

# Het initiatief uit handen

## Waarom de grootste lokale politieke partij niet altijd in het college belandt en wat partijen daaraan kunnen doen

Julien van Ostaaijen, Liesbeth Collignon & Sharise Eski

*Elke vier jaar zijn er na de gemeenteraadsverkiezing gemiddeld twintig lokale partijen (en tien lokale afdelingen) die in hun gemeente de grootste worden, maar niet in de coalitie belanden. In dit onderzoek, waarin we op zoek gingen naar de belangrijkste redenen daarvoor, bleken inhoudelijke verschillen tussen partijen en een gebrek aan ervaring daarvoor slechts een beperkte verklaring. In vrijwel alle gevallen waarin de grootste lokale partij niet meedoet, liggen (verstoorde) politieke en persoonlijke verhoudingen tussen partijen daaraan als belangrijkste reden ten grondslag. Denk bijvoorbeeld aan wethouders die niet goed samenwerken, onenigheid over bepaalde dossiers of partijen of personen in de raad die door hun politieke stijl bij andere partijen en politici afkeer oproepen. Deze nadruk op het belang van politieke en persoonlijke verhoudingen leidt tot enkele belangrijke lessen voor politieke partijen die in de toekomst willen voorkomen voortijdig buitenspel te staan bij het vormen van een lokale coalitie. Deze zijn samen te vatten als proactief investeren in relaties met andere partijen, het niet onderschatten van het belang van verhoudingen, het waken voor hoogmoed en alert zijn in de onderhandelingen.*

*De relevantie voor practitioners is (a) dat het artikel (leden van) politieke partijen inzicht biedt in waarom ze, als ze de grootste partij worden, toch de coalitieonderhandelingen kunnen verliezen, (b) dat het (leden van) politieke partijen inzicht biedt in het buitensluiten van politieke partijen en (c) dat het aanbevelingen bevat voor (leden van) politieke partijen die de kans op het meedoen aan een coalitie willen vergroten.*

### 1 Inleiding en onderzoeksvragen

De afgelopen jaren zijn er enkele spraakmakende casussen geweest van lokale partijen die ondanks dat ze de grootste partij werden, toch niet in de coalitie belanden. In 2022 geldt dat onder andere voor Hart voor Den Haag, de partij van Richard de Mos. Vier jaar eerder onder andere voor Leefbaar Rotterdam en de Lijst Smolders Tilburg. Dat de grootste partij niet in de coalitie komt, is echter niet beperkt tot lokale partijen in grote gemeenten. In de periode 2002-2018 zijn er gemiddeld twintig lokale partijen en tien lokale afdelingen van landelijke partijen die in hun gemeente de grootste worden, doorgaans het initiatief voor coalitievorming hebben, maar niet in de coalitie belanden (Kempers & Otjes, 2021).<sup>1</sup> Hoe komt dat?

1 Op het moment dat dit artikel is gepubliceerd, waren de cijfers van 2022 nog niet bekend.

Kiezen ze daar zelf voor? Zijn deze partijen slachtoffer van een vooropgezet plan? Welke reden is voor hun niet meedoen te geven? En speelt het daarbij nog een rol dat het lokale partijen zijn?

In dit onderzoek verkennen we of partijen worden buitengesloten van coalitievorming. Daarmee bedoelen we dat partijen niet mee mogen doen aan de coalitieonderhandeling en/of niet worden uitgenodigd voor onderhandelingen. We richten ons daarbij op de grootste partijen in gemeenten. Vanuit de veronderstelling dat de grootste partij doorgaans het initiatief neemt of krijgt voor onderhandelingen, gaan we na wat er is gebeurd in die gemeenten waar de grootste partij er niet in is geslaagd of niet de kans heeft gekregen om een coalitie te vormen. In het bijzonder kijken we naar lokale partijen. Doen de grootste lokale partijen vaker niet mee aan coalities dan niet-lokale partijen en worden zij buitengesloten? We gaan in dit onderzoek vervolgens in op de redenen waarom partijen niet meedoen. Ten slotte formuleren we aanbevelingen over wat de (lokale) partijen zelf kunnen doen om de kans op deelname aan een coalitie te vergroten.

Dit alles leidt tot de volgende centrale onderzoeksvragen: Worden lokale partijen als ze de grootste worden vaker dan niet-lokale partijen buitengesloten van een lokale coalitie of coalitieonderhandelingen? En zo ja, wat is daarvan de reden en hoe kan dat worden voorkomen?<sup>2</sup>

Om deze vragen te beantwoorden formuleren we de volgende deelvragen:

- Hoe verlopen coalitieformaties op lokaal niveau en wat zijn mogelijke redenen dat de grootste politieke partij niet aan een coalitie meedoet?
- Hoe vaak komt het op lokaal niveau in Nederland voor dat de grootste partij niet meedoet aan de coalitie?
- In hoeverre worden lokale politieke partijen op lokaal niveau buitengesloten van coalitieonderhandelingen?
- Wat zijn de belangrijkste redenen dat de grootste lokale politieke partijen niet in de coalitie zitten?
- Tot welke aanbevelingen leidt dit onderzoek voor partijen die willen voorkomen dat ze bij coalitieonderhandelingen worden buitengesloten?

## 2 Methodes

Het onderzoek beslaat vier fasen, te beginnen met literatuuronderzoek. We hebben in wetenschappelijke publicaties, onderzoeksrapporten en journalistieke artikelen uitgezocht wat bekend is over lokale coalitievorming in het algemeen en het buitensluiten van partijen in het bijzonder. We hebben vervolgens een aantal mogelijke factoren in beeld gebracht die van invloed zouden kunnen zijn op het niet meedoen aan een coalitie of de coalitieonderhandelingen.

In de tweede fase is in kaart gebracht hoe vaak het in Nederland op lokaal niveau voorkomt dat de grootste partij niet meedoet aan de coalitie. Voor de jaren 2002-

2 Dit onderzoek is een bewerking van: Van Ostaaijen e.a., 2021.

2014 hebben we daarvoor dankbaar gebruik kunnen maken van het databestand van Henk Bouwmans / De Colleague. Voor wat betreft de verkiezingen 2018 is een eigen databestand aangemaakt met daarin een overzicht van alle gemeenten in Nederland (ten tijde van de verkiezing). We hebben daarbij uitgezocht wat daar de partij was met in absolute aantallen de meeste stemmen – vanaf nu: grootste partij –, of deze voor 2018 in de coalitie of oppositie zat, of deze een lokale partij was, of deze een nieuwe of reeds bestaande partij was, of deze ook de grootste was in 2014 (en zo niet, welke partij dan wel) en of deze stemmen verloren of juist gewonnen had ten opzichte van 2014 (in procentpunten). Vervolgens is per gemeente bekeken welke politieke partijen deelnamen aan de coalitie voorafgaand aan de verkiezingen, of deze coalitie opnieuw voldoende zetels won voor een meerderheid, of er een externe (in)formateur is ingeschakeld en of de grootste partij uiteindelijk wel of niet in het college belandde. Tot slot werden er algemene gegevens van de gemeenten verzameld, zoals inwonersaantal en de provincie waarvan de gemeente deel uitmaakt.

In de derde fase hebben we ons verder verdiept in de situatie in 2018. We hebben met name gefocust op de dertig gemeenten waar de grootste partij niet in het college kwam.<sup>3</sup> In krantenberichten, geraadpleegd via Nexis Uni, en (openbare) berichtgeving vanuit de politieke partijen en van betrokkenen (zoals informateurs) zijn we op zoek gegaan naar de redenen daarvoor. Hiervoor hebben we in het bijzonder aandacht voor: politieke verhoudingen tussen de partijen, persoonlijke verhoudingen tussen de partijen en (prominente) partijleden, de achtergrond van de partijleider(s), inhoudelijke verschillen tussen de partijen, electorale resultaten vier jaar eerder, aanwezigheid van een (externe) informateur die het coalitieproces begeleidde, en geuite kritiek op het coalitieproces.

Als laatste stap hebben we door middel van interviews enkele casussen verder uitgediept. We selecteerden casussen waarvan we door het deskresearch vermoedden dat de partij mogelijk al vroeg in het proces is buitengesloten en/of waarvan de redenen van het niet meedoen aan de coalitie onduidelijk zijn. We hebben ons vervolgens eerst en vooral gericht op ‘objectieve’ gesprekspartners zoals griffiers, die iets over de onderhandelingen konden en wilden zeggen. Daarnaast hebben we gesproken met de politieke leiders of betrokkenen van enkele van de grote partijen. In totaal is met twaalf personen een online interview afgenomen. Daarnaast is voorafgaand aan het onderzoek een online groepsgesprek gehouden met betrokkenen van de grootste lokale partijen die niet aan de coalitie in hun gemeente hebben meegedaan. In dit gesprek hebben we redenen voor het niet meedoen aan een lokale coalitie verkend.

3 Het betreft hier de eerste collegevorming, direct na de verkiezingen. In enkele gevallen is de partij na de val van dat college in tweede instantie wel in het college gekomen.

### 3 Coalitievorming op lokaal niveau

Voor het vormen van lokale coalities bestaan weinig formele regels. Hoe colleges tot stand komen, heeft meer te maken met in de praktijk ontwikkelde gebruiken dan een wettelijk vastgesteld stappenplan. Hierna volgt een overzicht uit de literatuur over respectievelijk het proces en de redenen voor het niet mee (laten) doen van politieke partijen aan een coalitie(onderhandeling).

#### 3.1 *Het proces van lokale coalitievorming*

Voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen zijn veel politieke partijen op lokaal niveau druk bezig met allerlei campagne-activiteiten (Wagenaar & Van Ostaaijen, 2018; Wagenaar e.a., 2018; Van Ostaaijen, 2014). Op de dag van de verkiezingen stopt dat abrupt. Partijen dienen dan de omslag te maken van het benadrukken van verschillen naar het zoeken van samenwerking. Voor het proces om tot een nieuwe coalitie te komen bestaan nauwelijks formele regels. Het is mede daarom dat in veel gemeenten voor de verkiezingen afspraken worden gemaakt over hoe dat coalitieproces er na de verkiezingen uit zou moeten zien. Dat kan dan gaan over hoe en door wie een al dan niet externe informateur wordt benoemd en of er een duidingsdebat gehouden moet worden, oftewel een ‘openbare raadsvergadering waarin de partijen aangeven hoe het volgens hen verder moet’ (Smithuis e.a., 2019: 16). Een dergelijke bijeenkomst vormt een moment van bezinning en elke in de raad verkozen partij kan er alvast een inhoudelijk statement maken. Na een eventueel duidingsdebat gaan partijen aan de slag met de (in)formatie. Hierin zijn doorgaans twee processtappen te onderscheiden: de informatie(fase) en de formatie(fase).

- *De informatiefase*

Tijdens de informatiefase staat de vraag centraal welke partijen met elkaar zouden kunnen samenwerken in een coalitie, bij voorkeur gebaseerd op een meerderheid in de gemeenteraad. Dat proces wordt doorgaans geleid door een informateur die met alle partijen gaat praten en een verslag maakt over welke coalitie volgens hem of haar de meeste kans van slagen heeft. In een aantal gemeenten worden voor de verkiezingen afspraken gemaakt over hoe en door wie een informateur wordt aangesteld. In veel gevallen mag de partij die de meeste stemmen behaalde, die keuze maken. In gemeenten waar daarover geen afspraken gemaakt zijn, geldt meestal de ongeschreven regel dat na de verkiezing de grootste partij het initiatief neemt in de informatie en dus ook de informateur kiest. Het is dan niet ongebruikelijk dat de lijsttrekker van de grootste partij zelf de informateur is. Toch lijkt de inzet van een externe informateur te groeien. In 2014 maakte 40% van de gemeenten daarvan gebruik. Een externe informateur is een informateur die op het moment van het (in)formateurschap geen officiële politieke of ambtelijke functie heeft in de betreffende gemeente. De informateur spreekt meestal met alle partijen, doorgaans eerst apart en eventueel later ook gezamenlijk met (groepen van) partijen. De informateur verkent door middel van die gesprekken welke partijen met elkaar kunnen samenwerken en brengt daarover doorgaans een verslag en een rapport uit dat in

de gemeenteraad wordt gepresenteerd en besproken (voor meer over het functioneren van lokale externe informateurs: Winkelmolen & Van Ostaaijen, 2020).

- *Coalitietheorie*

Wat voor mogelijkheden zijn er nu om de in de meeste gemeenten nog steeds meest gangbare vorm van coalitie, een meerderheidscoalitie, te vormen? In de wetenschappelijke literatuur ontleen we de volgende varianten: *minimal winning*, *minimal number*, *minimal weight* en *minimal distance* (Hooghe & Deschouwer, 2018; Tops, 1990). De *minimal winning coalition* houdt in dat je geen ‘overbodige’ partners toevoegt aan de gewenste coalitie, waarmee je later de macht zou moeten delen. Bij de *minimal number coalition* is niet zozeer van belang of er eventuele ‘overbodige’ partijen bij komen, maar gaat het om het aantal partijen in de coalitie. Partijen zouden het aantal spelers zo klein mogelijk willen houden en elke partij zo groot mogelijk van omvang. Bij de *minimal weight coalition* wordt er niet per se gestreefd naar zo min mogelijk (grote) partijen, maar moet de coalitie leiden tot een zo klein mogelijke meerderheid; een slanke coalitie. Met de beoogde coalitie probeer je de 50% zo min mogelijk te overschrijden. De *minimal distance coalition* ten slotte draait om de inhoud. De partij gaat na in hoeverre andere partijen ideologisch dicht bij of juist verder weg staan van de eigen partij.

- *De formatiefase*

Als duidelijk is welke politieke partijen met elkaar de coalitie vormen, komen tijdens de formatiefase de meer inhoudelijke afspraken aan de orde. De betrokken partijen stellen een programma op, het aantal wethouders per partij wordt bepaald en de portefeuilles worden verdeeld (Denters & Schaap in Winkelmolen & Van Ostaaijen, 2020; Kennispunt Lokale Politieke Partijen, 2021). Een interne of externe formateur begeleidt dat proces, bereidt de overleggen voor en leidt deze doorgaans ook zelf. In deze fase is het de bedoeling dat de betrokken partijen met elkaar tot afspraken komen voor de aankomende collegeperiode en dat er een inhoudelijk programma tot stand komt. Steeds vaker wordt in de formatiefase ook een externe consultatie gehouden; burgers, organisaties, vertegenwoordigers vanuit beleids-terreinen en/ of het bedrijfsleven worden geraadpleegd en betrokken bij de agenda (Smithuis e.a., 2019). De opbrengst van deze fase is een concept-coalitieakkoord dat in de gemeenteraad gepresenteerd en vastgesteld wordt. Eventueel stellen de collegeleden na het aantreden van de wethouders ook nog een collegeakkoord op. Dat is doorgaans een document waarin specifieker dan in het coalitieakkoord staat wat het college de komende vier jaar gaat doen om invulling te geven aan het coalitieakkoord. In sommige gemeenten kiest men enkel voor een coalitieakkoord, dat ook onder een andere naam bekend kan staan, bijvoorbeeld een ‘samenwerkingsakkoord’.

- *Het raadsakkoord als alternatief*

In de meeste gemeenten wordt een meerderheidscoalitie geformeerd. Dat betekent dat een deel van de partijen niet in de coalitie, maar in de oppositie terecht komt. De coalitie presenteert een coalitieakkoord met de plannen voor de komende vier jaar. De oppositie is daar doorgaans niet bij betrokken geweest. In sommige ge-

meenten vindt men dat een gemis en dat verklaart deels de opmars van het zogenaamde raadsakkoord. Een raadsakkoord bestaat uit de agenda/plannen van de hele gemeenteraad, dus van alle partijen en niet een selectie daarvan. Met een raadsakkoord proberen de initiatiefnemers doorgaans voorbij het coalitie-oppositiedenken te komen. Er is immers formeel geen oppositie als alle partijen (op hoofdlijnen) akkoord zijn met de bestuurlijke agenda voor de komende vier jaar. Een aanleiding van een dergelijk raadsbreed raadsakkoord kan zijn dat er in het verleden conflicten zijn geweest tussen raad en college. Andersom kan het ook zijn dat er juist een brede instemming over de te varen koers wordt ervaren door het grootste deel van de in de raad zittende partijen (Smithuis e.a., 2019). Er zijn voordelen en nadelen aan een raadsakkoord. De een vindt het een goede manier om kleine politieke meningsverschillen en ‘gedoe’ tussen raad en college achter zich te laten, de ander waarschuwt dat het geen goed idee is om ‘het politieke’ en daarmee ook de scherpte uit de gemeentepolitiek te halen (zie onder meer Smithuis e.a., 2019; Van Kalken e.a., 2021; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020).

### 3.2 Redenen voor niet meedoen en buitensluiten

Ondanks afspraken voorafgaand aan de verkiezingen en ondanks de informele regel dat de grootste partij het initiatief tot (in)formatie krijgt, kan het zijn dat een (in)formatie anders loopt dan bepaalde partijen vooraf dachten of hadden afgesproken. Het staat alle partijen immers vrij om een andere aanpak te kiezen en bijvoorbeeld voorafgaand aan de verkiezingen al een voorzetje te nemen, elkaar op te zoeken, een ‘blok’ te vormen of al te onderhandelen op inhoud. Partijen kunnen andere partijen zelfs uitsluiten van samenwerking. Een voorbeeld daarvan is de informatie in Breda in 2014. Achter de rug van de informateur, die met alle partijen gesprekken voerde, werd door enkele partijen aan een coalitie gewerkt waar de twee grootste partijen, VVD en D66, geen deel van zouden uitmaken (Breda Vandaag, 2014). In veel gevallen blijft het echter lastig om goed te beoordelen of en wanneer er sprake is van buitensluiten van een partij door één of meer andere partijen. In dit onderzoek verstaan we onder ‘buitengesloten’ dat één of meer partijen niet mee mogen doen aan de coalitieonderhandeling en/of niet worden uitgenodigd voor onderhandelingen. We onderscheiden voor het niet meedoen van partijen aan de coalitie(onderhandeling) in het algemeen en het buitensluiten in het bijzonder enkele mogelijke redenen: gebrek aan ervaring, inhoudelijke verschillen, en politieke en persoonlijke verhoudingen. Deze lichten we hieronder verder toe en vatten we vervolgens samen in tabel 1.

#### – *Gebrek aan ervaring*

In de lokale politiek verschijnen elke nieuwe verkiezing weer veel nieuwkomers; van op- en afsplitsingen van andere partijen tot geheel nieuw opgerichte partijen. Deze nieuwe partijen zijn grotendeels lokale partijen. Uit onderzoek over de lokale verkiezingen van 2002 en 2006 blijkt dat nieuwe partijen vaak niet meteen in het college komen (Euser, 2009; Van Ostaaijen, 2014). Onbekend maakt onbemind, en een gebrek aan politieke of bestuurlijke ervaring maakt nieuwkomers wellicht tot een minder aantrekkelijke coalitiepartner.

- *Inhoudelijke verschillen*  
 Hoewel ideologie in de lokale politiek minder van belang lijkt (Boogers, 2010; Wagenaar & Van Ostaaijen, 2018), is het niet zo dat grondbeginselen en programma's per definitie met elkaar stroken. Ook tussen verschillende lokale partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen zijn er verschillen in standpunten en posities (zie onder meer Otjes, 2021; Van Ostaaijen, 2019). Het is dus voorstelbaar dat specifieke standpunten van de ene partij voor de ander een reden zijn om niet samen te werken. Met name standpunten over 'grote' of gevoelige lokale onderwerpen, zoals een gemeentelijke herindeling of het sluiten van een voorziening zoals een zwembad of bibliotheek, willen lokaal nog weleens tot verhitte discussies en een tweedeling in de politiek leiden (Van Ostaaijen e.a., 2020).
- *Politieke en persoonlijke verhoudingen*  
 Partijen kunnen ook botsen op basis van stijl of door verhoudingen tussen politici. Mogelijk zijn er in het verleden slechte ervaringen met bepaalde partijen of personen opgedaan of is er sprake geweest van conflicten waardoor een vertrouwensbasis ontbreekt en bepaalde personen niet met elkaar in een coalitie willen (Bolkestein & Fennema, 2018; Smithuis e.a., 2019). Wat de achterliggende reden ook is, als verhoudingen verstoord zijn, kan dit een reden zijn om een bepaalde partij van een te vormen coalitie uit te sluiten. Veel leiders van de succesvolste nieuwe partijen zijn bovendien eerder actief geweest bij een lokale afdeling van een landelijke partij. Daar zit dus mogelijk oud zeer dat door kan werken in de coalitievorming (Van Ostaaijen e.a., 2020). Ook het hanteren van een antipolitieke of populistische houding (Otjes, 2018; Otjes, 2021) zou door andere partijen als reden kunnen worden gebruikt voor buitensluiten.

**Tabel 1** *Redenen voor het niet meedoen en/of buitensluiten van politieke partijen*

<b>Reden voor uitsluiting</b>	<b>Argumenten</b>
<b>Gebrek aan ervaring</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Samenwerking met een partij met gebrek aan politieke of bestuurlijke ervaring betekent (meer) investeren in leren samenwerken.</li> <li>– Onbekend maakt onbemind.</li> </ul>
<b>Inhoudelijke verschillen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Samenwerking met een inhoudelijk te afwijkende partij betekent (meer) risico op (te) veel compromissen.</li> <li>– (De verwachting dat) grote inhoudelijke verschillen sneller leiden tot een coalitiebreuk.</li> </ul>
<b>Persoonlijke en/of politieke verhoudingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Samenwerking met een (ogenschijnlijk) onbetrouwbare coalitiepartner betekent (meer) risico op een (vroegtijdige) val van de coalitie.</li> <li>– Te grote verschillen in stijl of cultuur.</li> <li>– Een antipolitieke en/of populistische houding.</li> </ul>

## 4 Historisch overzicht niet meedoen grootste partij

In deze paragraaf laten we zien hoe vaak het voorkomt dat de grootste partij in Nederland niet aan de coalitie meedoet en wat vervolgens de kenmerken van die partij of gemeente zijn.

### 4.1 Gemeenten met de grootste partij in oppositie 2002-2018

Als we kijken naar de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in de afgelopen decennia, de verkiezingen in maart 2002, 2006, 2010, 2014 en 2018, dan blijkt dat minimaal in twintig gemeenten (2006) en maximaal in 38 (2014) de grootste partij niet meedoet aan de coalitie die direct na de verkiezingen gevormd wordt. Voor lokale partijen gaat het om een minimum van 12 (2006) en een maximum van 25 (2010). In tabel 2 is dat verder opgesplitst, waarbij we alle partijen zonder een 'landelijke' naam bestempelen als lokale partij. In de bijlage staan alle partijen met naam genoemd.

**Tabel 2** *Aantal keren dat verschillende partijen als grootste partij in hun gemeente niet meededen aan de (eerste) coalitie*

	2002	2006	2010	2014	2018	Totaal
<b>Totaal aantal partijen</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>36</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>151</b>
<b>Lokale partijen</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>97</b>
<b>Landelijke partijen</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>54</b>
CDA	8	2	7	2	9	26
VVD	1	1		2		3
SGP		2	1	2	1	6
PvdA		2	1	1		4
SP		1	1	4	2	8
PVV			1	1		2
D66				1		1
ChristenUnie				1		1

De grootste lokale partijen deden de afgelopen decennia vaker niet mee aan de coalitie dan de grootste lokale afdelingen van een landelijke partij (97 tegenover 54 keer). Daarbij moet wel worden gezegd dat er op lokaal niveau ongeveer twee keer zoveel lokale afdelingen van landelijke partijen actief zijn dan lokale partijen (Van Ostaaijen, 2014). Ook als we, voor 2018, het aantal grootste partijen afzetten tegen het aantal gemeenten waar een lokale of landelijke partij de grootste is, zijn de verschillen kleiner dan op het eerste gezicht lijkt. In 11% van de gemeenten waar een lokale partij de grootste werd, komt die partij niet in de coalitie. Voor landelijke partijen is dat 7%. Verder inzoomen op de cijfers laat zien dat het vooral het CDA is dat als grootste partij niet aan de coalitie meedoet. In 14% van de gemeenten waar het CDA het grootst werd, deed zij niet mee aan de (eerste) coalitie. Bij de SP

is dat zelfs 40%, maar deze partij was slechts in vijf gemeenten de grootste. Zie tabel 3.

**Tabel 3** *Aantal keren dat een bepaalde partij in haar gemeente de grootste partij is en het aantal keren dat partijen niet aan de (eerste) coalitie meededen (www.verkiezingsuitslagen.nl, cijfers 2018)*

<b>Partij</b>	<b>In hoeveel gemeenten de grootste</b>	<b>In hoeveel gemeenten niet in coalitie (absoluut aantal)</b>	<b>In hoeveel gemeenten niet in coalitie (percentage)</b>
<b>Lokale partij</b>	<b>168</b>	<b>18</b>	<b>11%</b>
<b>Landelijke partij</b>	<b>167</b>	<b>12</b>	<b>7%</b>
CDA	66	9	14%
VVD	46	0	0%
GroenLinks	13	0	0%
ChristenUnie	12	0	0%
SGP	12	1	8%
PvdA	5	0	0%
CU-SGP	5	0	0%
SP	5	2	40%
D66	3	0	0%
<b>Totaal</b>	<b>335</b>	<b>30</b>	<b>9%</b>

#### 4.2 Kenmerken en omstandigheden 2018

Wat valt nu op als we kijken naar de gemeenten waar de grootste (lokale) partijen niet aan de coalitie meedoen? Zijn er overeenkomsten tussen die gemeenten of partijen die daar mogelijk een verklaring voor bieden? We kijken daarvoor achterenvolgens naar: gemeentegrootte en locatie, aantal nieuwe partijen, verkiezingsuitslag en de samenstelling van de nieuwe coalitie.

Voor wat betreft gemeentegrootte en locatie blijkt dat 22 van de 30 gemeenten waar de grootste partij niet aan de coalitie meedeed, een kleiner inwoneraantal heeft dan het landelijk gemiddelde.<sup>4</sup> Zeventien gemeenten hebben zelfs minder dan 30.000 inwoners. De lokale partijen lijken niet veel van dat algemene beeld af te wijken, ondanks dat het in veruit de twee grootste gemeenten waar de grootste partij niet meedeed, Rotterdam en Tilburg, een lokale partij betreft. Voor wat betreft locatie liggen de meeste gemeenten waar de grootste partij niet meedeed in Gelderland (6), gevolgd door Zuid-Holland, Noord-Brabant en Noord-Holland (5) en vervolgens Limburg (3). In Gelderland zijn het met name lokale afdelingen die buiten de coalitie gehouden worden. Als we alleen kijken naar lokale partijen, levert Zuid-Holland de meeste gevallen op (5), gevolgd door Noord-Holland (4) en vervolgens Noord-Brabant, Limburg en Overijssel (2).

4 Omstreeks de verkiezingen van 2018 was het gemiddeld aantal inwoners van een Nederlandse gemeente 44.000 (2017).

Vervolgens hebben we gekeken of er onder de partijen nieuwe partijen zitten, oftewel partijen die in 2014 niet meededen aan de verkiezingen. Een gebrek aan ervaring of 'onbekend maakt onbemind' zou dan een reden kunnen zijn waarom de grootste partij niet meedoet. Het blijkt echter dat veruit de meeste partijen niet nieuw zijn. Alle twaalf lokale afdelingen en vijftien van de achttien lokale partijen deden ook in 2014 aan de verkiezingen mee. De overige drie lokale partijen deden niet mee aan de verkiezingen van 2014, althans niet onder de naam waarmee ze in 2018 meededen. Een gedetailleerdere blik leert echter dat ze niet volledig nieuw zijn. SDW in Weststellingwerf is een fusie van partijen daterend uit 2017, De Lokale Partij in Wijdmeren is in 2014 opgericht door twee raadsleden en Lokaal Helendoorn is ook een fusiepartij, ontstaan in 2017.

Voor wat betreft de verkiezingsuitslag hebben we gekeken of de grootste partijen hebben gewonnen of verloren ten opzichte van 2014. Het zou natuurlijk kunnen dat partijen in 2018 niet meedoen omdat ze – ondanks dat ze de grootste zijn – fors hebben verloren bij de verkiezing. Uit de analyse komt hier echter geen eenduidig beeld naar voren. Er zijn voorbeelden van partijen die flink hebben verloren, met name Leefbaar Rotterdam en OPA in Alkmaar (beide rond de zeven procentpunten). Daartegenover staan echter ook partijen die flink winnen, maar toch niet in de coalitie komen, zoals Echt voor Barendrecht (zestien procentpunten winst), de Beemster Polder Partij (dertien procentpunten) en de Lijst Smolders Tilburg (negen procentpunten). Als we vervolgens kijken of er partijen zijn met evenveel zetels, zien we wel een verschil tussen de landelijke en lokale partijen. In alle gemeenten waar de grootste partij die niet meedoet een landelijke partij is, is er geen andere partij met evenveel zetels. In gemeenten waar de grootste partij een lokale partij is, is dat beeld minder eenduidig. Wat verder nog opvalt, is dat twee derde van de grootste partijen die niet meedoen aan de coalitie, de verkiezing is ingegaan als coalitiepartij. Het is mogelijk dat ervaringen in het college dan een reden zijn voor de breuk na de verkiezingen. We komen hier nog op terug.

Voor wat betreft de samenstelling van de nieuwe coalitie blijkt dat in de achttien gemeenten waar de grootste lokale partij niet in de coalitie zit, in zes gemeenten wel een andere lokale partij aan de coalitie deelneemt. In nog eens drie gemeenten zijn er dat er zelfs twee. In de overige negen gemeenten bestaat de coalitie alleen uit lokale afdelingen van landelijke partijen. Soms is dat onvermijdelijk, omdat sommige gemeenten maar één lokale partij in hun gemeenteraad hebben.

Daarnaast valt op dat het CDA in veel coalities zit (14 van de 17), gevolgd door D66 en de VVD (allebei 13). En ook GroenLinks valt op met deelname in negen gemeenten. Aangezien de gemiddelde lokale partij wat rechts van het midden zit (Otjes, 2021) en veel lokale partijen zich profileren op veiligheidsbeleid (Van Ostaaijen, 2019), zouden de VVD en in mindere mate het CDA misschien in deze gemeenten met de grootste lokale partij concurreren. D66 lijkt met haar kosmopolitische insteek eerder een tegenhanger van de lokale partijen, maar ook hier geldt dat de diversiteit van lokale partijen groot is en de aandachtspunten van een lokale partij per gemeente kunnen verschillen. Als laatste hebben we nog gekeken naar de twaalf gemeenten waar een lokale afdeling van een landelijke partij de grootste was

en vervolgens niet in de coalitie kwam. Dan valt op dat in al die twaalf gemeenten uiteindelijk wel minstens één lokale partij in de coalitie zit.

## 5 Waarom de grootste partij niet altijd in het college belandt

In het literatuuronderzoek hebben we drie redenen onderscheiden waarom de grootste partij niet altijd in het college terechtkomt: gebrek aan ervaring, inhoudelijke verschillen en (verstoorde) persoonlijke en/of politieke verhoudingen. In deze paragraaf bekijken we hoe die redenen zich verhouden tot de achttien lokale partijen die als grootste partij in 2018 niet in de coalitie belandden en welke andere factoren daarbij mogelijk een rol speelden.

### 5.1 *Persoonlijke en/of politieke verhoudingen de belangrijkste reden voor niet meedoen*

In dertien van de achttien gemeenten waar de grootste partij niet aan de coalitie meedeed, blijken verstoorde persoonlijke en/of politieke verhoudingen daarvoor de belangrijkste reden. In drie gemeenten zijn dat inhoudelijke verschillen. In geen enkele gemeente was een (vermeend) gebrek aan ervaring de hoofdreden. In twee gemeenten bleek een indeling in een van de drie categorieën lastiger. Dat geldt voor Alkmaar, waar een conflict over het aantal wethouders een belangrijke splijtzwam bleek, en Boxtel (Rooms, 2018), waar naast discussie over de inhoud het zittende college toch vooral in dezelfde samenstelling verder wilde gaan. Dat betekent overigens niet dat in deze gemeenten geen andere redenen speelden, zoals verstoorde verhoudingen, maar wel dat deze minder duidelijk als hoofdreden naar voren kwamen in vergelijking met andere gemeenten. En andersom spelen in enkele gemeenten waar verstoorde verhoudingen de hoofdreden vormden, ook inhoudelijke verschillen. Deze waren echter niet doorslaggevend voor het niet mee (laten) doen van de grootste partij. We lopen de drie eerder onderscheiden categorieën systematisch langs.

- *Gebrek aan ervaring*

Onze veronderstelling dat het niet meedoen van de grootste partij te maken heeft met het feit dat de partij een nieuwkomer is of als onervaren zou worden weggezet, bleek ongegrond. Allereerst bleken er onder de achttien partijen geen echte nieuwe partijen te zitten (zie vorige paragraaf). Dat houdt echter niet in dat ze daarmee voldoende raadservaring hebben en al bestuurd hebben. Andere partijen zouden daarom een gebrek aan (bestuurs)ervaring als reden op kunnen voeren om ze niet in de coalitie op te nemen. In de praktijk kwamen we dat echter nauwelijks tegen. Wel kan het zijn dat een gebrek aan ervaring indirect een rol heeft gespeeld. Zo beklagen partijen zich soms over een arrogante of onsympathieke opstelling van de grootste partij. Zo verweten de overige politieke partijen in Barendrecht dat Echt voor Barendrecht onvoldoende samenwerkte met haar coalitiepartners. Dat zou indirect een indicatie kunnen zijn voor gebrek aan ervaring – Echt voor Barendrecht deed in 2014 voor het eerst aan de gemeenteraadsverkiezing mee. Toch hebben we die redenering in dit onderzoek niet willen volgen. Op die manier zijn immers veel onwenselijke eigenschappen van een partij achteraf als ‘gebrek aan

ervaring' te kwalificeren. Als we met name kijken of de grootste partij een nieuwe partij was en of het gebrek aan ervaring als argument een expliciete rol in de discussie speelde, moeten we concluderen dat 'gebrek aan ervaring' op zijn best een zeer beperkte rol speelt in het verklaren waarom de grootste lokale partij niet aan de coalitie meedeed.

- *Inhoudelijke verschillen*

Als we kijken naar inhoudelijke verschillen, blijkt dat in zeker negen van de achttien gemeenten waar de grootste lokale partij niet aan de coalitie meedeed, een inhoudelijk verschil onderdeel is van het niet meedoen. Slechts in drie gevallen is het hoogstwaarschijnlijk ook de belangrijkste reden. Dat gaat dan om vrij grote en principiële tegenstellingen, zoals een gemeentelijke fusie (in Beemster en in Weststellingwerf) en een tegenstelling over koopzondagen/zondagsrust in Waddinxveen. Daarnaast zijn er tegenstellingen op specifieke dossiers, zoals het buitengebied of de sluiting van een zwembad. Ook is er een gemeente waar men van de grootste partij een standpunt wilde hebben over een specifiek onderwerp. Toen dat uitbleef, stopte een van de partijen de onderhandelingen. Opvallend is dat er ook zes gemeenten zijn waar er in het geheel geen of nauwelijks sprake was van noemenswaardige inhoudelijke tegenstellingen tussen de (onderhandelende) partijen. Zowel uit de media-analyse als volgens de geïnterviewde griffiers bleek er in die gemeenten geen enkele inhoudelijke reden te noemen waarom de grootste of welke partij dan ook uitgesloten hoefde te worden. Paradoxaal genoeg kan dat gelijk de ruimte scheppen voor de laatste in dit onderzoek onderscheiden hoofdredenen: (verstoorde) politieke en/of persoonlijke verhoudingen. Immers, als op inhoud partijen niet hoeven te worden uitgesloten, dan liggen wellicht verstoorde relaties als reden voor de hand.

- *Politieke en persoonlijke verhoudingen*

In vijftien van de achttien gemeenten is er sprake van enige mate van verstoorde politieke en/of persoonlijke verhoudingen waar de grootste partij bij betrokken is. In dertien ervan kan het ook als belangrijkste reden worden gezien waarom de grootste lokale partij niet aan de coalitie meedoet. Dat kunnen recent verstoorde verhoudingen zijn, grotendeels daterend uit de periode 2014-2018. Dat zien we terug bij de grootste partijen die toen in het college zaten. Media berichten over een 'gebrek aan chemie' (Lossler) of een 'sfeer van animositeit' (Heusden). Het kan dan gaan over personen, bijvoorbeeld wethouders, die niet goed samenwerken, al dan niet versterkt door onenigheid over bepaalde dossiers. De reden kan ook met politieke stijl te maken hebben. Dan gaat het om bepaalde personen die weerstand opwekken. Zeker de wat nieuwere lokale partijen kennen soms lijsttrekkers die niet bij iedereen goed liggen. Zij hebben doorgaans een stevige electorale en maatschappelijke steun, maar dat vertaalt zich niet altijd ook in goede relaties in de gemeenteraad. Denk onder andere aan Jos van Rey in Roermond of Hans Smolders in Tilburg. Stevige kritiek aan het adres van de gevestigde partijen of een wens om te vernieuwen of 'alles anders te doen' kan bij andere partijen weerstand oproepen. Dat zien we onder andere in Tilburg, Loppersum en Westvoorne. In Rotterdam en Tilburg speelden bovendien de verbinding/contacten die respectievelijk Leefbaar

Rotterdam en Lijst Smolders Tilburg met Forum voor Democratie en Thierry Baudet waren aangegaan. Voor veel andere partijen was dat een (extra) reden om samenwerking uit te sluiten; op zijn minst vormde het een argument ervoor. En een laatste subcategorie waarin persoonlijke of politieke verhoudingen doorwerken in het niet meedoen van de grootste partij, heeft te maken met oud(er) zeer. Er wordt dan verwezen naar een situatie in het verleden, vaak jaren, soms zelfs tien jaar terug. Dat kan dan gaan over het passeren van een bepaalde partij in een eerdere coalitieformatie dat nog niet verwerkt is of het stem- of draaigedrag rondom een belangrijk dossier. Zo lijken onder andere in Westvoorne, Loppersum, Echt-Susteren en Rijswijk (ZH) zaken te spelen die verder teruggaan dan de meest recente jaren. Het betreft dan een combinatie van zaken die samen voor bepaalde partijen voldoende reden vormen om samenwerking met de grootste lokale partij uit de weg te gaan. Eenzelfde soort oud zeer komen we overigens ook tegen in gemeenten waar een lokale afdeling is buitengesloten.

### *5.2 Overige factoren die mogelijk voor het niet meedoen van belang zijn*

We hebben in dit onderzoek ook naar andere factoren gekeken die mogelijk op het niet meedoen van invloed zijn geweest: de electorale resultaten, de wensen van de zittende coalitie, de rol van de (externe) informateur en of de grootste partij voor de verkiezing in de oppositie of coalitie zat. Samenvattend lijken deze factoren niet doorslaggevend te zijn geweest in het besluit om de grootste partij niet mee te laten doen, wellicht met uitzondering van een enkele zittende coalitie die vanwege prettige samenwerking in dezelfde samenstelling wilde doorgaan (zie eerder). De factoren kunnen er echter wel aan hebben bijgedragen dat de grootste partij niet mee kon doen en op zijn minst hebben ze geholpen in het legitimeren daarvan.

Voor wat betreft de electorale resultaten lijken de verkiezingsuitslagen van ondergeschikt belang voor het niet meedoen. De partijen die daar als grootste partij uit komen, belanden immers niet in het college. Toch zou de verkiezingsuitslag wel degelijk een rol gespeeld kunnen hebben. Zo zijn de grootste lokale partijen in onder meer Alkmaar en Rotterdam een stuk kleiner geworden dan vier jaar eerder. Als andere partijen dan winnen of in grootte in de buurt komen, kan dat hun onderhandelingspositie versterken. Het verschaft hun wellicht (extra) legitimatie om de grootste partij buiten de coalitie te laten. De resultaten zijn hier echter niet eenduidig. Er zijn immers ook partijen die ondanks soms forse winst buiten de coalitie blijven, zoals met name in Barendrecht, Beemster en Tilburg. Dat geeft aan dat zelfs met een gunstige electorale uitgangspositie (grootste partij, grootste winst, tweede partij op enige afstand) coalitiedeelname nooit een vanzelfsprekendheid is zolang er andere coalities mogelijk zijn.

Voor wat betreft de zittende coalitie blijkt dat van de acht gemeenten waar de grootste lokale partij een oppositiepartij (of nieuw) was, de zittende coalitie in zeven gevallen door kon gaan. Dat is natuurlijk in potentie een belangrijke reden waarom de grootste partij niet mee gaat doen: de zittende coalitie spreekt de intentie uit om in min of meer dezelfde samenstelling verder te gaan. Dat zien we bijvoorbeeld in Boxtel. Toch is ook hier geen duidelijke lijn te ontwaren. Binnen de

gemeenten zien we namelijk ook coalities die niet met elkaar verder willen, maar waar de grootste partij er ook, of zelfs dan niet, in slaagt in de coalitie te komen.

Vervolgens hebben we gekeken naar de aanwezigheid van een (externe) informateur. Ook die factor lijkt niet doorslaggevend. In een van de gemeenten werd de informateur die duidelijk gerelateerd was aan de grootste partij, arrogantie verweten. Hij zou de verkenningen zijn ingegaan met een houding die werd opgevat alsof hij zou beoordelen welke partij geschikt is om met de grootste partij samen te werken. In andere gemeenten kan een externe formateur juist een voordeel zijn. Deze kan van een afstand naar de lokale politieke kwesties kijken en door iedereen aan het woord te laten de indruk wegnemen dat bepaalde partijen ongelijk behandeld worden. Dan is het wel belangrijk dat het een informateur is die alom als objectief wordt gezien.

Ten slotte hebben we gekeken of de grootste partij een oppositiepartij of coalitiepartij was. In het geval van deelname aan de coalitie blijkt er relatief vaak gedoe te zijn geweest in het college of de coalitie. De grootste partij wordt dan te weinig samenwerking verweten, wat het vertrouwen beschaamt. Barendrecht is daarvan een goed voorbeeld, maar ook in onder andere Heumen en Losser ontstonden spanningen tussen de coalitiepartners die na de verkiezing van invloed waren op het niet meedoen van de grootste partij. Oppositiepartijen ontvangen dat verwijt uiteraard niet, maar als ze in de ogen van mogelijke coalitiepartners al te scherpe oppositie hebben gevoerd en/of vaak op de persoon hebben gespeeld, lijken ze bij de andere partijen niet het vertrouwen te hebben gewekt een betrouwbare coalitiepartner te (zullen) zijn. Die partijen kiezen dan liever voor de zekerheid van een partij waar ze betere ervaringen mee hebben of waarin ze vertrouwen hebben dat deze wel betrouwbaar is.

### *5.3 Buitensluiten is geen exclusieve strategie tegen lokale partijen*

Betekent het niet meedoen van lokale partijen ook dat ze worden buitengesloten? We hebben buitensluiten gedefinieerd als niet mee mogen doen aan de coalitieonderhandeling en/of niet worden uitgenodigd voor onderhandelingen. Dat blijkt achteraf een lastig vast te stellen situatie. Slechts in enkele gevallen is het vermeend buitensluiten snel en direct voor iedereen zichtbaar. Door de snelheid van de besluitvorming in combinatie met een vaak gezamenlijke actie van andere partijen kunnen we met een grote mate van zekerheid constateren dat in minstens negen van de achttien gemeenten waar de grootste lokale partij (uiteindelijk) niet aan de coalitie meedeed, dit al voor de verkiezingen zo is afgesproken. Zo plaatsen in Beemster VVD, D66 en PvdA/GroenLinks vrijwel tegelijk een bericht op sociale media waarin ze aangaven niet met de Beemster Polder Partij te willen samenwerken, iets wat volgens de regionale krant al langer bekend was (Noordhollands Dagblad, 2018). Veel van de grootste partijen verklaren achteraf dat ze op enig moment vermoedden dat de onderhandelingen weleens slecht voor ze uit konden pakken. Zo had de lijsttrekker van Burgerforum in Losser al ‘vanaf het begin van de onderhandelingen (...) het gevoel dat CDA en VVD met elkaar verder wilden, zon-

der Burgerforum' (Holst, 2018). In andere gemeenten waren die signalen al eerder en ook voor het grote publiek duidelijk, zoals in Roermond en Tilburg.

Tilburg geldt echter als een van de gemeenten waar uitsluiting niet bij voorbaat met grote zekerheid is vast te stellen. Dat komt dan met name omdat er een grijs gebied is tussen buitensluiten via een vooropgezet plan en afvallen tijdens het coalitieproces. In het laatste geval kan het niet meedoen van de grootste partij een gevolg zijn van oprechte pogingen om verschillende coalities te verkennen, zoals onder meer in Alkmaar, waar meerdere gesprekken zijn gevoerd alvorens een coalitie tot stand kwam. Het kan dan zijn dat men pas na verloop van tijd concludeert dat het toch niet gaat lukken. Aan de andere kant kan het ook zijn dat dergelijke gesprekken schijn zijn en dat de beslissing voor buitensluiten eigenlijk al is genomen. Het blijft in veel van die gevallen echter woord tegen woord. De partij die is afgefallen, geeft aan het gevoel te hebben dat er nooit serieus onderhandeld is, terwijl de coalitiepartijen het afvallen aan het handelen van de grootste partij zelf toeschrijven of simpelweg verklaren dat de andere partijen onderling nu eenmaal veel vertrouwen genieten en graag met elkaar een coalitie willen vormen. Daarmee komen we aan het democratie-argument. Want waarom zou de grootste partij in de coalitie moeten? Zo pareert de fractievoorzitter van het CDA in Hellendoorn het verwijt van Lokaal Hellendoorn dat het CDA het vooral om de macht te doen was: 'Er is geen sprake van machtspolitiek. Ik zie hier democratie. Partijen hebben hun voorkeursvariant aangegeven en komen nu bij elkaar om verder te praten. Wat is daar mis mee?' (De Stentor, 2018).

Het onderzoek biedt in ieder geval geen aanleiding om aan te nemen dat lokale partijen in de door ons onderzochte gemeenten buiten de coalitie zijn gehouden, enkel en alleen omdat ze een lokale partij zijn. Het aantal dat niet meedoet aan een coalitie, is niet onevenredig groot in vergelijking met niet-lokale partijen (paragraaf 3). En ook uit het nader bestuderen van de verschillende casussen konden we hiervoor geen aanleiding en argumenten vinden. Wat we wel hebben gezien, is dat in sommige gemeenten geprobeerd wordt een 'evenwichtige coalitie' te formeren tussen bepaalde typen partijen. In de meeste gevallen gaat het dan om een balans tussen christelijke en niet-christelijke partijen. En in Westvoorne vonden we in het rapport van de informateur deze tekst: *'Door CDA, VVD, en GBW wordt bespreking over de inhoud van het collegeprogramma op dit moment niet als zinvol/wenselijk gezien, omdat hun streven erop is gericht een coalitie te vormen van landelijke partijen, aangevuld met één lokale partij.'* De vraag is echter of dat hier gaat om een principiële keuze voor een beperkt aantal lokale partijen. Het lijkt eerder een strategie om een specifieke partij buiten de coalitie te houden.

Als we ten slotte de bevindingen uit het onderzoek naast de eerder besproken coalitietheorieën leggen, bieden deze maar een beperkte verklaring voor het niet meedoen van de grootste partij. Enerzijds kunnen ze verhelderen, omdat het een aantal mogelijke doelen blootlegt waarmee informateurs of partijen (on)bewust aan de slag gaan. Anderzijds zien ze politieke partijen wellicht te snel als rationeel handelend. Een politieke partij mag dan een herkenbare groep vormen, ze bestaan uit individuen die binnen hun partij ook hun eigen belangen hebben die soms met de

partij of andere leden botsen. Dat uit zich ook in de keuze voor coalitiepartners. Andere dan op het oog rationele zaken kunnen daarop van invloed zijn, zoals ervaringen uit het verleden, het verloop van het coalitieproces en het functioneren van de voorgaande coalitie.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Gemiddeld doen er elke vier jaar na de gemeenteraadsverkiezingen twintig lokale partijen (en tien lokale afdelingen) niet mee aan de coalitie, ondanks dat ze de grootste partij werden. En ook bij de meest recente verkiezingen konden verschillende partijen hun status als grootste politieke partij in hun gemeente niet vertalen in coalitiedeelname. In dit artikel hebben we geanalyseerd wat van dat niet meedoen de redenen zijn, in hoeverre deze lokale partijen door anderen zijn buitengesloten, en ook wat partijen in de toekomst kunnen doen om dat te voorkomen.

### 6.1 Conclusies

De grootste partij doet niet altijd mee aan de lokale coalitie. Dat is op zich niet verwonderlijk. Coalitievorming is doorgaans een proces waarin enkele partijen die samen een meerderheid van de gemeenteraadsleden achter zich hebben, kiezen om samen te werken. Er is geen enkele reden waarom de grootste partij daar altijd bij moet zitten. Anderzijds krijgt de grootste partij doorgaans het initiatief voor de coalitievorming. Het is daarom interessant om te kijken waarom dat niet altijd tot deelname aan een coalitie leidt.

Uit informatie over de vijf reguliere raadsverkiezingen (in maart) van 2002 tot en met 2018 blijkt dat elke vier jaar in ongeveer dertig gemeenten de grootste partij niet meedoet aan de (eerste) coalitie. Dat betreft dan gemiddeld ongeveer twintig lokale partijen en tien lokale afdelingen van landelijke partijen. Afgezet tegen het aantal partijen zijn de verschillen tussen lokale partijen en lokale afdelingen beperkt.

Verstoorde persoonlijke en/of politieke verhoudingen vormen de belangrijkste reden dat de grootste partij niet in de coalitie terechtkomt. In dertien gevallen kan het als belangrijkste reden worden gezien. Dat kunnen recent verstoorde verhoudingen zijn, daterend uit de periode 2014-2018. Dat zien we terug bij de grootste partijen die toen collegeverantwoordelijkheid droegen. Het kan dan gaan over personen, bijvoorbeeld wethouders die niet goed samenwerken, al dan niet versterkt door onenigheid over bepaalde dossiers. De reden kan ook meer met politieke stijl te maken hebben. Dan gaat het om bepaalde personen die weerstand opwekken door hun politieke gedrag en/of het stevig oppositievoeren, soms zelfs coalitiepartijen die zich volgens hun coalitiepartners als oppositiepartij gedragen.

Daarnaast is er nog oud zeer dat verder teruggaat, zoals het passeren van een bepaalde partij in een eerdere coalitieformatie of het stem- of draaigedrag rondom een belangrijk dossier.

In de achttien gemeenten waar een lokale partij als grootste partij niet aan de coalitie meedeed, bleek er in minstens negen gevallen een vooropgezet plan te zijn geweest om dat te doen. In de overige gemeenten was dat niet het geval of was het niet duidelijk in hoeverre er serieus met alle partijen is gesproken. Het is daar vaak woord tegen woord. De partij die wordt buitengesloten, meent dat ze nooit als serieuze kandidaat is overwogen. De buitensluitende partijen menen dat de partij zichzelf door eigen toedoen buitenspel heeft gezet, bijvoorbeeld door onvoldoende samenwerking, te weinig compromisbereidheid of al te uitgesproken oppositievoeren. Bovendien is het goed om te benadrukken dat partijen ook niet verplicht zijn om met elkaar gesprekken te voeren met het oog op coalitievorming. Het staat partijen vrij om, ook snel na de verkiezing, met één of enkele partijen een coalitie te verkennen en dus niet met andere.

## 6.2 Aanbevelingen

Voor (lokale) partijen die willen voorkomen dat ze, tegen hun wil, buiten de coalitie komen te staan of zelfs van onderhandelingen worden buitengesloten, formuleren we op basis van het onderzoek een aantal aanbevelingen.

- *Investeer als politicus en als partij proactief in relaties met andere partijen*  
Dat persoonlijke relaties voorafgaand aan de verkiezing voor een belangrijk deel bepalen hoe de coalitie er na de verkiezing uitziet, betekent dat ook de coalitievorming al de dag na de verkiezing van vier jaar eerder begint. Wees daarom proactief en zorg dat partij- en raadsleden tijdig, liefst al jaren voor de verkiezing, investeren in goede relaties met (sleutelfiguren van) andere partijen. Dat kan binnen, maar vooral buiten de raadszaal. Denk vervolgens ook als partij strategisch na over de houding richting andere partijen. Sommige lokale partijen, niet alleen in de oppositie, zijn bedreven in het benoemen en uitvergroten van tegenstellingen tussen henzelf en de andere partijen. Die stijl en kritiek slaan in veel gevallen aan bij de kiezers. Maar de overige partijen die in de gemeenteraad worden gekozen, willen van de (grootste) lokale partij doorgaans vooral de indruk krijgen dat het een goede en betrouwbare coalitiepartner is of zal zijn. Als (lokale) partij zul je daarom een balans moeten vinden tussen een stijl van afzetten tegen andere partijen, om de verkiezingen te winnen, en investeren in goede relaties met andere partijen, om de onderhandelingen niet te verliezen.
- *Onderschat politieke verhoudingen niet; waak voor hoogmoed*  
In veruit de meeste gevallen liggen verstoorde politieke en/of persoonlijke verhoudingen aan de basis van het niet meedoen en uitsluiten. Partijen onderschatten de impact die andere partijen ondervinden van een keer niet aan een coalitie te hebben kunnen meedoen of op een belangrijk dossier geen steun te hebben ontvangen. Heb daar als partij aandacht voor. Leg geschillen zoveel mogelijk bij en stel je bescheiden op tijdens de (in)formatie. Ook als grootste partij heb je coalitiepartners nodig. Een houding van ‘we zullen eens kijken wie bij ons mag aansluiten’ wekt onnodig onvrede op en kan leiden tot buitengesloten worden.

- *Wees alert en proactief in de onderhandelingen*  
Laat je niet verrassen door de snelheid van de onderhandelingen. Als partij dien je daags na de verkiezingen de omslag te maken van het benadrukken van verschillen naar het zoeken van samenwerking. Maak daarom ruimschoots voorafgaand aan de verkiezing afspraken over hoe je dat, samen met andere partijen, wilt gaan doen. Wees daarnaast niet naïef en besef dat sommige partijen na de verkiezingen wellicht om uiteenlopende redenen van die afspraken proberen af te wijken. Denk na over het al dan niet aanstellen van een (externe) informateur. Een externe informateur is geen garantie op het voorkomen van buitensluiten, maar een door alle partijen als objectief ervaren informateur kan daar mogelijk wel aan bijdragen.

## Literatuur

- Boogers, M.J.G.J.A., *Lokale politiek in Nederland*, Den Haag: 2010.
- Bolkestein, M. & M. Fennema, 'Een onsje minder vergaderen', *Binnenlands Bestuur*, 2018/21, p. 26-28.
- Breda Vandaag, 'Frissen schort werk als informateur Breda op', *Breda Vandaag*, 2014, 31 maart.
- De Stentor, 'Lokaal Hellendoorn en VVD vallen af', *De Stentor*, 2018, 16 april.
- Euser, B., *Lokale leiders. De opkomst van de geuzendemocratie*, Amsterdam: 2009.
- Hermans, J., 'Tilburgers demonstreren tegen buitenhouden Hans Smolders uit coalitie', *Omroep Brabant*, 2018, 14 april.
- Holst, B., 'CDA, VVD en D66 vormen coalitie in Losser', *Tubantia (Oldenzaal Editie)*, 2018, 17 april.
- Hooghe, M. & K. Deschouwer, *Politiek. Een inleiding in de politieke wetenschappen* (5e druk), Den Haag: 2018.
- Kalken, L. van, G. Boogaard, M.A. van der Steen & W. Scherpenisse, *Een routekaart voor raadsakkoorden. Varianten, ervaringen en lessen*, Rotterdam: 2021.
- Kempers, J. & S. Otjes, 'Hoe zetten lokale partijen raadsinstrumenten in?', J.J.C. van Ostaaijen (red.), *Lokale partijen in de praktijk*, Den Haag: 2021, p. 45-54.
- Kennispunt Lokale Politieke Partijen, *Coalitieonderhandelingen*, [www.lokalepolitiekepartijen.nl](http://www.lokalepolitiekepartijen.nl), 2021.
- Noordhollands Dagblad / Dagblad Waterland, 'BPP boos om berichten fractie op sociale media', *Noordhollands Dagblad/ Dagblad Waterland*, 2018, 3 april.
- Ostaaijen, J. J.C. van, *Bevlogen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014*, Den Haag: 2014.
- Ostaaijen, J.J.C. van, *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*, Den Haag: 2018.
- Ostaaijen, J.J.C. van, *Lokale partijen in Nederland. Een overzicht van kennis over lokale partijen 2002-2019*, Tilburg: 2019.
- Ostaaijen, J.J.C. van, M. Peeters & S. Jennissen, *Bekend op straat en in de raad. Verkennend onderzoek naar de succesfactoren van nieuwe lokale politieke partijen*, Tilburg: 2020.
- Ostaaijen, J.J.C. van, L. Collignon-Van den Munckhof, S. Eski, E. van den Kieboom-Bolluyt, J. van der Laan & J. de Rover, *Buitengesloten. Waarom de grootste lokale politieke partij niet altijd in het college belandt en wat partijen daaraan kunnen doen*, Geleen: 2021.

- Otjes, S., 'Een versnipperde gemeenteraad, het nieuwe normaal?', *Montesquieu Institute*, Den Haag: 28 maart 2018.
- Otjes, S., 'Waar staan lokale partijen? De ideologische positionering van lokale partijen', J.J.C. van Ostaaijen (red.), *Lokale partijen in de praktijk. Een overzicht van kennis over het functioneren van lokale partijen in Nederland*, Tilburg: 2021, p. 36-44.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden*, www.raadopenbaarbestuur.nl, 2020.
- Rooms, T., 'BALANS en Ton Rombouts gepasseerd, huidige coalitie in Boxtel gaat gewoon door', *Brabants Dagblad*, 2018, 30 maart.
- Smithuis, J., H. van Wersch & J. van den Berg, *Van campagne tot compromis. Collegevorming in Nederlandse gemeenten 2010-2018*, Amsterdam: 2019.
- Tops, P.W., *Afspiegeling en afspraak*, Tilburg: 1990.
- Wagenaar, C.C.L. & J.J.C. van Ostaaijen, *Achter de schermen bij de lokale verkiezingen van 2018*, Tilburg: 2018.
- Wagenaar, C.C.L., J.J.C. van Ostaaijen & J. van den Berg, *Achter de schermen. Een onderzoek naar de voorbereiding van lokale politici op de gemeenteraadsverkiezingen van 2018*, Tilburg: 2018.
- Winkelmolen, D. & J.J.C. van Ostaaijen, 'Hulp bij het vormen van lokale coalities en colleges. De lokale externe (in)formateur in Nederland', *Bestuurswetenschappen*, 2020/1, p. 38-56.

## Bijlage: Grootste partijen buiten de coalitie 2002-2018

### 2002

*Lokaal:* Samenwerking Progressief Alblasserdam, Beemster Polderpartij, Lijst Linsen (Bergen op Zoom), Welzijn Druten, Nieuw Enkhuizen, Burgerbelang (Heerhugowaard), Inwonersbelang (Hellevoetsluis), Heusden Een, Noord Bevelands Belang, Onafhankelijk Rijswijk, Onafhankelijke Partij (Stede Broec), Lijst Stakenborg (Thorn), Ubbergen Anders, Progressief Uitgeest, Veldhoven Samen Anders, ABC (Wervershoof), Leefbaar Zeewolde, Nieuw Zundert & Werknemersbelangen.

*Landelijk:* CDA (Asten, Eersel, Geldermalsen, Groenlo, Heerde, Vaals, Weert, Zelhem), VVD (Veenendaal).

### 2006

*Lokaal:* Nieuwkomer Echt voor Albrandswaard, Streekbelangen 93 (Breukelen), Partij Groot Eijsden, Lijst Riel Goirle, Burgerbelang (Heerhugowaard), Heiloo 2000, Kleurrijk Langedijk, Lithmaatschap, Onafhankelijk Moerdijk, Werknemers (Oldenzaal), Weesper Stadspartij, Gemeentebelangen Zeevang.

*Landelijk:* CDA (Hof van Twente, Nuth), PvdA (Diemen, Zevenhuizen-Moerkapelle), SGP (Aalburg, Middelharnis), SP (Uden), VVD (Hillegom).

## 2010

*Lokaal:* Gemeentebelangen (Bedum), Gemeentebelangen (Boarnsterhim), Gemeentebelangen (Borger-Odoorn), Burgerbelangen Brunssum-Lijst Palmen, Volkspartij (Dongen), Lijst Harry Bakker (Drimmelen), Lijst Kras (Edam-Volendam), Verenigd Progressief Grave, Transparante Partij (Hardinxveld-Giessendam), Inwonerspartij Toekomst Houten, Algemeen Belang Groot Hulst, Reekse Politiek Partij (Landerd), Leerdam 2000, Samen Verder (Leudal), LADA (Niedorp), Democraten Onderbanken, Onafhankelijken (Oudewater), Samenwerking (Reusel-de Mierden), Roerstreek Lokaal (Roerdalen), Gemeentebelangen Scherpenzeel, Valkenswaardse Belangen DB Puur, Platform Vianen, Partij Westvoorne, Zeevang Anders.

*Combinatie:* Progressief Rhenen/GroenLinks (Rhenen).

*Landelijk:* CDA (Bernheze, Bladel, Harenkarspel, Hengelo, Stede Broec, Wieringermeer, Woerden), PvdA (Westervoort), PVV (Almere), SGP (Zaltbommel), SP (Enkhuizen).

## 2014

*Lokaal:* Gemeentebelangen (Bedum), Burgerbelangen Brunssum, Dorpsbelang (Eemnes), Lijst Reil Goirle, Partij voor Veiligheid en Zorg (Grootegast), Pro Hengelo, Partij Nieuw Laarbeek, GBBL Ubach over Worms (Landgraaf), Burgerforum (Losser), Sterk Meppel, Lokale Partij Middelburg, Betrokken Noord-Beveland, Burgerbelangen Nuth, Belangen Gelders Eiland (Rijnwaarden), Liberale Volkspartij Roermond, Belangengemeenschap Rozendaal, Gemeentebelangen Scherpenzeel, Open en Duidelijk Stede Broec, Algemeen Belang (Ten Boer), Texels Belang, Gemeentebelangen Twenterand, Lokaal Alert (Vianen), Vereniging Liberaal Wormerland, Burgerbelang (Zutphen).

*Landelijk:* CDA (Best, Haarlemmerliede en Spaarnwoude), ChristenUnie (Veenendaal), D66 (Oegstgeest), PvdA (Gorinchem), PVV (Almere), SGP (Ede, Rhenen), SP (Bellingwedde, Brielle, Cuijk, Uden), VVD (Breda, Wassenaar).

## 2018

*Lokaal:* De Lokale partij (Wijdmeren), Partij Westvoorne, Sociaal Duurzaam Weststellingwerf, Protestantse Combinatie Waddinxveen, Lijst Smolders Tilburg, Leefbaar Rotterdam, Liberale Volkspartij Roermond, Beter voor Rijswijk, Burgerforum (Losser), Loppersum vooruit, Democraten Gemeente Heumen, Lokaal Hellendoorn, Lijst Samenwerking (Echt-Susteren). BALANS (Boxtel), Beemster Polder partij, Echt voor Barendrecht, Kies Lokaal (Bergen) en Onafhankelijke partij Alkmaar.

*Landelijk:* SGP (Ede), SP (Oss), CDA (Nijkerk), CDA (Bronckhorst), CDA (Winterswijk), CDA (Ermelo), CDA (Dantumadiel), SP (Enkhuizen), CDA (Nederweert), CDA (Sint Anthonis), CDA (Mill en Sint Hubert) en CDA (Oudewater).