de onderhandelaars te fungeren. Vaak zit er een ambtenaar aan tafel, maar hun invloed op de coalitievorming is zeer beperkt.

De vierde macht?

Na de laatste fase, *het tekenen van het coalitieakkoord*, ontstaat er wel ruimte voor de ambtelijke organisatie om invloed uit te oefenen. Wanneer het coalitieakkoord getekend is, vertalen beleidsmakers het akkoord naar daadwerkelijk beleid. De macht van de ambtelijke organisatie in deze fase hangt nauw samen met het type coalitieakkoord dat is getekend. Als de onderhandelingen moeizaam zijn verlopen en er weinig vertrouwen is tussen de coalitiepartners, dan resulteert dit in een *uitgebreid akkoord*. Vaak zijn de verschillen tussen de partners dan groot en hebben zij er belang bij om voor aanvang van de beleidsperiode nauwkeurig vastgelegde afspraken te maken. Wanneer het vertrouwen tussen de partners groot is, resulteert dit meestal in een *puntenakkoord*.³ Over het algemeen kan gesteld worden: *hoe meer vertrouwen, hoe korter het akkoord*. Een puntenakkoord biedt de ambtelijke organisatie speelruimte om zaken naar eigen interpretatie volledig te maken. In sommige gevallen is het zelfs zo dat bepaalde beleidsthema's niet in het puntenakkoord naar voren komen en is het dus aan de ambtelijke organisatie deze in te vullen. Nadat deze het beleid geschreven heeft, wordt dit nog gekeurd door de raad, wat de invloed van de ambtelijke organisatie enigszins nuanceert.

De periode van coalitievorming leent zich goed voor belangenbehartiging, alhoewel de mogelijkheden en de bestuurders die aan zet zijn, nogal verschillen per fase. Er zijn veel bestuurders die claimen voor de verkiezingsuitslag al een beeld te hebben van welke partijen eventueel een coalitie kunnen vormen. Ook zeggen deze bestuurders een adviserende en informerende rol te hebben in het hele proces. Zoals hier boven beschreven, zijn er per fase verschillende bestuurders geïdentificeerd die in het bijzonder invloed uitoefenen. De mate van invloed die deze bestuurders uitoefenen,

hangt samen met het vertrouwen dat er tussen de coalitiepartners is; bij veel vertrouwen is meer ruimte voor invloed en bij weinig vertrouwen is dit lastiger; tevens hangt het samen met het vertrouwen dat de onderhandelaars in de desbetreffende bestuurder hebben. Eén ding is in ieder geval helder; met het juiste lokale netwerk en kennis van de lokale politieke geschiedenis, kan er een gefundeerde inschatting gemaakt worden van welke partijen gaan onderhandelen en hoe groot het vertrouwen is dat tussen hen bestaat. Aan de hand van die informatie kan de belangbehartiger van te voren bepalen op welke actoren hij moet inzetten om een standpunt naar voren te schuiven.

Etienne Duchateau is onderzoeksstagiair bij adviesbureau Dröge & van Drimmelen.

Noten

- 1 Denters, S. A. H (1999). 'Parlementaire democratie', p. 57-72. In: H. M. D. Jong & P. A. Schuszler (Eds.), *Staatkunde, Nederland in drievoud*. Bussum: Coutinho.
- 2 In tegenstelling tot het *districtensysteem* dat men tot 1917 hanteerde in Nederland en in landen als Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten nog steeds gehanteerd wordt.
- 3 Een zeer beknopt akkoord waarin slechts een aantal overeenkomsten zijn vastgelegd. Een dergelijk akkoord kan twee bladzijden beslaan.