

## **Advies verkenners inzake het coalitieconflict Arnhem**

dd: 2 september 2019

## *Verantwoording*

Geachte fractievoorzitters,

Eind juni zijn wij beiden, na een verzoek van uw raad, gevraagd te adviseren over mogelijke vervolgstappen na de ontstane coalitiebreuk in Arnhem. Om daar toe in staat te zijn en om de situatie beter te kunnen duiden hebben wij gesprekken gevoerd met alle partijen uit de raad, het college, de burgemeester en andere betrokkenen. Aan het begin het reces werd ons duidelijk dat er geen eenvoudige oplossing voor handen was en dat afronding van ons advies meer tijd zou vergen. Vanaf 19 augustus hebben wij onze werkzaamheden hervat en hebben er opnieuw gesprekken plaatsgevonden met partijen die tot voor kort in de coalitie samenwerkten. Dat heeft geleid tot het voorliggende advies. Het is nu aan partijen uit de gemeenteraad om met onze conclusies aan de slag te gaan. Wij beschouwen onze opdracht dan ook als afgerond.

Arnhem en de Arnhemmers verdienen een stabiel bestuur dat daadkrachtig werkt aan de opgaven waar de stad voor staat en dat zich niet verliest in politieke spelletjes. Wij roepen alle partijen dan ook met klem op hun verantwoordelijkheid te nemen om gezamenlijk een nieuwe start te maken en te werken aan een cultuur van samenwerking en vertrouwen. De huidige impasse is niet houdbaar en moet worden doorbroken. Wij hopen dat dit advies daar aanknopingspunten voor biedt. De fracties zijn nu aan zet.

Wij willen dank uitspreken aan alle partijen in de gemeenteraad voor de open houding in de gesprekken en het in ons gestelde vertrouwen. Grote dank gaat uit naar griffier Jozef Kersten die ons geweldig heeft ondersteund.

Vanzelfsprekend zijn wij bereid onze bevindingen toe te lichten.

Jan Markink & Rutger Groot Wassink

## *Bevindingen*

Ongeveer een jaar na de installatie van het college in de gemeente Arnhem is door twee van de vier coalitiepartijen de samenwerking in de coalitie opgezegd. De coalitie bestond uit: GroenLinks, VVD, D66 en PvdA. Op vrijdag 21 juni hebben GroenLinks en de PvdA aangegeven dat er geen basis meer was om met de twee andere coalitiepartijen (VVD en D66) de samenwerking in de coalitie te continueren. Het college is overigens aangebleven en de wethouders hebben hun werkzaamheden tot op heden voortgezet. Het moge duidelijk zijn dat dit een onwenselijke en onwerkbaar situatie is die een zeer korte houdbaarheid heeft.

Na de gesprekken is het de verkenner duidelijk geworden dat het ontstane conflict geen eenvoudig te ontwarren knoop is. Verschillende factoren hebben aan de totstandkoming en escalatie van het conflict bijgedragen. Deze factoren hebben dusdanig op elkaar ingewerkt en elkaar versterkt dat er geen eenduidige of eenvoudige oplossing voor de ontstane situatie is. Een oplossing kan alleen bestendig zijn als bij alle partijen de bereidheid bestaat langs verschillende lijnen op een fundamenteel andere manier te gaan werken.

In het persbericht waarin de samenwerking door twee der partijen werd opgezegd zijn inhoudelijke verschillen van mening betreffende de perspectiefnota als reden voor de breuk aangevoerd. Met name de invulling van noodzakelijke bezuinigingen en de weerslag op het zorgdomein waren voor twee van de vier partijen niet te dragen. Naar de stellige overtuiging van de verkenner liggen de oorzaken voor de breuk echter dieper. Het inhoudelijke twistpunt is legitiem maar de breuk komt voort uit dieperliggende oorzaken.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste factoren die gezonde, professionele samenwerking in de coalitie hebben bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt.

### Politiek bestuurlijke context

In oktober 2017 verscheen het rapport van hoogleraar Bestuurskunde Paul Frissen over de verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen in Arnhem. Geconstateerd moet worden dat het rapport niet tot verbeterde verhoudingen heeft geleid. In de raad heerst volgens velen een harde, onveilige, gepolariseerde cultuur waar het beschadigen van een politieke opponent belangrijker lijkt dan inhoudelijke samenwerking. Ook sommige coalitiepartijen lijken zich hier niet altijd los van te kunnen maken en voeren vanuit de raad oppositie tegen het college. De moeizame samenwerking tussen partijen in de gemeenteraad is naar onze overtuiging een punt van zorg dat alle raadsfracties zich zeer zouden moeten aantrekken.

### Samenwerking in de coalitie

De samenwerking binnen het college wordt door alle collegeleden als goed en prettig ervaren. Echter is door de verschillende coalitiefracties vanaf de start onvoldoende samengewerkt en structureel te weinig in de relatie (onderling, tussen fracties en college) geïnvesteerd. In de fracties en college zijn te weinig mechanismen om bij mogelijke politieke tegenstellingen bijtijds bij te sturen en het algemeen belang niet uit het oog te verliezen. Het ontbreken van een gezamenlijk beeld van verwachtingen ten opzichte van elkaar en elementaire afspraken om een ordentelijke samenwerking te vergemakkelijken helpt dan niet. Regie wordt een ander moeilijk gegund en te weinig genomen.

De verhoudingen zijn in de loop van het eerste jaar verhard en verkild. Dat partijen een andere uiteenlopende opvatting te hebben over wat het betekent om in een coalitie samen te werken heeft daar sterk aan bijgedragen. Sommige partijen zoeken een intensieve samenwerking met een duidelijk gedefinieerde gezamenlijkheid waar anderen een lossere verband lijken te prefereren. Ook de mate waarin vastgehouden wordt aan de letter van het coalitieakkoord of dat in de geest moet worden gehandeld draagt bij aan reeds bestaande tegenstellingen. Er is te weinig bereidheid om, bijvoorbeeld bij gezamenlijke constatering dat afspraken uit het coalitieakkoord aangepast moeten worden, fractiestandpunten ter discussie te stellen. In algemene zin constateren we dat de fracties elkaar weinig gunnen hetgeen ook leidt tot weinig bereidheid het compromis van de ander te zien.

#### Inhoudelijke knelpunten

Door twee partijen wordt een zekere disbalans in het coalitieakkoord ervaren die zich pregnant uit in de omgang met financiële tegenvallers. Ook ten aanzien van de perspectiefnota liggen er thans inhoudelijke tegenstellingen op tafel maar wij zijn de mening toe gedaan dat deze inhoudelijke knelpunten oplosbaar zijn. Inhoud staat continuering van de samenwerking niet in de weg.

#### Mogelijke oplossingen

Uit onze gesprekken en uit uitingen in de media blijkt dat er onder oppositiepartijen op dit moment weinig enthousiasme om mee te werken aan de vorming van een nieuwe coalitie. Dat een aanvulling van twee partijen noodzakelijk is bemoeilijkt dat. Als reden voor het weinige enthousiasme wordt aangegeven dat lijmen het meest voor de hand ligt. Nadrukkelijk wordt de bestaande negatieve cultuur ook als factor genoemd.

Variaties als een minderheidscoalitie, raadsakkoord of een regenboogcoalitie klinken leuk maar zullen in de praktijk naar onze stellige overtuiging zonder aanpassing van de raadsbrede politiek-bestuurlijke context de verhoudingen eerder doen verslechteren dan dat het tot een stabiel bestuur leidt en politiek bloedvergieten tot gevolg hebben.

De afwezigheid van een reëel alternatief en het gegeven dat de gebroken coalitie gezien de verkiezingsuitslag en de programmatische balans de meest logische combinatie is maakt dat een lijmpoging op dit moment de grootste kans lijkt te bieden op een stabiel stadsbestuur. Daarbij moet wel worden aangetekend dat elke oplossing moeilijk, zo niet zinloos is, zolang er niet iets structureels verandert in de raad maar vooral in de relatie tussen de coalitiefracties. Een lijmpoging kan volgens ons alleen zinvol zijn als partijen laten zien er echt voor te willen gaan. Een paar afspraken op papier zijn niet genoeg. Er is een doorbraak in gedrag, houding en posities noodzakelijk.

## Conclusies en advies

- Inhoudelijke knelpunten zijn niet het struikelblok voor continuering van de samenwerking. De acute inhoudelijke tegenstellingen en de door sommige partijen ervaren disbalans in het coalitieakkoord lijkt relatief makkelijk op te lossen;
- Hoofdprobleem in de coalitiebreuk is de verstoorde verhoudingen tussen (sommige) fractievoorzitters en fracties van de coalitiepartijen en tussen sommige fractievoorzitters en collegeleden. Op college-niveau doen verstoorde verhoudingen zich niet voor en is er solide basis voor continuering van de samenwerking;
- Naast het proberen te lijmen van de breuk zijn er op dit moment eigenlijk geen andere opties om tot een stabiel stadsbestuur te komen;
- Voorwaarde voor het slagen van een lijmpoging is, naast een korte inhoudelijke heronderhandeling, een fundamentele, structurele gedragsverandering in de manier waarop de coalitiefracties samenwerken met elkaar en met het college;
- De twee fractievoorzitters van de grootste coalitiefracties moeten gezamenlijk de lead nemen om tot een goede samenwerking te komen, zij kunnen ook gezien worden als "tussen" formateurs;
- De gezamenlijkheid van de coalitie moet opnieuw worden gedefinieerd, genormeerd en geformaliseerd;
- Externe ondersteuning om werkbare verhoudingen te herstellen en te verduurzamen is onontbeerlijk;
- De gemeente Arnhem en haar inwoners hebben recht op een stabiel en slagvaardig bestuur en raad. Neem uw verantwoordelijkheid!