

Gezond Dualisme

Hoe coalitie- en oppositieraadsleden samen kunnen zorgen voor een sterke gemeenteraad

Thijs Vos

Denny van der Vlist

Wouter Veenendaal

Simon Otjes

Onderzoek in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

12 december 2023



Universiteit
Leiden

Instituut Politieke Wetenschap

Universiteit Leiden

Inhoudsopgave

1	Inleiding	<i>Simon Otjes, Wouter Veenendaal, Denny van der Vlist & Thijs Vos</i>	p.3
2	Wanneer is de raad verdeeld tussen coalitie en oppositie? Een kwantitatieve analyse	<i>Thijs Vos</i>	p.5
3	“Het is dus wel echt onderhandelen”. Een kwalitatieve analyse van de verhoudingen tussen coalitie en oppositie in Lisse, Pijnacker-Nootdorp en Wijdemeeren	<i>Denny van der Vlist & Wouter Veenendaal</i>	p.29
4	Conclusie: Hoe coalitie- en oppositieraadsleden samen kunnen zorgen voor een sterke gemeenteraad	<i>Simon Otjes, Wouter Veenendaal, Denny van der Vlist & Thijs Vos</i>	p.44
5	Literatuurlijst		p.51
6	Bijlage 1: Beschrijvende statistiek per gemeente		p.56
7	Bijlage 2: Regressieanalyses		p.57
8	Bijlage 3: Overzicht van interviews		p.58

1. Inleiding

Simon Otjes, Wouter Veenendaal, Denny van der Vlist & Thijs Vos

Er bestaan verschillende perspectieven op de dynamiek tussen coalitie- en oppositiefracties in gemeenteraden. In een analyse van Leidse gemeenteraad schreven Voermans, Boogaard en Uzan in 2014: “Sfeer in de raad: politieke overdrive, te veel politisering, meer macht dan inhoud. Verhouding oppositie en coalitie: diepe kloof, felle verhoudingen. Verhouding raad en college: knellend monisme.” Daar staat een wijdverspreid beeld tegenover uit de academische literatuur dat lokale politiek gedepolitizeerd en consensusgericht is, en zich vooral richt op het pragmatisch oplossen van problemen (Boogers et al., 2018; Schaap, 2019; Navarro et al., 2018; Barber 2013). Dit beeld is zo sterk dat Nederlandse politicologen decennialang de gemeenten buiten beschouwing hebben gelaten op basis van de gedachte: wat daar gebeurt is geen politiek, maar slechts bestuur (Andeweg et al. 2020).

In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden hebben vier onderzoekers van het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden onderzoek gedaan naar de vraag welk beeld van de lokale politiek reëel is: wat is de verhouding tussen coalitie- en oppositiefracties in Nederlandse gemeenten in de praktijk? Het onderzoek volgt op een recent verschenen studie die laat zien dat raadsleden zich in hun gedrag vooral laten leiden door het belang en de positie van de eigen raadsfractie, en niet zozeer door de institutionele positie van de gemeenteraad tegenover het college van burgemeester en wethouders (Nederlandse Vereniging van Raadsleden, 2022). Op basis van deze uitkomst kan de vraag gesteld worden *hoe de gemeenteraad zijn controlerende functie in de praktijk uitoefent, en welk aandeel raadsleden van coalitiefracties daarbij (kunnen) spelen*. We richten ons in dit onderzoek dus specifiek op de vraag hoe raadsleden van coalitiefracties een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de controlerende functie van de raad. Dit onderzoek geeft daarmee ook een lokaal perspectief op de discussie over macht en tegenmacht die sinds enkele jaren op nationaal niveau gevoerd wordt.

De verhouding tussen coalitie- en oppositiefracties in de raad zal uiteraard van gemeente tot gemeente verschillen, en daarom hebben we eerst op basis van een kwantitatieve analyse onderzocht welke factoren voor een scherpere tegenstelling tussen coalitie en oppositie zorgen, en welke factoren juist zorgen voor een zwakkere tegenstelling. Een te scherpe tegenstelling tussen coalitie en oppositie verzwakt het vermogen van de raad om zelfstandig beleid te maken en het college te controleren. Een te zwakke tegenstelling tussen coalitie en oppositie kan daarentegen de controlerende en kaderstellende functie van gemeenteraden ondermijnen. Op

basis van de uitkomsten van de kwantitatieve analyse hebben we vervolgens een kwalitatieve vergelijking tussen drie gemeenten gemaakt, waarin interviews met raadsleden van coalitiefracties centraal stonden. De kwalitatieve analyse zoomt daarmee specifiek in op de rol die raadsleden van coalitiefracties spelen en zouden kunnen spelen bij het vergroten van het gezag van de gemeenteraad. In beide analyses richten we ons op de raadsperiode 2018-2022.

We bouwen in onze studie verder op het werk van King (1976) en Andeweg (1992). Zij stellen dat er verschillende manieren kunnen zijn waarop de relatie tussen de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging vorm kan krijgen. Dat gaat in het geval van Nederlandse gemeenten dus om de relatie tussen het college van burgemeesters en wethouders en de gemeenteraad. Specifiek kan dit vorm krijgen in twee zogenaamde *modes* of vormen: 1) de *non-party mode*, waarbij de raad als geheel tegenover het college als geheel staat, en 2) de *inter-party mode*, waarbij met name een tegenstelling tussen politici van verschillende partijen te zien is. De tweede *mode* heeft betrekking op zowel raadsleden als wethouders, en dit komt met name naar voren als een tegenstelling tussen coalitie- en oppositiefracties. Onze veronderstelling is dat als de raad als geheel tegenover het college als geheel staat, de gemeenteraad haar controlerende functie beter kan uitoefenen en daardoor ook meer gezag geniet.

Het vervolg van dit rapport is in drie hoofdstukken gesplitst: in het eerste hoofdstuk onderzoekt Thijs Vos op basis van een kwantitatieve analyse de manier waarop coalitie- en oppositiefracties zich gedragen in gemeenteraden. Deze analyse richt zich op het stemgedrag van raadsfracties in 117 gemeenten.¹ We kijken hierbij naar de mate waarin de tegenstelling tussen coalitie- en oppositiefracties *tussen* gemeenten verschilt. Dit geeft ons een beeld van de verschillen tussen gemeenten, maar ook een basis om gemeenten te selecteren voor het kwalitatieve onderzoek. Dat is de focus van het tweede hoofdstuk, geschreven door Denny van der Vlist en Wouter Veenendaal. Op basis van interviews met raadsleden van coalitiefracties in drie zorgvuldig geselecteerde gemeenten kijken zij naar de vraag hoe raadsleden zelf vormgeven aan de tegenstelling tussen coalitie en oppositie. In het slothoofdstuk komen we tot concrete adviezen over hoe raadsleden de tegenstelling tussen coalitie en oppositie zouden kunnen slechten, de rol van gemeenteraden zouden kunnen versterken en daarmee het gezag van de gemeenteraad als geheel zouden kunnen vergroten.

¹ De selectie van deze gemeentes wordt toegelicht in paragraaf 2.3 'Dataverzameling' (blz. 14-15). In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de representativiteit van deze gemeentes.

2. Wanneer is de raad verdeeld tussen coalitie en oppositie? Een kwantitatieve analyse

Thijs Vos

2.1 Inleiding

Begin 2023 liepen de gemoederen in de Haagse gemeenteraad hoog op in aanloop naar de besluitvorming over het controversiële bouwplan Bellevue. De bouw van deze 180 meter hoge woontoren met 1200 woningen was volgens bouw wethouder Martijn Balster (PvdA) nodig om de woningnood in Den Haag op te lossen; omwonenden en verschillende oppositiepartijen vonden het bouwplan juist een te grote aantasting van de leefbaarheid en een voorbeeld van slechte burgerparticipatie. Naar aanleiding van de bezwaren kondigde coalitiefractie VVD aan tegen het bouwplan te zullen stemmen.² Daarmee lag het lot van de 1200 woningen in handen van oppositiepartij Hart voor Den Haag, de lokale partij van Richard de Mos, die al enkele jaren op slechte voet verkeerde met de coalitiepartijen en wethouder Balster in het bijzonder. Over Bellevue nam Hart voor Den Haag-woordvoerder Arjen Dubbelaar echter al snel alle onzekerheid weg: “Laten we gaan bouwen.”³

De stemming over Bellevue is bijzonder. Het tart namelijk beide beelden die in de inleiding over politieke verhoudingen in gemeenteraden worden geschetst. Het is geen voorbeeld van apolitieke consensuspolitiek: de Haagse gemeenteraad was tot op het bot verdeeld over Bellevue en het debat werd fel gevoerd. Tegelijkertijd is het ook geen voorbeeld van knellend monisme: het raadsvoorstel werd immers enkel aangenomen door de steun van de grootste oppositiepartij, die een strategische kans om haar politieke tegenstander een gevoelige tik toe te brengen aan zich voorbij liet gaan ten faveure van het realiseren van haar inhoudelijke standpunt (“Bouwen, bouwen, bouwen”).

Het is aanlokkelijk om de besluitvorming over Bellevue af te doen als de uitzondering die de regel bevestigt, maar eigenlijk weten we maar heel weinig over de relatie tussen coalitie- en oppositiepartijen in gemeenteraden. Onze kennis over stemgedrag van raadsleden is vooral gebaseerd op beelden (Peters en Castenmiller, 2018) en niet op systematisch onderzoek. Dit onderzoek poogt dit gat in onze kennis te dichten. Dat is mogelijk omdat in het raadsinformatiesysteem Notubiz op structurele en consistente wijze geregistreerd wordt hoe fracties en individuele raadsleden hebben gestemd tijdens stemmingen over onder meer raadsvoorstellen, moties en amendementen. Het is mogelijk om de uitslagen van stemmingen

² *Den Haag FM* (20/05/2023). ‘VVD verwijt college prestigeprojecten’. De VVD zat op dat moment nog in de coalitie; de stemming over Bellevue vond echter pas plaats na de val van het college van Den Haag.

³ Lot van Bree (05/07/2023). ‘Den Haag wil hoogste toren ooit bouwen’. *Omroep West*.

geautomatiseerd te verzamelen. Daarmee is het mogelijk om systematisch te analyseren hoe stemmingen in gemeenteraden verlopen. De vraag die daarbij centraal staat is welke verklaringen er zijn voor verschillen tussen gemeentes in het aandeel unanieme stemmingen en het aandeel stemmingen dat langs coalitie-oppositiescheidslijnen verloopt. Ik definieer een coalitiepartij als een partij die een wethouder levert in het college en een oppositiepartij als een partij die dat niet doet. In totaal analyseer ik de uitslagen van stemmingen in 117 gemeenten. Ik kijk daarbij naar vijf mogelijke verklaringen:

- 1) *Coalitietype*: Ik verwacht dat er in gemeenten met een coalitie die bestaat uit minder (minderheidscolleges) óf juist meer partijen dan nodig zijn voor een meerderheid (zogenaamde *oversized* coalities) meer unanieme stemmingen zijn en dat stemmingen minder vaak langs de coalitie-oppositielijnen verlopen.
- 2) *Raadsakkoorden*: Ik vermoed dat in gemeenten waar (bijna) alle partijen een raadsakkoord met elkaar hebben gesloten de tegenstelling tussen en oppositie kleiner is.
- 3) *Deelname grootste partij*: Mijn verwachting is dat in gemeenten waar de grootste partij geen onderdeel is van de coalitie de tegenstelling tussen coalitie en oppositie groter is.
- 4) *Gemeentegrootte*: Het vermoeden is dat er in kleinere gemeenten meer unanieme stemmingen zijn en dat stemmingen daar minder vaak langs de coalitie-oppositiescheidslijn verlopen.
- 5) *Financiële positie*: Ik verwacht dat er in gemeenten die veel financiële middelen hebben er minder unanieme stemmingen zijn en dat stemmingen vaker langs de coalitie-oppositiescheidslijn verlopen.

In de rest van deze rapportage werk ik eerst de theoretische gronden voor deze verwachtingen uit en bespreek ik achtereenvolgens de verzamelde data en de representativiteit hiervan, de methode, en de resultaten van de kwantitatieve analyse.

2.2 Theorie & verwachtingen

Er zijn verschillende manieren waarop de relatie tussen een volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht vorm kan krijgen (King, 1976; Andeweg, 1992). King maakt onderscheid tussen vier vormen (*modes*) die beschrijven hoe deze relatie kan verlopen. Voor het analyseren van de relatie tussen de uitvoerende macht en volksvertegenwoordiging zijn er twee⁴ *modes* relevant: de *non-party* mode en de *inter-party* mode. In de *non-party* mode staan de uitvoerende

⁴ De *intraparty*- en *cross-party* mode hebben betrekking op interacties die *door* partijen heen lopen. Nederland kent een hoge mate van fractie-eenheid: raadsleden van dezelfde fractie stemmen bijna altijd hetzelfde. Daarom laten we deze twee *modes* hier buiten beschouwing.

macht en volksvertegenwoordiging – in het geval Nederlandse gemeenteraden: de gemeenteraden en het college van burgemeester en wethouders – tegenover elkaar. Er is dan sprake van een dualistisch staatsbestel. In de *inter-party* mode loopt de scheidslijn door de volksvertegenwoordiging heen: de volksvertegenwoordigers en bestuurders van bepaalde partijen staan tegenover de volksvertegenwoordigers van andere partijen. King (1976) en Andeweg (1992) koppelen de *inter-party* mode aan de coalitie-oppositiedynamiek: de uitvoerende macht en de coalitiepartijen staan tegenover de oppositiepartijen.

De *inter-party mode* komt tot uiting als coalitiepartijen als één blok stemmen en oppositiepartijen precies het tegenovergestelde stemmen. Dat coalitiepartijen samen optrekken is logisch, zoals Laver (2006, p.137) aangeeft, “aangezien leden van [collegepartijen] gebonden zijn door constitutionele regels van collectieve verantwoordelijkheid, is het waarschijnlijk dat alle partijen in de uitvoerende coalities op dezelfde manier zullen stemmen, ondanks verschillende beleidsposities. Het is ook mogelijk dat alle leden van een diverse oppositie op dezelfde manier stemmen, en tegen [het college].” De oppositie gedraagt zich dan zoals de Britse Whig-politicus George Tierney dat zou hebben omschreven: “de taak van een oppositie [is] heel eenvoudig (...) alles tegenwerken en niets voorstellen” (geciteerd door Lord Stanley in Hoyt & Roberts (1922)).

Belangrijk is dat meerderheidscoalities de mogelijkheid hebben om een kwestie als een vertrouwenszaak te verklaren. Dat wil zeggen dat zij het lot van het gehele college of een specifieke bestuurder kunnen verbinden aan de uitkomst van een stemming. In dat geval zal er een sterke coalitie-oppositiedynamiek zijn: omdat de kwestie die voorligt nu vermengd is met de vraag omtrent de voortzetting van het college, zullen alle coalitiepartijen doorgaans vóór stemmen, zelfs als ze het inhoudelijk sterk oneens zijn. Alle oppositiepartijen hebben daarentegen een prikkel om tegen te stemmen, zelfs als ze het inhoudelijk sterk eens zijn met de tekst, omdat zij daarmee de coalitie tot val kunnen brengen (Huber 1996; Diermeier & Feddersen 1998).

Om te stabiliteit van colleges te beschermen, hebben collegepartijen de neiging om voortdurend onderling te coördineren. Dit zien we met name op het nationale niveau in Nederland: coalitiepartijen hebben sterke verwachtingen over het gedrag van hun partners. Uit een onderzoek van Otjes en Louwerse (2023) naar interne coördinatie in de coalitie blijkt dat er sprake is van een duidelijke procedure: de eerste vraag is of er iets is geregeld in het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord wordt beschouwd als ‘een Bijbel’ waar partijen zich bijna religieus aan houden (Timmermans & Andeweg, 2000): als iets in het coalitieakkoord is overeengekomen, dan moet dit worden uitgevoerd. Als kwesties niet zijn opgenomen in het

coalitieakkoord, kijken coalitiepartijen meestal eerst naar mogelijkheden om het binnen de coalitie af te kaarten. Coalitiepartners proberen elkaar niet te verrassen en hebben vetorecht: als een partij zegt, ‘ik wil niet dat je dit voorstelt’, en de coalitiepartner doet het toch, kan dit een kabinetscrisis veroorzaken. Coalitiepartijen accepteren alleen dat een partner een voorstel doet buiten het regeerakkoord als dit onderling is gecoördineerd (Holzhacker, 2002). Landelijk vinden deze onderhandelingen plaats in het coalitieoverleg tussen de coalitiefractieleden en de (vice-)premiers (Koole 2021).

We zien in de Tweede Kamer dat de dynamiek met name is dat de coalitiepartijen tegen voorstellen stemmen van oppositiepartijen, en niet zozeer andersom. Het is dus niet zo dat de basishouding van de oppositie is om principieel tegen alle regeringsvoorstellen te stemmen (Otjes & Louwerse 2023). Voor de gemiddelde oppositieparlementariër is de afweging met betrekking tot het stemgedrag voornamelijk gebaseerd op inhoud. In de Kamer steunen oppositiepartijen wetgeving vaker wel dan niet (Otjes & Louwerse 2021).

Een goed voorbeeld van de *non-party mode* zijn de parlementaire enquêtecommissies⁵ in de Tweede Kamer (Andeweg 1992): in zo’n commissie zitten leden van zowel coalitie- als oppositiefracties. Ze doen aan waarheidsvinding zonder te kijken naar het partijbelang. Bij de plenaire behandeling van de uitkomsten kan de Kamer als geheel de regering ter verantwoording roepen. Buiten de parlementaire enquêtes komt de *non-party mode* nog maar weinig voor in de Tweede Kamer.

Het is een open vraag in welke mate de bovenstaande dynamiek ook zichtbaar is in gemeenteraden: zijn de verhoudingen hier ook voornamelijk monistisch? In welke mate treedt de raad op als een geheel? Beide *modes* zullen in zekere mate in iedere volksvertegenwoordiging voorkomen. De vraag is echter welke *mode* kenmerkend is voor de

⁵ Sinds de dualisering in 2002 hebben ook gemeenteraden het enquêterecht. Onderzoek naar raadsenquêtes is echter schaars. In het weinige onderzoek dat heeft plaatsgevonden – veelal onderdeel van onderzoeken naar de controle-positie van de raad in algemene zin – komt naar dat de raadsenquête een intensief instrument is dat een groot beslag legt op het budget van de raad en de tijdsbesteding van raadsleden (soms oplopend tot 20 uur per week) en dat het enquêterecht – wellicht daardoor – maar zelden⁵ wordt ingezet door gemeenteraden (Peters en Castenmiller, 2019, blz. 31-32; Van der Zwan, 2018; Overal, 2006). B&A groep heeft in 2008 als onderdeel van een evaluatie van het dualisme onderzocht hoeveel gemeentes tot dan toe gebruik hadden gemaakt van het enquêterecht en kwam uit op 4%. Volgens Overal (2006) ging het in totaal om slechts veertien raadsenquêtes in de eerste raadstermijn na de dualisering (2002-2006). Systematische analyses van de frequentie van raadsenquêtes hebben daarna niet meer plaatsgevonden; wel hebben Castenmiller et al. (2013) en Peters en Castenmiller (2019) in een kleinere selectie gemeentes onderzoek gedaan naar de inzet van raadsinstrumenten. Castenmiller et al. (2013) onderzochten zes gemeentes; in geen enkele onderzochte gemeente had een raadsenquête plaatsgevonden. Peters en Castenmiller (2019) onderzochten tien gemeentes in 2014-2018, daarvan had in slechts één gemeente een raadsenquête plaatsgevonden. Van der Zwan (2018) constateert op basis van ervaringen in drie gemeentes dat raadsenquêtes desalniettemin “de moeite waard” zijn en er interesse en bereidheid was van de meeste fracties om deel te nemen aan enquêtecommissies. Dat wijst erop dat ook bij raadsenquêtes sprake de *non-party mode* de norm is.

relatie tussen gemeenteraadsfracties en welke verklaringen er zijn voor de verschillen tussen gemeenten.

2.2.1 Soorten coalities

Eén van de belangrijkste terugkerende bevindingen uit de literatuur is dat parlementair gedrag voor een aanzienlijk deel gestructureerd wordt door de tegenstelling tussen coalitie en oppositie (Hix en Noury, 2016). Dat geldt ook voor Nederlandse gemeenteraden: uit eerder onderzoek van Vos (2021) blijkt dat coalitielidmaatschap een betere voorspeller is voor hoe een partij stemt dan de ideologische links-rechtspositie van een partij. De mate waarin stemmingen langs de coalitie-oppositielijn lopen verschilt echter en wordt mede beïnvloed door het politieke stelsel: monistische verhoudingen komen meer voor in parlementaire dan in presidentiële systemen en meer bij meerderheidscoalities dan bij minderheidscoalities.

Hoewel in iedere Nederlandse gemeente de wettelijke inrichting van het gemeentebestuur hetzelfde is, bestaat er wel variatie in hoe de relatie tussen het college en de gemeenteraad vorm wordt gegeven. Het meest voorkomend zijn programmatische coalities die bestaan uit exact het aantal partijen dat vereist is voor een meerderheid: zogenaamde *minimum-winning* coalities (Boogaard, 2015, 332-335). Deze coalities worden gekenmerkt door uitgebreide coalitieakkoorden waarin de coalitiepartijen afspraken maken over het gemeentelijke beleid. Coalitiefracties conformeren zich aan deze afspraken (Timmermans & Andeweg, 2000, 376). Ook buiten de onderwerpen die zijn vastgelegd in een akkoord stemmen coalitiepartijen onderling af en proberen ze rekening te houden met hun coalitiepartners (Timmermans & Andeweg, 2000, 376). In de praktijk zijn de meeste beslissingen onder meerderheidscoalities dan ook het gevolg van onderhandelingen tussen coalitiepartijen (Andeweg, 2004).

Naast *minimum-winning* coalities zijn ook *oversized* coalities gebruikelijk in Nederlandse gemeenteraden: de coalitie bestaat dan uit meer partijen dan getalsmatig nodig zijn voor een raadsmeerderheid. Dat biedt in potentie meer ruimte om ontspannen om te gaan met een afwijkend standpunt van een collegepartij. Ten slotte komen ook minderheidscolleges incidenteel voor in Nederlandse gemeenteraden. Minderheidscolleges moeten per definitie samenwerking zoeken met oppositiefracties om een meerderheid voor een raadsvoorstel te bereiken (Christiansen & Pedersen 2014). Dat kan door per onderwerp wisselende meerderheden te vormen of door afspraken te maken met een vaste gedoogpartner (Bale & Bergman, 2006). Daarom kan de volgende hypothese geformuleerd worden:

1. **Coalitietype-hypothese:** In gemeenten met een *minimum-winning* coalitie verlopen stemmingen vaker langs de coalitie-oppositielijn dan in gemeenten met *oversized* of minderheidscoalities.

Niet alle Nederlandse gemeenteraden hebben een traditioneel coalitieakkoord, waarbij de raad opgedeeld is in coalitie en oppositiefracties. In toenemende mate zijn er gemeenten die af willen stappen van het coalitie-oppositie-model en een raadsakkoord hebben gesloten. Het gaat daarbij om een akkoord tussen alle of bijna alle fracties over de hoofdlijnen van het beleid en/of afspraken over het politieke proces (Van Kalken et al. 2021; Van Kalken 2022a). Het expliciete doel van een raadsakkoord is vaak om de tegenstelling tussen coalitie en oppositiepartijen op te heffen of in ieder geval te verzwakken.

Evaluaties en kwalitatief onderzoek naar raadsakkoorden wijzen erop dat in gemeenten waar een raadsakkoord is gesloten de verhoudingen tussen fracties zijn verbeterd, dat beslissingen met wisselende en grotere meerderheden worden genomen en dat de oppositie zich constructiever opstelt (Van Kalken 2022a, Van Kalken 2022b, Voermans et al 2014). Vos et al. (2022) hebben onderzoek gedaan naar veranderingen in stempatronen nadat in een gemeente een raadsakkoord is gesloten. Dat onderzoek wijst erop dat collegepartijen minder vaak als een blok stemmen, maar dat dit niet leidt tot grotere meerderheden. Ik ga er dan ook vanuit dat de tegenstelling tussen coalitie en oppositiepartijen zal afnemen door een raadsakkoord, en formuleer de volgende hypothese:

2. **Raadsakkoorden-hypothese:** In gemeenten met raadsakkoorden verlopen stemmingen minder vaak langs de coalitie-oppositiescheidlijn dan in gemeenten zonder raadsakkoord.

De partij die tijdens de verkiezingen de meeste stemmen haalt krijgt vaak het initiatief om een coalitie te formeren. Dit leidt er echter niet altijd toe dat er uiteindelijk ook een coalitie wordt gevormd waar de grootste partij onderdeel van is (Van Ostaaijen et al., 2023). In de raadsperiode die wij onderzoeken (2018-2022) vielen bijvoorbeeld *Leefbaar Rotterdam* en *Echt voor Barendrecht* buiten de boot, hoewel zij de grootste partijen waren geworden in respectievelijk Rotterdam en Barendrecht. Het Nederlandse staatsbestel kent geen ‘recht van de grootste’. Bepalend is of een college op een meerderheid in de gemeenteraad kan bogen. Toch wordt het recht van de grootste de grootste partij in het maatschappelijk debat soms wel toegedicht, waaronder vaak door de betreffende partij zelf.

Ik verwacht dat de tegenstelling tussen de coalitie en oppositie groter is als de grootste partij niet onderdeel van de coalitie is. Het feit dat de grootste partij niet in de coalitie zit heeft op zichzelf al regelmatig met een inhoudelijk of persoonlijk conflict tussen de grootste partij enerzijds en een deel van de collegepartijen anderzijds te maken (Van Ostaaijen, et al., 2023). Afgaande op mediaberichten uit de grootste partij zich bovendien vaak fel en kritisch over de gevormde coalitie als zij daar zelf geen onderdeel van is. Voornoemde partijen spraken bijvoorbeeld over ‘buitensluiten’, ‘hypocriete achterkamertjespolitiek’⁶ en ‘huichelachtige’⁷ politiek nadat de nieuwe coalitie werd gepresenteerd.

3. **Grootste partij-hypothese:** Als de grootste partij onderdeel is van de coalitie lopen stemmingen minder vaak langs de coalitie-oppositielijn dan als dit niet het geval is.

2.2.2 Gemeentegrootte

Een andere breed gedeelde observatie in politicologisch onderzoek is dat grotere gemeenschappen complexere samenlevingen hebben dan kleinere gemeenschappen (Hug 2001; Harmel & Robertson 1985; Veenendaal 2015; Denters et al. 2015). Gerring en Veenendaal (2020) laten zien dat de schaal van bestuurseenheden verschillende aspecten van het openbaar bestuur beïnvloedt. De verwachting is dat dit ook geldt voor de mate waarin er bij stemmingen sprake is van een tegenstelling tussen coalitie en oppositie. Daar zijn een aantal redenen voor.

In de eerste plaats zijn kleinere gemeenschappen over het algemeen homogener dan grotere gemeenschappen. Dit geldt zowel voor de demografische opbouw van een gemeenschap als voor politieke opvattingen. In kleine gemeenschappen zijn er minder verschillende bevolkingsgroepen en verschillende belangen. Dat vertaalt zich vaak in een grotere sociale cohesie, en de afwezigheid van grote inhoudelijke tegenstellingen. Het betekent dat er in kleine gemeenschappen minder niet-politieke oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken zullen ontstaan (Gerring en Veenendaal 2020) en dat er minder ruimte is voor electorale competitie op basis van inhoudelijke en ideologische verschillen (Veenendaal 2017).

Daarnaast zijn in kleinere gemeenten de lijntjes tussen burgers en politici korter. In een kleine gemeente zijn er simpelweg meer raadsleden per inwoner. Burgers en politici zullen elkaar daarom vaker vanuit de privésfeer kennen, en elkaar vaker tegenkomen in het dagelijks leven. Er is meer ruimte voor personalisering van de politiek (Veenendaal 2017; Dahl & Tufte, 1973). Meer kiezers zullen hun stem uitbrengen omdat ze een kandidaat kennen (Lassen &

⁶ Onnink, G. (4/4/2018). “EVB voorlopig buitenspel in Barendrecht” *Algemeen Dagblad*.

⁷ RTL Nieuws (4/6/2018). “Leefbaar Rotterdam: 'Uitsluiting is huichelachtig'”

Serritzlew 2011; Oliver 2012). Dit komt ook naar voren in een recent vergelijkend onderzoek naar de politiek in het ‘grote’ Leiden en het ‘kleine’ Zoeterwoude (Kuhn & van der Vlist 2022).

Ook is bekend dat in kleinere gemeenschappen politiek vaker een informeel karakter heeft. Door de directe contacten en sociale verwevenheid vinden politieke processen vaker buiten de formele politieke kanalen plaats (Veenendaal, 2017). Eerder onderzoek laat zien dat in kleinere gemeenten minder moties en amendementen worden ingediend en minder schriftelijke vragen worden gesteld (Vos en Otjes 2023). In kleine gemeenten is er kortom minder ruimte voor competitie op basis van ideologische en inhoudelijke verschillen, terwijl persoonlijke en informele politiek hier juist vaker zal voorkomen. De verwachting is daarom dat de tegenstelling tussen coalitie- en oppositiepartijen sterker zal zijn in grote gemeenten en minder sterk in kleine gemeenten.

Dit wil overigens niet zeggen dat er in kleinere gemeenten geen conflict of polarisatie bestaat. Zo constateert Bouwmans (2019) juist dat wethouders vaker ten val komen in kleinere gemeentes. Dit sluit aan bij de bevinding van Richards (1981) en Veenendaal (2013) dat polarisatie en conflicten intensiever zijn en vaker voorkomen in kleine bestuursseenheden. Deze polarisatie en conflicten zijn echter vaak persoonlijk en niet politiek-inhoudelijk van aard. Dat in Nederland wethouders vaker ten val komen in kleine gemeentes zou het gevolg kunnen zijn van de informele politiek die vaker voorkomt in kleinere dan grotere bestuursseenheden, maar deze informele politiek komt waarschijnlijk niet tot uiting in het stemgedrag in gemeentes (zie het volgende hoofdstuk voor een analyse van informeel gedrag). Hoewel het denkbaar is dat politici vanwege persoonlijke vetes tegen beleidsvoorstellen stemmen, ligt het meer voor de hand dat conflicten in dat geval op andere wijze worden uitgevochten, bijvoorbeeld door het ter discussie stellen van het functioneren van de politieke rivaal. Anders stemmen betekent inhoudelijk stelling nemen en kan juist de eigen persoonlijke relaties doorkruisen.

4. **Gemeentegrootte-hypothese:** In grotere gemeenten lopen stemmingen vaker langs de coalitie-oppositielijn dan in kleinere gemeenten.

2.2.3 Financiële positie van gemeenten

Tot nu toe is er gekeken naar politiek als een proces. Wat er tijdens politieke onderhandelingen op tafel ligt, is buiten beschouwing gelaten. Maar toch doet de inhoud van de politiek er ook toe. Kiezen in schaarste is lastiger dan kiezen in weelde. Om Otjes et al (2021) aan te halen: als twee ouders onderhandelen over het verdelen van een slagroomtaart is het makkelijker om tot

overeenstemming te komen, dan als zij moeten beslissen welke van hun kinderen als eerste uit de trojka gegooid moet worden om de wolven op afstand te houden.

Een groot deel van de politieke besluitvorming heeft een financieel karakter. Gemeenten hebben geld nodig om beleidswensen te realiseren. In een gemeente die beschikt over ruime financiële middelen kunnen meer beleidswensen gerealiseerd worden dan in een gemeente die krap bij kas zit. Als een gemeente grote tekorten verwacht, dan zal er bezuinigd moeten worden en is er weinig ruimte voor nieuw beleid. Smitshuis et al. (2019) laten zien dat een potentieel tekort een groot beslag kan leggen op lokale formaties. Als een gemeente moet bezuinigen dan wordt het lastig om tot overeenstemming te komen: bezuinigingen brengen grotere electorale risico's met zich mee voor de betrokken partijen (Vis 2016; Vis & Van Kersbergen 2013). De gemeente zal moeten kiezen in schaarste. Als een beleidswens van partij A gerealiseerd wordt, kan dat betekenen dat er geen geld meer is om een beleidswens van partij B te realiseren. Er zal hierdoor minder ruimte zijn om elkaar iets te gunnen. Als een gemeente daarentegen overschotten verwacht, is er juist meer ruimte om de wensen van verschillende partijen uit te voeren, mogelijk zelfs inclusief oppositiepartijen. Coalitiepartijen zijn echter in een eerder stadium betrokken bij financiële keuzes: zij maken financiële afspraken in de coalitieakkoorden en hun wethouders stellen de ontwerpbegroting op. Daarom loopt dit soort besluitvorming toch vooral langs de coalitie-oppositiescheidslijn.

Voldoende financiële middelen maken het bovendien mogelijk om politiek-inhoudelijke conflicten te verzachten. Dat geldt niet alleen op het vlak van klassieke links-rechtstegenstellingen (geef je meer geld naar sociale voorzieningen of verlaag je de belastingen?), maar ook bijvoorbeeld bij tegenstellingen in het fysiek domein (maak je op straat ruimte voor parkeren of voor groen?) Indien er voldoende geld is kun je die tegenstelling tot op een zekere hoogte afkopen door bijvoorbeeld een ondergrondse parkeergarage aan te leggen. Ik kan daarom de volgende hypothese formuleren:

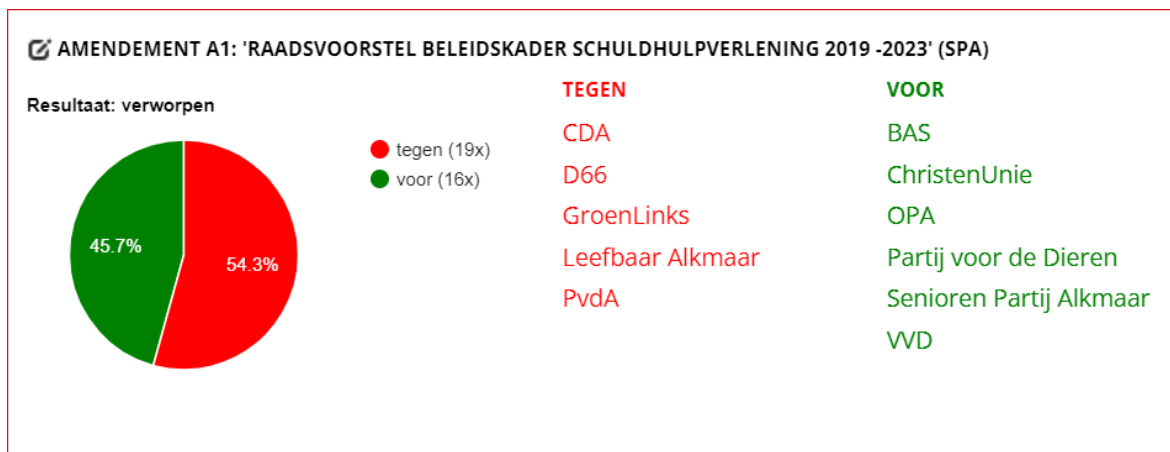
5. **Financiëlepositie-hypothese:** In gemeenten met een sterke financiële positie lopen stemmingen minder langs de coalitie-oppositielijn dan in gemeenten met een zwakkere financiële positie.

2.2.4 Controlevariabelen

Naast bovenstaande gemeentekennmerken kunnen er ook andere verklaringen zijn voor waarom stemmingen wel of niet langs coalitie-oppositielijnen lopen. Uit de internationale literatuur is bekend dat er bij stemmingen over wetsvoorstellen – die meestal technisch en apolitiek van

aard zijn – regelmatig sprake is van consensus (Andeweg, 2013), terwijl stemmingen over moties en amendementen sterker gepolitiseerd zijn. Aangezien gemeenten verschillen in het aantal moties en amendementen dat jaarlijks wordt ingediend (Vos & Otjes, 2023), zou dit ook aan de basis van verschillen tussen gemeenten kunnen liggen. Hiervoor zal ik in de analyse controleren.

Figuur 1: Een voorbeeld van hoe uitslagen van stemmingen op Notubiz gepresenteerd worden.



2.3 Dataverzameling

Op 1 januari 2018 bestonden er 380 gemeenten in Nederland.⁸ Het leeuwendeel van de Nederlandse gemeenten publiceert agenda's, vergaderstukken en andere documenten in een raadsinformatiesysteem. De drie vaakst voorkomende raadsinformatiesysteem zijn IBABS, Notubiz en GemeenteOplossingen. Notubiz registreert de uitslagen van stemmingen op consistente wijze. Dit maakt het mogelijk om stemmingsuitslagen geautomatiseerd en op structurele wijze te verzamelen. Notubiz wordt in totaal door 165 gemeenten gebruikt (inclusief heringedeelde gemeenten). Ook in gemeenten die als gevolg van een herindeling niet meer bestaan, zijn de voormalige raadsinformatiesystemen vaak nog wel beschikbaar.

De uitslagen van stemmingen zijn handmatig door of namens de griffie dan wel rechtstreeks vanuit het elektronisch stelsysteem ingevuld op Notubiz. In het raadsinformatiesysteem worden de uitslagen weergegeven middels een grafiek (zie voorbeeld in figuur 1). Met het programma *RVEST* is het mogelijk om de HTML-code te downloaden. Voor zover data op dezelfde wijze in de HTML-code is gerubriceerd – en dat is het geval op

⁸ CBS (1/1/2018) "Gemeentelijke indeling op 1 januari 2018"

Notubiz – is het mogelijk gegevens uit de HTML-code te ontsluiten. Hiervoor is een script geschreven dat in alle gemeenten met Notubiz toegepast kan worden.

Op basis van deze methode heb ik 172.532 stemmingen in 142 gemeenten kunnen verzamelen. Voor iedere stemming bevat de dataset de naam van het voorstel waarover gestemd wordt, de naam van het bijbehorende agendapunt, de datum, de uitslag van de stemming (voor/tegen/ingetrokken) en de stemkeuze van iedere fractie die op dat moment in de gemeenteraad was vertegenwoordigd. Ik beschik helaas niet over het type voorstel (motie/amendement/raadsvoorstel) en onderwerp waarover gestemd wordt.

Ik beperk me in deze analyse tot de raadsperiode 2018-2022 en tot gemeenten waarvan we ten minste 50 stemmingen per coalitieperiode hebben. Er vallen nog een aantal periodes af door praktische redenen. Daarmee resteren 52.671 stemmingen gedurende 141 coalitieperiodes in 117 gemeenten.

Tabel 1: Overzicht van de data

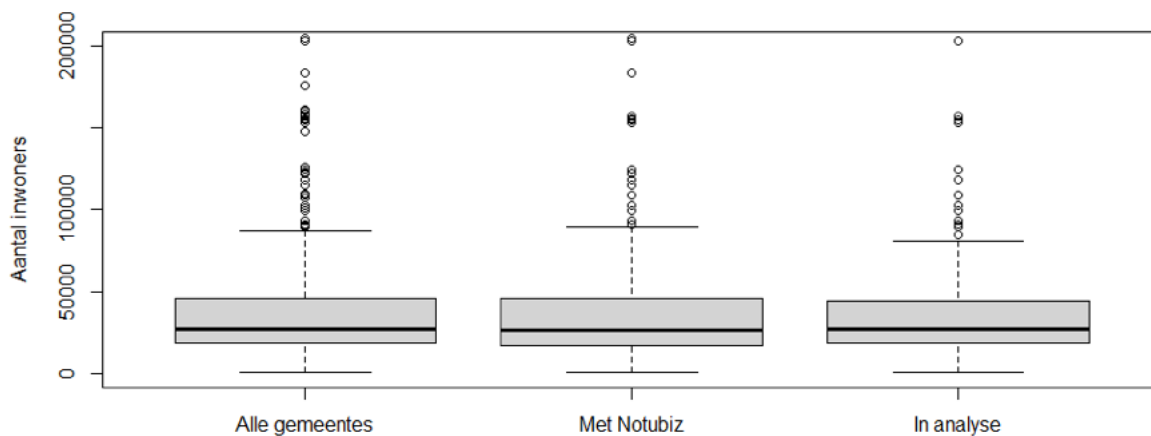
	<i>Aantal gemeenten</i>	<i>Stemmingen</i>	<i>Inwonertal gemiddelde</i>	<i>Mediaan</i>	<i>Minimum</i>	<i>Maximum</i>
<i>Alle gemeenten</i>	380	n.v.t.	45.213	27.490	932	854.047
<i>Notubiz-gemeenten</i>	165	n.v.t.	50.802	26.223	1.132	854.047
<i>Met stemmingen</i>	142	172.532	52.853	27.021	1.132	854.047
<i>> 50 stemmingen in 2018-2022</i>	119	53.902	52.116	27.063	1.132	854.047
<i>In analyse</i>	117	52.671	52.595	27.080	1.132	854.047

2.4 Representativiteit

Tabel 1 gaat in op de representativiteit van de data. Dit is daarnaast gevisualiseerd in een boxplot (figuur 2). Qua inwoneraantal wijken gemeenten die het raadsinformatiesysteem Notubiz gebruiken nauwelijks af van het totaal aantal gemeenten. Wel maken zeer grote gemeenten (250.000+ inwoners) vaker gebruik van Notubiz (vier van de vijf), terwijl zeer kleine gemeenten juist zijn ondervertegenwoordigd. Dat vertaalt zich in een hoger gemiddeld inwoneraantal onder Notubiz-gemeenten. Zoals de boxplot laat zien wijken Notubiz-gemeenten verder nauwelijks af van andere gemeenten. De afname van het aantal casussen vanwege het gebrek aan stemmingen in de raadstermijn 2018-2022 en onafhankelijke variabelen (zoals beschreven in bovenstaande sectie) heeft geen gevolgen voor de representativiteit van de data.

Het gemiddeld inwoneraantal en de andere spreidingsmaten die in tabel 1 worden gepresenteerd blijven nagenoeg ongewijzigd. Daarmee kan ik de conclusie trekken dat de data op dit vlak representatief zijn.

Figuur 2: Spreiding van gemeentes naar inwonertal



Dikke zwartte lijn: mediaan. In grijze box: de marge tussen laagste en hoogste 25%. De boven- en onderlijn: de hoogste en laagste waarde als deze niet anderhalf keer groter c.q. kleiner zijn dan het verschil tussen de laagste en de hoogste 25%. De punten: *outliers*.

2.5 Data-analyse

Om te onderzoeken in welke mate de relatie tussen het college en de gemeenteraad zich laat kenmerken door een *non-party mode* dan wel een *inter-party mode* koppel ik deze twee *modes* aan twee concrete variabelen. Bij de *non-party mode* staat de gemeenteraad als geheel tegenover het college. Dat is het sterkst het geval als de gemeenteraad eenduidig is, oftewel als de gemeenteraad besluiten bij unanimitieit neemt. De eerste afhankelijke variabele is daarom het percentage unanieme stemmen in een collegeperiode.

Bij de *inter-party mode* loopt de scheidslijn juist door de gemeenteraad heen, met het college en de coalitiepartijen aan de ene kant en oppositiepartijen aan de andere kant. Ik druk de tegenstelling tussen coalitie- en oppositiepartijen uit door middel van *Louwerse's Phi*, een maat die door Van Aelst & Louwerse (2014) ontwikkeld is en meet in hoeverre stemmen langs coalitie-oppositielijnen verlopen. De maat loopt van 0 tot 1. Bij 1 verloopt een stemming volledig langs deze scheidslijn (alle coalitiepartijen stemmen voor en alle oppositiepartijen

tegen of vice versa) en bij 0 is er geen enkele relatie tussen coalitie- of oppositielidmaatschap en het stemgedrag.⁹

Louwerse's Phi kan zowel berekend worden voor individuele stemmingen als voor een bepaalde periode. Aangezien ik onvoldoende gegevens heb over de kenmerken van de voorstellen waarover gestemd wordt (zoals het onderwerp of het type voorstel) heb ik besloten om *Louwerse's Phi* te berekenen voor volledige coalitieperiodes. In gemeenten waar de coalitie tussentijds gewijzigd is, bereken ik dus voor elke coalitieperiode een aparte score. Demissionaire periodes laat ik buiten beschouwing.

Er wordt in gemeenteraden niet alleen gestemd over inhoudelijke voorstellen (moties, amendementen, raadsvoorstellen), maar ook over het vaststellen van interne documenten, zoals de Lijst Ingekomen Stukken, de agenda, het verslag en de Lijst Toezeggingen en Actiepunten. Deze zijn niet politiek van aard. Om te voorkomen dat dit de analyse vertroebelt, laat ik alle besluiten bij vaste vergaderpunten buiten beschouwing.

Ik combineer de Phi-scores met gegevens over de coalitiesamenstelling, gemeentegrootte en de financiële positie van gemeenten. Otjes en De Natris (2023) hebben voor de colleges die in 2018 gevormd zijn aan de hand van coalitieakkoorden vastgesteld welke partijen bij de start van de coalitie deelnamen aan de coalitie. Bouwmans (2022) heeft in opdracht van De Colleegetafel een overzicht bijgehouden van vertrekkende wethouders. Aan de hand van dit overzicht heb ik kunnen vaststellen of coalities tussentijds gewijzigd zijn. In die gevallen heb ik handmatig gegevens verzameld over de nieuwe coalitiesamenstelling. Van Kalken (2021) heeft een overzicht beschikbaar gesteld van gemeenten die in 2018 een raadsakkoord hebben gesloten. Voor bevolkingsgrootte is gebruik gemaakt van de gegevens van het CBS.

Voor de operationalisatie van de financiële positie van gemeenten maak ik gebruik van twee kengetallen die de Rijksoverheid aan gemeenten verplicht om publiek te maken: de netto schuldquote en de belastingcapaciteit. De netto schuldquote meet hoeveel schulden een gemeente is aangegaan ten opzichte van de inkomsten. Soms gaan gemeenten leningen aan die zij vervolgens doorlenen aan maatschappelijke partners, zoals woningcorporaties. In de netto schuldquote wordt hiervoor gecorrigeerd.

Het kengetal belastingcapaciteit meet in hoeverre gemeenten nog extra inkomsten kunnen verwerven door belastingen en heffingen te verhogen. Specifiek wordt gekeken naar de Onroerende Zaak Belasting (OZB, een belasting op onroerende goederen zoals woningen en

⁹ Unanieme stemmingen scoren een 0 op *Louwerse's Phi*.

bedrijfspanden), de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. De riool- en afvalstoffenheffing zijn bestemmingsheffingen die alleen mogen worden uitgegeven aan kosten gerelateerd aan het riool respectievelijk de afvalinzameling en -verwerking. Deze heffingen kennen dus nadrukkelijk een bovengrens. Voor de OZB geldt in principe geen bovengrens. Voor het berekenen van de belastingcapaciteit wordt de OZB daarom afgezet tegen de gemiddelde OZB. Andere belastingen (parkeertarieven, toeristenbelasting) en privaatrechtelijke inkomsten (erfpacht, dividenduitkeringen, verkoop van grond, etc.) worden buiten beschouwing gelaten in dit kengetal.

De overheidswebsite findo.nl (Financiën Decentrale Overheden) houdt de financiële kengetallen van alle decentrale overheden bij. Voor dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van de netto schuldquote en belastingcapaciteit die gemeenten rapporteerden in hun begroting voor het begrotingsjaar 2019.

In de regressieanalyse controleer ik voor het aandeel moties en amendementen waarover gestemd wordt. Helaas heb ik (op dit moment) onvoldoende gegevens om voor individuele stemmingen vast te stellen of over een raadsvoorstel, motie, amendement of ander voorstel wordt gestemd. Ik kan hier echter wel indirect voor controleren door het gemiddeld aantal stemmingen per agendapunt te nemen. In principe wordt bij ieder agendapunt over één raadsvoorstel gestemd; andere stemmingen gaan in principe over moties en amendementen.¹⁰

2.6 Stemmingen in gemeenteraden

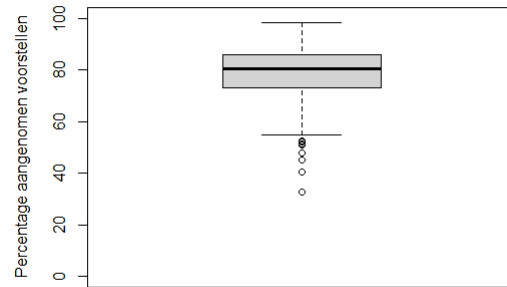
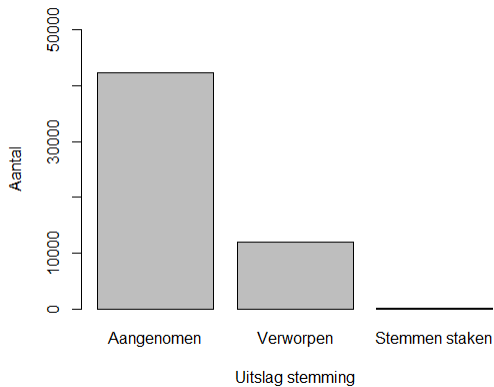
Voordat ik kijk naar specifieke verklaringen voor de mate van de coalitie-oppositietegenstelling sta ik eerst stil bij enkele algemene patronen. Bijlage 1 toont enkele gegevens van de gemeenten waar ik data van heb: het percentage unanieme stemmingen, het gemiddelde aantal voorstemmen en de Phi-scores per coalitieperiode.

Gemiddeld wordt in gemeenteraden over 398 voorstellen gestemd. Meer dan driekwart (78%), van de moties, amendementen en raadsvoorstellen waarover gestemd werd is aangenomen. Het aantal voorstellen dat verworpen werd door de gemeenteraad is een kleine minderheid: 16%. Een enkele keer (<1%) staakten de stemmen omdat er evenveel voor- als tegenstemmen waren. In de resterende gevallen (5%) werd het voorstel ingetrokken voordat er een stemming plaatsvond. Het absoluut aantal stemmingen naar uitslag wordt gepresenteerd in

¹⁰ Dit is overigens geen harde wetmatigheid. Incidenteel komt het voor dat er alleen over moties wordt gestemd – bijvoorbeeld bij een motie Vreemd aan de Orde van de Dag – of dat er meerdere raadsvoorstellen in één agendapunt worden gebundeld. Beter zou zijn om direct naar het type voorstel te kijken, maar op dit moment is dat niet mogelijk.

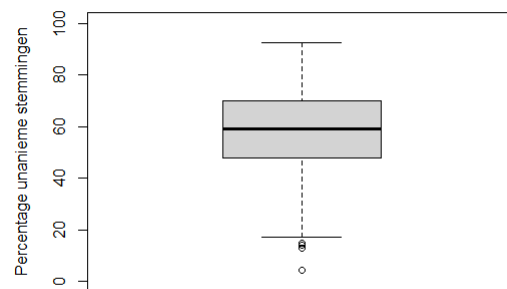
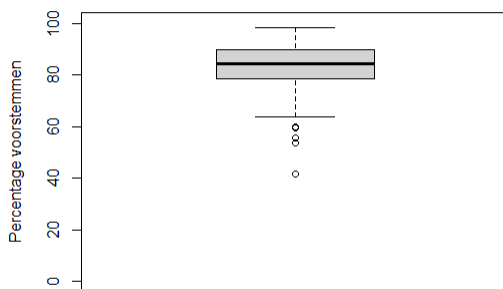
Figuur 3 en de spreiding van het percentage aangenomen voorstellen over gemeenten wordt in de vorm van een boxplot gepresenteerd in Figuur 4.

Figuur 3: Absoluut aantal stemmen naar uitslag *Figuur 4: Aandeel aangenomen voorstellen*



Figuur 5: Percentage voorstemmen

Figuur 6: Percentage unaniem



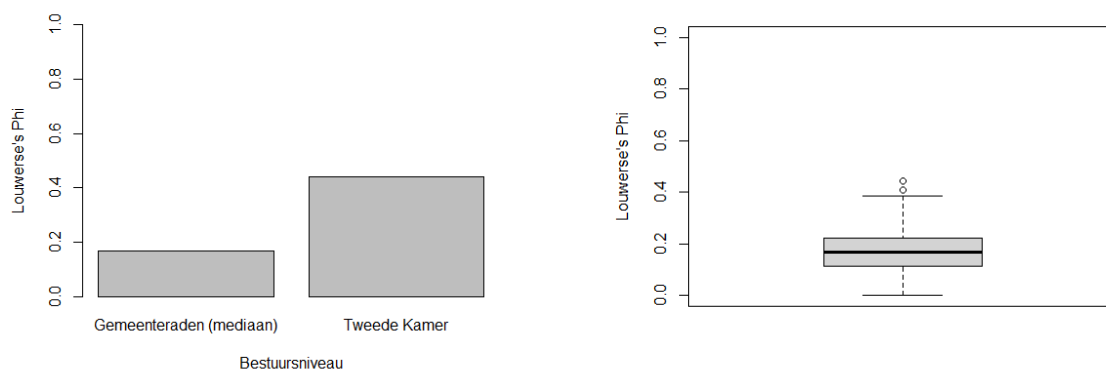
Dikke zwartte lijn: mediaan. In grijze box: de marge tussen laagste en hoogste 25%. De boven- en onderlijn: de hoogste en laagste waarde als deze niet anderhalf keer groter c.q. kleiner zijn dan het verschil tussen de laagste en de hoogste 25%. De punten: *outliers*.

Besluiten werden door de gemeenteraad veelal bij grote meerderheid genomen. Gemiddeld stemden 83% van de raadsleden voor een voorstel. Bij een meerderheid van de stemmen was de uitslag zelfs unaniem. Figuur 5 en 6 laten zien hoe het gemiddeld percentage voorstemmen en percentage unanieme stemmen gespreid is over Nederlandse gemeenten. Dit laat zien dat bijna alle Nederlandse gemeenten een grote mate van consensus kennen. In driekwart van de Nederlandse gemeenten lag het gemiddeld aantal voorstemmen boven de 78%. Er zijn weliswaar een aantal uitschieters, maar in slechts één gemeente lag dit percentage onder de 50%. Voor wat betreft het aantal unanieme stemmen ligt dit genuanceerder: er zijn aanzienlijke verschillen – uiteenlopend van 4% tot 92% – maar ook hier

geldt dat in bijna driekwart van de gemeenten een meerderheid van de besluiten bij unanimititeit wordt genomen. Slechts bij een minderheid van de stemmingen is dus sprake van een politieke tegenstelling.

De grote mate van consensus is terug te zien in de *Louwerses Phi*-scores. In drie kwart van de coalitieperiodes is sprake van een *Louwerse's Phi* van minder dan 0,2. De gemiddelde score is 0,17. Dat betekent dat stemmingen veel vaker niet de coalitie-oppositiescheidslijn volgen dan wel. Ter vergelijking: In de Tweede Kamer was de *Louwerse's Phi* gemiddeld 0,44 onder het kabinet-Rutte III, het kabinet dat in functie was gedurende het grootste deel van de raadstermijn die ik onderzoek (Otjes & Louwerse, 2021). De tegenstelling tussen coalitie en oppositie speelt in gemeenten dus een stuk minder grote rol dan in de Tweede Kamer. In plaats daarvan lijken besluiten vooral bij consensus genomen te worden.

Figuur 7: Louwerse's Phi in Gemeenteraden *Figuur 8: Louwerse's Phi en Tweede Kamer*



Dikke zwartte lijn: mediaan. In grijze box: de marge tussen laagste en hoogste 25%. De boven- en onderlijn: de hoogste en laagste waarde als deze niet anderhalf keer groter c.q. kleiner zijn dan het verschil tussen de laagste en de hoogste 25%. De punten: *outliers*.

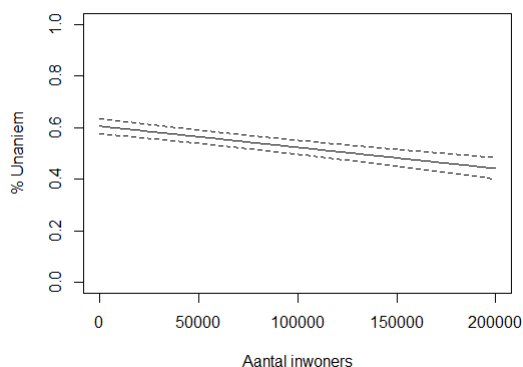
Dat neemt niet weg dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen Nederlandse gemeenten. Deze lopen uiteen van een *Louwerse's Phi* van 0,04 in het Gelderse West Maas en Waal tot een *Louwerse's Phi* van 0,44 in Rotterdam. In gemeenten als Rotterdam, Den Haag en Delft lopen stemmingen bijna even vaak langs de coalitie-oppositiescheidslijn als in de Tweede Kamer, terwijl in gemeenten als Zwartewaterland, Nunspeet en Venray er juist bijna geen stemmingen zijn die langs deze scheidslijn lopen.¹¹

¹¹ Bovenstaande figuren en gegevens zijn gebaseerd op alle inhoudelijke stemmingen die hebben plaatsgevonden. Daar zitten ook veel stemmingen tussen over technische aangelegenheden, zoals het doorvoeren van landelijke regelgeving en de financiële of juridische uitwerking van eerder aangenomen besluiten. Een voorbeeld hiervan zijn belastingverordeningen: Gemeenteraden maken in principe bij de begroting een afweging over de

2.7 Verklarende factoren

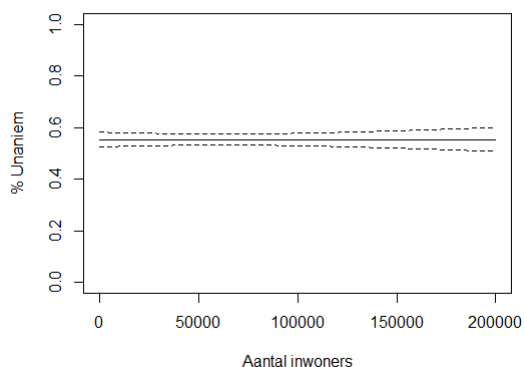
In de theorie sectie hebben we vijf verklarende factoren beschreven waarvan we verwachten dat ze verschillen tussen gemeenten verklaren: 1) coalitietype, 2) deelname van de grootste partij, 3) gemeentegrootte, 4) raadsakkoorden en 5) de financiële positie van de gemeente. Ik kijk hier apart naar het aandeel unanieme stemmen en *Louwerse's Phi*. In bijlage 2 staan de regressieanalyses.¹²

Figuur 9: Inwoneraantal & Aandeel unanieme stemmen



Gebaseerd op model 2 met 95% onzekerheidsinterval.

Figuur 10: Inwoneraantal & Aandeel unanieme stemmen (gecorrigeerd voor aantal raadsvoorstellen t.o.v. moties en amendementen)



Gebaseerd op model 2 met 95% onzekerheidsinterval.

ontwikkeling van de lokale lasten. De nieuwe tarieven moeten vervolgens juridisch verwerkt worden in de betreffende verordening. Dit kan een vertekend beeld geven. Daarom heb ik ook *Louwerse's Phi*-scores uitgerekend op basis van alleen stemmen waar een motie of amendement is ingediend en/of ten minste één partij tegen het raadsvoorstel heeft gestemd.

Als ik deze stemmen buiten beschouwing laat, liggen de Phi-scores aanzienlijk hoger: Waar het oorspronkelijke gemiddelde nog 0,17 was, is het gemiddelde van de gecorrigeerde Phi-scores 0,32. In verschillende gemeenten nemen de Phi-scores met tientallen procentpunten toe. De gecorrigeerde Phi-score is een kwart van de gemeenten vergelijkbaar met die van de Tweede Kamer. Dat wijst erop dat de lage Phi-scores niet zozeer het resultaat zijn van dualistische verhoudingen, maar eerder het gevolg van het feit dat relatief veel besluiten niet gepolitiseerd zijn: er worden zowel geen moties en amendementen over ingediend als geen stemmen tegen uitgebracht.

¹² Bijlage 2 is opgedeeld in twee onderdelen: In model 1 t/m 2 hebben betrekking op het percentage unanieme stemmen en model 3 t/m 4 over *Louwerse's Phi*, de maat die aangeeft in hoeverre stemmen langs de coalitie-oppositiescheidslijn verlopen.

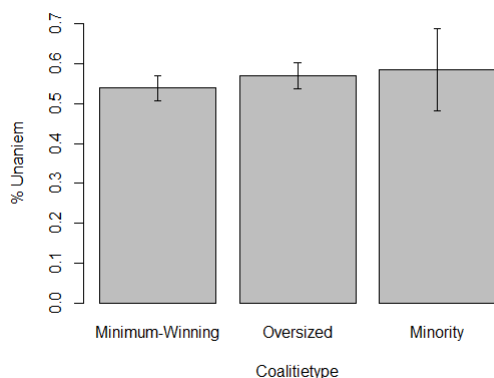
In deze bijlage presenteren we voor beide maten eerst een analyse op basis van alle inhoudelijke stemmen (model 1 en 3). Vervolgens controleren we voor het gemiddelde aantal stemmen per agendapunt (model 2 en 4). Met deze controlevariabele corrigeren we voor eventuele verschillen tussen moties en amendementen enerzijds en raadsvoorstellen anderzijds.

2.7.1 Unanieme stemmingen

Voor het aandeel unanieme stemmingen bieden de bevolkingsgrootte en de financiële positie van gemeenten de beste verklaring. We zien in Figuur 9 dat het percentage unanieme stemmingen met iedere 10.000 inwoners 1% toeneemt. Met andere woorden: hoe meer inwoners er in een gemeente zijn, hoe vaker er politiek conflict is over een raadsvoorstel. Aangezien we uit eerder onderzoek naar raadsactiviteiten weten dat in grotere gemeenten veel vaker moties en amendementen worden ingediend en tegelijkertijd uit de internationale literatuur over parlementaire stemmingen dat stemmingen over moties en amendementen sterker gepolitiseerd zijn dan wetsvoorstellen, controleren we voor het aantal moties en amendementen vis-à-vis raadsvoorstellen. Als we hiervoor controleren dan heeft bevolkingsgrootte geen significant effect meer. Dat wijst erop dat verschillen tussen grote en kleine gemeenten voortkomen uit het type voorstellen waarover gestemd wordt. Dit is gevisualiseerd in Figuur 10.

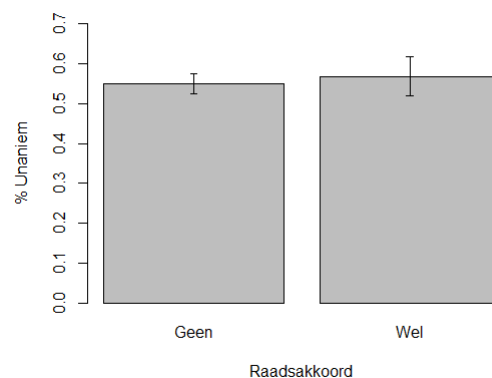
De financiële positie van gemeenten behoudt daarentegen wel een sterk, significant effect. Ook als we controleren voor het aantal raadsvoorstellen vinden we een significant effect voor zowel de netto schuldquote als de belastingcapaciteit (Figuur 14 en 15). Dat is in lijn met onze verwachting: Als de financiële middelen schaars zijn, is er meer competitie over de verdeling van deze middelen.

Figuur 11: Coalitietype & Aandeel unanieme stemmingen



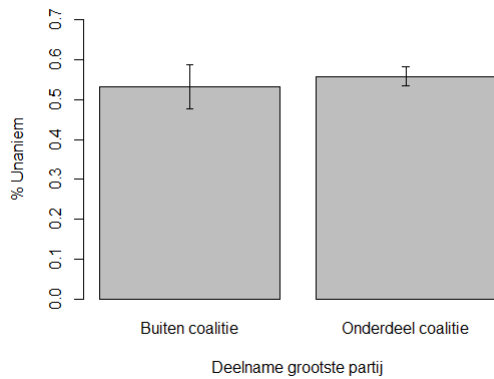
Gebaseerd op model 2 met 95% onzekerheidsinterval.

Figuur 12: Raadsakkoord & Aandeel unanieme stemmingen

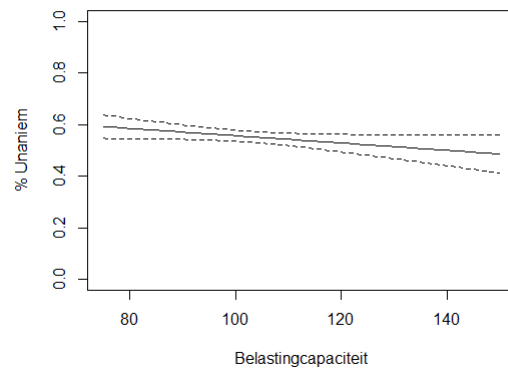


Gebaseerd op model 2 met 95% onzekerheidsinterval.

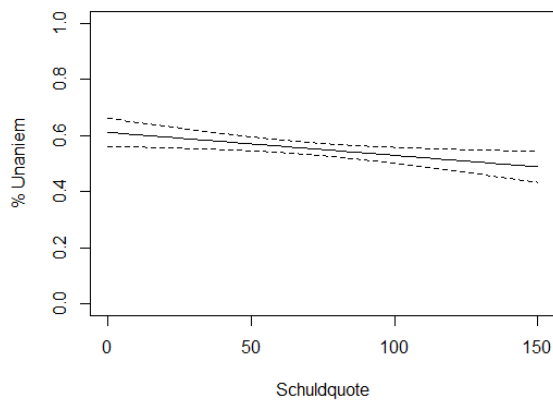
Figuur 13: Grootste partij & Aandeel unanieme stemmingen



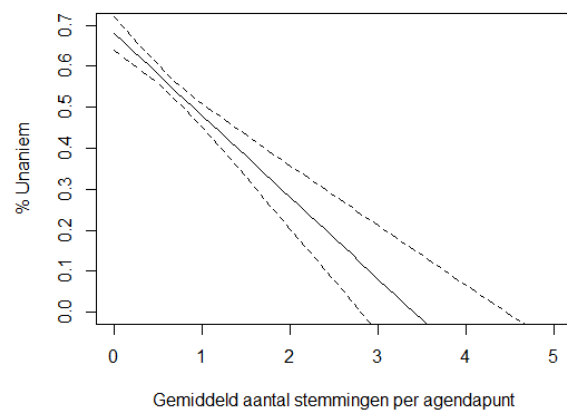
Figuur 14: Belastingcapaciteit & Aandeel unanieme stemmingen



Figuur 15: Schuldquote & Aandeel unanieme stemmingen



Figuur 16: Gemiddeld aantal agendapunten & Aandeel unanieme stemmingen



Gebaseerd op model 2 met 95% onzekerheidsinterval.

Gebaseerd op model 2 met 95% onzekerheidsinterval.

Voor wat betreft coalitietype vinden we alleen een significant effect van *minimum-winning* coalities. Onder deze coalitevorm worden er minder besluiten bij algemene stemmen genomen dan onder minderheidscolleges en *oversized coalities*. Dit effect verdwijnt als we controleren voor het gemiddeld aantal stemmingen (Figuur 11). Dat betekent dat niet valt uit te sluiten dat het verschil tussen *minimum-winning* en andere coalities voortkomt uit het feit dat er verhoudingsgewijs meer moties en amendementen worden ingediend tijdens een *minimum-winning* coalitie. Ik vind geen effect voor de aan- of afwezigheid van raadsakkoorden of aan- of afwezigheid van de grootste partij in het college (Figuur 12 en 13).

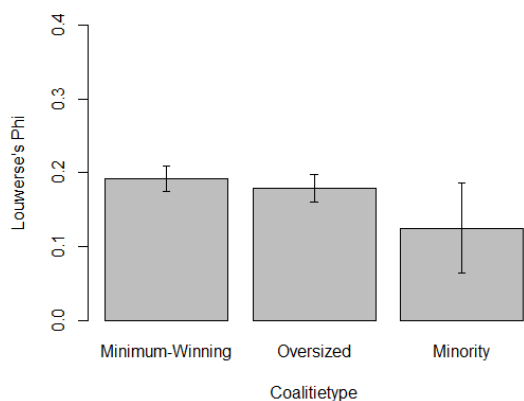
2.7.2 *Louwerse's Phi*

Waar coalitietype juist een relatief zwakke verklaring is voor het aandeel unanieme stemmingen, heeft het een duidelijker effect op de mate waarin stemmingen langs de coalitie-oppositiescheidslijn verlopen. Figuur 17 laat zien dat stemmingen het sterkst langs de coalitie-oppositiescheidslijn lopen onder *minimum-winning* en *oversized* coalities en het minst tijdens minderheidscoalities. Er is ook een klein verschil tussen *minimum-winning* en *oversized* coalities, maar dat is niet significant als we corrigeren voor het aantal raadsvoorstellen versus moties en amendementen.¹³ De effecten van de andere twee variabelen gerelateerd aan collegevorm – raadsakkoorden en deelname van de grootste partij aan de coalitie – zijn in lijn met de verwachtingen, maar niet statistisch significant (zie Figuur 18 en 19). Daarmee is er onvoldoende bewijs om ervanuit te gaan dat er sprake is van een verband.

Voor gemeentegrootte en de financiële positie van gemeenten vind ik wisselende resultaten. De Phi-scores hangen sterk samen met het inwoneraantal en de belastingcapaciteit van gemeentes. Als ik echter controleer voor het gemiddeld aantal stemmingen per agendapunt verdwijnen deze effecten (figuur 20 en 21). Wel heeft de schuldquote een klein, nipt significant effect op *Louwerse's Phi* (figuur 22). Dit lijkt een uitvloeisel te zijn van het feit dat er in gemeenten met een sterke financiële positie sprake is van meer consensus (zie hierboven). In de bespreking van het aandeel unanieme stemmingen zagen we al dat het effect van gemeentegrootte verklaard wordt door het aantal (raads)voorstellen waarover gestemd wordt, maar dat nu ook de effecten van de financiële kengetallen bijna volledig wegvallen is opvallend. Het betekent namelijk dat in gemeenten met een hoge belastingcapaciteit en/of hoge schuldquote er wel méér politieke competitie is, maar dat deze competitie niet per se langs de scheidslijn tussen coalitie en oppositie verloopt.

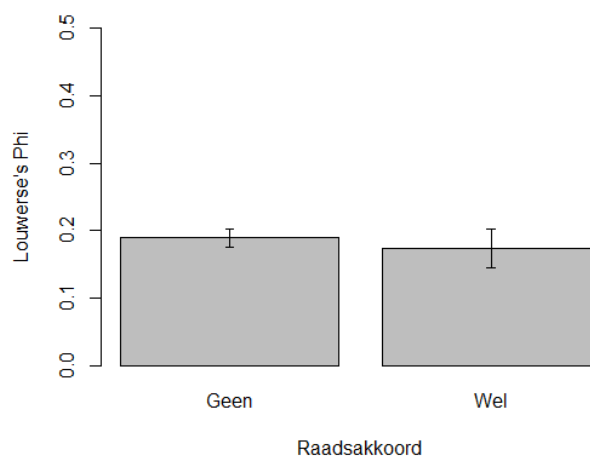
¹³ Ik heb ook een model gedraaid waarin hamerstukken buiten beschouwing zijn gelaten. Het effect van coalitietype op de phi-scores is dan sterker. In dat geval wordt 0,04 (op een schaal van 0,00 tot 1,00) meer langs de coalitie-oppositiescheidslijn gestemd tijdens *minimum-winning* coalities dan onder *oversized* coalities en zelfs 0,14 meer dan onder minderheidscolleges. Beide effecten zijn significant. Dat betekent dat als er sprake is van politiek conflict, de mate dat dit conflict langs de coalitie-oppositielijn loopt voor een aanzienlijk deel afhangt van het type coalitie.

Figuur 17: Coalitietype & Phi



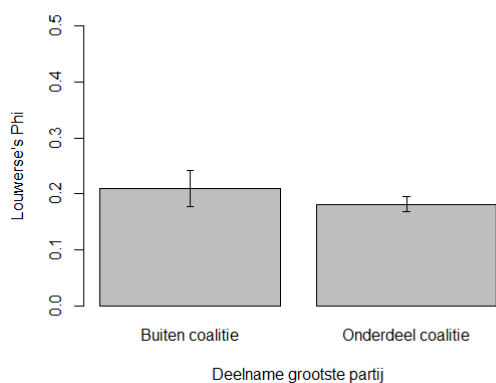
Gebaseerd op model 4 met 95% onzekerheidsinterval.

Figuur 18: Raadsakkoord & Phi



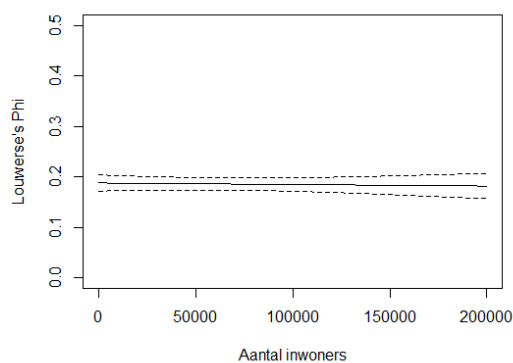
Gebaseerd op model 4 met 95% onzekerheidsinterval.

Figuur 19: Grootste partij & Phi



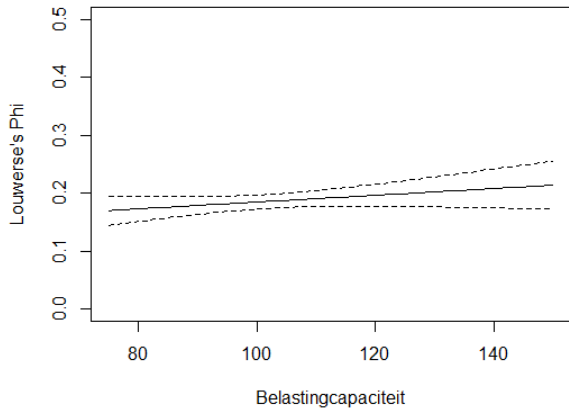
Gebaseerd op model 4 met 95% onzekerheidsinterval.

Figuur 20: Inwoneraantal & Phi



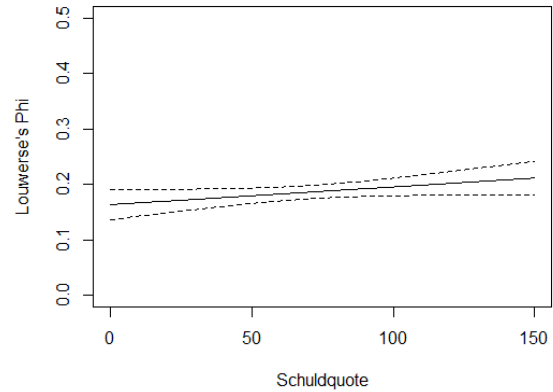
Gebaseerd op model 4 met 95% onzekerheidsinterval.

Figuur 21: Aantal inwoners & Phi



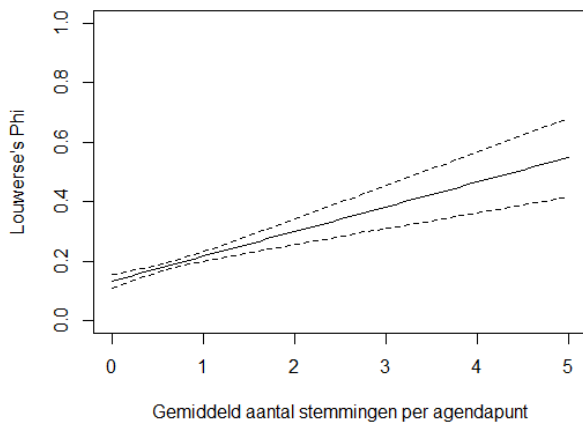
Gebaseerd op model 4 met 95%
onzekerheidsinterval.

Figuur 22: Belastingcapaciteit & Phi



Gebaseerd op model 4 met 95%
onzekerheidsinterval.

*Figuur 23: Gemiddeld aantal stemmen per
agendapunt & Phi*



Gebaseerd op model 4 met 95%
onzekerheidsinterval.

Ten slotte valt op dat de controlevariabele – het aandeel moties en amendementen van het totaal aantal stemmen – een sterk effect heeft op zowel het percentage unanieme stemmen als de mate dat stemmen langs de coalitie-oppositiescheidslijn lopen. Dit effect is zowel voor het aandeel unanieme stemmen (Figuur 16) als voor de mate waarin stemmen langs de coalitie-oppositielijn lopen (Figuur 23) zeer sterk. Dat wijst erop dat naast gemeentekennmerken, ook het type voorstellen waarover gestemd wordt een grote invloed heeft op hoe stemmen verlopen. Dit is een sterke aanwijzing dat de manier waarop gestemd wordt in gemeenteraden niet alleen door gemeentekennmerken wordt beïnvloed, maar ook voor een aanzienlijk deel door de vraag *waarover* gestemd wordt.

2.8 Conclusie

In deze bijdrage nam ik het stemgedrag in Nederlandse gemeenteraden onder de loep. Tot nu toe is het onderzoek naar politiek gedrag vooral gebaseerd op ‘beelden’ (Peters en Castenmiller, 2018). Op basis van een kwantitatieve analyse van 52.671 stemmen in 117 gemeenten – een representatieve afspiegeling van alle Nederlandse gemeenten – heb ik systematisch vergeleken hoe coalitie- en oppositiefracties zich ten opzichte van elkaar opstellen en welke gemeente- en coalitiekenmerken verschillen tussen gemeenten verklaren. Daarbij maak ik gebruik van de typologie van King (1976), die onderscheid maakt tussen een *non-party mode* waarbij de scheidslijn tussen het college en de gemeenteraad loopt en een *inter-party mode* waarbij de scheidslijn binnen de gemeenteraad loopt: coalitie- tegenover oppositiefracties.

Op het eerste gezicht lijkt de tegenstelling tussen coalitie en oppositie in gemeenten erg zwak te zijn. Met een gemiddelde Phi-score van 0,17 lopen stemmen vaker niet dan wel langs deze scheidslijn. Dit staat in sterk contrast met de Tweede Kamer (met Phi-scores van 0,44 onder Rutte III). Dit komt vooral voort uit het gebrek aan politieke competitie in gemeenteraden: een meerderheid van de raadsbesluiten wordt met algemene stemmen aangenomen. Als ik de analyse beperk tot stemmen bij gepolitiseerde agendapunten dan zien we juist veel variatie, waarbij in een kwart van de gemeenten stemmen even vaak of zelfs vaker langs de coalitie-oppositielijn lopen als in de Tweede Kamer.

Uit de analyse komen drie verklaringen voor deze variatie tussen gemeenten naar voren. In grotere gemeenten is er minder sprake van unanimiteit en is de tegenstelling tussen coalitie en oppositie groter. Dit lijkt vooral gerelateerd te zijn aan het feit dat er in grotere gemeenten over andere soorten voorstellen wordt gestemd. Uit eerder onderzoek weten we dat er in grotere gemeenten vaker moties en amendementen worden ingediend. Voor een rechtstreeks effect van inwoneraantal vinden we echter beperkt bewijs.

Er is een sterke relatie tussen de financiële positie van een gemeente en het aandeel unanieme stemmen. In gemeenten met een hoge belastingcapaciteit en hoge schuldquote worden minder besluiten bij consensus genomen. Er is dus meer politieke competitie, maar deze competitie loopt niet per se langs coalitie-oppositielijnen.

Het coalitietype heeft enige invloed op het aandeel unanieme stemmen, maar biedt vooral een sterke verklaring voor de mate waarin competitie langs coalitie-oppositielijnen loopt. Stemmen lopen het sterkst langs deze scheidslijn gedurende *minimum-winning* coalities en het minst tijdens minderheidscoalities. Met name minderheidscoalities brengen een aanzienlijke afname van de Phi-scores met zich mee.

Gemeente- en coalitiekenmerken kunnen niet alle variatie tussen gemeenten verklaren. Uit de internationale literatuur over parlementair stemgedrag is bekend dat stemmingen over wetsvoorstellen minder gepolitiseerd zijn dan stemmingen over moties en amendementen (Andeweg, 2013), terwijl tegelijkertijd bekend is dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in het aantal moties en amendementen. Ik heb geprobeerd hiervoor te controleren door het gemiddeld aantal stemmingen per agendapunt mee te nemen in de analyse. Dit blijkt een grote invloed te hebben.

3. “Het is dus wel echt onderhandelen”. Een kwalitatieve analyse van de verhoudingen tussen coalitie- en oppositiefracties in Lisse, Pijnacker-Nootdorp en Wijdemeren

Denny van der Vlist & Wouter Veenendaal

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de algemene patronen op het niveau van de gemeenteraad als geheel onderzocht. Maar wat er in gemeenteraden gebeurt is uiteindelijk mensenwerk. Hoe ziet de tegenstelling tussen coalitie en oppositie eruit in het dagelijkse werk van de raad? Welke invloed heeft het type coalitie op deze tegenstelling? In deze kwalitatieve analyse kijken we naar extreme situaties: van een gemeente met een raadsakkoord – dat is voortdurend “wel echt onderhandelen” volgens een raadslid – tot een gemeente waar een coalitieraadslid moest erkennen dat de coalitie alles van tevoren dichttimmerd. We onderzoeken in welke mate de algemene patronen die in het vorige hoofdstuk geobserveerd zijn, ook op de vloer van of in de wandelgangen achter de raadszaal zichtbaar zijn en of er misschien nog andere, meer context-specifieke verklaringen voor het gedrag van raadsleden bestaan.

We hebben een kwalitatieve vergelijkende studie van drie gemeenten uitgevoerd. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van het zogenaamde *most similar systems design* (Lijphart, 1971). Dit houdt in dat de gemeenten zo gelijk mogelijk aan elkaar zijn als het gaat om factoren die mogelijke verschillen in het gedrag van raadsleden kunnen verklaren, maar juist van elkaar verschillen als het om dit gedrag zelf gaat – de uitkomst die we in dit onderzoek proberen te verklaren. De logica van dit onderzoeksontwerp is dat verschillen in deze uitkomst niet toegeschreven kunnen worden aan factoren die in alle drie de gemeenten hetzelfde zijn, waardoor specifiek gezocht kan worden naar de verklarende factor die het verschil in het gedrag van raadsleden kan verklaren.

De logica van dit ontwerp volgend, selecteren we één gemeente waarin de tegenstelling tussen coalitie- en oppositiefracties zich nauwelijks voordoet, één gemeente waarin deze tegenstelling van gemiddelde sterkte is, en één gemeente waarin een verhoudingsgewijs zeer sterke tegenstelling tussen coalitie- en oppositiefracties bestaat. De factoren waarop deze gemeenten bij voorkeur niet van elkaar verschillen zijn: 1) het aantal inwoners van de gemeente, 2) de regio waarin de gemeente ligt (geen sterke tegenstelling tussen stedelijke en plattelandsgemeenten), 3) het gemiddeld inkomen van de gemeente, en 4) ervaring met een recente gemeentelijke herindeling. We onderzoeken in elk van de drie geselecteerde gemeenten de raadsperiode 2018-2022.

In Tabel 2 staan de op basis van deze criteria geselecteerde drie gemeenten: Lisse, Pijnacker-Nootdorp en Wijdemeren. Hoewel Pijnacker-Nootdorp qua inwonertal iets groter is dan Lisse en Wijdemeren, zitten alle drie de gemeenten relatief dicht bij de gemiddelde grootte van gemeenten in Nederland (ongeveer 41.000 inwoners) en zitten er geen hele grote of hele kleine gemeenten in onze selectie. Het gemiddeld inkomen in de drie gemeenten ligt dicht bij elkaar, en de gemeenten bevinden zich allen in de Randstad, maar daarbinnen dan weer in relatief landelijk gebied. De factor waarop de gemeenten het sterkst van elkaar verschillen is de tegenstelling tussen coalitie- en oppositiefracties (uitgedrukt op basis van de *Louwerse's Phi*): in Lisse was deze tegenstelling in de raadsperiode 2018-2022 zeer klein, in Pijnacker-Nootdorp was deze van gemiddelde sterkte, en Wijdemeren hoort bij de tien Nederlandse gemeenten waarin deze tegenstelling het sterkst was.

Tabel 2: Overzicht van de data

	Inwoners	Gem. Inkomen	Provincie	<i>Louwerse's Phi</i>
Lisse	23.015	€ 35.400	Zuid-Holland	0,06
Pijnacker-Nootdorp	56.572	€ 40.000	Zuid-Holland	0,14
Wijdemeren	24.494	€ 41.400	Noord-Holland	0,32

In elk van de drie geselecteerde gemeenten werden drie interviews verricht met personen die in 2018-2022 gemeenteraadslid van een coalitiefractie zijn geweest. Deze interviewrespondenten werden zorgvuldig geselecteerd: er werd niet meer dan één persoon per coalitiefractie geïnterviewd, er werden raadsleden van zowel landelijke als lokale partijen geïnterviewd, er werden zowel fractievoorzitters als ‘gewone’ raadsleden geïnterviewd, en er werden zowel vrouwelijke als mannelijke raadsleden geïnterviewd. Met de geïnterviewden werd afgesproken dat zij anoniem zouden blijven, dus in dit rapport wordt slechts aangegeven tot welke coalitiepartij zij behoorden en worden zij niet met naam en toenaam genoemd. Wij zullen in de beschrijving van onze resultaten fragmenten uit de interviews presenteren die onze bevindingen illustreren. Onze analyse bestaat uit twee delen: we bespreken eerst de rol die de verklarende factoren die in het vorige hoofdstuk werden geïdentificeerd spelen in de drie onderzochte gemeenten, en vervolgens bespreken we overige, meer context-specifieke en informele factoren die het gedrag van coalitie- en oppositieraadsleden in de drie gemeenten beïnvloeden.

3.2 De rol van verklaringen die naar voren kwamen uit de kwantitatieve analyse

Het vorige hoofdstuk liet zien dat er vijf factoren zijn die het stemgedrag van coalitie- en oppositiefracties in gemeenten kunnen verklaren: 1) het karakter van de coalitie (*minimal-winning*, *oversized* of minderheidscoalitie), 2) de rol van de grootste partij (binnen of buiten de coalitie), 3) de aan- of afwezigheid van een raadsakkoord en 4) de financiële situatie van gemeenten. De gemeentegrootte, gemeten aan de hand van het inwonertal van gemeenten bleek een beperkt en weinig consistent effect te hebben. Zoals hierboven aangegeven is het inwonertal van de drie geselecteerde gemeenten vergelijkbaar, waardoor deze factor ook geen rol speelt in de kwalitatieve analyse. Wij hebben tijdens de interviews gemerkt dat respondenten soms wel het effect van gemeentegrootte noemen, maar dat gebeurde in de drie gemeenten op eenzelfde manier. In Tabel 3 staat een overzicht van de coalitietypes in de drie geselecteerde gemeenten gepresenteerd. Zoals hier gezien kan worden bestond het college van alle drie de gemeenten uit een coalitie bestaande uit drie of vier partijen. Terwijl de colleges van Pijnacker-Nootdorp en Wijdmeren echter *oversized* waren (in de zin dat tenminste één coalitiefractie niet nodig was voor een meerderheid), had Lisse juist een *minimal-winning* coalitie. Hoewel de kwantitatieve analyse uitwees dat gemeenten met *minimal-winning* coalities een scherpere tegenstelling tussen coalitie- en oppositiefracties hadden, geldt voor de drie geselecteerde gemeenten dus dat juist de gemeente met de zwakste coalitie- oppositietegenstelling een *minimal-winning* coalitie had. We zullen in de analyse nader stilstaan bij dit opmerkelijke gegeven.

De coalities van alle drie de gemeenten bestonden uit een combinatie van twee of drie landelijke partijen en een lokale partij. Een belangrijk verschil tussen de gemeenten zit in de vraag of de grootste partij wel of geen deel uitmaakte van de coalitie: dit was in Lisse en Pijnacker-Nootdorp wel het geval, maar in Wijdmeren werd de grootste partij (De Lokale Partij met 4 zetels en meer stemmen dan het CDA) buiten de coalitie gehouden. Onze selectie van gemeenten sluit dus wel aan bij de bevinding van de kwantitatieve analyse dat gemeenten waarin de grootste partij geen deel uitmaakt van het college een scherpere tegenstelling tussen coalitie- en oppositiefracties hebben. Tot slot zien we dat er in de gemeente Pijnacker-Nootdorp wel een raadsakkoord was, en in de andere twee gemeenten niet. We zullen het effect van deze factor daarom ook nader bespreken.

Tabel 3: Overzicht van coalities in de drie gemeenten (2018-2022)

	Zetels coalitie in de raad	Coalitiepartijen	Type coalitie	Grootste partij	Raadsakkoord
<i>Lisse</i>	13 van 19	CDA (5), Nieuw Lisse (4), D66 (4)	<i>Minimal-winning</i>	Coalitie	Nee
<i>Pijnacker-Nootdorp</i>	20 van 31	VVD (6), Eerlijk Alternatief (5), CDA (5), D66 (4) ¹⁴	<i>Oversized</i>	Coalitie	Ja
<i>Wijdmeren</i>	13 van 19	CDA (4), Dorpsbelangen (4), VVD (3), D66 (2)	<i>Oversized</i>	Oppositie	Nee

In alle drie de gemeenten is aan respondenten gevraagd hoe de vorming van coalities tot stand kwam, welke overwegingen daarbij een rol speelden, en welk effect dit proces vervolgens had op de raadsperiode. In Lisse was er sprake van een traditioneel formatieproces waarin de grootste partij het voortouw nam en in staat bleek een college te vormen. Geïnterviewden wezen op de relatief goede verhoudingen tussen coalitie en oppositie in deze gemeente, die zorgden voor een inclusieve houding en het zoeken naar grote coalities of meerderheden, indien mogelijk op basis van volledige consensus. Zoals een raadslid van de lokale partij Nieuw Lisse aangaf:

“In deze periode hadden wij een coalitie met ons, CDA en D66. Dat waren in totaal 13 van de 19 zetels, dat is natuurlijk een mooie brede coalitie. De periode daarvoor hadden we een coalitie met D66 en de SGP-CU en kwamen we ook op in totaal 12 zetels. Het zijn geen coalities die op het randje zitten. Ik denk ook dat dat niet moet. Je bent dan misschien elke keer als een speelbal en dat is niet de bedoeling.”

Hoewel Lisse rekenkundig gezien een *minimal-winning* coalitie had, werd dit door geïnterviewden dus duidelijk niet zo ervaren, omdat de grootste partijen in de raad wel

¹⁴ In Pijnacker-Nootdorp was de coalitiesamenstelling niet hetzelfde gedurende de gehele raadsperiode 2018-2022. De wethouder van Eerlijk Alternatief stapte vroegtijdig op en werd vervangen door een wethouder van een andere partij. Het raadsakkoord maakte echter dat er überhaupt niet gesproken kon worden van een coalitie, maar meer van de deelnemende partijen in het college.

deelnamen aan de coalitie en de coalitie toch kon rekenen op de steun van een relatief ruime meerderheid in de raad.

In de gemeente Pijnacker-Nootdorp was sprake van een raadsakkoord, en had men dus geen traditionele verdeling tussen coalitie en oppositie. Als gevolg hiervan was de coalitieformatie er één waarbij de grootste partij (de VVD) direct verzekerd was van een positie in het college. De overige posten werden verdeeld tussen de andere grote partijen, waarbij vier van de vijf grootste partijen een wethouder leverden. Uit interviews bleek dat ook in deze gemeente actief werd gestreefd naar het vormen van een coalitie tussen de grootste partijen. Een raadslid van het CDA zei daarover:

“De grootste partij, die ging er natuurlijk sowieso in, dat was de VVD in de vorige periode. Die wilde heel graag met ons en daardoor waren wij eigenlijk wel zeker. Daarnaast was er iemand van Eerlijk Alternatief, een opkomende partij die tweede partij was geworden bij de voorbije verkiezingen, en niet progressief Pijnacker-Nootdorp, die misschien een betere kandidaat hadden.”

In de gemeente Wijdemeren werd er juist nadrukkelijk voor gekozen om de grootste partij, De Lokale Partij, buiten het college te houden. Deze partij was recent gevormd als afsplitsing van Dorpsbelangen, dat juist wel in het college terecht kwam. Respondenten gaven aan dat de geschiedenis tussen deze twee partijen voor Dorpsbelangen een reden was om niet met De Lokale Partij in het college te willen. Zoals een geïnterviewd raadslid van het CDA aangaf:

“Het was natuurlijk een afsplitsing van Dorpsbelangen. Dus voor Dorpsbelangen was het onbespreekbaar om met De Lokale Partij in zee te gaan.”

Dit werd ook bevestigd door een geïnterviewd raadslid van Dorpsbelangen zelf:

“Het was echt niet *im Frage* om met De Lokale Partij samen te werken. Dat gaat om een breuk van onze partij die er met die partij is geweest. Er zat oud zeer, en dat maakte het onmogelijk om te spreken. Maar dat konden we natuurlijk niet alleen afdwingen, dus de anderen hebben daar enigszins hetzelfde ingestaan.”

De coalitievorming had in alle drie de gemeenten een grote invloed op de verhoudingen tussen de oppositie en de coalitie in de vier jaar daarna. Geïnterviewden in Lisse gaven aan dat

er in die gemeente een sterke cultuur van consensus bestaat, die zich verrassend genoeg het sterkste voordoet op momenten dat het er politiek gezien echt om spant. Dit lijkt tegen de gebruikelijke politieke logica in te gaan, want bij belangrijke beslissingen heeft de oppositie juist de mogelijkheid om een sterk contrast met de coalitie te laten zien. Als een gevolg van de consensusnorm in Lisse is de oppositie, en ook de raad als geheel, echter sterk betrokken bij de besluitvorming. Zo zijn zelfs de beslissingen over bezuinigingen, die gelden als de meest gevoelige politieke beslissingen die een gemeente kan nemen, expliciet ingekaderd in een zoektocht naar brede meerderheden. Een raadslid van D66 in Lisse zegt daarover:

“Er wordt elke keer heel constructief gedacht over wat er belangrijk is voor het dorp. We hebben al jaren hele moeizame financiën. Hierdoor hebben we de vorige periode een aantal keer, als gehele raad, met het gehele college meegedacht over hoe er bezuinigingen zouden kunnen worden getroffen die zo min mogelijk pijn doen, maar wel passen bij de opgave die er ligt.”

Opnieuw blijkt dus uit de interviews dat de coalitie in Lisse weliswaar strikt genomen *minimal-winning* was, maar dat dit in de praktijk niet uitmaakte omdat de oppositiefracties actief betrokken werden – en dus ook meestemden – bij belangrijke politieke beslissingen.

Dergelijke consensusnormen kunnen in veel beperktere mate gevonden worden in Pijnacker-Nootdorp, ondanks het feit dat deze gemeente in de geanalyseerde periode een raadsakkoord had. De interviews wezen uit dat een aantal grotere partijen in Pijnacker-Nootdorp goed in staat is met elkaar samen te werken, maar ook dat er juist over de grotere onderwerpen conflict plaatsvindt. Een raadslid van Eerlijk Alternatief hierover:

“Op 95 procent van de thema’s kom je er wel uit. Je hebt eigenlijk maar over 2 of 5 procent echt discussie. (...) De dingen die heel veel impact hebben op inwoners en ondernemers, daar heb je echt debat en conflict over tussen de partijen.”

Er zijn naast deze grote partijen namelijk ook een behoorlijk aantal kleinere oppositiepartijen die niet schuwen om stevig oppositie te voeren en voorstellen weg te stemmen. Deze partijen bevinden zich ideologisch gezien aan de randen van het politieke spectrum (bijvoorbeeld PvdD aan de linkerkant en TROTS aan de rechterkant) en kunnen een belangrijke verklaring zijn voor het feit dat Pijnacker-Nootdorp een scherpere coalitie-oppositie tegenstelling kent dan Lisse.

Zoals besproken was er in Pijnacker-Nootdorp – in tegenstelling tot Lisse en Wijdemeren – in de periode 2018-2022 sprake van een raadsakkoord. Dit raadsakkoord was er ook al in de voorgaande collegeperiode, en bijna alle partijen in de raad participeerden in dit akkoord op hoofdlijnen. Dit maakt echter ook dat het belang van een dergelijk akkoord niet moet worden overschat. In een diverse raad met onder andere de PvdD, de VVD, en een lokale partij als TROTS, wordt het raadsakkoord in de regel gezien als een startpunt en niet als een sterk bindende afspraak. Sterker nog: volgens sommige geïnterviewden was het akkoord zo vaag dat het betekenisloos was, en dus feitelijk geen rol speelde in de dagelijkse politiek. Een raadslid van Eerlijk Alternatief zei daarover:

“Ik denk dat ik dat akkoord in de vier jaar nooit meer gelezen heb. Ik heb dat gelezen bij de installatie van de raad en dan denk ik daar is prima ruimte voor debat.”

In de praktijk betekent het raadsakkoord vooral dat de besluitvorming in Pijnacker-Nootdorp gekenmerkt wordt door wisselende meerderheden, wat kan verklaren waarom deze gemeente een gemiddelde coalitie-oppositietegenstelling heeft. Dit systeem lijkt een tweetal gevolgen te hebben, die veelal positief zijn voor de positie van de raad. Allereerst maakt het dat de besluitvorming relatief open is. Er zijn geen vaststaande coalities of meerderheden vooraf, wat maakt dat vele fracties en raadsleden kunnen participeren in de zoektocht naar meerderheden. Daarnaast vereist het raadsakkoord ook een andere opstelling vanuit het college naar de raad, zoals een raadslid van D66 stelt:

“Daardoor heb je wel gelegenheidscoalities voor elk onderwerp dat langskomt. Het is op-en-top dualisme want het is niet jouw wethouder die steun wil, maar het college dat steun wil voor een bepaald onderwerp. Het is dus wel echt onderhandelen.”

Toch moet de mate waarin een raadsakkoord de politiek kan veranderen niet worden overschat. De politieke partijen en hun fracties blijven de *modus operandi* van de lokale politiek, ook in de verhoudingen tussen het college en de gemeenteraad. Het is dus niet zo dat de tegenstelling tussen oppositie en coalitie in Pijnacker-Nootdorp volledig afwezig was.

In Wijdemeren zorgde het gegeven dat De Lokale Partij buitengesloten werd van coalitieonderhandelingen ervoor dat de partij vanaf het begin af aan koos voor de harde oppositie, waardoor de scherpe coalitie-oppositietegenstelling in deze gemeente kan worden verklaard. De Lokale Partij was niet alleen een afsplitsing van Dorpsbelangen, maar was

bovendien een hele nieuwe partij, met een sterke drang om zich politiek te profileren. Zoals een geïnterviewd raadslid van Dorpsbelangen aangaf:

“Er was bij De Lokale Partij wel van enig fanatisme te spreken om meteen een stempel te drukken, en om vanaf het begin tegen te stemmen. Zij hadden zoiets van “nou zijn we de grootste, en dan doen we niet mee.” Daar zijn ze wel zuur over geweest.”

Dit werd bevestigd door een geïnterviewd raadslid van CDA:

“Als ik terugdenk aan die periode, is het hoofdzakelijk zo dat er een hele fanatieke oppositie was. Een nieuwe partij, De Lokale Partij, die wel een stempel heeft gedrukt op hoe het ging. (...) Het was vanaf dag één mis: er viel gewoon niet mee te praten.”

Naast De Lokale Partij, die vier zetels had, zat in Wijdemeren ook de fractie van PvdA-GroenLinks met twee zetels in de oppositie. Geïnterviewden gaven aan dat er ook binnen deze fractie teleurstelling was over het verloop van de coalitievorming, maar dat de fractie desondanks niet koos voor dezelfde harde opstelling als De Lokale Partij.

De kwantitatieve analyse wees tot slot uit dat de financiële situatie van gemeenten een belangrijke factor kan zijn bij het verklaren van het stemgedrag van raadsleden. In de interviews is hier ook naar gevraagd, maar er bleken op deze punten geen grote verschillen tussen de gemeenten te zijn. In alle drie de gemeenten was sprake van weinig financiële ruimte waardoor lastige keuzes gemaakt moesten worden, maar in Lisse ging dit gepaard met toenadering tussen coalitie- en oppositiepartijen terwijl in Wijdemeren het tegenovergestelde gebeurde.

3.3 Andere bevindingen uit de kwalitatieve analyse

Uit de interviews kwamen ook een aantal elementen naar voren die geen rol speelden in de kwantitatieve analyse. Het ging hier meestal om specifieke lokale factoren in de betreffende gemeenten, of om meer informele kenmerken van de lokale politiek die niet of moeilijk in een statistische analyse te vangen zijn. Toch bleken deze factoren volgens respondenten van groot belang voor het gedrag van raadsleden en fracties. We bespreken er achtereenvolgens drie: 1) de door raadsleden aangenomen institutionele rol versus hun partijloyaliteit en fractiediscipline; 2) informele besluitvorming en politieke onderhandelingen buiten de raad; en 3) het belang van ervaring en expertise.

3.3.1 Rollen van raadsleden

Zoals werd beschreven in de inleiding, kunnen raadsleden bij het uitoefenen van hun functie tussen grofweg twee rollen kiezen. In de eerste plaats is er de institutionele rol, die samenhangt met de *non-party mode*, waarbij raadsleden (ook van coalitiefracties) zich opstellen als controleur van het college, en waardoor de raad als geheel meer gezag geniet. Daarnaast bestaat er de partijrol, die aansluit bij de *inter-party mode*, waarbij het partijlidmaatschap doorslaggevend is voor het handelen van raadsleden, en raadsleden van coalitiefracties zich dus relatief volgzaam tegenover het college zullen opstellen en juist de confrontatie zullen zoeken met de oppositie. Interviews in alle drie de gemeenten wijzen uit dat raadsleden vooral kiezen voor de tweede rol. Een raadslid van D66 in Lisse zei hierover:

“Ik denk dat ik mijzelf echt zie als lid van de partijfractie. Dat is doordat we binnen de fractie en voorafgaand aan de vergaderingen ook al overleg hebben. Daarin wisselen we binnen de fractie al de argumenten af en bekijken we hoe we kijken naar verschillende voorstellen. Daarin komen dan ook al verschillen op tafel en kijk je waar deze vandaan zouden kunnen komen: is het vanwege ander inzicht? Begrepen we het goed? Is het een belangrijk punt waar je afwijkt? Eigenlijk kom je na die vergaderingen al tot een punt.”

Dezelfde dynamiek was te zien in Pijnacker-Nootdorp, zoals een raadslid van het CDA in die gemeente aangeeft:

“Over vragen werd nooit zo moeilijk gedaan, alles mocht, maar bij de oordeelsvorming werd er wel in de fractie eerst het oordeel afgestemd. Het was niet dat de raadsleden zelf maar een oordeel mochten vormen en dat de fractie dat steunde, zo echt niet. Dat werd echt allemaal wel afgesproken vooraf, bijna tot de woordkeuze aan toe. Wij stuurden onze bijdragen allemaal rond voor de vergaderingen. Vooral de fractievoorzitter was er dan scherp op dat het coherent was met het programma en met afspraken en eerdere standpunten.”

In Wijdemeren, tot slot, was er sprake van eenzelfde fractiediscipline, maar bestond er bovendien een vorm van coalitiediscipline waarbij de coalitiepartijen informeel beloofden elkaar niet te verrassen. Zoals een raadslid van D66 aangaf:

“Er werd op grote beleidsmatige punten [binnen de coalitie] nooit een afwijkend standpunt ingenomen. (...) We hadden geen coalitiediscipline in die zin van het woord, die is eigenlijk zelden toegepast. Maar wel de afspraak dat je elkaar niet verrast.”

De coalitiediscipline in Wijdmeren verscherpte de tegenstelling met de oppositiepartijen, die het gevoel hadden grotendeels buitenspel te staan omdat de coalitie alles van tevoren afgestemd en bepaald had. Een raadslid van het CDA zei daarover:

“Op het moment van stemmen zijn er eigenlijk al zoveel telefoontjes onderling geweest tussen allemaal partijen dat we wel wisten waar het heenging. En dat is natuurlijk voor de oppositie ook lastig; het gevoel dat er niks te halen is.”

En ook het geïnterviewde raadslid van Dorpsbelangen bevestigde dit:

“Er werd door de oppositie veel gezegd: jullie timmeren alles dicht van tevoren. En dat klopte ook wel.”

Een bijzondere dynamiek die ook in alle drie de gemeenten terugkwam, is dat raadsleden van coalitiefracties vooral niet tegen voorstellen van de eigen wethouder wilden stemmen. De kleinschaligheid van de lokale politiek speelt hierbij een rol: de raadsleden en wethouders kennen elkaar vaak persoonlijk. Tegen de eigen wethouder ingaan kan dan worden opgevat als een persoonlijk mes in de rug. De kleinschaligheid van de lokale politiek zorgt er dus voor dat het in 2002 ingevoerde dualisme tussen het college en de raad in de praktijk moeilijk tot stand komt, zoals een raadslid van D66 in Wijdmeren zegt:

“Dualisme is een groter probleem omdat je met een kleinere groep mensen bent. En om dan plotseling in plaats van alles met elkaar te delen, zoals wanneer je in de oppositie zit, naar een situatie te gaan waarin je een wethouder hebt die niet meer alles mag delen; dat is frustrerend.”

In de woorden van een raadslid van Dorpsbelangen in dezelfde gemeente:

“In mijn fractie waren we wel heel erg van “we doen wel wat hij [de wethouder] wil.” Hij was zo verweven met de partij, dat we daar wel trouw aan moesten blijven.”

De interviews in alle drie de gemeenten wezen bovendien uit dat wethouders vaak aanschuiven bij fractievergaderingen, waar zij het reilen en zeilen in de fractie in de gaten kunnen houden, maar ook de raadsleden van de eigen partij kunnen informeren over op handen zijnde voorstellen of stukken. Zoals een raadslid van D66 in Pijnacker-Nootdorp zegt:

“We hebben toch wel dat de wethouder vrijwel altijd aanschuift bij de fractievergaderingen. Niet meer elke vergadering gelukkig, maar je merkt wel dat er een lijntje is naar het college. Dat merk je wel en dan krijg je toch soms wat stukken iets eerder, of geruchten over dergelijke stukken. Dat heb je dan wel, en dat merk je toch ook wel in de stemverhoudingen. Sommige van die coalitiepartijen staan echt wel vierkant achter hun wethouder, maar het tegendeel is er ook.”

De aanwezigheid van wethouders bij fractievergaderingen staat niet alleen haaks op het dualisme dat formeel zou moeten gelden, maar zorgt er dus ook voor dat raadsleden van coalitiefracties minder geneigd zijn om tegen het college te stemmen. Dat kan weer leiden tot een scherpere coalitie-oppositietegenstelling, omdat het bij oppositiefracties het gevoel kan versterken dat het college en de coalitiefracties onder één hoedje spelen en alle beslissingen voorkoken en dichttimmeren.

3.3.2 Informele besluitvorming buiten de raad

De kleinschaligheid van de lokale politiek en het feit dat politici elkaar vaak persoonlijk kennen, kan leiden tot een sterkere neiging om door middel van informeel, persoonlijk contact politieke beslissingen te nemen. Interviews in alle drie de geselecteerde gemeenten wezen uit dat deze informele manier van politiek bedrijven niet alleen sterk aanwezig is, maar ook leidt tot een zwakkere positie van de gemeenteraad. In Lisse zorgde de wens naar het zoeken van grote meerderheden ervoor dat veel besluitvorming überhaupt de raad nooit bereikte, omdat dit al van tevoren tussen partijen werd afgehandeld. Beslissingen werden informeel genomen in de wandelgangen of al afgehandeld in de commissievergaderingen, waardoor de raadsvergaderingen zelf tot een proces van afhameren zijn geworden. In de woorden van een raadslid van D66:

“Heel veel van de besluitvorming wordt al in de commissies besproken en gaan als hamerstukken door. Dit is ook iets waar we als raad een beetje ongemakkelijk van

werden. De raadsvergaderingen waren in 15 minuten afgelopen en de burgemeester was enkel aan het voorlezen wat er besloten en besproken was.”

De informele manier van politiek bedrijven droeg in Lisse bij aan de sterke consensusgerichte politiek, met beslissingen die vaak in volledige consensus werden genomen. Informele politiek vormt daarmee een belangrijke verklaring voor de afwezigheid van een coalitie-oppositietegenstelling in deze gemeente.

In Wijdemeren was er wel sprake van een sterke tegenstelling tussen de coalitie en de oppositie, maar ook hier was er voor raadsvergaderingen veel informeel contact, met name tussen coalitiefracties die elkaar niet wilden verrassen tijdens raadsvergaderingen. Opvallend genoeg speelde echter ook de fractie van PvdA-GroenLinks, die niet in de coalitie zat, een rol in dit informele contact, zoals een geïnterviewd raadslid van het CDA vertelde:

“In zo’n dorp als dit heb je raadsleden die er al twintig, dertig jaar zitten. En ik merkte wel eens dat die oude politiek, die mensen die er heel lang zaten, heel veel contact met elkaar hebben. Als zij vonden dat het goed was, dan was het goed. En dat had niks met partijen te maken. Ik zat daar wel eens en ik dacht “hoe is het mogelijk?” We hadden met de coalitie iets bedacht en iedereen stond erachter. En dan was het vijf of zes uur, en om zeven uur begon de vergadering. Kwam er een telefoontje van de fractievoorzitters van de VVD en PvdA-GroenLinks, die niet in de coalitie zaten, dat het niet doorging. Dat merkte ik heel sterk; er was een gemeenteraad binnen de gemeenteraad.”

Ondanks de scherpe tegenstelling tussen coalitie- en oppositiefracties, was het in Wijdemeren dus zo dat de persoonlijke contacten en de lange ervaring van sommige gemeenteraadsleden een belangrijke rol konden spelen in politieke besluitvorming, zelfs over de coalitie-oppositiescheidslijnen heen.

In Pijnacker-Nootdorp, ten slotte, was er door het raadsakkoord duidelijk minder een neiging tot het nemen of voorkoken van beslissingen in de informele sfeer. Hier was de raadsvergadering juist wel de plek waar politiek debat plaatsvond, naar meerderheden werd gezocht, en beslissingen werden genomen. Toch was er ook hier wel sprake van afstemming tussen politieke partijen, en dan met name de fractievoorzitters en de leden van het college. Tussen hen werd actief onderhandeld en overlegd, zoals een raadslid van het lokale CDA stelt:

“Iedereen had op maandag de fractie-overleggen, dus het was ook wel zo dat als je dan zelf fractie had gehad, je even naar de andere fractie toe liep, van “wat denken ze bij jullie en wat gaan jullie doen?” Er werd ook heel veel in het presidium aan politiek gedaan, dus daar werd onderling met fractievoorzitters al gesproken over welke kant een raadsvoorstel wel of niet op zou gaan, waar breekpunten lagen voor de fracties”

Desalniettemin was er in Pijnacker-Nootdorp veel minder sprake van informele besluitvorming dan in Lisse en Wijdmeren, en het raadsakkoord kan hier als belangrijkste verklaring voor worden gezien.

3.3.3 Ervaring en expertise

De voorgaande paragraaf liet zien dat informele besluitvorming in alle drie de gemeenten belangrijk was. Daarnaast gaven respondenten aan dat de ervaring en expertise van raadsleden van doorslaggevend belang zijn voor de invloed die zij in deze informele overleggen konden uitoefenen. Vrijwel alle respondenten wezen op een belangrijk verschil tussen nieuwgekozen raadsleden die onbekend zijn met het raadswerk en het functioneren van de raad, en raadsleden die er al geruime tijd zitten (soms meerdere decennia) en de gemeentelijke politiek tot in hun vingertoppen beheersen. Zoals een raadslid van Dorpsbelangen in Wijdmeren aangaf:

“Een oudgediende zei tegen mij dat je er drie periodes voor nodig hebt om het onder de knie te krijgen, en dat ga ik nu ook echt wel zien.”

Ervaring en expertise spelen ook een belangrijke rol bij de capaciteit van raadsleden om kritiek te uiten op het college of afwijkend te stemmen ten opzichte van hun partij of coalitiepartners. In alle drie de gemeenten is er sprake van significante barrières die een kritische opstelling van raadsleden belemmeren. Deze barrières zijn vooral gebaseerd op dossierkennis, kunde en expertise inzake de gemeentelijke politiek. Omdat wethouders vaak veteranen in lokale politiek zijn en gebruik kunnen maken van een uitgebreider netwerk en uitgebreidere ondersteuning, beschikken zij vaak wel over deze kwaliteiten en de gemiddelde raadsleden juist niet. Als een gevolg daarvan genieten de wethouders onder raadsleden veel gezag en is kritiek uiten moeilijk. Zoals een CDA-raadslid in Pijnacker-Nootdorp uitlegt:

“Je bent toch geneigd als het college wat vertelt, of zegt “zo zit het”, om dat aan te nemen. Dat heeft niets te maken met de partijen, maar daar zit dan wel de kennis. Er

moet wel een heel goed verhaal zijn om dat dan weg te werpen en te zeggen “het zit anders”. Je moet wel erg stevig in je schoenen staan en het goed weten om iets anders te vinden.”

Als ervaring en expertise van raadsleden cruciaal is voor het uitoefenen van de controlerende functie, dan zijn de steeds verder gaande fragmentatie van gemeenteraden en de relatief korte gemiddelde zittingsduur van raadsleden daarvoor grote obstakels. De geselecteerde gemeenten zijn daarin ook niet uniek. Zo is het gemiddelde aantal fracties in gemeenteraden in de afgelopen 20 jaar alleen maar toegenomen: van 6 naar 8 (Bouwman, 2019). Het aantal nieuwe raadsleden ligt na een gemeenteraadsverkiezingen van 2014 ruimschoots boven de 40 procent (Nederlandse Vereniging Voor Raadsleden, 2022). Respondenten gaven aan dat de gemeenteraad bestaat uit een klein aantal raadsleden die er al enkele decennia zitten, alle *ins* en *outs* van de gemeentepolitiek kennen, en elkaar persoonlijk goed weten te vinden, en daarnaast een groter aantal raadsleden (de meerderheid), die er nog maar kort zitten, nog niet begrijpen hoe de (informele) gemeentepolitiek werkt, en zich dus meestal volgzzaam opstellen tegenover hun partijleiders, de meer ervaren raadsleden, en het college. Uiteindelijk is het vaak de kleinere eerste groep die politiek gezien aan de touwtjes trekt, terwijl de meerderheid van raadsleden grotendeels bijstanders zijn.

3.4 Conclusie

In deze kwalitatieve analyse hebben we eerst onderzocht in hoeverre de ervaringen in de drie geselecteerde gemeenten aansluiten bij de bevindingen uit de kwantitatieve analyse, en vervolgens gekeken welke andere, meer informele en context-specifieke factoren het gedrag van raadsleden in Lisse, Pijnacker-Nootdorp en Wijdemeren kunnen verklaren. Uit het eerste deel van de analyse bleek dat de door de kwantitatieve analyse geïdentificeerde effecten, te weten het karakter van de coalitie en de financiële situatie van gemeenten, niet of nauwelijks invloed leken te hebben op de verschillen in het gedrag van raadsleden in de drie gemeenten. De positie van de grootste partij (binnen of buiten het college) bleek daarentegen wel van groot belang als verklaring voor de scherpe tegenstelling tussen coalitie- en oppositieraadsleden in de gemeente Wijdemeren. In de regressieanalyse kwam dit juist niet naar voren. Andersom kan het feit dat in Lisse en Pijnacker-Nootdorp een coalitie werd gevormd waar de grootste partij wél deel van uitmaakte gezien worden als verklaring voor de zwakkere coalitie-oppositietegenstelling in die twee gemeenten.

Het tweede deel van de analyse wees uit dat informele, context-specifieke factoren die lastig in kwantitatieve analyses te vatten zijn toch van grote invloed kunnen zijn op het gedrag van raadsleden. Het gaat hier niet zozeer om factoren die verschillen tussen de drie gemeenten kunnen verklaren, maar voornamelijk om dynamieken die in alle drie de onderzochte gemeenten zorgen voor een verminderde neiging van coalitieraadsleden om het college actief te controleren en ter verantwoording te roepen, wat leidt tot een verzwakking van de positie van de gemeenteraad als geheel. Fractie- of coalitiediscipline, informele besluitvorming buiten de raad, en het gebrek aan ervaring en expertise van veel raadsleden hebben in deze drie gemeenten, maar vermoedelijk ook in andere (kleinere) gemeenten in Nederland een groot effect op hoe de lokale politiek bedreven wordt. Vandaar dat wij in de conclusie een aantal aanbevelingen zullen doen die de invloed van deze informele factoren wellicht kunnen verminderen of verzachten.

4. Conclusie: Hoe coalitie- en oppositieraadsleden samen kunnen zorgen voor een sterke gemeenteraad

Simon Otjes, Wouter Veenendaal, Denny van der Vlist & Thijs Vos

Hierboven hebben we op basis van kwantitatieve en kwalitatieve analyses gekeken onder welke voorwaarden de tegenstelling tussen coalitie en oppositie vaker zichtbaar is in gemeenteraden. Dit laatste hoofdstuk heeft als doel om op basis van deze discussie enkele normatieve conclusies te trekken en concrete aanbevelingen te doen. Hoe kunnen raadsleden van de coalitie en oppositie allebei bijdragen aan het versterken van de rol en positie van de gemeenteraad?

Het is belangrijk om daarbij op te merken dat er geen optimale verhouding bestaat tussen coalitie en oppositie. Een verharde, monistische verhouding tussen coalitie en oppositie ondermijnt het vermogen van de raad om het college te controleren en om beslissingen te maken die in het belang zijn van de gemeente als geheel. Daar staat tegenover dat een raad waarin alle voorstellen per acclamatie aangenomen worden ook niet per sé een raad is waarin het college het vuur aan de schenen gelegd wordt. De bevinding dat naarmate een raad meer voorstellen behandelt het aandeel unanieme stemmingen afneemt, spreekt in dit geval boekdelen. Een unanieme raad is waarschijnlijk een passieve raad, die alle ruimte laat aan het college. Wat een goede verhouding is tussen coalitie en oppositie kan ook door de tijd heen verschillen: in gemeenten waar eerder de kloof tussen coalitie en oppositie groot was, zien we een neiging om deze kloof te willen verkleinen (Van Kalken 2022a). Op basis van onze analyses formuleren we vijf concrete adviezen om tot een gezonde verhouding tussen coalitie en oppositie te komen.

4.1 Ga zelf op onderzoek uit

In alle drie de gemeenten waarin interviews zijn gehouden, werd het gebrek aan ervaring en expertise van gemeenteraadsleden als problematisch ervaren. Gemeenteraadsleden hebben hierdoor een grote kennisachterstand ten opzichte van wethouders. Dit maakt het lastiger om hen ter verantwoording te roepen. Het feit dat het lidmaatschap van de raad een deeltijdfunctie is die meestal in de avonden en weekenden vervuld moet worden, terwijl het wethouderschap wel een voltijdsbaan is, versterkt deze tegenstelling. Toch waren er in de onderzochte gemeenten ook wel voorbeelden van raadsleden die manieren hadden gevonden om de kennisachterstand ten opzichte van het college te dichten. Een geïnterviewd raadslid van D66 in Wijdemeren vertelde bijvoorbeeld:

“Het gebeurde vaak dat we autonoom buiten de raad om met onderzoek begonnen; contact opnamen met mensen, en zelf informatiesessies organiseerden voor de hele raad. Dat is iets waar wij veel gebruik van maken: eigen onderzoek doen of met initiatiefvoorstellen komen, of aanscherping of eigen beleid. Dat komt bij andere partijen niet voor eigenlijk. (...) Dat soort werk gaat eigenlijk buiten je raadsrol om, maar het is wel nodig. Het is ook gewoon nodig om als raadslid goed geïnformeerd te zijn.”

Zoals dit raadslid aangeeft kosten deze manieren van informatiewinning extra tijd, terwijl het raadslidmaatschap zelf toch al wordt gezien als een tijdrovende functie. Het zal dus zeker niet voor elk raadslid mogelijk zijn om dit soort initiatieven te ondernemen. Een betere ondersteuning van gemeenteraadsleden zou echter wel de ruimte en tijd kunnen vrijmaken die nodig zijn om eigen informatievergaring mogelijk te maken. Daarnaast gaven geïnterviewde raadsleden aan dat extra training bij kan dragen aan bewustwording van de functie en een autonomere invulling van het raadslidmaatschap, waardoor raadsleden van coalitiefracties zich sneller onafhankelijk en kritisch ten opzichte van het college op durven te stellen.

Sterker nog, juist voor coalitieraadsliden liggen hier mogelijkheden om het gezag van de gemeenteraad te vergroten. Geïnterviewde raadsleden beschrijven de informele informatievoorziening afkomstig vanuit het college als bijzonder waardevol en een belangrijk voordeel ten opzichte van raadsleden die niet in de coalitie zitten. Dit biedt raadsleden van coalitiefracties enerzijds extra mogelijkheden voor effectieve controle, maar anderzijds maakt deze informatiestroom ook sterk(er) afhankelijk van het college. Het vergaren van andere informatiebronnen kan deze afhankelijkheid ten opzichte van het college verkleinen, de controlerende mogelijkheden van coalitieraadsliden verder versterken, en daarmee een positief effect hebben op het gezag van de gemeenteraad als geheel.

4.2 Realiseer je: de coalitie maakt de coalitie-oppositiedynamiek

Voor partijen die in de loopgraven staan is het misschien lastig voor te stellen, maar we vinden zowel op het landelijke als het lokale niveau dat de tegenstelling tussen coalitie en oppositie voornamelijk wordt aangezwengeld door de coalitie. De primaire manier waarop de coalitie-oppositiedynamiek zich uit in Nederlandse volksvertegenwoordigingen – zowel landelijk als lokaal – is dat de coalitie voorstellen van de oppositie afwijst (Otjes & Vorsteveld 2023; Vos et al. 2023). Zowel op het landelijke als het lokale niveau staan de meeste oppositiepartijen welwillend tegenover de voorstellen van de coalitie. Het beeld dat het de rol van de oppositie

is om altijd tegen te stemmen sluit niet aan bij de dagelijkse praktijk zowel in raden als in de Tweede Kamer. De coalitie-oppositedynamiek wordt niet alleen veroorzaakt doordat coalitiepartijen zich vasthouden aan de afspraken in het coalitieakkoord, maar ook omdat deze partijen in permanent overleg zijn met elkaar. De tegenstelling tussen coalitie en oppositie komt vooral naar voren omdat coalitiepartijen onderlinge veto's hebben: een partner mag dan niet volgens diens eigen programma stemmen omdat een andere coalitiepartij dat tegenhoudt.

Natuurlijk zijn er momenten dat onderlinge coördinatie belangrijk is: de begroting met ad-hoc meerderheden vaststellen is een risico. Zonder afstemming binnen de coalitie is het denkbaar dat een begroting dusdanig wordt geamendeerd dat een coalitiefractie inhoudelijk niet meer achter de begroting staat. Een destructieve minderheid zou op die manier de coalitie ten val kunnen brengen. Het is ook voorstelbaar dat dekkingsvoorstellen bij een begrotingsbehandeling niet uitvoerbaar zijn, bijvoorbeeld als een ingeboekte bezuiniging niet kan worden uitgevoerd omdat de gemeente al privaatrechtelijke verplichtingen is aangegaan. De gemeenteraad kan redelijkerwijs niet zelfstandig alle financiële consequenties overzien. Dat vereist coördinatie, bijvoorbeeld via vooroverleg met het college. Die coördinatie hoeft echter niet per se in de vorm van een coalitie-collegeoverleg te verlopen.

Bovendien, in een land van minderheden is pragmatische tolerantie noodzakelijk (Lijphart 1968; Heine 2019). Op fundamentele thema's voor coalitiepartners kiezen partijen op het landelijke niveau in elk geval niet voor maximalisatie van de eigen agenda. De meerderheid in de coalitie legt haar wil doorgaans niet op aan de minderheid: partijen streven naar een compromis waar iedereen het mee eens kan zijn. Als een partij niet kan leven met de oplossing, is er de mogelijkheid van een minderheidsveto (Heine 2019). Maar op onderwerpen die niet raken aan de uitruil in het collegeakkoord, de fundamentele punten voor partijen en de hoofdlijnen van de begroting kunnen coalitiepartijen ervoor kiezen om elkaar de ruimte te gunnen om kwesties buiten de coalitie op te lossen.

In Lisse hebben we een sterke consensuscultuur gezien. Juist als het in deze gemeente politiek lastig werd, sloot de coalitie zich niet af maar betrok zij de raad als geheel. Op lastige financiële dossiers wordt gezocht naar een meerderheid die breder is dan de coalitie. Dat vereist een open, kwetsbare houding van het college en de coalitiepartijen en een constructieve houding van de oppositie.

4.3 Tel verder, of juist minder ver dan 50%+1

In de kwantitatieve analyse viel in verschillende analyses op dat in *oversized* en in minderheidscolleges de tegenstelling tussen coalitie en oppositie minder sterk was dan onder

een *minimum-winning* college. De notie van bij het formeren tellen tot “50%+1” is wijdverbreid, zeker op het landelijke niveau. Op lokaal niveau zien we nog relatief vaak *oversized* coalities (Boogaard 2015). Dit zijn coalities die als ze een partij verliezen nog steeds een meerderheid in de raad hebben. Als de partij die niet nodig is voor de meerderheid besluit tegen te stemmen, is er spreekwoordelijk ‘geen man over boord’. We zien dat onder zulke colleges de coalitie-oppositiedynamiek minder sterk is. De coalitie kan de teugels laten vieren: partijen kunnen hun programma volgen zonder de stabiliteit van het college in gevaar te brengen. Eenzelfde patroon is zichtbaar bij minderheidscolleges. Dit zijn colleges die altijd op zoek moeten naar steun van een of meerdere oppositiepartijen om hun plannen te realiseren. Deze colleges kunnen niets uitvoeren als alle stemmingen langs coalitie-oppositielijnen verlopen.

Een minderheidscollege of *oversized* college hoeft niet alleen maar ruimte te geven aan coalitiepartijen om hun hart te volgen; het kan ook de politieke cultuur in een gemeente vormen. Als het minder erg is dat een collegepartij tegenstemt, is het ook minder erg als een collegepartij de samenwerking opzoekt met een oppositiepartij of een kritische vraag stelt.

4.4 Kies voor een periode zonder coalitieakkoord

Een extremere vorm van deze open houding van het college is een raadsakkoord. Dat is een akkoord tussen alle fracties in de raad. Zij maken hierin afspraken over de hoofdlijnen van het beleid maar ook afspraken over hoe politieke proces zo vorm krijgt dat ze niet terugvallen in de groef van coalitie versus oppositie (Van Kalken et al. 2021; Van Kalken 2022a). In de kwantitatieve analyse zagen we geen effect van het raadsakkoord. In een aparte analyse specifiek gericht op het secuur waarnemen van het effect van raadsakkoorden zagen we zo’n effect wel (Vos et al. 2023). Het gebrek aan eenduidige resultaten komt waarschijnlijk omdat de gemeenten met en zonder raadsakkoord ook op andere variabelen van elkaar verschillen.

In de casus van Pijnacker-Nootdorp heeft een raadsakkoord op twee verschillende manieren een positieve impact gehad op de positie van de gemeenteraad. Ten eerste, door de aanwezigheid van een raadsakkoord moeten er in de gemeenteraad met wisselende meerderheden besluiten worden genomen. Uit de interviews blijkt dat raadsleden dit als versterkend ervaren voor de kwaliteit van het debat, het belang van de gemeenteraadsvergaderingen, en als effectief voor het wegnemen van mogelijke (persoonlijke) polariserende verhoudingen tussen een machteloze oppositie en sterke coalitie. De wisselende meerderheden in de raad zorgen ervoor dat alle partijen potentieel invloed kunnen hebben op de beslissingen, en dit zorgt voor een inhoudelijk gedreven politiek die zich meer afspeelt in de raadszaal dan in de achterkamers.

Ten tweede zorgt het raadsakkoord ervoor dat het college niet of minder in staat is te leunen op de eigen coalitiefracties voor het bereiken van een meerderheid. Het gevolg hiervan is dat de wethouders zich actiever, kwetsbaarder en opener moeten opstellen richting de raad, en op zoek moeten naar de steun voor hun eigen voorstellen. Dit is onder andere te merken in de informatievoorziening naar de gemeenteraad toe, de bereidheid om de gemeenteraad in eerdere stadia van de besluitvorming te horen, en bestuurders die beter benaderbaar zijn voor raadsleden. Het gezag van de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp is hierdoor relatief groter.

Toch is deze ontwikkeling niet exclusief toe te schrijven aan het raadsakkoord. De positieve uitkomsten in Pijnacker-Nootdorp zijn eerder het gevolg van de *afwezigheid* van een coalitie met een coalitieakkoord, dan de *aanwezigheid* van een raadsakkoord. Bovendien zorgt een raadsakkoord voor het onnodig doodslaan van politieke verschillen tot een uniforme (en vrij abstracte) visie. Raadsleden geven aan dat deze visie voor hen niet sturend is voor het eigen gedrag, waardoor de vraag gesteld kan worden of een raadsakkoord überhaupt nodig is om tot de bovengenoemde veranderingen in politiek gedrag te komen.

4.5 Selecteer onafhankelijke wethouders

De meer toegankelijke en flexibele houding van wethouders in een raadsakkoord kan ook vorm krijgen door wethouders te selecteren met een grotere afstand tot de dagelijkse politiek in de gemeenteraad. In de drie onderzochte gemeenten werd een te nauwe, persoonlijke band tussen coalitieraadsliden en 'hun' wethouder als problematisch ervaren. Deze nauwe banden kunnen ertoe leiden dat raadsleden wethouders niet actief durven te controleren en bevragen. We zien dat ondanks het formele dualisme wethouders geregeld deelnemen aan fractieoverleg. Deze informele banden zijn voor partijen waardevol, maar vervagen tegelijkertijd het onderscheid tussen raad en college. Wethouders kennen daardoor de standpunten van hun fractie al, en hebben bovendien de mogelijkheid om die te beïnvloeden. Coalitiepartijen krijgen zo bovendien een informatievoorsprong die de verhouding tussen coalitie en oppositie niet ten goede komt.

Alhoewel er goede redenen zijn om wethouders te selecteren met wortels in de gemeente, is de (vooralsnog beperkte) trend die we in Nederland zien dat wethouders vaker tussen gemeenten wisselen niet per se negatief. De persoonlijke banden tussen wethouders en hun partijgenoten zijn in zo'n geval zwakker, en dat kan zorgen voor een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar. Daar staat tegenover dat deze wethouders de lokale context minder goed kennen en dat als zij zelf over vier jaar verwachten een functie elders te krijgen, zij zelf minder een belang hebben om tijd te steken in een bloeiende gemeente.

Eén van de geïnterviewde raadsleden in Wijdmeren gaf aan dat een mogelijke oplossing voor dit probleem kan zijn dat wethouders geen banden hebben met coalitiefracties, maar onafhankelijke politici zijn:

“Ik heb vaak wel gedacht dat de wethouder het beste niet vanuit een eigen partij kan komen, maar dat onafhankelijke wethouders beter zouden zijn. Daarmee wordt ook de raad onafhankelijker namelijk.”

Deze oplossing is niet alleen hypothetisch, maar wordt in sommige gemeenten in Nederland al toegepast. Zo heeft de gemeente Leiderdorp ervoor gekozen om in de huidige raadsperiode alleen maar externe wethouders aan te stellen die geen banden hebben met de politieke partijen in de gemeenteraad.¹⁵ Het aanstellen van partijloze wethouders komt op dit moment echter nog relatief weinig voor.

Een mogelijk nadeel van het aanstellen van een of meer partijloze wethouders is dat het bestuur van de gemeente hierdoor uit de politieke sfeer kan worden getrokken, wat kan leiden tot meer technocratisch bestuur. Dit kan bovendien ten koste gaan van de politieke vertegenwoordiging van burgers, die hun politieke voorkeuren niet langer weerspiegeld zien in de samenstelling van het college.

4.6 Tot slot

We realiseren ons dat niet elk van de hierboven geschetste adviezen makkelijk te implementeren is, en dat niet elk advies op elke gemeente van toepassing zal zijn. Desalniettemin hopen wij dat we op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse die we in dit rapport hebben uitgevoerd, meer inzicht hebben kunnen bieden in de factoren die een sterke, onafhankelijke opstelling van de gemeenteraad ten opzichte van het college belemmeren of juist kunnen versterken. Juist coalitieraadsleden hebben hierin een rol in te spelen. Ons onderzoek wijst op de relatief grote mate waarin coalitieraadsleden normbepalend kunnen zijn, zowel in de vorming van het college, als in het vormgeven van de verhoudingen tussen coalitie en oppositie. Het vergroten van het gezag van de gemeenteraad is daardoor in belangrijke mate afhankelijk van een actieve medewerking van de coalitieraadsleden. De adviezen die we op basis van onze bevindingen in dit laatste hoofdstuk hebben geformuleerd moeten echter niet

¹⁵ Adriaanse, M.L. (16/10/2023) “In Leiderdorp komen alle wethouders en de burgemeester ‘van buiten’. Is dat erg of juist goed?” *NRC*.

gezien worden als panaceeën, maar als startpunt voor een bredere discussie over manieren waarop de positie van gemeenteraden in Nederland versterkt zou kunnen worden.

5. Literatuurlijst

- Andeweg, R.B. (1992). Executive-legislative relations in the Netherlands: consecutive and coexisting patterns, *Legislative Studies Quarterly* 17(2): 161-182.
- Andeweg, R.B. (2004). Parliamentary democracy in the Netherlands, *Parliamentary Affairs* 57(3): 568-580.
- Andeweg, R.B. (2013). Parties in parliament: The blurring of opposition. In: W.C. Müller, & H.M. Narud (red.). *Party governance and party democracy*. Springer New York. pp. 99-114.
- Andeweg, R. B., Irwin, G. A., & Louwse, T. (2020). *Governance and Politics of the Netherlands*. Bloomsbury Publishing.
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world*. Yale University Press.
- Bale, T. & Bergman, T. (2006). Captives no longer, but servants still? Contract parliamentarism and the new minority governance in Sweden and New Zealand, *Government and Opposition* 41(3): 422-449.
- Boogaard, G. (2015). Van Afspiegelingscolleges naar Procescolleges. Decentrale Coalitievorming in 2014. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*: 330-344.
- Boogers, M., De Jong, R., & Voerman, G. (2018). Politieke partijen: Van zakelijk notabelenbestuur naar politieke profilering. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. Van den Berg, & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp.151–172). Boom.
- Bouwman, H. (2019). *Valkuilen voor wethouders: Lessen uit valpartijen van wethouders in de periode 2002-2018*. Boombestuurkunde.
- Bouwman, H. (2022). *Eindrapport Wethoudersonderzoek GR2018-2022. Lijst van gevallen en tussentijds vertrokken wethouders 2018-2022*, De Collegetafel. Geraadpleegd op <https://www.decollegetafel.nl/wp-content/uploads/2023/01/Rapportage-Wethoudersonderzoek-2018-2022-1-1.pdf>.
- Castenmiller, P., M. van Dam & Peters, K. (2013). "... geven de raad alle inlichtingen ..." *Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op https://www.decentraalbestuur.nl/images/Rapportage_informatievoorziening_gemeenteraad_def.pdf
- Christiansen, F. J. & Pedersen, H. H. (2014). Minority coalition governance in Denmark, *Party Politics* 20(6): 940-949.
- Dahl, R.A. & Tufte, E.R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press

- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E., & Rose, L.E. (2014). *Size and Local Democracy*. Edward Elgar Publishing.
- Diermeier, D., & Feddersen, T.J. (1998). Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure, *American Political Science Review* 92(3): 611-621.
- Gerring, J. & Veenendaal, W. (2020). *Population and Politics. The Impact of Scale*. Cambridge University Press
- Hanemaayer, D., Wever, Y., Sinnema M. & van den Berg, Y. (2008). *Staat van het Dualisme. Eindrapport*. Geraadpleegd op https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20081211/staat_van_het_dualisme_eindrapport/document3/f=/vi12nc2uzdd0.pdf
- Harmel, R., & Robertson, J.D. (1985). Formation and success of new parties: A cross-national analysis, *International political science review* 6(4): 501-523.
- Heine, J.A.H. (2019). *Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw*. PhD-Thesis: Leiden University.
- Hix, S., & Noury, A. (2016). Government-opposition or left-right? The institutional determinants of voting in legislatures, *Political Science Research and Methods* 4(2): 249-273.
- Hoyt, J.H. & Roberts, K.L. (red.) (1922) *Hoyt's New Cyclopaedia of Practical Quotations*. Funk & Wagnalls.
- Huber, J. D. (1996). The vote of confidence in parliamentary democracies, *American Political Science Review* 90(2): 269-282.
- Hug, S. (2001). *Altering party systems: Strategic behavior and the emergence of new political parties in Western democracies*. University of Michigan Press.
- Holzacker, R. (2002). National parliamentary scrutiny over EU issues: Comparing the goals and methods of governing and opposition parties, *European Union Politics* 3(4): 459-479.
- King, A. (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany, *Legislative Studies Quarterly* 1(1): 11-36.
- Koole, R. (2021). *Twee Pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Prometheus.
- Kuhn, H. & Van der Vlist, D. (2022). "Mensen stemmen op mensen". Geraadpleegd op: <https://stukroodvlees.nl/mensen-stemmen-op-mensen/>

- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform, *American Political Science Review* 105(2): 238-258.
- Laver, M. (2006) 'Legislatures and Parliaments in Comparative Context', in: Weingast B.R. and Wittman, D. (eds) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam University Press.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method, *American Political Science Review* 65(3): 682-693.
- Navarro, C., Karlsson, D., Magre, J., & Reinholde, Iv. (2018). Mayors in the Town Hall: Patterns of Relations and Conflict Among Municipal Actors. In H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, & H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor* (pp.359-385). Springer International Publishing.
- Nederlandse Vereniging Voor Raadsleden (2022). Nieuwe Raadsleden 2022: Een onderzoek naar het aantal nieuwe raadsleden in de gemeenteraad.
- Oliver, J. E., Ha, S. E., & Callen, Z. (2012). *Local elections and the politics of small-scale democracy*. Princeton University Press.
- Otjes, S. & Louwerse, T. (2021). De Derde keer op de evenwichtsbalk. Parlementair stemgedrag tijdens Rutte III In: Schinkelshoek, J. & Voerman, G. (red.). *'Niet stoffig, toch?' Terugblik op het kabinet-Rutte III*. Montesquieu Institute.
- Otjes, S., & Louwerse, T. (2023). The reinvention of consensus politics: governing without a legislative majority in the Netherlands 2010–2021, *Acta Politica*: 1-25.
- Otjes, S., & de Natris, J. (2023). *Who gets the say in the coalition agreement? Local programs and municipal coalition agreements*. Paper gepresenteerd tijdens de ECPR Joint Sessions of Workshops 2023.
- Otjes, S., De Natris, J. & Allers, M. (2021). *De duur van formaties en de lengte van college-akkoorden Bestuurlijke en politieke complexiteit in gemeenten*. Extern rapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Otjes, S. & Vorsteveld, L. (2023). *"The bill will now come to a vote" How the characteristics of proposals and parties determine parliamentary voting patterns*. Papeer gepresenteerd op het Politicologenetmaal, 1-2 juni 2023.

- Overal, K. (2006). *De raadsenquête onderzocht. Een analyse van de controlerende functies van de raadsenquête voor de gemeenteraad*, scriptie Universiteit Twente. Geraadpleegd op https://essay.utwente.nl/57137/1/scriptie_Overal.pdf.
- Peters, K. & Castenmiller, P. (2019). *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op <https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/omdecontroledoorderaad.pdf>.
- Richards, J. (1982). Politics in Small Independent Communities. Conflict or Consensus?, *Commonwealth and Comparative Politics* 20 (2): 155-171.
- Schaap, L. (2019). *Lokaal bestuur*. Convoy.
- Smitshuis, J., Van Wersch, H. & Van den Berg, J. (2019). *Van Campagne naar Compromis. Collegevorming in Nederlandse Gemeenten, 2010-2018*. Boom.
- Timmermans, A. & Andeweg, R.B. (2000). Coalition Cabinets in the Netherlands: Still the Politics of Accommodation? In: W.C. Müller and K. Strøm (red.). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press.
- Van Aelst, P., & Louwse, T. (2014). Parliament without government: The Belgian parliament and the government formation processes of 2007–2011, *West European Politics* 37(3): 475-496.
- Van der Zwan, P. (2018, 7 september). Raadsenquêtes: Veel tijd en geld maar de moeite waard, *VNG Magazine* 13.
- Van Ostaaijen, J., Collignon, L. & Eski, S. (2023). Het initiatief uit handen: Waarom de grootste lokale politieke partij niet altijd in het college belandt en wat partijen daaraan kunnen doen, *Bestuurswetenschappen* 77(1): 55-74.
- Van Kalken, L., Boogaard, G., Van der Steen, M. & Scherpenisse, W. (2021). *Een Routekaart voor raadsakkoorden*. Mimeo: Erasmus University Rotterdam.
- Van Kalken, L. (2022a). *Meer (of minder) van hetzelfde of democratische vernieuwing van binnenuit? Een verkennende analyse van de werking van raadsakkoorden in gemeenten in de periode 2014-2022*. Mimeo: Erasmus University Rotterdam.
- Van Kalken, L. (2022b). *De Samenwerkingsagenda '18-'22. Wat maakte meedoen mogelijk?* Rapportage voor de Gemeente Kaag en Braassem.
- Veenendaal, W.P. (2013). Size and Personalistic Politics: Characteristics of Political Competition in Four Microstates, *The Round Table* 102(3): 245-257.

- Veenendaal, W.P. (2015). Democracy in microstates: why smallness does not produce a democratic political system, *Democratization* 22(1): 92-112.
- Veenendaal, W.P. (2017). Iedereen kent iedereen. De invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland, *Beleid en Maatschappij* 44(4): 259-281.
- Vis, B., & Van Kersbergen, K. (2013). Towards an open functional approach to welfare state change: Pressures, ideas, and blame avoidance, *Public Administration* 91(4): 840-854.
- Vis, B. (2016). Taking stock of the comparative literature on the role of blame avoidance strategies in social policy reform, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18(2): 122-137.
- Voermans, W.J.M., Boogaard, G. & Uzman, J. (2014). *Samen Leiden Geëvalueerd*. Rapportage voor de Rekenkamer Leiden.
- Vos, T.J. (2021). *Power or Ideology? What structures legislative voting behavior in Dutch municipal councils, ideology or coalition-opposition dynamics?* Masterscriptie Universiteit Leiden
- Vos, T.J. & Otjes, S. (2023). *Het gebruik van instrumenten door gemeenteraden, tussenrapportage voor het ministerie van BZK*, Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden.
- Vos, T.J., Otjes, S., van Kalken, L. & Boogaard (2022). *No opposition, no coalition. The effect of council-wide agreements on legislative voting behaviour in Dutch municipalities*. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2022 en ECPR General Conference 2022.

6. Bijlage 1: Beschrijvende statistiek per gemeenten

Gemeente	Periode	% Unaniem	% Voor	Phi-score	Gemeente	Periode	Unaniem	% Voor	Phi-score
's Gravenhage	2018-2019	14,68%	55,46%	0,33	Dongen	2021-2022	61,97%	88,34%	0,19
's Gravenhage	2019-2022	13,89%	59,65%	0,37	Dordrecht	2018-2022	47,95%	80,81%	0,18
's-Hertogenbosch	2018-2022	33,87%	67,41%	0,26	Drechterland	2018-2022	59,49%	82,23%	0,24
Aalsmeer	2018-2022	82,88%	94,71%	0,06	Drimmelen	2018-2022	71,68%	86,95%	0,12
Alblasserdam	2018-2021	80,72%	95,80%	0,05	Enkhuizen	2018-2022	64,36%	89,54%	n.v.t.
Alblasserdam	2018-2022	73,81%	89,98%	0,09	Epe	2021-2022	42,65%	77,48%	0,15
Alkmaar	2018-2021	54,34%	82,55%	0,17	Ermelo	2018-2022	70,00%	86,69%	0,21
Alkmaar	2021-2022	46,61%	79,35%	0,20	Etten-Leur	2018-2022	50,00%	87,77%	0,18
Ameland	2018-2022	80,59%	93,53%	0,04	Geertruidenberg	2018-2020	56,46%	81,52%	0,21
Amsterdam	2018-2022	26,65%	64,16%	0,27	Geertruidenberg	2020-2022	48,11%	76,11%	0,20
Arnhem	2018-2019	23,33%	65,96%	0,27	Geldermalsen	2018-2022	92,59%	98,34%	n.v.t.
Baarn	2018-2022	55,02%	84,40%	0,18	Goeree-Overflakkee	2018-2022	67,80%	88,48%	0,12
Barendrecht	2018-2022	48,99%	78,26%	0,26	Goes	2018-2022	52,59%	81,07%	0,19
Berg en Dal	2018-2022	49,50%	81,37%	0,18	Halderberge	2018-2022	63,50%	83,91%	0,18
Best	2018-2022	58,90%	85,17%	0,14	Hardenberg	2018-2022	72,85%	93,67%	0,11
Beverwijk	2018-2022	70,92%	90,46%	0,15	Hellevoetsluis	2018-2022	75,35%	92,13%	0,10
Borger-Odoorn	2018-2022	63,23%	85,57%	0,15	Helmond	2018-2022	70,16%	90,83%	0,10
Boxtel	2018-2022	60,08%	84,90%	0,22	Hengelo	2018-2022	50,18%	75,95%	0,16
Brielle	2018-2022	80,64%	91,87%	0,11	Het Hogeland	2019-2022	80,63%	94,35%	0,07
Bunschoten	2019-2022	73,28%	88,64%	0,19	Hilvarenbeek	2018-2022	60,14%	81,75%	0,16
Castricum	2018-2022	50,00%	84,32%	0,13	Hoeksche Waard	2018-2022	60,81%	90,68%	0,13
Cromstrijen	2018-2022	86,15%	93,31%	n.v.t.	Hoogeveen	2018-2020	47,40%	71,34%	0,27
De Bilt	2018-2021	4,29%	41,65%	0,41	Hoogeveen	2020-2022	54,74%	83,06%	n.v.t.
De Bilt	2021-2022	17,75%	53,64%	0,21	Horst aan de Maas	2018-2022	48,98%	79,34%	0,30
De Ronde Venen	2018-2019	50,6%	78,39%	0,20	Houten	2018-2022	47,05%	75,69%	0,22
De Ronde Venen	2019-2022	26,69%	67,71%	0,29	Hulst	2018-2022	75,49%	91,19%	0,11
De Wolden	2018-2022	68,55%	87,96%	0,16	IJsselstein	2018-2022	21,01%	59,49%	0,39
Delft	2018-2022	20,00%	59,78%	0,39	Kampen	2018-2022	63,90%	88,51%	0,10
Deventer	2018-2022	51,41%	84,93%	0,16	Kapelle	2018-2022	66,51%	89,98%	0,12
Doesburg	2018-2022	65,75%	83,86%	0,18	Katwijk	2018-2022	33,33%	64,73%	0,18
Dongen	2018-2021	62,40%	84,78%	0,27	Krimpen a/d IJssel	2018-2020	54,94%	81,96%	0,22
Krimpen a/d IJssel	2020-2022	50,50%	80,77%	0,27	Schouwen-Duiveland	2018-2022	65,29%	89,81%	0,14
Landgraaf	2018-2022	76,79%	91,28%	0,08	Sint-Michielsgestel	2018-2022	61,31%	81,45%	0,25
Leiden	2018-2022	29,45%	65,91%	0,28	Sittard-Geleen	2018-2019	40,19%	73,61%	0,31
Lisse	2018-2022	82,54%	92,57%	0,08	Sittard-Geleen	2020-2021	44,23%	80,16%	0,16
Lopik	2018-2022	64,64%	87,17%	0,15	Sluis	2018-2022	68,28%	89,65%	0,17
Maasdriel	2018-2022	74,63%	90,05%	0,08	Smallingerland	2018-2020	50,00%	84,99%	0,22
Maassluis	2018-2022	67,36%	91,99%	0,10	Smallingerland	2020-2022	57,58%	78,36%	n.v.t.
Medemblik	2018-2022	36,15%	73,44%	0,22	Son en Breugel	2018-2022	66,44%	87,44%	0,08
Middelburg	2018-2022	34,28%	74,00%	0,27	Stede Broec	2018-2022	69,87%	89,77%	0,11
Neder-Betuwe	2018-2022	81,05%	94,77%	0,07	Súdwest-Fryslân	2018-2019	63,39%	86,64%	0,12
Nieuwkoop	2018-2022	59,08%	86,42%	0,19	Súdwest-Fryslân	2020-2022	57,69%	84,88%	0,15
Nissewaard	2018-2022	71,82%	90,90%	0,09	Terneuzen	2018-2022	51,93%	84,09%	0,16
Noord-Beveland	2018-2022	58,42%	83,91%	0,14	Terschelling	2018-2022	72,98%	90,43%	0,12
Nuenen e.o.	2018-2022	55,62%	83,70%	0,17	Tilburg	2018-2022	31,73%	72,04%	0,28
Nunspeet	2018-2022	86,88%	95,94%	0,07	Uitgeest	2018-2022	69,41%	88,75%	0,08
Oegstgeest	2018-2020	56,70%	81,09%	0,21	Veendam	2018-2022	79,20%	92,09%	0,07
Oegstgeest	2020-2022	23,57%	65,70%	0,31	Veenendaal	2018-2022	41,27%	73,88%	0,25
Oisterwijk	2018-2021	49,76%	78,81%	0,18	Veere	2018-2020	63,96%	82,55%	0,21
Oldenzaal	2018-2022	66,38%	86,87%	0,12	Veere	2020-2022	63,01%	86,31%	0,26
Ommen	2018-2022	66,12%	87,98%	0,18	Venray	2018-2021	61,82%	85,69%	0,14
Pekela	2018-2022	78,24%	94,36%	0,07	Venray	2021-2022	82,43%	93,95%	0,05
Pijnacker-Nootdorp	2018-2022	50,16%	81,88%	0,16	Vlaardingenvlaarding	2018-2018	41,57%	76,99%	0,22
Purmerend	2018-2022	49,64%	82,57%	0,19	Vlaardingenvlaarding	2019-2022	25,45%	72,02%	0,28
Putten	2018-2022	71,87%	88,76%	0,16	Vlieland	2018-2022	77,32%	89,64%	0,15
Raalte	2018-2022	61,67%	82,70%	0,10	Vlissingen	2018-2022	44,59%	77,12%	0,28
Reimerswaal	2018-2022	77,41%	92,89%	0,07	Voerendaal	2018-2022	54,65%	82,71%	0,26
Rhenen	2018-2022	41,35%	77,09%	0,18	Voorst	2018-2022	52,47%	77,98%	0,26
Rotterdam	2018-2022	12,96%	59,92%	0,44	Waalwijk	2018-2022	43,62%	81,62%	0,30
Rucphen	2018-2022	81,08%	91,29%	0,12	Waddinxveen	2018-2020	51,01%	87,17%	0,18
Schagen	2018-2022	42,39%	79,14%	0,18	Waddinxveen	2020-2022	57,04%	88,48%	0,11
Schiedam	2018-2021	41,05%	74,61%	0,21	Weesp	2018-2022	56,10%	83,42%	0,19
Schiedam	2021-2022	47,87%	84,65%	0,15	West Maas en Waal	2018-2022	75,27%	91,11%	0,07
Westvoorne	2018-2022	75,27%	91,11%	0,07	Zeist	2018-2022	58,70%	86,68%	0,17
Wierden	2018-2022	79,64%	92,24%	0,12	Zuidplas	2018-2022	59,02%	80,99%	0,22
Wijdmeren	2018-2022	53,92%	79,82%	0,20	Zundert	2018-2022	63,13%	82,47%	n.v.t.
Zaanstad	2018-2019	24,87%	66,66%	0,30	Zwartewaterland	2018-2020	76,07%	93,58%	0,09
Zaanstad	2019-2022	17,27%	63,83%	0,33	Zwartewaterland	2020-2022	85,00%	94,64%	0,11
Zaltbommel	2018-2022	67,44%	86,47%	0,17	Zwijndrecht	2018-2022	80,86%	94,31%	n.v.t.
Zandvoort	2018-2020	60,70%	89,14%	0,10					
Zandvoort	2020-2021	45,83%	80,80%	0,33					
Zandvoort	2021-2022	59,46%	83,50%	0,23					

7. Bijlage 2: Regressieanalyses

Tabel A1: Regressies

	Percentage unanieme stemmingen		Louwerse's Phi	
	Alle stemmingen		Alle stemmingen	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
(Intercept)	0,97*** (0,09)	0,87*** (0,08)	0,04 (0,05)	0,08* (0,04)
<i>Minimum-winning coalitie</i>	-0,07* (0,03)	-0,03 (0,02)	0,03* (0,01)	0,01 (0,01)
Minderheidscollege	0,01 (0,06)	0,03 (0,05)	-0,06* (0,04)	-0,06* (0,03)
Raadsakkoord	0,02 (0,03)	0,02 (0,03)	-0,02 (0,02)	-0,02 (0,02)
Grootste partij in coalitie	0,03 (0,04)	0,03 (0,03)	-0,03 (0,02)	-0,03 (0,02)
Gemeentegrootte (* 10.000)	-0,01*** (0,00)	0,00 (0,00)	0,00*** (0,00)	-0,00 (0,00)
Netto schuldquote (* 100)	-0,06 (0,04)	-0,08* (0,03)	0,02 (0,02)	0,00* (0,00)
Belastingcapaciteit (* 100)	-0,31*** (0,08)	-0,14* (0,07)	0,12** (0,04)	0,00 (0,00)
Gemiddeld aantal stemmingen per agendapunt		-0,20*** (0,03)		0,08*** (0,02)
R ²	0,38	0,57	0,31	0,46
Adj. R ²	0,35	0,54	0,27	0,42
N	128	128	120	120

*** $p < 0,001$; ** $p < 0,01$; * $p < 0,10$

8. Bijlage 3: Overzicht van geïnterviewden

Gemeente	Datum interview
Lisse	
Gemeenteraadslid CDA	20 september 2023
Gemeenteraadslid D66	20 september 2023
Gemeenteraadslid Nieuw Lisse	20 september 2023
Pijnacker-Nootdorp	
Gemeenteraadslid CDA	22 september 2023
Gemeenteraadslid Eerlijk Alternatief	22 september 2023
Gemeenteraadslid D66	29 september 2023
Wijdemeren	
Gemeenteraadslid CDA	21 september 2023
Gemeenteraadslid D66	25 september 2023
Gemeenteraadslid Dorpsbelangen	25 september 2023