

Bevindingen van de informateur

coalitievorming 2018 - 2022

Arnhem, maandag 9 april 2018

Tom van der Lee

1. Inleiding

Op verzoek van Cathelijne Bouwkamp, de fractievoorzitter van GroenLinks - de grootste partij in de nieuwe gemeenteraad van Arnhem - heb ik op maandag 26 maart 2018 de opdracht aanvaard om als informateur de mogelijkheden te verkennen voor de vorming van een nieuwe coalitie in Arnhem. Tijdens de openbare bijeenkomst, die op woensdag de 28ste in de raadszaal op initiatief van GroenLinks plaatsvond, heb ik gezegd dat het mijn doel was om tijdens de verkenning het grote aantal theoretische opties voor een nieuwe coalitie terug te brengen tot een overzichtelijk aantal opties, die zowel vanuit politiek als programmatisch opzicht in de praktijk het meest waarschijnlijk te realiseren zijn en tevens op een breed draagvlak in de gemeenteraad kunnen rekenen.

Naast de genoemde openbare bijeenkomst, heb ik 12 brieven van de in de raad verkozen partijen ontvangen en in totaal 19 gesprekken met hen gevoerd. De gesprekken vonden met iedere partij afzonderlijk in een eerste ronde plaats op vrijdag 30 en zaterdag 31 maart. Daarna is er nogmaals afzonderlijk met 7 partijen gesproken op woensdag 4 april 2018.

Op basis van al deze informatie en een zorgvuldige afweging daarvan ben ik tot de onderstaande bevindingen en een advies voor het vervolg van de formatie gekomen. Het is in eerste instantie aan GroenLinks om op basis hiervan haar positie te bepalen en een voorstel te doen aan andere partijen voor een daadwerkelijke vervolgstap. Mede op verzoek van een groot aantal partijen heb ik besloten dit verslag niet alleen publiek te maken, maar partijen en de media ook in staat te stellen hierover na de presentatie ervan enkele vragen te stellen.

Voor de duidelijkheid is het goed om er op te wijzen dat zowel in de openbare bijeenkomst als in alle gesprekken die ik met de individuele partijen heb gehad men unaniem van mening is dat de rol van initiatiefnemer in de coalitievorming aan GroenLinks toebehoort.

2. De gesprekken

Op vrijdag 30 en zaterdag 31 maart heb ik afzonderlijke gesprekken gevoerd met alle twaalf partijen die nu in de nieuwe raad vertegenwoordigd zijn.

De gesprekken hebben plaatsgevonden aan de hand van vier hoofdvragen:

- Wat is uw duiding van de verkiezingsuitslag?
- Welke thema's/issues zijn voor u de belangrijkste voor de komende 4 jaar?
- Welke mogelijke coalities ziet u?
- Bent u van mening dat er in de week na Pasen een keuze gemaakt kan worden ten aanzien van een volgende stap in het formatieproces, namelijk welke partijen met elkaar in gesprek gaan over het vormen van een coalitie? En welke afwegingen heeft u bij het gewenste tempo in de formatie?

Ik had voorafgaand aan de gesprekken omwille van het wederzijdse goede begrip en verslaglegging de partijen gevraagd om in een brief ook in te gaan op deze hoofdvragen. Alle partijen hebben aan dit verzoek gehoor gegeven en zij gingen akkoord met mijn voorstel om hun brief als bijlage aan mijn bevindingen toe te voegen. U treft ze bijgaand, achter mijn bevindingen, aan.

Op basis van de mondelinge en schriftelijke informatie bleek ik na de eerste ronde nog niet in staat te zijn om op basis van mijn bevindingen tot de gewenste inperking en helder advies voor een vervolgstap te komen. Vanwege het uiteenlopende karakter van de voorkeurscoalities - dan wel de mogelijk geachte coalities - die partijen naar voren brachten, had ik behoefte om 7 partijen in een tweede ronde nader te horen. Zij werden in wisselende samenstellingen genoemd in de opties van andere partijen, zonder dat zij zelf die opties van een andere partij per se als de meest wenselijke of kansrijke opties zagen. Vandaar dat vervolgvragen nodig waren. Op basis van alle informatie, ook uit de tweede gespreksronde, ben ik tot de navolgende bevindingen gekomen.

3. Duiding verkiezingsuitslag

Het zal geen verrassing zijn dat er enerzijds consensus was onder de partijen over een aantal kenmerken, die uit de verkiezingsuitslag zijn af te lezen, maar dat er anderzijds ook verschillen waren in hoe partijen de uitslag exact duiden. Daar doorheen loopt ook nog het gegeven, vooral relevant voor in Arnhem verkozen partijen die tevens onderdeel zijn van een landelijke partij, in hoeverre hun uitslag beïnvloed is door een landelijke trend of ook een duidelijk lokale component bevat. Uiteraard spelen beide componenten mee, maar de mate waarin is moeilijk objectief vast te stellen. Consensus was er over de meer feitelijke constatering. Daarnaast heb ik geprobeerd recht te doen aan de meer politieke duidingen door daar voorzichtig een rode lijn in te beschrijven.

- De Arnhemse gemeenteraad kent sinds 21 maart 2018 een grotere diversiteit aan partijen doordat het aantal steeg van 11 naar 12. Bovendien zijn partijen meer gelijkwaardig aan elkaar geworden, omdat de omvang in zetelaantal dichter bij elkaar is komen te liggen. Verder zijn er 6 partijen die zetels gewonnen hebben, 4 partijen hebben zetels verloren en 2 bleven er in zetelaantal stabiel.
- Drie van de vier verliezende partijen waren de dragende partijen van de oude coalitie. Gezamenlijk halveerden hun zetels bijna: 9 van de 19 oorspronkelijke zetels verschoven naar een nieuwe partij of oude oppositiepartijen. Het zetelverlies per oude coalitiepartij loopt wel uiteen, die bedroeg bij de SP 5 zetels, bij D66 3 en bij het CDA 1 zetel. Daarnaast was er één oppositiepartij - de PvdA - die 1 zetel verloor. De ChristenUnie en de Arnhemse Ouderen Partij (AOP) bleven in zetel aantal stabiel. Winst was er voor GroenLinks (+3), de VVD (+2), Arnhem Centraal (+1), DENK Verenigd Arnhem (+1) en de Partij voor de Dieren (+1). De PVV kwam met 2 zetels nieuw in de raad.

- Vrij groot was ook de consensus over de meer politieke duiding dat de Arnhemse gemeenteraad 'groener' is geworden. Niet alleen werd GroenLinks met 7 zetels de grootste partij, zij boekte met 3 zetels ook de grootste winst. Ook de Partij voor de Dieren (PvdD) won een zetel. Verder gaven veel partijen aan dat zij zelf in hun eigen programma stevige groene ambities hadden opgenomen en vinden zij dat hier ook grote opgaven voor Arnhem liggen.
- Of de uitslag tot een bepaalde verschuiving op de zogenaamde 'sociaal-economische as' van de gemeenteraad heeft geleid is minder helder. Omdat hier geldt dat de winst voor de ene partij dikwijls gecompenseerd wordt door verlies van een andere partij (die programmatisch nabij is), vind ik het niet aan mij om dit verder te duiden. Als buitenstaander viel mij wel op dat veel partijen er op wezen dat Arnhem relatief veel inwoners kent, die in armoede leven of voor hun inkomen volledig afhankelijk van de overheid zijn. Vrijwel alle partijen vinden dit een belangrijk thema, al lopen oplossingsrichtingen uiteen.
- Op de zogenaamde 'culturele as' geldt, dat met de toetreding van de PVV tot de raad het spectrum breder is geworden. In hoeverre dit per saldo tot een verschuiving op deze as in de nieuwe raad heeft geleid is moeilijk te zeggen, mede omdat er sprake was van winst bij bijvoorbeeld GroenLinks en Denk. Ik vond het niet verstandig hier zelf conclusies aan te verbinden.

4. De Opgave voor Arnhem

In mijn dialoog met de partijen heb ik elk van hen de gelegenheid gegeven om de (voor hen) belangrijke onderwerpen te benoemen, die zij in de komende collegeperiode geadresseerd zouden willen zien. Korthedshalve verwijs ik hiervoor naar de brieven die ik van elk van de partijen heb mogen ontvangen. Ik heb de partijen ook nader op deze punten bevraagd, met als belangrijkste doel om als buitenstaander beter ingevoerd te raken in de specifieke sociaaleconomische, ecologische en culturele uitdagingen waarvoor Arnhem staat. Deze informatie stelde mij tevens in staat om te wegen of programmatische verschillen te overbruggen zouden zijn in één of meerdere specifieke combinaties van partijen gedurende de volgende fase van het formatieproces.

Relevant is verder om op te merken dat partijen een verschillende kijk hebben op het financiële kader, dat voor deze nieuwe periode nodig is om de opgaven voor de stad adequaat tegemoet te treden. Er zijn partijen die voorstander zijn van behoedzaam begrotingsbeleid, inclusief het stabiel houden of zelfs verlagen van lokale lasten. Andere partijen sluiten lastenverzwaring niet bij voorbaat uit; willen de begrotingsregels actualiseren, of vinden het niet opportuun om de aflossingsstermijn van schulden die worden aangegaan voor investeringen te vervroegen, teneinde de vermogenspositie van de gemeente te versterken.

5. Coalitievorming

Voor alle duidelijkheid. Coalitie-opties waarin GroenLinks niet zit laat ik bij voorbaat buiten beschouwing in dit verslag, omdat alle partijen vinden dat deze partij de rol van initiatiefnemer heeft en die in de vervolgstap van de formatie dient te behouden.

Mijn betoog over de coalitievorming is wat complexer. Dit is mede het gevolg van het feit dat er met 12 partijen theoretisch erg veel coalities denkbaar zijn. Als er ook minderheidscoalities mogelijk worden geacht en er in het aantal partijen dat lid van een coalitie is geen echte beperking wordt aangebracht, stijgt het aantal opties nog meer. Het meest praktisch is om daarom eerst een overzicht te geven van wat de partijen als hun voorkeurscoalitie beschouwen, voor zover zij die voorkeur uitspraken. Daarnaast achten de meeste partijen ook andere combinaties mogelijk, al gaven zij verschillende gradaties aan waarin deze kansrijk werden geacht. Sommige coalities werden vrijwel onmogelijk geacht of zelfs uitgesloten. Het is ook belangrijk om op te merken dat alle partijen op één na, aangaven bestuurlijke verantwoordelijkheid te willen dragen, al benadrukte een enkele partij dat hen gelet op de uitslag bescheidenheid paste. Alleen de ChristenUnie nam een afwijkende positie in.

Daniël Becker had hierover namens de ChristenUnie zelf al uitgesproken gedaan tijdens de openbare sessie op 28 maart 2018. Tijdens de gesprekken bleek mij dat deze woorden verschillend door de partijen waren gehoord. De meeste partijen hadden uit die woorden een absolute keuze voor de oppositie opgemaakt. Anderen hadden ook een opening gehoord als van bepaalde omstandigheden sprake zou zijn. Mede vanwege die verwarring vond ik het belangrijk om ook in de tweede ronde met de ChristenUnie door te spreken om zekerheid te krijgen over hun positie.

In het eerste gesprek met de ChristenUnie en uit de brief die ik van hen ontving, bleek dat de ChristenUnie gezien de verkiezingsuitslag geen rol voor zichzelf zag weggelegd in een coalitie. Daar werd echter het volgende aan toegevoegd: “Nota bene: wanneer in het formatieproces gegeven de omstandigheden een klemmend beroep wordt gedaan op de ChristenUnie om toch coalitiedeelname te overwegen, zal de ChristenUnie zich beraden op haar positie.”

Tijdens het tweede gesprek werd de exacte betekenis daarvan verduidelijkt en bevestigd dat dit betekent dat de ChristenUnie niet wil participeren in het vervolg van de formatie, en dit pas bereid is te heroverwegen als een daadwerkelijke formatiepoging door andere partijen zou zijn gestrand. Tevens gaf de partij aan iedere meerderheidscoalitie weinig kansrijk en wenselijk te achten en benadrukte zij dat het haar voorkeur had om direct met de formatie van een minderheidscoalitie te beginnen. Daaraan was de ChristenUnie mogelijk bereid gedoogsteun te geven. Uiteraard heeft dit ook implicaties voor andere coalitiemogelijkheden, maar daarover straks meer.

Het is zaak nu eerst het overzicht van coalitievoorkeuren te geven. Daarna zal ik stap voor stap afpellen waarom in dit stadium bepaalde coalities, onmogelijk, onwaarschijnlijk of minder kansrijk zijn, om vervolgens toe te werken naar de conclusies en mijn advies.

6. Coalitievoorkeur

Zoals gezegd, de meest partijen hebben zich voor een duidelijke voorkeurscoalitie uitgesproken. In sommige gevallen gebeurde dit alleen mondeling en was die voorkeur niet expliciet opgenomen in de brief die partijen mij hebben doen toekomen. D66 en GroenLinks kozen er voor hun eerste voorkeur (nog) niet kenbaar te maken. Ook dit speelde een rol in mijn behoefte om in een tweede ronde met 7 partijen verder door te spreken.

De volgende partijen hebben nadrukkelijk een eerste voorkeur aangegeven (tussen haakjes staat het zetelaantal per combinatie):

GroenLinks	: geen al te expliciete voorkeur
VVD	: GroenLinks, VVD, D66 en PvdA (22 van de 39 zetels)
D66	: geen al te expliciete voorkeur
PvdA	: GroenLinks, VVD, D66 en PvdA (22)
SP	: GroenLinks, D66, PvdA, SP en PvdD (21)
AC	: GroenLinks, VVD, PvdA en AC (20)
CDA	: GroenLinks, VVD, D66, PvdA en CDA (24)
CU	: GroenLinks, D66 en PvdA (16)
DENK/VA	: GroenLinks, VVD, PvdA, AC en DVA (22)
PvdD	: GroenLinks, D66, PvdA, AC, PvdD, CU, DVA en (CDA) (25/27)
PVV	: GroenLinks, VVD, AC, CDA, PVV en AOP (21)
AOP	: GroenLinks, VVD, PvdA, AC, PvdD, CU, DVA, AOP (27)

Zoals gezegd gaven D66 en GroenLinks geen al te expliciete voorkeur aan, maar spraken zij zich vooral uit over wat in hun ogen de mogelijke coalities waren. Ik heb kunnen constateren dat zij die coalitietoetsen ook het meest kansrijk achten. Andere opties bleken tijdens de gesprekken niet per se uitgesloten of onmogelijk, maar werden duidelijk als minder kansrijk en wenselijk beschouwd. Nogmaals, ook vrijwel alle andere partijen lieten veel opties open, met een verschillende gradatie van waarschijnlijkheid.

D66 vindt het voor de hand liggend dat de twee grote winnaars, GroenLinks en de VVD, samen deel uit maken van een coalitie. Varianten zonder deze twee partijen doen volgens D66 'minder recht aan de uitslag en zijn ook moeilijk te realiseren'. Dat kan in haar ogen leiden tot een meerderheids- of minderheidscoalitie.

Voor de meerderheidsvariant ziet D66 twee opties:

- GroenLinks, VVD, D66 en PvdA (22)
- GroenLinks, VVD, PvdA en AC (20)

De minderheidscoalitie zou volgens deze partij kunnen bestaan uit:

- GroenLinks, VVD en D66 (18)
- GroenLinks, VVD en PvdA (17)
- GroenLinks, VVD en SP (16)
- GroenLinks, VVD en AC (16)

GroenLinks geeft aan dat zij, gelet op de verkiezingsuitslag en de opgaven voor de stad, initiatiefnemer wil zijn in de vorming van een nieuw stadsbestuur. Zij realiseert zich dat de VVD als tweede partij een logische partner kan zijn, al vindt zij dat de kans om met hen tot een coalitie te komen afhankelijk is van de mogelijkheden om tot goede afspraken te komen. Haar 'ideale' coalitiepartners delen de ambitie om 'de stad te verduurzamen en te investeren in ons groen en de aanpak van armoede'.

Voor de meerderheidsvariant ziet GroenLinks (en daar werd mondeling aan toegevoegd: ook wel op volgorde van lichte voorkeur) drie opties:

- GroenLinks, D66, PvdA, PvdD en CU (21)
- GroenLinks, D66, PvdA, AC, PvdD en/of CU (21/23):
- GroenLinks, VVD, D66 en PvdA (22)

De minderheidscoalitie zou volgens deze partij kunnen bestaan uit:

- GroenLinks, D66 en PvdA (16 zetels).

Alles overziend valt op dat er sprake is van voorkeurs- en of mogelijk geachte coalities, die in vier hoofdtypen van coalitie-opties zijn te onderscheiden:

- a. GroenLinks in een minderheidscoalitie.
- b. GroenLinks in een combinatie met andere partijen, die overwegend liberale en conservatieve waarden hanteren.
- c. GroenLinks in een combinatie met andere partijen, die overwegend groene, sociale en progressieve waarden hanteren.
- d. GroenLinks in een combinatie met andere partijen, die ook groene waarden hanteren, maar waarin sociale, liberale, progressieve en conservatieve waarden meer in balans zijn.

Ik zal zo dadelijk per hoofdtype nader in gaan op de vraag hoe kansrijk de diverse coalitie-opties zijn. Voordat ik dat beschrijf, is het relevant om inzichtelijk te maken dat alle partijen ook criteria hebben benoemd waaraan in hun ogen een nieuwe coalitie zou moeten (proberen te) voldoen. Dit inzicht helpt straks om te verklaren waarom opties waarschijnlijk of juist minder waarschijnlijk tot stand zouden kunnen komen.

7. Criteria waaraan een coalitie streeft te voldoen

Partijen hanteerden in hun brieven en mondelinge betogen verschillende argumenten om te onderbouwen waarom hun voorkeurs- en/of mogelijk geachte coalitievarianten kansrijk en wenselijk zijn. Er is veelvuldig sprake van overlap in argumentatie, maar er waren ook verschillen. Op basis van de inbreng ben ik tot een zestal argumenten gekomen, die ook gezien kunnen worden als criteria waaraan een coalitie idealiter streeft te voldoen:

De nieuwe coalitie dient bij voorkeur te bestaan uit een combinatie van partijen, die:

- (1) recht doet aan de verkiezingsuitslag; indachtig de duidingen uit §3;
- (2) waarvan de programmatische verschillen tussen partijen overbrugbaar zijn;
- (3) waarbinnen een gezonde basis van onderling vertrouwen ontstaat;

- (4) verbeteringen in de bestuurscultuur bevordert;
- (5) tevens politiek-bestuurlijk stabiel is, en
- (6) een akkoord op hoofdlijnen kan afsluiten, dat een uitgestoken hand bevat naar andere partijen in de raad en de burgers, bedrijven en organisaties in de stad.

8. Weging van hoofdtype coalitieopties

Ik heb in §6 alle voorkeurs- en mogelijk geachte coalitieopties in vier hoofdtypen ingedeeld. Daar waar ik spreek over grotere partijen bedoel ik partijen die met vier of meer zetels in de Arnhemse raad verkozen zijn; de kleinere partijen hebben drie of minder zetels. Ik loop ze nu per hoofdtype langs.

8.1 Een minderheidscoalitie

De ChristenUnie is zoals gezegd de enige fractie die direct pleit voor de vorming van een minderheidscoalitie, van bij voorkeur GroenLinks, D66 en de PvdA. GroenLinks noemt die variant ook als enige mogelijke minderheidsvariant. Terwijl D66 vier mogelijke minderheidsvarianten noemt, waarbij voor alle vier geldt dat daarin GroenLinks en de VVD zitten, juist de combinatie GroenLinks, D66 en de PvdA ontbrak in hun lijst. Verder is mij gebleken dat zowel de VVD als de PvdA een duidelijke voorkeur heeft voor een meerderheidsvariant en het om meerdere redenen onverstandig en onwenselijk vinden om als eerste een minderheidscoalitie te onderzoeken. Overigens hadden de SP en AC, die in twee opties van D66 genoemd werden, ook de voorkeur om eerst met een meerderheidsvariant te beginnen. Dat gold ook voor GroenLinks, die partij gaf mondeling aan het liefst als eerste een meerderheidsvariant onderzoeken, maar acht een minderheidsvariant als de nood aan de man komt wel werkbaar.

Een meerderheid van de grotere partijen vindt het omwille van de politieke-bestuurlijke stabiliteit dus beter om direct een meerderheidscoalitie na te streven. Zij begrijpen dat omwille van gewenste verbeteringen in de bestuurscultuur een minderheidscoalitie overwogen wordt, en dat een enkele partij dit wenselijk vindt en een groter aantal partijen dit in potentie werkbaar acht. Het overbruggen van programmatische verschillen is in een minderheidscoalitie (in eerste instantie) minder uitdagend. Tegelijkertijd vinden deze partijen het echter cruciaal dat de nieuwe coalitie op hoofdlijnen tot een integrale aanpak komt, waarin lusten en lasten in balans zijn gebracht en er ook zekerheid is dat nieuwe ambities kunnen worden verwezenlijkt. Niet in de laatste plaats omdat de moeilijke keuzes die daarvoor nodig zijn dan ook op een meerderheid kunnen rekenen. Als ik dit optel bij het feit dat er op dit moment ook geen consensus bestaat onder de betrokken partijen over de gewenste samenstelling van een minderheidscoalitie, kom ik tot de conclusie dat deze nu niet kansrijk is.

Ik ontraad GroenLinks om in dit stadium in te zetten op een minderheidscoalitie.

8.2 GroenLinks + overwegend liberale & conservatieve waarden

Het is vooral de PVV, die een coalitie bepleit van deze snit. Tegelijkertijd stelt deze partij de inhoudelijke voorwaarde, dat het nieuwe college de stad moet 'de-islamiseren'. Tijdens de gesprekken heb ik geconstateerd dat de overgrote meerderheid van de partijen van mening is, dat de PVV zich met haar uitspraken in de openbare sessie op 28 maart zelf heeft uitgesloten van coalitiedeelname en/of het onmogelijk acht om met deze partij tot een akkoord te komen. Daarom heb ik besloten iedere variant verder buiten beschouwing te laten waarin deze partij nodig zou zijn voor de coalitievorming. Theoretisch zijn er nog andere opties onder dit hoofdtype mogelijk, maar daar pleit geen enkele andere partij voor. Men vindt dat dit ook geen recht doet aan de uitslag. Bovendien acht men het ook logisch dat varianten op dit hoofdtype voor de grootste partij op basis van de andere vijf criteria onmogelijk of onwenselijk zijn. Varianten op dit hoofdtype zijn dus kansloos.

Ik ontraad GroenLinks om in dit stadium in te zetten op de vorming van een meerderheidscoalitie met andere partijen, die overwegend liberale en conservatieve waarden hanteren.

8.3 GroenLinks + overwegend groene, sociale & progressieve waarden

Onder dit hoofdtype zijn een groot aantal theoretische varianten mogelijk. Er zijn drie partijen - SP, PvdD en GroenLinks - die op dit hoofdtype hun voorkeurs- of één van hun mogelijke voorkeursopties zien. Ik ben echter tot enkele bevindingen gekomen die varianten op dit hoofdtype op dit moment onmogelijk, onwenselijk of weinig kansrijk maken.

Allereerst, kom ik nu terug op de positie van de ChristenUnie. Alle varianten met deze partij onder dit hoofdtype zijn op dit moment onmogelijk, omdat de partij daaraan in dit stadium niet wil meewerken. Daarmee vallen twee van de mogelijke meerderheidsvarianten die GroenLinks noemt af, maar wordt ook de voorkeursvariant van de PvdD uitdagender.

Wanneer ik vervolgens inzoom op de varianten die onder dit hoofdtype vallen, waarvan ook de Partij voor de Dieren een onderdeel vormt én nodig is voor het verzekeren van de meerderheid, kom ik het volgende tegen. Ik heb, net als alle partijen, goed geluisterd naar wat Leo de Groot namens deze partij op 28 maart publiekelijk heeft gezegd. Hij stelde dat de PvdD bereid is bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen, maar zich altijd het recht voorbehoudt om tegen coalitievoorstellen te stemmen wanneer deze botsen met de partijprincipes.

Tijdens de gesprekken kwamen meerdere partijen op dit punt terug. Ook is mij gebleken dat de heer De Groot hoe dan ook aan zijn voorwaarde vasthoudt. Daarnaast heb ik moeten constateren dat andere partijen - en dat geldt vooral voor de grotere partijen die voor dit type meerderheidscoalitie nodig zijn - deze opstelling van de PvdD een groot risico vinden voor de politiek-bestuurlijke stabiliteit. Zij menen dat die stabiliteit snel onder druk zal komen te staan op het moment dat moeilijke keuzes nodig zijn om nieuwe ambities te realiseren. Zij voorzien dat andere partijen dan de PvdD in een dergelijke coalitie minder tot hun recht kunnen komen, omdat zij meer 'de pijn' moeten dragen van minder populaire en/of principiële beslissingen. De PvdD onderkent dit probleem, in die zin dat het pleit voor een in zetelaantal veel

breder coalitie, zodat zij niet altijd nodig zal zijn voor de meerderheid in de raad. Daarvan is echter het nadeel, dat grotere partijen waarschijnlijk wel vaak getalsmatig nodig zullen blijven voor de meerderheid en dus niet diezelfde 'vrijheid' kunnen claimen, waarop de PvdD staat. De bedenkingen van de grotere partijen, worden dus niet adequaat ondervangen.

Met dit gegeven komen de door SP, PvdD en GroenLinks expliciet genoemde varianten op dit hoofdtype verder onder druk te staan. Voorts heb ik moeten constateren dat er ook nog andere bevindingen zijn, waardoor varianten op dit type aan waarschijnlijkheid inboeten.

Deze bevindingen raken aan de breed gedragen wens om verbeteringen in de bestuurscultuur te bevorderen en het door vele benoemde criterium dat de nieuwe coalitie daar ook aan bij zou moeten dragen. Het is u niet ontgaan dat er meerdere partijen zijn die een voorkeursoptie bepleiten waaraan geen van de oude coalitiepartijen deelneemt. Dat geldt voor de voorkeursvariant van Arnhem Centraal, DENK/VA en de AOP. Zij zijn van mening dat de duiding van de uitslag moet leiden tot een coalitie die bij voorkeur uit voormalige oppositiepartijen wordt samengesteld. Andere partijen vrezen dat dit (spiegelbeeldig) mogelijk tot een herhaling van minder gewenst gedrag zou kunnen leiden en nemen mede daarom een voormalige coalitiepartij op in hun voorkeurscoalitie. Vervolgens is mij gebleken dat heel veel partijen van mening zijn dat - gelet op het feit dat D66 en de SP samen 8 van de oorspronkelijk 16 zetels verloren hebben - het onlogisch is om deze twee partijen samen in de nieuwe coalitie op te nemen. Dit betekent dus, dat varianten op dit hoofdtype waarin D66 en SP samen zitten, in dit stadium niet tot stand lijken te kunnen komen. En daarmee is er nog een reden waarom de voorkeursvariant van bijvoorbeeld de SP onwaarschijnlijk is geworden.

Voorts wil ik benoemen dat D66 in de door haar expliciet als mogelijk genoemde coalities, geen meerderheidsoptie had opgenomen, waarin zij een coalitie van dit hoofdtype mogelijk maakt. Desgevraagd, gaf de partij aan dat hier geen definitieve blokkade ligt, maar dat de partij op dit moment duidelijk andere voorkeuren heeft.

Ten slotte is mij gebleken, dat de andere grotere partijen van mening zijn, dat voor een meerderheidsvariant die zij mogelijk achten, het ook wenselijk is dat alle leden daarvan omwille van de stabiliteit getalsmatig nodig zijn. Al met al zie ik op dit moment geen werkbare meerderheidscombinatie op dit hoofdtype.

Ik ontraad GroenLinks om in dit stadium in te zetten op de vorming van een meerderheidscoalitie met andere partijen, die overwegend groene, sociale en progressieve waarden hanteren.

8.4 GroenLinks + groene waarden & andere waarden in balans

Onder dit hoofdtype worden vooral meerderheidsvarianten met vier partijen genoemd. Varianten met vijf of meer partijen raken immers bijna per definitie uit balans. Bovendien voldoen die niet aan de wens van drie van de vier grote partijen dat ieder lid van de nieuwe coalitie ook nodig dient te zijn voor de meerderheid. Dit maakt bijvoorbeeld de voorkeurscombinatie die het CDA als enige bepleit in dit stadium onwaarschijnlijk.

Arnhem Centraal bepleit als voorkeursvariant op dit hoofdtype de combinatie van GroenLinks, VVD, PvdA en AC. Deze mogelijkheid wordt verder alleen expliciet door D66 als mogelijkheid genoemd.

Ondanks het feit dat deze variant drie winnaars en één verliezer bevat is de kans dat deze tot stand komt niet erg waarschijnlijk. Uit de gesprekken kan ik daarover de volgende argumenten optekenen. Ten eerste hebben de VVD en GroenLinks deze optie niet expliciet als voorkeurs- en/of mogelijke optie genoemd. Ten tweede bevat deze combinatie geen voormalige coalitiepartij. Ten derde is deze combinatie waarin D66 ontbreekt minder sterk op groene waarden, en wat het met de balans op andere waarden zou doen vond men duidelijk minder goed in te schatten. Ten vierde, werd er op gewezen dat deze variant met Arnhem Centraal slechts de kleinst mogelijke meerderheid van één zetel bezit. Dit kan de gewenste politiek-bestuurlijke stabiliteit ondermijnen, omdat bij iedere stemming de meerderheid van de coalitie door één afwijkende stem in het geding kan zijn. Ten vijfde, en verbonden met het vorige punt, waren er ook andere twijfels over de politieke stabiliteit van deze combinatie met Arnhem Centraal en over de bestuurskracht van deze partij zelf. Dit vergt iets meer uitleg.

Een groot aantal partijen wees mij er tijdens de gesprekken op dat er een potentieel risico zou kunnen ontstaan in een coalitie, die voor haar meerderheid afhankelijk is van Arnhem Centraal. In het geval dat AC namelijk als lid van een nieuwe coalitie een zittend raadslid voordraagt als nieuwe bestuurder komt direct de nummer vier van die kieslijst in aanmerking voor benoeming als raadslid. Gelet op mediaberichten over de positie van de nummer 4 op de lijst van Arnhem Centraal, betwijfelen veel partijen echter of AC daadwerkelijk drie zetels kan en zal bijdragen aan een nieuwe coalitie. Dit punt is extra relevant voor de combinatie die ik nu bespreek, omdat die maar rust op een meerderheid van één zetel. Ik heb daarvoor in het tweede gesprek met Arnhem Centraal nadrukkelijk aandacht gevraagd.

De delegatie van AC verzekerde mij dat zij deze twijfel bij andere partijen kon wegnemen. Zij was daarover al intern in gesprek en wilden de betrokken kandidaat een verklaring laten tekenen, dat hij niet in aanmerking wilde komen voor benoeming in de Raad. Arnhem Centraal heeft mij een dag later via de raadsgriffier op donderdag 5 april per email ook een kopie gestuurd van een door de betrokkene ondertekende verklaring van afstand. Hierbij past één kanttekening, die al eerder tijdens meerdere gesprekken vanuit diverse partijen werd gemaakt. Dit type verklaring kan ieder moment door de betrokkene worden ingetrokken, omdat de Kieswet bepaalt dat de eerstvolgende op een kieslijst altijd het recht behoudt om een raadszetel in te nemen, als een verkozen persoon hoger op die kieslijst zich terug trekt als raadslid. Daarmee valt niet volledig uit te sluiten dat na een succesvolle formatie met Arnhem Centraal deze partij een bestuurder voordraagt vanuit de zittende fractie en de nummer vier op de kieslijst toch zijn zetel opeist. Op mijn vraag aan AC of zij eventueel een bestuurder zouden kunnen voordragen, die niet verkozen is als raadslid, kwam het antwoord dat hiervoor zoektijd nodig was.

Nu kom ik op de andere vierpartijenvariant, die onder dit hoofdtype valt. Twee grote betrokken partijen - de VVD en de PvdA - hebben dezelfde combinatie als hun enige voorkeursoptie genoemd: de combinatie GroenLinks, VVD, D66 en de PvdA. Deze

combinatie wordt nadrukkelijk ook als mogelijkheid genoemd door zowel D66 als GroenLinks. Daarmee is het ook de enige combinatie van partijen, die door alle potentiële deelnemers als voorkeurs- of mogelijke optie wordt gezien.

Deze combinatie doet in veel opzichten recht aan de uitslag en biedt uitzicht op een goede balans. Hij bevat twee winnaars en twee verliezers. De winnaars, GroenLinks en VVD, zijn ook de twee grootste partijen en hebben met 3 en 2 zetels beiden flink gewonnen. Beide partijen hebben in deze combinatie met de PvdA en D66 partijen naast zich die hen programmatisch vrij nabij staan. In deze vierpartijencombinatie zijn groene waarden stevig vertegenwoordigd. Dat geldt in menig opzicht ook voor progressieve waarden. Op liberale en sociale waarden is er sprake van een evenwicht.

Deze PaarsGroene combinatie heeft een meerderheid van 22 zetels in de raad, waarbij iedere coalitiepartij ook nodig is voor de meerderheid. Bovendien zijn het alle vier partijen met bestuurlijke ervaring in Arnhem. De deelname van D66, die ook dragende partij in de vorige coalitie was, biedt uitzicht op continuïteit (wellicht ook in personele zin) tussen het oude en nieuwe dagelijkse bestuur. Een voordeel dat ook door sommige kleinere partijen ongevraagd werd benoemd. Tevens is mij gebleken dat deze vier partijen ook werk willen maken van verbeteringen in de bestuurscultuur. Mede daarom zijn zij allen voorstander van een hoofdlijnenakkoord dat ook ruimte biedt voor een goede verstandhouding en samenwerking met andere partijen uit de raad.

Het overbruggen van de programmatische verschillen, en overeenstemming bereiken op een financieel kader, zal voor deze partijen best een stevige uitdaging zijn, maar ik heb mij er van verzekerd dat zij dit alle vier mogelijk achten.

Kortom, dit brengt mij tot de volgende conclusie:

Ik adviseer GroenLinks om VVD, D66 en de PvdA uit te nodigen voor de volgende fase van het formatieproces, met als doel om samen een nieuwe PaarsGroene coalitie te vormen.

9. Het vervolg

Het is nu aan de fractie van GroenLinks om op basis van mijn bevindingen en advies haar keuze te bepalen en andere partijen voor een vervolgstap uit te nodigen.

De totstandkoming van dit advies heeft tijd gekost. Daarbij is het belangrijk om op te merken, dat alle partijen mij ook hebben aangegeven, dat het belangrijk is om het (in)formatieproces zeer zorgvuldig te laten verlopen. De grootst mogelijke meerderheid der partijen vindt ook dat zorgvuldigheid vóór snelheid dient te gaan. Dat gold voor de informatiefase en is ook voor het vervolg van de formatie een wijs advies. Om met GroenLinks te spreken: “Het is noodzakelijk de stappen welbewust, weloverwogen en in gezamenlijkheid te nemen.”

Over het proces dat start nadat GroenLinks ander partijen daartoe heeft uitgenodigd, wil ik nog een enkele opmerking maken.

Zeer veel partijen onderschrijven de wens om de bewoners van Arnhem en georganiseerde stakeholders - van bedrijven tot maatschappelijke (zelf)organisaties - te betrekken bij de formatie van het nieuwe college. Het idee van GroenLinks (ook genoemd door anderen) om de formatieonderhandelingen af te trappen met één of meerdere openbare bijeenkomsten waarbij Arnhemse organisaties en inwoners mee kunnen denken en praten, heeft veel draagvlak onder partijen. Ik beveel die werkwijze daarom aan.

Voor de suggestie om alle onderhandelingen over de formatie volledig publiek te laten plaatsvinden is geen draagvlak onder de grote meerderheid der partijen. Men wil transparant zijn waar het kan, maar niet als doel op zich. Gelet op de bewogen periode die achter ons ligt, lijkt mij dat ook verstandig. Ik raad GroenLinks en de door haar uit te nodigen partijen daarom af om alle onderhandelingen publiekelijk te voeren.

De brede wens om de bestuurscultuur verder te verbeteren bevat ook een opdracht aan de nieuw te vormen coalitie. Het gaat hierbij vooral om de verhouding tussen de coalitie - en het college dat daarop als dagelijks bestuur tot stand komt - enerzijds, en de gehele raad als algemeen bestuur van Arnhem anderzijds. Hoe wordt er invulling aan dualisme gegeven; ook - of zelfs juist - tussen het college en de raadsleden van coalitiefracties? De vraag is ook of alle ruimte die de één soms onbedoeld geeft ook snel en volledig door de ander moet worden gepakt. Partijen geven verschillende mogelijkheden aan om de bestuurscultuur te verbeteren. Ik beveel de formerende partijen aan dit punt echt op te volgen en daarover waar mogelijk ook een dialoog met de andere partijen in de raad aan te gaan.

10. Tot slot

Het was mij een waar genoegen om met alle partijen uit de nieuwe Arnhemse gemeenteraad te spreken. Iedere partij wil vanuit verschillende waarden, overtuigingen en ambities het beste bereiken voor Arnhem en haar burgers; voor deze generatie, maar ook voor toekomstige generaties. De consensus is groot dat de sleutel voor succes ligt bij het leggen van meer verbinding tussen partijen én met alle betrokkenen in de stad. Daarbij is een cruciale bouwsteen dat de daad bij het woord wordt gevoegd als het gaat om de breed gedragen wens de bestuurscultuur te verbeteren. Ik wens GroenLinks en de door haar uit te nodigen partijen in het formatieproces veel succes en wijsheid toe. En ik hoop en vertrouw er op dat u straks allen bijdraagt aan de duurzame en constructieve aanpak van de opgaven waarvoor Arnhem staat.

Rest mij de delegaties van alle partijen nog hartelijk te danken voor het vertrouwen dat u mij heeft gegeven en voor alle inspanningen die u zo snel na de intensieve campagnetijd heeft verricht. Alleen daardoor ben ik in staat geweest om tot mijn bevindingen en advies te komen. Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan raadsgriffier Jozef Kersten en de ondersteunende diensten van de gemeente Arnhem, die ons uitstekend verzorgd hebben.

Met vriendelijke groet,

Tom van der Lee