

Nieuwe politiek in Leiden

Een onderzoek naar de effecten van de nieuwe politieke werkwijze in de Leidse gemeenteraad aan de hand van de percepties van betrokken actoren

Bachelorproject
Nationale
Politiek

Begeleider: Dr. T.P. Louwense

S0822809
Eva.tenbrink@gmail.com
17-06-2012

Eva ten Brink

Abstract

De Leidse gemeenteraad heeft zich in 2010 gecommitteerd aan een nieuwe werkwijze. Deze werkwijze moest een einde maken aan de heftige bestuurscultuur en de sterke scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie. Er wordt niet langer sturing aan het college gegeven aan de hand van gedetailleerde coalitieakkoorden, maar er is een globaal inhoudelijk beleidsakkoord opgesteld. Dit beleidsakkoord moet resulteren in wisselende meerderheden, waardoor de tweedeling tussen coalitie en oppositie komt te vervallen en de hardnekkige lijn tussen wethouder en fractie wordt losgelaten. Dit onderzoek bekijkt aan de hand van interviews met betrokken actoren tot welke verandering de nieuwe werkwijze heeft geleid in de verhoudingen tussen zowel de raad en het college als tussen de oppositie- en de coalitiepartijen. De verhoudingen worden geconceptualiseerd aan de hand van *models of legislative politics*. De resultaten bevestigen de theoretische verwachting dat de nieuwe werkwijze heeft geleid tot een verschuiving in de verhoudingen maar bieden bovenal inzicht in hoe de betrokken actoren de nieuwe werkwijze evalueren.

1. Inleiding

Onder de titel *Samen Leiden* werd in april 2010 een baanbrekende bestuursovereenkomst gepresenteerd. Het aantreden van een nieuw college gaat altijd gepaard met verandering, maar met deze overeenkomst committeerden alle Leidse partijen zich aan een geheel nieuwe bestuursstijl.

De wens tot invoering van een nieuwe politieke werkwijze kwam voort uit een breed gedragen onvrede over de jarenlange ‘heftige politieke cultuur’ in de Leidse gemeenteraad (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013). Deze cultuur speelde zich af tegen een bestuurlijke achtergrond die ook wel het ‘Leidse wethoudersmodel’ genoemd wordt. Dit model wordt omschreven als een organisatie ‘langs sectorale lijnen in combinatie met een sterk persoonsgericht beleefde verantwoordelijkheid van individuele wethouders’ (Bekke, Goedhart en Louter 2012; 48). In plaats van een politieke cultuur waarin *integraliteit* van alle partijen centraal stond, werd de waan van de dag bepaald door een vaste meerderheid van de coalitie tegenover een vaste minderheid van de oppositie. Bovendien waren wethouders te zeer gebonden aan hun fracties.

Dit leidde tot een gevoel van politieke machteloosheid bij oppositiepartijen en een cultuur die gericht was op persoonlijke afrekening (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013).

De nieuwe bestuursovereenkomst is opgesteld om een einde te maken aan deze destructieve bestuursverhoudingen. De belangrijkste verandering die deze overeenkomst behelst, is dat het college zich sinds 2010 committeert aan een programmatisch akkoord met een relatief beperkt aantal afspraken. Dit ‘globaal inhoudelijk beleidsakkoord’ bevat slechts zestien punten. Dat is een substantiële koerswijziging vergeleken met de tot in groot detail vastgelegde overeenkomsten waaraan coalities zich voorheen committeerden. Het college stelt zich expliciet ten doel om voorstellen die buiten het beleidsakkoord vallen los te laten in de open politieke arena en elk op zijn merites te beoordelen, ‘vanuit de eigen politieke positie van een fractie’ (Samen Leiden 2010: 4). Hiermee zou de tweedeling tussen coalitie en oppositie komen te vervallen en de hardnekkige lijn tussen wethouder en fractie losgelaten worden. De nieuwe bestuursovereenkomst zette in op een cultuurverandering.¹

Cultuurveranderingen zijn ingewikkelde, tijdrovende processen. In de overeenkomst zelf staat al dat het wenselijk is dat er een evaluatie plaatsvindt: werkt dit nieuwe model wel in de praktijk? De Rekenkamercommissie heeft kort na aanvang van het nieuwe college, in september 2010, aangedrongen op het monitoren en evalueren van de nieuwe bestuursstijl en ook uit de Bestuurskrachtonderzoeken (BKO’s), die in de gemeente Leiden sinds 2002 worden uitgevoerd, wordt het belang van een grondige evaluatie van de nieuwe werkwijze benadrukt.

In het BKO van 2005 wordt de ingrijpende reorganisatie van het ambtelijk apparaat (onder de naam ‘Anders Werken’) geëvalueerd. Een belangrijk speerpunt in deze reorganisatie was het invoeren van het principe van *integraal management*². In het BKO is echter te lezen dat men de kans van slagen van de reorganisatie sterk afhankelijk maakt van het invoeren van ‘Anders Besturen’. De aanbeveling die in het rapport gedaan werd, is dat er een meer effectieve verbinding moest komen tussen de politiek-bestuurlijke werkelijkheid (“gamesworld”) en die van de professionals in de organisatie (“craftsworld”) (Bekke, Goedhart en Louter 2009; 29). Nadat in 2010 de nieuwe werkwijze is ingevoerd, stelt het BKO van 2012 dat de nieuwe bestuurswijze zowel het einde kan betekenen van het traditionele Leidse ‘wethouders model’ en van de ‘verkokerde relatie’ tussen de collegeleden en de ambtelijke organisatie, maar er wordt ook op kritische geluiden gewezen (Bekke, Goedhart en Louter 2012; 38). Zo blijkt er over ‘de doorbraak in de politieke verhoudingen en de zegeningen die deze hebben gebracht’, niet geheel hetzelfde te

¹ Verdere relevante achtergrondinformatie over de nieuwe werkwijze vindt u in de appendix (1.)

² Artikel 4 Sturing, *Organisatiebesluit gemeente Leiden*. 01-01-2008. Verkregen van: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Leiden/13195.html>. geraadpleegd op 12-06-2012.

worden gedacht (Bekke, Goedhart en Louter 2012; 49). Kritiek³ die geuit wordt is dat er een vrije markt van voor- en tegenstanders voor bepaalde voorstellen ontstaat waarop men ongelimiteerd kan ‘shoppen’ voor een meerderheid, wat problemen kan opleveren voor de ontwikkeling van een visie en lange termijnbeleid voor de stad (Bekke, Goedhart en Louter 2012; 49-50).

Ondanks de afspraak dat de nieuwe werkwijze een jaar na invoering geëvalueerd zou worden, heeft een grondige evaluatie van de nieuwe werkwijze – buiten de aandacht die de Bestuurskrachtonderzoeken besteden aan de ambtelijke kant van de nieuwe bestuursstijl – binnen de Leidse gemeenteraad nog niet plaatsgevonden (Samen Leiden 2010; 4, Bekke, Goedhart en Louter 2012; 49-37).

Het is dus de hoogste tijd, zeker met het einde van de regeerperiode en de daarmee gepaard gaande verkiezingen in zicht, dat de balans wordt opgemaakt. Belangrijk voor een grondige evaluatie is dat meerdere aspecten van de nieuwe werkwijze worden bekeken. Daarom wordt de nieuwe werkwijze in Leiden aan de hand van een viertal invalshoeken onderzocht. Zo wordt er gekeken naar het effect van de nieuwe werkwijze op de mate van overeenstemming tussen de verkiezingsstandpunten en het stemgedrag van de gemeenteraad. Dit gebeurt aan de hand van het koppelen van stellingen uit de StemWijzer en het Kieskompas met de stemmingen in de gemeenteraad (De Graaf 2013). De twee andere, kwantitatieve onderzoeken richten zich op de scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie. Het ene onderzoekt welk effect de nieuwe werkwijze heeft op deze scheidslijn en of een van de voornaamste doelstellingen van de nieuwe werkwijze - vermindering van de scheidslijn - haalbaar is (Eelkhof 2013). Het andere onderzoek richt zich op de vraag wat de nieuwe werkwijze betekent voor de partijeenheden van de Leidse partijen. Leiden dient als unieke casus waarin kan worden onderzocht of een strikte scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie zorgt voor meer of juist minder partijeenheden (Van der Meij 2013).

Dit verslag vormt het kwalitatieve onderzoeksdeel van de evaluatie en richt zich specifiek op de ervaringen van de betrokken actoren na drie jaar ‘nieuw politiek voeren’. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is of de nieuwe werkwijze van de gemeente Leiden in de ogen van de belangrijkste actoren (raadsleden, collegeleden, de Griffier en journalisten) heeft geleid tot veranderende verhoudingen tussen zowel de coalitie en de oppositie als tussen het college en de raad. Om deze vraag te beantwoorden zijn de betrokken actoren geïnterviewd. Het is dan ook

³ De BKO's bevatten een kwalitatief onderzoeksdoel waarvoor interviews zijn gehouden met verschillende betrokken actoren. Onder de gesprekspartners waren externe partijen en organisaties betrokken die zich buiten Leiden op het bestuur richten, zoals de provincie, omringende gemeenten en gemeenten die een bestuurlijke rol in de samenwerkingsverbanden spelen, waarmee Leiden is verbonden. Daarnaast werden de leden van het college van B&W van Leiden, leden van de gemeenteraad, de ambtelijke top, de Ondernemingsraad, de Griffie, en de Rekenkamercommissie geselecteerd voor gesprekken (Bekke, Goedhart en Louter 2009; 29).

belangrijk om te vermelden dat dit onderzoek aan de hand van subjectieve bronnen (de percepties van de betrokken actoren) de veranderingen in de verhoudingen zo goed mogelijk probeert weer te geven.

Dit verslag begint met het bieden van een literatuuroverzicht uitmondend in de onderzoeksvraag. Vervolgens wordt de onderzoeksvraag in een theoretisch kader geplaatst. Dit theoretisch kader richt zich op veranderingen in verhoudingen tussen zowel het college en de raad als tussen de coalitie en de oppositiepartijen. Aan de hand van een drietal modellen van parlementair stemgedrag worden die verhoudingen geconceptualiseerd. Vervolgens wordt op basis van de theorie een verwachting uitgesproken over de verandering waartoe de nieuwe werkwijze zou kunnen leiden en zal worden besproken welke indicatoren in de interviews daarvoor onderscheidend zijn. Uit de sectie resultaten zal ten slotte blijken tot welke veranderingen in verhoudingen de nieuwe werkwijze in praktijk heeft geleid in de perceptie van de betrokken actoren.

2. Literatuuroverzicht en Onderzoeksvraag

2.1. Literatuur over de werkwijze van minderheidsregeringen en de scheidslijn tussen de coalitie de oppositie

De nieuwe werkwijze in de Leidse gemeenteraad vertoont gelijkenissen met die van een minderheidsregering. Voorstellen van minderheidsregeringen kunnen alleen worden aangenomen door een meerderheid die tot stand komt met behulp van de oppositie. Voor elk voorstel moet ad hoc een meerderheid worden gevormd. Uit de literatuur over minderheidskabinetten komt naar voren dat een werkwijze waarbij ad hoc een meerderheid wordt gevormd, een mogelijke manier is om de scheidslijn tussen de coalitie- en de oppositiepartijen te doorbreken (Lijphart 1999; Strøm 1990; Christiansen en Pedersen 2012; Bale en Bergman 2006).

In de literatuur over minderheidsregeringen wordt het belang van het opheffen van de barrière tussen coalitie en oppositie bevestigd. Een sterke scheidslijn heeft een negatieve invloed op het functioneren van nationale parlementen. Wanneer fracties van coalitiepartijen als een blok stemmen, domineren zij de regering of vice versa – er bestaat dan ook debat over de wenselijkheid van de scheidslijn tussen coalitie- en oppositiepartijen en de dominantie van regeringspartijen. Sterke verbondenheid van coalitiepartijen houdt verband met kwalitatief slechte wetgeving en weinig parlementaire controle (Andeweg 2004; 577). Om deze reden bestaat bij sommigen de wens dat het parlement gescheiden wordt van de regering, zoals in presidentiële

systemen het geval is. In Nederland wordt hier uiting aan gegeven in de vorm van het dualisme (Louwerse & Otjes 2013; 2).

Een mogelijke verklaring waarom ad hoc meerderheidsvorming de scheidslijn tussen coalitie- en oppositiepartijen doorbreekt, is dat de stemmingen in minderheidskabinetten anders verlopen dan wanneer de coalitie al een vaststaande meerderheid heeft. In minderheidsregering waar *issue-by-issue* wordt gestemd, hebben partijen de mogelijkheid om samen te werken met een partner die ideologisch dicht bij henzelf ligt aangezien ze niet streven naar een plek in de regering (oftewel *office seeking* zijn), maar primair gericht zijn op het maken van beleid. In een samenwerking gebaseerd op gedeelde ideologie zijn de kosten van de samenwerking laag (Axelrod 1970). Volgens Laver and Schofield (1990) is het zelfs zo dat in minderheidscoalities de ideologische verdeeldheid tussen oppositiepartijen even relevant is als de ideologische verdeeldheid van de coalitie zelf. Een mogelijke verklaring is dat minderheidscoalities overleven en stabiel functioneren door de ideologische verschillen tussen de oppositiepartijen *issue-by-issue* uit te buiten en steeds met een andere partner samen te werken (Strøm 1990). In meerderheidscoalities is stemming volgens de ideologische dimensie lastig te noemen aangezien *majority-rule spatial voting models* laten zien dat wanneer partijen alleen volgens deze scheidslijn stemmen, de *median legislator* – de partij die de middelste positie heeft op de links-rechts dimensie bij een bepaald onderwerp – bepalend is en gezien kan worden als de *policy dicator* (Laver and Schofield 1990, 11).

2.2. De onderzoeksvraag

Uit deze analyse van de literatuur over minderheidsregeringen blijkt dat een dergelijke werkwijze kan zorgen voor veranderingen in de verhoudingen tussen oppositie- en coalitiepartijen. Deze indicatie roept de vraag op of en voor welke verandering de nieuwe werkwijze in de Leidse raad heeft gezorgd. De centrale vraag die dit onderzoek hoopt te beantwoorden, luidt dan ook: *Heeft de nieuwe werkwijze van de gemeente Leiden, in de vorm van het opstellen van een globaal inhoudelijk beleidsakkoord, in de ogen van de belangrijkste actoren geleid tot veranderende verhoudingen tussen zowel de coalitie en de oppositie als tussen het College en de raad en welke veranderingen zijn die?* Voor de verwachtingen over de mogelijke veranderingen waartoe de nieuwe werkwijze in de Leidse raad heeft kunnen leiden, zal worden geput uit de literatuur over minderheidsregeringen. Belangrijk is dat de theorie in dit onderzoek dient als achtergrond om de veranderingen in de verhoudingen te conceptualiseren. Het hoofddoel van dit onderzoek is praktisch van aard: evaluatie van de nieuwe werkwijze.

3.Theoretisch Kader

Voor we uitgebreid onderzoek kunnen doen naar de nieuwe werkwijze in de Leidse gemeenteraad en vast kunnen stellen tot welke veranderingen deze heeft geleid, is het belangrijk de veranderingen te conceptualiseren. Dit gebeurt in de eerste plaats aan de hand van drie modellen gebaseerd op parlementair stemgedrag. Vervolgens wordt de conceptualisatie aangevuld aan de hand de typologie van King (1976). Deze typologie wordt gebruikt om verschillende vormen van de verhouding tussen de raad en het college te onderscheiden. De conceptualisatie wordt afgerond met de bespreking van twee bekende begrippen in de gemeentepolitiek: het afspiegelings- en het programcollege. Wanneer dit theoretisch kader uiteen is gezet worden verwachtingen over de mogelijke veranderingen geformuleerd waartoe de nieuwe werkwijze in de Leidse raad heeft kunnen leiden. Deze verwachtingen zullen een leidende rol zullen spelen in het vervolg van dit onderzoek.

3.1 Modellen van parlementair stemgedrag

De onderzoeksvraag spreekt van veranderende verhoudingen tussen ten eerste de raad en het college en daarnaast tussen de coalitiepartijen en de oppositiepartijen. Deze verhoudingen kunnen gedefinieerd worden als de *executive-legislative relationship* (King 1976; 11). Een manier om deze *executive-legislative relationship* te conceptualiseren is aan de hand van modellen gebaseerd op stemgedrag. Dit zijn zogenaamde *models of legislative politics*. Uit deze modellen kunnen de belangrijkste dimensies van politieke samenwerking of conflict worden afgeleid (Hix en Noury 2013; 3).

Er bestaan verschillende *models of legislative politics*. In dit onderzoek zal de situatie in de gemeente Leiden conceptualiseerd worden aan de hand van drie modellen: het *'floor agenda model'*, het *'cartel agenda model'* en het *'Westminster model'* (Hix en Noury 2012; 5-7). De modellen zijn getoetst aan de hand van parlementair stemgedrag. De literatuur over deze modellen spreekt dan ook over *legislators* en doelt hiermee op ministers, leden van de fractie of partijfunctionarissen in een wetgevende functie (Hix en Noury 2012; 5). De modellen zijn ook toepasbaar op de gemeentepolitiek; er zal daarom in dit onderzoek worden gesproken over wethouders in plaats van ministers.

In het *'floor agenda model'* (FAM) (cf. Romer and Rosenthal 1978; Krehbiel 1998; Cox and McCubbins 2005: 38-41) maakt een van de wethouders een voorstel dat door de andere collegeleden kan worden aangepast. Het is voor dit model cruciaal dat de wethouders niet gebonden zijn aan hun partij; de partijen mogen geen cohesie in stemgedrag opleggen (Hix en

Noury 2012; 5). Dit model beschrijft wat er gebeurt in minderheidsregeringen. Minderheidsregeringen moeten per voorstel, ad hoc, een meerderheid verkrijgen (Ström 1990; Tsebelis 2002: 97-99). Op deze manier kan er steeds een andere meerderheid ontstaan en zal de voornaamste scheidslijn dan ook gebaseerd zijn op de links-rechts verhoudingen in plaats van op de oppositie-coalitie verhouding.

Het '*cartel agenda model*' (CAM) is een variatie op het FAM (Cox and McCubbins 2005). In dit model kan een wethouder of het gehele college de agenda bepalen. Als een partij de meerderheid heeft in de coalitie, heeft zij de facto ook controle over de agenda. De belangrijkste assumptie van dit model is dat elke coalitiepartij een voorstel kan blokkeren (Cox, Heller en McCubbins 2008; 179, Calvo 2007; 265). Hiermee wordt het aantal beleidsuitkomsten beperkt. Elke partij in de coalitie kan een veto uitspreken over een voorstel door te dreigen om uit de coalitie te stappen (Calvo 2007; 265). Dit gebeurt vaak al in de onderhandelingen over het coalitieakkoord. Voorstellen kunnen op die manier al in de onderhandelingen van de agenda af gehouden worden. Dit betekent dat er over het algemeen geen voorstellen worden gedaan die te ver van de preferenties van de coalitiepartijen vandaan staan. Doordat de agenda bepaald wordt door de coalitiepartijen ontstaat er een scheiding tussen de leden van het *agenda-cartel* (de coalitie partijen) en de leden van het *non-agenda cartel* (de oppositiepartijen). Waar het FAM dus voorspelt dat stemgedrag gestuurd wordt door de links-rechts verdeling, voorspelt het CAM een combinatie van stemming op basis van een meerderheidsblok (de regering) tegenover een minderheidsblok (de oppositie) en stemming op basis van de links-rechts scheidslijn (Hix en Noury 2012; 6). De stemming op basis van de links-rechts verdeling komt voort uit het feit dat wanneer het *agenda cartel* een voorstel doet, deze de procedure van het *Floor agenda model* volgt (Hix en Noury 2012; 6).

Het belangrijkste kenmerk van het '*Westminster model*' (WM) ten slotte is dat de regering, ofwel het College, dominant is ten opzichte van het parlement of de raad (Lijphart 1991; 72-3). De regerende partij kan partijcohesie afdwingen met behulp van '*carrots and sticks*'. Een voorbeeld van een *carrot* is promotie naar een betere positie in de partij of een wethouderspost (Benedetto and Hix 2007; Kam 2009). Moties van wantrouwen dienen in dit geval als *sticks*, waardoor leden van de coalitiepartij soms op een voorstel stemmen dat niet overeenkomt met hun standpunt (Diermeier and Feddersen 1998). In dit model wordt uitgegaan van de mogelijkheid dat de oppositie als blok tegen de coalitie gaat stemmen, ook al liggen de preferenties van sommige oppositiepartijen dichterbij die van de coalitie. Wanneer de oppositie als blok tegen de coalitie stemt, kan dit het college dwingen een voorstel te doen dat dichterbij de preferenties van de oppositie ligt (Hix en Noury 2012; 7). De voornaamste scheidslijn in het WM is die tussen de

coalitiepartijen en de oppositiepartijen, maar het verschil met het CAM is dat de drijfveren van een heel andere aard zijn (cf. Laver, 2006; Spirling and McLean 2007).

3.2 Typologie van King

De conceptualisatie van de verhoudingen in de Leidse gemeenteraad kan aangevuld worden met een typologie van de *executive-legislative relationship*, opgesteld door King (1976). King onderscheidt verschillende vormen, oftewel *modes*, van de *executive-legislative relationship*. Deze *modes* beschrijven de *executive-legislative relationship* aan de hand van de primaire scheidslijn in het systeem. De typologie van King is ontwikkeld voor de Britse situatie maar Andeweg (1992) heeft de typologie licht aangepast zodat die toepasbaar is op de situatie in Nederland.

Andeweg beschrijft de situatie in Nederland aan de hand van de *inter-party mode* van King, die de relatie tussen verschillende partijen weergeeft (Andeweg 1992; 163, King 1976; 18). Binnen deze *inter-party mode* zijn twee subcategorieën te onderscheiden: de *opposition mode* en de *intracoalition mode*. In de *opposition mode* bestaat er een scheidslijn tussen de ministers en Kamerleden van de regering aan de ene kant en de oppositiepartijen aan de andere kant. De *opposition mode* wordt gekenmerkt door conflict. De mate van invloed van partijen is afhankelijk van wat de twee verschillende kanten van elkaar nodig hebben (King 1976; 18). De *intracoalition mode* beschrijft de relatie tussen de ministers en de coalitiepartijen binnen de coalitie in de vorm van een samenwerking.

Een belangrijke verklaring waarom deze *inter-party mode* aansluit bij de situatie in Nederland zit volgens Andeweg in de coalitieprogramma's. De *inter-party mode* wordt aangewezen door het feit dat de coalitieprogramma's niet alleen de ministers binden, maar ook de coalitie verplicht een meerderheid te vormen voor de afspraken in het coalitieakkoord (Bovend'eert 1990; 44). Parlementair onderzoek in 1979 wees uit dat Kamerleden vinden dat overheidsbeleid moet worden gemaakt in samenwerking met de coalitiepartijen. Dit houdt in dat er een nauwe samenwerking bestaat tussen de ministers en Kamerleden van de regerende partijen. Er is wekelijks overleg tussen de ministers en de fractievoorzitters van de coalitiepartijen. Dit wijst op de *intracoalition mode*. Hierdoor ontstaat er een scheidslijn tussen de coalitie- en de oppositiepartijen: de *opposition-mode* (Andeweg 1992; 167).

In Nederland worden deze verhoudingen vaak geconceptualiseerd aan de hand van de termen monisme en dualisme. De *opposition mode* (King 1997; 18), waarbij er sprake was van een hechte samenwerking tussen het college en de coalitiepartijen, zorgt voor een scheidslijn tussen de coalitiepartijen en de oppositiepartijen en komt overeen met het monisme. De nieuwe werkwijze wil graag meer dualistische verhoudingen aanbrengen in de Leidse raad door de

scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie te vervagen (Samen Leiden 2010; 4). Wanneer de situatie in de Leidse raad compleet dualistische zou zijn, zouden het college en de raad met elkaar omgaan als twee afzonderlijke instituties (Andeweg 1992; 161). Dit komt overeen met de *non-party mode* uit de typologie van King (King 1976; 18).

3.3 Afspiegelingscollege

Om de conceptualisatie compleet te maken is het ten slotte van belang aandacht te besteden aan de collegevorming. De nieuwe werkwijze heeft tevens een verandering in de vorming van het college ingeluid. Om deze verandering te conceptualiseren zijn twee bekende begrippen in de gemeentepolitiek van belang: het afspiegelingscollege en het programcollege. Tot de jaren zestig waren afspiegelingscolleges in de Nederlandse gemeenten de norm. In deze afspiegelingscolleges werden de wethouderszetels conform de getalsmatige verhoudingen in de raad verdeeld. Op grond van politiek-neutrale rekenkunde werd vastgesteld hoe de wethouderszetels over de fracties werden verdeeld. Eind jaren zestig, met de ontzuiling en de bijkomende politisering van het lokaal bestuur, rees het idee dat polarisatie van de politiek de kiezer meer duidelijkheid zou verschaffen. Colleges moesten meer op basis van politieke overeenstemming worden gevormd en het begrip programcollege deed zijn intrede. Programcolleges, waaraan een collegeprogramma ten grondslag ligt, zijn tegenwoordig normaal geworden (Derksen en Schaap 2010; 60-2).

De invoering van de nieuwe werkwijze in de Leidse raad kan worden gezien als een voorzichtige poging tot terugkeer naar het afspiegelingscollege. Spelregels die fundamenteel waren voor de afspiegelingscolleges betroffen: depolitisering, zakelijkheid, geheimhouding en evenredigheid (Derksen en Schaap 2010; 60). Voornamelijk evenredigheid is een belangrijke component van de nieuwe werkwijze. Toch kan er geen sprake zijn van volledige terugkeer naar een afspiegelingscollege, aangezien er wel degelijk een collegeprogramma aan de basis ligt van het huidige Leidse. Hoewel dit programma slechts zestien punten bevat en veel zaken vrij gelaten zijn, speelt het wel een leidende rol.

3.4 verwachtingen

Bovenstaande conceptualisatie biedt grond voor de theoretische verwachting van dit onderzoek. De verwachting is dat de invoering van de nieuwe werkwijze in de Leidse gemeenteraad zal zorgen voor een verandering in de verhoudingen binnen de raad. Wanneer we dat uitleggen in termen van de gebruikte *models of legislative politics*, is de verwachting dat de nieuwe werkwijze zorgt voor een verschuiving van het *Westminster model* naar het *Cartel agenda model*.

De verandering kan worden afgelezen aan de hand van verschillende indicatoren voor de verhoudingen binnen de raad en tussen de raad en het college. Aangezien de modellen zoals gepresenteerd door Hix en Noury gebaseerd zijn op parlementair stemgedrag, zijn niet alleen stemverhoudingen, maar ook moties en amendementen belangrijke indicatoren. Andere belangrijke indicatoren voor de verhoudingen zijn persoonlijke relaties tussen raadsleden onderling en tussen raadsleden en collegeleden, overleg tussen de verschillende actoren, de bepaling van de agenda en het debat in de raadszaal. De bepaling van de agenda en het overleg voorafgaand aan een stemming of de opstelling van moties en amendementen zijn een goede graadmeters voor de onderlinge verhoudingen, aangezien hieraan kan worden afgelezen welke partijen samenwerken en welke partijen dominant zijn. Ten slotte is de rol van het debat belangrijk. Te verwachten is namelijk dat, wanneer de kracht van het argument bepalender wordt in stemgedrag, het debat een prominentere rol zal krijgen. Dit onderzoek, dat kwalitatief van aard is, bekijkt niet de getalsmatige stemverhoudingen en hoeveelheid ingediende moties en amendementen maar zal zich meer richten de overige indicatoren en hoe de betrokken actoren deze ervaren.

De situatie in de gemeente Leiden vóór invoering van de nieuwe werkwijze kan naar verwachting geconceptualiseerd worden aan de hand van het *Westminster model*, waarbij de dominantie van het College over de raad het belangrijkste kenmerk is (Lijphart 1991; 72-3). Een belangrijke indicator hiervoor is als uit de gesprekken blijkt dat oppositiepartijen weinig tot geen inbreng hadden in de raad en dat de agenda uitsluitend bepaald werd door het college. Dit duidt op dominantie van het college over de raad. Daarnaast is stemming volgens een scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie een belangrijke indicator voor het *Westminster model*. Dit kan voortkomen uit de verplichting van coalitiepartijen om volgens de afspraken in het coalitieakkoord te stemmen. Ten slotte is de overlegstructuur een belangrijke indicator. Wanneer er sprake was van het *Westminster model* moet de overlegstructuur in de perceptie van de actoren zeer gesloten zijn geweest. Het meeste overleg moet hebben plaatsgevonden tussen de coalitiepartijen en de wethouders, waardoor de oppositiepartijen een grote informatieachterstand opliepen.

Er kan een aanvullende verwachting worden geformuleerd over de periode vóór invoering van de nieuwe werkwijze op basis van de typologie van King (1976). In de gemeente Leiden wezen uitgebreide coalitieakkoorden⁴ op een sterke samenwerking tussen het college en de coalitiepartijen. Naar verwachting zal dit in de gesprekken bevestigd worden, wat duidt op de

⁴ Een voorbeeld van een dergelijk coalitieakkoord is het coalitieakkoord 2008 -2010 dat is ondertekend door de PvdA, VVD, GroenLinks en het CDA. Dit coalitieakkoord is te raadplegen via: <http://www.leiden.pvda.nl/upload/docs/coalitieakkoord.pdf>

aanwezigheid van de *opposition mode*. Uit de perceptie van de actoren zal naar verwachting blijken dat het Leidse college door de uitgebreide coalitieakkoorden (vrijwel) altijd kon rekenen op een duidelijke meerderheid. De oppositie was hierdoor per definitie machteloos, tenzij er onenigheid ontstond in het college (Andeweg 1992; 168). De verwachting is dan ook dat uit de gesprekken met betrokken actoren naar voren zal komen dat er een vorm van overleg was tussen de collegeleden en de coalitiepartijen die wijst op de aanwezigheid van de *intracoalition mode*. Beide modes samen vormen de *inter-party mode*.

Uit de literatuur over minderheidsregering blijkt dat een dergelijke werkwijze de scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie kan doorbreken. Dit was ook het doel van de nieuwe werkwijze in de Leidse gemeenteraad. Daarbij hoort een verschuiving naar het *Floor agenda model*. Toch is de verwachting dat de nieuwe werkwijze heeft geleid tot een verschuiving naar het *Cartel agenda model*. Dit zal naar verwachting blijken uit dat er in de perceptie van de actoren aan ene kant meer vrijheid is gekomen maar er anderzijds wel sprake is van een *agenda cartel*. Een indicator hiervoor is dat de oppositie in de perceptie van de actoren meer invloed heeft gekregen. Dit zal naar verwachting ook terug te zien zijn in de overlegstructuur binnen de raad. Oppositiepartijen en coalitiepartijen moeten meer samenwerken. Reden hiervoor is dat elke partij een potentiële partner vormt om een meerderheid mee te vormen. Het overleg moet daarnaast, in de perceptie van de actoren, toegenomen en transparanter zijn. Deze transparantie wordt naar verwachting verklaard doordat partijen opener durven te zijn over hun standpunt omdat ze niet meer gebonden zijn aan het coalitieakkoord. Dit moet blijken uit het feit dat er meer gestemd wordt volgens de links-rechts scheidslijn. Het bestaan van een *agenda cartel* zal naar verwachting blijken uit het feit dat het coalitieakkoord volgens de actoren nog steeds leidend is en dat de coalitiepartijen in de onderhandelingen over dit akkoord al aan hebben kunnen geven over welke onderwerpen zij een veto uitspreken. Wanneer dit het geval is en de coalitiepartijen aan de hand van het coalitieakkoord nog in grote mate de agenda bepalen, wijst dit erop dat de scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie grotendeels gehandhaafd blijft.

Dit is tevens van belang voor de verwachting over de relatie tussen de raad en het college gebaseerd op de typologie van King. Het was de doelstelling van de nieuwe werkwijze om de scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie te vervagen en zo tot een meer dualistische verhouding te komen. Maar gezien de verwachting dat de scheidslijn grotendeels gehandhaafd blijft, is de verwachting ook dat de nieuwe werkwijze niet zal zorgen voor een compleet dualistische verhouding tussen de raad en het college maar wel voor een verschuiving naar meer dualisme. De *non-party mode*, die een dualistische relatie beschrijft is dan ook niet helemaal van

toepassing op de Leidse situatie. De verwachting is echter wel dat er een verschuiving te zien zal zijn van de *inter-party mode* naar de *non-party mode*.

4. Methodes

Dit onderzoek bestaat uit een *case study* naar de invoering van de nieuwe werkwijze in de gemeente Leiden in 2010. Een *case study* kan gedefinieerd worden als een '*in-depth, multifaceted investigation of a single social phenomenon*' (Feagin, Orum, en Sjoberg, 1991; 2). Aangezien een *case studie* een zeer gedetailleerd onderzoek is, worden vaak verschillende soorten bronnen gebruikt. Daarnaast kunnen in een *case study* verschillende vormen van onderzoek, zowel kwalitatief als kwantitatief, gecombineerd worden (Feagin, Orum, en Sjoberg, 1991; 2). Er is voor gekozen enkel kwalitatief onderzoek uit te voeren aan de hand van interviews. De reden dat hiervoor gekozen is, dat dit specifiek opzoek is naar de perceptie van de betrokken actoren van de veranderingen die de invoering van de nieuwe werkwijze tot gevolg heeft gehad. Om dit te onderzoeken zijn interviews het meest geschikt, aangezien interviews informatie bieden over de observatie van anderen (Weiss 1994; 1).

Om een goed beeld te geven van de veranderingen die de nieuwe werkwijze volgens de betrokken actoren teweeg heeft gebracht, zijn twaalf interviews gehouden met verschillende betrokkenen. Interviews bieden inzicht in de ervaringen van mensen en de wijze waarop hun gedachten en emoties worden beïnvloed. Daarnaast is het belangrijk dat een interview ook inzicht biedt in het verleden (Weiss 1994; 1). Onderzoek dat gebaseerd is op interviews is voor verschillende doeleinden bruikbaar. Aan de hand van interviews kan bijvoorbeeld een gedetailleerde beschrijving van de bestudeerde ontwikkeling worden opgesteld, er kunnen meerdere perspectieven over de ontwikkeling worden beschreven, het kan een holistische beschrijving van een systeem geven en ten slotte kan het informatie geven over hoe de respondenten een bepaalde ontwikkeling interpreteren (Weiss 1994; 9-10). Dit onderzoek is een combinatie van deze mogelijkheden. Aan de hand van de perceptie van de respondenten worden de veranderingen die de nieuwe werkwijze tot gevolg heeft in kaart gebracht. Het is dan ook goed te benadrukken dat de resultatensectie een verzameling van meningen presenteert en niet het doel heeft feiten te achterhalen.

Voor dit onderzoek zijn in totaal twaalf diepte-interviews gehouden, waarvan zes met raadsleden (van GroenLinks, de PvdA, de Stadspartij, de ChristenUnie en de VVD⁵), twee met wethouders (van zowel D66 als de VVD), twee met politiek journalisten, met de Griffier en met

⁵ Van de zes geïnterviewde raadsleden waren er twee raadsleden van de VVD.

Tweede Kamerlid Paul van Meenen (voormalig raadslid in Leiden en grondlegger van de nieuwe werkwijze).⁶ Door middel van semigestructureerde interviews is gevraagd of deze actoren naar aanleiding van de invoering van de nieuwe werkwijze een verandering hebben waargenomen in de verhoudingen tussen zowel het college en de raad als tussen de oppositie- en de coalitiepartijen.

In de selectie van de respondenten is er op verschillende dingen gelet. Ten eerste was het bij raadsleden en wethouders belangrijk dat zij ook hadden deelgenomen in de raad of het college vóór 2010, aangezien er anders geen vergelijking mogelijk was tussen de twee relevante periodes. Daarnaast was het belangrijk om een goede verdeling te hebben tussen het aantal raadsleden uit coalitiepartijen en uit oppositiepartijen. Om de verhouding tussen het college en de raad van twee kanten te kunnen belichten, is het belangrijk dat zowel collegeleden als raadsleden zijn geïnterviewd. Graag had ik ook met de burgemeester gesproken maar die was helaas te druk om mee te werken aan mijn onderzoek. Het stellen van schriftelijke vragen was niet mogelijk gezien de noodzaak om op sommige onderwerpen dieper in te gaan. De Griffier is een waardevolle aanvulling aangezien zij politiek neutraal is en daarmee de veranderingen vanuit een meer neutraal perspectief kan waarnemen⁷. Dit is ook de overweging geweest om de twee journalisten, die beide al langere tijd de Leidse politiek nauwgezet volgen, te interviewen.

De interviews duurden drie kwartier tot een uur en hoewel een aantal vragen van te voren waren opgesteld, was er in de interviews voldoende ruimte om door te vragen wanneer de gesprekken daar aanleiding toe gaven. Het belangrijkste tijdens de interviews is om concrete informatie over mijn onderzoeksgebied te verzamelen. De respondenten moeten dan ook geholpen worden met het geven van deze informatie (Weiss 1994; 74). Dit is in dit onderzoek gedaan door inleidende vragen te stellen waardoor de respondenten aan de periode voor de invoering van de nieuwe werkwijze terug dachten en zo beter in staat waren die tijd te beschrijven. Zo is hen eerst gevraagd naar de periode dat ze raadslid werden en hun vroegste tijd in de raad⁸. De resultaten zullen bestaan uit een beschrijving van de ervaringen van al mijn respondenten en wat die ons vertellen over de nieuwe werkwijze van de gemeente Leiden.

Dit verslag bestaat uit twee delen: theorie en onderzoek. Hoewel aan de hand van de theorie wel enkele verwachtingen worden opgesteld, is het voornaamste doel van dit onderzoek om meer beschrijvend te werk te gaan. Het doel was om dit onderzoek uit te voeren zonder vooraf te veel verwachtingen op te stellen. Dit sluit aan bij het idee van *'Grounded Theory'*: *In this methodology, theory may be generated initially from the data, or, if existing (grounded) theories seem appropriate to*

⁶ Zie appendix (3.) voor een overzicht van de respondenten.

⁷ De Griffier heeft ongeveer dezelfde vragen beantwoordt als de raadsleden en wethouders.

⁸ Zie Appendix (2.) voor een overzicht van de interviewvragen.

the area of investigation, then these may be elaborated and modified as incoming data are meticulously played against them' (Strauss & Corbin 1994; 273). Het verschil is dat dit onderzoek niet gericht is op het genereren van nieuwe theorie, maar op het beschrijven van de veranderingen waartoe de nieuwe werkwijze geleid heeft.

5. Resultaten

5.1 De situatie in Leiden vóór invoering van de nieuwe werkwijze in 2010

De jaren voor de invoering van de nieuwe werkwijze in 2010 werden gekenmerkt door dikke coalitieakkoorden waarin afspraken tot in detail vast lagen. Het voornaamste probleem dat men hieraan ervoer was het gebrek aan een deliberatief proces alvorens beleid werd opgesteld. Er was weinig ruimte voor inbreng vanuit de oppositie en de macht van het argument was niet meer leidend. Volgens Paul van Meenen (interview, vrijdag 10 mei 2013) moest je “elke centimeter bevechten” aangezien over alles afspraken waren gemaakt. De literatuur over programcolleges laat zien dat het niet uitzonderlijk is dat er afspraken worden gemaakt (Derksen en Schaap 2010; 60-2), maar de manier waarop die afspraken op papier waren gezeten waren volgens hem veel te dwingend. De heer van Meenen omschrijft dit als dat “doel en middel volstrekt samen kwamen” en doelt hiermee op de nauwkeurigheid van de uitwerking van het beleid in het coalitieakkoord. Niet alleen het beoogde doel van het beleid maar ook hoe dit moest worden behaald, stond beschreven (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013).

Praktisch alle actoren, zowel raadsleden als wethouders, journalisten en de griffier onderschrijven het bestaan van deze problemen in de oude situatie. Opvallend is dat vanuit de VVD een tegengeluid komt. Zo wordt gesteld dat in die tijd de oppositie toch ook wel “wat garen te spinnen had” (Frederik van Zevenbergen, interview, donderdag 2 april 2013, 20.00):

“Er wordt veel gewbeeld en gedeald. Dat is niet slecht, zo werkt het spel. Dat houdt het ook voor de oppositie leuk. Als je nooit wat binnen haalt word je zo verzuurd.” (Frederik van Zevenbergen, interview, donderdag 2 april 2013).

Maar uit die verzuring lijkt precies datgene wat de Leidse politiek in de jaren voor de nieuwe werkwijze in zijn greep hield.

5.1.1. Stemverhoudingen, moties en amendementen

De stemverhoudingen lagen vóór 2010 vast. Men zat “in de coalitie als vrienden en in de oppositie als vijanden” (Greetje van Gruiting, interview, maandag 29 april 2013 en donderdag 2 april 2013). Alle collegepartijen waren verplicht te stemmen zoals in het coalitieakkoord stond vastgelegd, wanneer een collegepartij zich hier niet aan hield ontstond een collegecrisis. Door de sterke scheiding in de raad, was er weinig ruimte voor de oppositie om voorstellen aan te passen met behulp van amendementen. De politieke sfeer was hard en persoonlijk (Chris de Waard, interview, dinsdag 7 mei 2013). Men viel elkaar aan op de persoon en er werden veelvuldig moties van wantrouwen ingediend. Ter illustratie hiervan verwijzen verschillende raadsleden naar het gerucht dat ronde deed over Paul van Meenen dat hij altijd een motie van wantrouwen in zijn zak had (Henny Keereweer, interview, vrijdag 3 april 2013; Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013).

5.1.2. Overlegstructuur

In de periode vóór 2010 was er veel formeel en informeel overleg tussen de verschillende fracties onderling en tussen fracties en wethouders. De overlegpraktijk in de periode vóór 2012 wordt vaak aangeduid met het begrip achterkamertjespolitiek. Deze achterkamertjespolitiek vond plaats tijdens raadsvergaderingen, bijvoorbeeld als er binnen de coalitie een partij tegen een voorstel wilde stemmen waardoor de meerderheid in het geding kwam.

“...met drie of vier coalitiepartijen dan was er nog weleens eentje die dan voor de meerderheid kon zorgen maar er een ander idee op na kon houden. Dan had je echt een probleem in die tijd. Dan werd er geschorst en dan zag je al zulke gezichten. Dan kwamen ze terug en dan was hij weer binnenboord gehaald” (Eli de Graaf, interview, vrijdag 26 april 2013).

Veel vaker vond het overleg buiten de raadsvergadering plaats in zogenaamde WOFjes: Wethouders en Fractievoorzitters Overleg. Dit was een soort geheim overleg tussen de wethouders en de fractievoorzitters van de coalitiepartijen (Greetje van Gruiting, interview, maandag 29 april 2013) waarin niet alleen besproken werd hoe de coalitie zou gaan stemmen maar ook andere afspraken werden gemaakt:

“Ik vond het wel fascinerend om te zien dat in de vergaderingen die wij als fractievoorzitters met de wethouders hadden, dingen tot op zeer hoog detailniveau geregeld werden. Dat je je afvraagt of dit nou een

democratisch proces is. Ik vond het toen heel normaal dat er daarin bijvoorbeeld al geld werd verdeeld en dat het dan zo door de raad kwam” (Pieter Kos, interview, donderdag 2 april 2013).

Door deze WOFjes liepen de oppositiepartijen een informatieachterstand op (Mart Keuning, interview dinsdag 7 mei 2013). De WOFjes sluiten aan bij de verwachting dat er sprake was van overleg binnen de coalitie. Er kan gesteld worden dat er sprake was van de *intracoalition mode*.

5.1.3. Bepaling van de agenda

De detaillering van het beleidsakkoord maakte dat de agenda voor de komende jaren vast lag. Kwamen er andere zaken op de agenda dan was dat ook initiatief van het college. Zowel de raadsleden als de wethouders zien dit niet het grootste probleem van de vorige periode (Henny Keereweer, interview, vrijdag 3 april 2013; Pieter Kos, interview, donderdag 2 april 2013; Pieter van Woensel, Interview, maandag 6 mei 2013). Het idee dat de raad aan het stuur kan staan, is volgens wethouder van Woensel een illusie:

“Je bespreekt namelijk dingen in de raad altijd achteraf. Het college heeft al besloten en dan wordt het in de raad besproken. Als je als raad aan het stuur wil zitten dan moet je aan de voorkant van de besluitvorming zitten. Dat kan je doen met moties en met bijdrages. De raad beperkt zich voornamelijk tot controleren en het bepalen van de kaders” (Pieter van Woensel, Interview, maandag 6 mei 2013).

Het werkelijke probleem was dat door de uitgebreide afspraken de controlerende en kaderstellende taken van de raad in het geding kwamen. Zowel de coalitiepartijen als de oppositiepartijen hadden niet de ruimte om kritisch te zijn en tegenwicht te bieden aan het college.

5.1.4. Debat in de raadzaal

Hoewel er formeel nog steeds debatten werden gevoerd in de raadzaal, heerste het gevoel onder veel raadsleden dat deze geen inhoudelijk doel dienden.

“Dan wist je vast dat bepaalde onderwerpen, omdat de coalitie zo sterk verbonden was met elkaar en zo duidelijke afspraken had gemaakt en toch een meerderheid hadden, hoe het zou eindigen. Een discussie voeren was zinloos” (Eli de Graaf, interview, vrijdag 26 april 2013).

Zeker de grotere onderwerpen zoals de begroting of de perspectiefnota waren al tot in detail besproken binnen de coalitiepartijen. Wanneer er geld over was, zoals wel eens voorkwam op de

jaarrekening, was dit al verdeeld (Pieter Kos, interview, donderdag 2 april 2013). Een kanttekening hierbij, gemaakt door Mart Keuning van de ChristenUnie, is dat het democratisch gelegitimeerd is om de uitslag van een debat van te voren te bepalen aangezien de coalitie een meerderheid heeft in de raad (Mart Keuning, interview dinsdag 7 mei 2013).

5.1.4. Conclusie

Analyse van de resultaten laat zien dat hoewel de meeste actoren eensgezind zijn over het feit dat de situatie vóór 2010 een aantal grote nadelen kende, er ook tegengeluiden zijn. Deze tegengeluiden komen vanuit de VVD en de ChristenUnie, waarbij voornamelijk wordt gewezen op de democratische meerderheid die ten grondslag lag aan de afspraken die in het coalitieakkoord waren vastgelegd. Daarmee kan volgens deze geluiden de geslotenheid van de besluitvorming worden gelegitimeerd (Mart Keuning, interview dinsdag 7 mei 2013). Mart Keuning en Frederik van Zevenbergen zagen in tegenstelling tot de andere raadsleden wel voldoende mogelijkheden om initiatief voorstellen, moties en amendementen in te dienen en op die wijze de besluitvorming te beïnvloeden. Scherpzinnigheid is volgens Mart Keuning een belangrijke eigenschap voor raadsleden om fouten te ontdekken in het beleid en draagvlak te creëren voor oplossingen (Mart Keuning, interview dinsdag 7 mei 2013).

Ondanks deze tegengeluiden, laten de verschillende indicatoren over het algemeen zien dat er kan worden gesproken over een situatie waarin het college dominant is over de raad en een sterke scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie bestaat. Er werd volledig volgens de scheidslijn tussen de oppositie en de coalitie gestemd, wat niet alleen wordt onderschreven door raadsleden en collegeleden maar ook door politiek neutralere bronnen zoals de journalisten en de Griffier (Noor van der Vlist, interview, woensdag 24 april 2013; Binnert Glastra, interview, woensdag 8 mei 2013; Chris de Waard, interview, dinsdag 7 mei 2013), wat duidt op de *opposition mode*. De WOFjes sluiten aan bij de verwachting dat er sprake was van overleg binnen de coalitie. Er kan gesteld worden dat er sprake was van de *intracoalition mode*. Er was weinig ruimte voor de oppositie om moties en amendementen in te dienen. Het beleid kwam niet tot stand aan de hand van een deliberatief proces, wat afbreuk deed aan de controlerende en kaderstellende functies van de raad. Wanneer we deze indicatoren koppelen aan de eerder besproken theoretische modellen, kan de verwachting worden bevestigd dat in de periode vóór invoering van de nieuwe werkwijze de verhoudingen binnen de raad aansloten op het *Westminster model*.

5.2. Invoering van de nieuwe werkwijze; een verandering?

Over het algemeen wordt de nieuwe werkwijze zeer positief beoordeeld. De grootste vooruitgang wordt gezien in de verbetering van de sfeer in de raad. Portefeuillehouders worden niet meer als persoon aangesproken maar als geheel. De sfeer in de raad is een stuk meer ontspannen. Dat elke politieke partij een potentiële partner is om mee samen te werken, maakt dat men gedwongen is een normale relatie aan te gaan met elkaar (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013). De nieuwe werkwijze is de grootste zegen voor de oppositiepartijen aangezien het veel meer ruimte voor onderhandeling en samenwerking biedt. Volgens de heer Kos is dat ook terug te zien in het feit dat er een ander type raadslid dan vroeger floreert: “het is veel meer gericht op mensen die goed zijn in het organiseren van meerderheden” (Pieter Kos, interview, donderdag 2 april 2013).

Hoewel de nieuwe werkwijze positief wordt beoordeeld, komen er ook kritische geluiden naar voren. De verandering waartoe de nieuwe werkwijze geleid heeft, zal nu worden besproken aan de hand van de verschillende indicatoren waarbij zal worden ingegaan op zowel de positieve kanten als de negatieve kanten van de nieuwe werkwijze. Uit de indicatoren zal blijken of de leidende theoretische verwachting - dat de nieuwe werkwijze heeft geleid tot een verschuiving van het *Westminster model* naar het *Cartel agenda model* - juist is.

5.2.1. Stemverhoudingen, moties en amendementen

De sfeer in de raad is verbeterd en de oppositie heeft meer invloed gekregen. Dit vertaalt zich in het feit dat het aantal moties van wantrouwen in de perceptie van verschillende actoren de afgelopen periode sterk zijn afgenomen. De heer van Meenen trekt hierbij de vergelijking met de oude situatie:

“De VVD heeft een keer met een motie van wantrouwen bedreigd tegen onze wethouder. Maar de PvdA dacht er niet aan om dat te steunen terwijl normaal de oppositie dat altijd wel zou doen” (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013).

De verandering is ook terug te zien in de stemverhoudingen. Waar de stemverhoudingen voor 2010 vastlagen, laten nu verschillende actoren weten dat het in stemmingen niet duidelijk meer is wie coalitie en wie oppositie is. Behalve op grote onderwerpen, daar zoekt de coalitie elkaar nog steeds op (Eli de Graaf, interview, vrijdag 26 april 2013).

Voorstellen worden ook aangenomen met grotere meerderheden, wat betekent dat het beleid breder gedragen wordt (Jan-Jaap de Haan, interview, maandag 6 mei 2013; Binnert Glastra, interview, woensdag 8 mei 2013; Chris de Waard, interview, dinsdag 7 mei 2013). Henny Keerweer van de PvdA geeft aan in een mooie positie te zijn terecht gekomen:

“Wij happen met D66 mee en je krijgt nu dat de PvdA soms de lachende derde is. Dat wrijft bij sommige coalitiepartijen. Maar ik blijf het doen, want het is voor ons een mooie positie” (Henny Keereweer, interview, vrijdag 3 april 2013).

Dit wijst tevens een pijnpunt van de nieuwe werkwijze aan. De wisselende meerderheden leveren soms onzekerheid voor de coalitiepartijen op. Vroeger was het duidelijk welke partij welke punten kreeg. Natuurlijk moesten coalitiepartijen ook toen punten inleveren maar door duidelijke onderhandelingen en afspraken stond hier vaak iets tegenover (Frederik Zevenbergen, Interview, donderdag 2 april 2013). De coalitiepartijen ervaren het in de huidige periode als een probleem dat D66 veel met de oppositie samenwerkt. De deelname aan het college en het leveren van een wethouder verliest op die manier enigszins zijn waarde (Jan-Jaap de Haan, interview, maandag 6 mei 2013). Het doet de verhoudingen binnen het college geen goed dat D66 zowel binnen het college als met de oppositie gemakkelijk een meerderheid kan behalen (Greetje van Gruuting, interview, maandag 29 april 2013). Er bestaat twijfel over het effect van de aanwezigheid van een dominante partij als D66 op de nieuwe werkwijze (Jan-Jaap de Haan, interview, maandag 6 mei 2013).

Binnert Glastra signaleert ook dat D66 zich niet altijd opstelt als “kantelpunt van de balans” en begrijpt het standpunt van de coalitiepartners die iets terug verwachten voor het risico dat ze lopen door de stad te besturen. Hij merkt wel op dat dit een consequentie is van het bestuursakkoord en dat er op een democratische wijze tot een meerderheid wordt gekomen (Binnert Glastra, interview, woensdag 8 mei 2013). Ook GroenLinks heeft moeite met de machtsverhoudingen in de raad. Pieter Kos gelooft dat het systeem beter had gewerkt als de machtsverhoudingen gelijkwaardiger waren aangezien D66 te veel gebruik maakt van de ruimte die ze hebben (Pieter Kos, interview, donderdag 2 april 2013). Henny Keereweer ziet het werken met wisselende meerderheden als een zegen voor zowel de oppositie als de coalitie, want ook die kunnen zich blijven profileren op hun partijstandpunten. Goed overleg is volgens hem wel een voorwaarde. Dat is nu precies wat er wringt en waar de onderlinge verhoudingen onder lijden (Henny Keereweer, interview, vrijdag 3 april 2013).

5.2.2. Overlegstructuur

Er heeft een grote verandering in de overlegstructuur plaatsgevonden met de invoering van de nieuwe werke wijze, die gestoeld is op overleg tussen de raadsleden. Dit heeft ervoor gezorgd dat de sfeer in de raad sterk verbeterd is:

“Ik heb wel het idee nu, dat als ik met een initiatief kom, dat het kans van slagen heeft. Het is allemaal inter-persoonlijk contact. Je spreekt hier op de gang mensen, in commissievergaderingen en per e-mail regel je steun” (Mart Keuning, interview dinsdag 7 mei 2013).

Het overleg beperkt zich niet meer alleen tot de coalitiepartijen onderling en er is in toenemende mate samenwerking tussen de coalitie- en oppositiepartijen. Wat betreft de transparantie van het overleg zijn veel actoren positief gestemd. Partijen durven meer voor hun standpunten uit te komen. Binnert Glastra merkt dit aan de manier waarop hij informatie krijgt:

“Normaal gesproken kon ik me bij het maken van een verhaal verwoegen met oppositiepartijen of coalitiepartijen. Van de oppositiepartijen kreeg ik gewoon een verhaal maar de coalitiepartijen hadden het dicht gehamerd, dan kreeg je van iedereen hetzelfde verhaal. Nu na 2010 wordt er meer vanuit partijen van de coalitie gecommuniceerd. Ze hebben wel een verhaal afgesproken maar binnen dat verhaal mogen de partijen een eigen standpunt hebben” (Binnert Glastra, interview, woensdag 8 mei 2013).

Ook Chris de Waard zegt meer inzicht te krijgen in hoe de bestuurlijke processen verlopen (Chris de Waard, interview, dinsdag 7 mei 2013). Toch is het overleg tussen de coalitiepartijen afgenomen. Wanneer er te vaak samenwerking met oppositiepartijen boven samenwerking met coalitiepartijen wordt verkozen, zorgt dit voor wrijving binnen het college (Henny Keereweer, interview, vrijdag 3 april 2013).

5.2.3. Bepaling van de agenda

De nieuwe werkwijze heeft niet kunnen veranderen dat het college de agenda bepaalt. Toch probeert het college de raad in toenemende mate te betrekken. Wethouder van Woensel vindt dit belangrijk:

“Een goede wethouder houdt ook rekening met wat de fracties vinden dus we proberen de raad mee te nemen. Op dat moment heeft de raad invloed” (Pieter van Woensel, interview, maandag 6 mei 2013).

Maar van Woensel nuanceert deze uitspraak wel enigszins door te stellen dat de agenda nog steeds bepaald wordt door het college, aangezien de nota van uitgangspunten opgesteld wordt door het college en het ambtelijk apparaat (Pieter van Woensel, interview, maandag 6 mei 2013).

Dat er ruimte is gekomen voor de raad, blijkt volgens Paul van Meenen (interview, vrijdag 10 mei 2013) ook uit dat negentig procent van de agendapunten van de afgelopen drie jaar niet in

het huidige beleidsakkoord stonden. Toch wordt er door verschillende actoren gewezen op de omvang van de afspraken in het huidige beleidsakkoord. Hoewel de afspraken slechts twee A4tjes beslaan, staan er fundamentele dingen in. Volgens de heer Kos is er ruimte voor de oppositiepartijen om beleid te beïnvloeden aan de hand van moties en amendementen maar de financiële ruimte is zeer beperkt (Pieter Kos, interview, donderdag 2 april 2013). Mart Keuning zegt zich ook te storen aan de retoriek van het college over een beleidsakkoord op slechts twee A4tjes:

“...want op die twee A4tjes staat al het belangrijke alleen wat minder gedetailleerd. Ringweg Oost, Nuongelden, RijnGouwelijn. Dan blijven er wat kleine puntjes over waar je als raadslid wat in kunt veranderen, maar dat was vorige periode ook zo” (Mart Keuning, interview dinsdag 7 mei 2013).

Nog verschillende andere actoren stellen dat alle grote zaken zijn afgesproken in het akkoord en dat er nog weinig geld is om vrij te besteden (Chris de Waard, interview, dinsdag 7 mei 2013; Binnert Glastra, interview, woensdag 8 mei 2013).

5.2.4. Debat in de raadzaal

Wat betreft het debat in de raadzaal sluiten de bevindingen aan op het voorgaande. Doordat voorstellen niet in het beleidsakkoord staan opgenomen en (zoals Paul van Meenen het beschreef) doel en middel van het beleid niet volstrekt meer samenkomen in het akkoord (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013), is er meer ruimte voor aanpassing van het beleid (Eli de Graaf, interview, vrijdag 26 april 2013; Pieter Kos, interview, donderdag 2 april 2013; Mart Keuning, interview dinsdag 7 mei 2013). Daarnaast is de sfeer in de raadszaal positief beïnvloed en vallen de politici elkaar minder persoonlijk aan. Dit is mede te danken aan het werken met scenario's en de nieuwe werkwijze in de commissies, waarbij raadsleden hun vragen van te voren moeten inleveren aan de hand waarvan discussiepunten worden opgesteld (Noor van der Vlist, interview, woensdag 24 april 2013).

5.2.4. Conclusie

Uit een analyse van de resultaten blijkt ten eerste dat veel actoren bijzonder positief zijn over de nieuwe werkwijze. De scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie is grotendeels doorbroken. De sfeer in de raad en het deliberatieve proces zijn sterk verbeterd. Een kanttekening die veel actoren plaatsen is dat de machtsverhoudingen in de raad ongelijk verdeeld zijn. Dit levert frustraties op binnen de coalitie maar geleidelijk ook bij oppositiepartijen. Een andere kritiek die door zowel coalitiepartijen, oppositiepartijen en de politiek neutrale actoren geuit wordt is dat de zestien

punten die in het coalitieakkoord staan opgenomen in beton gegoten zijn. Voornamelijk de financiële ruimte is hierdoor beperkt. Praktisch alle actoren willen de nieuwe werkwijze graag doorzetten, maar wel onder de voorwaarde dat er nog minder wordt vastgelegd. De enige actoren die expliciet willen dat er weer meer wordt afgesproken in de komende periode zijn de raadsleden en de wethouder van de VVD.

Dit laatste punt van kritiek sluit aan op de theoretische verwachting van dit onderzoek: een verschuiving van het *Westminster model* naar het *Cartel agenda model* in plaats van verschuiving naar het *Floor agenda model* zoals met de nieuwe werkwijze werd beoogd. Dat de actoren ervaren dat de afspraken uit het coalitieakkoord nog steeds bepalend zijn, duidt op een *agenda cartel* en dat er sprake is van het *Cartel agenda model*. De leden van het *agenda cartel* bepalen aan de hand van het coalitieakkoord en binnen hun coalitie welke voorstellen op de agenda komen, dit beperkt het aantal beleidsuitkomsten en zorgt voor een scheiding tussen de oppositie en de coalitie. Al lijkt uit de gesprekken wel naar voren te komen dat deze scheidslijn niet meer zo heel sterk is, wat verklaarbaar is doordat D66 samenwerking met de oppositie regelmatig preferereert boven samenwerking binnen de coalitie. Over voorstellen die in de raad komen wordt “heel praktisch” gestemd, naar de preferenties van de partijen. Dat wijst op het toenemende belang van de links-rechts scheidslijn. Deze combinatie van de twee scheidslijn duidt op een verschuiving naar meer dualistische verhoudingen. In termen van de typologie van King betekent dit dat er een verschuiving richting de *non-party mode* heeft plaatsgevonden, maar daarbij moet worden opgemerkt dat er niet werkelijk sprake is van de *non-party mode* aangezien de verhoudingen niet volledig dualistisch zijn.

6. Conclusie

Het is inmiddels alweer drie jaar geleden dat de Leidse raad besloot te gaan werken met een nieuwe bestuursstijl. De nieuwe werkwijze moest een einde maken aan de destructieve bestuursverhoudingen in de Leidse politiek. De belangrijkste verandering die deze overeenkomst behelst, is dat het college zich sinds 2010 committeert aan een programmatisch akkoord met een relatief beperkt aantal afspraken. De nieuwe bestuursovereenkomst zette in op een cultuurverandering met als voornaamste doel de scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie te laten vervallen.

Een grondige evaluatie van de nieuwe werkwijze heeft nog niet plaatsgevonden. Om de nieuwe werkwijze te evalueren dienen verschillende invalshoeken te worden belicht. Dit

onderzoek, dat onderdeel is van een kwartet van onderzoeken naar de nieuwe werkwijze, is gericht op de ervaringen van de betrokken actoren na drie jaar politiek voeren. Aan de hand van de percepties van de betrokken actoren is in kaart gebracht of en welke veranderingen er in de verhoudingen binnen de raad en tussen de raad en het college zijn opgetreden.

De actoren evalueren de nieuwe werkwijze over het algemeen erg positief. Het grootste succes lijkt de sfeerverbetering in de raad die door de nieuwe werkwijze is opgetreden. Doordat elke partij een potentiële partner vormt, is de vijandelijke sfeer afgenomen. De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat een cultuurverandering geen gemakkelijk proces is en dat de Leidse bestuurscultuur nog “in het hout van de zaal zit” (Pieter Kos, interview, donderdag 2 april 2013). De oude machtscultuur lijkt nog niet helemaal verdwenen. Het coalitieakkoord mag dan slechts zestien punten bevatten, deze punten zijn wel in beton gegoten. Hoewel oppositiepartijen meer hebben in te brengen, is de ruimte, met name op financieel gebied, nog steeds zeer beperkt. Wanneer we de balans opmaken, kan gesteld worden dat met name het bestuursakkoord, waarin staat vastgelegd hoe de fracties met elkaar om dienen te gaan, een succes is. Het beleidsakkoord is in de ogen van veel actoren nog te veelomvattend en te dwingend.

Dit is meer praktisch wat de betrokken actoren van de nieuwe werkwijze vinden, maar deze resultaten kunnen ook gekoppeld worden aan theoretische verwachtingen. De theoretische verwachting dat er een verschuiving in de verhoudingen heeft plaatsgevonden van het *Westminster model* naar het *Cartel agenda model*, kan worden bevestigd. Doordat nog steeds wordt gewerkt met een coalitieakkoord met een aantal substantiële punten, blijft er een *agenda cartel* bestaan en is de werkelijke ruimte voor inbreng van de oppositie beperkt. Dat er wel meer punten vrij zijn dan voorheen, zorgt ervoor dat partijen meer volgens ideologische scheidslijn kunnen stemmen, maar ook de scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie blijft gehandhaafd. Wat betreft de verwachtingen met betrekking tot de typologie van King; de WOFjes en de scheiding tussen de coalitie en de oppositie wijzen op het bestaan van de *inter-party mode* vóór invoering van de nieuwe werkwijze maar de opkomst van de ideologische scheidslijn wijst op meer dualistische verhoudingen. De verschuiving richting het dualisme is wellicht minimaal, maar de *non-party mode* is wel duidelijker aanwezig.

De meeste actoren geven aan de nieuwe werkwijze door te willen zetten mits een aantal zaken nog eens goed overdacht worden. Een van de pijnpunten aan de nieuwe werkwijze is de positie van D66, een partij met tien zetels, die ideologisch in het midden van de links-rechtstverdeling zit. Verschillende actoren stellen dat D66 te veel macht heeft en deze positie kan misbruiken met behulp van de nieuwe werkwijze. Een suggestie voor verder onderzoek is welke

invloed zetelverdeling heeft op de werking van de nieuwe werkwijze. Specifiek zou onderzocht zou kunnen worden welk effect de positie van D66 op de nieuwe werkwijze heeft.

Een ander pijnpunt dat uit de gesprekken naar voren kwam, is dat veel actoren twijfels hebben bij de effecten van de nieuwe werkwijze op de bestuurskracht van de stad. In vervolgonderzoek of een aankomend Bestuurskrachtonderzoek is het van belang te bekijken of het beknopte coalitieakkoord wel voor voldoende sturing zorgt. Paul van Meenen nuanceert dit enigszins door te stellen dat een voorwaarde voor de invoering van de nieuwe werkwijze was dat al het bestaande beleid zou worden gehandhaafd tot er anders werd besloten. Volgens hem heeft Leiden een enorme hoeveelheid goed beleid en geeft dit voldoende sturing. Toch is het een zorg van veel actoren of de partners van de stad wel voldoende zicht hebben op de toekomst van de stad en of het ambtelijk apparaat wel voldoende gestuurd wordt (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013).

Andere interessante aspecten die zich goed lenen voor verder onderzoek zijn het effect van de nieuwe werkwijze op de rol van minderheden in het college en de toepassing van de nieuwe werkwijze in de landelijke politiek. Ten eerste het effect van de nieuwe werkwijze op de rol van minderheden in het college. Wethouder de Haan suggereerde dat de vrije rol die centraal staat in de nieuwe werkwijze voornamelijk aan de SP ten gunste is gekomen. Gezien de SP niet nodig is voor de meerderheid in het college, kon zij de vrije rol af en toe gebruiken om tegen rechts beleid te stemmen en “schone handen” te behouden (Jan-Jaap de Haan, interview, maandag 6 mei 2013). In dit onderzoek is in verband met de haalbaarheid van het onderzoek besloten een selectie aan actoren te interviewen. Het is helaas niet gelukt om hierin de SP mee te nemen. Vervolg onderzoek zou dit wel kunnen doen.

Ten slotte roept het succes van de werkwijze in de Leidse politiek de vraag op of een dergelijke bestuursstijl ook niet zou moeten worden toegepast in de landelijke politiek. Volgens Paul van Meenen, Tweede Kamerlid, wordt er ook in de Kamer vanuit de rol van volksvertegenwoordigers vaak nagedacht hoe de politiek democratischer kan. Toch denkt hij dat een werkwijze zoals in Leiden niet haalbaar is aangezien Kamerleden niet van standpunten durven af te stappen. In de landelijke politiek ligt alles onder een vergrootglas. Een suggestie voor vervolgonderzoek zou zijn om dit verder uit te werken (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013).

Er blijkt nog voldoende grond voor verder onderzoek naar de nieuwe werkwijze in de gemeente Leiden. Dit doet niet af aan het feit dat dit onderzoek aan de hand van de percepties van verschillende betrokken actoren een gedegen start is van een evaluatie van de nieuwe werkwijze. Dit onderzoek geeft een breed overzicht van de wijze waarop de betrokken actoren de

nieuwe werkwijze beoordelen. Daarnaast slaagt het erin om de veranderingen in de verhoudingen tussen zowel de raad en het college als tussen de coalitie en de oppositie in een theoretisch kader te plaatsen. Zowel uit de theorie als uit de directe evaluatie van de betrokken actoren blijkt dat de nieuwe werkwijze als een succes bestempeld kan worden. De sfeer in de raad is verbeterd en de scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie is afgenomen. Het is voor de raadsleden dan ook raadzaam om er voor te waken dat de cultuurverandering waaraan in 2010 is begonnen, wordt afgemaakt. De gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart 2014 kunnen dan in de gemeente Leiden de experimentele periode van de nieuwe werkwijze afsluiten en het begin van een nieuwe politieke traditie inluiden.

Literatuur

- Andeweg, R. B. (1992). Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns. *Legislative Studies Quarterly*, 161-182.
- Andeweg, R. B. (1997). Role specialisation or role switching? Dutch mps between electorate and executive. *The Journal of Legislative Studies*, 3(1), 110-127.
- Andeweg, R.B. 2004. "Parliamentary Democracy in the Netherlands." *Parliamentary Affairs* 57(3): 568–80.
- Andeweg, R., en Thomassen, J.J.A. (2007). "Binnenhof van binnenuit." *Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Axelrod, R. (1970) *The Conflict of Interest* (Chicago: Markham).
- Bale, Tim, and Torbjorn Bergman. (2006). "Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand." *Government and Opposition* 41(3): 422–49.
- Benedetto, G., en Hix. S. (2007). "The Rejected, the Dejected and the Ejected: Explaining Government Rebels in the 2001-2005 British House of Commons." *Comparative Political Studies* 40: 755-781.
- Bestuursakkoord Leiden (2010), 'Samen Leiden. Bestuursovereenkomst 2010 - 2014', gepubliceerd op: http://gemeente.leiden.nl/fileadmin/files/Publicaties/Persberichten/PDF/2010/Samen_Leiden.pdf (bezocht ten laatste op: 23 mei 2013)
- Bovend'eert, P. P. T. 1990. "De Ministerraad en de Betekenis van het Regeringsprogramma." In *Ministers en Ministerraad*, ed. Rudy B. Andeweg. The Hague: SDU.
- Calvo, E. (2007). The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature. *British Journal of Political Science*, 37(02), 263-280.
- Christiansen, Flemming Juul, and Rasmus Brun Pedersen. (2012). "The Impact of the European Union on Coalition Formation in a Minority System: The Case of Denmark." *Scandinavian Political Studies* 35(3): 179–97.
- Cox, G.W. en McCubbins, M.D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Cox, G. W., Heller, W. B., & McCubbins, M. D. (2008). Agenda power in the Italian Chamber of Deputies, 1988–2000. *Legislative Studies Quarterly*, 33(2), 171-198.
- Derksen, W., Schaap, L. (2010). *Lokaal Bestuur*. Dordrecht: Convoy Uitgevers Bv.
- Diermeier, Daniel and Timothy J. Feddersen. 1998. "Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure." *American Political Science Review* 92: 611-621.
- Eelkhof, M. (2013). *Minder afspraken, meer debat? Een kwantitatief onderzoek naar de effecten van een compactere coalitieakkoord*. Bachelorscriptie Politieke Wetenschappen. Universiteit Leiden.
- Feagin, J. R., Orum, A. M., & Sjoberg, G. (1991). *Case for the case study*. UNC Press Books.
- Van de Graaf, F. (2013). *Minder groot coalitieakkoord, betere beloftevervulling?* Bachelorscriptie Politieke Wetenschappen. Universiteit Leiden.
- Grofman, B. en Van Roozendaal, P. (1994) *Modelling cabinet durability and termination, British Journal of Political Science*, 27, pp. 419–451.
- Hansen, M.E. 2009. "The Positions of Irish parliamentary parties 1937-2006". *Irish Political Studies* 24 (1):29-44.
- Hansen, M.E. . 2008. "Reconsidering the Party Distances and Dimensionality of the Danish Folketing". *Journal of Legislative Studies* 14 (3):264-278.
- Hix, S. en A. Noury. 2011. *Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures*. London: London School of Economics.
- Hix, S. en Noury, A. (2012). "Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures."
- Hug, S. en T. Schulz. 2007. "Left-right positions of political parties in Switzerland". *Party Politics* 13 (3):305-330.
- Godbout, J.F. en Høyland, B. (2011): *Coalition voting and minority governments in Canada, Commonwealth & Comparative Politics*, 49:4, 457-485
- Krehbiel, K. (1998). *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago, IL.: University of Chicago Press.

- King, A. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations - Great-Britain, France, and West-Germany." *Legislative Studies Quarterly* 1(1): 11-36.
- Laver, M. en Schofield, N. (1990) *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Lijphart, A. (1991). Constitutional choices for new democracies. *Journal of Democracy*, 2(1), 72-84.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Louwerse, Tom, en Simon Otjes. 2013. "A special majority cabinet? Minority cabinet governance in the Netherlands." Paper presented at Conference "Political Legitimacy and the Paradox of Regulation", Leiden, 23-25 January.
- Louwerse, Tom, en Simon Otjes. 2013. "A special majority cabinet? Minority cabinet governance in the Netherlands." Paper presented at Conference "Political Legitimacy and the Paradox of Regulation", Leiden, 23-25 January.
- Van der Meij, R. (2013). *De nieuwe werkwijze van de Leidse gemeenteraad. Een onderzoek naar de effecten van de nieuwe politieke werkwijze van de gemeente Leiden aan de hand van kwantitatief onderzoek naar de rol van het individuele raadslid*. Bachelorscriptie Politieke Wetenschappen. Universiteit Leiden.
- Poole, K. T. 2005. *Spatial Models of Parliamentary Voting* Cambridge: Cambridge University Press.
- Poole, K.T. & H. Rosenthal. 2009. *Ideology and Congress*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Romer, Thomas en Howard Rosenthal. 1978. "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo." *Public Choice* 33: 27-43.
- Rosenthal, H. en Voeten, E. (2004). "Analyzing Roll Calls with Perfect Spatial Voting." *American Journal of Political Science* 48: 620-632.
- Sieberer, U. 2006. "Party unity in parliamentary democracies: A comparative analysis." *Journal of Legislative Studies* 12 (2):150-178.
- Spirling, A. en I. McLean. 2007. "UKOCOK? Interpreting optimal classification scores for the UK House of Commons". *Political Analysis* 15 (1):85-96.

- Strauss, A., en Corbin, J. (1994). Grounded theory methodology. *Handbook of qualitative research*, 273-285.
- Strøm, K. (1990) *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Warwick, P. (1994) *Government Survival in Parliamentary Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Weiss, R. S. (2008). *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. Free Press.

Appendices

1. Achtergrond: De nieuwe werkwijze

De nieuwe werkwijze is in 2010 ingevoerd op initiatief van D66. De partij was ontevreden over de toenmalige situatie, vanuit zowel oppositie- als coalitieoogpunt. De dwingende coalitieakkoorden zorgden voor te weinig ruimte voor inbreng en verandering enerzijds en een sterke scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie anderzijds (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013). Niet alleen D66 signaleerde deze problemen binnen de Leidse gemeenteraad. Eerder hadden twee duoraadsleden van het CDA al over een nieuwe manier van werken in de Leidse gemeenteraad nagedacht (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013; Jan-Jaap de Haan, interview, maandag 6 mei 2013). Hun idee was om een soort zakenkabinet te formeren waarbij de wethouders worden gedragen door de hele raad en alleen mogen worden weggestuurd als ze ‘met hun vingers aan geld of aan de secretaresse hadden gezeten’ (Jan-Jaap de Haan, interview, maandag 6 mei 2013). De bedoeling was dat er een soort vrij speelveld met wisselende meerderheden zou ontstaan, zodat ook oppositiepartijen met de macht van het argument meerderheden zouden kunnen behalen en de macht van het getal en de macht van de afspraken niet meer dominant zouden zijn (Jan-Jaap de Haan, interview, maandag 6 mei 2013). D66 vond dit een aantrekkelijke gedachte van bestuurlijke vernieuwing en heeft het idee verder uitgewerkt.

De bestuurlijke vernieuwing heeft vorm gekregen in de bestuursovereenkomst voor de periode 2010 – 2014 toen D66 met een overweldigende meerderheid van tien zetels de grootste partij in Leiden werd⁹. De bestuursovereenkomst bestaat uit twee delen: het Bestuursakkoord en het Beleidsakkoord. Het Beleidsakkoord is de kern van de nieuwe werkwijze. Voor D66 was het een harde eis dat de afspraken tussen de coalitiepartijen niet meer dan één A4tje zouden beslaan (Paul van Meenen, interview, vrijdag 10 mei 2013). Waar in vorige perioden nog tot in detail afspraken werden gemaakt en vastgelegd¹⁰, bestaat in de periode 2010 – 2014 het beleidsakkoord uit slechts zestien punten aan de hand waarvan de coalitiepartijen het College richting geven.

Naast het Beleidsakkoord bevat de Bestuursovereenkomst ook een Bestuursakkoord. Dit akkoord is ondertekend door alle Leidse partijen en beschrijft hoe de fracties met het globaal

⁹ Gemeente Leiden Afdeling Strategie en Onderzoek Beleids Onderzoek en Analyse (BOA), 3 maart 2010. *Statistieken gemeenteraadsverkiezing Leiden*. Verkregen van: <http://www.leidenincijfers.nl/onderzoeksbank/4876-2010-02%20Gemeenteraadsverkiezing%20Leiden%202010.pdf>. Geraadpleegd op: 14-05-2013.

¹⁰ Een voorbeeld van een dergelijk coalitieakkoord is het coalitieakkoord 2008 -2010 dat is ondertekend door de PvdA, VVD, GroenLinks en het CDA. Dit coalitieakkoord is te raadplegen via: <http://www.leiden.pvda.nl/upload/docs/coalitieakkoord.pdf>

inhoudelijk beleidsakkoord en bovenal met elkaar moeten omgaan. Samengevat komen de afspraken in het Bestuursakkoord erop neer dat partijen die deelnemen aan het College de voorstellen van het College die in overeenstemming zijn met het beleidsakkoord steunen. De overige voorstellen moeten worden afgemeten aan de eigen politieke en inhoudelijke beoordeling van de fracties. Er moet een open houding worden gegarandeerd die ervoor moet zorgen dat er geen vaststaande meerderheden noch minderheden meer zullen zijn. Elk voorstel wordt ‘op zijn merites beoordeeld’ vanuit de politieke positie van een fractie (Samen Leiden 2010; 4). Op deze manier zal er geen scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie meer bestaan (Samen Leiden 2010; 3-4).¹¹ Daarnaast is een nieuw aspect aan dat voorstellen zo veel mogelijk moeten zijn voorzien van scenario’s waarover serieus gedebatteerd kan worden.

De toevoeging van het Bestuursakkoord maakt duidelijk dat de nieuwe werkwijze moet zorgen voor een tweeledige verandering. Ten eerste een inhoudelijke verandering: deze is duidelijk zichtbaar in het Beleidsakkoord aangezien er – niet zoals D66 wenste op één, maar alsnog op slechts twee A4tjes – een beperkt aantal punten zijn vastgelegd. Op deze manier moet er meer ruimte komen voor invulling van beleid vanuit de raad. Ten tweede en belangrijker, moet de nieuwe werkwijze zorgen voor een verandering in de bestuurscultuur van de Leidse gemeenteraad. Met het ondertekenen van het Bestuursakkoord hebben alle fracties ingestemd met de wijze waarop zij met elkaar om gaan in de raad en was een eerste stap naar verandering een feit.

¹¹ Voor de complete bestuursovereenkomst ‘Samen Leiden, Bestuursovereenkomst 2010 -2014’ verwijs ik u naar: <http://gemeente.leiden.nl/bestuur/college-van-bw/coalitieakkoord/>.

2. Interviewvragen

Inleiding:

- Hoe bent u raadslid geworden en wanneer kwam u in de raad?
- Door wie bent u wegwijs gemaakt in de raad?
- In welke commissies neemt u precies deel?

- Kunt u zich nog herinneren hoe het er toen aan toe ging in de Leidse politiek in de tijd dat u net raadslid/ wethouder werd?
 - o Wat waren de verhoudingen tussen het college en de raad in die tijd?
 - o Hoe gingen de coalitie en oppositiepartijen toen met elkaar om?

- Kunt u mij beschrijven hoe uw fractie te werk ging bij het opstellen van voorstellen, moties en amendementen?
 - o Was er voorafgaand aan de commissievergaderingen al overleg?
 - o Hoe ging dat overleg in zijn werk?

- Kunt u beschrijven op welke manier in die tijd de agenda werd bepaald?
 - o Welke rol speelde het college, bijvoorbeeld wethouders in het opstellen van de agenda?
 - o Welke rol speelde coalitiepartijen in het bepalen van de agenda?
 - o Welke rol speelde oppositiepartijen in het bepalen van de agenda?

- In 2010 is besloten tot de invoering van de nieuwe werkwijze. Wat was volgens u de voornaamste reden voor invoering van die werkwijze?
 - o Een van de doelstellingen van de invoering van de nieuwe werkwijze was om een meer dualistische verhouding tussen het college en de raad te creëren, waarbij het college de ruimte kreeg om beleid voor te bereiden en de raadsfracties om die voorstellen te behandelen en het college te controleren. Heeft u vanuit uw positie als wethouder/ raadslid iets gemerkt van veranderingen in de manier waarop college en raad met elkaar omgaan?
 - o Kunt u ook omschrijven hoe de coalitie en oppositiepartijen nu met elkaar omgaan?

- Kunt u mij ook omschrijven hoe uw fractie nu te werk gaat bij het opstellen van voorstellen, moties en amendementen?
 - o Is er op dit moment voor een commissievergadering nog overleg tussen de verschillende fracties?
 - o Hoe gaat dit overleg in z'n werk?

- Worden er nu, na 2010 nog weleens afspraken gemaakt over het stemmen?
 - o Wordt er na invoering van die nieuwe werkwijze anders gestemd dan voorheen?
 - o Een van de doelstelling was om de scheidslijn tussen de coalitie en de oppositie te laten verdwijnen, is dat gelukt denkt u?
 - o Ziet u ook dat leden van uw fractie of een andere fractie soms van de partijlijn afwijken en naar eigen inzicht stemmen? Was dit voorheen ook zo of niet?

- Kunt u omschrijven hoe op dit moment de agenda wordt bepaald? Wie bepaalt wat er in de raad wordt besproken en hoe wordt dit vastgesteld?
 - o Is er iets veranderd in de invloed van het college op de agenda?
 - o Hebben ook oppositiepartijen op dit moment invloed op de bepaling van de agenda?
 - o Hebben oppositiepartijen in de afgelopen periode voldoende ruimte gekregen voor eigen inbreng in de raad.
 - Zou dit wel/ niet verbeterd moeten worden?

- Wat vindt u van de nieuwe werkwijze?
 - o Zijn er punten die u nadelig vindt?
 - o Zijn er zaken waarvan u vindt dat ze nog verbeterd kunnen/moeten worden?

- Heeft u zelf nog een onderwerp met betrekking tot de nieuwe werkwijze dat u wilt bespreken?

3. Overzicht Respondenten

Binnert Glastra

Journalist Leidsch Dagblad

Leiden 3e Binnenvestgracht 23 – woensdag 8 mei 2013, 15.00

Chris de Waard

Journalist Sleutelstad Media

Leiden Evertsenstraat 69Y – dinsdag 7 mei 2013, 11.15

Eli de Graaf

Gemeenteraadslid Leiden, Stadspartij Leiden Ontzet

Leiden Breestraat 70 – vrijdag 26 april 2013, 10.00

Frederik Zevenbergen

Gemeenteraadslid Leiden, VVD

Leiden Breestraat 70 – donderdag 2 april 2013, 20.00

Greetje van Gruting

Gemeenteraadslid Leiden, VVD

Leiden Breestraat 70 – maandag 29 april 2013, 15.30 en donderdag 2 april 2013, 16.00

Henny Keerweer

Gemeenteraadslid Leiden, PvdA

Leiden Breestraat 70 – vrijdag 3 april 2013, 09.00

Jan-Jaap de Haan

Wethouder Leiden Cultuur, Werk en Inkomen, 4e Loco-burgemeester, CDA

Leiden Breestraat 70 – maandag 6 mei 2013, 15.00

Mart Keuning

Gemeenteraadslid Leiden, ChristenUnie

Leiden Breestraat 70 – dinsdag 7 mei 2013, 10.00

Noor van der Vlist

Griffier

Leiden Breestraat 70 – Woensdag 24 april 2013, 11.15

Paul van Meenen

Tweede Kamerlid en voormalig gemeenteraadslid Leiden, D66

Vrijdag 10 mei 2013, 11.00

Pieter Kos

Gemeenteraadslid Leiden, GroenLinks

Leiden Breestraat 70 – donderdag 2 april 2013, 14.00

Pieter van Woensel

Wethouder Leiden Ruimtelijke Ordening, Binnenstad en Publiekszaken, 2e Loco-burgemeester, VVD

Leiden Breestraat 70 – maandag 6 mei 2013, 10.00