

Patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

Paul Frissen

Martin Schulz

Nancy Chin-A-Fat

Bram van Vulpen

Ilsa de Jong

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

prof. dr. Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en is tevens hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

dr. Martin Schulz is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

drs. Nancy Chin-A-Fat is als manager van de NSOB Denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Bram van Vulpen MSc is als leermanager en onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar bestuur.

Ilsa de Jong MSc is als leermanager en onderzoeker verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar bestuur.

Patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud

Paul Frissen

Martin Schulz

Nancy Chin-A-Fat

Bram van Vulpen

Ilsa de Jong

2017

ISBN 978-90-75297-62-1

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Politiek is politiek als er politiek op staat	6
1.1 Het politieke van bestuurscultuur	6
1.2 Tragiëk van goede bedoelingen	9
1.3 Een spiegel voor de Arnhemse politiek	11
2 Patronen van politiek	14
2.1 De stad als project	14
2.2 Politieke mores	17
2.3 Dualisme als regulerende mythe	22
2.4 De raad als institutie	28
3 Patronen doorbreken: spiegel en handreiking	32
3.1 Von Münchhausen en de politiek	32
3.2 Handreiking	35
Eindnoten	40

Samenvatting

Politiek is altijd strijd en conflict. Politiek gaat over al die zaken waar we (hartgrondig) over van mening verschillen. Om beslissingen te nemen is daarom machtsvorming nodig. Strijd, conflict en macht zijn de essentie van politiek. Dat is in Arnhem niet anders.

Politici en bestuurders hebben verschillende opvattingen, ook over manieren van omgaan met elkaar. In de politiek zijn er dus altijd cultuurverschillen. De een ziet een stevig debat, de ander ervaart een heftige woordenwisseling, weer een ander voelt zich geschoffeerd en geïntimideerd. Ook dat is in Arnhem niet anders.

Toch lijkt er in Arnhem meer aan de hand. Twee collegebreuken en vier afgetreden wethouders in één bestuursperiode: dat wijst op een negatieve bestuurscultuur die de stad en zijn bestuur schade berokkent en het vertrouwen in de politiek aantast. De gemeenteraad heeft daarom in een unaniem aangenomen motie gevraagd om een onderzoek.

De Nederlandse School voor Openbaar bestuur heeft dit onderzoek verricht op basis van de volgende uitgangspunten:

- De cultuur van een politieke gemeenschap is altijd meervoudig. Het gaat om uiteenlopende percepties en verschillende waarheden. Er is geen objectief vaststelbare cultuur. Als velen de cultuur als negatief ervaren, is de schuldvraag zelden simpel te beantwoorden.
- In een democratie zijn strijd en conflict gestileerd: de campagne, het debat, de verkiezing, de meerderheidsvormig, het compromis, de coalitie en de oppositie. Vijanden worden tegenstanders, tegenstanders van tijd tot tijd bondgenoten.
- Hoe goed de bedoelingen van politici ook zijn, dat ontslaat hen nooit van de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van het eigen gedrag. Wie al te vaak intimideert en schoffeert, krenkt niet alleen personen, maar beschadigt vooral de politiek als institutie. Dat tast de legitimiteit aan.
- De politiek kan alleen zelf de bestuurscultuur veranderen. De politiek bepaalt wat politiek is en dus ook de omgangsvormen, de mores, het fatsoen, de grenzen. Onderzoek kan niet meer dan een spiegel bieden die hopelijk tot reflectie leidt.

Het onderzoek heeft vier patronen van politiek in de Arnhemse bestuurscultuur laten zien. Deze patronen vormen een logica die iedereen in de greep lijkt te houden.

De stad als project

Veel gemeentebesturen, zo ook dat van Arnhem, zien de stad als een project. Daarbij past een cultuur van volhouden en doorgaan, van doelen die de middelen heiligen, van altijd gelijk hebben, van voldongen feiten, van 'straatvechten'.

Politieke mores

Beledigingen en grof taalgebruik, intimidatie en schofferen passen niet in de pluriforme cultuur van de Nederlandse politiek. Die cultuur is in Arnhem in het ongereede geraakt. Er zijn weinig zelfcorrigerende mechanismen die hierop een rem vormen. Dat is weinig professioneel, maar vooral ook schadelijk voor de politiek.

Dualisme als regulerende mythe

Een mythe is altijd voor een deel waar en voor een deel een verhulling van andere praktijken. Dat geldt zeker voor het dualisme in Arnhem. Zeker, er is dualisme tussen gemeenteraad en college, zoals het 'hoort'. Maar in de ervaring is er vooral dualisme jegens de oppositie en veel minder tussen college en coalitie. Daarbinnen is er een machtsblok van de twee grootste partijen, waarbij wethouders de toon aangeven.

De raad als institutie

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan. Ook de burgemeester heeft een eigen bestuurlijke rol. In Arnhem lijkt echter het college, en meer nog de wethouders, centraal te staan. Van veel gevoel voor macht en tegenmacht is geen sprake. De raad definieert zichzelf vooral tegenover het college en heeft geen duidelijke, eigen identiteit. Aan de burgemeester werd slechts een beperkte rol toegekend.

Om deze patronen te doorbreken moeten deze bevindingen vooral als een spiegel voor reflectie worden benut. Dan is een bestuurscultuur in meervoud te zien. Maar ook een bestuurscultuur met een dwingende en vaak negatieve logica. Doorzettingsmacht wordt dan schofferen en intimideren. Een wethoudersbestuur levert dan een verzwakking van tegenmachten op en een bleke identiteit van de raad als zelfstandige institutie. De uitoefening van macht is altijd spelen met vuur, ook lokaal. Democratie berust op het diepe besef dat de meerderheid die regeert moet weten

dat ze straks weer een minderheid zal zijn. Democratie is zoeken naar een evenwicht tussen effectiviteit, representativiteit en legitimiteit. Raad en college zijn nu zelf aan zet, als de spreekwoordelijke Baron van Münchhausen die zich aan de eigen haren uit het moeras weet op te trekken. De onderzoekers doen daarvoor de volgende handreikingen:

Besteed regelmatig en ruim aandacht aan de institutionele rol van de gemeenteraad

Het is zinvol bestaande structuren en procedures hierop na te lopen. De raad kan meer initiatief tonen in agendering en kaderstelling. Het debat in de raad kan meer onderling en minder exclusief met het college worden gevoerd.

Hanteer een minder rigide opvatting van dualisme

Dualisme staat niet gelijk aan niet communiceren. In een stelsel van minderheden moet veel en vaak worden gezocht naar draagvlak en representativiteit. Smalle meerderheden en dichtgetimmerde collegeakkoorden helpen daarbij niet.

Geef vorm aan een uitgebreider stelsel van ‘checks and balances’

Tegen de negatieve aspecten van de Arnhemse bestuurscultuur is het zelf organiseren van tegenkrachten, van ‘hindermacht’ een verstandige remedie. Politiek kan niet zonder zelfcorrigerende mechanismen – een stevige rekenkamer, een vicevoorzitter uit de oppositie, meer zichtbaarheid van ambtelijke adviezen. Ook maatschappelijke organisaties kunnen een veel steviger rol krijgen in het bestuur van de stad.

Erken de cruciale rol van de burgemeester

Er is nu een unieke mogelijkheid om de nieuwe burgemeester een betekenisvolle rol te geven en vooral ook te laten nemen in het bewaken van de politieke mores. Die mores bepaalt de politiek zelf, maar kunnen niet zonder begrenzing. Het burgemeesterschap heeft een grote symbolische kwaliteit die democratische politiek hard nodig heeft.

Maak het politieke minder persoonlijk

Op het scherpst van de snede strijden en debatteren kan en moet zonder intimideren en schofferen. Intelligentie en kennis strekken vooral tot bescheidenheid. Van dominante persoonlijkheden valt in de politiek prudentie te verwachten. Wie de samenleving normen voorhoudt, moet zich zelf daaraan houden. De macht schept de verplichting tot maatvoering, respect voor pluriformiteit en zelfbinding.

1

Politiek is politiek als er politiek op staat

1.1 Het politieke van bestuurscultuur

In oktober 2015 neemt GroenLinks in de gemeente Arnhem het besluit uit het college van B&W te stappen. De directe aanleiding hiervoor is dat er geen overeenstemming kan worden gevonden over het aantal woningen dat in Stadsblokken-Meinerswijk zal worden gebouwd. De GroenLinks-wethouder op dit dossier is vanwege persoonlijke omstandigheden plots opgestapt, waarna zonder hem door de coalitiepartijen wordt heronderhandeld over het aantal woningen. De coalitiepartijen D66, SP en CDA blijven aan en vinden in de ChristenUnie een nieuwe coalitiegenoot. Anderhalf jaar later – op 19 juni 2017 – maakt ook de ChristenUnie bekend dat zij per direct uit het college van B&W stapt, met als gevolg dat er een minderheidscollege van D66 (8), SP (8) en CDA (3) overblijft. De ChristenUnie laat in een persbericht weten dat zij een gebrek aan constructieve samenwerking ervaart en het vertrouwen in vooral D66 en SP kwijt is. De reden voor de breuk is vooral gelegen in de discussie over de Arnhemse tippelzone, ook wel de ‘Zorgzone’ genoemd.

Met twee coalitiebreuken in twee jaar tijd vindt de oppositie dat deze wisselingen de stad schade toebrengen. De oppositie dient daarom op 10 juli 2017 een motie in voor een onderzoek naar de bestuurscultuur – zij heeft op dat moment de meerderheid in de raad. De motie “Onderzoek naar bestuurscultuur” constateert dat “er geen sprake is van een stabiel stadsbestuur” en dat “het stadsbestuur bezig moet zijn met Arnhem en de Arnhemmers”. De Raad is van mening dat “de vele coalitiewisselingen en vertrekkende bestuurders Arnhem schaden. Het kost bij elk vertrek tijd om weer orde op zaken te stellen, het beschadigt de reputatie en het schaadt het vertrouwen in de politiek”. Er is daarom een “kort en stevig onderzoek” nodig naar de Arnhemse *bestuurscultuur*, waarna de Raad “met goede handvatten weer alle energie kan steken in de stad”.¹

De motie wordt unaniem aangenomen – over de grenzen van coalitie en oppositie heen. Ook het college van B&W omarmt de motie.²

Bestuurscultuur is een lastig te operationaliseren begrip. Het kan bijvoorbeeld betrekking hebben op waarden en normen, op gedrag en stijl en op patronen van zingeving.³ Van cultuur bestaan honderden, zo niet duizenden definities – er zijn bibliotheken over volgeschreven. Iedereen heeft in concrete bestuurlijke praktijken wel een beeld van de bestuurscultuur, maar die beelden lopen vaak uiteen en zijn, in tijden en situaties van crisis, meestal negatief geladen. Dat valt met onderzoek doorgaans goed in beeld te brengen. De cultuur kan worden beschreven, maar de resultaten bevestigen vooral wederzijdse percepties en daarmee de vooroordelen. Ze bieden niet vanzelf ook oplossingsrichtingen. Bovendien kan bestuurscultuur betrekking hebben op verschillende relatiepatronen en processen in een gemeente en tussen de gemeente en burgers en maatschappelijke partijen.

Bestuurscultuur is echter altijd in de eerste plaats te situeren in de boezem van de politiek, in de omgang van politieke actoren met elkaar: van raadsleden onderling, van raads- en collegeleden in relatie tot elkaar, van coalitie en oppositie in het gezamenlijke spel. Deze relaties hebben dan weer uitwerking op het gemeentelijk apparaat en op de relaties met de stad. Onderzoek naar bestuurscultuur is dus per definitie politiek, omdat het zich dient te richten op de verhoudingen in de politiek-bestuurlijke gemeenschap. Een dergelijk onderzoek is dus een politieke interventie. Niet van de kant van de onderzoekers, maar door het politieke initiatief ertoe, door de duiding ervan door de politiek-bestuurlijke gemeenschap en door de acties die er al dan niet op volgen.

Voor ‘normale’ organisaties is een negatieve cultuur problematisch, omdat deze uiteindelijk de effectiviteit van het functioneren aantast en daarmee het voortbestaan. Personele, procesmatige en structurele ingrepen zijn echter mogelijk: vervanging van de top, een nieuwe governance-structuur, een fusie, nieuwe werkprocessen en opleiding en training. En dan nog is het resultaat hoogst onzeker. Verschillende culturen samenbrengen is helemaal problematisch. We verwijzen gemakshalve naar het nieuws over de samenwerking tussen grote bedrijven als KLM en Air France.

Politiek en bestuur zijn echter een bijzonder domein, ook of juist als het om cultuur gaat. De cultuur van politiek bestaat altijd uit *strijd en conflict*. Strijd en conflict zijn immers de kern van het politieke. In alle samenlevingen is dat het bijzondere karakter van het politieke domein: het gaat over al die zaken waar we (hartgrondig) over van mening verschillen en waar-

voor machtsvorming nodig is om tot een uitkomst te komen. Elke politicus, elke politieke stroming wil zijn of haar idealen realiseren. Dat heeft natuurlijk bijzondere gevolgen voor de cultuur van het politieke domein. Strijd en conflict zijn niet de uitzondering, maar de basispatronen – de default option in programmeertaal.

Cultuurverschillen zijn dus per definitie in het politieke domein aanwezig en er bestaat niet zoiets als één cultuur. Wel kan worden gesteld dat de specifieke vormen van strijd en conflict – bijvoorbeeld het taalgebruik en de wederzijdse bejegening in debat en vergadering – de cultuur van een politiek-bestuurlijke gemeenschap kunnen bepalen. Net zoals een lange geschiedenis van stevige politieke strijd en machtsvorming op het scherpst van de snede een politiek-bestuurlijke gemeenschap in de greep kunnen hebben. Iedereen kent wel de verhalen over gemeenten met een ‘harde’ politieke cultuur. Dat zijn verhalen die soms langer blijven bestaan dan de feitelijk ervaren politieke cultuur. Wat blijft is dat de gedeelde cultuur door betrokkenen verschillend wordt beleefd: bestuurscultuur in meervoud. Precies daarvan proberen wij in deze verkenning een spiegel te geven.

In een democratie erkennen we dat strijd en conflict eigen zijn aan politiek. We hebben vormen gevonden om strijd en conflict te stileren. Dat zijn: de campagne, het debat, de verkiezing, meerderheidsvorming, compromissen en coalities. In een democratie worden *vijanden* tot *tegenstanders* gemaakt en kunnen tegenstanders *bondgenoten* worden.

In het compromis blijft het respect voor het verschil bestaan. Tenminste, dat is de idee. Wanneer politieke actoren de bestuurscultuur echter als problematisch, als negatief (beginnen te) ervaren, zijn bondgenoten al snel tegenstanders of zelfs vijanden, die ook zo worden bejegend. Dit is geen woordenspel. Politiek gedrag is niet neutraal, maar altijd afhankelijk van wederzijdse percepties. Als een relatie op een specifieke manier wordt opgevat, heeft dat reële consequenties voor het handelen. In de politiek zijn woorden maar al te vaak ook daden. In de taal toont zich een stijl; en de stijl is ook steeds gedrag. Wie voetbal oorlog noemt, zal een overtreding vaak opvatten als een professionele handeling. Een vijand willen we *vernietigen*, van een tegenstander willen we *winnen*, met bondgenoten *werken we samen*. Met vijanden voeren we *oorlog*, met tegenstanders *spelen we een spel*, met bondgenoten hebben we een *alliantie* die voor alle betrokken partijen van voordeel is. Soms zijn bondgenootschappen gebaseerd op een ver doorgevoerde en soms afgedwongen loyaliteit: dan is er een welhaast

ijzeren verbond. Bondgenootschappen vallen niet per definitie samen met coalities, en tegenstanders zijn niet automatisch te herleiden tot de twee kampen van oppositie en coalitie. In de praktijk zien we het vaak wel zo en trekken we scherpe scheidslijnen, maar naar de aard van politiek hoeft dat niet zo te zijn. Het bondgenootschap bijvoorbeeld is iets dat bestaat over de grenzen van coalitie en oppositie heen – het heeft er welbeschouwd niks mee te maken. Het gaat om een grondhouding voor alle politieke actoren in de wijze waarop zij elkaar percipiëren en met elkaar omgaan. In onderstaand schema geven we dat weer door centrale woorden van elk van de drie verhoudingen te benoemen. Afhankelijk van de aard van de verhouding die politieke actoren ervaren gebruiken ze ook andere woorden in hun betrekkingen – waarbij in hetzelfde politieke gremium verschillende actoren ook verschillende interpretaties van de verhoudingen kunnen hebben.

Vijanden	Tegenstanders	Bondgenoten
Vernietigen, kapot maken, bespioneren, aanvallen, verdedigen, de strijd aangaan, de arena betreden, vechten.	Winnen, verslaan, het spel spelen, spelregels afspreken, nieuwe ronde - nieuwe kansen, winst-verlies rekening.	Samenwerken, allianties aangaan, onderhandelen, iedere partij erbij betrekken, geven en nemen, gunnen en gegund krijgen.

Een politiek die iets wil doen aan *bestuurscultuur* beoogt daarmee in essentie de kern van zichzelf te veranderen, namelijk de manier waarop strijd en conflict plaats hebben. En dat is naar ons idee precies wat de motie in Arnhem beoogt te doen: de wijze waarop strijd en conflict worden uitgedragen beschrijven, analyseren en beschouwen om op basis daarvan de politieke actoren handvatten te bieden voor de toekomstige stilering van politiek.

1.2 Tragiek van goede bedoelingen

Politiek heeft geen ‘hogere instantie’ dan zichzelf. Natuurlijk, voor sommigen zijn er idealen, voor anderen geloofsovertuigingen, die leidend zijn, maar in onze democratische rechtsstaat is de politiek de eerste en de laatste instantie. Wat de grenzen van politieke besluitvorming zijn, wordt in de politieke besluitvorming zelf bepaald. Hoe de politiek omgaat met meerderheid en minderheid bepaalt de politiek zelf. Wat politiek is, kan de politiek alleen zelf beantwoorden. Het is aan de *politiek te bepalen wat politiek is*.

Dit maakt politiek bijzonder. Politiek is het hoogste gezag dat er in Nederland bestaat, op lokaal, provinciaal en landelijk niveau. Daarbij gelden twee belangrijke begrenzings: de rechtsstaat en de democratie. De eerste maakt dat politieke besluitvorming uiteindelijk de vorm van wet en recht moet krijgen en dat wet en recht de politiek ook grenzen opleggen en aan de burger vrijheid en bescherming bieden. De onafhankelijke rechter is daarin cruciaal. De andere begrenzing is die van de democratie. Het volk kiest vertegenwoordigers, die op hun beurt de bestuurders kiezen en controleren. Machtsuitoefening is per definitie tijdelijk. Politiek verantwoordt zich eens per vier jaar of tussentijds aan de kiezer – die daarmee voor de komende vier jaar het politieke optreden delegeert en legitimeert.

De politiek drukt zelf het stempel waarmee ze bepaalt dat iets politiek is. Dit maakt politiek in potentie grenzeloos. Juist dat schept bijzondere verplichtingen. Wie deze macht uitoefent moet steeds op zoek naar tegenmacht. Wie deze macht uitoefent moet weten dat niet hij of zij het ambt draagt, maar dat het ambt hem of haar draagt. De drager kan aan het ambt weliswaar prestige ontlene, maar het ambt staat centraal en niet de persoon die het bekleedt. Eerbied en waardigheid zijn verbonden met het ambt en ambtelijke loyaliteit bestaat ook alleen jegens het ambt en niet jegens de persoon. Ambtsdragers doen er dan ook goed aan zich bewust te zijn dat het ambt ouder is dan zichzelf – letterlijk – en ook nog lang zal bestaan nadat zij eruit vertrokken zijn. Het ambt handelt, niet de persoon.

Alle handelingen van politici, of het nu een vertegenwoordiger of een bestuurder is, staan dus altijd in het perspectief van de betekenis van die handelingen voor het functioneren en de legitimiteit van de politieke institutie. Politiek gedrag kan altijd worden beoordeeld naar zijn gevolgen, niet alleen voor de samenleving, maar ook altijd voor de politiek zelf. Politiek gedrag kan de institutie in een kwaad daglicht stellen of erger nog: ondermijnen. Wie gekozen is, heeft daarmee als vanzelf een legitieme positie: hij of zij vertegenwoordigt burgers, ook een bestuurder die wordt gekozen door de vertegenwoordigers van die burgers. Alle politieke actoren dragen daarom een bijzondere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de politiek als institutie. Een gebrekkige invulling van die verantwoordelijkheid heeft als mogelijk risico dat de legitimiteit van politiek aan erosie onderhevig raakt.

Nu zullen politieke actoren uiterst zelden *bewust* gedragingen vertonen die de politieke institutie schaden. Niemand staat 's ochtends op met de vraag

hoe hij vandaag de democratie eens zal uithollen of de politieke institutie eens zal beschadigen. Dat kan in de praktijk echter wel onbedoeld gevolg zijn van ongetwijfeld goed bedoeld gedrag, hoe kwaad het ook kan worden beleefd of geïnterpreteerd. Of iemand het goed bedoelt, is daarom wel psychologisch, maar zelden politiek relevant. Bij een als negatief ervaren bestuurscultuur zijn de bedoelingen doorgaans niet kwaad. Schadelijke gevolgen zijn juist het onbedoelde gevolg van goed bedoeld gedrag. Het gaat om een *tragiek van goede bedoelingen*, eerder dan om moedwillige kwade actie. Vaak is dat het gevolg van het ontbreken van voldoende remmende tegenkrachten (checks and balances). Als gedrag onbedoeld grenzen overschrijdt is er in politieke, niet in psychologische, zin sprake van ongeremd gedrag. Dat vraagt om voortdurende reflectie.

1.3 Een spiegel voor de Arnhemse politiek

Aan zo'n reflectie bedoelen wij een bijdrage te leveren. We spreken dan ook het liefst van een verkenning die de lezer een *spiegel* aanbiedt. Natuurlijk zien we in de spiegel altijd een spiegelbeeld, en nooit de 'hele waarheid'. We bezien de bestuurscultuur van de gemeente Arnhem door na te gaan waar in die bestuurscultuur gedragingen zitten van politieke actoren die kenmerkend zijn voor de bestuurscultuur en na te gaan hoe – ondanks alle goede bedoelingen en intenties – die gedragingen toch leiden tot beschadiging van de politiek als institutie. In deze verkenning spreken we dan van *patronen van politiek*. We bedoelen daarmee een set van gedragingen van politieke actoren, die ongetwijfeld bedoeld zijn om een bepaald positief effect te sorteren in het belang van de stad, maar die onbedoeld ook het effect hebben dat de politiek als institutie beschadigd raakt. Naar ons idee zijn het dergelijke gedragingen en hun effecten die centraal zouden moeten staan in het gesprek tussen politieke actoren die op de bestuurscultuur willen reflecteren.

Wij zijn op zoek gegaan naar percepties, die per definitie meervoudig zijn. We schetsen beelden en verhaallijnen, waarin actoren en percepties naast elkaar bestaan, verschillende waarden en waarheden worden ervaren en gearticuleerd. Vooral ook zal zichtbaar worden hoe actoren in de eigen beeldvorming en verhalen volharden en de daaruit voortvloeiende bestuurscultuur in meervoud de actoren weer stuurt in hun gedrag. Daarin zijn de feiten ook alleen feiten omdat de politiek ze feiten noemt. Dat mag teleurstellend zijn voor wie waarheidsvinding verwacht of een schuld-vraag beantwoord wil zien, maar een objectief vaststelbare bestuurscultuur bestaat nu eenmaal niet en de schuld-vraag is primair een politieke

vraag en die ligt op een ander bord, namelijk dat van de politiek. Die zal zelf moeten bepalen of het stellen en beantwoorden van deze vraag bijdraagt aan een verandering van de bestuurscultuur.

Ten behoeve van deze verkenning hebben we verschillende onderzoeks-werkzaamheden verricht binnen de gemeente Arnhem. Om een eerste zicht te krijgen op politieke gedragingen hebben we twee recente gebeurtenissen nader onderzocht: de coalitiebreuk naar aanleiding van de Zorgzone en de bezuinigingen op de Rekenkamer. Van beide casus hebben we een casusbeschrijving gemaakt op basis van documenten die ons door de begeleidingscommissie ter beschikking zijn gesteld. De casusbeschrijvingen zijn daarna toegezonden aan een door ons gemaakte selectie van gesprekspartners om nader te spreken over gedragingen van politieke actoren in de beide dossiers. De beide casus waren slechts bedoeld als startpunt voor een gesprek over de Arnhemse bestuurscultuur. Ze vormen geen begrenzing of focus van het onderzoekdomein. In de gesprekken is veel breder en dieper over de bestuurscultuur gesproken dan alleen de beide casus.

We hebben vervolgens 24 individuele gesprekken gevoerd met (voormalige) wethouders uit deze bestuursperiode, (voormalige) burgemeesters, fractievoorzitters, de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Daarnaast zijn drie groepsgesprekken gevoerd, twee met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en een met enkele stedelijke partners. Raadsleden is de mogelijkheid geboden schriftelijk een zienswijze kenbaar te maken. In overleg met de begeleidingscommissie hebben we afgezien van het voeren van gesprekken met bestuurders van regiogemeenten en de provincie. Op deze manier staan de percepties binnen de gemeente en de stad Arnhem centraal.

Aan alle gesprekspartners is strikte vertrouwelijkheid toegezegd. Er bestaan geen gespreksverslagen van deze gesprekken. De voor ons eigen gebruik gemaakte aantekeningen van de gesprekken zijn niet openbaar. Om toch ook de kleur en vooral de taal van Arnhem te laten doorkomen in deze verkenning werken we op verschillende plekken met anonieme citaten uit de gesprekken en de ons toegezonden zienswijzen.

Wij willen de lezer patronen van politiek laten zien. Daarin is altijd sprake van verschillende logica's, van gedrag met keerzijdes, van onbedoelde effecten van doorgaans goed bedoeld of in ieder geval niet moedwillig

kwaad bedoeld gedrag. De gezamenlijkheid van dat gedrag is bepalend voor de bestuurscultuur, die ook altijd een geschiedenis heeft en is verankerd in procedures en structuren. Deze verkenning houdt – zoals het cliché wil – een spiegel voor. Dat moet aanleiding zijn tot reflectie door raad en college. De bestuurscultuur is een cultuur in meervoud. Voor de politieke institutie zijn raad en college gezamenlijk verantwoordelijk. Dat vergt regelmatige reflectie en onderhoud. Daarvoor zullen we enkele suggesties doen – als handreiking.

2 Patronen van politiek

2.1 De stad als project

Nederland kent een lange traditie van het wethouderssocialisme (denk aan Wibaut), nu ook wel wethoudersbestuur geheten. In de jaren zeventig van de vorige eeuw moest het afspiegelingscollege, waarin zo veel mogelijk partijen waren vertegenwoordigd, worden vervangen door het meerderheidscollege op smalle(re) basis – vaak van (overwegend) linkse of progressieve signatuur. Politisering van de lokale politiek was het motief, polarisatie de bijbehorende stijl. Vaak was er één dominante partij. Tegenwoordig is er in weinig grote(re) gemeenten nog sprake van één dominante partij. De coalitiecolleges hebben wisselende samenstellingen, ook als het om de ideologische kleur van de onderscheiden partijen gaat. Wie twintig jaar geleden de huidige samenstelling van het Amsterdamse college van B&W zou hebben voorspeld, zou zijn weggehoond. En ook de samenstelling van het huidige college in Arnhem tart de traditionele ideologische verbeelding.

Op lokaal niveau zien we daarmee in veel gemeenten een ontwikkeling van vooral technocratisch bestuur. Vele gemeentebesturen vatten de stad, de gemeente op als hun project. Op basis van een collegeakkoord, berustend op een coalitie, wordt via stevige afspraken en de daarvoor benodigde coalitie- en fractiediscipline getracht een agenda van projecten te realiseren in het belang van de stad. Niet langer zijn collegeakkoorden de verbinding van ideologische verschillen, maar veeleer de verdeling van plannen en projecten over de samenwerkende partijen in een coalitie. Het besturen van steden is tegenwoordig vooral het maken van plannen en het realiseren van projecten. Dat is niet alleen in Arnhem, maar in vele Nederlandse steden het geval. Dat sluit zeer goed aan bij de Nederlandse bestuurlijke cultuur van ‘maakbaarheid’. En dat sluit nog beter aan bij de cultuur van maakbaarheid geïnterpreteerd als doorzettingsmacht.

Als de stad een project is, dat verbouwd, vernieuwd, veranderd en verbeterd moet worden, leidt dit als vanzelf tot een specifiek bestuurlijk handelingsrepertoire met bijbehorende cultuur. Dat vraagt namelijk om een resultaatgerichte stijl van *volhouden en doorgaan*.⁴ Dit patroon bestaat erin dat bestuurders bij toenemende weerstand niet kiezen voor stoppen, maar voor door-

gaan. In het belang van de stad fietsen ze tegen de wind in, nemen ze weerstand, kritieken en verwijten op de koop toe en blijven ze zich inzetten voor realisatie van het project. Ze zien de alternatieven, horen de tegenwerpingen en gaan toch door. In het belang van de stad. Risico's worden van beheersingsmaatregelen voorzien en (politieke) tegenstanders met toezeggingen meegenomen. Als bestuurders bij ieder zuchtje tegenwind zouden stoppen, zou er immers niets meer tot stand komen. Optreden als anderen aftreden, doorgaan als anderen afhaken en de rug recht houden als anderen buigen worden gezien als bestuurlijke kracht en vaardigheid. Het is ons duidelijk geworden dat menigeen dit in de Arnhemse bestuurscultuur herkent.

“Dit staat gewoon als afspraak in het coalitieakkoord, hoor.”

“Het was een syndroom van Arnhem dat dingen hier nooit werden afgemaakt. Dit college heeft zich daarom voorgenomen alles te doen wat nodig is, gewoon door te drammen en te zorgen dat beslissingen onomkeerbaar zijn. Het filmtheater is daar een voorbeeld van. De concertzaal van Arnhem stond zelfs op een zaterdag in De Trouw. En dan komt er straks ook nog het verhaal van de schouwburg. Ik heb er sympathie voor, omdat het slim en kundig is aangepakt. Het zijn echt verdiensten waar je trots op kan zijn.”

“Politiek is ook zaken doen. De kunst is om in de raad een meerderheid te zoeken voor je standpunt.”

Tegelijkertijd vragen tegenstanders zich af waarom de bestuurder niet wil luisteren, zien ze een bestuurder die welhaast ‘autistisch’ doorgaat of een bestuurder die de stijl van een ‘straatvechter’ hanteert. Beide kwalificaties hebben we opmerkelijk vaak en ook unisono kunnen beluisteren, en niet alleen van de kant van de oppositie. Er is onbegrip over het dogmatisch karakter van gedrag: de bestuurder die alle argumenten behalve de zijne direct van tafel veegt en eigenlijk het gesprek niet meer echt wil voeren. Het debat wordt gedomineerd door feiten, cijfers, ratio en waarheid. Ideologie verdwijnt naar de achtergrond. Politiek wordt een metier van zaken doen en onderhandelen. En dan niet in de betekenis van bondgenootschap en allianties, zoals we dat eerder duidden, maar in de betekenis van pure zakelijkheid en rationaliteit.

“Het was een van die ‘heilige afspraken’ waar niemand nog aan mag komen, een van de 52 afspraken uit het coalitieakkoord.”

“Je kunt krachtige resultaten halen, maar het moet ook gaan over de weg er naartoe.”

“Er wordt toch niets gehoord. Ze willen niet luisteren. Er worden allerlei debattrucs ingezet: de wetenschap zegt dit en jij bent geen wetenschapper, dus je weet niet waar je het over hebt, enzovoort.”

De stad is een verzameling projecten die moet worden ‘uitonderhandeld’ en als het onderhandelingsresultaat is bereikt, wordt daaraan niet meer getornd. Dan is er volhouden, doorgaan en afmaken. Het doel heiligt dan de middelen om het project voor elkaar te krijgen – in het belang van de stad. En als de feiten, de cijfers, de ratio en de waarheid niet langer helpen zijn er de regelmatig als intimiderend en soms als schofferend ervaren bestuursstijl en bejegening. Specifiek voor de Arnhemse context is dat verschillende gesprekspartners over het *Arnhemsyndroom* spreken. Daarmee wordt een politieke praktijk bedoeld waarin veel plannen worden gemaakt waarover veel wordt overlegd, maar waarin door het vele overleg weinig besluiten worden genomen en weinig wordt gerealiseerd. Plannen sneuvelen dan uiteindelijk in het zicht van de nieuwe verkiezingen. Dat is een verklaring voor de in deze bestuursperiode aanwezig bestuurlijke nadruk op realisatie.

De beide zienswijzen zijn keerzijden van dezelfde medaille. Aan de ene zijde zijn er de perceptie en appreciatie van bestuurlijke kracht in het belang van de stad, aan de andere zijn er de perceptie en depreciatie van bestuurlijk ‘autisme’ en ‘straatvechtersgedrag’⁵ in de realisatie van projecten. Waarden hangen samen met persoonlijke voorkeuren, maar ook met politieke en bestuurlijke posities. De een waardeert het resultaat, de vernieuwing van de stad, de prachtige gerealiseerde projecten, en ziet het als verdiensten van de bestuurders die volgehouden hebben. De ander wijst op de negatieve consequenties voor het politieke proces die er ook mee zijn verbonden. Dan hebben raadsleden bijvoorbeeld het gevoel door besluiten te worden overvallen, door informatie die ze erg laat krijgen en door procedures met een hoog ‘voldongen feiten’ karakter. Dat zijn even normale als onwenselijke onderdelen van een patroon van volhouden en doorgaan.

2.2 Politieke mores

Als de basisvorm van politiek die van strijd en conflict is, dan mag niemand zich verbazen dat die strijd en dat conflict in de politiek ook worden uitgedragen. En toch spreken we in het voorgaande van het ontaarden van politieke strijd in 'straatvechten'. Dat lijkt paradoxaal. Als politiek strijd en conflict is, dan mogen die strijd en conflict worden beslecht, dan geldt soms het recht van de sterkste, dan mag er ook worden gevochten, en voor een hoog ideaal mag men tot het uiterste gaan. In andere landen gebeurt dat soms zelfs fysiek. We kijken vaak met nauw verholen bewondering naar het Britse parlement, waar soms een superieur niveau van beledigen lijkt te worden bereikt. In een politieke context, waarin strijd het uitgangspunt is, ligt formeel niets in de weg om alle middelen in te zetten om de strijd te winnen. Veel van wat we eerder de stilering van strijd noemden, is er op gericht de paradox ook paradox te laten zijn: een schijnbare tegenstelling. In de plenaire vergadering debatteren op het scherpst van de snede om daarna het glas met elkaar te heffen in de lokale kroeg. Maar de paradox wordt een echte contradictie als de strijd niet langer gestileerd is, maar zodanig hard wordt gevoerd dat de politiek institutie zelf schade leidt. Dat is natuurlijk onwenselijk. Daarmee is ook gezegd dat elke deelnemer aan de politieke strijd verantwoordelijkheid draagt voor de bescherming van de institutie. Precies daarop is de stilering van de strijd gericht: de politieke mores zijn daarvan een uitdrukking. En deze mores hangen weer sterk samen met de basiskenmerken van een politiek systeem en zijn specifieke cultuur.

Een van de belangrijkste kenmerken van de Nederlandse politiek is de grote pluriformiteit – ook wel fragmentatie genoemd.⁶ In het land van minderheden dat we altijd al waren kennen we evenredige vertegenwoordiging. Dat leidt tot op de dag van vandaag tot een politiek stelsel waarin coalitievorming bijna steeds noodzakelijk is. Daarbij hoort een politieke cultuur van accommodatie en pacificatie: we smeden compromissen, we overbruggen tegenstellingen en bij hoog oplopende meningsverschillen hanteren we een strategie van depolitisering, met de 'commissie van wijzen' als iconisch voorbeeld. Scherpe wij-zij tegenstellingen ontbreken, al was het maar omdat zowel de wij als de zij onderling ook weer verdeeld zijn. De eerder genoemde cultuur van maakbaarheid is in Nederland ook altijd gebaseerd geweest op de overtuiging dat draagvlak een cruciale voorwaarde voor bestuurskracht is. Draagvlak was bovendien altijd meer dan een instrumentele randvoorwaarde: het was ook een positieve waarde, waarin erkenning van pluriformiteit tot uitdrukking komt. Natuurlijk is

de negatieve keerzijde die van zouteloze compromissen en van gebrek aan daadkracht, maar wie alleen al Nederland door de lucht nadert zal toch niet als eerste beeld dat van chaotische onbestuurbaarheid en gebrekkige maakbaarheid hebben – getuige de indeling van het landschap in perfect begrensde, rechthoekige kavels.

Bij deze traditie passen specifieke politieke mores: beledigingen en grof taalgebruik zijn ongepast en bij aanhoudend voorkomen schadelijk voor de politiek als institutie. *De tegenstander van vandaag moet altijd als de potentiële bondgenoot van morgen worden gezien.* Waar mogelijk moeten minderheden worden gehoord en een plek in compromissen krijgen. We debatteren via de voorzitter om van al te persoonlijke confrontaties te abstraheren. Niet de persoon van de minister is ‘knettergek’, maar de minister als ambtsdrager.

Wij menen te hebben waargenomen dat deze vormen van stiling, deze politieke mores in Arnhem in het ongerede zijn geraakt. Althans, dat is de perceptie van veel gesprekspartners. Niet uit te sluiten valt dat dit het resultaat is van een veel langere geschiedenis. Er zijn al eerder rapporten vervaardigd over Arnhem en meer in het bijzonder heeft de Arnhemse afdeling van een landelijke politieke partij het tot een hoofdstuk in het fascinerende boek van Van Westerloo gebracht.⁷ Dat zorgt tot op heden voor fikse problemen. Er lijken weinig zelfcorrigerende mechanismen te bestaan die zijn verankerd in procedures, structuren en functionarissen. De politieke strijd is daardoor weinig gestileerd en er zijn omgangsvormen ontstaan die te kenmerken zijn met woorden als *dedain*, *schofferen*, *min-achting* en *belediging* binnen en tussen de politieke organen, door bestuurders én vertegenwoordigers. De fameuze ‘opgestoken middelvinger’ is daarvan het weinig verheffende, maar treffende symbool.

“In het college worden dingen tot op het punt van schreeuwen met elkaar uitgevochten.”

“Kenmerkend is ook het sissen, het dedain voor de raad, dat is er ook gewoon. De voorzitter grijpt niet altijd in of hoort het niet altijd, en ook na de vergadering wordt er niet op ingegrepen. Men spreekt elkaar er niet op aan. Misschien ook omdat de raad hetzelfde soort gedrag vertoont richting het college.”

“In raadsvergaderingen waar een externe komt, wordt er best wel onbeschoft tegen de externe gedaan. De fatsoensnormen vanuit de raad zijn laag.”

Vele gesprekspartners hebben uitspraken gedaan die laten zien dat in de afgelopen periode op de politieke mores geen *rem* zat. Dat is in de eerste plaats problematisch voor de betrokkenen in het heden en voor hun onderlinge verhoudingen. In de tweede plaats is het echter ook problematisch voor de toekomst. Gedrag wordt niet snel vergeten, zeker beledigingen, *dedain*, minachting en schofferingen niet. En die hangen uiteindelijk niet alleen aan personen, maar ook aan dossiers en aan partijen. Toekomstige vormen van samenwerking worden moeilijker, en er ontstaat steeds meer *oud zeer* dat nieuwe samenwerking in de weg zit. Zeker als, zoals in Arnhem, politieke actoren regelmatig terugkeren.

“We moeten meer op de inhoud praten en meer depersonaliseren. Gewoon de inhoud. Waarom wil je dat nou? Waarom zijn we het op dat punt eens of oneens? En niet: de vorige keer heb je me ook geflest, dus...”

“Hij heeft nogal wat rekeningen lopen met mijn naam erop. Heb ik hem ook gezegd: ik weet dat je rekeningen hebt lopen met mijn naam. Dat vind ik ook niet erg, dat is politiek.”

Daar komt in meer principiële zin bij dat in een representatieve democratie het beledigen, schofferen of minachten van gekozen vertegenwoordigers de facto gelijk staat aan het beledigen, schofferen of minachten van het electoraat dat deze vertegenwoordiger heeft gekozen. Het is daarmee feitelijk een belediging, minachting of schoffering van een deel van de Arnhemse bevolking. Niet van een persoon in de raad of het college, maar van een representant van de Arnhemse bevolking. Alleen al om die reden doen politieke actoren er verstandig aan hun uitlatingen en gedrag zo vorm te geven dat zij in uitlatingen en gedrag ook altijd de Arnhemse bevolking voor ogen houden. Om preciezer te zijn, het is deze verbinding tussen kiezer en gekozene, die maakt dat stilering van het debat wenselijk en zelfs noodzakelijk is. En nog preciezer: als normhandhaving een van de belangrijke taken van het politieke bestuur is, dan is normoverschrijdend gedrag van politieke ambtsdragers op zijn best merkwaardig en op zijn slechtst ondermijnend.

Dit geeft politieke actoren de verantwoordelijkheid hun gedrag zo te bepalen dat zij in hun poging om de strijd te winnen, de politiek als institutie niet beschadigen en de relatie tussen politicus en burger altijd voor ogen

hebben. Natuurlijk: het genoemde gedrag is niet verboden, om maar niet te zeggen dat het is toegestaan. En ook hierover lopen de meningen flink uiteen. *Maar het patroon dat zich in Arnhem voordoet is dat politieke actoren met soms de beste en oprechte bedoeling om de politieke strijd te winnen, gedrag kiezen dat voor de politieke institutie als geheel schadelijk is en in de persoonlijk verhoudingen onaanvaardbaar bruuskerend is.* Het is een patroon dat zich ook voordoet in de omgang met partners in de stad. Zij ontmoeten houdingen en gedrag die ook in de politieke boezem voorkomen. En ook daar is de vraag aan de orde hoe bondgenootschappen tot stand komen en tegenstander- en vijandschap worden vermeden. Juist daar, in relatie tot partijen die door hun afstand tot de politiek niet te beheersen zijn, speelt de manier waarop tot besluiten wordt gekomen een belangrijke rol.

“Je zag de afkeuring, of eigenlijk de verachting, in hun blikken. Dan dacht ik: ik vertegenwoordig hier wel een bepaald deel van de bevolking.”

Wij merken op dat het ons hier niet gaat om de vraag hoe individuele actoren het gedrag ervaren. Wat de een schofferend vindt, vindt de ander goorloofd. Wat de een dedain noemt, vindt de ander een specifiek soort humor. Ook daarvan hebben we voldoende voorbeelden gehoord in onze gesprekken. En dat geldt dus ook voor de interpretatie van uitlatingen gericht aan de Arnhemse bevolking. Voor wat daarin als beledigend moet worden gezien, is geen wetenschappelijke standaard aan te wijzen.

“Er wordt wel gezegd: politiek is niet voor watjes. Je hebt zelf gekozen om erin te zitten.”

Dat echter in onze gesprekken zo vaak gewezen is op intimiderend en schofferend gedrag van politieke bestuurders en politici in Arnhem, zou deze bestuurders en politici wel te denken moeten geven. Daarbij merken we op dat opvallend vaak één bestuurder met name wordt genoemd. Vooral de vraag welke legitimatie voor dergelijk gedrag nu eigenlijk kan worden aangevoerd lijkt ons relevant. Een vergoelijkend antwoord is dan eerder een pijnlijk bewijs van een negatieve en dus schadelijke bestuurscultuur dan een relativering.

Hoe actoren omgaan met bejegening door anderen, bepalen ze zelf. Psychologisch gezien laten mensen drie soorten reacties zien in dit soort situaties: vechten, vluchten en verstijven. Van alle drie hebben wij voorbeelden vernomen.

Vechten

“Als de raadszaal opengaat dan gebeurt er wat. Op het moment dat ik ze in de arena zie of ik lees erover in de krant, dan denk ik vanzelf: vechten.”

“Wij stonden ook een keer met de koppen tegen elkaar, als broeders. We hadden ruzie gehad op de gang. Toen, vlak voordat we de raadszaal in liepen, zei ik tegen hem: ‘Klootzak.’ En hij: ‘Lul.’ Ja [lacht]. Dat is toch... prachtig. De volgende ochtend hebben we gezellig een kop koffie gedronken.”

Vluchten

“Ik zie veel collega’s die stoppen omdat ze het niet meer leuk vinden. Raadsleden die zich heel onveilig voelen.”

“Ik heb hem in de ogen gezien, dat ‘ie dacht: dit is mijn way out.”

Verstijven

“Ze stond stokstijf in de raad. Met haar handen achter de rug stond ze op een afstandje van de microfoon.”

“We hebben wel met elkaar gesproken, maar zij voelde zich onveilig en verkramp- te daardoor steeds meer.”

Ook hier zijn repertoire en stijl van de politieke actor medebepalend voor zijn of haar waardering van bejegeningen. Iemand die graag terugvecht voelt zich minder snel beledigd dan iemand die snel verstijft en die van zichzelf weet dat hij of zij pas morgen een ad rem antwoord heeft. Alle negatieve verschijnselen die we hebben genoemd zijn relationeel: de persoon die intimideert, doet dat ten aanzien van een persoon die zich geïntimideerd weet. Voor wie zich niet laat intimideren is intimidatie vooral potsierlijk gedrag. Voor de een is een boksbal symbool van agressie, de

ander denkt meteen aan Bokito-gedrag. En juist dat maakt dat niet de persoonlijke ervaring, maar de betekenis voor de politieke institutie leidend zou moeten zijn. In die zin moet het persoonlijke juist politiek worden gemaakt. In dat perspectief kan de betekenis niet anders dan als schadelijk worden geduid. Dat is ernstiger nog dan de vaststelling dat dergelijk gedrag niet professioneel is.

De politieke mores en de omgang met elkaar zijn uiteindelijk ook van betekenis – of soms zelfs van doorslaggevende betekenis – voor inhoudelijke keuzes in het politieke debat. De beroemde *politieke bananenschil* ontstaat meestal in het gedrag van bestuurders en niet in de inhoud van dossiers. Een financiële begrotingsoverschrijding in een project is politiek lang niet altijd problematisch omwille van de hoogte van het bedrag, maar vaak vanwege de verhoudingen tussen het college of een wethouder enerzijds en fracties in de raad anderzijds. Wat een bestuurder zich kan permitteren en waar hij politiek last van krijgt, ligt zelden besloten in de inhoud, maar doorgaans in het politieke gedrag. Ook hier bestaat wederom geen waarheid. De een ziet raadsleden die er koste wat koste op uit zijn om een bestuurder te laten vallen en de ander ziet een bestuurder die het er zelf naar heeft gemaakt en nu de rekening gepresenteerd krijgt.

2.3 Dualisme als regulerende mythe

In onze gesprekken hebben wij veelvuldig de uitspraak gehoord “ik was daar niet bij, dus ik weet het niet precies”, doorgaans gevolgd door de uitspraak “en dat hoort natuurlijk ook zo”. Vaak ging het om een antwoord op vragen naar het verloop van een van de collegebreuken, de verhoudingen binnen het college of de verhoudingen tussen college, raad en coalitie. Het lijkt duidelijk: in Arnhem bestaat een doorleefd besef van feitelijkheid en wenselijkheid van een dualistische verhouding tussen gemeenteraad en college.

Er bestaan gezonde verhoudingen, zo wordt ons vaak verteld. Zaken die in het college worden besproken, blijven binnen het college en daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen coalitie en oppositie. Natuurlijk, er is overleg tussen coalitiepartijen, er is periodiek maar niet al te frequent, overleg tussen college en fractievoorzitters van de coalitie en wethouders schuiven soms of regelmatig aan bij fractievergaderingen. Als dit het hele verhaal zou zijn, zou het een uitdrukking zijn van een goed en consistent doorgevoerd dualisme in het Arnhemse gemeentebestuur, waarbij de gehele raad – coalitie en oppositie – één actor is tegenover het collegiaal

besturende college. Elzinga, grondlegger van het dualisme, zou dan in Arnhem ideaaltypisch zijn nagevolgd: zijn theorie beoogt een grotere afstand te scheppen tussen college en raad met als bedoeling de kaderstellende en controlerende functie van de raad te versterken. Waarbij het uiteindelijk zou moeten gaan om een politisering van het lokaal bestuur.

Het dualisme is dan wat in de antropologie heet: een regulerende mythe. Een dergelijke mythe stuurt én legitimeert het gedrag, waarbij er altijd sprake is van een complexe vermenging van waarheid en overtuiging. In moderne samenlevingen staan dergelijke mythen ook altijd onder druk. De moderne mens denkt zonder mythen te zijn en wil ze daarom stevast ontmaskeren.

Daarvan hebben we in Arnhem talloze voorbeelden gezien. Er bestaan nogal wat verhalen die het dualisme relativiseren, problematiseren of ontkrachten. We noemen vier verhalen die wij hebben gehoord.

In het eerste verhaal ervaren alle oppositiepartijen, maar zij niet alleen, vooral een dualisme tussen college en coalitie enerzijds en de oppositie anderzijds. De coalitie heeft een ‘in beton gegoten’ akkoord dat uiterst strak zou worden nagevolgd en uitgevoerd: de ‘52 afspraken’. Ondanks het feit dat het bestaan van een akkoord door iedereen als normale politieke praktijk wordt ervaren, valt toch vaak de klacht te beluisteren dat de oppositie buiten overleg en informatie-uitwisseling wordt gehouden: het dualisme bestaat vooral tussen college en oppositiepartijen.

“Hét bestuur van de gemeente Arnhem bestaat niet. Er zijn drie gremia: college, coalitie en oppositie. Die vormen een driehoek. Daarin wordt niet samengewerkt. College en coalitie steunen elkaar. Je ziet dat het dualisme zich wreekt.”

Daarmee raken we aan het tweede verhaal. Tussen college en coalitie zou er veel minder sprake zijn van dualisme. Er is intensief overleg en afspraken worden per ‘coalitie-app’ bevestigd en gecontroleerd: een vorm van monisme binnen het dualisme. Dat vertellen overigens niet alleen oppositiepartijen. Wij tekenen daarbij aan, dat dit verhaal niet specifiek Arnheems is, maar veel valt te beluisteren bij dualistische verhoudingen. Kritiek op het ‘Torentjesoverleg’ was daar altijd een voorbeeld van. Die is natuurlijk bijna verstomd toen het kabinet op zoek moest naar bredere akkoorden en

wisselende meerderheden. De ervaring in Arnhem is wel dat coalitie en college nogal weinig ‘gunnen’ aan de oppositie. De ‘feiten’ lijken dat weer te logenstraffen, zo hebben wij uit een Excel-sheet van raadsbesluiten en moties kunnen lezen – ook wel weer een mooi voorbeeld van de Arnhemse bestuurscultuur. Waarbij we opmerken dat het instemmen van de oppositie met voorstellen van de coalitie echt iets anders is dan het omarmen van voorstellen van de oppositie door de coalitie. Vooral dat laatste zou in Arnhem bijzonder zeldzaam zijn.

“Er is geen intensief overleg volgens mij. De wethouders zijn niet aanwezig bij het fractieoverleg. Maar vervolgens wordt er in etentjes wel het een en ander afgestemd voor de raadsvergadering. Die partijen stemmen wel af met etentjes. Dus formeel gebeurt het niet, maar informeel wel.”

“Als ik tegen een fractievoorzitter wat zeg dan weet de volgende dag de wethouder het ook, en andersom.”

“Het voelde aan als: wij gaan toch wel door, want wij hebben niemand nodig. Wij hebben toch wel de meerderheid. Ik snap dat niet iedereen het met elkaar eens is in de raad, maar laten we het dan vooral bespreken. En niet van: er is nul komma nul ruimte voor de oppositie.”

In het derde verhaal gaat het om een verdere verbijzondering van de blokvorming binnen het college. Alleen al getalsmatig is er een stevige coalitie binnen de coalitie. D66 en SP zijn beide grootste partij en hebben met zestien zetels een stevige machtspositie binnen het college en in de raad. Zetelaantallen tellen natuurlijk, dat ontkent niemand. Deze twee partijen lijken echter in de ogen van andere partijen een ‘deal’ te hebben gesloten – een soort niet-aanvalsverdrag, dat geldt binnen het college en ten opzichte van de raad. Of dat feitelijk zo is, is minder belangrijk dan de feitelijkheid van de perceptie. Gevoelens tellen hier als waarheid, omdat ze het gedrag van partijen sturen.

Verschillende gesprekspartners omschrijven het college als een *wethouderscollege*. Daarmee wordt in de eerste plaats de kracht van het college in relatie met de raad bedoeld. De term ‘wethouderscollege’ drukt een zekere dominantie uit van het college ten opzichte van de raad. In de tweede plaats betekent de term dat het college een specifieke opvatting heeft over

de betekenis van collegialiteit en collegiaal bestuur. In een wethouderscollege lopen wethouders elkaar niet voor de voeten, ze gunnen elkaar dossiers (wat feitelijk betekent dat dossiers door middel van onderhandeling strak zijn verdeeld) en bemoeien zich niet te veel met elkaar. Ze denken wel met elkaar mee en dienen formeel voorstellen voor besluitvorming als college in bij de raad, maar feitelijk komen ze van één wethouder. Problemen in dossiers zijn dan ook alleen van de wethouder en niet van het college. Het is een vorm die kan en mag – en die we ook in andere gemeenten tegenkomen – maar die de onderlinge solidariteit onder druk zet. Niet alleen binnen het college, maar ook binnen de coalitie. Niet het college bestuurt de stad, maar de wethouder. Niet het college scoort, maar de wethouder. Niet het college valt, maar de wethouder. En het gebrek aan steun en rugdekking in moeilijke tijden leidt dan al snel tot nieuw oud zeer dat in toekomstige coalitieonderhandelingen in de weg zit, de politieke strijd nog verder verhardt en de bestuurbaarheid van de stad doet afnemen.

De dominantie van het college uit zich ook in relatie tot het ambtelijk apparaat. Uit onze gesprekken komt naar voren dat ambtenaren in de beleidsuitvoering veel vrijheid genieten en zich kunnen verheugen over een college dat op afstand betrokken is, maar dat het college in de beleidsvoorbereiding zeer bepalend is. Onafhankelijk ambtelijk advies wordt gewaardeerd zolang dat uiteindelijk maar past bij de besluiten in het college. Wij hebben gehoord over ambtenaren, die in niet mis te verstane bewoordingen is opgedragen een advies aan te passen, die in het college spreekwoordelijk in de hoek werden gezet, zelfs door wethouders die in de voorbereiding betrokken waren en het betreffende stuk in het college hadden ingebracht. Dat zijn geen ‘naakte’ feiten, maar belevingen die in gesprekken naar voren komen. Het bestuur besluit, vanzelfsprekend, maar bestuurlijke kracht ligt niet altijd in het kwijt maken van onderliggende afwijkende advisering, maar juist in het zichtbaar en bespreekbaar maken daarvan.

“De twee grootste partijen gunnen het elkaar. En dan staat het meteen zestien tegen nul.”

“Het leek alsof de twee grootste partijen een soort bondje hadden gesloten: we gaan nu vier jaar lang deze stad regeren en oogsten. Jij laat mij m’n gang gaan, ik ga jou niet in de weg zitten en samen gaan we het doen.”

Een vierde verhaal draagt daar nog aan bij en is weer een verdere accentuering. Het is het in het Nederlandse lokaal bestuur vaak vertelde verhaal van de ‘krachtige wethouder’. Dat is soms de ‘primus inter pares’ die met een combinatie van ervaring, wijsheid en overzicht gezag heeft verworven, soms de ‘visionair’ die de collega’s weet mee te nemen in een inspirerend verhaal over de stad, maar vaak ook de ‘dominante machtspoliticus’. Die dominantie kan dan gebaseerd zijn op grote kennis van cijfers, feiten en dossiers, maar ook op grote bedrevenheid in het realiseren van plannen en projecten. Er is altijd bewondering, gekoppeld aan kritiek, die soms zwaar veroordelend is. Het persoonlijke – karakterstructuur en stijl van bejegening – wordt dan altijd politiek. We mogen aannemen dat de specifieke Arnhemse variant hiervan – de twee dominante wethouders – weinig nadere toelichting behoeft. Alle onderzoek naar cultuur laat ook zien dat indicaties voor een negatieve waardering hiervan altijd te vinden zijn in de roddel en achterklap in de gemeenschap. Dat is in Arnhem evident het geval.

“We hebben hier een wethoudersmodel. Het is een wij-variant waarbij de laatste paraaf die van de wethouder is. Daar zit ook krachtpatserij bij, die ik vooral zie bij de stevige wethouders. Maar het is een ander soort stevigheid, een eigenwijsheid die bepaalt hoe het op de agenda komt.”

“Mores en cultuur prima, maar er is hier geen verziekt klimaat. Daar geloof ik helemaal niks van. Politiek is politiek. En dat heeft te maken met verhoudingen. Het is niet alleen macht, het is ook kracht.”

We plaatsen deze verhalen in een breder perspectief en vragen ons af wanneer een democratie naar behoren functioneert. In de literatuur worden de volgende criteria om een democratie te beoordelen genoemd: effectiviteit, legitimiteit en representativiteit.⁸ Onder effectiviteit wordt de mate verstaan waarin democratisch bestuur in staat is om zaken doelmatig en doeltreffend voor elkaar te krijgen. De democratie moet ‘leveren’, zoals dat tegenwoordig heet, en liefst tegen een aantrekkelijke prijs. Maar dat presteren kan niet tegen elke prijs: als het succes wordt erkend, maar de weg ernaartoe veel kritiek krijgt, is er in termen van deze en ook de andere criteria wel een probleem. Onder legitimiteit wordt de breedte en diepte verstaan van het draagvlak dat het bestuur en dat vertegenwoordigers weten te verwerven. Dan gaat het altijd om meer dan de helft plus

één, de basis voor een meerderheid. Het gaat juist om de vraag of bestuur in staat is een grotere legitimiteit te verwerven. Een democratie die alleen de meerderheid zoekt en zich met een smal draagvlak tevreden stelt, dreigt af te glijden naar wat zwaar geformuleerd een 'dictatuur van de meerderheid' heet. Onder representativiteit wordt verstaan dat het bestuur probeert zoveel mogelijk voorkeuren van kiezers te realiseren. Dat kan niet altijd – er zijn nu eenmaal principiële verschillen – en dat kan ook niet altijd volledig – besturen is immers ook 'gezaghebbend nee kunnen zeggen'. Maar ook minderheden moeten zich in het bestuur kunnen herkennen.

Als in Arnhem vooral de effectiviteit van krachtig bestuur voorop staat – de stad als project, volhouden en doorgaan, als de legitimiteit bestaat uit pogingen om een zo breed mogelijk draagvlak te verwerven maar de 'helft plus één' optie altijd dreigend aanwezig is in debat en overleg, als representativiteit wordt gelijkgesteld met de legitimiteit van de omvang ('het partijtje van twee zetels'), dan levert dat een nogal magere score op de criteria van democratie op. Arnhem is hierin overigens niet uniek, maar een betere score zou denkbaar zijn. Het verschil tussen legitimiteit en effectiviteit is dat door middel van wisselende meerderheden en het ingaan op ideeën van oppositiepartijen het bestuur zijn legitimiteit vergroot, omdat meer burgers iets van hun ideeën gerealiseerd zien. Dat is een waarde in zichzelf die iets anders betekent dan oppositiepartijen die meestemmen met de coalitie in ruil voor steun in een ander geval. Bij representativiteit gaat het echt om nieuwe inbreng, om ideeën en wensen van de oppositie en de mate waarin de coalitie daaraan gehoor geeft. De democratie is immers alleen zinvol als de ander gelijk zou kunnen hebben.

“De verhouding tussen coalitie en oppositie is ingewikkeld geworden. Er is geen nieuwsgierigheid meer naar wat een oppositiepartij denkt en vindt. Er wordt ook nooit gevraagd: waarom vindt u dit nu zo belangrijk? Dat geeft toch het gevoel: wat sta ik hier eigenlijk te doen?”

“Dat is een beetje de cultuur. Niet luisteren. We hebben één gemeenteraad, dan moet je politieke verschillen overbruggen. Als kleine partij heb je al helemaal niks in te brengen.”

Het patroon dat zich hier voordoet is dat betrokken politieke actoren in het belang van én zuivere dualistische verhoudingen én zelf goed geïnformeerd zijn praktijken

ontwikkelen die onbedoeld juist de dualistische verhoudingen geweld aandoen. Dit plaatst de bestuurscultuur van Arnhem in perspectief. Daarin ligt, zo tekenen wij breed op, een sterk accent op besturen en coalitievorming als machtsvorming en machtsuitoefening. Het gevolg zijn gevoelens van wij-zij, van coalitie tegen oppositie, van raad tegen college, van tegenstanders, die regelmatig als vijanden worden gezien en soms zo worden behandeld. Dan zijn er ook beelden van controle achter de schermen in achterkamertjes, ook al zijn dat in Arnhem soms ‘wielertochten’. De mythe van het dualisme reguleert dan lang niet alle verhoudingen en dreigt aan normerende betekenis in te boeten. De mythe wordt ‘een lied van schijn en wezen’.⁹

2.4 De raad als institutie

Een institutie is een geheel van structuren, processen en procedures, waarin waarden en normen zijn verankerd. Als de Grondwet de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente plaatst en het college van burgemeester en wethouders, alsmede de burgemeester ook deel uit laat maken van het bestuur van de gemeente, gaat het niet alleen om een formele toedeling van bevoegdheden, maar ook om een normatieve aanduiding van verhoudingen. De gemeenteraad is zowel het hoogste als een zelfstandig bestuursorgaan. Ook de burgemeester is zowel deel van het college als zelfstandig bestuursorgaan met een bijzondere (dubbel)rol en eigen bevoegdheden: voorzitter van de raad en van het college en verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid.

In de gevoerde gesprekken valt op dat deze institutionele aspecten een bijzondere invulling krijgen in Arnhem. Al eerder wezen wij op de bestuurscultuur van sterke wethouders (het wethouderscollege). Die heeft als vanzelfsprekend betekenis voor de rol van alle bestuursorganen. Zo is er een sterke neiging (geweest) om de burgemeester heel weinig ruimte te bieden buiten zijn of haar specifieke bevoegdheden of in de invulling van zijn beide voorzittersrollen. Zoals altijd is dat een kwestie van wederzijdse verwachtingen en van nemen, geven en krijgen. Als het om macht en tegenmacht gaat – ook een wezenlijk element van een politieke institutie – ligt het zeker bij een cultuur van sterke wethouders juist voor de hand de burgemeestersrol stevig in te vullen. In de gesprekken is naar voren gekomen dat dit inzicht in Arnhem tot voor kort bepaald niet vanzelfsprekend was. Dat politiek geen zaak voor bange mensen is, geldt dan niet als een toereikende verklaring: het kunnen verdragen van tegenmacht is ook een teken van (democratische) kracht en kwaliteit.

De casus van de Rekenkamer kan ook in dit perspectief worden gezien. Per collegeakkoord een orgaan van de gehele raad 'regelen', is niet meteen een erkenning van de zelfstandige institutionele rol van de gemeenteraad. Dat kan onderhandelaars worden verweten, maar ook de gemeenteraad zelf. Want wat wel opvalt in de gesprekken is dat de gemeenteraad van Arnhem zich thans niet consequent manifesteert als eigenstandig, zelfstandig bestuursorgaan. Dat zeggen eigenlijk de meeste gesprekspartners. Natuurlijk is het riskant een parallel te trekken met de Tweede Kamer – de gemeenteraad is echt een ander orgaan. Maar wel kan worden genoteerd dat de Tweede Kamer zich in structuren, procedures en cultuur manifesteert als bestuursorgaan. Zij is een politieke institutie met eigen mores, eigen gezag en eigen gebruiken. En iedereen die in de Kamer komt, ook leden van de regering, heeft zich daaraan aan te passen. De gehele Kamer staat voor de statuur van de eigen institutie. Er is een gezamenlijk belang dat boven de politieke strijd verheven is. De voorzitter van de Kamer, maar ook leden van de Kamer zelf spreken actoren aan, ook uit eigen kringen, die zich niet aan de mores houden en die iets doen wat de institutie schaadt. En zelfs over de Tweede Kamer valt regelmatig te beluisteren dat dit onvoldoende gebeurt.

“Eigenlijk hebben we in Arnhem geen echte raad. We hebben elf fracties. De raad vormt niet het bestuursorgaan zoals hij dat wettelijk is. De raad gedraagt zich als elf aandeelhouders die het college van B&W als enige bestuursorgaan benaderen. Alle partijen richten zich voortdurend op het college. Vooral nieuwsgierig naar de opvatting van het college als er een motie wordt ingediend. Terwijl je zou denken, dat een raadslid toch vooral nieuwsgierig zou moeten zijn naar de opvattingen in de raad.”

Onze gesprekken laten bijna unanimitieit zien in de vaststelling dat de Arnhemse raad zich alleen en eenzijdig positioneert ten opzichte van het college. Dat is een logische ontwikkeling in politieke identiteitsvorming. Elke politieke gemeenschap formuleert een 'wij' – een zelfbeeld – en daarmee tevens een 'zij' – een vijandbeeld. Dat wordt in de hand gewerkt door een strak coalitieakkoord, door een college dat op vrijwel alle beleidsterreinen 'in the lead' is en door de kennelijke inrichting van procedures die weinig uitnodigen tot autonome raadsinitiatieven en debatten los van de college-agenda. Dat heeft natuurlijk ook te maken met het feit dat het hier om lekenbestuur gaat, met beperkte tijd en ondersteuning.

Hieraan heeft ook de uitwerking van dualisering in veel gemeenten bijgedragen. Bekend is de klacht dat het accent sterk is komen te liggen op de controlerende rol van de raad. Negatieve gevolgen daarvan zijn volgens menigeen een versterking van de cultuur van strijd en conflict en een toenemend incidentalisme, mede door medialogica bevorderd. Deze klacht valt ook in Arnhem vaak te beluisteren. Regelmatig komt dan naar voren dat ook Arnhem een ‘one paper city’ is, maar dat er daarnaast nog enkele media zijn die een eigen politieke agenda lijken te hebben.

Dat de Arnhemse gemeenteraad politiek bedrijft is evident, toch wordt dat hen niet altijd in dank afgenomen. Bij een gefragmenteerde raad is volgens sommige gesprekspartners een ‘profileringsdrang’ naar buiten ontstaan. Het gaat dan om aandacht scoren, een moment pakken om kiezers aan te spreken. Het partijbelang zou dan boven het stadsbelang gaan. Dat is echter een onvermijdelijk gevolg van het politieke systeem waarin partijen strijden om stemmen en via media veel bereik hebben. Dit principe is natuurlijk niet alleen voorbehouden aan de raad, het wil ook wel eens voorkomen bij wethouders die zich nadrukkelijk inzetten voor de belangen van de partij.

“Binnen het college voel je de dominantie. Ik heb wel aan de raad moeten wennen. Er is een ontzettende profileringsdrang per partij. Tijdens vergaderingen is er veel druk om moties in te dienen en gaat het om wie z’n handtekening daaronder staat. Nou dan denk ik: luister nou eens naar het betoog hier. Naderhand wordt er nauwelijks gevraagd wat ermee is gebeurd. Het gaat erom even in de krant te komen.”

“Wij [een maatschappelijke partij] hebben wel eens gesprekken gehad met de raad. Die discussie onttaarde vaak in discussies onderling tussen de raadsleden. Terwijl het de bedoeling was om met ons te spreken of eigenlijk naar ons te luisteren. Dan zie je dat de raad zich toch wil profileren. Dat is heel typisch geweest. De raadsleden hebben de neiging om zich te profileren. Dat ze voor electoraal gewin gaan is ook logisch, maar toch.”

Van een kaderstellende rol is veel minder sprake, ook in Arnhem. Over het collegeakkoord hebben volgens sommigen nauwelijks serieuze algemene beschouwingen plaatsgevonden en de blaam wordt, niet verrassend, zowel neergelegd bij de oppositie, als bij college en coalitie. Overigens is er ook weinig raadsinitiatief en zijn er buiten de collegeagenda om weinig door

de raad geëntameerde debatten. Tegenover de cultuur van sterke wethouders in een doortastend college is er naar onze waarneming geen sprake van een raad die zichzelf als stevig en autonoom bestuursorgaan opvat, laat staan dat er een door coalitie en oppositie gezamenlijk gedragen belang van de raad wordt gearticuleerd.

In een poging zich optimaal in te richten op de controle van het college, plaatst de raad het college dermate centraal dat hij zijn eigen positie als bestuursorgaan uit het oog verliest. Per saldo draagt dit bij aan geprofileerde en nauwelijks te doorbreken wij-zij verhoudingen: tussen college en raad, tussen coalitie en oppositie, tussen meerderheid en minderheden. Dat stelt extra eisen aan een reflectie over de bestuurscultuur en maakt het zoeken naar nieuwe handelingsrepertoires er bepaald niet gemakkelijker op.

3

Patronen doorbreken: spiegel en handreiking

3.1 Von Münchhausen en de politiek

De patronen die we in Arnhem aantreffen zijn naar ons idee in enkele opzichten buitengewoon, maar in meerderheid buitengewoon gewoon. De patronen vertonen een hardnekkigheid die ongetwijfeld te maken heeft met de lange voorgeschiedenis van een cultuur. Het beeld van een negatieve bestuurscultuur wordt door velen in Arnhem herhaald en daarmee ook in onbewust handelen bevestigd. 'Politiek is nu eenmaal machtspolitiek', lijkt een gedeeld adagium. Dat is bepaald niet uniek voor Arnhem. We zien dat in meer gemeenten en het verhaal is ook al vaak opgetekend. Het gaat om generieke patronen die zich in politiek-bestuurlijke gemeenschappen voordoen. Ze worden vaak als hinderlijk en als negatief ervaren. Niemand houdt een enthousiast verhaal over machtspolitiek in machiavellistische gedaante. Niemand? Bestuurders die ervan worden beticht, krijgen vaak als extra verwijt, dat ze er nog van lijken te genieten ook. Niet voor niets is in de Nederlandse politieke cultuur 'macht' een beladen begrip. We spreken liever van 'invloed' en van 'verantwoordelijkheid nemen'. Ook willen we altijd 'verbinden'.

In Arnhem manifesteren politieke patronen zich op een specifieke manier, passend bij de lokale politieke en maatschappelijke context. En hoewel in onze gesprekken vaak schrille termen werden gebezigd en van krenking blijkt werd gegeven, komen wij niet tot een zeer negatief oordeel over de politieke patronen in Arnhem. Elders zijn regelmatig heftiger beelden op te tekenen en als we Van Westerloo's relaas tot ons nemen moet het vroeger in Arnhem ook indringender zijn geweest. Dat rechtvaardigt uiteraard geen intimidatie, dedain, schofferen of belediging, maar het had bepaald 'erger' gekund, constateren wij op basis van eerdere ervaringen.

Daarom bieden wij deze verkenning allereerst aan als een spiegel. De leden van de Arnhemse politiek-bestuurlijke gemeenschap zullen dit verhaal op zijn herkenbaarheid moeten beoordelen, hoezeer delen ervan wellicht ook confronterend zullen zijn. Is het wel waar? Zijn de feiten wel

hard genoeg? Kloppen de verhalen? Dat zijn begrijpelijke vragen, maar geen goed uitgangspunt voor de noodzaak van zelfonderzoek en reflectie die uit de motie spreekt en die ook in vele gesprekken is bevestigd. Wat onze gesprekspartners en de indieners van zienswijzen met ons hebben gedeeld is hun waarheid en naar die waarheid handelen ze. In de sociologie noemt men dat het Thomas-theorema: ‘wanneer mensen situaties als werkelijk definiëren, hebben die situaties ook werkelijke gevolgen’. Mensen, zeker ook politici, handelen naar hun eigen waarheid. Dat is echter geen opmaat naar normloos relativisme. Ook al zit intimidatie vaak ‘in the eye of the beholder’, dat ontslaat degene die als intimiderend of denigrerend wordt ervaren niet van de plicht de politieke consequenties daarvan te doorzien. En uiteraard zal niet iedereen vinden dat intimidatie, dedain en schofferen tot de politieke mores horen te behoren. We zien dan nog af van een beoordeling in termen van ‘fatsoenlijke’ omgangsvormen, waarvan wij de waarde overigens tenminste willen onderstrepen.

Reflectie is van groot belang en onze bijdrage kan daarvoor inzichten en uitdagingen opleveren. Dat is ook voorwaarde voor prudent handelen dat van politieke machthebbers mag worden verwacht. Alleen wie van tijd tot tijd de ruimte neemt voor reflectie, kan de eigen beperkingen en tekortkomingen doorzien. Bovendien is de uitoefening van macht altijd spelen met vuur, niet alleen op het wereldtoneel, maar ook in de lokale gemeenschap. Daarom bevelen wij aan om voor deze reflectie niet alleen ruim de tijd te nemen, maar daar ook in zekere zin een gewoonte van te maken. Dat kan door specifieke functionarissen een stimulerende taak te laten vervullen en door procedures en structuren zo in te richten dat ze hier als het ware toe verplichten. Wie patronen wil doorbreken – en die behoefte bestaat met zekerheid – moet beseffen dat ze niet vanzelf verdwijnen. Het herkennen ervan en de reflectie erop zijn dan een goed begin en dus het halve werk.

Een heel belangrijke kanttekening moeten we wel maken. In het verlengde van wat we eerder hebben gezegd over de unieke betekenis van het politieke als een relatief autonoom domein dat zijn eigen inhoud en grenzen kiest, geldt dit voor het doorbreken van politieke patronen ook. Natuurlijk, het is verleidelijk om te hopen op een onverwachte en hopelijk inspirerende oplossing van buiten, een interventie van een actor buiten het politieke systeem. Vaak wordt van onderzoek door onafhankelijke buitenstaanders zoiets verwacht. In de Nederlandse bestuurscultuur is dat een beproefd recept voor ingewikkelde maatschappelijke en beleidsmatige vraagstuk-

ken: de commissie, een adviesorgaan, consultatie, netwerken, wetenschappelijk onderzoek, de inschakeling van 'een bureau'. Daarachter schuilt soms het verlangen naar een 'deus ex machina' (letterlijk God uit de machine). Het wachten is op een interventie van buiten, die alles doet goedkomen, alles op zijn plaats zet en aan eenieder een uitweg biedt. Soms werkt het ook zo, zeker als de politiek ook de ruimte voor een dergelijke oplossing biedt en daarmee toch recht doet aan de eigen autonome positie. Soms werkt het ook niet, als er brede overeenstemming is in de buitenwereld, die de politiek – als enige democratische gelegitimeerde actor – toch niet acceptabel vindt. Daarom is het verlangen naar een 'deus ex machina' voor handelen met betrekking tot de bestuurscultuur van een politieke gemeenschap ook niet productief. Het gaat immers om het handelen van de politieke actoren zelf en om de patronen die daarin zijn gegroeid of geslopen. Dan past onderzoekers en adviseurs grote terughoudendheid. Het politieke systeem (c.q. zijn actoren) is dan zelf aan zet, al was het maar omdat het functioneren van de democratie zelf in het geding is en dus de kiezer als vertegenwoordigde en als burger – het hoogste ambt in de politieke gemeenschap – onderdeel van de overwegingen moet zijn. Het politieke 'drama' (in de betekenis van schouwspel) dat hiermee gepaard kan gaan, is dan een doel op zich en vervult een zuiverende werking voor zowel de vertegenwoordiger als de vertegenwoordigde.

Aangezien er geen hoger gezag is dan de politiek, als het om het functioneren en normeren van de politiek gaat, kan niemand anders dan de politiek zelf veranderingen bewerkstelligen. De opdracht ligt dan terug waar hij behoort te liggen: in dit geval bij de Arnhemse politiek. Bij ontevredenheid met of kritiek op de bestuurscultuur en bij een groot verlangen naar verandering van politieke patronen, is de politiek zelf aan zet. Als in Arnhem volksvertegenwoordigers, fracties, politieke partijen, raad en/of college vinden dat de politiek niet werkt zoals deze zou moeten werken, moeten zij daar zelf iets aan doen.

We kunnen dit zien als de 'Baron von Münchhausen positie'. Iedereen kent het verhaal van de tragische Duitse baron die door eigen toedoen in schier onmogelijke omstandigheden verzeild raakt en zich daar zelf uit moet zien te redden. Bekendste verhaal is dat van het moeras, waaruit de baron zich, inclusief paard, aan zijn eigen haren weet op te trekken. We kunnen dat verhaal opvatten als een eenvoudige en literaire vertaling van de filosofisch ingewikkelde stelling dat de politiek een autonoom domein is dat zijn eigen grenzen moet stellen. Daarbij geldt echter de overtuiging dat

wat de baron alleen literair lukt, de politiek ook daadwerkelijk kan realiseren: zich aan de eigen haren uit een spreekwoordelijk of zelf gecreëerd moeras trekken. Onze spiegel toont een meervoudige werkelijkheid van politieke patronen die een bestuurscultuur hebben gevormd waarover de Arnhemse politiek reflectie en uitwegen wil.

We besluiten onze verkenning met een bescheiden handreiking en vragen ons af welke uitwegen de Arnhemse politiek in overweging kan nemen.

3.2 Handreiking

Democratie berust op het diepe besef dat hoewel de meerderheid regeert er altijd minderheden zijn en dat iedereen daar van tijd tot tijd toe behoort. Dat maakt de wijze waarop de meerderheid omgaat met de minderheid tot een belangrijke toetssteen van democratische politiek. Zo bezien gaat een goede verhouding tussen coalitie (doorgaans de meerderheid) en oppositie (doorgaans de minderheid) verder dan alleen de vraag of en hoe vaak de oppositie meestemt met de coalitie, hoe vaak draagvlak breder is dan alleen de coalitie. De kwaliteit van democratische politiek kan niet met een ‘spreadsheet’ worden berekend. Het gaat ook om de vraag of er wisselende meerderheden kunnen zijn, waardoor ook minderheden in hun samenstelling variëren; of coalitiepartijen – soms zelfs tegen de wil van hun partners – zaken durven doen met oppositiepartijen als zo andere meerderheden ontstaan; of stabiele meerderheden ook de initiatieven van de minderheid serieus nemen. En daarbij geldt het belangrijke inzicht dat politieke meerderheden en minderheden altijd staan voor maatschappelijke groepen, voor burgers en hun gemeenschappen. Uiteindelijk gaat het om de vraag of meerderheidscoalities in staat zijn te zoeken naar meer legitimiteit en representativiteit in hun beleid, ook als dat soms afbreuk doet aan effectiviteit.

Effectiviteit is niet de hoogste waarde van democratie. Het doel heiligt niet de middelen. Sterker nog, democratische politiek ontleent haar waarde ook aan de middelen, de instrumenten, de procedures die worden ingezet. Ook die dienen aan democratische en rechtstatelijke normen te voldoen. Wat in Arnhem vaak wordt aangeduid als ‘politiek straatvechten’ kent altijd een prijs: politieke tegenstanders en soms bondgenoten die zich als vijanden geschoffeerd en geïntimideerd voelen en – kwalijker nog – burgers en externe partijen voor wie datzelfde geldt. Effectiviteit, legitimiteit en representativiteit hebben evenveel waarde. Ze zijn even belangrijk voor een goed functionerende democratie.

Hoe meerderheden en partijen in die meerderheid vandaag omgaan met minderheden, of het nu burgers of partijen zijn, legt altijd een hypotheek op de toekomst: de volgende coalitie en de wisselende gemeenschappen van burgers en partijen in de stad. Wie als meerderheid de minderheid weinig gunt, zal met gelijke munt worden terugbetaald in een volgende periode. Wie de minderheid weinig gunt, schaadt ook de positie en het belang van maatschappelijke minderheden. Wat 'weinig' is, en dus wat 'genoeg', verschilt van politicus tot politicus, van partij tot partij, van burger tot burger. Juist dat vraagt om een permanente dialoog en een proces van zelfcorrectie. De uitspraak 'we run this city' kan alleen gelden voor de voltallige raad.

Gezonde politieke verhoudingen zijn (en waren altijd al) de verantwoordelijkheid van alle politieke actoren gezamenlijk, maar in het Nederlandse bestel van meerderheden en minderheden is de meerderheid net even meer verantwoordelijk dan de minderheid, omdat de meerderheid meer keuzes kan effectueren en initiatieven kan nemen. We noemen enkele interventies die kunnen helpen. Daarbij staat steeds voorop dat dergelijke interventies pas werken als gedrag en stijl van vertegenwoordigers en bestuurders in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van deze interventies.

Besteed regelmatig en ruim aandacht aan de institutionele rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is het hoogst bestuursorgaan van de gemeente. Het college is het dagelijks bestuur. Het is daarom zinvol bestaande structuren en procedures weer eens na te lopen op de mate waarin ze deze verhouding ook ondersteunen. De raad zou een meer initiatiefrijke rol kunnen nemen in agendering en kaderstelling. Raadscommissies die ook door raadsleden worden voorgezeten zijn dan een mogelijke uitwerking. In ieder geval is het nodig dat de raad en de raadsleden stevige ondersteuning krijgen van griffie en ambtelijk apparaat, juist om deze rollen, maar natuurlijk ook de controlerende rol beter vorm te geven. Het is zaak dat het college hiervoor ruimte biedt en dat de raad ruimte neemt. Het debat in de raad moet meer onderling, en minder exclusief alleen met het college worden gevoerd. Stevige algemene beschouwingen passen daarin, net zoals een jaarlijks debat over uitkomsten en geleverde prestaties. De fractievoorzitters in gezamenlijkheid dragen daarvoor verantwoordelijkheid en moeten ook periodiek evalueren of maatregelen effectief zijn.

Hanteer een minder rigide opvatting van dualisme

Natuurlijk, het dualisme reguleert de verhoudingen tussen de verschillende bestuursorganen in een gemeente. Dat betekent allerminst dat er tussen de verschillende bestuursorganen geen communicatie mag zijn. Wethouders kunnen overleggen met de eigen, maar zeker ook met andere fracties van zowel coalitie en oppositie. In een stelsel van minderheden, is zoeken naar draagvlak en representativiteit van grote betekenis. Al te dichtgetimmerde coalitieakkoorden helpen daar niet bij en de onderhandelende partijen zouden tot een beperkt akkoord kunnen besluiten in het licht van de resultaten van onze reflecties. Wij zijn overigens voldoende realistisch om te weten dat deze aanbeveling al erg vaak is gedaan en dat de landelijke politiek niet bepaald een inspirerend voorbeeld biedt.

Geef vorm aan een uitgebreider stelsel van 'check and balances'

Het mag wat vreemd klinken, maar het zelf organiseren van tegenkrachten is een belangrijke remedie tegen verschillende negatieve aspecten van de Arnhemse bestuurscultuur. Het gaat om een bereidheid om van tijd tot tijd wat 'zand in de raderen' te gooien van bestuurskracht en doorzettingsmacht. Dit is geen formele verplichting, maar vergt een grote bereidheid om als politiek gezamenlijk het zelfcorrigerend vermogen vorm te geven en te verdiepen. Dat kan door de Rekenkamer een belangrijke rol te laten ontwikkelen en daarvoor ook de middelen ter beschikking te stellen. Dat kan door het vicevoorzitterschap van de raad buiten de coalitiepartijen te 'beleggen'. Dat kan door ambtelijke advisering en teksten van ambtelijk voorgestelde besluiten zichtbaar te laten bestaan naast het uiteindelijke collegebesluit (juist als dat besluit anders is dan ambtelijk voorgesteld), waardoor reflectie en debat vanzelf worden opgeroepen. Dat kan door maatschappelijke actoren een prominente rol te geven in enerzijds beleidsadviesering en anderzijds beleidsuitvoering (zeker in een tijd waarin maatschappelijk initiatief wordt gestimuleerd). Bij beleidsadviesering zou vaker een onafhankelijk adviesorgaan kunnen worden ingesteld, zoals een commissie, platform of denktank. Bij de beleidsuitvoering kunnen maatschappelijke actoren een meer autonome rol krijgen, door bijvoorbeeld processen van aanbesteding zo in te richten dat gevarieerde en veel minder dichtgetimmerde uitkomsten mogelijk zijn. Dat kan door bij plannen en projecten vaker te variëren met de eigen rol – van inspraak geven bij reeds uitgewerkte beleidsvoornemens tot participatie in beleids- en planontwikkeling. Wie 'met de stad' wil besturen moet de stad ook zelf laten besturen. Uiteindelijk gaat het erom aspecten te waarderen in de verhouding tussen raad, college, ambtelijk apparaat en maatschappelijke partners, die voor een snelle uitvoering als lastig worden ervaren.

Erken de cruciale rol van de burgemeester

De burgemeester is een neutrale en verbindende institutie in het politieke speelveld. De nieuwe burgemeester zal ongetwijfeld duidelijke opvattingen hebben over zijn rol en de invulling daarvan. Van de kant van raad en college zou hem daarvoor royaal de ruimte moeten worden geboden. Natuurlijk, wethouders spelen een belangrijke rol, maar zowel vanuit een perspectief van collegiaal bestuur als in de relatie tot de raad moet de burgemeester ruimte kunnen nemen en krijgen. In het verlengde van dit onderzoek bevelen wij aan dat de burgemeester een cruciale rol neemt en krijgt in het bewaken van politieke mores. Daarmee bepaalt hij niet de waarden en grenzen waarmee en waarbinnen politiek wordt bedreven – die bepalen politieke actoren samen. Maar hij bewaakt deze wel, met name op het punt van de omgangsvormen die moeten passen bij democratische politiek, waarin de ander altijd gelijk kan hebben en waarin minderheden zich ook gerepresenteerd moeten weten. De burgemeester kan niet scherp genoeg zijn op dit punt. Zijn rol als voorzitter van de raad en voorzitter van het college is daarbij cruciaal en daarom moet hij voor die rol ook maximale ruimte krijgen en nemen. Stileren van deze rol kan daarbij helpen: het debat in de raad en met het college verloopt dan altijd via de voorzitter, raadsleden en wethouders spreken elkaar alleen aan via de voorzitter en ook alleen in hun politieke en bestuurlijke functie, niet in die van persoon.¹⁰

Maak het politieke minder persoonlijk

Intimidatie en schoffering vinden wij geen passend gedrag in democratische politiek. Natuurlijk, wij weten dat politiek strijd en conflict is. Politiek heeft immers betrekking op al die zaken waarover we het oneens zijn en zullen blijven en op belangen die nu eenmaal met elkaar botsen, omdat ze onverenigbaar zijn. Juist daarom is aandacht voor omgangsvormen van grote betekenis. Maar omgangsvormen zijn relationeel. Er is iemand die intimideert en schoffeert en er is iemand die zich geïntimideerd en geschoffeerd voelt. Aan beide kanten ligt een verantwoordelijkheid of mogelijkheid. De een kan grenzen in acht nemen, de ander kan grenzen stellen. Op het scherpst van de snede strijden en debatteren is echter niet hetzelfde als straatvechten, intimideren en schofferen. Altijd gelijk menen te hebben en dit met de waarheidsclaims van ratio, feit en cijfer willen af dwingen miskent juist het politieke karakter van de waarheid in een politieke arena. Grote intelligentie strekt tot bescheidenheid: wie meer van de wereld weet, begrijpt hoe complex deze is. Juist van dominante persoonlijkheden mag in een politieke context prudentie worden verwacht.

Wij geven tot slot drie inzichten in overweging. De politieke bestuurder en de vertegenwoordiger kunnen de burger alleen maar aanspreken op naleving van normen die bij een democratische samenleving horen, als hij of zij zelf deze normen als leidraad voor het handelen neemt: intimidatie en schofferend gedrag zijn dan ongepast. De politieke bestuurder dient zich bovendien van zijn of haar machtspositie bewust te zijn en dat schept verplichtingen: ‘noblesse oblige’. De politieke bestuurder past daarom maatvoering, respect voor pluriformiteit en het besef dat machtsuitoefening niet zonder bescheidenheid en zelfbinding kan. Wie zich hierdoor aangesproken moet voelen laten we graag over aan de wijsheid van de Arnhemse bestuurders en politici. Wel achten wij het verstandig en in het belang van de Arnhemse politieke gemeenschap en de stad dat politieke partijen in hun selectie van vertegenwoordigers en bestuurders deze inzichten zwaar laten meewegen.

Tot besluit

We begrijpen ook dat de komende periode – de aanloop naar de verkiezingen – misschien niet meteen het meest gunstige gesternte biedt voor reflectie, zelfcorrigerende maatregelen en een raadsbreed institutioneel bewustzijn. Daarom bevelen wij aan deze verkenning en zijn handreiking ‘mee te nemen’ in de collegeonderhandelingen en er in de komende raadsperiode van tijd tot tijd expliciet op terug te komen, bijvoorbeeld in het kader van algemene beschouwingen. De Arnhemse politiek was, is en blijft aan zet: dat is waar deze handreiking toe strekt.

Eindnoten

- ¹ Motie Onderzoek naar bestuurscultuur (17M49).
- ² Wethouder Leisink heeft eerder op persoonlijke titel een ronde langs de fracties gemaakt om te bezien wat na de coalitiebreuk met de Christen-Unie nodig wordt geacht in het licht van de bestuurbaarheid van de gemeente tot aan de verkiezingen van 2018. In zijn verslag van bevindingen staat dat “het zorgelijk is dat er een cultuur lijkt te zijn, waarin beelden die men over elkaar heeft, lang niet altijd bij de ander geverifieerd worden” en dat “het op dit moment ontbreekt aan een veilige omgeving om elkaar op vermeende bedoelingen aan te spreken en – belangrijker nog – daar wederzijds lering uit te trekken”. Om het onderzoek naar de bestuurscultuur een kans te geven, schrijft wethouder Leisink dat het zaak is dat elke afzonderlijke fractie en het college zich committeren aan het onderzoek. Zie: Arnhem Direct (2017). *Integrale tekst verslag van bevindingen Martijn Leisink*. 7 juli 2017.
- ³ Zie onder meer: Boonstra, J.J. (2014) *Leiders in cultuurverandering. Hoe leiders in organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwing realiseren*. Assen: Van Gorcum; Van Hulst, M. *Bestuurscultuur in de Nederlandse gemeente*. Rotterdam: Centre for local democracy; Boogers, M.J.G.J.A. en J. de Wit (2017). *Politieke evenwichtskunst. Onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. Amersfoort: BMC Advies; Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap (2001). *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*. Rotterdam: Centre for Local Democracy. M. Veenswijk (1995). *Departementale Cultuur*. IJzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig? Delft: Eburon. Frissen, P.H.A. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering*. Den Haag: SDU
- ⁴ Schulz, M., N. Chin-A-Fat, M. van Twist, M. van der Steen en D. Bressers (2017). *Volhouden en doorgaan. Escalatie van commitment in het openbaar bestuur*. Den Haag: NSOVB.
- ⁵ Deze woorden zijn in de interviews opmerkelijk vaak gebruikt. Ze zijn dus letterlijk geciteerd en drukken niet een kwalificatie door de onderzoekers uit.
- ⁶ Schulz, M. en P. Frissen (2017). *Politieke fragmentatie: Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit*. Den Haag: NSOVB (te verschijnen).
- ⁷ Van Westerloo, G. (2005). *Niet spreken met de bestuurder*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- ⁸ Bijvoorbeeld: Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- ⁹ ‘Een lied van schijn en wezen’ is de titel van een beroemde roman van Cees Nooteboom die de thematiek van waarheid en verschijningsvorm als kern heeft.
- ¹⁰ In het licht hiervan zou prudentie inzake persoonlijke relaties ook passend zijn, binnen en tussen partijen.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl