

Samenvatting rapport
Paul Frissen / NSOB

Patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud



Hoogleraar bestuurskunde Paul Frissen presenteerde op 4 oktober 2017 een kritisch rapport over de bestuurscultuur van Arnhem. Frissen was door de gemeenteraad van gevraagd om een antwoord te geven op de vraag waarom het in Arnhem maar niet lukt om een stabiel stadsbestuur op te bouwen. Sinds 2014 leden twee colleges schipbreuk. Vier wethouders stapten op. Het rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) moest de 'patronen en mechanismen' blootleggen in de politiek-bestuurlijke cultuur van Arnhem en alle spelers in het veld en was bedoeld om het debat op gang te brengen over verbeteringen.

Bijna vier jaar na het verstrekken van de onderzoeksopdracht aan het NSOB is er weinig gedaan met de 'handreikingen' en aanbevelingen uit het rapport van Frissen. Volgens meerdere Arnhem-kenners is het structureel mis in de Arnhemse politiek. Eind februari 2021 konden twee wethouders ternauwernood voorkomen dat ze moesten aftreden nadat bleek dat de gemeente discrimineerde in het personeelsbeleid en ambtenaren besloten hadden het rapport hierover van de Universiteit van Tilburg jarenlang verborgen te houden. De maand erop werd D66 uit de coalitie gezet omdat ze de twee wethouders niet de hand boven het hoofd wilden houden en volgens de VVD en GroenLinks te kritisch waren geweest over de doofpotaffaire in het discriminatiedossier. Genoeg redenen om het rapport van Frissen uit de la te halen.

Samenvatting rapport patronen van politiek

De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud (NSOB/Paul Frissen)

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. 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. Dat is in Arnhem niet anders. Twee collegebreuken en vier afgetreden wethouders in één bestuursperiode wijzen echter op een negatieve bestuurscultuur die de stad en zijn bestuur schade berokkent en het vertrouwen in de politiek aantast. Het was aanleiding voor de gemeenteraad om in een unaniem aangenomen motie te vragen om een onderzoek.

Onderzoekers NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)

- prof. dr. Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de NSOB en tevens hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.
- dr. Martin Schulz is co-decaan van de NSOB en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.
- drs. Nancy Chin-A-Fat manager van de NSOB Denktank
- Bram van Vulpen msc leermanager en onderzoeker
- Ilsa de Jong msc leermanager en onderzoeker

“ Als je de burger voorhoudt dat hij zich aan normen en waarden moeten houden, dan zou je eigen boodschap naleven een goed idee zijn. ”

— Paul Frissen —

De medewerkers van stichtingen Arnhems Peil en EDSP ECO hebben het NSOB-rapport samengevat met als doel om deze als leidraad te gebruiken voor de interviews met Professor Frissen en de fractievoorzitters van de gemeenteraad van Arnhem voor een meerdelige videoserie over de Arnhemse politiek. De videoserie wordt in samenwerking met o.a. de Universiteit van Nijmegen uitgebracht. De studenten van de Universiteit Nijmegen zullen de interviews gebruiken ter ondersteuning van hun onderzoeksopdracht. Om de resultaten niet te beïnvloeden zullen we na publicatie van de videoserie het doel en resultaat van het onderzoek kenbaar maken.

Stichting Arnhems Peil zal de interviews begeleiden en verzorgt de compilatie en publicatie die o.a. bedoeld is ter ondersteuning van de inwoners van Arnhem bij het kiezen voor de nieuwe gemeenteraad van Arnhem. Stichting EDSP ECO is het onderzoeks- en projectenbureau van Arnhems Peil en creëert een omgeving om organisaties wereldwijd te ondersteunen die verantwoordelijk zijn voor acties om de planeet te beschermen, armoede te beëindigen of het welzijn te vergroten en biedt ondersteuning in de vorm van websites bouwen en beheren, uitgebreid onderzoek doen, digitale campagnes aanbieden, betrokken partijen verbinden en openbare toespraken en interviews houden en milieuvriendelijke oplossingen ontwikkelen en uitrollen.

1. Uitgangspunten

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

- Als velen de cultuur als negatief ervaren, is de schuldvraag zelden simpel te beantwoorden.
- Vijanden worden tegenstanders, tegenstanders van tijd tot tijd bondgenoten.
- Wie al te vaak intimideert en schoffeert, krenkt niet alleen personen, maar beschadigt vooral de politiek als institutie. Dat tast de legitimiteit aan.
- Onderzoek kan niet meer dan een spiegel bieden die hopelijk tot reflectie leidt.

2. Patronen

Het onderzoek heeft vier patronen van politiek in de Arnhemse bestuurscultuur laten zien.

- De stad als project, 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 is weinig professioneel, maar vooral ook schadelijk voor de politiek.
- Dualisme als regulerende mythe, 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 is het hoogste bestuursorgaan. De raad definieert zichzelf vooral tegenover het college en heeft geen duidelijke, eigen identiteit. Aan de burgemeester werd slechts een beperkte rol toegekend.

3. Handreiking om de patronen doorbreken

Om deze patronen te doorbreken moeten deze bevindingen vooral als een spiegel voor reflectie worden benut. Democratie is zoeken naar een evenwicht tussen effectiviteit, representativiteit en legitimiteit.

- 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.
- In een stelsel van minderheden moet veel en vaak worden gezocht naar draagvlak en representativiteit. Smalle meerderheden en dichtgetimmerde collegeakkoorden helpen daarbij niet.
- 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.
- Het burgemeesterschap heeft een grote symbolische kwaliteit die democratische politiek hard nodig heeft in het bewaken van de politieke mores.
- Wie de samenleving normen voorhoudt, moet zich zelf daaraan houden. De macht scheidt de verplichting tot maatvoering, respect voor pluriformiteit en zelfbinding.

4. Vijand of tegenstander

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. 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.

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.

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.

5. 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. 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 burgersvrijheid en bescherming bieden. Het volk kiest vertegenwoordigers, die op hun beurt de bestuurders kiezen en controleren. Machtsuitoefening is per definitie tijdelijk.

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.

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).

6. Een spiegel voor de Arnhemse politiek

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.

Daarin zijn de feiten ook alleen feiten omdat de politiek ze feiten noemt. Dat mag teleurstellend zijn voor wie waarheidsvinding verwacht of een schuldvraag beantwoord wil zien, maar een objectief vaststelbare bestuurscultuur bestaat nu eenmaal niet en de schuldvraag is primair een politieke vraag en die ligt op een ander bord, namelijk dat van de politiek.

We hebben 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.

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.

7. De stad als project

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.

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.

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. 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. 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.

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.

8. 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'.

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 hoogoplopende 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 eerdergenoemde cultuur van maakbaarheid is in Nederland ook altijd gebaseerd geweest op de overtuiging dat draagvlak een cruciale voorwaarde voor bestuurskracht is.

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.

Wij menen te hebben waargenomen dat deze vormen van stiling, deze politieke mores in Arnhem in het ongereede zijn geraakt. Althans, dat is de perceptie van veel gesprekspartners.

De politieke strijd is daardoor weinig gestileerd en er zijn omgangsvormen ontstaan die te kenmerken zijn met woorden als dedain, schofferen, minachting en belediging binnen en tussen de politieke organen, door bestuurders én vertegenwoordigers. 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.

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.

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. 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.

9. Dualisme als regulerende mythe

Dualisme zou beogen om een grotere afstand te scheppen tussen college en raad met als bedoeling de kaderstellende en controlerende functie van de raad te versterken. Het dualisme is 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 steevast ontmaskeren.

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.

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.

10. Ambtelijk apparaat

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.

11. Krachtige wethouders

Het is het in het Nederlandse lokaal bestuur vaak vertelde verhaal van de ‘krachtige wethouder’. Dat is soms de ‘primus inter pares’ [leider onder zijn gelijken] 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.

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.

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.

12. 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.

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.

Wat wel opvalt in de gesprekken is dat de gemeenteraad van Arnhem zich thans niet consequent manifesteert als eigenstandig, zelfstandig bestuursorgaan. 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.

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.

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.

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.

13. Patronen doorbreken: spiegel en handreiking

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 blijk werd gegeven, komen wij niet tot een zeer negatief oordeel over de politieke patronen in Arnhem.

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.

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. 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.

14. Adviezen

- Besteed regelmatig en ruim aandacht aan de institutionele rol van de gemeenteraad. De raad zou een meer initiatiefrijke rol kunnen nemen in agendering en kaderstelling. 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. Stevige algemene beschouwingen passen daarin, net zoals een jaarlijks debat over uitkomsten en geleverde prestaties.
- Hanteer een minder rigide opvatting van dualisme. 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.

-
- Geef vorm aan een uitgebreider stelsel van ‘check and balances’. 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. Dat kan door;
 - De Rekenkamer een belangrijke rol te laten ontwikkelen en daarvoor ook de middelen ter beschikking te stellen.
 - Het vicevoorzitterschap van de raad buiten de coalitiepartijen te ‘beleggen’.
 - 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.
 - Maatschappelijke actoren een prominente rol te geven in enerzijds beleidsadvisering en anderzijds beleidsuitvoering (zeker in een tijd waarin maatschappelijk initiatief wordt gestimuleerd).
 - Vaker een onafhankelijk adviesorgaan instellen bij beleidsadvisering, zoals een commissie, platform of denktank.
 - Bij de beleidsuitvoering maatschappelijke actoren een meer autonome rol geven, door bijvoorbeeld processen van aanbesteding zo in te richten dat gevarieerde en veel minder dichtgetimmerde uitkomsten mogelijk zijn.
 - 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.

- Erken de cruciale rol van de burgemeester die een neutrale en verbindende institutie in het politieke speelveld zou moeten zijn. 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. 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.
- Maak het politieke minder persoonlijk. Intimidatie en schoffering vinden wij geen passend gedrag in democratische politiek. Altijd gelijk menen te hebben en dit met de waarheidsclaims van ratio, feit en cijfer willen afdwingen 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.
- 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.

NSOB rapport patronen van politiek, de Arnhemse bestuurscultuur in meervoud:

<https://arnhemspeil.nl/docs/2017-10-02-nsob-patronen-van-politiek-de-arnhemse-bestuurscultuur-in-meervoud-rapport-paul-frissen.pdf>