

‘KATHOLIEKE’ OF ‘PROTESTANTSE’ COALITIEVORMING?

De formatie van het Rotterdamse college in 2002

R. van Schendelen

1. De paradox van de ‘heilige oorlog’ en de ‘heidense vrede’

Met ons landelijke partijpolitiek stelsel is iets vreemd aan de hand. In de aanloop naar verkiezingen scherpen de partijen hun profiel extra aan, met als gevolg een bijna heilige oorlog met andere partijen. Na de verkiezingen constateert elke partij opnieuw dat zij een minderheid is gebleven en dat zij, om te kunnen toetreden tot een meerderheidscoalitie, met sommige andere partijen een heidense vrede moet sluiten. Deze vredessluiting wordt dan omzichtig aangepakt. Meestal verkent eerst een informateur het mijnenveld. Partijleiders droppen diens naam en opdracht bij een onpartijdig geachte instantie, zoals op rijksniveau de koningin. Deze spreekt gewoonlijk uit wat de meeste partijen (gewogen naar partijomvang en zetelwinst) influisteren. De informateur is meestal iemand met veel gezag en weinig blijvende waarde, dus bijvoorbeeld een partijpoliticus op leeftijd of met een baan elders. Vliegt zo iemand op het mijnenveld de lucht in, dan lijden de betrokken partij(en) weinig schade en weten zij waar mijnen liggen. Overleeft zo iemand, dan volgt via dezelfde encenering een formateur, om de meest gereede coalitie te vormen. Het vredesverdrag is als een oorlogspact, een lange tekst van gewapende vrede en gestold wantrouwen. Na de Tweede Wereldoorlog is de dagtekening ervan gemiddeld 72 dagen na de verkiezingsdag, met als uitsmijter 208 dagen (in 1977). In België, een land met toch ook veel partijen en opgewonden standjes, is de nieuwe coalitie meestal na een maand gevormd. De langste kabinetsvorming ooit (in 1988) duurde daar 107 dagen.

De vergelijking met andere landen toont dat coalitievorming ook sneller kan. De vele tempofactoren kan men tot drie groepen terugbrengen. Allereerst zijn er *systeemverschillen*, zoals een districtenstelsel en kiesdrempel. Zij vergroten de kans dat één enkele partij domineert of zelfs de meerderheid behaalt, waardoor coalitievorming simpeler of overbodig is. Referenda kunnen scherpe strijdpunten buiten de verkie-

zingsstrijd en de coalitievorming houden. Een presidentiële stembus kan zwaarder wegen dan de parlementaire en de kabinetvorming aansturen. Ons systeem ontbeert deze versnellingen. Ten tweede zijn er *cultuurverschillen*. Trage vredesluiting nemen onze politici voor lief. Voor hen heeft die heilige oorlog zelfs regenteske voordelen: zij geeft een heilig aureool en de vrome positie van vredesstichter, met regiemacht over het vredesproces en met altijd het excuus dat de lieve maar heidense vrede opoffering vergt van heilige punten. Deze positieve functies van heilig vuur golden al in de verzuilingstijd. Ten derde zijn er de *methodeverschillen* van coalitievorming. Zij kunnen variëren van onhandig tot intelligent. Vrede stichten is ook een vak. Verschillen in aanpak door de (in)formateur(s) verklaren vrijwel zeker deels de grote spreiding in het tempo van coalitievorming in ons land. De kabinetformatie van 1977 bestond voor 166 van de 208 dagen uit een tobberige aanpak van liefst vier informatierondes (tussen PvdA en CDA) en drie formatiepogingen van Den Uyl (PvdA), waarna informateur Van der Grinten (CDA) en formateurs Van Agt (CDA) en Wiegel (VVD) in 42 dagen soepel een regeerakkoord sloten.

Hier richten wij ons op deze derde groep van tempofactoren, de methodes van aanpak. Vanuit de paradox van heilige oorlog en een heidense vrede zijn zij de best manipuleerbare. Systeemfactoren vergen staatkundige verandering, die jaren kost. Cultuurverandering duurt vaak nog langer. De tempokwestie is ook actueel. Ons kabinet zetelt kwetsbaar als vanouds. De ‘nomadische’ kiezer maakt dat regeertijd eigenlijk campagnetijd is geworden. Dualistische coalitiefracties kunnen de volgende coalitievorming vervroegen. Wettelijk vastgelegd dualisme geldt op gemeentelijk (2002) en provinciaal (2003) niveau en buitenstaanders kunnen nu de coalitie vormen met hierbij hun eigen methoden. Deze kunnen, zoals in de Haagse casus 1977, variëren van tobberig tot soepel. Het verschil ertussen is, los van religieuze inhoud, getypeerd als dat tussen een ‘protestantse’ en een ‘katholieke’ aanpak ofwel tussen een Hollandse en een Belgische.¹ Bij de tobberige inventariseert men eerst de beleidsverschillen tussen partijen, vormt daaromheen werkgroepen, institutionaliseert het wantrouwen en poogt de dan geaccentueerde verschillen alsnog te overbruggen met detailafspraken. Bij de soepele aanpak begint men met wat overlapt, creëert hieromheen een sfeer van euforie en overbrugt men soepel de resterende verschillen die er altijd zijn.

Zelf raakte ik in 2002 als informateur betrokken bij de vanwege Pim Fortuyn en zijn lijst Leefbaar Rotterdam fameuze Rotterdamse collegevorming. Eerdere ervaring met coalitievorming tussen politieke partijen had ik niet; wel met die tussen belangengroepen, als toepassing van mijn politicologische specialisme van *public affairs management* en met

voorkeur voor de ‘katholieke’ methode. Ook het Rotterdamse college meende ik aldus te kunnen vormen. Hieronder beschrijf ik het formatieproces in tijdsvolgorde, gevolgd door een analyse. Onvermijdelijk betrek ik hierbij mijzelf als participant, maar ook met aarzeling want zelfbeschrijving is een moeilijke deugd.²

2. De Rotterdamse collegevorming in 2002

2.1 Wat vooraf ging

De verkiezingen voor de gemeenteraden op 6 maart 2002 veroorzaken in Rotterdam (bij een bijna normale opkomst van 55%) een aardverschuiving. De nieuwe partij Leefbaar Rotterdam, onder voorzitterschap van Ronald Sörensen maar sinds enkele maanden onder lijsttrekkerschap van Fortuyn, wint vanuit het niets zeventien (op in totaal 45) zetels in de gemeenteraad, waarvan één zich meteen verzelfstandigt tot Lijst Kok. Alle andere partijen verliezen, behoudens de combinatie ChristenUnie/SGP die haar ene zetel behoudt: de PvdA zakt van vijftien naar elf zetels, de VVD van negen naar vier, het CDA van zes naar vijf, GroenLinks van vier naar drie, de Socialistische Partij van vier naar één, D66 van drie naar twee, de Stadspartij van twee naar één en Lijst Joop verdwijnt. Voor het eerst na 1945 is de PvdA niet langer de grootste partij. De oude coalitie van PvdA, CDA, VVD en GroenLinks bezit nog slechts de kleinst mogelijke meerderheid (van 34 naar 23 zetels) in de raad, die op 14 maart wordt geïnstalleerd.

Elke partij is een minderheid, dus is coalitievorming noodzakelijk. Als voorman van de grootste partij en spectaculaire winnaar neemt Fortuyn het initiatief. Hij is afkerig van een coalitie met de PvdA en prefereert die met CDA, VVD en – omdat de liberalen dat zouden willen – D66. Deze partijen charmeert hij met het aanbod van twee wethouderszetels voor CDA en VVD elk en één voor D66. Met drie zetels voor zijn eigen Leefbaar Rotterdam accepteert hij meteen een minderheidspositie in het college en overbedeelt hij de drie beoogde partners formidabel. Ook wil hij de eerste besprekingsronde in het openbaar houden met alle overige partijen, die op dat moment trouwens afkerig zijn van besloten beraad. Aldus geschiedt op vrijdag 15 maart ten stadhuize. De bijeenkomst eindigt tumultueus met Fortuyns conclusie dat “hij hier geen zin ‘an’ heeft,... [en] maandag om 12.00 uur van CDA, VVD en D66 wil weten of zij het gesprek willen aangaan... en dat anders de PvdA aan zet is”.³ Dat weekeinde berichten CDA en VVD dat gesprek te willen, de brief van D66 is cryptisch. Besloten beraad van Leefbaar Rotterdam met CDA en VVD volgt die maandag 18 maart. Fortuyn stelt voor dat een schrijfgroepje uit de drie partijen zonder hem eerst de punten van over-

eenstemming inventariseert om daarna alle resterende kwesties te bespreken; in de eerste week van april (vlak na Pasen) kan dan het resultaat naar de raad, waarna het college zes tot acht weken heeft voor zijn eigen programma. De twee andere partijen reageren afhoudend. Het CDA wil de PvdA bij de discussie betrekken, liefst met een informateur erbij. De VVD wil D66 consulteren en van Fortuyn weten of de PvdA zonder de door hem misprezen voorzitter Els Kuijper en wethouder Hans Kombrink wél aanvaardbaar zou zijn. Fortuyn concludeert dat deze formatiepoging is stukgelopen. Sörensen voegt eraan toe dat de PvdA nu aan zet is. De drie partijen spreken af ieder zelf de pers te woord te staan en te benadrukken dat het gesprek plezierig was. De volgende dag overlegt burgemeester Ivo Opstelten met achtereenvolgens alle tien fractievoorzitters (plus van Leefbaar Rotterdam de tweede man Marco Pastors), met als vraag “wat nu moet gebeuren”. De meesten, waaronder die van PvdA, CDA en VVD, suggereren de benoeming van een informateur. Leefbaar Rotterdam heeft hierover zijn twijfels, omdat zo iemand kan aansturen op een coalitie van Leefbaar Rotterdam en PvdA, “maar dat willen wij niet en dan krijgen wij de zwarte piet”.⁴

2.2 De informatie

inrichting van het speelveld

De volgende ochtend, woensdag 20 maart, koerst de burgemeester af op de benoeming van een informateur, naar verluidt aan de hand van een lijstje gesuggereerde namen. Tijdens mijn lunch op de Erasmus Universiteit bespreek ik toevallig met enkele collega's de Rotterdamse patstelling. Ik kritiseer de tot dusver gevolgde aanpak (zoals: te publiekelijk, te agiterend) en ga mijn college ‘Europese politiek’ geven. Spoedig loopt, tegen alle gebruiken in, mijn secretaresse binnen met de boodschap dat “de burgemeester mij terstond wil spreken” en zij geeft mij zijn nummer.

In de pauze bel ik hem; wij kennen elkaar globaal sinds de jaren tachtig, toen hij op het ministerie van Binnenlandse Zaken werkte. Pathetisch zegt hij: “Rotterdam heeft je nodig als informateur, onmiddellijk, er is niemand anders”. Anders dan zijn Amsterdamse collega Job Cohen, die op dat moment ongeveer hetzelfde probleem heeft, wil hij die informatie (met faalrisico, dus terecht) niet zelf doen. Mijn reactie is dat ik in een gemeente met een half miljoen mensen geen schaars goed kan zijn. Maar ik ben de laatste naam op zijn lijstje van mogelijke informateurs; de anderen zijn ‘afgeschoten’. Ik bied aan die avond rond zeven uur te overleggen, maar beloof niets. (Maanden later verneem ik van Opstelten dat Fortuyn mij op het lijstje heeft gezet. Verrassend, want hem kende

ik oppervlakkig van de lift op de universiteit tijdens zijn korte hoogleraarschap en negatief van een discussie bij een brancheorganisatie waar hij mij verweet hem, 'een collega-hoogleraar', te durven tegenspreken. Zijn voordracht van mijn naam interpreteer ik postuum als complimenteuzen inschatting van onpartijdigheid).

Na college ga ik naar Den Haag voor de bijeenkomst van de 'Koning Willem II Kring', een groep van overheidslobbyisten. Opsteltens verzoek leg ik vertrouwelijk voor aan Simon Jonker, de bevriende Haagse lobbyist van Rotterdam, die het Rotterdamse speelveld uitstekend kent. Mijn eigen kennis ervan is alleen uit de krant; ik heb er nauwelijks kennissen, dus vrienden noch vijanden, wat vermoedelijk verklaart waarom ik niet ben afgeschoten. Jonker vraag ik mijn secondant te willen zijn indien ik die avond Opsteltens verzoek inwillig. Hij is akkoord, mits ook de burgemeester instemt. Rond half acht ben ik bij Opstelten thuis. Hier zitten ook de gemeentesecretaris Nico van Eck, de ambtelijk medewerker Kees Weeda en de woordvoerder Ivar Nijhuis. De burgemeester verwoordt de actuele situatie, zoals hiervoor beschreven maar mij nog nauwelijks bekend.

Hoofdvraag is of ik bereid ben als informateur te onderzoeken of collegevorming op basis van 'een werkbare meerderheid in de raad' mogelijk is. Aanvullende vragen zijn of ik mogelijkheden zie ("ja, want de partijen hebben geen alternatief voor collegevorming"), hoe ik dit denk aan te pakken ("moet ik over denken") en hoeveel tijd ik nodig denk te hebben ("een dag of vier, dus zondagavond rond"). Door dit laatste antwoord lijken de anderen te betwijfelen of ik wel de goede keus ben. "Is dat niet erg kort?" "Nee," antwoord ik, denkend aan mijn ervaring met resultaatgerichte belangengroepen, "voor dat onderzoek is vier dagen voldoende; bovendien wacht daarna mijn gewone werk". Terug naar de hoofdvraag. De burgemeester toont een klaarliggend benoemingsbesluit. "Kan ik dit tekenen en uit laten gaan?" Ik sputter tegen dat ik liefst achter de schermen werk. "Dat kan niet, want dan blijf ik verantwoordelijk", repliceert Opstelten afdoende. Rond half negen ga ik akkoord. Het benoemingsbesluit wordt getekend en overhandigd, samen met verkiezingsprogramma's en inhoudsvergelijkingen. (Intuïtief laat ik ze ongelezen en vind ze maanden later terug: patstellingen berusten zelden op inhoudelijke verschillen, die altijd bestaan en gewoonlijk overbrugbaar zijn, en meestal op persoonlijke wrijvingen.)

Praktische punten spreken wij door. Mijn verzoek om assistentie door Jonker wekt enige verbazing, maar wordt ingewilligd. Bovendien zullen Weeda en Nijhuis mij ambtelijk ondersteunen alsmede, vanaf morgen, Ria van Wingerden; naar mij spoedig blijkt een excellent team van intelligente en loyale ambtenaren. Voor het informatiewerk vraag ik om een besloten en plezierige locatie; dit wordt een sfeervolle suite in het

Parkhotel. Voor de volgende dag 13.00 uur wordt een persconferentie gepland, waarna Opsteltens handen publiekelijk vrij zijn. Hiervóór wil ik praten met Jonker over mijn aanpak en erna met uit elk van de vier grotere fracties (Leefbaar Rotterdam, PvdA, CDA en VVD) steeds twee personen, de voorzitter plus een ander; en op vrijdagmiddag idem dito met de overige fracties, zowel uit beleefdheid als uit nieuwsgierigheid naar wellicht nuttige tips. Die voorkeur voor koppels ontleen ik aan mijn ervaring met belangengroepen, want twee personen hebben in de praktijk meer mandaat dan één, vertellen meer nuance en voorkomen dat één persoon informatie kan monopoliseren. Het ambtelijke team regelt dit alles perfect.

Donderdag 21 maart, einde van de ochtend, maak ik met Jonker de korte batterij vragen aan de fractiekoppels: Hoe kijkt u tegen de situatie aan? Hoe zou u haar in mijn plaats als informateur aanpakken? Welke coalitie acht u haalbaar en welke niet? Welke prefereert u bovenal, als tweede of derde keus en welke wilt u zeker niet? Wie zou in de oppositie moeten en waarom uw fractie niet? En hoeveel tijd voor de informatie acht u redelijk? Met de vragen hoop ik zowel informatie te krijgen over mogelijke coalities als de partijen zelf te activeren tot het “tellen van hun knopen”, opdat zij gaan bewegen. Alles wat zijzelf doen, hoef ik niet te doen. Jonker en ik plannen ook in detail de entourage in het Parkhotel. Tafels met bloemetje in een kring, comfortabele stoelen, onder handbereik frisdrank, koffie, thee en versnaperingen (vooral drop en paaseitjes vinden gretig aftrek) en rookwaar met asbakken voor liefhebbers (zoals deze informateur). Bij een patstelling is een uitstekende ambiance noodzakelijk maar niet voldoende om “er met elkaar vertrouwen in te krijgen”. Om dezelfde reden komt er geen verslag van de gesprekken. Wel mag ieder desgewenst notities maken, die niemand binden. Alleen Jonker zal ‘als mijn alter-ego’ bij de gesprekken aanzitten; Weeda en Van Wingerden blijven in de buurt.

de spelers aftasten

De persconferentie is kort, krachtig en kritisch. Geef ik mijzelf een kans? “Ik ben geen masochist.” Acht ik mij geschikt? “Ik hoop mijn vak toe te kunnen passen, zoals eerder bij belangengroepen.” Welke waren dat? “Dat gaat u niet aan.” Wat vindt u van de verkiezingsuitslag? “Historisch heel interessant, de kiezer is in beweging, op zich geen slechte zaak.” Kan er een college komen? “Ja, want er is geen alternatief.” Waar wilt u op uitkomen? “Op een stabiel, werkbaar college, zoals mijn opdracht luidt; de samenstelling interesseert mij niet.” Enzovoort. Ik positioneer mij als politicoloog en niet als partijpersoon, die ik nimmer was. “Coalitievorming is ook een vak.” Via een omslachtige route,

om de pers kwijt te raken, gaan we per auto naar het Parkhotel, een paar honderd meter verder.

Hier beginnen de gesprekken. Elk koppel partijpolitici verwelkom ik respectvol en amicaal (“zeg maar Rinus”). De emoties van de ‘veldslag’ in de voorbije twee weken neger ik, want die zouden de onpraktische schuldvraag oproepen. De vele verliezers en vooral de PvdA, in de personen van Kuijper en Bert Cremers, nog perplex van de verkiezingsuitslag, troost en bemoedig ik (“over drieënhalf jaar zijn er alweer verkiezingen, werk daarnaar toe”). Leefbaar Rotterdam, vertegenwoordigd door Sörensen en – namens Fortuyn – Pastors, feliciteer ik. Met de nerveuze Sörensen, vroeger leraar geschiedenis, bepraat ik eerst historische uitslagen van lokale verkiezingen. Gebeurde zeventien zetels winst vanuit het niets ooit eerder? Hij ontdooit apetrots. Lukt het al die nieuwe leden bijeen te houden? Hij zucht. “Waar andere partijen tachtig jaar over hebben gedaan, moeten jullie in tachtig dagen doen”, monter ik hem op. De grotere partijen wijs ik op de landelijke dimensie van ‘Rotterdam’: de Haagse partijen staan voor hun verkiezing van 15 mei en kijken gebiologeerd naar wat hier gebeurt; CDA-voorman Sjaak van der Tak knikt begrijpend. Elke partij vraag ik zich te prepareren op verder overleg in het weekend, wat het CDA voor de zondagmorgen bezwaarlijk vindt. Ook vraag ik ieder dringend voorlopig niet met de pers te praten, want liefde ontluikt het best in stilte.

De gesprekken leveren, naast vele plechtige en plichtmatige verklaringen, ook nuttige informatie op. Alle partijen, ook de PvdA, willen liefst dat Leefbaar Rotterdam collegepartij wordt: in Rotterdam géén Antwerps ‘cordon sanitaire’ rond een oppositioneel Leefbaar Rotterdam. Maar de PvdA wil eerst stevige inhoudelijke gesprekken met Leefbaar Rotterdam, waarvoor zij enkele weken nodig acht. De VVD-kopman Nico Janssens associeert zich vanaf het begin met Leefbaar Rotterdam, wil liefst daarbij CDA en D66, maar heeft met CDA-voorman Van der Tak uit de verkiezingstijd nog een appeltje te schillen (ruwe bejegening in het openbaar). Het CDA wil het liefst samen met Leefbaar Rotterdam en PvdA, maar ziet tussen beide partners veel wantrouwen dat meer is gebaseerd op sentimenten dan programma’s; desnoods moet de VVD dan de PvdA vervangen. Leefbaar Rotterdam zit op de voorkeur van de VVD en de tweede voorkeur van het CDA en wil pertinent niet met de PvdA, die “een haatcampagne voerde”. De overige fracties achten een college van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD, met of zonder D66, niet zozeer het meest wenselijke als wel het best haalbare. Theo Cornelissen van de eenmanspartij SP analyseert scherp: het beste nu is een college van Leefbaar Rotterdam met CDA en VVD; tussen CDA en VVD is veel massage nodig en in het stadsbelang ook tussen Leefbaar Rotterdam en (nieuwe mensen van) PvdA; conflicten dreigen tussen de

gemeenteraad (Leefbaar Rotterdam dominant) en de deelgemeenteraden (PvdA dominant).

Alle partijen stellen zich constructief en openhartig op. In een goede sfeer en ambiance komen zij los. Zij vertellen mij hun *next-best* collegevoorkeur, hun emoties en hun soms interne problemen. Mij vallen vooral vijf punten op: men accepteert, al of niet morrend, Leefbaar Rotterdam als onvermijdelijke collegepartij; men acht de programmatische verschillen tussen partijen geringer dan de emotionele; men verkeert inderdaad in een patstelling want geen van de grotere partijen ‘beweegt’; men communiceert nauwelijks met elkaar; en vooral het CDA en de PvdA telefoneren volop met Haagse partijleiders. Ik tel mijn zegeningen: Leefbaar Rotterdam op zich is geen issue, programma’s vormen inderdaad geen hinderpaal, dankzij de stilstand is er ruimte tot bewegen, dankzij het onderlinge zwijgen is men afhankelijk van mijn informatievoorsprong en de Haagse lijntjes bieden achterdeurtjes voor beïnvloeding. De vervolgaanpak zie ik. De partijen moeten gaan zien dat een college met hen erin onder handbereik ligt, mits zij met elkaar op vrijersvoeten gaan. Het gaat nu om ‘*ars amandi*’, ofwel de bevordering van positieve chemie die vanuit een goede sfeer overgaat in vertrouwen in mogelijke afspraken, kortom de aftastende lobby. De kwestie is niet zozeer “wie gaat met wie”, maar “wie valt af”.

Zelf begin ik plezier in het proces te krijgen en vertrouwen in de positieve uitkomst. Twee persoonlijke emoties ervaar ik. Ondanks dertig jaar studie van onder meer politieke partijen realiseerde ik mij nooit eerder hoe revolutionair directe verkiezingen kunnen zijn: doodgewone, betrokken burgers van de straat nemen via een stembus bezit van, in dit geval, het stadhuis. Zij zijn niet langer abstracte, maar concrete fenomenen die mij fascineren. Ten tweede vraag ik mij, vanwege alle heftige moralistische mediaberichten over Fortuyn en de zijnen, af of ik kan verantwoorden dat ik het speelveld voor Leefbaar Rotterdam in gelijke mate openhoud. Mijn antwoord aan mijzelf is: ja, want die partij en de verkiezingen zijn legaal, democratie vergt een speelveld dat open en gelijk is voor allen, mijn rol moet onpartijdig zijn en, zelfs als Leefbaar Rotterdam ‘gevaarlijk’ zou zijn, dan is zij dat minder in een college met (in meerderheid!) anderen dan als vrije oppositiespeler in de raad.

de spelers bewegen tot vrijage

De zaterdagmorgen 23 maart besteed ik thuis aan rekenwerk. Een werkbaar college moet steunen op ten minste de helft van het aantal raadszetels plus één, dus 23 zetels. Maar een stabiel college moet ook bestaan uit een beperkt aantal partijen. Dus alle varianten met eenmansfracties, die gevierden even groot zijn als de VVD, plaats ik voorlopig

‘pro memorie’. De resterende zes partijen bieden twaalf mogelijkheden tot een coalitie van ten minste 23 zetels en tien indien de drempel op 25 wordt gelegd. Deze mogelijkheden behoeven onpartijdig onderzoek. Een alom billijk geacht criterium is: naar aflopende grootte moeten fracties aan zet komen. Boven aan het schema zet ik dus de combinatie van Leefbaar Rotterdam en PvdA, samen goed voor 27 zetels, desgewenst aangevuld met andere partijen. Mocht dit niet lukken, dan ga ik eerst verder met de grootste – dus Leefbaar Rotterdam – op zoek naar mogelijke partners zoals CDA, VVD en D66. Indien ook dit faalt, dan keer ik terug naar de PvdA om rondom haar een coalitie te vormen met bijvoorbeeld CDA, VVD, D66 of GroenLinks. Dit werkschema neem ik die middag door met de ambtenaren, ook rond mogelijke verrassingen. Elke langskomende fractie krijgt het bij het begin van de tweede ronde op zondagnamiddag. Met de geplande fracties worden de afspraken gemaakt. Zelf bel ik de mensen van Leefbaar Rotterdam en PvdA en adviseer ze te gaan bewegen en mij tussendoor te bellen. Naar later blijkt praten die middag Leonard Geluk, tweede man van het CDA, en Pastors van Leefbaar Rotterdam inderdaad met elkaar, en spoedig met resultaat. Zondagnamiddag 24 maart om vijf uur begint het gesprek met Leefbaar Rotterdam en PvdA samen. Vanwege het tijdstip geserveerde bitterballen en andere warme happen kunnen de koude sfeer niet doorbreken. Pastors en Sörensen zien met de PvdA geen grote programmatische hobbels, maar achten samenwerking onmogelijk: “de kiezers willen vernieuwing, de eigen fractieleden zouden samenwerking niet begrijpen en de PvdA beledigt ons voortdurend. Kombrink noemt nog deze week Fortuyn een Janmaat in het kwadraat en een Haider-achtig type. De PvdA neemt hier geen afstand van. De deur is dicht.” Kuijper en Cremers van de PvdA noemen het programma van Leefbaar Rotterdam, voor zover zij dit kennen, werkbaar. Maar zij missen daarin onderwerpen als multiculturaliteit, huursubsidies en bevolkingsspreiding. Interne documenten van Leefbaar Rotterdam hierover willen zij eerst hebben voor een finaal oordeel over een college van Leefbaar Rotterdam en PvdA, “dat een goed draagvlak biedt”. Leefbaar Rotterdam zegt dat die documenten niet bestaan en dat het sowieso geen college met deze PvdA wil vormen. Kortom, Leefbaar Rotterdam houdt de deur dicht en de PvdA houdt die op een kier waar eerst stukken doorheen moeten. Leefbaar Rotterdam wil geen zaken doen, de PvdA vraagt slechts en biedt niets aan. Kuijper en Cremers vraag ik hun knopen te tellen, want anders ga ik volgens schema nu verder met de variant van Leefbaar Rotterdam met CDA en VVD. Er volgt geen enkele beweging in woord of lichaamstaal. Ik sluit de kille bijeenkomst en vraag, conform het werkschema, de PvdA beschikbaar te blijven voor eventueel de andere hoofdvariant rondom haar later.

CDA (Van der Tak en Geluk) en VVD (Janssens en tweede man George van Gent) wachten al, want zijn nodig voor ofwel de variant rond Leefbaar Rotterdam ofwel die rond PvdA. Het CDA komt eerst. Naar blijkt is de partij de afgelopen dagen al 'links en rechts' gaan praten, zowel plaatselijk als met partijgenoten in Den Haag, dus in beweging gekomen. Het CDA ziet voldoende aanknopingspunten met Leefbaar Rotterdam, herhaalt de zeven beleidsprioriteiten uit zijn programma, heeft wel vragen over zowel de verdere rol van Fortuyn en de 'poppetjes' voor het college als de deelgemeentes, en wil – onder voorbehoud van goedkeuring door de fractie op maandagmorgen – meewerken aan een gemeenschappelijke intentieverklaring (preambule) tot samengaan. Ik voel: we zijn dichtbij een werkbare coalitie van 25 zetels. De VVD komt hierna binnen. Zij ziet voldoende basisconsensus voor een coalitie met Leefbaar Rotterdam en CDA en het liefst ook met D66, “maar dit is geen halszaak”; hierna komt niemand terug op D66.

Leefbaar Rotterdam en CDA schuiven aan. Het voorstel van een preambule heeft aller instemming. Er ontstaat een discussie over de inhoud. De tekst moet kort en krachtig zijn. De beleidsagenda komt wel bij de latere formatie; slechts enkele onderwerpen “behoeven nu nadere aandacht”. Over de Rotterdamse allochtonen is er even een emotionele discussie. Wil Leefbaar Rotterdam hen kwijt, zoals sommige media zeggen? Het antwoord is ontkennend. Uiteindelijk biedt het woordje 'respect' voor 'oude en nieuwe Rotterdammers' de oplossing; het komt tweemaal in de tekst terecht. Kwesties als de portefeuillevverdeling en samenstelling van het college worden, meer voor de smaak dan voor de tekst, kort besproken. Sörensen, Geluk en Van Gent zullen de preambule in concept voorleggen aan Pastors (die steeds meer de onderhandelaar van Leefbaar Rotterdam is), Van der Tak en Janssens. Het is hun tekst, dus ik ga graag akkoord. Zij zullen ook voorstellen doen over de aanpak van de formatieronde hierna; per e-mail geef ik praktische suggesties, zoals de vorming van werkgroepen die alle beleidspunten van overeenstemming inventariseren. De verdere timing is dat de twee CDA-ers en (toch ook) de twee VVD-ers hun fractie de volgende ochtend formeel om akkoord zullen vragen; naar mijn taxatie is dat 'pro forma'.

De gemeentesecretaris en de burgemeester, wetende dat de patstelling vrijwel is doorbroken, bellen intussen nerveus. Gaat alles wel staatsrechtelijk correct? Bij die vraag kan ik mij niets voorstellen, want inzake coalitievorming bestaat er geen dwingend staatsrecht. Opstelten betuig ik uiteraard mijn spijt dat, nu CDA en VVD nog de volgende ochtend nodig hebben voor fractieakkoord, mijn klus net niet is gelukt binnen de geplande vier dagen. Hij is tevreden, ook met mijn felicitatie dat hij voorligt op zijn collega Cohen. De volgende ochtend krijgt ook

hij mijn concepteindverslag, zodat hij zijn wensen kan inbrengen. Een persbijeenkomst wordt alvast gepland voor dinsdag. Maandag 25 maart constateer ik dat de fracties van CDA en VVD akkoord gaan, dat de tekst van de preambule aller instemming heeft en dat dus mijn opdracht is voltooid. Namens de drie partijen rapporteer ik hun besluit om, met behulp van een ‘moderator’, als drie-eenheid te gaan formeren en de burgemeester over de voortgang maximaal te zullen informeren. Opstellen moet aan deze bestuurlijke innovatie even wennen, maar ziet dan snel het voordeel van ‘vrije handen’. Die nacht schaven de ambtenaren aan mijn eindverslag, tot alle betrokkenen tevreden zijn.

Dinsdag 26 maart, aan het eind van de ochtend, stel ik het eindverslag de burgemeester in handen. De zes partijpolitici en de gemeentesecretaris zijn erbij. Over de persbijeenkomst van klokke twaalf uur wordt afgesproken dat ik verslag doe van de informatie en namens de drie partijen de preambule voorlees, waarna Sörensen, Van der Tak en Janssens volgen met hun politieke analyses. De media zijn massaal aanwezig. Zo belangrijk als hun afwezigheid tijdens de informatie was, zo belangrijk is hun aanwezigheid nu. Publiekelijk committeren de drie partijen zich aan elkaar en kunnen hierna dus nauwelijks retireren. Een feestelijke verloving haalt meestal wel de huwelijksdag. Ik prijs de drie partijen om hun constructieve gedrag ondanks alle eerdere emoties, condoleer de PvdA met het historische verlies van de ‘Rode Burcht’ (het stadhuis, waar de sociaal-democraten sinds 1919 vrijwel altijd collegepartij waren) en complimenteer de stad met de uitkomst: potentieel zowel een werkbaar college als een stevige oppositie. Bij de voorlezing van de preambule laat ik de ‘r’ van ‘respect’ Rotterdams rollen. Na afloop zegt Kuijper mij dat “zij deze tekst ook had kunnen ondertekenen”; tja, maar dan had zij eerder moeten bewegen.

2.3 De formatie

Dezelfde dag start de formatiefase. Het trio Pastors, Geluk en Van Gent functioneert als aanjaagmotor. Hierdoor houden de kopmannen, waaronder Fortuyn die zich allengs meer manifesteert, enigmate hun handen vrij voor compromisvorming. Tijdens de paasdagen (31 maart en 1 april) buigt het trio zich over de portefeuillevreiding, aan wethouders te stellen eisen en de instelling van zes werkgroepen uit de drie fracties. Voor hun beleidsgebied moeten deze werkgroepen binnen anderhalve week rapporteren waarover zij het wel eens zijn en zondig (maar zeer beperkt) waarover niet. Aldus committeren vele fractieleden zich, ontstaat er druk tot brede consensus per beleidsgebied en blijft het aantal geschilpunten beperkt. Doelstelling is een akkoord tussen de drie partijen (het zogeheten coalitieakkoord) over een beleidsprogramma en

de invulling van het college. Uitgangspunt zal zijn het nieuwe Concept Programmakader van Leefbaar Rotterdam, waarover CDA en VVD al de volgende dag hun opmerkingen geven. Conform het nieuwe dualisme, gebaseerd op de nieuwe wet terzake, maakt het college op basis hiervan later zijn eigen programma. Als formateur vragen de drie partijen mij als ‘moderator’, een door mij eerder voorgestelde term die beter klinkt dan ‘oliamannetje’ of ‘koppelaar’ maar hetzelfde inhoudt. Tot slechts een beperkt aantal uren committeer ik mij, voldoende om te oliën maar te weinig om hun werk te doen. Zo moeten zij er zelf uitkomen. Het moet immers hun college worden. De kern van mijn methode nu is de drie verliefde partijen te prikkelen tot een daadwerkelijke vrijage en huwelijksovereenkomst. De ‘natuur’ moet haar werk gaan doen.

Als mijn primaire taak zie ik het wegnemen van hobbels en het creëren van noodzakelijke voorwaarden. Na de korte, heftige publiciteit is nu weer strikte beslotenheid nodig. De voortreffelijke ambtelijke staf blijft beschikbaar evenals het Parkhotel. De bijeenkomsten met de werkgroepvoorzitters houd ik liefst kort. Zij hebben plaats in de grotere Collegekamer op het Stadhuis, met helaas een te grote, afstandelijke tafel. Formalisme en vermoeidheid blijven risicofactoren. Een uitlopende sessie schors ik voor een uitmuntende tafel bij ‘Asian Glories’ vlakbij. Ik stel hier voor alleen te praten over hobby’s die men heeft. De persoonlijke verhalen geven plezierige verrassingen. Daarna schieten wij uitstekend op. Voor de chemie adviseer ik binnenkort de halvefinale van Feijenoord in de UEFA-cup te bezoeken. Als demissionair wethouder kan Janssens aan kaartjes komen. Gelukkig wint Feijenoord die avond, zij het nipt.

Op de bijeenkomsten van het formatieteam ben ik liefst alleen technisch voorzitter die let op zakelijke voortgang, mogelijke oplossingen en ambiance. Schrijfwerk voor het akkoord verricht ik niet, vreemde dat er anders een extra onderhandelingsronde bijkomt, eerst over mijn concept en dan over de eindtekst. Aan inhoudelijke discussies neem ik geen deel. Beleidswaarden zijn eigendom van de politici en niet van mij. Wel geef ik de leden van het formatieteam een exemplaar van mijn boekje *Gelijkhebben of winnen?* uit 1995. Het gaat over Nederlands lobbyen in de Europese Unie en is dus sowieso nuttig voor lokale bestuurders. Maar nu draait het om de titel: in een pluralistische maatschappij heeft ieder zijn eigengelijk (belang) en scoort (wint) men niet via bekeringsdrift, maar via onderhandeling. Ook geef ik het team vooraf een ruim menu van opties om eventuele geschillen op te lossen: via afruil, fase-ring, opsplitsing, abstractere woordkeus, verplaatsing naar deelgemeente, opneming in een Haags of Brussels lobbyplan, ‘*agreement to disagree*’ (dus verklaring tot vrije kwestie) enzovoort.

Intussen gaat mijn universitaire werk door. Daartoe behoort de drukproef van mijn nieuwe boek *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. In hoofdstuk vier herlees ik de passage met *best practices* bij eventuele tegenwind in de besluitvorming en ik pas deze toe op de situatie. Iets onderbenut? Ja. Een geschil wordt altijd gevat in woorden en kun je dus ook oplossen met andere en liefst mooiere woorden (in jargon: ‘reframing’). Het woord ‘respect’ is hiervan een eerder voorbeeld. Op tafel komt onder meer de vraag of lastige burgers steviger kunnen worden aangepakt. Leefbaar Rotterdam is voorstander, CDA en VVD hebben hun bedenkingen. Het oude woord ‘burgerschap’, dat rechten én plichten omvat, geeft de oplossing. Ook onderbenut is de groepsvorming binnen en tussen de drie fracties, waarvan vele leden op afstand van het formatieproces staan. Vooral Sörensen bekommert zich om de groepsvorming binnen de prille fractie van Leefbaar Rotterdam. De allochtone leden van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD komen vervolgens bijeen ter pacificatie van het thema ‘migranten’.

Anderhalve week later, op 12 april, wordt van de laatste werkgroep het rapport besproken. Op de meeste punten zijn de werkgroepen tot consensus gekomen. Fortuyn toont zich intussen een uitstekend onderhandelaar. Zijn forse agendabouw tijdens de verkiezingscampagne stelt hem in staat royaal te zijn. Wanneer zijn secondant Pastors aarzelt met een concessie aan het CDA intervenueert hij fameus: “wie vertrouwen wil krijgen, moet dit geven”. Aldus geschiedt. Bij het volgende onderwerp egaliseert Fortuyn de concessie; nu krijgt hij vertrouwen van Van der Tak. Soepel en snel ruimt Fortuyn ook de resterende agendapunten op. De publiciteit blijft effectief afwezig, behoudens een incident waarbij Gerard Dorsman (Leefbaar Rotterdam), de voorzitter van de werkgroep Veiligheid, in de krant meldt dat snelheidsmaniakken en straatbevuilers via de gemeentebelasting aangepakt gaan worden, wat echter geen voornemen van de formateur is en bovendien juridisch onmogelijk. Tussentijds informeert de formateur regelmatig de burgemeester over de gang van zaken.

Naast de compromisvorming vergt de compositie van het coalitieakkoord veel aandacht. Besloten wordt het akkoord te beperken tot hoofdlijnen, met als bijlage de concrete actiepunten. Het akkoord bouwt voort op de preambule en beslaat, onder de titel *Het nieuw elan voor Rotterdam!*, uiteindelijk zeven bladzijden. De bijlage somt in acht bladzijden de actiepunten op. De ambtenaren vervolmaken de tekst tot ook een leesbaar geheel, dat op woensdag 17 april wordt vastgesteld. Dat geldt, onder voorbehoud, ook voor de werkverdeling binnen het college: de portefeuilles en de commissariaten bij bedrijven waarmee de gemeente een specifieke band heeft, zoals het energiebedrijf Eneco. Het wachten is op de namen van wethouders. Maar Leefbaar Rotterdam is hier nog

niet uit, vandaar het voorbehoud. Desondanks (maar ook mede om Leefbaar Rotterdam onder druk te houden) besluit de formateur een persconferentie voor te bereiden voor maandagmorgen 22 april om dan het coalitieakkoord en het nieuwe college te presenteren.

De laatste makke is dus de complete namenlijst van wethouders. Juist voor Leefbaar Rotterdam is zij pijnlijk. Al tijdens de campagne pleit Fortuyn ervoor om vanbuiten de raad – liefst vanuit het bedrijfsleven – wethouders vroegtijdig te selecteren, want “die komen er dan vervolgens wel uit”. Tijdens de informatie zeggen CDA en VVD aan Leefbaar Rotterdam dat zij hun wethouders liever intern rekruteren, maar geen bezwaar hebben tegen externe rekrutering zolang het om bekwame mensen gaat. Al bij het begin van de formatie dring ik er bij Fortuyn, Van der Tak en Janssens op aan de selectie van namen in grote stilte en met hoogste prioriteit zelf te verrichten: zodra namen over straat gaan, ben je ze meestal kwijt en zodra zij definitief zijn, versnellen zij als belanghebbenden wel de consensusvorming. Tot irritatie van CDA en VVD heeft Leefbaar Rotterdam moeite om drie namen te noemen voor zijn wethoudersposten. In de media circuleren wel enkele namen. Uiteindelijk draagt Leefbaar Rotterdam Wim van Sluis en Rabella de Faria voor, de eerste vanbuiten en de tweede vanuit de raadsfractie. Pas op vrijdag 19 april volgt de laatste: Pastors zelf, die daartoe uit de raad stapt. Alle drie wethouders van Leefbaar Rotterdam werkten voordien in het bedrijfsleven.

De tijd tussen woensdag 17 april, waarbij vrijwel alle kwesties definitief werden vastgesteld, en maandag 22 april, de dag van de perspresentatie, acht ik riskant lang. Wel eens eerder is een huwelijksvoltrekking enkele dagen ervoor afgeblazen. De fracties komen immers tussendoor bijeen en een hoofdrolspeler zou weer twijfels kunnen krijgen of lust tot heronderhandeling. Dus arrangeer ik de zondagmiddag ervoor een aangeklede borrel bij mij thuis. Alles loopt prima en blijft op de rails. Ook de persbijeenkomst loopt als een trein. Ik start weer, nu als moderator, waarna Fortuyn, Van der Tak en Janssens volgen. De beoogde wethouders zijn erbij. Ik licht mijn rol toe als koppelaar of vroedman “die de natuur haar werk heeft laten doen”, beschrijf de gevolgde aanpak met zijn ingrediënten, typeer het resultaat als een menging van ‘oude’ en ‘nieuwe’ politiek, prijs de drie partijen om hun liefdesgedrag en de media om hun afwezigheid, en beoordeel het formatieresultaat als kansrijk, want er is nu zowel een solide en werkbaar college als een stevige oppositie in de raad. Hierna tekenen Fortuyn, Van der Tak en Janssens de huwelijksakte, waarbij dus een bruidstaart hoort die ik aanbied en dit keer niet door activisten wordt gebruikt als munitie. Mijn werk zit erop. Het formatieteam valt uiteen. Sörensen, Geluk en Van Gent gaan hun raadsfractie leiden. Pastors, Van der Tak en Janssens

gaan door in het college. Het is 48 dagen na de verkiezingsdag en 33 na Opsteltens telefoontje.

2.4 Na de formatie

De verdere gebeurtenissen blijf ik op afstand volgen, met af en toe een bezoekje aan de hoofdrolspelers. Enkele belangrijkste gebeurtenissen en observaties zijn de volgende. Allereerst is daar de maandag 6 mei, de moord op Fortuyn. In Rotterdam heerst een gemengde emotie van grote ontzetting, boosheid en verontrusting, zowel in het stadhuis als op straat en beide plekken lopen die week in elkaar over. Opstelten ontpopt zich als de onomstreden burgervader. Hij was al in die rol gegroeid na de informatie. De nieuwe politieke wind, ook bij CDA en VVD, bevalt hem wel. Hij houdt van dualisme tussen college en raad. Na jaren een vechtcollege met de PvdA te hebben voorgezeten, ervaart hij het nieuwe college als een verademing. Dankzij Fortuyns agendering van het thema veiligheid is hij als burgemeester, die dankzij Haagse wetten voor dit dossier verantwoordelijk is, ineens ook inhoudelijk en politiek hoogst belangrijk geworden, samen met wethouder De Faria. Hij geeft leiding aan de rouw over Fortuyns dood. De landelijke verkiezingen van 15 mei tonen een uitslag die Rotterdam neerzet als voorbeeld voor de Haagse coalitievorming.

De diverse teams en spelers op het lokale speelveld krijgen hun eigen dynamiek, met *ups and downs*. Het college krijgt waardering voor zijn stevige woorden en eerste daden op vooral het brede beleidsterrein van veiligheid. Daartoe moet het ook bezuinigen. Wethouder Stefan Hulman (VVD) krijgt de gebruikelijke tegendruk uit de kunstsector. Wethouder De Faria heeft volgens haar eigen fractie moeite haar woorden en daden te laten corresponderen en moet onder die druk aftreden in januari 2004. Het college ondervindt ook enige dubbele tegendruk, bestuurlijk vanuit de twaalf deelgemeentes (aan de verkiezingen waarvoor Leefbaar Rotterdam niet had deelgenomen en waarvan de PvdA er tien leidt) en ambtelijk vanuit de diensten. Kortom: niets bijzonders, want elk college heeft met zulke tegendruk van 'leemlagen' te maken. Volgens schema publiceert het college eind september zijn programma 2002-2006, onder de titel *Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo gaan we dat doen*. Het bevat ruim vijftig gekwantificeerde beleidsdoelstellingen ('*targets*'), waarvan de voortgang periodiek wordt gemeten en waarop het college wil worden 'afgerekend'. Het college speelt, kortom, 'hoog spel' en gaat voor de volle winst of verlies. Een week eerder publiceert het nieuwe (eerste) kabinet-Balkenende, qua samenstelling gelijk aan het Rotterdamse college, zijn Miljoenennota met begrotingshoofdstukken. Hieruit blijkt dat het college in de zomer niet heeft stil gezeten, want

een lange lijst Rotterdamse wensen is in de Miljoenennota opgenomen. In de raad zitten vooral de twee grote fracties in een rumoerig leerproces. De vele leden van Leefbaar Rotterdam moeten zich nog vormen tot een hechte groep, een fractie. Tijdens de formatie wordt een externe groepstrainer ingeschakeld. De groep krimpt (na afscheidingen van Nico Kok, Harry Maronier en Joop van Heijgen en de uitzetting van Michiel Smit) van zeventien zetels bij de verkiezingen naar dertien in de zomer van 2004. De vaste aanhang van het college in de raad daalt dus tot 22 van de 45 zetels. Opneming van D66 (twee zetels) in het college wordt overwogen maar niet gedaan, want vanuit de raad steunen andere fracties de coalitie voldoende. In de PvdA, de grootste oppositiepartij, neemt Cremers het voorzitterschap over van Kuijper; het lid Dos Santos scheidt zich hier af. Een PvdA-commissie onder leiding van Peter Aubert onderzoekt, zoals ook landelijk gebeurt, “wat zoal fout is gegaan”. De hoofdconclusie is dat Fortuyn blootlegde dat de partij van haar kiezers vervreemd is geraakt.

Bij de vervroegde Tweede-Kamerverkiezingen van 22 januari 2003 blijkt de PvdA zich lokaal goed te herstellen van 22% van de stemmen in maart 2002 naar 36% nu, terwijl LPF – die niet juridisch maar wel feitelijk wordt gezien als de moederpartij van Leefbaar Rotterdam – daalt van 35% naar 14%. De media berichten grote plaatselijke opwindning. De PvdA krijgt nieuwe moed, maar moet op volgende verkiezingen wachten tot 2006. Uit sommige deelgemeentes en ambtelijke diensten komen signalen dat men daar de realisatie van het collegebeleid wil traineren, in afwachting van het volgende college waarin men de PvdA terug verlangt. Wethouder Pastors erkent: “De stenen zitten los, maar de muur is nog lang niet om.”⁵ Het college intensifieert de uitvoering van zijn programma en geeft extra aandacht aan de ‘muren’ van deelgemeentes en diensten. De burgemeester blijft rust uitstralen. Het team van de collegevorming komt na een jaar, op 20 juni 2003, informeel bijeen in het Palazzo di Pietro, het voormalige woonhuis van Fortuyn. In de terugblik op het (in)formatieproces tonen de zes politici zich ook achteraf heel tevreden en in hun vooruitblik naar de komende jaren vol zelfvertrouwen. Zij hebben het college en de meerderheid in de raad. De sfeer die avond is heel openhartig en zeer amicaal.

3. Analyse van het (in)formatieproces

Of partijen succesvol bij elkaar kunnen worden gebracht, is afhankelijk van vele factoren, die in de inleiding zijn teruggebracht tot drie groepen: het systeem, de cultuur en de methode van coalitievorming. Over de derde groep, die hier centraal staat, werd opgemerkt dat ‘de beste methode’ niet bestaat, omdat die altijd afhankelijk is van de situatie die

uiteraard steeds kan veranderen. Het is nu tijd het vage begrip ‘situatie’ te specificeren. De meest belangrijke elementen zijn: het soort spel, het speelveld, de spelers, de spelmiddelen, de spelknikers, de spelvaardigheden, de eigen dynamiek van het spelproces en de overige omstandigheden. De metafoor van ‘het spel’ helpt om een reeks van situaties met vele emoties te analyseren met een klinisch oog. Omdat het soort spel, het speelveld en de overige omstandigheden het spelproces kunnen conditioneren, worden zij behandeld vóór de andere die het proces in engere zin vormen.

soort spel

De eerste ronde van het verkiezingsspel is een *zero-sum* verdelingsspel: de winst aan stemmen en, vanwege onze proportionele Kieswet, dus ook zetels van de ene partij is het verlies van de andere. In de tweede ronde verandert het type spel. Er moet een college (of kabinet) komen. Een formele eis is dat het college steunt op een meerderheid van raadszetels. Een informele eis, geboren in de praktijk, is dat het college liefst een kleinst mogelijk aantal partijen groter dan twee omvat, want bij twee partijen (indien al mogelijk vanwege de eerste eis) ontstaat er gauw polarisatie en bij meer dan drie fragmentatie. In de Rotterdamse situatie was er één mogelijke combinatie van twee partijen, die echter al vooraf was gepolariseerd (Leefbaar Rotterdam en PvdA), en waren er vijf mogelijke combinaties van drie partijen. Van deze vijf betroffen vier een uitbreiding van Leefbaar Rotterdam plus PvdA met een derde partij, niet nodig voor de zetels maar wel voor de pacificatie tussen beide. De vijfde mogelijkheid is gerealiseerd. Ook waren er vijf mogelijkheden om een college van vier partijen te vormen. In theorie dus genoeg mogelijkheden.

De tweede ronde is niet een verdelingsspel, maar een *bonusspel*. De winst of het verlies aan stemmen en zetels is al geïncasseerd. Nu gaat het erom daaruit een bonus te halen, namelijk de formele macht over de gemeente in de komende vier jaren. Het bonusspel is niet meer ‘zero-sum’ maar ‘*variable-sum*’: de winnaars worden alle rijker. Elke partij droomt van deze bonus, die voor de kleine(re) partijen meestal een dagdroom is maar voor de grote(re) een reële mogelijkheid. Het aantal partijen en mogelijke combinaties is echter te groot voor één college. Het bonusspel is dus in feite een dubbele afvalrace, van partijen én combinaties. Bij dit spel ruikt elke partij aan mogelijke koppels en trio’s, liever dan aan een kwartet. Het lijkt op een polygame huwelijksmarkt. De ‘geur’ moet bevallen, want die moet men jaren kunnen verdragen.

het speelveld

Al in de aanloop naar de verkiezingen stelde Leefbaar Rotterdam het speelveld ter discussie. In plaats van binnenkamerse voortaan openbare onderhandelingen! Binnen twee weken was het speelveld een slagveld, vol verhitte gemoederen, onderling geagiteerde partijen, een wanhopige burgemeester en opjuttende journalisten. Daarnaast waren er de diepe animositeit tussen Leefbaar Rotterdam en PvdA en de wrevel tussen CDA en VVD over verkiezingsretoriek. Fortuyn trok over dit slagveld zijn eigen spoor. De nieuwe Wet Dualisering Gemeentebestuur legde de verantwoordelijkheid “om eruit te komen” duidelijker dan voorheen bij de raad, met de burgemeester op afstand. Wijd verbreid was de scepsis dat de partijen Baron van Münchausen zouden kunnen nadoen. Bin-nenskamers en publiekelijk gaf men mij weinig kans van slagen.

Zelf dacht ik daar op 20 maart, toen de burgemeester mij aanzocht, om vijf redenen volstrekt anders over. Het slagveld kon nauwelijks erger, dus eigenlijk alleen maar minder erg worden. Vroeg of laat zou er toch een college moeten komen – want daarvoor is geen alternatief – dus succes is alleen een kwestie van tijd. Op het slagveld communiceren gekwetste helden weinig met elkaar, dus zou ik een informatievoor-sprong kunnen krijgen. Het bonusspel prikkelt vroeg of laat tot een wedren en dit is dus slechts een kwestie van stimuleren. En cruciale spelers zoals Leefbaar Rotterdam en CDA hebben groot belang bij tempoversnelling vanwege zowel hun kwetsbare reputatie als de aan-komende landsverkiezingen van 15 mei, dus ik hoefde slechts dit belang te benadrukken. Inderdaad constateerde ik binnen enkele dagen een vrijwel ideaal speelveld, met een breed aanwezige *sense of urgency*. Het bonusspel kon snel beginnen.

overige omstandigheden

Er zijn bij elk spel altijd omstandigheden van incidentele aard. Gemak-zuchtig kwalificeert men ze vaak als pech of mazzel, alsof het om een loterij gaat. Zulke kwalificaties berusten op een denkfout. Omstandig-heden bepalen niet vanzelf een spelproces, laat staan een uitkomst ervan. Hooguit conditioneren zij min of meer de spelmogelijkheden, die al of niet worden benut. Een bonusspel leidt niet vanzelf tot een dubbele afvalrace, want het kan ook vastlopen in ruzie en gedrang. Een slagveld is niet vanzelf ideaal, want dat kan de partijen ook brengen tot een koude oorlog of hete bloedwraak. Omstandigheden zijn zelden volstrekt rigide en dus wijzigbaar of manipuleerbaar. Het gaat dus om de benut-ting ervan.

Naast het bonusspel en het slagveld leenden meer omstandigheden zich voor benutting. Mijn opdracht was niet gespecificeerd naar compositie van het college, dus elke samenstelling steunend op een raadsmeerderheid zou prima zijn. Mijn persoon was naar naam maar niet naar inhoud bekend aan de spelers, dus konden zij moeilijk vooraf vat op mij krijgen. De Wet Dualisering Gemeentebestuur bood de mogelijkheid tot opsplitsing van de ouderwetse, zware exercitie van “alles tegelijk regelen” tot een drietrapsraket: verlofingsverklaring (de preambule), huwelijksovereenkomst (het partijenakkoord) en beleidsprogramma (college). De externe druk van massamedia, vooral tijdens het slagveld, kon uiteraard verlamdend werken, maar ook benutbaar zijn voor tempoversnelling.

Landelijk waren er ook bruikbare omstandigheden. De verkiezingsdag van 15 mei wierp zijn schaduw vooruit. Landelijk sloot het CDA geenszins de LPF uit en nam de VVD afstand tot de PvdA. Deze Haagse bewegingen waren vrijwel zeker mede een gevolg van de Rotterdamse ontwikkelingen, maar waren ook bruikbaar als factor van de lokale collegevorming. Een Haags kabinet met zusterpartijen zou Rotterdam extra invloedskansen geven, dus nóg een bonus erbij! Alle omstandigheden zijn bruikbaar. Hoe meer variabelen in een spel, des te meer kansen op het beoogde resultaat. Nog meer mogelijkheden bieden de spelers, spelmiddelen, spelknikers, spelvaardigheden en de speldynamiek.

spelers

Elke speler heeft zijn eigenaardigheden. Leefbaar Rotterdam was een los gezelschap bevlogen burgers, grotendeels onervaren met partijpolitiek. Zijn groepsvorming was net begonnen en verlangde voortdurende aandacht. In Fortuyn bezat de partij een leider die de fractie zonodig kalmeerde en verenigde en die haar onderhandelaars mandateerde. De PvdA gedroeg zich aangeslagen door en onvoorbereid op de stembusuitslag. Na haar grote stemmenverlies hield zij haar voorzitter in het zadel, wat interne spanningen kon doen vermoeden, want meestal wordt verlies snel afgerekend. Het CDA had een relatief sterke leider in Van der Tak. Bij gebrek aan uitdagers bleef in de VVD (van negen naar vier zetels) Janssens overeind en bij D66 (van drie naar twee zetels) Mea van Ravesteyn. Zulke politieke achtergronden kunnen het spel beïnvloeden en zijn dus relevant.

Ook persoonlijke achtergronden kunnen tellen. Fortuyn was stellig een oorzaak van het slagveld. Maar vanaf mijn aantreden bleef hij plaatselijk lange tijd uit beeld en vertrouwde hij op de rustige en intelligente Pastors. Onbekend met partijpolitieke gewoontes veroorzaakte deze

soms onbedoelde verrassingen – bijvoorbeeld door iets snel te gunnen aan anderen, die daardoor wantrouwig werden want ‘in de politiek gaat niets voor niets’; dit soort misverstanden hielp ik oplossen. Janssens was de oudste in jaren en, naar mij in een *sky-box* bleek, bezorgd om behoud van zijn baan als wethouder. De ambities van zijn partij en persoon liepen hier parallel, wat voor een informateur altijd nuttig is om tijdig te weten. Pastors, Geluk en Van Gent bleken elkaar persoonlijk goed te liggen, hetgeen de formatie snel een sterke ‘tweede lijn’ gaf. De burgemeester hield afstand, wat het spel vereenvoudigde.

Ook de betrekkingen tussen de partijen zijn van belang. Tussen Leefbaar Rotterdam en PvdA lag wederzijds diepe animositeit. Tussen de kopmannen van CDA en VVD lag een akkefietje uit de campagnetijd. PvdA, VVD, CDA en GroenLinks hadden samen het vorige college gevormd, maar daarvan had de VVD zich al afgekeerd en GroenLinks was nu een kleine speler. Het CDA stond ernstig in dubio tussen PvdA en Leefbaar Rotterdam, prefereerde een college samen met deze beide, maar wist dat het daarvoor getalsmatig niet nodig was en tussen twee ruziemakers zou terechtkomen. Begeerte naar de collegebonus was bij alle spelers, partijen zowel als individuen, ruimschoots aanwezig.

spelmiddelen

Praktisch al hetgeen onder handbereik ligt, is bruikbaar als spelmiddel, dus ook al het voorgaande en nog volgende. De meeste variabelen kan men enigmatische hanteren en naar de hand zetten ofwel manipuleren of *managen*, twee werkwoorden met verschillende klank maar dezelfde etymologische betekenis. Bij combinatie van spelmiddelen zijn er ontelbare mogelijkheden. Natuurlijk zijn er beperkingen. Men kan nooit alles tegelijk hanteren, want ingezette middelen moeten consistent blijven. Van bijvoorbeeld de schrik van het slagveld profiteert men niet indien men ook de schuldvraag op tafel legt, maar dit laatste kan wel helpen een speler tot inkeer te brengen. En men moet bedacht zijn op ongewenste effecten van een spelmiddel. Hetzelfde spelmiddel kan zeer verschillende reacties geven, ook zucht tot dwarsliggerij. Ter voorkoming van zulke inconsistenties en boemerangs moet men dus selectief manipuleren.

Vooraf in de informatiefase luisterde dit nauw. Een essentieel spelmiddel was hier *ambiance*. Bij een bonusspel zijn alle spelers wel begerig, maar vanwege de komende afvalrace en na een slagveld wellicht ook wantrouwig jegens elkaar. Diffuus vertrouwen moet worden opgewekt. Een plezierige *ambiance* is minimaal nodig: gerieflijke locatie, passende tijden, onthaaste sfeer, kleine genotsmiddelen (in Rotterdam géén overdaad), respectvolle bejegening enzovoort. Ieder moet zich gemak-

kelijk kunnen voelen. De plek moet besloten zijn, want anders speelt menige speler een theaterrol die het drama verlengt. In dit stadium zijn schriftelijke verslagen taboe. Het gaat, kortom, om toepassing van de klassieke ‘ars amandi’. De informateur moet als koppelaar onpartijdig zijn, dus ook onverschillig voor welke uitkomst ook en zeker niet zelf willen meevrijen. De ambtenaren moeten deskundig en discreet overkomen. Concrete beleidspunten zijn liefst niet aan de orde, want die accentueren eerder verschillen dan overeenkomsten.

Het tweede belangrijkste spelmiddel was *tempo*. Een afvalrace vergt een hoog tempo. Na het vertragende slagveld wilden de meeste spelers dat ook. Mijn rondgang langs alle partijen was nodig voor kennismaking en informatie. Het werkschema, gemaakt op de derde dag, bracht de tempoversnelling. Elke partij, uitgenodigd in volgorde van grootte, kon zien wat bij omhelzing of afwijzing van de andere partij(en) de volgende stap zou zijn en moest dus snel haar knopen tellen. Ten overvloede wees ik de betrokkenen op het belang van een hoog tempo, want “de burgers, de media en de Haagse politici letten op wat hier gebeurt”. Zodra op zondag bleek dat de PvdA het tempo niet kon bijhouden, maakte het CDA zijn tournure naar Leefbaar Rotterdam en de VVD. De afvalrace was gelopen. Tussen de drie partijen was liefdeslust ontloken. Stille werd nu disfunctioneel. Via een snelle persconferentie verbonden de drie verliefde partijen zich vaster aan elkaar. De terugweg was voorlopig afgesloten.

spelknikers

In de informatiefase was de belangrijkste spelknikker het ticket voor de formatiefase. Dit betreft de afvalrace. Inhoudelijk kwesties werden zoveel mogelijk terzijde gelaten. De partijen zouden immers niet gemakkelijk afstand nemen van hun gekoesterde verkiezingsprogramma en discussie erover zou eerder verschillen dan overeenkomsten benadrukken. Op de relatiemarkt regelt een jong stelletje praktische zaken als beroep, woonplaats en gezin ook niet bij de eerste kennismaking maar pas na verliefdheid. Tijdens de informatie kwam vrijwel alleen de principiële houding jegens migranten aan de orde; hiervoor bood het oude woord ‘respect’ voldoende oplossing.

De beleidsinhoudelijke spelknikers kwamen pas in de formatiefase op tafel. De opdracht aan de werkgroepen was primair gericht op de inventarisatie van overeenkomsten tussen de drie partijen, secundair op het vinden van compromissen waar verschillen bleken en tertiair op het melden van resterende geschilpunten. Hun rapportages aan het formatieteam bevatten brede consensus. Het formatieteam kon deze rijkdom moeilijk in de waagschaal van resterende geschilpunten leggen. Deze

werden vlot opgelost via het aangereikte menu van opties, variërend van afruil tot abstractere woorden. Over praktische zaken kan men het altijd eens worden. Alles draait dan om een formulering waarmee de onderhandelaars vrede hebben. Officieel is de tekst van hun akkoord een soort vredesverdrag tussen de partijen. Maar die tekst moet ook genade vinden in ieders achterban en dus de daar gewenste woorden bevatten. Het akkoord is niet bestemd voor juristen en puristen. Bij de betrokkenen moeten de bewoordingen melodieus klinken.

spelvaardigheden

Spelers moeten ook vaardig zijn in spelen. Met gestuntel wint men geen prijs. Politieke partijen hebben echter meestal een amateuristische spelvaardigheid. In Rotterdam waren zij over de stembusuitslag alle verrast en wisten niet snel te handelen. Dagdromen over waarschijnlijke of gewenste uitslagen namen de plaats in van scenario's van mogelijke uitslagen en gedragsopties erna. Voor hun spelvaardigheid waren zij dus afhankelijk van enkele personen uit hun midden. Twee partijen troffen het daarmee goed en één slecht. Leefbaar Rotterdam had in Fortuyn een raspoliticus, zij het dat hij eerst foutief een slagveld liet ontstaan. Ook hij was onvoorbereid op deze voor hem eclatante uitslag. Snel herstelde hij zich. Hij hield zich gedeisd, gaf zijn vertrouwen Pastors alle ruimte, hielp Sörensen bij de fractievorming en regisseerde het verdere optreden van Leefbaar Rotterdam. Hij verweende de VVD en het CDA met een ruimhartig aanbod van wethouderszetels, dat zij niet konden weerstaan. Bij de latere inhoudelijke onderhandelingen was hij royaal met concessies, waartoe zijn stevige verkiezingsagenda hem ook in staat stelde. Zijn tweede spelfout was de trage werving van eigen collegeleden, hetgeen op de valreep spanning gaf. Ook het CDA bezat in de persoon van Van der Tak een intelligent politicus. Hij begreep snel de opties na de uitslag, zag de deugd achter de nood van het slagveld, bleef respectvol jegens Leefbaar Rotterdam én PvdA, hield nauw voeling met zowel zijn lokale achterban als het Haagse CDA en wist op het juiste moment zijn tournure te maken – van PvdA naar Leefbaar Rotterdam en VVD – en dit alles met brede waardering achteraf. De PvdA had geen rappe speler in de arena. Haar voorzitter Kuijper bleef aangeslagen door de uitslag en de tweede persoon Cremers vulde dit speltekort niet op. De VVD had zich vroegtijdig verbonden aan Leefbaar Rotterdam en bleef meer volger dan speler.

Zonder veel woorden begrepen de topmensen van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD de diverse spellogica's – zoals de tempoversnelling, de drietrapsraket en de methode om werkgroepen niet dissensus maar consensus te laten inventariseren. Vaardig optimaliseerden zij ook de

Wet Dualisering Gemeentebestuur. Enerzijds benutten zij de nieuwe wettelijke afstand tussen raad en college door in de informatiefase als raadsleden het spel naar zich toe te trekken en in de formatiefase als formateur het akkoord te sluiten. Anderzijds duchtten zij een teveel van het goede van dualisme: van het formatieteam ging uit elke partij één persoon naar het college en de ander bleef in de raad om de fractie te leiden. Zo overbruggden zij het dualisme met monisme. Vaardig waren zij ook in hun openbare retoriek met trefwoorden als ‘respect’, ‘afrekenbare doelstellingen’ en vooral ‘nieuwe politiek’.⁶ Mijn inbreng in de formatiefase betrof vrijwel alleen de conditionering en de voortgang van het proces. Kortom, toepassing van de ‘katholieke’ methode van coalitievorming: rondgaan als koppelaar en verder “de natuur haar werk laten doen”.

eigen dynamiek van het spelproces

Als een proces eenmaal zijn *take-off* heeft, kan het ook zijn eigen motoriek en vaart krijgen. Dit is die voornoemde “natuur, die haar werk doet”. Zij werkt niet vanzelf. Ook in de echte natuur gaat meer zaad verloren dan er ontkiemt en nog minder komt tot groei en bloei. Maar onder goede omstandigheden volgen de ontkieming, groei en bloei. Uit het één volgt dan het ander en elk keteneffect versterkt het voorgaande. In de literatuur over integratie, waartoe men ook het bijeenbrengen van partijen kan rekenen, staat dit bekend als het effect van overloop ofwel *spill-over*. Dit effect ontstaat niet vanzelf en zet zich ook niet altijd vanzelf voort. Van alles kan tussentijds fout gaan. Maar bij werkzaamheid geeft het een enorme versnelling van het integratieproces. Dan passen stukjes plotseling in elkaar en het nieuwe geheel draagt zelf bij aan verdere integratie. Dit gebeurde ook in Rotterdam. In de media werd hiervoor het ruime trefwoord ‘chemie’ gebruikt, alsof elke chemie tot positieve synthese leidt en niet kan resulteren in negatieve uitkomsten.

Het Rotterdamse moment van *spillover* was de vierde avond van de informatiefase. De drie partijen hadden elkaar gevonden. Tot de preambule en een persconferentie werd besloten. Mijn opdracht was feitelijk voltooid. Hoe nu verder met de formatie? Volgens ‘oude politiek’ zou de burgemeester nu deze fase starten. De VVD-er Janssens introduceerde als ‘nieuwe politiek’ dat de drie partijen zichzelf zouden kronen tot de formateur. Aldus gebeurde en mij werd verzocht dit in mijn rapportage te melden aan de burgemeester. Vanaf dit moment geneerde het proces zijn eigen vaart. De drie partijen functioneerden als motor van de formatie en ik als oliemannetje met de titel ‘moderator’. De persconferentie bezegelde de verloving, die in de media warm

applaus kreeg, wat de hoofdrolspelers apetrots maakte. Hun terugweg hadden zij afgesloten, dus bleef slechts de weg vooruit open. De begeerte naar de bonus van het stadsbestuur behoefde geen extra aansporing. De dynamiek van keteneffecten was werkzaam. Ter vermijding van een ontsprende wedren op portefeuilles en beleidspunten behoefde zij enkel disciplinerend. Dit geschiedde via de eerder beschreven technieken.

In terugblik lijkt het proces eenvoudig. Hoewel mij vooraf weinig kans op succes werd gegeven, achtten sommigen achteraf die kans toch groot of de levensduur van het college kort. Inmiddels heeft dit college ruimschoots één Haags kabinet overleefd. Aan de stabiliteit van het college dragen inmiddels vele factoren bij. Vanuit het verleden binden onder meer de enerverende stembusuitslag, de formatie en het drama van de moord op Fortuyn. Inmiddels zijn daar bijgekomen het vertrouwen tussen de wethouders; de bindende rol van Opstelten; de alom erkende bestuurskwaliteit van de meeste collegeleden; de lokale cultuur van ‘arbeidstherapie’ bij eventuele problemen; het dualisme dat eventuele instabiliteit in de raad op afstand houdt; en – in de politiek altijd essentieel – de afwezigheid van een reëel alternatief voor het zittende college. Deze factoren zijn deels een overloopeffect vanuit het formatieproces.

4. Conclusies

Het voorgaande resulteert in twee algemene conclusies. De eerste is dat zowel de vorming als het voortbestaan van het college afhankelijk is van heel veel factoren, samen geheten ‘de situatie’. Geen van beide krijgt vanzelf momentum. Beide zijn een product van *political engineering*, die losse spelvariabelen idealiter samenvoegt tot een gewenst eindresultaat, overigens zonder garantie op succes. Een voorspelling over het voortbestaan van het college tot aan of na 2006 is onmogelijk te geven. Het versterkende overloopeffect kan afnemen. De steun vanuit de raad, gemeten aan zijn feitelijke instemming met collegevoorstellen, kan afnemen. Een alternatieve coalitie kan zich aandienen. Humeuren kunnen negatief uitpakken. Een fractie kan gaan schuiven. De verdere ‘engineering’ kan tekortschieten in vindingrijkheid.

Uiteraard is de beschreven aanpak van de Rotterdamse collegevorming niet zonder meer herhaalbaar. In de toekomst of elders is de situatie op essentiële spelonderdelen altijd anders. Dan is andere *fine-tuning* nodig. Toch zijn er bij partijpolitieke coalitievorming ook constante spelelementen, zoals de overmaat aan partijen en coalitiemogelijkheden, het bonusspel en de afvalrace. Zij gelden ook bij Haagse kabinetsformatie. De tweede conclusie is dan ook dat van de Rotterdamse casus 2002 de Haagse partijpolitiek bij uitstek kan leren. Het mijns inziens essentiële

verschil tussen de gebruikelijke Haagse coalitievorming en die in Rotterdam 2002 zit in de *methode* van formatie. De Haagse methode is, kort gezegd, bijna altijd ‘protestants’ of ‘Hollands’ en de Rotterdamse van 2002 is ‘katholiek’ of ‘Belgisch’. Mijn politicologische inzichten en ervaringen inzake coalitievorming heb ik in Rotterdam op politieke partijen mogen toepassen. Tot mijn genoegen, zeker waar zij ook hier hun geldigheid bewezen. Nog mooier zou zijn indien Haagse politici hiervan leren. Want hun formaties, een uitzondering daargelaten, acht ik een periodieke wanvertoning van tijdverspillend amateurisme.

noten

¹ R. van Schendelen, ‘Paars II vertoont fundamentele gebreken’, in: *NRC Handelsblad*, 4 augustus 1998, later via de massamedia met instemming ingebracht door Tweede-Kamerlid A. Rouvoet (ChristenUnie) in de discussie in de Tweede Kamer over het mislukken van de informatie tussen CDA en PvdA in 2003 (*Handelingen*, 14 april 2003, 3677), maar blijkens diens antwoord (3695) volstrekt verkeerd begrepen door informateur J.P.H. Donner.

² Ter verificatie heb ik in augustus 2004 de concepttekst voorgelegd aan alle zes leden van het formatieteam plus ‘alter ego’ Jonker.

³ Openbare notulen gemeentebestuur Rotterdam, 15 maart 2002.

⁴ *Idem*, 18 maart 2002.

⁵ *Rotterdams Dagblad*, 19 april 2003.

⁶ R. van Schendelen, ‘Op de puinhopen van Paars: wat is nieuw aan Nieuwe Politiek?’, in: R. Coops e.a., red., *Een politieke aardverschuiving*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003, 101-112.