

VAN OUD

NAAR NIEUW

Handreiking voor een soepele
overgang naar de nieuwe raads-
en collegeperiode

Gemeenteraadsverkiezingen 2026

Inleiding

Op woensdag 18 maart 2026 is het weer zover: de gemeenteraadsverkiezingen. De aanloop ernaartoe én de periode erna brengt voor de bestuurlijk-ambtelijke driehoek veel met zich mee. Van opkomstbevordering en overdracht, college- en programmavorming tot het startprogramma voor de nieuwe gemeenteraad en het college. Deze handreiking biedt de driehoek handvatten voor een soepele overgang van oud naar nieuw, zowel voor raad als college. Waar wetgeving dat mogelijk maakt, doen we suggesties voor lokale invulling.

18 maart 2026



In de handreiking besteden we aandacht aan de volgende zaken:

- 1** De periode voorafgaand aan de raadsverkiezingen;
- 2** De start van de nieuwe gemeenteraad;
- 3** De totstandkoming van een nieuw college en het bestuursprogramma.

01

Vóór de verkiezingen



1.1 Van buiten naar binnen: contact met de partijen en hun kandidaten

De periode vóór de verkiezingen is een periode waarin de driehoeksleden relatief veel contact hebben met mensen buiten het gemeentehuis. Politieke partijen en kandidaat-raadsleden staan in deze periode centraal.

Contact met partijbesturen: het opstellen van de kandidatenlijsten

Uiterlijk 2 februari 2026 moeten de politieke partijen hun kandidatenlijsten aanleveren voor de gemeenteraadsverkiezingen. Het samenstellen van een kandidatenlijst is geen sinecure. Toch is het van belang dat partijen de juiste eisen stellen aan hun kandidaten, zeker op het gebied van integriteit. Burgemeester en griffier kunnen daar met partijbesturen over in gesprek gaan.

Juist in de fase waarin partijen nadenken over de totstandkoming van kandidatenlijsten en hun kandidaat-wethouders, stelt een dergelijke bijeenkomst hen in staat tijdig te sturen op het thema. In het gesprek kan tevens aandacht zijn voor voorlichting over de wettelijke procedures en vereisten voor het indienen van kandidatenlijsten. Vooral nieuwe politieke partijen hebben niet altijd scherp op het netvlies hoe dit soort processen verlopen, welke (uiterste) termijnen er gelden¹ en hoe zij integriteit onderdeel kunnen maken van hun selectieproces. Relevant is bijvoorbeeld dat gemeenten geen Verklaring omtrent het Gedrag (verder te noemen VOG) van (kandidaat)raadsleden mogen vragen, terwijl politieke partijen in hun selectieproces wel mogen vragen om een VOG.

Bijeenkomst(en) organiseren voor lijsttrekkers

Lijsttrekkers hebben een belangrijke rol in de verkiezingstijd. Het organiseren van een of meerdere bijeenkomsten met de lijsttrekkers over de procedures en processen rondom de raadsverkiezingen, is in deze fase aan te raden. Daarin kunnen de volgende thema's aan bod komen:



Periode: september – november:

- Integriteit als belangrijk aspect bij de kandidaatstelling;
- De inzet van een digitale stemhulp;
- De inzet van opkomst bevorderende maatregelen;
- De voorbereiding van overdracht en formatie door de ambtelijke organisatie;
- Het maken van een overdrachtdossier van de oude naar de nieuwe raad.

Periode: november - februari:

- Relevante informatie over de raadsverkiezingen, bijvoorbeeld over de rol van kandidaten in/bij stembureaus c.q. het tellen van stemmen, de verkiezingsavond, etc.;
- Uitslag verkiezingen en berichtgeving aan gekozen kandidaten;
- Verwachtingen van gekozen kandidaten (welke informatie moeten zij wanneer aanleveren);
- Installatie raad en de verwachting dat iedere fractie meteen na de verkiezingen nadent over zaken als portefeuilleverdeling en benoemingen (zie verder bij 'Installatie nieuwe raad');
- De mogelijkheden, werkwijze en procedure voor de onderhandelingen voor college- en bestuursprogramma; (zie verderop in dit hoofdstuk een nadere toelichting)
- Ondersteuning van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris tijdens de formatie;
- Startprogramma nieuwe raad;
- Afscheid oude raad.

¹ Over de procedures in de voorbereiding van kandidaatstelling: <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/gemeenteraad-en/kandidaatstelling>
Over de stukken die moeten worden ingeleverd: <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/gemeenteraden/kandidaatstelling/stukken-kandidaatstelling>

Informatiebijeenkomst voor kandidaten op de kieslijsten

In aanloop naar de verkiezingen organiseren veel gemeenten ook een bijeenkomst voor iedereen op de kieslijsten. Zo'n bijeenkomst heeft een meer inhoudelijk karakter. Daar wordt informatie verstrekt over de stand van zaken op lopende dossiers en zaken die de komende jaren op de gemeente afkomen (vanuit de organisatie). Zo'n bijeenkomst creëert een gelijk speelveld en draagt eraan bij dat de kandidaten ook in de verkiezingsstrijd de juiste informatie hebben over wat er speelt. Daarmee is het tevens een eerste stap in het startprogramma van de nieuwe raad.

Plan voor opkomstbevordering maken

Opkomstbevordering staat in de periode voorafgaand aan de verkiezingen hoog op de agenda. Goed om daarbij in gedachten te houden, is dat interesse en vertrouwen in de (lokale) politiek stemgedrag beïnvloeden, evenals politiek zelfvertrouwen². Inwoners die zich betrokken voelen bij en vertrouwen hebben in hun gemeente, zijn eerder geneigd bij de gemeenteraadsverkiezingen hun stem uit te brengen. Het verbeteren van de opkomstbevordering is daarmee allereerst een resultaat van het op lange termijn werken aan duurzame betrokkenheid van inwoners.

Hoewel er dus geen *quick fixes* zijn, is een aantal middelen op korte termijn effectief in te zetten om kiezers te informeren en de aandacht voor de verkiezingen te vergroten. Een online-stemhulp is anno 2026 onmisbaar. Offline zijn spandoeken, verkiezingsborden en een verkiezingskrant veel gekozen middelen. Maar ook online campagnes, een brief van de burgemeester, een festival op verkiezingsdag of het organiseren van schaduwverkiezingen op scholen, maken vaak onderdeel uit van de opkomstbevorderende activiteiten. Dergelijke online en offline communicatiemiddelen kunnen zinvol zijn, mits ze aansluiten bij de te bereiken doelgroepen en zijn afgestemd op de inwonerspopulatie. Relevant is daarbij de activiteiten ook te richten op wijken met een lagere opkomst en/of groepen die minder naar de stembus gaan.

Praktische zaken die de drempel om te gaan stemmen verlagen, zijn eveneens van belang voor de opkomst. Denk aan het aantal stembureaus en de toegankelijkheid daarvan. Inwoners moeten snel en simpel kunnen gaan stemmen op een passend moment en bereikbare locatie.

² Onderzoek opkomst Rotterdam (2022) – Citisens in opdracht van gemeenteraad Rotterdam

Tot slot is het dus niet alleen zaak kiezers naar de stembus te trekken, maar vervolgens ook te borgen dat de stembusgang geen eenmalig moment van betrokkenheid is. Voor de lange termijn is het dan ook raadzaam met de nieuwe gemeenteraad en het college een plan te maken om de betrokkenheid van inwoners duurzaam te vergroten. Denk daarbij aan:

- Het intensiveren van de (raads)communicatie. Stel concrete doelen en prioriteiten gebaseerd op de doelgroepen die de gemeente wil bereiken.
- Het vergroten van de zichtbaarheid van raad en bestuur in de samenleving. Kijk bijvoorbeeld naar mogelijkheden binnen het vergaderschema voor (aanvullende) bijeenkomsten op locaties waar ingrijpende gevolgen van beslissingen worden gemerkt.
- Het verbeteren van (klant)contact met inwoners. Bijvoorbeeld in participatietrajecten (inclusief terugkoppeling), contact rondom dienstverlening en communicatie met sprekers of gasten op de publieke tribune.

Controversiële besluitvorming beperken

Een raad die vatbaar wordt voor verkiezingskoorts is minder goed in staat om zorgvuldige, weloverwogen besluiten te nemen. Het is inherent aan politiek dat in deze periode bij raadsleden en fracties de neiging bestaat controversiële onderwerpen uit te vergroten om zich te profileren. In zijn algemeenheid is het verstandig om besluiten die gevoelig liggen aan het begin van de bestuursperiode te nemen. Speelt er een vraagstuk dat lokaal voor nogal wat controverse zorgt? Overweeg dan om de behandeling over de verkiezingen heen te tillen. Inwoners hebben dan kans hun stem te laten horen en partijen hebben op hun beurt de gelegenheid om in de verkiezingstijd hun veelkleurige overtuigingen toe te lichten aan de kiezer. Het risico is dat anders een besluit meteen na de verkiezingen weer wordt teruggedraaid, met alle schade van dien als het om de reputatie van betrouwbaar bestuur gaat.

Zeker in de periode tussen kerst en de verkiezingen is het aan te raden de raadsagenda zoveel mogelijk leeg te maken, met alleen ruimte voor de noodzakelijke besluiten. Het geeft de deeltijdpolitici ruimte om zich te richten op de kiezer en het voorkomt dat een gebrek aan tijd en aandacht onzorgvuldige besluitvorming oplevert.

1.2 Organisatie aan de slag: voorbereiding op de nieuwe raad

Naderende verkiezingen vragen ook intern om voorbereiding, zowel door de huidige raad als door het huidige college en de organisatie.

Overdrachtsdocument raad opstellen

Steeds meer zittende raden bundelen hun ervaringen in een overdrachtsdocument, om bij te dragen aan een goede start van de nieuwe raadsperiode. Dat overdrachtsdocument, veelal opgesteld door de griffier in samenspraak met de raad, wordt vastgesteld door de oude raad. Hierin staat bijvoorbeeld beschreven wat de oude raad de afgelopen periode heeft gedaan aan professionalisering, aanpassingen van werkwijzen en wat er op de rol staat voor de nieuwe raadsperiode. Kennis, ervaring en aandachtspunten worden zo bewust overgedragen. De Nederlandse Vereniging Voor Raadsleden heeft een format voor een overdrachtsdocument gemaakt met vragen en aandachtspunten om de nieuwe raad mee te geven³.

Een meer diepgaand overdrachtsdocument van de oude naar de nieuwe raad is op te stellen via de zogenaamde Handvest-methode⁴. Deze methode is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkeld en sluit aan bij het sjabloon van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. In een handvest wordt vastgelegd hoe de vertegenwoordigende, regelgevende en bestuurlijke taken in hoofdlijnen zijn georganiseerd en verdeeld, hoe inwoners worden betrokken en hoe verantwoording over het bestuur wordt afgelegd. Het is daarmee ook een middel om het gesprek te voeren over de visie op besturen en het samenspel in de lokale democratie tussen volksvertegenwoordiging, dagelijks bestuur, ambtelijke organisatie en samenleving.

Voor welke vorm van overdracht ook wordt gekozen; doel is dat het bijdraagt aan de continuïteit van het raadswerk. Bovendien geeft het de kans om expliciet te kiezen voor een andere manier van werken. Een gedegen overdrachtsdocument geeft burgemeester en griffier de bouwstenen om met de nieuwe gemeenteraad aan de slag te gaan en kan als basis dienen voor het actualiseren of aanpassen van het reglement van orde, gedragscodes en andere regelingen.

Overdracht en voorbereiding vanuit de ambtelijke organisatie

Ook vanuit de ambtelijke organisatie worden de nodige voorbereidingen getroffen voor de nieuwe bestuursperiode. Denk hierbij aan de volgende documenten en activiteiten.

1. Afhandelen en herijken.

De periode tot aan de verkiezingen is een goed moment om alle politieke instrumenten (raadsvragen, moties, etc.) af te handelen, om zo met een schone lei te beginnen. Dit is ook de gelegenheid om werkprocessen opnieuw in te richten voordat het nieuwe college en de nieuwe raad beginnen met het startprogramma.

2. Overdracht.

De organisatie stelt voor de nieuwe raad, het nieuwe college en de onderhandelingen meestal een overdrachtsdossier op. Het dossier gaat in op zaken als: welke beleidsdocumenten en uitgangspunten zijn er, wat is de status van de uitvoering en welke belangrijke opgaven liggen er voor de komende bestuursperiode? Het overdrachtsdossier is bedoeld voor alle raadsleden, maar helpt vooral nieuwe raadsleden om inhoudelijk snel op vlieghoogte te komen.

3. Onderhandeldocumenten.

Voor de coalitieonderhandelingen helpt het als de organisatie een keuzeknoppennotitie maakt die de belangrijkste keuzerichtingen, risico's, financiële gevolgen, uitvoerbaarheid en benodigde capaciteit in kaart brengt.

Lees hier over de
verschillende stappen in
de Handvest-methode:



³ <https://www.raadsleden.nl/assets/documents/Overdrachtsdocument-2025.doc>

⁴ Lees de verschillende stappen in de Handvest-methode op <https://www.necker.nl/case/geef-lessen-door-aan-de-volgende-gemeenteraad/>

Vorbereiding op het formatieproces

Het formatieproces vraagt al voor de verkiezingen om een goede voorbereiding met de lijsttrekkers. De periode januari – februari, aan de vooravond van de laatste campagneweken, is daarvoor qua timing geschikt. Het initiatief om alle deelnemende lijsttrekkers uit te nodigen, ligt bij burgemeester en griffier. Op de agenda van deze lijsttrekkersbijeenkomst staat in elk geval het proces van de formatie als de verkiezingen achter de rug zijn. De lijsttrekkers spreken met elkaar af op welke wijze ze dat proces willen starten. Een formatieprotocol geeft hen daarbij houvast. Onderwerpen die het bespreken waard zijn:

- Wanneer wordt er een bijeenkomst georganiseerd voor duiding van de verkiezingsuitslag?
- Hoe starten we het formele proces van college- en programmavorming?
- Is er een spelregel die bepaalt wie het initiatief krijgt?
- Hoe vullen we de verplichte integriteitsscreening van kandidaat-wethouders in?
- Welke ambtelijke ondersteuning is voorzien en welke ambtelijke informatie wordt geleverd ten behoeve van de onderhandelingen?
- Welk budget maken we vrij voor het formatieproces? Als een betaling uit de gemeentekas komt moet een bevoegd orgaan hiervoor geld vrijmaken in de begroting.

Naast het formatieproces kunnen partijen ook meer praktische zaken bespreken, zoals het verloop van de uitslagenavond, de inrichting van de eerste dagen na de verkiezingen (voorlopige uitslag, definitieve uitslag, afscheid oude raad, installatie nieuwe raad) en andere aandachtspunten.

Het voordeel van een bijeenkomst met lijsttrekkers is dat hieraan ook eventuele nieuwe partijen deelnemen die nog niet in de raad vertegenwoordigd zijn. Een bijeenkomst van lijsttrekkers heeft uiteraard geen formele staat. De afspraken hebben meer de status van erewoord. Afhankelijk van de politieke cultuur is het mogelijk afspraken ook formeler vast te leggen.

Formatieprotocol

Een protocol voor het formatieproces is een hulpmiddel om de afspraken duidelijk en transparant te maken voor alle politieke partijen, maar ook voor inwoners, media en andere belangstellenden. Het biedt een kader om vanuit te werken en waarborgt de benodigde zorgvuldigheid. Zo'n protocol voorkomt ook dat de formatie het toneel van onnodige positiedrang of onbezonnen interventies wordt. Het geeft daarnaast duidelijk de (afgebakende) rol aan van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris, zodat zij vanuit hun functie betrokken zijn en zich niet staan op te winden in de coulissen.

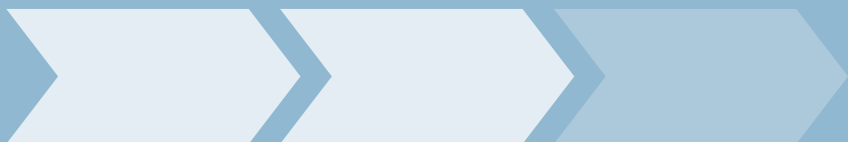
De griffier kan alvast een formatieprotocol opstellen om dit in de eerste lijsttrekkersbijeenkomst ter akkoord voor te leggen. Een voorbeeldprotocol is te downloaden via

www.necker.nl/binnenskamers scan de QR-code:



02

Een nieuwe raad



In 2026 zijn de raadsverkiezingen op 18 maart. Op 26 maart wordt de definitieve uitslag vastgesteld door het centraal stembureau. Uiterlijk de dag na vaststelling van de uitslag, ontvangen de gekozen raadsleden een kennisgeving van hun benoeming. Deze benoeming moeten ze uiterlijk op de tiende dag na de kennisgeving aanvaarden. In de praktijk zal dat sneller gaan.

Afscheid nemen van de oude raad en installatie van de nieuwe raad

De laatste raadsvergadering van de oude raad is na de verkiezingen, maar vóór de installatie van de nieuwe raad. Die installatie is binnen 8 dagen na de verkiezingen. Dit betekent dat de raad in oude samenstelling uiterlijk op dinsdag 31 maart bijeen moet komen. De eerste bijeenkomst en installatie van de nieuwe raad zal dan op 1 april 2026 plaatsvinden.

De oude raad heeft in zijn laatste vergadering nog een aantal taken:

- **Het uitspreken van een oordeel over de rechtmatigheid van de raadsverkiezingen:**
De organisatie en het verloop van de verkiezingen moeten op wettige wijze plaatsvinden. Het is aan de oude raad om daar een oordeel over uit te spreken. Bij deze beoordeling van de verkiezingen hoeft de 'oude raad' zich alleen af te vragen of de stemming op wettige wijze is geschied en of de uitslag van de stemming juist is vastgesteld.
- **Onderzoeken van de geloofsbrieven van de benoemde raadsleden:**
In de laatste bijeenkomst van de 'oude raad' stelt de raad een commissie samen voor het onderzoeken van de geloofsbrieven. De geloofsbrieven bestaan met name uit een verklaring van aanvaarding van de benoeming, de verklaring over openbare betrekkingen en nevenfuncties en het bewijs dat men is ingeschreven in het GBA van de gemeente. Hieruit moet blijken dat de benoemde raadsleden geen functies bekleden die onverenigbaar zijn met het raadslidmaatschap, de vereiste leeftijd hebben bereikt (minimaal 18 jaar), ingeschreven zijn in de gemeente en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht. Na onderzoek rapporteert de commissie aan de raad, waarop de raad beslist over toelating.
- **Afscheid huidige gemeenteraad en de leden die niet terugkeren:**
Voor het uitzwaaien van raadsleden die niet terugkomen in de nieuwe raad, kennen gemeenten over het algemeen eigen rituelen en tradities. Vaak gaat dit gepaard met bloemen en speeches en wordt de avond afgesloten met een feestelijke borrel.

Artikel 18 van de Gemeentewet bepaalt dat de nieuwe raad vergadert op de eerste dag nadat de oude raad is afgetreden. De raad moet dus eigenlijk veertien dagen na de verkiezingen alweer functioneren. De agenda voor die eerste raadsvergadering bevat in ieder geval de installatie/ beëdiging van de nieuwe raad. Raadsleden leggen dan de eed of verklaring en belofte af. Direct hierna gaan de feitelijke werkzaamheden als raadslid van start. Vaak worden in deze vergadering ook de eerste commissieleden benoemd en beëdigd. Ook zij leggen de eed of verklaring en belofte af.

Om de raad meteen weer te laten functioneren, is het van belang dat er personen in specifieke functies benoemd worden. Bij het opstellen van de agenda voor deze vergadering dient er al duidelijkheid over deze voordrachten te zijn – overleg dus vlak na de raadsverkiezingen met fractievoorzitters. De benoemingen vinden meestal plaats in de eerste vergadering van de nieuwe raad⁵. Voorbeelden van dergelijke benoemingen zijn:

- Plaatsvervangend voorzitter van de raad;
- Leden van de bijzondere commissies, zoals agendacommissie/presidium/seniorenconvent;
- Voorzitters van raadscommissies of rondetafelgesprekken of hoe andere overlegvormen maar kunnen heten;
- Leden van de audit- en/of rekeningcommissie (als die er is);
- Leden van de commissie verbonden partijen (als die er is);
- Leden van de commissie geloofsbrieven;
- Leden werkgeverscommissie.

Bij bepaalde benoemingen, zoals bijvoorbeeld de benoeming van de plaatsvervangend voorzitter, kiezen sommige gemeenten ervoor om meerdere raadsleden te kandideren. Dat betekent dat er een verkiezing moet worden gehouden. Maar meestal geschieden de benoemingen op basis van voorgaande afspraken met de fractievoorzitters.

Praktische regelzaken om aan te denken

Bij de wisseling van raadsleden komen verschillende regelzaken om de hoek kijken die een georganiseerde aanpak van de griffie vragen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan:

- ✓ Loonbelastingformulier;
- ✓ Beschikbaar stellen laptops/ tablets/... (en, als dat is afgesproken, inleveren door vertrekkende raadsleden);
- ✓ Maken nieuwe foto's voor website;
- ✓ Maken overzicht nevenfuncties;
- ✓ Aanmaken mailadressen nieuwe raadsleden;
- ✓ Website aanpassen;
- ✓ Aanmaken sleutels/toegangspassen nieuwe raadsleden;
- ✓ Bordjes raadzaal maken voor nieuwe raadsleden;
- ✓ Rechtspositionele handelingen.

⁵ Er kan ook voor worden gekozen om die benoemingen later te doen en tot die tijd te werken met de personen die al eerder benoemd waren.

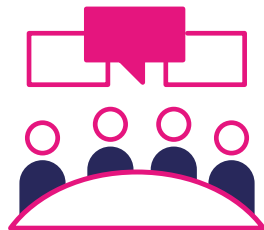
Startprogramma

Om ervoor te zorgen dat de raadsleden een goede start maken, verzorgt de griffier een startprogramma. Dit programma bestaat, naast relevante documenten, uit een aantal sessies die plaatsvinden in de maanden na het aantreden van de nieuwe raad. Onderwerpen voor sessies kunnen zijn:

- Hoe werkt de gemeente (inclusief rol- en taakverdeling raad, college, organisatie);
- Het gebruik van raadsinstrumenten;
- Planning en control/ de basics van gemeentefinanciën;
- Integriteitsrisico's en -bewustzijn;
- Kansen en risico's van AI-gebruik;
- Voorzitterstraining;
- Debattraining;
- Bestuurs- en vergadercultuur;
- Werkwijze raad (inclusief commissies en rol griffie);
- Overdracht gemeentelijke dossiers.

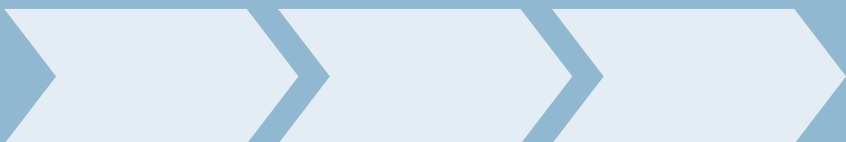
In deze startfase wordt ook steeds vaker gekozen voor een risicoscan integriteit voor de gemeenteraad.

Daarmee staan raadsleden stil bij het onderwerp integriteit, worden mogelijke risico's in kaart gebracht en krijgen raadsleden advies over de omgang met die risico's. Een dergelijke scan draagt bij aan het integriteitsbewustzijn en kan fungeren als gespreksopening gedurende de vier jaar van het raadslidmaatschap.



03

3. De totstandkoming van een nieuw college en het bestuursprogramma



De formatie

“Waarom is er eigenlijk een formatie nodig?”

Die vraag is zo gek nog niet. Nergens heeft de wetgever bepaald dat de samenstelling van het college via een formatieproces tot stand komt. Artikel 35, lid 1 van de Gemeentewet geeft enkel aan: ‘de raad benoemt de wethouders’. In de grootschalige herziening van 1992 (de oude dateerde uit 1851) volgde daarop nog de toevoeging ‘uit zijn midden’, vanwege het monistische karakter van het stelsel. In 2002 is dit bij de dualisering gewijzigd. Sindsdien mogen wethouders van buiten de raad - of zelfs van buiten de gemeente - komen.

Wie een wettelijke basis voor het formatieproces zoekt, vindt enig houvast in lid 2 van het wetsartikel. In het bewuste artikel, toegevoegd in 2002, staat:

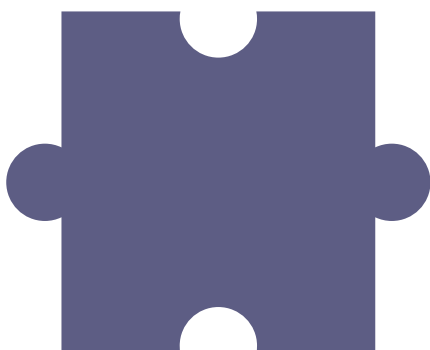
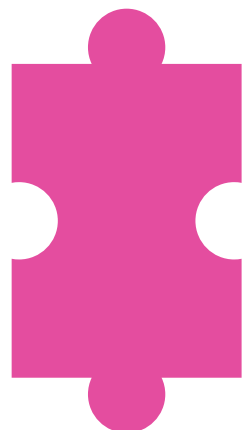
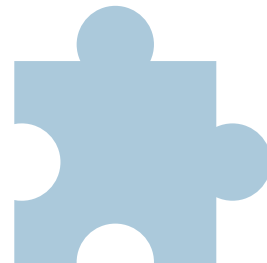
“De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. Hij wordt alsdan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken”

De wet veronderstelt hier dat er sprake is van ‘college-onderhandelingen’ en van een ‘collegeprogramma’ waarover de burgemeester zich uit mag spreken. Feit blijft dat de wetgever nergens voorschrijft hoe dat proces van onderhandelingen eruit moet zien, en al helemaal niet uit welke elementen een collegeprogramma moet zijn opgebouwd.

Formeren in gemeenten is, kortom, een proces dat in de praktijk vorm krijgt; een proces dat daarmee ook steeds in ontwikkeling is. Het draait in het formatieproces altijd om twee dingen:

1. Het samenstellen van een bestuursprogramma voor de net begonnen bestuursperiode;
2. Het voordragen en benoemen van wethouders die dit als lid van B&W gaan uitvoeren, de collegevorming.

Hoewel het formatieproces tussen gemeenten soms behoorlijk verschilt, zijn deze twee doelen de rode draad. Een college zonder opdracht kan niet aan de slag. Een bestuursprogramma zonder wethouders komt ook niet van de kant. En wordt één van de doelen niet of niet helemaal gehaald, dan begint de bestuursperiode met misère.



Typen akkoorden en colleges

Er zijn meerdere vormen van college- en programmavorming mogelijk.

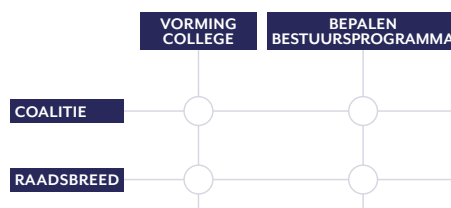
1. Coalitieakkoord

De meest bekende (en vaak als vanzelfsprekend beschouwde) wijze van besturen is de traditionele (meerderheids-)coalitie die een coalitieakkoord sluit en een voordracht doet voor de wethouders.

2. Raadsbreed werken

Raadsbreed werken verwijst naar de vormen van bestuursvorming die afwijken van het traditionele coalitiemodel. Niet een meerderheid, maar een zo groot mogelijk deel van de raad wordt betrokken bij het opstellen van het bestuursprogramma en/of bij de vorming van het college. Volledige deelname van alle partijen is geen vereiste. Evenmin is het noodzakelijk dat zowel het programma als de collegevorming onder het raadsbrede proces vallen. In de praktijk leidt dit tot verschillende typen van raadsbreed werken. Van volledig raadsbreed werken, waarbij collegevorming en het opstellen van het bestuurprogramma raadsbreed plaatsheeft, naar gedeeltelijke raadsbreed werken, waarbij alleen het programma raadsbreed wordt opgesteld, terwijl het college op de gebruikelijke wijze wordt samengesteld. Een andere mogelijkheid is het hybride model, waarbij er zowel een raadsbreed programma is als een coalitieprogramma.

In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met verschillende type college- en programmavorming. Dr. Lianne van Kalken, tevens wethouder in Vlaardingen, is in 2025 gepromoveerd op dit onderwerp (met haar onderzoek naar raadsbreed werken in gemeenten)⁶. In het formatiehandboek *Binnenskamers*⁷ is een overzicht met voor- en nadelen opgenomen van de verschillende varianten.



Over het raadsakkoord

In diverse gemeenten wordt al gewerkt met een raadsakkoord; een inhoudelijk programma dat wordt opgesteld door de hele raad of een zo groot mogelijk deel ervan. Een goede aanlegroute voor een raadsakkoord is om te starten met onderwerpen waarover partijen het (min of meer) eens zijn. Zo leggen de partijen een gemeenschappelijke basis, zowel als het gaat om wat volgens hen de gemeentelijke opgaven zijn, als wat het college hierin moet bereiken. Is er sprake van verschil van inzicht dan is er de mogelijkheid een compromis te sluiten, of een proces af te spreken dat dan in werking treedt – bijvoorbeeld de eis dat het voorstel dat het college aan de raad doet een aantal varianten bevat. Het college heeft op die manier een duidelijke opdracht, zonder dat alle inhoudelijke verschillen in de raad moeten wijken.

De meerwaarde van een raadsakkoord of raadsprogramma, is dat het alle partijen in positie brengt om een constructieve bijdrage te hebben. Wel bestaat het risico dat de traditionele tegenstelling tussen coalitie en oppositie weliswaar verdwijnt, maar zich in de nieuwe situatie vertaalt naar een verdiepte scheidslijn en spanningen tussen college en raad. Om dit te voorkomen is het nodig het samenspel bespreekbaar te maken en te houden, zodat tijdens de gehele raadsperiode oog is voor de aangepaste afspraken en kaders én voor een opstelling die recht doet aan de nieuwe verhoudingen.

Scan de QR-codes voor enkele voorbeelden van raadsakkoorden.



Velsen



Veenendaal



Borne



Etten-Leur

Rollen en verantwoordelijkheden bij collegevorming



Rol burgemeester

In artikel 35 van de Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen. De burgemeester krijgt dan de gelegenheid om diens opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken. Het is aan de onderhandelaars te bepalen op welke wijze zij de burgemeester een rol willen geven in de collegeonderhandelingen.

De verkenner voert bij de start van het proces desgewenst een oriënterend gesprek met de burgemeester. Hierbij kunnen alle zaken die voor het proces van belang zijn aan de orde komen.

De verkenner kan de burgemeester inschakelen voor werkzaamheden van procesmatige aard. Vanuit een onafhankelijke rol kan de burgemeester de emoties - die vaak ontstaan in formatieprocessen - verzachten door middel van handreikingen die gericht zijn op functionaliteit, zakelijkheid, begrip et cetera.



Rol griffier

De griffier is bij wet aangesteld als adviseur van de raad als geheel, van raadsfracties afzonderlijk of samen met anderen en van individuele raadsleden (artikel 107 Gemeentewet). Vanzelfsprekend kan op de griffier in dit proces dus een beroep worden gedaan voor begeleiding en deskundig advies aan alle fracties. Griffiers gaan hier verschillend mee om. Een deel van de griffiers ondersteunt de onderhandelingen zolang alle partijen aan tafel zitten en vertrekt als er partijen afvallen. Een ander deel ondersteunt ook als er partijen afvallen en schrijft het coalitieakkoord. Dat heeft te maken met de persoonlijke opvatting van de griffier, de rol van de gemeentesecretaris/ambtelijke organisatie en de context ("hoe het altijd al gaat"). Als de griffier deze rol niet (gedeeltelijk) vervult, dan stelt de gemeentesecretaris daar veelal ambtelijke ondersteuning voor beschikbaar (zie hieronder). In alle gevallen is het aan te raden dat er in de ambtelijk-bestuurlijke driehoek over de taakafbakening heldere afspraken worden gemaakt.



Rol gemeentesecretaris

De gemeentesecretaris is met name aan zet als het gaat om het leveren van inhoudelijke adviezen (beleidsmatig en financieel, portefeuilleverdeling et cetera) op de diverse beleidsterreinen. Ook levert de gemeentesecretaris de eventuele ambtelijke ondersteuning. De gemeentesecretaris adviseert verder het nieuw gevormde college en draagt zorg voor de ondersteuning bij het opstellen van een collegeprogramma. Als de onderhandelende partijen dat nuttig of nodig vinden, kan de driehoek van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris dus ondersteunend zijn bij het proces van coalitie- en collegevorming.

⁶ Dr. L. van Kalken (2025) *Uit de groef, een onderzoek naar raadsbreed werken in gemeenten*, pag. 11-12

⁷ Van Meijeren, Hoogenboom (2025) *Binnenskamers*

Ambtelijke ondersteuning

In de meeste gemeenten is ambtelijke ondersteuning beschikbaar om het hele proces van collegevorming te ondersteunen en faciliteren. De ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit het notuleren van de bijeenkomsten, het noteren van afspraken of het opstellen van (externe) communicatieboodschappen. Maar ook het opstellen en doorrekenen van het conceptakkoord, advisering over het proces en organisatorische ondersteuning kunnen tot de ondersteuningstaken behoren. Een eventueel ambtelijk secretariaat wordt aangestuurd door de onderhandelende partijen of de informateur/technisch voorzitter en later door de beoogde coalitiepartijen en/of de formateur of technisch voorzitter. Meestal is er ook ruimte om op een inhoudelijk gebied iemand met specifieke kennis of kunde aan te laten haken. Per onderwerp kan bijvoorbeeld een programmamanager of beleidsmedewerker aanschuiven. Vaak vindt een sessie plaats die inzicht biedt in de grootste uitdagingen vanuit ambtelijk perspectief.

Budget

Voor het collegevormingsproces zijn in principe (financiële) middelen beschikbaar, al dan niet vooraf begroot. Hierbij kan worden gedacht aan het huren van vergaderruimte, facilitaire kosten, vergoedingen voor de (in)formateur en eventueel de inhuur van (externe) deskundigen. Afstemming hierover vindt plaats via de budgethouder (gemeentesecretaris of griffier).

Communicatie

De verkenner of formateur geeft in overleg met de betrokken onderhandelaars aan op welke momenten de media worden geïnformeerd. Advisering over externe communicatie en/of de inzet van een communicatiemedewerker behoort in veel gemeenten tot de mogelijkheden.

Het formatieproces

In het formatiehandboek *Binnenskamers* is het formatieproces en de te doorlopen stappen tot op detailniveau beschreven. In deze handreiking lopen we beknopt de belangrijkste processtappen langs.

Duiding

Er zijn verschillende manieren om van de verkiezingsuitslag richting de onderhandelingstafel te gaan. Steeds vaker verloopt dat via één of twee 'duidingsbijeenkomsten'. Het doel van deze bijeenkomsten is om alle partijen te horen over de uitslag van de verkiezingen en het vervolgproces. Mogelijke agendapunten van een gespreksronde of duidingsdebat zijn:

- Een eerste reactie van partijen op de verkiezingsuitslag;
- De wijze waarop partijen tot een college en bestuursprogramma willen komen;
- Welke rol ze daarin zelf willen spelen;
- De vormgeving van het proces van onderhandelingen en collegevorming;
- De behoefte om een (externe) verkenner te benoemen en diens opdracht.

Fase 1

De verkenning

Een verkenner gaat op zoek naar het type akkoord en college dat gewenst wordt en de partijen die daaraan willen bijdragen. Vragen die hierbij aan de orde komen:

- Welk type akkoord is gewenst?
- Hoe wil men komen tot een college?
- Welke (hoofd)punten vinden partijen van belang voor opname in het bestuursprogramma?
- Welke punten zijn voor partijen niet onderhandelbaar?
- Welke partijen zijn bereid deel te nemen aan het college en onder welke voorwaarden?
- Hoe zou het college eruit kunnen zien qua aantal fulltime of parttime werkende wethouders?

De opbrengst van de verkenningfase wordt in de regel vastgelegd in een verslag en besproken in een openbare bijeenkomst van de onderhandelaren of de raad. In deze bijeenkomst wordt ook het vervolg bepaald.

Fase 2

Formeren: een college en een akkoord

In de meeste gevallen wordt het proces van de formatie door een formateur ingericht, in overleg met de onderhandelende partijen. Gebruikelijk is dat hierbij vanuit de ambtelijke organisatie ondersteuning wordt gegeven. De formatie moet leiden tot het volgende resultaat:

- Een programma (vanuit raadsbrede samenwerking of coalitie) voor de komende bestuursperiode dat kan rekenen op een raadsmeerderheid;
- Een voorstel voor het aantal wethouders en kandidaatstelling voor deze posten (al dan niet via een sollicitatieprocedure);
- Een voorstel voor verdeling van de portefeuilles onder de kandidaat-wethouders.

Hoewel formeel het college over de verdeling van de portefeuilles onder de collegeleden gaat, is het gebruikelijk dat dit ook onderdeel is van de onderhandelingen. Bij de portefeuillevdeling moet rekening worden gehouden met wettelijke taken en bevoegdheden van de burgemeester (als bestuursorgaan), zoals beschreven in de artikelen 170 en 172 van de Gemeentewet. Op grond van artikel 172 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. De portefeuille "Openbare Orde en Veiligheid" valt daarom altijd onder de burgemeester.

Besluitvorming

Na afloop van de onderhandelingen legt de formateur in een raadsvergadering verantwoording af over het eindresultaat. Er vindt vervolgens besluitvorming plaats over de aanstelling van de kandidaat-wethouders. De bespreking (en of vaststelling) van het bestuursprogramma kent meerdere varianten. Niet altijd wordt hierover een besluit genomen, maar het kan wel.

Een nieuw college

Omvang college

Artikel 36 van de Gemeentewet bepaalt over de omvang van het college het volgende:

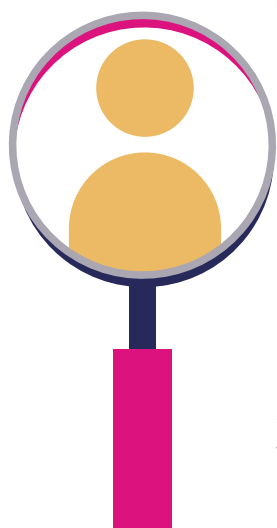
- Elke gemeente heeft minimaal twee wethouders.
- Het maximumaantal fulltime wethouders is 20% (afgerond tot het dichtstbij gelegen gehele getal) van het aantal raadsleden. In bijvoorbeeld een gemeente met 29 raadsleden zijn er dus maximaal zes fulltime wethouders.
- De raad mag kiezen voor één of meer parttime wethouders. Het totaal aantal wethouders is dan maximaal 25% van het aantal raadsleden. Voor de voorbeeldgemeente met 29 raadsleden, betekent dit maximaal zeven wethouders. Hierbij geldt dat elke parttime wethouder een eigen portefeuille moet hebben; een duo-wethouderschap is niet toegestaan.
- Wanneer er parttime wethouders worden ingezet, mag de tijdsbestedingsnorm van de wethouders gezamenlijk ten hoogste 10% meer bedragen dan de tijdsbestedingsnorm van de gezamenlijke wethouders bij geen deeltijd inzet.
- De raad stelt bij de benoeming van de wethouders de tijdsbestedingsnorm van elke wethouder vast.

Risicoanalyses kandidaat-wethouders

Op grond van artikel 170 van de Gemeentewet heeft de burgemeester de taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Onderdeel van de invulling van deze taak is het zorgdragen voor de uitvoering van risicoanalyses integriteit voorafgaand aan de benoeming van de nieuwe wethouders. Zodra duidelijk is wie de kandidaat-wethouders zijn, start in de meeste gemeenten het proces van risicoanalyses. Dit geldt ook voor kandidaten die al in het vorige college zitting hadden.

Een risicoanalyse bestaat uit het invullen van een vragenlijst, een openbare-bronnenonderzoek, een informatie-uitvraag bij de gemeente, een gesprek met de kandidaat en een rapportage met bevindingen en conclusies. De rapportage gaat onder andere in op nevenfuncties en financiële belangen van de (familie van de) kandidaat, incompatibiliteiten en andere activiteiten die (mogelijk) strijdig zijn met wetgeving, de gemeentelijke gedragscode en/of het belang van de gemeente. Van belang om te benoemen is dat de op grond van art. 36a Gemeentewet verplichte VOG voor wethouders geen onderdeel is van de risicoanalyse. Wethouders moeten deze tijdig zelf aanvragen om te voldoen aan het benoemingsvereiste.

De risicoanalyses integriteit vormen het startpunt voor het gesprek aan de college tafel over integriteit voor de komende vier jaar. Alle integriteitsrisico's die samenhangen met de personen die invulling gaan geven aan het ambt van het wethouderschap, worden ermee in kaart gebracht. Met aandachtspunten en beheersmaatregelen die aan de gesignaleerde risico's worden gekoppeld, geeft de risicoanalyse een handelingsperspectief.



Benoeming wethouders

De zittende wethouders treden af op het moment dat tenminste de helft van het aantal nieuwe wethouders is benoemd. Vanaf 18 maart 2026 is het college demissionair. In deze periode geldt, als uitzondering op de regel, dat een wethouder tevens raadslid kan zijn. Wanneer de nieuwe wethouders worden benoemd, is afhankelijk van de duur van de formatie. De wet geeft hiervoor geen termijn.

Wethouders kunnen van buiten de raad worden benoemd, buiten een kieslijst om. Ook kan een wethouder worden benoemd die niet in de gemeente woont. Als een wethouder wordt benoemd die niet in de gemeente woont, moet de raad een besluit nemen inzake de ontheffing van de woonplaatsvereiste. Dit besluit is één jaar geldig.

De raad benoemt de wethouders op voordracht. De benoeming is voor vier jaar, gelijk aan de zittingstermijn van de gemeenteraad. Een commissie geloofsbrieven uit de raad toetst of de beoogde wethouders voldoen aan de wettelijke vereisten van het wethouderschap. Deze commissie krijgt vertrouwelijk inzage in het screeningsrapport van de kandidaat-wethouders.

De wethouders worden benoemd via schriftelijke en geheime stemming. Als de wethouder de benoeming aanneemt, legt deze de eed of verklaring en belofte af. Worden wethouders uit de raad benoemd, dan moet in de opengevallen plaatsen in de raad worden voorzien. Dit kan in de dezelfde vergadering, maar dat vraagt dan wel een goede voorbereiding.

Het nieuwe college aan de slag

Collegeprogramma

Als de (in)formateur de burgemeester informeert over de uitkomsten van de onderhandelingen voor het bestuursprogramma, stelt deze hem of haar (op grond van artikel 35 van de Gemeentewet) tevens in de gelegenheid zijn/haar opvattingen over voorstellen ten behoeve van het programma kenbaar te maken.

Het nieuwe college gaat vervolgens aan de hand van het coalitieakkoord aan de slag met het opstellen van het collegeprogramma. Het collegeprogramma vormt de basis voor het beleid van de komende vier jaar. Hierin worden de politieke ambities vertaald naar en verbonden aan geld, tijd en capaciteit.

Constituerend beraad

In de eerste collegevergadering na de installatie van de wethouders wordt het constituerend beraad gehouden. Daarin komen in ieder geval de volgende punten aan de orde:

- **Reglement van Orde**

Op grond van artikel 52 van de Gemeentewet stelt het college een Reglement van Orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast, dat aan de raad wordt toegezonden. Wanneer het bestaande RvO nog voldoet, is vaststelling van een nieuw reglement niet nodig.

- **Portefeuilleverdeling**

Deze zal tijdens de coalitieonderhandelingen al aan de orde zijn geweest, maar wordt nu definitief vastgesteld. Dit vloeit voort uit het Reglement van Orde voor het college, waarin is bepaald dat het college de verdeling van zijn werkzaamheden regelt (en dat elk lid van het college portefeuillehouder is voor een aantal beleidsterreinen).

- **Onderlinge vervanging**

In het RvO staat dat het college regelt hoe de wethouders elkaar onderling vervangen in geval van verhindering of ontstentenis.

- **Vervanging burgemeester**

In het RvO is bepaald dat het college regelt wie de burgemeester vervangt in geval van diens verhindering of ontstentenis. De wethouders treden in een door het college te bepalen volgorde op als locoburgemeester. Als een wethouder in functie is als locoburgemeester vervult hij/zij ook bij crisisbeheersing de rol van burgemeester.

- **Vertegenwoordiging gemeenschappelijke regelingen**

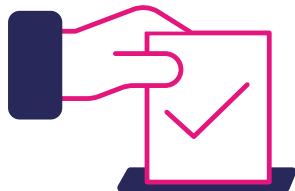
Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) moet het college uit zijn midden leden van het bestuur (in geval van een bedrijfsvoeringsorganisatie) of het algemeen bestuur aanwijzen. Betreft het een gemeenschappelijke regeling waar ook de raden aan deelnemen, dan moet de raad de leden van het algemeen bestuur aanwijzen, ook wanneer dat wethouders zijn.

Deze punten worden via een college- (en waar nodig raads-)voorstel aan het college (en de raad) voorgelegd.

Kennismaking van het nieuwe college met de ambtelijke organisatie

Voor een goede start van een nieuw college is een goed inwerk- en kennismakingsprogramma nodig. Dat programma is gericht op het college als geheel en de individuele portefeuillehouders, maar ook op de relatie met de ambtelijke organisatie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de volgende aspecten:

- Rol gemeentesecretaris en diens rol richting het college als geheel en richting de individuele wethouders.
- De beleidsmedewerkers op de belangrijke dossiers en anderen die aanschuiven in de portefeuillehoudersoverleggen om deze dossiers te bespreken.
Het is daarbij met name van belang om aandacht te hebben voor de omgangsvormen, de feedbackregels et cetera.
- Een gezamenlijke start van het college met de belangrijkste ambtelijke adviseurs in de vorm van heidagen en een training integriteitsbewustzijn, met aandacht voor de rol van de burgemeester om te zorgen voor college-eenheid.
- Jaarlijkse 'apk' van het college: hoe houd je elkaar scherp, hoe geef je de samenwerking blijvend aandacht, wat doe je als er tussentijds mensen wegvallen, etc.



Tot slot

Wij hopen u met deze handreiking handvatten te hebben gegeven om een soepele overgang 'van oud naar nieuw' te bewerkstelligen. Wij wensen u veel succes in deze bijzondere verkiezingstijd en kijken, net als u, uit naar 18 maart en de periode die daarop volgt!

Necker – Uw partner voor de gemeenteraadsverkiezingen



Op 18 maart gaan we naar de stembus voor de gemeenteraadsverkiezingen! Sinds 2006 is Necker er voor u. We kennen het lokaal bestuur en weten wat er nodig is om de verkiezingen voor te bereiden en het politieke proces te ondersteunen. Bekijk hieronder hoe wij u kunnen ondersteunen in aanloop naar, tijdens en na de verkiezingen.

- ▶ **Stemhulp MijnStem**
MijnStem is dé stemhulp voor lokale verkiezingen. Een stabiele, innovatieve en gebruiksvriendelijke tool die tot stand komt in een zorgvuldig proces met griffie en partijen. Met inzet van alle kennis en ervaring van de gemeentelijke context die Necker en Citisens in de afgelopen 20 jaar hebben opgebouwd.
- ▶ **Griffie-ondersteuning in verkiezingstijd**
Onze raadsadviseurs staan klaar om griffies en raden extra te ondersteunen in de drukke periode rondom de verkiezingen. Met kennis van het politieke proces, ervaring in de gemeentelijke context en een hands-on instelling.
- ▶ **Lijsttrekkersbijeenkomst formatieproces**
Een vooruitblik op het formatieproces kan helpen om dat proces voorspelbaar en zorgvuldig te laten verlopen. Tijdens deze bijeenkomst informeren we de gemeenteraad of de lijsttrekkers samen met u over de inrichting van dit proces en maken we specifieke afspraken in een formatieprotocol.
- ▶ **Binnenskamers: voorbereid formeren**
Ons boek *Binnenskamers* is er voor iedereen die betrokken is bij het formatieproces. In heldere taal en met voorbeelden, tips en anekdotes krijgt de lezer een goed beeld van het formatieproces. Inclusief de valkuilen, voetangels en berenklemmen die op de loer liggen.
- ▶ **Introductieprogramma nieuwe raad**
Wij denken mee over de inrichting van uw introductieprogramma en verzorgen inhoudelijke sessies die aansluiten bij de ontwikkeldoelen van uw raad. Van rollen & instrumenten tot AI en van integriteit tot financiën.
- ▶ **Ik Raadslid, vijfde herziene editie**
Dit volledig vernieuwde handboek helpt raadsleden bij het vervullen van hun rol. Met basiskennis, praktijkvoorbeelden en informatie over recente ontwikkelingen en relevante wet- en regelgeving.
- ▶ **Risicoanalyses integriteit (voor kandidaat-wethouders)**
De afgelopen jaren is de risicoanalyse een vaste stap geworden in een zorgvuldige start van de nieuwe bestuursperiode. In 2022 kozen ruim 100 gemeenten voor Necker als partner voor de risicoanalyses van hun kandidaat-wethouders.
- ▶ **Risicoscan raadsleden**
Waar een risicoanalyse voor kandidaat-wethouders een vast onderdeel van de benoeming is, blijft de aandacht voor integriteit bij raadsleden soms achter. De risicoscan voor raadsleden geeft inzicht in mogelijke integriteitsdilemma's en -risico's én vormt de opening van het gesprek over integriteit gedurende vier jaar raadslidmaatschap.

www.necker.nl/gemeenteraadsverkiezingen



Pieter Overeem
06-19189181
pieter@necker.nl



Job van Meijeren
06-26126173
job@necker.nl



Christan Schut
06-30229212
christan@necker.nl