

Eindrapport

Verkenning naar de vorming van een coalitie voor het College van de Gemeente Amersfoort (Verkenner: Joris Backer) 13 april 2018

1. Opdracht
2. Werkwijze
3. Analyse
4. Bouwstenen
5. Aanbevelingen

1. Opdracht

Op 28 maart jl. heb ik een gesprek gevoerd met Burgemeester Bolsius en de griffier in het bijzijn van Wethouder Bertien Houwing en Tyas Bijlholt, fractievoorzitter van D66. Wij hebben van gedachten gewisseld over de modaliteiten van een verkenning. Ik heb mijn bereidheid bevestigd dat te willen faciliteren. Daar staat op mijn verzoek geen vergoeding tegenover. Vervolgens heb ik ter bevestiging een opdrachtbrief van de burgemeester ontvangen (Bijlage 1). Er zijn door de griffie direct daarna al gesprekken ingepland met alle fracties.

Conform de opdracht heb ik alle vertegenwoordigers van de nieuw gekozen fracties in de Gemeenteraad van Amersfoort in anderhalve dag (Goede Vrijdag en Tweede Paasdag) elk gedurende een uur voor een gesprek ontvangen. De griffie heeft mij ter ondersteuning vooraf van een kopie van alle verkiezingsprogramma's voorzien zodat ik mij heb kunnen inlezen. De gesprekken zijn gevoerd in de ontvangstruimte voor trouwplechtigheden in het oude raadhuis. Ik hebt tussentijds de burgemeester bericht dat alle genodigden zijn gekomen en dat de praktische organisatie van de verkenning zich ontwikkelde volgens planning.

Op 5 april jl. heb ik alle fractievoorzitters geïnformeerd over mijn tussentijdse analyse om de verkenning een gericht vervolg te kunnen geven. Vervolgens heb ik op 11 april met de vertegenwoordigers van de Christen Unie, CDA, D66, Groen Links en VVD een tweede gesprek gevoerd om te onderzoeken wat aan de hand van een aantal inhoudelijke onderwerpen een begaanbare vervolgstap zou zijn.

In dit rapport vat ik mijn bevindingen samen.

2. Werkwijze

In de gesprekken heb ik als leidraad steeds drie vragen voorgelegd:

- 1) Hoe beoordeelt U de verkiezingsuitslag in Amersfoort
- 2) Wat zou dat volgens u betekenen voor de samenstelling van één of meerdere coalities
- 3) Bent u bereid daar aan deel te nemen en zo ja onder welke condities en in welke varianten.

De opbrengst van deze twee gespreksrondes is niet een compilatie van meningen en opvattingen van degenen die ik heb gesproken. Ik heb het als mijn opdracht gezien om die te wegen en in een context te plaatsen, zodat de verkenning ook daadwerkelijk aanknopingspunten biedt voor een vervolg en ook toegevoegde waarde heeft. U treft dus niet 'elk wat wils' aan.

3. Analyse

Een rekenkundige analyse laat gemakkelijk zien dat er in theorie wel 31 varianten van coalities mogelijk zijn, indien het uitgangspunt een getalsmatige meerderheid groter dan 20 zetels is. Desgewenst kan natuurlijk ook naar grotere meerderheden worden gezocht, waarover later meer.

Van die theoretische varianten inventariseerde ik na de gesprekken die coalities die door meerdere vertegenwoordigers van raadsfracties aan mij genoemd zijn:

GL/VVD/CDA/D66 (24)

D66/VVD/CDA/CU (22)

GL/CDA/D66/CU (22)

GL/PvdA/SP/D66/CU(21)

De huidige college-combinatie D66, VVD, PvdA, CU heeft geen meerderheid meer in de nieuwe gemeenteraad en staat er als variant dus niet bij.

De ranking is eerst gedaan vanuit de wetmatigheid dat partijen met het minste aantal partners op zoek zijn naar de helft plus één raadsmeerderheid en pas naar een bredere basis als daar specifiek aanleiding toe is. De enige andere ordening in de lijst is de ranking naar aflopende totale zetelaantallen per variant.

De rangschikking per coalitie (wie wordt als eerste genoemd enz.) was willekeurig. Niet willekeurig is dat er bij de eerste drie is gekozen voor varianten die mij als zodanig het meest zijn genoemd in de gesprekken en overigens op basis een marginale politieke toetsing ook voor de hand liggend zijn: dergelijke combinaties hebben eerder bestaan in of buiten Amersfoort (of bestaan nog, zie de stad Utrecht, de Provincie of het Kabinet Rutte III) en het zijn landelijke partijen die –in het algemeen- elkaar niet uitsluiten. Of dat hierin Amersfoort anders ligt zal ik later bespreken.

De vraag die ik mij gesteld heb aan de hand van de antwoorden op de vragen is of de uitslag in termen van winst of verlies een directe aanwijzing geeft voor een keuze uit deze varianten. Winst en verlies is uiteraard eenvoudig vast te stellen. GL heeft de grootste zetelwinst geboekt. D66 heeft het grootste verlies geleden maar is desondanks in stemmen wel de grootste partij gebleven door een andere winnaar VVD nipt voor te blijven in aantal stemmen. Het CDA is ook winnaar maar weer kleiner in aantal stemmen dan de VVD en GL. Ook Amersfoort 2014 heeft winst geboekt en Denk is voor het eerst in de raad vertegenwoordigd. De SP behoorde tot de verliezers en de PvdA verloor zelfs fors. De landelijke trend van groei van niet-landelijke lijsten (ca. 30 % van de stemmen) heeft zich in Amersfoort niet gemanifesteerd.

Minder makkelijk te duiden is welke betekenis deze uitslag heeft voor “een coalitie over links of een coalitie over rechts”: afgezien van het feit dat niet iedereen zicht herkent in het label links-rechts of progressief- conservatief, zijn aan beide kanten van het spectrum slechts marginale wijzigingen opgetreden. Hier heeft de kiezer – zo bleek mij ook in de analyse door de betrokkenen - geen duidelijk signaal afgegeven. Kortom, de diverse varianten zijn in beginsel gelijkwaardig.

Zoals gezegd, er zijn rekenkundig nog meer varianten denkbaar dan nu getoond. Dat zou een vijfpartijencoalitie kunnen zijn, of één of meer varianten waaraan Amersfoort 2014 en/of BPA fracties deelnemen. Denk zou ook bij een van de varianten kunnen aansluiten en die bereidheid hebben zij uitgesproken. Die varianten worden nu niet kansrijk geacht maar kunnen in een latere fase wel weer aan de orde komen.

Bij gebreke van een evidente indicatie in de verkiezingsuitslag is in de vervolganalyse van belang welke van deze coalities daadwerkelijk op een stabiele meerderheid van de fracties in de gemeenteraad zou kunnen rekenen. U heeft de verkenner immers gevraagd om aanbevelingen voor een vervolgstap. Die stap is alleen zinvol als uit deze varianten op basis van de gesprekken wordt "getrechterd" naar realistische samenwerkingsopties.

Daarbij spelen aspecten als:

- 1) Kunnen partijen politiek en inhoudelijk door een deur;
- 2) Is er daadwerkelijke of alleen theoretische bereidheid deel te nemen aan een college;
- 3) Zijn er persoonlijke blokkades.

Ik concludeerde uit de gesprekken dat er op voorhand geen uitsluitingen of blokkades zijn, wel standpunten over meer of minder wenselijke partners.

Vervolgens heb ik een eerste indicatie gevraagd van de daadwerkelijke bereidheid van partijen om deel te nemen aan een te vormen college. De vertegenwoordigers van de SP en de PvdA hebben aangegeven dat zij beschikbaar zijn voor bestuurlijke verantwoordelijkheid, maar achten zich gezien de verkiezingsuitslag vooralsnog niet de eerst aangewezen fracties om nu vooraan te staan.

De vertegenwoordigers van de fracties van D66, GL, VVD, CDA en CU hebben daarentegen die bereidheid wel duidelijk uitgesproken. Ook Amersfoort 2014 en BPA schuwen die verantwoordelijkheid niet. GL heeft daarbij aangegeven een voorkeur te hebben voor zo een progressief mogelijk college. D66 heeft de wens geuit dat zij gezien de programmatische overeenkomsten een coalitie waarvan GL deel uit maakt prefereert, maar acht ook de andere combinaties mogelijk. GL, SP, BPA en Amersfoort 2014 hebben elk aangetekend dat zij nadrukkelijk een aantal inhoudelijke eisen stellen die een diepgaande gedachtewisseling met de huidige collegepartijen noodzakelijk maakt, wil op inhoud een stabiele coalitie gevormd kunnen worden.

Het is voor een aantal partijen uit de huidige coalitie, maar ook voor het CDA, niet voor de hand liggend om samen met fracties die zich veelvuldig van het instrument 'motie van wantrouwen' hebben bediend deel uit te gaan maken van een nieuw college. Maar niets is onmogelijk en dit is pas de verkennende fase. Reeds is aangegeven dat de PvdA zich nu niet opmaakt voor hernieuwde deelname en dat constaterende was de vierde variant na de eerste gespreksronde niet kansrijk. Daarmee waren er nog drie varianten te bespreken voor de vervolgfase van deze verkenning.

De ervaring leert dat de vraag of een college stabiel zal zijn van vele parameters afhankelijk is. Teamwork in het college is een belangrijke factor. Voor goed teamwork is de politieke opgave belangrijk, de soliditeit van het collegeakkoord, de onderlinge portefeuille verdeling (al dan niet ook gebiedsverantwoordelijkheid), interactie met de Raad en niet in de laatste plaats de persoonlijkheden en hun werkbelasting.

Uit de eerste gesprekken bleek mij dat een groot aantal van de fracties het wenselijk acht dat een college ten minste uit vijf wethouders zal bestaan. De groei van de stad en de komende opgaven zouden volgens anderen objectief gezien ook een uitbreiding naar zes wethouders kunnen rechtvaardigen. Zelfs een uitbreiding naar zeven is door een enkele fractie gesuggereerd.

Het gegeven dat met vier partijen van gelijke omvang (6) of drie van zes en een van vier, reeds een raadsmeerderheid beschikbaar zou zijn, verhoudt zich niet met de wens om een college van vijf wethouders samen te stellen, als elke fractie één wethouder zou leveren. Die ratio zou bespreekbaar kunnen worden gemaakt. Desgevraagd sloten vertegenwoordigers van de fracties

het niet op voorhand uit dat twee fracties twee wethouders in het nieuwe college zou hebben, indien in gewicht gecompenseerd.

De optie van deeltijdwethouders werd door geen enkele fractie wenselijk geacht. Er is ook geopperd om een politiek onafhankelijke wethouder met projecttaken te overwegen, maar die aanpak kon vooralsnog op weinig steun rekenen.

Het sluiten van een raadsakkoord in aanvulling op of in plaats van een collegeakkoord kon op te weinig draagvlak rekenen en wordt als uitkomst van de verkenning niet aanbevolen als onderwerp van verder onderzoek. Wel werd door een aantal fracties opgemerkt dat er te vaak een "22/17" stemming was waarbij fracties in de oppositie het gevoel hadden overstemd te worden door een collegeblok. Zij zouden dat bij een volgend college graag anders zien.

4. Bouwstenen

Ik heb het ook al in deze eerste verkenningsfase raadzaam geacht een beter beeld te krijgen van de politiek inhoudelijke verschillen en overeenkomsten om een eerste indruk te krijgen – niet meer dan dat – van de 'stabiliteit' van de genoemde collegevarianten. Ik heb daarom alle vertegenwoordigers gevraagd naar de onderwerpen van gemeentepolitiek die bij die keuzes relevant zijn en waar de oplossing als bouwsteen kan fungeren van een nieuw te vormen college. De positieve uitkomst van dit inhoudelijke deel van mijn verkenning is dat er weliswaar een aantal serieuze verschillen van inzicht zijn, maar dat die in elk geval in deze verkenning niet zijn neergezet als breekpunten.

In dat opzicht constateer ik een grote mate van bereidheid om oplossingen te zoeken, ook op issues waar nu programmatische verschillen zijn. Er zijn ook stijlverschillen te overbruggen. Sommigen hebben de bestuursstijl van het huidige college als monistisch ervaren en willen dit in de toekomst anders zien.

Bij enkele issues is er ook sprake van een verschillend niveau van informatie over- en/of kennis van de materie, soms te herleiden tot collegedeelname of parate kennis van de zittende wethouder, maar zeker niet altijd. Het is mij opgevallen dat er een aantal issues is waarvan iedereen het wenselijk vindt dat er een informatiedossier beschikbaar komt. De renovatie van het Stadhuis is zo'n dossier. Zulks met het doel dat de deelnemers aan het nieuwe college helder inzicht krijgen in de status en de financiële implicaties.

Hiervoor zou de volgende fase kunnen worden benut ten behoeve van een betere basis van een college op langere termijn.

Onderwerpen die in vrijwel alle gesprekken zijn genoemd:

- a) Duurzaamheidsopgave
- b) Renovatie Stadhuis
- c) Westelijke Rondweg
- d) Financiering sociaal domein
- e) Woningbouwopgave
- f) Schaalsprong stad en bestuurscapaciteit, incl. ambtelijke ondersteuning
- g) Financiën/lastenontwikkeling

Ik heb vervolgens, zoals ik hierboven al aangaf, alle fractievoorzitters geïnformeerd over mijn tussentijdse analyse en aanbevolen om een tweede gespreksronde te houden; een bericht met geen andere status dan dat deze de gesprekken zou faciliteren op basis van eerste bevindingen. Ik heb dat bericht zowel met de burgemeester (als opdrachtgever) gedeeld als met de

vertegenwoordigers die ik heb uitgenodigd voor vervolg gesprekken. Alle elementen die in dat bericht zijn genoemd vindt U in dit openbare eindrapport terug.

Vertegenwoordigers van de fracties van CDA, Christen Unie, D66, Groen Links en de VVD zijn in deze tweede ronde bereid geweest die verdiepende gesprekken te voeren. Deze gesprekken zijn ambtelijk gefaciliteerd door de griffie in de persoon van het hoofd strategie en boden genoeg aanknopingspunten om de eindrapportage tijdig af te ronden en aan te bieden.

Ik heb mijn gesprekspartners op zeven hierboven genoemde inhoudelijke thema's bevraagd, waarbij zij zich nu langer hadden kunnen voorbereiden. Men is zich er van bewust dat Amersfoort voor grote opgaven staat, met voelt de verantwoordelijkheid om een slagvaardig bestuur te vormen dat onderling voldoende weerbaarheid en handelingscapaciteit heeft, ook omdat zich in vier jaar zonder twijfel nieuwe opgaven kunnen aandienen.

In de behoefte aan een stabiel, slagvaardig en verantwoordelijk bestuur heeft men naast inhoudelijke thema's ook het onderlinge vertrouwen laten meewegen, opgebouwd in de afgelopen raadsperiode.

Bij alle gesprekspartners heb ik het vertrouwen dat er in de volgende fase keuzes gemaakt kunnen worden die men naar eer en geweten in eigen kring kan verdedigen. Er zijn kortom geen onoverbrugbare inhoudelijke blokkades voor samenwerking tussen de vijf fracties die ik in de tweede gespreksronde heb gesproken. Omdat ook in deze tweede ronde de voorkeur voor het beginsel een vierpartijencoalitie niet werd herzien, zal er hom of kuit dienen te worden gegeven voor een zinvolle volgende fase.

Ik heb die bevindingen verder uitgewerkt in mijn aanbevelingen.

5. Aanbevelingen

Zoals gesteld, de programmatische verschillen – die er natuurlijk zijn – acht ik overbrugbaar. Dat kan inhoudelijk door compromissen te vinden (niet door uit te ruilen) en/of procedureel door in een collegeakkoord vooraf een vrije kwestie op te nemen, mocht dit noodzakelijk zijn. De mogelijkheid van een vrije kwestie, deel uitmakend van een sterke stabiele gedeelde inhoudelijke basis, werd ook dienstbaar geacht aan het functioneren van de gemeenteraad waar dan niet alle kwesties zijn 'dichtgetimmerd'. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan wensen die zijn geuit door fracties die die alleen in de eerste ronde aan de gesprekken hebben deelgenomen.

De voorkeursvariant die als uitkomst voorshands de meeste kans maakt om een duurzame, stabiele en ambitieuze coalitie te worden bestaat uit (op alfabetische volgorde):

Christen Unie, D66, Groen Links en VVD.

Deze uitkomst is als eerste te verklaren uit de al eerder genoemde voorkeur uitgesproken voor een *vierpartijencoalitie* met een ambitieus en gedegen akkoord op hoofdlijnen. De basis is de helft plus één en in deze variant met 22 zetels toereikend voor een meerderheid in de raad. Het uitgangspunt: des te meer partijen, hoe groter de verwatering van de ambitie of verlies aan cohesie in de uitvoering.

De keuze voor deze combinatie van vier fracties is zowel inhoudelijk programmatisch gedreven als door de onderlinge herkenning van ambitie en opgebouwd vertrouwen. De politieke gedeelde ambitie vat ik samen als: we wens om een beslissende koerswending te geven richting een duurzame CO2 neutrale stad en om in de geest daarvan de schaalessprong - en zijn gevolgen voor huisvesting, voorzieningen (o.a. sociaal en cultureel) en de energietransitie - zo geïntegreerd mogelijk vorm te geven. Bovendien wordt erkend dat de bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet, die een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving ordent, nog een uitdaging zal toevoegen.

Ik heb als verkenner conform mijn opdracht in de tweede ronde de spade dieper gestoken om aldus de kans van slagen van een vervolgfase beter in beeld te krijgen. Welke coalitie zou de meeste stabiliteit bieden, in de opvatting van de betrokkenen? Ik heb vastgesteld dat die kans van slagen in de combinatie CU, D66, Groen Links met de VVD groter is dan elke andere variant. Deze conclusie ten aanzien van de voorkeurcombinatie diskwalificeert geenszins de andere kandidaat die voor één van de vier genoemde varianten, te weten het CDA, die nadrukkelijk in beeld was.

Deze combinatie stond aanvankelijk niet bij de top vier. Deze uitkomst toont ook het nut van de tweede ronde aan. Het resultaat is gebaseerd op de verdieping in de uitwisseling over inhoudelijke onderwerpen en het ingaan op ambities, intern voortschrijdend inzicht bij de fracties en bevragen op het vertrouwen dat nodig is voor een stabiele coalitie.

Een en ander betekent niet dat de andere varianten die in het tussenrapport zijn genoemd voorgoed zijn geëlimineerd. Dat ligt anders bij de vierde variant (CU/D66/GL/PvdA/SP) die door geen van de fracties nog langer realistisch werd geacht.

Mochten de vier betrokken fracties er in de volgende fase niet uitkomen vanwege nu nog niet voorziene onoverbrugbare politieke tegenstellingen (door nieuwe feiten, voortschrijdend inzicht, of aantal wethouders en/of verdeling van portefeuilles), dan zal een andere vierpartijen variant, dan wel een vijfpartijenvariant opnieuw in beeld komen.

Afrondend en samenvattend taxeer ik deze door mij aanbevolen coalitievariant *Christen Unie, D66, Groen Links en VVD* in een vervolgfase het meest kansrijk is om de stap naar een daadwerkelijke collegevorming succesvol te maken.

Gezien de opgaven ligt het naar mijn waarneming niet voor de hand om het aantal wethouders te verminderen naar vier, eerder om het aantal uit te breiden.

Het komt mij voor dat een voortzetting van een door de beoogde collegepartijen breed gedragen (in)formateur de beste kans van slagen biedt. Het gewenste profiel zou mijns inziens iemand dienen te zijn met lokale bestuurservaring die korte inwerktijd nodig heeft. Hij/zij kan op basis van de bouwstenen die al in deze fase door de fracties zijn verkend, verder onderzoeken of op redelijke termijn overeenstemming kan worden bereikt over een collegeprogramma en invulling van portefeuilles.

Vanzelfsprekend ben ik bereid om zo goed mogelijk een "warme" overdracht te verzorgen zodat de kennis die ik inmiddels dank zij u heb kunnen vergaren over Amersfoort aan deze persoon kan worden overgedragen. Ik heb aan de griffie aangegeven dat ik graag in de raad naar behoefte een toelichting geef ter afronding van mijn werkzaamheden (en ik begrijp dat hiervoor a.s. dinsdag 17 april vanaf 21.30 tijd kan worden gereserveerd in uw vergadering).

Ik dank iedereen voor de bereidheid om op zo korte termijn beschikbaar te zijn geweest voor gesprekken en voor uw geduld. Verder ben ik alle betrokkenen erkentelijk voor het feit dat de ontmoetingen met u en de ambtelijke ondersteuning in constructieve sfeer konden worden gevoerd en wens ik u allen succes bij het vervolgtraject. Er zijn redenen genoeg om er vertrouwen in te hebben dat Amersfoort verder kan bouwen aan een mooie toekomst.

Hoogachtend,

Joris Backer

13 april 2018