Rapport van bevindingen inzake de werkverhoudingen in politiek en bestuurlijk Zutphen

De weg naar stabiel bestuur vraagt vertrouwen, elkaar iets gunnen, focus op de inhoud en een zonnig humeur.

Wim Dijkstra, 27 april 2015

Colofon

Rapport van bevindingen inzake de werkverhouding in politiek en bestuurlijk Zutphen

Dit rapport is opgesteld door Wim Dijkstra. Naar aanleiding van de opdracht van College en Presidium van de gemeente Zutphen om ‘als bemiddelaar te werken aan een duurzame werkverhouding in politiek/bestuurlijk Zutphen’ heeft hij diverse gesprekken gevoerd en op basis daarvan zijn bevindingen vastgelegd.

Het rapport is op 30 april overhandigd aan College en Presidium.

Zutphen, 27 april 2015

Inhoud

Colofon 2
Voorwoord 4
Inleiding 6
Analyse aan de hand van de 5 stellingen 7
Conclusies en aanbevelingen 10
Bijlage 1 Overzicht van de gesprekken 12
Bijlage 2 Format voor de gesprekken 13

Voorwoord

Het is lang geleden dat ik mijn zonen aanmoedigde een doelpunt te maken tijdens het pupillenvoetbal. Je zag de bal nooit, maar wist precies waar hij was. Alle kinderen op een kluitje op de bal. Ze wilden allemaal tegelijk de bal en een doelpunt maken, ze hadden nauwelijks in de gaten dat er een scheidsrechter was, de coach kreeg er geen greep op.
Ik moest er aan denken tijdens de gesprekken met de raadsfracties van Zutphen. Het was moeilijk te ontdekken, waarom bestuurlijk Zutphen mij vroeg te bemiddelen. Om welk conflict ging het?

Zutphen is een gewone gemeente met de problemen en uitdagingen van een gemeente die relatief klein is, maar grootstedelijke problematiek in huis heeft. Raadsleden bevestigen dat er grote consensus is over de richting die de stad moet gaan. Bijna alle voorstellen in de Raad worden uiteindelijk unaniem aanvaard, men is tevreden over de ambtelijke ondersteuning van griffie en het ambtelijk apparaat.
Gaat het om de grote dossiers, is men redelijk tevreden over de afwikkeling. Natuurlijk liggen er nog potentiële hoofdpijndossiers te wachten, denk aan de bezuinigingen en misschien de Hanzehof, maar het gevoel is dat men ook daar wel uitkomt.
Bovendien: de rapportages van Sterk Bestuur over de Stedendriehoek en over Zutphen afzonderlijk zullen bij de verdere uitvoering van de strategische visie een waardevolle leidraad zijn.

Waar wringt dan de schoen? Ik denk aan het kluitjesvoetbal. De jongste ontwikkelingen in bestuurlijk Zutphen hebben vooral de Raad erg op zichzelf teruggeworpen. Een wethouder trad af en werd niet vervangen, waarna de positie van de SP t.o.v. het College voor veel fracties onduidelijk is geworden. Het College vond zich terug als minderheidscollege, dat door een meerderheid wordt gesteund. Tegelijkertijd zei die meerderheid dat de wethoudersaanstelling van 0.8 fte. niet zou worden verruimd naar 1.0. Terwijl sommige fracties vervolgens zeggen dat het zeer gewenst is toch spoedig een meerderheidscollege te vormen, zeggen het College en andere fracties dat het beter is in de bestaande situatie van de nood een deugd te maken en een nieuwe vorm van werken te introduceren. Ik kom daar later op terug.

Maar de kern blijft het kluitjesvoetbal. Een naar binnen gekeerd politiek bestuur, waar scheidsrechter en coach met moeite de formele spelregels kunnen handhaven. De gunfactor ontbreekt, iedereen wil zelf scoren en probeert dat vooral door de ander te vloeren. Als men weer buiten staat, zijn de relaties goed en is men eigenlijk verbaasd over de (wan)prestaties in het veld.

Kortom, ik ga op zoek naar de mogelijkheden goed voetbal te laten zien: ieder in zijn rol, op zoek naar mensen die elkaar de bal willen toespelen om de ander te laten scoren, mensen die de spelregels kennen en toepassen, mensen die weten dat het om de burgers van Zutphen en hun welvaart en welzijn gaat. Mensen die zich realiseren dat volksvertegenwoordiger zijn een buitengewoon serieuze, verantwoordelijke functie is. Mensen die zich realiseren dat je in het dagelijks bestuur richting moet geven, knopen moet doorhakken en tenslotte breed draagvlak moet vinden.

Kern van mijn voorstel om Zutphen in stabiel politiek vaarwater te krijgen is analoog aan dat wat je in de rampenbestrijding doet: een calamiteit vraagt bestuurlijk eerst rust en analyse, daarna snel handelen in grote eensgezindheid onder stevige leiding.

Dit rapport probeert de dames en heren politici een spiegel voor te houden. Ze hebben het hart op de goede plaats, willen het voor Zutphen goed doen en hebben elkaar tegelijkertijd in een politieke houdgreep. Daaruit kunnen zij uiteindelijk alleen zichzelf verlossen.

Inleiding

Op 8 april 2015 heb ik van College en Presidium de opdracht gekregen ‘als bemiddelaar te werken aan een duurzame werkverhouding in politiek/bestuurlijk Zutphen’. Met een delegatie van deze twee gremia heb ik de opdracht verkend en afgesproken om rond 27 april mijn bevindingen te presenteren.

Om een beeld te krijgen van wat er speelt en hoe de diverse partijen dit beoordelen heb ik op 15, 16 en 17 april gesprekken gevoerd. Deze gesprekken verliepen bij de fracties volgens een vast stramien. Na een korte kennismaking en een toelichting op het proces reageerde een ieder op vijf stellingen. Deze reacties waren de basis voor het gesprek. Deze methodiek zorgde ervoor dat in de gesprekken met de fracties op een eenduidige manier dezelfde onderwerpen aan bod kwamen. Met de andere gespreksgenoten zijn eveneens de vijf stellingen aan bod gekomen.

In de bijlage heb ik een overzicht opgenomen van alle gesprekken en van het gespreksformat. De gesprekken vonden in een open en plezierige sfeer plaats. Doret Boonstra heeft alle gesprekken bijgewoond en verslag gemaakt voor intern gebruik.

Op grond hiervan heb ik dit rapport gemaakt. Op het concept van dit rapport hebben mijn gespreksgenoten gereageerd met kanttekeningen die ik waar mogelijk heb verwerkt. Hun reacties heb ik –afhankelijk van de strekking- verwerkt in de tekst of eventueel in een voetnoot meegenomen. Vervolgens heb ik dit rapport besproken met het Presidium en het College.

Dit rapport is openbaar.

Analyse aan de hand van de 5 stellingen

Vijf stellingen heb ik in alle gesprekken naar voren gebracht:

1. De problemen van Zutphen zitten in de bestuurscultuur, hoe we politiek, bestuurlijk met elkaar omgaan
2. Er zijn de komende raadsperiode hoofdpijndossiers te verwachten (en welke dossiers zijn dat dan)
3. Zutphen ontbeert een sterk leiderschap
4. College en raad worden onvoldoende/slecht bediend door het ambtelijk apparaat (griffie, secretaris, ambtelijk)
5. Wij (raad Zutphen)hebben vooral ons recente verleden niet verwerkt

Uit de gesprekken is mij gebleken dat het niet gaat om de stellingen 2 en 4. Integendeel. Alle fracties en het College constateren dat er veel overeenstemming is over de koers van de stad. Iedereen is trots op de gemeente Zutphen, wil zich vanuit zijn politieke rol met hart en ziel inzetten en de fracties zouden het liefst alleen maar de inhoud aan de orde willen hebben. Het lukt raad en College over het algemeen goed om de besluitvorming over belangrijke onderwerpen tijdig en kwalitatief goed te laten verlopen. Er komt nog een aantal lastige dossiers aan. Met name worden genoemd: de bezuinigingen, de Hanzehof, de huishoudelijke hulp. Toch verwacht geen enkele fractie dat dit tot grote problemen zal leiden.

De werkzaamheden van de griffie, de secretaris en het ambtelijk apparaat worden als belangrijke ondersteuning voor het besluitvormingsproces gezien én gewaardeerd. Deze positieve kijk op de inhoudelijke invalshoek van het werk is een belangrijke waarde om vast te houden.

Een aantal gesprekspartners benoemde dat de opgave van Zutphen groot is: De context verandert sterk, de taken van de gemeente nemen fors toe, de rol en de positie van het bestuur in relatie met de samenleving wijzigt. Zutphen is als kleine stad met een sterke centrumfunctie kwetsbaar. We moeten de komende jaren nogmaals bezuinigen en het draagvermogen van de organisatie is al afgenomen. Dit vraagt om richting, keuzes en vasthoudendheid. Men gaf aan het belangrijk te vinden om inhoudelijk het juiste gesprek te voeren en het debat meer op te zoeken. Dit kan door meer ruimte te maken voor het proces in plaats van voor procedures en de inhoudelijke context en alternatieven scherper te formuleren. Hier ligt een rol voor de griffie, de voorzitter van de raad en de ambtelijke ondersteuning. Ik kom hier later, in relatie tot de stellingen bestuurscultuur en leiderschap, op terug.

De kern van de actuele situatie is terug te leiden tot de stellingen over bestuurscultuur, leiderschap en het verwerken van het verleden.

Bestuurscultuur
In alle gesprekken kwam naar voren dat er onduidelijkheid en onzekerheid is over de rol die de verschillende partijen hebben. Dit komt niet alleen doordat er veel nieuwe raadsleden zijn, maar ook omdat het bestuurlijk speelveld is gewijzigd, er veel meer ‘in dialoog’ met de samenleving wordt gewerkt en er regelmatig complexe vraagstukken aan de orde zijn. Raadsleden worstelen met de vraag wat het betekent om volksvertegenwoordiger te zijn in deze tijd. Hoe de kaderstellende en controlerende rol in deze tijd goed ingevuld kan worden en hoe de (duale) verhouding met het College vorm moet krijgen.

Het College zoekt ook naar de juiste rolinvulling. Veel fracties vinden dat dit met name via de weg van het proces gebeurt. Het College kiest dan voor een proces waarbij raadsleden tijdig worden betrokken, om gezamenlijk het vraagstuk te verkennen, eventueel met partners ut de samenleving en daarna tot meningsvorming en besluitvorming over te gaan. Fracties waarderen de ruimte die ze krijgen om in een vroeg stadium mee te doen, tegelijkertijd constateert men 1. dat dergelijke processen niet altijd transparant en openbaar zijn, 2. het vaak onduidelijk is wat de rol van het College cq raad is (hoe vul je de controlerende rol in als je in het hele proces partner bent?) en 3. dat het College niet altijd helder is over haar eigen koers. Het College zelf vindt dat ze zich inhoudelijk beter kan positioneren en zoekt daarin tegelijkertijd naar de ruimte die ze de raad en de samenleving wil geven om inbreng te geven.

Eén van de gesprekspartners benoemde het zo: de dynamiek van de veranderende context vraagt om een sterk rolbewustzijn en heldere procesafspraken. Meerdere partijen vinden dat het Presidium hier een duidelijker rol in kan spelen.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat in de bestuurscultuur van Zutphen een tegenstrijdigheid zit. Fracties vinden dat er nauwelijks sprake is van verstoorde verhoudingen. De relatie tussen Burgerbelang Zutphen-Warnsveld en BewustZW is gespannen maar voor het overige gaat iedereen goed met elkaar om. Dit wordt ook gezien als belangrijke waarde. Fatsoen en respect zijn woorden die regelmatig werden genoemd. Men stelt prijs op goede persoonlijke verhoudingen.
Uit de gesprekken bleek mij echter ook dat deze persoonlijke verhoudingen snel onder druk staan als het debat op scherp komt te staan. Sommigen vinden dat er dan wel heel snel op de man of vrouw wordt gespeeld. Anderen vinden dan weer dat dit te snel als persoonlijk gevoeld wordt. Iemand zei dat er door dit soort discussies teveel politiek met een kleine ‘p’ wordt bedreven. Dit staat een levendige en constructieve discussie in de weg.

Hiervan zegt men dat dit deels terug te voeren is op vaardigheden van de raadsleden. Ook heeft het te maken met de wijze waarop voorstellen worden gepresenteerd. Zowel mondeling door het College als schriftelijk door de ambtenaren (te rechtlijnig, te weinig politieke duiding, te weinig scenario’s, alternatieven etc.). Argumenteren, luisteren, constructief meedenken, een open houding worden als belangrijke vaardigheden genoemd voor zowel raads- als collegeleden.

Leiderschap
De meeste mensen met wie ik heb gesproken gaven aan dat het natuurlijk leiderschap in de raad de afgelopen jaren is verdwenen. De positie die de PvdA van nature had door haar aantal zetels is niet meer aan de orde. Het politieke speelveld is flink door elkaar geschud. Door het grote aantal nieuwe raadsleden zoeken veel fracties nog naar hun eigen rol, positie en ruimte en zijn niet zozeer bezig met het geheel. Een aantal raadsleden probeert af en toe wel een rol te pakken maar dit komt niet altijd uit de verf cq wordt hen niet altijd gegund.
De (procedurele) rol van de burgemeester (als voorzitter van de raad) tijdens raadsvergaderingen en zijn werk achter de schermen wordt gewaardeerd. Het zuiver houden van discussies en het zorgen voor een goede besluitvorming wordt belangrijk geacht. Sommigen vinden dat hij vaker mag ingrijpen (strenger mag optreden), anderen vinden dat het juist een eigen verantwoordelijkheid is van de raad om elkaar aan te spreken.
De meeste fracties vinden dat het College meer haar inhoudelijk leidende rol moet pakken. Zoals ik hierboven al zei, is ook het College van mening dat ze in het gesprek met de raad haar koers beter kan uitdragen en expliciet de verantwoordelijkheid voor het proces moet nemen.

In een aantal gesprekken met de fracties zei men het belangrijk te vinden dat de fracties en raadsleden hun eigen leiderschap ontwikkelen. Men onderkende dat het logisch is dat dit in het begin zoeken is. Men ziet hier een eigen verantwoordelijkheid in maar acht het ook gewenst dat fracties in dit zoekproces gestimuleerd, gecoacht en gefaciliteerd worden. Men is van mening dat burgemeester (als voorzitter van de raad) en griffier (en in tweede instantie de gemeentesecretaris/het ambtelijk apparaat) hier een verantwoordelijkheid in hebben. Ook het College is van mening dat zij als groep en individueel meer zelfbewustzijn kan ontwikkelen op inhoud en op gedrag.

Rolbewustzijn, vaardigheden, kennis van de werkwijzen en processen helpen om zelfbewuste fracties en raadsleden te worden. Dan kunnen ook de natuurlijke (informele) leiders van een raad opstaan die, als het nodig is, partijen bij elkaar brengen en hen de spiegel voorhouden. In een raad met zelfbewuste fracties is men in staat om elkaar die rol te gunnen en te reflecteren op eigen gedrag. Een zelfbewuste raad is een goede partner van het College. Een zelfbewust College is dat op zijn beurt weer voor de raad. Ik heb begrepen dat voor beide groepen een training in voorbereiding is. Dit lijkt mij een goede zaak.

Verwerken verleden
De moeizame formatie, het aftreden van wethouder Gründemann, de keuze van de meerderheid voor een minderheidscollege, de manier waarop de 80-100 discussie over de wethouderssalarissen is gevoerd zijn lastige momenten geweest waar partijen verschillend uit zijn gekomen. Mij is opgevallen dat fracties en College elk zo hun eigen beeld van de werkelijkheid hebben. In de gesprekken werden termen gebruikt als ‘gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef’, ‘gebruik van gelegenheidsargumenten’, ‘achterkamertjespolitiek’. Woorden die -zo bleek mij- met een verwijzing naar het verleden ook zo weer tegen de sprekers gebruikt kunnen worden (bijvoorbeeld in relatie tot de kerntakendiscussie).
‘Over hun/onze eigen schaduw heen te stappen’ werd door veel gespreksgenoten als een oplossing aangedragen. Er is behoefte bij een aantal fracties om zaken nog eens uit te praten. Blijkbaar gebeurt dit niet automatisch. Men onderschrijft dat dit meer cultuur zou moeten worden en sommigen vinden dat ook in het Presidium hier meer ruimte voor moet zijn.

Een meerderheid van de raad steunt een minderheidscollege. Wel roept de positie van de SP vragen op en het lijkt wenselijk dat de coalitie hier nog eens met de SP over van gedachten wisselt.
Alle partijen onderkennen dat een minderheidscollege geen eenvoudige positie is voor een College én ook niet voor een raad. Het dwingt partijen om goede inhoudelijke debatten te voeren, steeds op zoek te gaan naar de gewenste coalitie en tegelijkertijd vraagt het een groot verantwoordelijkheidsbesef van alle partijen én het vermogen om goed om te gaan met besluiten die anders uitvallen dan zelf gewenst.
De meeste gesprekspartners onderkenden dat een minderheidscollege een risico kan zijn voor een stabiel bestuur van de stad: het risico dat rekeningen achteraf worden vereffend ligt op de loer, net zoals dat sleutelfuncties niet zuiver worden gebruikt en besluitvorming vertraagd kan worden. Een aantal partijen was van mening dat dit -naast de verkiezingsuitslag- voldoende reden is om een meerderheidscollege na te streven. Anderen daarentegen achtten op dit moment de verhoudingen onderling van dien aard dat een meerderheidscollege niet haalbaar is. Het college onderschrijft deze laatste mening en ziet in de ontstane situatie een kans om een manier van werken te ontwikkelen die de gemeente ten goede kan komen. Een manier van werken overigens die, mocht er weer een meerderheidscollege komen, ook nodig is.

Conclusies en aanbevelingen

In aansluiting op mijn voorwoord en logisch voortvloeiend uit de voorgaande analyses, die door de gesprekspartners zelf zijn gemaakt, kom ik tot enkele conclusies en aanbevelingen:

Niemand wil een volledig nieuwe informatie en vervolgens formatie. Om allerlei redenen is dat echt ongewenst.

Gedoogconstructies zijn evenmin voor de hand liggend, omdat een meerderheid het zittende college mandaat heeft gegeven door te gaan. Ik teken daarbij aan dat gedogen een andere politieke positie is dan mandaat geven aan een minderheidscollege.

Een meerderheidscollege vormen is op dit moment een moeilijk begaanbare weg, ofschoon het gezien de verkiezingsuitslag voor de hand zou liggen partijen die winst hebben geboekt uit te nodigen toe te treden tot het College. Als dat gemakkelijk zou zijn, was het al gebeurd. Op dit moment is het niet gemakkelijk en ook niet verstandig in deze richting een oplossing te forceren. Ik schrijf uitdrukkelijk op dit moment, omdat aan de eventuele vorming van een meerderheidscollege een aantal stappen vooraf dient te gaan. Gebeurt dat niet, komt men in een vicieuze cirkel terecht.

Datzelfde geldt voor de 80-100 discussie over de wethouderssalarissen. Die moet zeker opnieuw worden gevoerd, maar niet in de huidige omstandigheden. Dit betekent dat bijna alle partijen even moeten slikken, zij die nu willen praten over de vorming van een meerderheidscollege en zij die de 80-100 discussie nu opnieuw willen agenderen. Straks kunnen die discussies alle ruimte krijgen.

Maar het ligt voor de hand eerst een paar andere dingen te doen:

1. Een aantal gesprekken organiseren tussen twee of meer partijen in verschillende samenstelling, die de lucht moeten klaren. Ook is het mogelijk dat ik aan partijen die dat wensen feedback geef op basis van de eerste gespreksronde.
2. Het is belangrijk dat het College een mandaat heeft voor het bestuur van de stad. Alle partijen hebben op de conceptversie van het collegeakkoord hun inbreng gehad. In de raadsvergadering van 3 juli 2014 is door de collegepartijen echter nagelaten het debat over het akkoord te voeren. Dat moet alsnog in het openbaar gebeuren, al dan niet met een eenvoudige update. Het lijkt mij van belang dat het besluit met betrekking tot het collegeakkoord in een duidelijk dictum wordt vervat. Ook de uitnodiging van het college aan alle raadsfracties betrokken te zijn bij de nadere uitwerking van het collegeakkoord in de voorjaarsnota stimuleert de raad de focus op de inhoud te leggen.
3. Raad en college maken van de nood een deugd door een nieuwe manier van werken te introduceren, die evenwicht vindt tussen enerzijds dichtgetimmerde voorstellen en anderzijds vrijblijvende procesvoorstellen. Ook is het goed, vooral omdat de raad veel nieuwelingen telt, ieders rol in het politiek-bestuurlijk proces scherp te analyseren in het format van enerzijds de formele kaders en anderzijds de gewenste vernieuwing van de bestuurlijke processen. Mijn aanbeveling is dat een kleine projectgroep hiermee aan de slag gaat en college en raad in staat stelt hierover binnen 6 weken nadere besluiten te nemen.
4. College en presidium zijn nu aan zet. Ik merk terzijde hierbij op dat het belangrijk is dat de agenda van beide gremia in de driehoek burgemeester-voorzitter/secretaris/griffier goed wordt voorbereid en afgestemd en dat deze

driehoek ook de beste plek is voor de politiek-bestuurlijke top van de gemeente, om richting en leiding te geven.
Dit rapport van bevindingen hoeft niet in een la te belanden, als het wordt geagendeerd voor een openbare vergadering om een nieuw moment te markeren, een gezamenlijk draagvlak en een gedeelde verantwoordelijkheid uit te spreken, publieke verantwoording af te leggen en de uitvoering van de aanbevelingen in operationele termen te gieten. Uiteraard kan worden aangesloten bij de activiteiten van de reeds bestaande commissie bestuurscultuur. Er moet worden nagedacht over de vraag wie het hele proces gaat trekken en bewaken.

Kortom, enerzijds pas op de plaats, anderzijds acties die kunnen leiden tot verbeterde verhoudingen en een nieuwe manier van werken. Ik pleit daarbij uitdrukkelijk voor een strakke tijdsplanning. Dit rapport verschaft geen enkel alibi voor niets doen. Het bepleit wel een weloverwogen logica in de volgorde der dingen.

Tot slot

Het voorgaande is een momentopname op basis van het lezen van enkele documenten, het voeren van een aantal gesprekken, het verwerken van goede correcties en aanvullingen door alle gesprekspartners en de uitstekende steun van Doret Boonstra.
Ik ga graag in gesprek over mijn bevindingen, opdat we samen de beste oplossingen vinden voor het bestuur van Zutphen, een stad die een goed bestuur verdient.

Wim Dijkstra,
Zutphen, 27 april 2015

Bijlage 1 Overzicht van de gesprekken

Stadspartij	Dorien Bogerd, Hans Boersbroek, Gerard Pelgrim
Burgerbelang	Rene Sueters, Adjan Pepers, Esther Verbeek, Martijn Siemes
VVD	Bas van der Veen, Antje van Dijk, Hanneke Siebelink, Willem van Stockum, René Hissink
SP	Ellen Verhoog, Ellis Müller, Fred van Vliet
GL	Liza Luesink, Victor Boldewijn, Christina Oosterhof
BewustZW	Bert Jansen en Tim Marks
CDA	Hein Brunsveld en Gidie Ritzerveldt
D66	Rein Rutten, Huibert Brouwer, Willemijn Voorham, Ingrid Timmer, Hugo Remmers, Carel Lammers
PvdA	Harrij Hissink, Jasper Bloem, Marjolijn Moester, Frans Heitling, Frans Manders
CU	(telefonisch) André Oldenkamp
Griffier	Göran Winters
Secretaris	Boy Janssen
Burgemeester	Arnold Gerritsen
College	Arnold Gerritsen, Annelies de Jonge, Patricia Withagen, Oege Bosch, Coby Pennings, Boy Janssen

Bijlage 2 Format voor de gesprekken

Kennismaking

Aanpak onderzoek

Opzet gesprek

Beantwoorden vijf stellingen

1. De problemen van Zutphen zitten in de bestuurscultuur, hoe we politiek, bestuurlijk met elkaar omgaan
2. Er zijn de komende raadsperiode hoofdpijndossiers te verwachten (en welke dossiers zijn dat dan)
3. Zutphen ontbeert een sterk leiderschap
4. College en raad worden onvoldoende/slecht bediend door het ambtelijk apparaat (griffie, secretaris, ambtelijk)
5. Wij (raad Zutphen)hebben vooral ons recente verleden niet verwerkt

Bespreken uitkomsten

Vervolgafspraken