



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Formeren in de gemeente: De strategie van formateurs om tot een werkbare coalitie te komen.

Vonk, Peter

Citation

Vonk, P. (2023). *Formeren in de gemeente: De strategie van formateurs om tot een werkbare coalitie te komen.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3638378>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Formeren in de gemeente

De strategie van formateurs om tot een werkbare coalitie te komen.

P.W. (Peter) Vonk, MSc. – S2009870

Master Thesis Political Science: Dutch Politics

1^e lezer: Dr. P.G. (Peter) Castenmiller

2^e lezer: Dr. S.P. (Simon) Otjes

9744 woorden

28-07-2023

Abstract

Er is in de (inter)nationale literatuur al veel onderzoek gedaan naar coalitievorming. Deze spitst zich voornamelijk toe op nationale overheden. Dit onderzoek richt zich op een schaars onderzocht fenomeen: de formatieperiode in gemeenten. Iedere vier jaar wordt een nieuwe gemeenteraad gekozen in de ruim 340 gemeenten in Nederland. Tegenwoordig kiest bijna de helft van de gemeenten voor een externe formateur ter begeleiding van de coalitievorming. Daarom is in dit onderzoek aan de hand van acht semigestructureerde interviews onderzocht welke factoren formateurs overwegen wanneer zij partijen uitnodigen voor coalitiegesprekken. Hierbij is gekeken naar verschillende door de literatuur aangedragen factoren, zoals hoe de onderhandelende partijen zich politiek verhouden, hoe de partijen willen samenwerken, welke rol het verleden en ervaring speelt en welke rol persoonlijke verhoudingen spelen. Uit het onderzoek is een aantal interessante bevindingen gekomen. Zo blijkt dat naast inhoudelijke verschillen persoonlijke verhoudingen en ervaringen een cruciale rol spelen in de formatiestrategie van formateurs. Daarnaast blijkt dat de theorie met betrekking tot nationale coalitievorming goed toepasbaar is op gemeenten.

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1. Probleemformulering	4
2. Theoretisch kader	7
2.1. Coalitiesamenstelling	7
2.2. Ervaringen	8
3. Onderzoeksmethode	10
4. Operationalisering	11
5. Resultaten	13
5.1. Coalitiesamenstelling	13
5.1.1. Coalitievorm.....	13
5.1.2. Hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden	14
5.1.3. De mate waarin de partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden	14
5.1.4. De omvang van deelnemende fracties.....	15
5.2. Ervaringen	15
5.2.1. De samenstelling van de vorige coalitie(s)	15
5.2.2. De ervaring van partijen in een coalitie	16
5.2.3. Persoonlijke verhoudingen	16
5.3. Overige overwegingen	17
5.3.1. Het netwerk van een partij.....	17
5.3.2. De winnaars en verliezers van de verkiezingen	17
6. Discussie.....	19
6.1. Conclusie.....	19
6.2. Reflectie	20
Literatuurlijst:.....	22
Bijlage 1. Codeboom.....	24

1. Inleiding

Het verklaren van welke coalities wel en welke niet ontstaan is in de (West-Europese) politieke literatuur veelbesproken. Hierbij ligt de focus voornamelijk op landelijk niveau, waarbij de insteek een rationale benadering van de formatie is. Zo beschrijft de literatuur hoe coalitiepartijen zich vaak tot elkaar verhouden in het politieke spectrum en waar wel of geen raakvlakken zijn tussen de partijen. Hoe politieke partijen met elkaar samenwerken en hoe partijen en partijleiders zich persoonlijk tot elkaar verhouden zijn daarbij minder vaak onderzocht. Daarnaast leidt de focus op de nationale politiek tot een beperking in termen van onderzoekseenheden. Er is immers één landelijk bestuur op een gegeven moment in de tijd. Dit maakt het minder goed mogelijk om de coalitievorming te vergelijken tussen verschillende coalities. Dit onderzoek zal de gemeentepolitiek belichten, een onderbelicht onderwerp met veel potentiële onderzoekseenheden en daarnaast een steeds belangrijker orgaan in het politieke bestel. Gemeenten spelen namelijk een steeds grotere rol wanneer het om de uitvoering van (landelijk) beleid gaat (Winkelmolen & Van Ostaaijen, 2020).

1.1. Probleemformulering

Het College van B & W, dat het dagelijks bestuur van de gemeente vormt, kan allerlei coalitevormen aannemen. Voorbeelden zijn een minimale meerderheidscoalitie (precies voldoende partijen om een meerderheid te hebben in de gemeenteraad) of een surplus meerderheidscoalitie (meer dan voldoende partijen om een meerderheid te hebben in de gemeenteraad). Een andere mogelijkheid is een minderheidscoalitie waarbij de coalitie geen meerderheid heeft in de gemeenteraad. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 zijn er in totaal vijftien minderheidscoalities gevormd in de 380 Nederlandse gemeenten en waren er hoofdzakelijk meerderheidscoalities. In dit onderzoek ga ik dieper in op hoe die coalities tot stand komen.

Bij nationale coalitieonderhandelingen wordt er altijd gebruik gemaakt van formateurs. Bij gemeenten is dit in mindere mate een traditie, maar toch maakte in 2014 40% van de gemeenten gebruik van een externe formateur (een formateur die geen actieve ambtelijke of politieke functie heeft in de desbetreffende gemeente) om het coalitievormingsproces te begeleiden. Ook in 2002 en 2018 maakte een derde van de gemeenten gebruik van de externe formateur (Winkelmolen & Van Ostaaijen, 2020, p.42).

De externe formateur wordt gebruikt om een zekere mate van onafhankelijkheid in het formatieproces te waarborgen (Winkelmolen & Van Ostaaijen, 2020). Daarnaast hebben formateurs vaak expertise en ervaring met coalitievorming. Het werk bestaat uit het voeren en begeleiden van gesprekken tussen verschillende partijen om zo tot een coalitie te komen. Volgens Winkelmolen en Van Ostaaijen wordt er steeds meer gebruik gemaakt van externe formateurs. Dit komt door het toegenomen aantal politieke partijen ten gevolge de versplintering in de politiek, wat het coalitievormingsproces bemoeilijkt. Door de versplintering van de (lokale) politiek bestaan coalities volgens Bogaard (2015) uit meer partijen. Door meerder kleinere partijen samen te voegen komen partijen toch tot een meerderheidscoalitie. De formateur kan een belangrijke bemiddelende rol spelen door partijen bij elkaar te brengen.

Het formatieproces bestaat uit de informatie en formatieperiode. Winkelmolen en Van Ostaaijen (2020, p.41) definiëren de (in)formateur als: ‘De lokale (in)formateur begeleidt het proces dat dient te leiden tot de totstandkoming van een nieuw college. De lokale (in)formateur

onderzoekt hierbij wat partijen willen, hoe ze dit willen bereiken en met wie ze dit willen bereiken'. Winkelmolen en Van Ostaaijen maken geen onderscheid tussen de rollen van formateur en informateur, terwijl er in de literatuur vaak wel een onderscheid wordt gemaakt tussen deze twee functies. De Winter (1995, p. 120) definieert het verschil als volgt: 'Een informateur onderzoekt mogelijke coalities. Het is de taak van de informateur om de wensen en eisen van mogelijke coalitiepartners helder te krijgen. De informateur onderzoekt welk beleid partijen willen en met wie ze wel of niet willen samenwerken. De formateur begeleidt de formele onderhandelingen met (een selectie van) potentiële coalitiepartijen'. In lijn met De Winter hebben ook Bäck en Dumont (2008) onderscheid gemaakt tussen de formateur en informateur op nationaal niveau. Zo zal 'de informateur proberen om mogelijke coalities te vinden en zodoende een selectie maken van potentiële keuzes. Vervolgens, als de formateur is aangesteld, zal hij proberen om een coalitie te vormen volgens de bevindingen van de formateur of het staatshoofd en anders alternatieven presenteren' (p. 354-355). De definitie van De Winter wordt in dit onderzoek gebruikt om onderscheid te maken tussen de formateur en informateur, omdat deze niet spreekt over staatshoofden en dus meer bruikbaar is voor gemeenten. In dit onderzoek staat de formateur centraal, juist omdat dit de persoon is die een belangrijke begeleidende rol heeft in de formatie. Formateurs kunnen kiezen om partijen uit te sluiten of juist uit te nodigen voor gesprekken, waarmee de formateur een cruciale rol in het proces heeft. Zo blijkt dat 40% van de formateurs aangeeft dat zij partijen uit hebben gesloten tijdens de coalitievorming (Winkelmolen & Van Ostaaijen, 2020, p.53).

Bij het formeren van gemeentecoalities zijn twee belangrijke formatiemethoden te onderscheiden (Kalken et. al., 2021). De eerste en meest populaire optie is de optie waarbij de nieuwe coalitie onder begeleiding van een formateur een programma samenstelt dat ze in de coalitieperiode willen voltooien. De andere mogelijkheid is een raadsprogramma. Hierbij stelt de raad, onder begeleiding van een formateur, een programma samen en zoekt het bestuurders die het programma uitvoeren.

In dit onderzoek verken ik welke overwegingen formateurs hanteren bij het begeleiden van de formatie en waarom zij partijen uitnodigen of juist uitsluiten van de onderhandelingen. Verschillende auteurs hebben geschreven over welke factoren bepalen welke partijen samenwerken in coalities, zowel in het buitenland (bijvoorbeeld Bäck, 2003; Gravdahl, 1998; Skjaeveland, Serritzlew en Blom- Hansen, 2007) als in Nederland (bijvoorbeeld Boogaard, 2015; Denters, 1985; Winkelmolen & Van Ostaaijen, 2020; Steunenberg, 1992). Daarnaast zijn er veel artikelen geschreven over coalitievorming op nationaal niveau (onder andere Greene, 2017; Thürk, Hellström & Döring, 2021). Hierbij wordt ook regelmatig gekeken naar de rol van de formateur, maar veelal wordt gekeken naar de kenmerken van partijen die in een coalitie samenkomen. Over de overwegingen die formateurs hanteren bij het begeleiden van het formatieproces in gemeenten is weinig literatuur verschenen. In dit onderzoek doe ik daarom aan de hand van interviews een eerste aanzet tot het uiteenzetten van de overwegingen van formateurs bij de formaties in gemeenten. Vervolgonderzoek kan deze vervolgens in brede zin toetsen.

Kennis over de overwegingen van formateurs om partijen wel of niet uit te nodigen voor coalitieonderhandelingen kan helpen om inzicht te krijgen in de besluitvorming van formateurs in verschillende gemeenten tijdens de formatieperiode. Op nationaal niveau is er al meer onderzoek gedaan naar de kenmerken van coalitiepartijen, maar of die kenmerken op lokaal niveau ook toepasbaar zijn, is nog niet bekend. Daarnaast spelen formateurs in veel gemeenten

een centrale rol tijdens het formatieproces. Daarmee is dit onderzoek interessant voor iedereen die meer wilt weten over het formatieproces in gemeenten en, meer algemeen, over de rol van de formateur in het formatieproces. Er zijn namelijk honderden gemeenten met honderden formaties, terwijl er op nationaal niveau één coalitie is en één formatie. Bovendien leidt dit gebrek aan data tot veel onderzoek naar dezelfde cases (Laver, 1989). Laver en Schofield (1990) suggereerden al dat onderzoek naar formaties op lokaal niveau dit gebrek aan data kan oplossen. Zo draagt het onderzoek bij aan het verkleinen van een gat in de literatuur. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke overwegingen hanteren formateurs om tot een coalitie te komen in gemeenten?

In het onderzoek worden acht formateurs geïnterviewd. In het hoofdstuk onderzoeksmethode ga ik dieper in op de keuze voor deze methode. Vanwege de politieke sensitiviteit van sommige uitspraken en het feit dat veel van de formateurs momenteel een publieke positie bekleden, is gekozen om de interviews anoniem te verwerken in het onderzoek. Ik verwijst daarom naar de respondenten in de vorm van R1 tot R8.

In het theoretisch kader beschrijf ik de literatuur met betrekking tot onderwerp. Bij onderzoeksmethode zal ik toelichten op welke manier dit onderzoek de onderzoeksvraag beantwoordt. In de operationalisering wordt uitgelegd hoe ik in de interviews de overwegingen uit het theoretische kader aan de orde breng. De resultaten geven de bevindingen van het onderzoek weer en in de conclusie kom ik terug op de implicaties van het onderzoek.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk kijk ik naar kenmerken van coalitiepartijen op andere bestuursniveaus en in gemeenten. Daarmee maak ik een overzicht van overwegingen die uit de literatuur volgen en in de praktijk verkend kunnen worden. Het overzicht staat aan het einde van dit hoofdstuk in tabel 1.

2.1. Coalitiesamenstelling

Volgens Von Neumann en Morgenstern (1944) zijn voor coalitiepartijen alleen minimale meerderheden interessant. Als er meer partijen deelnemen aan de coalitie dan noodzakelijk voor een meerderheid, dan zouden er minder voordelen overblijven voor de rest van de partijen. Lijphart (1981) deed net als Von Neumann en Morgenstern (1944) onderzoek naar coalitievormen in verschillende democratieën, maar zag in landen als Nederland surplus meerderheidscoalities. Hij maakte daarom een typologie van coalitiesamenstellingen. Bij pluralistische landen (waartoe hij ook Nederland rekent) verwacht hij meerderheidscoalities. Of dit een surplus meerderheid is of een minimale meerderheid, hangt af van de mate van politieke stabiliteit in een land. Volgens Tsebelis en Ha (2014) is de coalitievorm afhankelijk van de mate van polarisering. Het is in een gepolitiseerde omgeving eenvoudiger om tot een coalitie te komen met een minimale meerderheid, omdat er minder ideologische verschillen overbrugd te hoeven worden en er met minder partijen onderhandeld hoeft te worden. In een minder gepolitiseerde omgeving zijn de ideologische verschillen kleiner, waardoor een bredere samenwerking mogelijk is.

Andere onderzoeken wijzen op het belang van een coalitie met kleine ideologische verschillen (Ansolabehere et. al., 2005; Bäck & Dumont, 2014; Travits, 2008). Grote ideologische verschillen leiden tot een grote kans op falen, omdat de onderhandelaars het niet eens kunnen worden met elkaar. Ook uit onderzoek naar gemeentelijke coalitieonderhandelingen is gebleken dat ideologische verschillen ertoe doen (Denters, 1985; Steunenbergh, 1992). In tabel 1 staat *hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden* als een van de overwegingen voor de formateur.

Greene (2017), die naar coalities in verschillende Europese landen keek, ziet dat bij coalities politieke verschillen een belangrijke verklaring zijn van de duur van de coalitie. Hij keek op een iets andere manier naar politieke verschillen dan andere onderzoekers. Zo blijkt dat de kans op een vroegtijdig einde van de coalitie groter is als partijen ideologisch verder van elkaar liggen. Dit is niet het geval wanneer de partijen weliswaar ideologisch verschillen, maar voornamelijk andere onderwerpen prioriteren. Het gaat er hierbij om dat bijvoorbeeld partij A zorg prioriteert, maar onderwijs niet belangrijk vindt. Partij B vindt zorg onbelangrijk, maar prioriteert onderwijs. Hier verschillen de partijen weliswaar ideologisch, maar hebben zij weinig conflicterende standpunten en daardoor is de kans op conflict relatief beperkt. Dit is een overweging die misschien ook aan de voorkant wordt gemaakt op lokaal niveau door de formateur. Daarom zien we in tabel 1 *de mate waarin de partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden* terug als overweging voor de formateur.

Bäck (2003) ziet bij Zweedse gemeenten vaak minimale meerderheidscoalities. Deze coalities bestaan uit partijen die in het politieke spectrum dicht bij elkaar liggen (Bäck, 2003). Volgens Bäck komt dat omdat dit het efficiënter maakt om beleid te implementeren. Met een meerderheid wordt beleid namelijk sneller ingevoerd, omdat de politieke meerderheid al aanwezig is. Volgens Bogaard (2015) en Winkelmolen en Van Ostaaijen (2020) zien we in de

gemeenten eveneens meerderheidscoalities en kan dit verklaard worden door naar de opdracht van de formateurs te kijken. Zo moeten zij ‘onderzoeken welke coalitie op het grootste draagvlak kan rekenen binnen de raad’, ‘welke coalitie recht doet aan de verkiezingsuitslag en kan rekenen op stabiele meerderheid in de raad’ en ‘een stabiele coalitie onderzoeken die kan rekenen op een meerderheid en breed draagvlak in de raad en vergaren van voldoende steun voor het collegeprogramma’ (p. 47). Hierdoor staat *de coalitievorm* in tabel 1 als overweging voor de formateur.

Laver en Shepsle (1996) en Van Roozendaal (1990) vonden dat middenpartijen in veel coalities vertegenwoordigd zijn. Volgens Schofield (1993) is het wel belangrijk om daaraan toe te voegen dat partijen zich niet enkel midden in het politieke spectrum moeten bevinden, maar ook de grootste partij moeten zijn. Daarom moet er ook naar het aantal zetels van individuele partijen worden gekeken. Net als voor Schofield (1993) is volgens Martin en Stevenson (2001) de grootte van specifieke partijen een voorspeller van de uiteindelijke coalitie op nationaal niveau. Ook Tavits (2008) ziet grootte van partijen als een van de invloedrijke factoren in de coalitie. Volgens Denters (1985) is dit op lokaal niveau in Nederland niet anders. Dit is een logisch gevolg van een zoektocht naar een meerderheid. Als de voorkeur uitgaat naar een minimale meerderheidscoalitie, is het gevolg dat er onderzocht wordt met welke partijen de coalitie het snelst tot een meerderheid komt. Ook uit onderzoek van Steunenbergh (1992) blijkt dat de grootte van de partijen lokaal een belangrijke overweging vormt tijdens de coalitieonderhandelingen. Zo worden partijen met verschillende zetelaantallen tegen elkaar afgewogen om te kijken wat potentiële nieuwe coalities zouden kunnen zijn. Daarnaast zijn grotere partijen als eerst aan zet na de verkiezingen om coalities te vormen, waardoor zij sneller in de coalitie komen. Voorts is *de omvang van deelnemende fracties* een van de overwegingen in tabel 1.

2.2. Ervaringen

Volgens Klingelhöfer en Müller (2015) spelen gewoonten een grote rol tijdens coalitieonderhandelingen. Zij zien dat ideologische verschillen en de focus op partijgrootte regelmatig ondergeschikt worden bevonden aan meer pragmatische overwegingen (bijvoorbeeld met wie partijen eerder hebben samengewerkt). Martin en Stevenson (2001) keken naar verschillende nationale coalities en zien dat coalitiepartijen die in het verleden in de coalitie hebben gezeten vaak opnieuw in coalities plaatsnemen. Dit is overigens niet het geval als de (voorheen) grootste partij de verkiezingen verliest. Dan zien zij doorgaans een verandering in de coalitiesamenstelling plaatsvinden. Uit onderzoek van Tavits (2008) blijkt dat partijen niet terugkeren in de coalitie als de coalitie eindigt met ruzie. Ook als een coalitiepartij zich terugtrekt uit de coalitie, wordt deze vaak gestraft in de toekomstige formatie. Daarom is *de samenstelling van de vorige coalitie(s)* een van de overwegingen in tabel 1.

Ook Bäck (2003), Grøvdahl (2008) en Skjæveland et. al. (2007) zien constructivistische elementen terugkomen in de coalitieformatie. Zo worden er in Zweden, Noorwegen en Denemarken vaak coalities gevormd die in het verleden ook al zijn gevormd. Partijen hebben kennis opgedaan in coalities en hebben daarmee een kennisvoorsprong op partijen die deze ervaring niet hebben. Daardoor is het laagdrempelig en efficiënt om de samenwerking voort te zetten. Bovendien wordt het volgens Tavits (2008) gewaardeerd als een partij zich in het verleden een betrouwbare coalitiepartner heeft getoond.

Volgens Skjaeveland et. al. (2007) hebben kleine partijen niet altijd de kennis en kunde in huis om deel te nemen aan coalities. Om deel te nemen aan een coalitie moeten er capabele bestuurders worden gezocht binnen een partij, en dit is makkelijker bij grotere partijen dan bij kleinere partijen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat grotere partijen worden gedwongen samen te werken om voldoende kennis en kunde in het college te hebben. *De ervaring van partijen in een coalitie* zien we terug in tabel 1.

Volgens Gravdahl (1998) speelt de mate van potentieel conflict een belangrijke rol in de formatie in Noorwegen. Door coalitieafspraken te maken wordt onderling conflict voorkomen. Dit speelt ook een belangrijke rol in coalitieonderhandelingen in Nederlandse gemeenten, zo zien Winkelmolen en Van Ostaaijen (2020). Zij concluderen dat formateurs sneller worden ingezet als er sprake is van verstoorde persoonlijke verhoudingen of bij fragmentarisering van de gemeenteraad. Zo deden Van Beest et. al. (2008) een experiment met studenten met betrekking tot de coalitieformatie. Zij vonden dat persoonlijkheid een belangrijke rol speelt in onderhandelingen. Zo heeft het ene type karakter veel conflict tot gevolg, terwijl het andere type karakter minder conflict veroorzaakt. Dit lijkt het belang van persoonlijke verhoudingen te benadrukken. Tot slot is de *verhouding tussen partijen en individuen* een overweging die in tabel 1 staat.

Overwegingen van de lokale formateur

Coalitiesamenstelling

- *De coalitievorm*
- *Hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden*
- *De mate waarin de partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden*
- *De omvang van deelnemende fracties*

Ervaringen

- *De samenstelling van de vorige coalitie(s)*
- *De ervaring van partijen in een coalitie*
- *Verhouding tussen partijen en individuen*

Tabel 1. Overwegingen uit de literatuur.

3. Onderzoeksmethode

Er is weinig onderzoek gedaan naar de formaties bij gemeenten. Ik focus in dit onderzoek op het beschrijven van de formatiestrategieën die formateurs hanteren door middel van acht interviews. Hiermee verken ik de belangrijkste overwegingen die bepalen welke partijen de formateur uitnodigt voor de coalitieonderhandelingen. Verder onderzoek kan hier eventueel dieper op in kan gaan en de bevindingen in brede zin toetsen.

Dit onderzoek is inductief van aard, wat betekent dat er een theorie wordt gevormd op basis van de opgehaalde data. Dit heeft te maken met het feit dat er van tevoren nog geen toetsbare overwegingen zijn. Daarom worden er dan ook geen hypothesen getoetst; de focus ligt eerst op het beschrijven van de overwegingen die de formateur maakt bij de formatie. Bij kwantitatief onderzoek zouden specifieke indicatoren moeten worden gemeten, maar door het gebrek aan kennis is het belangrijk dat formateurs kunnen uitleggen welke overwegingen belangrijk zijn. Dit leidt tot de keuze voor semigestructureerde interviews als onderzoeksmethode. Bij semigestructureerde interviews wordt gevraagd naar de overwegingen die voortkwamen uit de literatuur, maar kan daarnaast worden doorgevraagd naar eventuele onduidelijkheden of nieuwe indicatoren. Bovendien stelt dit mij in staat om gedetailleerde uitspraken te doen over de overwegingen van formateurs gedurende de formatie.

Voor dit onderzoek worden formateurs geïnterviewd die de coalitievorming in de gemeente hebben begeleid. Voor deze interviews komen alleen formateurs in aanmerking waarvan de formatie is geëindigd, omdat voor lopende formaties vaak geheimhouding geldt. Dit zou de kans op bruikbare informatie verkleinen. Ik richt mij op formaties tussen 2003 en 2018. In 1992 werd er nog geen gebruik gemaakt van formateurs (Steunenbergh, 1992), terwijl er in 2003 en 2018 door een derde van de gemeenten gebruik werd gemaakt van formateurs (Winkelmolen & Van Ostaaijen, 2020). Boogaard (2015) maakte in zijn onderzoek naar formaties gebruik van een lijst met 185 formateurs. Deze lijst diende dan als startpunt om formateurs te selecteren.

Als formateurs meerdere formaties hebben begeleid, dan kunnen zij over meerdere formaties iets zeggen, wat de kwaliteit van de opgehaalde data vergroot. Daarnaast heeft een formateur die meerdere formaties heeft begeleid een beter beeld van de effecten van zijn keuzes: wat werkt wel en wat werkt niet? Daarom heb ik mij gericht tot formateurs die minimaal twee formaties hebben begeleid. Uit het bestand was een beperkt aantal formateurs die meerdere formaties hebben begeleid. Hiervan heb ik acht formateurs bereid gevonden om mee te werken aan het onderzoek.

De interviews zijn eerst uitgeschreven. Vervolgens heb ik gebruik gemaakt van codering om de resultaten op te maken. Dit onderzoek is een inductief onderzoek, wat betekent dat er nog geen concrete verwachte resultaten zijn. Aan de hand van de codering is een samenvatting gemaakt van de bevindingen per overweging. Op deze manier zijn bovendien overwegingen die niet uit de literatuur volgden, maar volgens formateurs wel belangrijk zijn overzichtelijk gemaakt. Zo hielp de codeboom om de interviews om te zetten in een resultaten-hoofdstuk. Eerst is aan losse stukjes tekst een code toegekend: het open coderen. Vervolgens keek ik welke codes bij elkaar pasten: het axiaal coderen. Zo werden aan elkaar gerelateerde stukjes tekst samengevoegd als resultaat. Dit vormt het resultaten-hoofdstuk in deze thesis. De codeboom zoals gebruikt in dit onderzoek is te vinden in bijlage 1. Hier is ook het aantal stukjes tekst dat een specifieke code had te vinden. De opzet van de interviews is te vinden in het volgende hoofdstuk.

4. Operationalisering

In dit onderzoek worden acht formateurs van gemeentecoalities geïnterviewd. In dit hoofdstuk kijk ik naar de overwegingen uit tabel 1. Hoe komen die overwegingen in de interviews aan bod? Een samenvatting van de vragen die hieruit volgen is te vinden in tabel 2.

Onder coalitiesamenstelling bespreek ik vier overwegingen: de coalitevorm, de omvang van deelnemende fracties, hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden en de mate waarin partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden. Bij coalitevorm gaat het om welke vorm wordt overwogen door de formateur. Meerderheidscoalities worden door meerdere auteurs gedefinieerd als een coalitie waarbij het aantal zetels van de coalitiepartijen dat van de oppositiepartijen overschrijdt (Klingelhöfer & Muller, 2015; Steunenberg, 1992; Thürk et. al., 2021; Tsebelis & Ha, 2014). Bij minderheidscoalities is het tegenovergestelde het geval, dan overschrijdt het aantal zetels van de oppositie het aantal van de coalitie. Bij een surplus meerderheidscoalitie is er een samenwerking van meer partijen dan noodzakelijkerwijs nodig zouden zijn voor een meerderheid van de coalitie ten opzichte van de oppositie. Bij een minimale meerderheidscoalitie is er een samenwerking van het minimale aantal partijen dat noodzakelijkerwijs nodig is voor een meerderheid van de coalitie ten opzichte van de oppositie.

De tweede overweging die aan bod komt bij de interviews gaat om de omvang van de fracties. Het gaat er hierbij om dat een fractie wel of niet aan tafel wordt gevraagd op basis van de omvang van de partij. Omvang is in deze context het aantal zetels dat een fractie bezit in de gemeenteraad ten opzichte van het totaal aantal beschikbare zetels (Denters, 1985; Steunenberg, 1992).

De derde overweging gaat over de overweging of de formateur partijen uitnodigt op basis van hun positie in het politieke spectrum. Volgens Klingelhöfer & Müller (2015) gaat het hierbij om de ideologische heterogeniteit tussen de partijen. Daarbij is het de vraag of formateurs in hun formatie een keuze maken met betrekking tot de positie van partijen ten opzichte van elkaar in het politieke spectrum, bijvoorbeeld of zij zich dicht tot elkaar bevinden, of dat zij juist heel ver van elkaar staan. Hierbij gaat het om de links/rechts- en progressief/conservatief-schaal.

De vierde overweging gaat om de vraag in hoeverre de formateur partijen uitnodigt als zij dezelfde of juist verschillende onderwerpen belangrijk vinden. Volgens Greene (2017) gaat het hierbij om ideologische diversificatie. Bij ideologische diversificatie hebben partijen hun prioriteit op verschillende terreinen, waardoor zij elkaar niet in de weg staan. Ideologisch erg verschillende partijen zouden samen kunnen werken als zij andere dingen belangrijk vinden. Zo haalt Partij A haar doelstelling op zorg maar niet op onderwijs, terwijl partij B haar doelstelling haalt op onderwijs en niet op zorg.

Naast de coalitiesamenstelling vraag ik ook naar persoonlijke verhoudingen. Hierbij gaat het om drie overwegingen: de samenstelling van vorige coalities, de ervaring van partijen in coalities en verhoudingen tussen partijen en individuen. De eerste overweging gaat over de samenstelling van eerdere coalities. Hierbij is het de vraag of de samenstelling van eerdere coalities meespeelt in de overweging van formateurs om partijen wel of niet uit te nodigen. Uit de literatuur blijkt dat dit zowel bij positieve als negatieve ervaringen een rol speelt op andere bestuursniveaus en in andere landen (Gravdahl, 1998; Skjaeveland et. al., 2007; Tavits, 2008).

De ervaring van partijen in coalities is de zesde overweging. Hierbij houdt de formateur rekening met de ervaring van partijen in coalities. Hierbij gaat het erom dat een partij met veel ervaring in een coalitie over veel bestuurservaring beschikt en zo een goede coalitiepartij zou kunnen vormen (Klingelhöfer & Müller, 2015; Martin & Stevenson, 2001). Volgens Skjaeveland et. al. (2007) speelt ook de vraag mee of een partij over genoeg capabele kandidaten beschikt. Daarom is het belangrijk ook deze overweging voor te leggen aan de formateurs.

De laatste overweging gaat over de vraag of verstoorde onderlinge verhoudingen of wantrouwen in de kwaliteiten van de potentiële coalitiepartner meespelen in de besluiten die de formateur neemt tijdens de formatie. In andere landen en uit experimenten blijkt dat individuele verhoudingen een belangrijke voorspeller zijn van de uiteindelijke coalitie (Gravdahl, 1998; Klingelhöfer & Müller, 2015; Van Beest et. al., 2008). Hierbij gaat het dus om de ervaringen die hoofdrolspelers binnen partijen hebben meegemaakt die gevolgen hebben voor welke partijen de formateur uitnodigt voor de coalitieonderhandelingen.

	Overweging	Interviewvragen
Coalitiesamenstelling	<i>Coalitievorm</i>	- <i>In welke mate speelt het totaal aantal zetels van onderhandelende partijen een rol in de formatie?</i>
	<i>De omvang van deelnemende fracties</i>	- <i>In welke mate speelt het aantal zetels van een specifieke fractie een rol in de formatie?</i>
	<i>Hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden</i>	- <i>In welke mate speelt de links-rechts verdeling tussen partijen aan tafel een rol in de formatie?</i> - <i>In welke mate speelt de conservatief-progressie verdeling een rol in de formatie?</i>
	<i>De mate waarin de partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden</i>	- <i>Zijn er voorwaarden te bedenken waarop ideologisch verschillende partijen kunnen samenwerken?</i> - <i>In hoeverre kunnen ideologisch verschillende partijen samenwerken als zij een andere primaire focus hebben?</i>
Ervaringen	<i>De samenstelling van de vorige coalitie(s)</i>	- <i>In welke mate speelt de samenstelling van de vorige coalitie een rol in de formatie?</i>
	<i>De ervaring van partijen in een coalitie</i>	- <i>In welke mate speelt ervaring van partijen en hoofdrolspelers in coalities een rol in de formatie?</i>
	<i>Verhouding tussen partijen en individuen</i>	- <i>In welke mate spelen individuele verhoudingen tussen partijen een rol in de formatie?</i>

Tabel 2. Opzet interview

5. Resultaten

In de resultaten-sectie bespreek ik de resultaten per overweging die in het theoretisch kader voorbij is gekomen. Op deze manier worden de overwegingen van formateurs uit tabel 1 bijgewerkt. Ook komen overwegingen naar voren die niet door de literatuur werden gesuggereerd, maar volgens de formateurs wel relevant zijn. Tabel 3 biedt een overzicht van overwegingen die bepalen welke partijen formateurs uitnodigen voor de coalitieonderhandelingen.

5.1. Coalitiesamenstelling

Ik begin met de resultaten met de overwegingen die gerelateerd zijn aan de coalitiesamenstelling. Hieronder vallen de coalitievorm, de omvang van deelnemende fracties, hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden en de mate waarin partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden. Daarnaast zien formateurs de winnaars en verliezers van de verkiezingen als overweging in de formatieperiode.

5.1.1. Coalitievorm

Uit het theoretisch kader van dit onderzoek bleek al dat de coalitievorm een belangrijke overweging zou zijn voor formateurs (Bogaard, 2015; Steunenberg, 1992). Daarbij bleek uit de literatuur dat een meerderheidscoalitie de norm was, maar dat de politieke situatie bepaalt of dat een surplus of minimale meerderheidscoalitie is. Ook uit de interviews met de respondenten uit dit onderzoek bleek dat vrijwel alle formateurs tijdens de formatie toewerken naar een meerderheidscoalitie. Als formateurs een expliciete opdracht krijgen, dan staat hierin vaak dat zij streven naar een meerderheidscoalitie met zo groot mogelijke steun van de gemeenteraad. Dit was bij zeven van de acht respondenten het geval. Niet altijd wordt er gewerkt met een expliciete opdracht, maar ook dan was voor de formateurs zelf een zo breed mogelijke meerderheidscoalitie het doel. Dit kan een coalitie zijn met meer partijen dan noodzakelijk voor een meerderheid of een coalitie met ruim voldoende zetels om een meerderheid in de raad te hebben. In beide gevallen is dit geen krappe meerderheid. Alleen als de formatie dermate moeizaam verloopt dat een ruime meerderheid onmogelijk is, wordt gezocht naar krappe(re) meerderheden en wordt een minimale meerderheidscoalitie overwogen. In lijn met de theorie (Lijphart, 1981) blijkt dat bij complexe politieke verhoudingen minimale meerderheidscoalities het meest opportuun zijn. Meer partijen maken de coalitie dan kwetsbaarder. In het huidige versplinterde politieke landschap komt dit steeds vaker voor, zo stelt een respondent: ‘Je ziet wel steeds krappere meerderheden. 1. Vanwege de versplintering en het aantal partijen dat nodig is om tot een meerderheid te komen en 2. Als je als partij niet nodig bent voor een meerderheid, dan kan dat de coalitie zwakker maken’ (R2). Een andere werkwijze die soms voorkomt is het samenstellen van een raadsprogramma. Hierin wordt eerst een programma opgesteld door de raad met de belangrijkste actiepunten voor de komende vier jaar en wordt niet zo zeer gezocht naar een specifieke coalitievorm. Vervolgens worden er dagelijkse bestuurders bij gezocht, die gezamenlijk het college van B&W vormen. Drie formateurs gaven aan deze optie weliswaar te overwegen, maar een klassieke coalitie met een coalitieakkoord dat leidend is wordt veel vaker waargenomen. Dit heeft te maken met het gebrek aan vrijheid dat de coalitie heeft in het geval dat het raadsprogramma leidend is.

Voor formateurs is *de coalitievorm* inderdaad een belangrijke overweging in het formatieproces en deze overweging is dan ook genoteerd in tabel 3. Brede meerderheden zijn populair als er sprake is van weinig politisering: Allereerst omdat de formateurs benadrukken dat garantie op een brede meerderheid in de raad de dagelijkse besturing van een gemeente

vergemakkelijkt door de dekking vanuit de gemeenteraad. Ook is de kans op een vroegtijdig einde kleiner als de coalitie kan rekenen op een ruime meerderheid in de raad, omdat eventuele afsplitsingen dan kunnen worden opgevangen. Bovendien zien de formateurs het als een goed gebruik om een zo breed mogelijke samenwerking te zoeken en zo veel mogelijk partijen te betrekken bij de formatie. Dit moet de sfeer en de bereidheid tot samenwerking binnen de gemeenteraad bevorderen. Daarnaast geeft het een goed beeld naar de kiezer, niet in de laatste plaats omdat alle vertegenwoordigers uit de gemeenteraad zijn gekozen en zo in de breedst mogelijke zin ruimte wordt gegeven aan de uitslag van de verkiezingen. Een brede meerderheid van relatief veel partijen kan echter ook een nadeel zijn door grote ideologische verschillen tussen partijen en de complexiteit van veel samenwerkende partijen, omdat dit juist tot conflict kan leiden. Daarom wordt in een gepolitiseerde omgeving vaak gezocht naar krappere meerderheden.

5.1.2. Hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden

Volgens verschillende auteurs vormt de afstand tussen potentiële coalitiepartners op de politieke schaal een overweging tijdens de formatieperiode (onder meer Ansolabehere et. al., 2005; Bäck & Denters, 1985; Dumont, 2014). Veel van de onderzoeken die hiernaar zijn gedaan gaan over landelijke verkiezingen. Hier is dan ook een groot verschil te vinden tussen landelijke politiek en gemeentepolitiek. Volgens alle formateurs zijn de politieke verschillen tussen partijen een stuk kleiner in gemeenten. Daarnaast kunnen partijen van gemeente tot gemeente wezenlijk verschillen. Wel gaven de formateurs aan dat iedere gemeente hun ‘couleur locale’ heeft. Er zijn grote verschillen tussen verschillende gemeenten, bijvoorbeeld wanneer het gaat om omvang, maar ook om wat voor onderwerpen op de agenda staan. Toch gaven zes van de acht respondenten aan dat voornamelijk de links-rechts-verdeling een belangrijke factor speelt in hun strategie om tot een werkbare coalitie te komen. Wel zeggen de formateurs dat alle partijen een mogelijke coalitiepartner zijn en dat een constructieve houding tijdens de onderhandelingen veel van de politieke verschillen weg kan nemen. Dat neemt niet weg dat er nog steeds ideologische verschillen zijn tussen partijen en dat deze een potentiële coalitie soms in de weg staan. Die ideologische verschillen spelen daarmee zeker een rol tijdens de formatie. Daarom is *hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden* een overweging die in tabel 3 staat.

5.1.3. De mate waarin de partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden

Volgens Greene (2017) kunnen ideologische tegenpolen goed samenwerken als zij andere onderwerpen prioriteren. De respondenten zien dat in het geval van grote ideologische verschillen vaak wordt gekozen om onderwerpen uit te ruilen, dus dat partijen inzetten op verschillende onderwerpen en op die manier toch goed kunnen samenwerken. Meerdere formateurs wijzen erop dat de lokale politiek in grote steden over het algemeen meer gepolitiseerd is dan in kleine gemeente. Als er sprake is van meer politisering, dan zien zij samenwerking tussen ideologische tegenpolen minder snel als optie. Dit komt doordat partijen dan op meer punten fundamenteel verschillen. Tot slot geven de formateurs allen aan dat vanuit een ideologisch oogpunt onverwachte coalities goed voor kunnen komen en ook relatief vaak voorkomen in gemeenten waar minder politisering is. De respondenten geven drie mogelijkheden aan als het gaat om overwegingen met betrekking tot samenwerking tussen partijen die in het politieke spectrum ver uit elkaar staan: 1. Onderwerpen uitruilen. Dan wordt ‘de ene keer de een wat gegund en dan weer de ander wat gegund in termen van iconen, zodat zij ook aan de kiezers kunnen laten zien: kijk eens hier hebben wij voor gestreden en hier gaan we mee aan de slag’ (R1). 2. Een compromis waarbij beide partijen niet hun ideaalbeeld vertaald

zien in het akkoord. 3. Onderwerp vrijlaten: ‘Hier liggen de meningen uit elkaar, daar maken we geen afspraken over. Dat betekent dat iedereen vrij is om daar de komende tijd zijn mening over te uiten. De uitslag is dan afhankelijk van de stemmingen’ (R6). Zo blijkt *de mate waarin de partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden* een overweging voor de formateur. Deze staat dan ook in tabel 3.

5.1.4. De omvang van deelnemende fracties

De vierde overweging die in de theorie naar voren kwam was de omvang van deelnemende fracties. Het zetelaantal hangt deels samen met de coalitievorm. Immers, als een krappe meerderheid wordt gezocht door de formateurs, dan is een tweede natuurlijke stap om te kijken naar het aantal zetels dat individuele partijen met zich meebrengen. Zo bleek onder andere uit onderzoeken van Denters (1985), Steunenberg (1992) en Klingelhöfer en Müller (2015) dat fractiegrootte een belangrijke overweging is als het gaat om welke specifieke partijen deelnemen aan de coalitie.

Uit de gesprekken met de formateurs blijkt dat fractiegrootte een belangrijke overweging is in de strategie van de formateur om tot een werkbare coalitie te komen. Allereerst is het totaal aantal zetels van een specifieke fractie van belang. Hoeveel zetels neemt een specifieke fractie mee aan tafel en met welke opties komt de formateur het snelst aan de meerderheid? Alhoewel alle partijen in principe vrij spel hebben om op elke manier tot een dagelijks bestuur te komen, neemt vaak de grootste partij na de verkiezingen het voortouw, zoals Schofield (1993) en Steunenberg (1992) al betoogden. Zeven van de acht formateurs geven aan dat zij onder andere kijken naar het aantal zetels van een partij om te kijken hoe zij aan een meerderheid komen, maar dat zij, zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam, toch vooral streven naar een brede coalitie met ruim voldoende zetels. Juist als er sprake is van een moeizame formatie of fragmentarisering, wordt de optelsom belangrijker en wordt het meer rekenen, zo stelt een respondent. ‘Dus je wilt een optelsom maken van een aantal partijen die dan met elkaar een college vormen. Dan kijk je altijd wel snel naar: Wat zijn de grote brokken en wat tikt aardig aan’ (R5). De partijen zelf kijken ook naar hun zetels en hun plek in de coalitie. Zo overwegen zij of zij noodzakelijk zijn voor een meerderheid en bepalen zij of de noodzakelijke compromissen voor hen de moeite waard zijn om in de coalitie te komen. Daarom is *de omvang van deelnemende fracties* een van de overwegingen in tabel 3.

5.2. Ervaringen

Naast overwegingen met betrekking tot de coalitiesamenstelling waren er ook drie overwegingen met betrekking tot ervaringen. Het gaat hierbij om de samenstelling van de vorige coalitie(s), de ervaring van partijen in een coalitie en verhoudingen tussen partijen en individuen.

5.2.1. De samenstelling van de vorige coalitie(s)

Denters (1985) en Klingelhöfer en Müller (2015) beargumenteerden al dat er een sterke padafhankelijkheid is in de coalitiesamenstelling. Keuzes en ervaring uit het verleden zijn daarmee een determinant van het heden. Uit alle interviews blijkt dat de vorige coalitie in zowel positieve als negatieve zin een overweging vormt voor formateurs. Als partijen op een constructieve manier hebben samengewerkt, dan lijkt een doorstart voor de formateurs een voor de hand liggende strategie. Beleid wordt voortgezet en de partijen kennen elkaar inmiddels, waardoor zij weten wat ze kunnen verwachten en de ingezette koers kunnen vervolgen. ‘Als een coalitie het goed heeft gedaan en ze hebben een ruime meerderheid en er zijn weinig electorale

verschuivingen, dan is het eerste wat vaak aan de orde is: zullen we niet gewoon doorgaan' (R3). Ook als partijen juist niet constructief hebben samengewerkt, dan heeft dat gevolgen voor de formatieperiode. Een doorstart van (een deel van) de coalitie ligt dan niet voor de hand, zo blijkt uit de interviews: 'Soms zie je al aankomen: deze coalitie haalt hijgend de finish en zal zeker geen vervolg krijgen' (R1). Met de huidige hoge volatiliteit bij verkiezingen is de winnaar van de verkiezingen niet altijd een voormalig coalitiepartij. Als de winnaar van de verkiezingen dan het voortouw neemt, speelt de vorige coalitie minder mee als factor in de formatiestrategie van de formateur. 'In beide processen kwam ik van een partij die in ieder geval niet in het vorige college had gezeten en daarmee ook geen eigenaar was van het vorige college, dus dat speelde eigenlijk geen rol' (R5). Afhankelijk van de verkiezingsuitslag en de mogelijkheid dat partijen uit de vorige coalitie(s) deel kunnen nemen, is *de samenstelling van de vorige coalitie(s)* een van de overweging van de formateur en terug te vinden in tabel 3.

5.2.2. De ervaring van partijen in een coalitie

Uit het theoretische kader van dit onderzoek bleek dat de ervaring van partijen in coalities een rol kan spelen in de strategie van de formateur. Zo zouden formateurs overwegen of zij grote partijen uitnodigen voor de formatie, omdat zij bijvoorbeeld binnen de landelijke of provinciale afdelingen ervaringen kunnen hebben opgebouwd (Martin & Stevenson, 2001). Dit is bijvoorbeeld zichtbaar als een partij helemaal nieuw in een gemeenteraad komt. Dan willen meer ervaren partijen eerst even aftasten wat voor werkwijze de nieuwe partij hanteert: 'Laat ze het eerst maar eens een paar jaar waarmaken en dan zien we de volgende periode wel of het serieus is en dan kunnen we altijd nog kijken of we kunnen gaan praten' (R3). Dat kan ook de andere kant opwerken. Als een partij heel lang in de coalitie zit, kan het ook zijn dat verkiezingen en de daaropvolgende formatie een kans bieden om een partij 'een keer uit een coalitie te weren', zo stelt een respondent (R6). Het kan ook zo zijn dat een partij weliswaar traditioneel veel ervaring heeft in coalities, maar dat deze partij een onervaren team in de gemeenteraad heeft. 'Politiek is ook mensenwerk en als je elkaar al kent en hebt bewezen dat je bekwaam bent in het vak, dan heb je een streepje voor op iemand die 'out of the blue' komt en nieuw is' (R1). Ervaring vormt daarmee een overweging voor formateurs. Zo wordt er ook gekeken naar kwaliteiten van mogelijke kandidaat-bestuurders: 'Er zit een wethouder die gewoon een aardige vent is, die niet moeilijk doet als het makkelijk kan. Hij wordt gesteund door de grootste fractie' (R4). *De ervaring van partijen in een coalitie* is daarmee een van de overwegingen in tabel 3.

5.2.3. Persoonlijke verhoudingen

Formateurs worden volgens Van Ostaaijen en Winkelmolen (2020) sneller ingezet als er sprake is van verstoorde verhoudingen. Ook Gravdahl (1998) concludeerde al dat de mate van conflict een belangrijke overweging is in de coalitevorming.

Volgens alle formateurs zijn de persoonlijke verhoudingen tussen partijen en hoofdrolspelers binnen partijen cruciaal. Uiteindelijk moeten de partijen gedurende vier jaar met hun coalitie komen tot een goede samenwerking. Daarvoor is onderling vertrouwen en wederzijds begrip van cruciaal belang. De formateurs proberen hier een eerste stap in te zetten, zo blijkt uit de interviews: 'Volgens mij zijn die bijna allesbepalend, omdat als het in de persoonlijke verhouding niet klikt, dan wordt het niks en dan wordt er ook naar andere partners gekeken. Als het wel klikt, dan kunnen dingen heel snel en makkelijk gaan, dus die zijn heel, heel belangrijk' (R4). Met goede verhoudingen probeert men een goede samenwerking op touw te zetten. Daarnaast wordt de formatie bespoedigd door goede onderlinge verhoudingen en de

afwezigheid van rancune. De persoonlijke verhoudingen zijn voor veel formateurs een kernelement van de formatie, zo blijkt uit de verklaringen van respondenten. ‘Mijn stelling is dat formeren altijd voor meer dan 75% relatietherapie is. De overige 25% gaan over de rest van de vragen’ (R2).

Goede persoonlijke verhoudingen moeten niet alleen leiden tot een succesvolle formatie, maar ook tot een duurzame coalitie. Als men elkaar kent, elkaar mag en elkaar successen gunt zou de kans op een vroegtijdig einde van de samenwerking kleiner zijn. ‘Maar als mensen het met elkaar goed hebben, dan is de kans veel kleiner dat die op die landmijnen stappen...Daarin speelt ook mee dat kiezers altijd een hekel hebben aan gedoe’ (R1). Er wordt in die zin ook gedacht aan de volgende verkiezingen. Zo stelt een formateur dat ‘je al een voorschot kunt nemen op de coalitievorming van over 4 jaar als je elkaar weet te vinden’ (R7). Voor de formateur vormen *persoonlijke verhoudingen* een belangrijke overweging. Deze overweging is opgenomen in tabel 3.

5.3. Overige overwegingen

De formateurs hebben nog een aantal overwegingen aangedragen die niet vallen onder coalitiesamentelling of ervaringen. Zo is het resultaat van de verkiezingen in termen van winnaars en verliezers een overweging. Ook werd het netwerk van een partij door de formateurs aangedragen als overweging.

5.3.1. Het netwerk van een partij

Landelijke partijen hebben soms ingangen bij hun partijgenoten op andere niveaus (provinciaal, landelijk of Europees). Vijf respondenten gaven aan dat de vraag of een landelijke partij in een coalitie moet worden opgenomen een overweging vormt voor de formateur. ‘Wat soms op de achtergrond een rol speelt is of partijen goede connecties in Den Haag hebben, dus bijvoorbeeld of partijen ook regeringspartij zijn, dus dan heb je een rechtstreekse ingang bij ministers’ (R2). Of die ingang belangrijk is, is wel afhankelijk van de specifieke gemeente waarin de formatie zich afspeelt. In niet alle gemeenten kent men lokale partijen in hun gemeenteraad. Dit kan verklaren waarom niet iedere formateur de wens voor een landelijke partij in de coalitie herkende.

Vooraf landelijke partijen zelf zien hun netwerk op andere bestuurlijke niveaus als een interessante toegevoegde waarde voor de beleidsvoering, omdat dit deuren zou openen voor de coalitie. ‘Wat soms op de achtergrond een rol speelt is of partijen goede connecties in Den Haag hebben, dus bijvoorbeeld of partijen ook regeringspartij zijn, dus dan heb je een rechtstreekse ingang bij ministers’ (R2). In praktijk wordt verschillend gedacht over of er daadwerkelijk sprake is van een toegevoegde waarde. Zo geven drie respondenten aan dat het wel handig is om die banden te hebben. Tegelijkertijd vinden ook drie respondenten dat die invloed erg aan het afnemen is door de verschillende politieke ontwikkelingen. Zo zijn er steeds meer lokale partijen te vinden in coalities en wenden kiezers zich juist af van de landelijke politiek. Toch vormt *het netwerk van een partij* voor vijf respondenten een expliciete overweging in de formatie. Daardoor is deze opgenomen in tabel 3.

5.3.2. De winnaars en verliezers van de verkiezingen

Gerelateerd aan het kijken naar partijgrootte als overweging in de formatieperiode is het kijken naar winnaars en verliezers. Zo kijken formateurs ook naar wie de winnaars en wie de verliezers van de verkiezingen zijn. Dit geldt voor alle respondenten in dit onderzoek. Als partijen ten opzichte van de vorige verkiezingen zijn gegroeid, dan wordt hen meer momentum toegedicht

en worden zij sneller overwogen als coalitiepartij, zo stelt een respondent. ‘Mensen willen ook recht doen – en terecht – aan de verkiezingsuitslag. Dus het is logisch om niet alleen te kijken naar wie zijn de grootste, maar ook wie hebben er gewonnen’ (R1). Dit kan ook het geval zijn als bijvoorbeeld lokale partijen afzonderlijk niet veel zetels hebben behaald, maar met elkaar wel een aanzienlijk aandeel van de zetels hebben: ‘Wat je bijvoorbeeld hebt, is dat er dan 3 of 4 lokale partijen zijn, dus dat het een beetje versplinterd beeld geeft. En dat je ook zonder lokale partijen toch een goede meerderheid zou kunnen vormen, dan vind ik dat je wel heel serieus moet kijken: Kunnen we niet toch kijken of we een of twee lokale partijen erbij kunnen betrekken om ook dat deel van de stemmers recht te doen’ (R8). Het tegenovergestelde proces werkt ook. Als een partij verliest wordt deze minder vaak overwogen als coalitiepartij.

Het kijken naar de verkiezingen in termen van winnaars en verliezers wordt zowel vanuit de formateur als vanuit de partijen gedaan. Als partijen zetels hebben verloren ten opzichte van de vorige gemeenteraad, dan vinden zij soms dat zij niet aan zet zijn, terwijl het omgekeerde ook geldt. Als partijen zetels hebben gewonnen, dan hebben zij sneller het gevoel dat zij aan zet zijn. Bovendien zijn partijen dan eerder bereid om deel te nemen aan een mogelijke coalitie. Dit mag niet los worden gezien van het landelijke beeld. Als een partij over het geheel genomen in een land slechter heeft gepresteerd, dan vloeit dat door naar gemeenten, zelfs als de verliezen daar juist meevallen. In brede zin zien we dus dat *de winnaars en verliezers van de verkiezingen* een overweging vormt voor de formateur. Deze overweging staat ook in tabel 3.

Overwegingen van de lokale formateur

Coalitiesamenstelling

- *De coalitievorm*
- *Hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden*
- *De mate waarin de partijen dezelfde onderwerpen belangrijk vinden*
- *De omvang van deelnemende fracties*

Ervaringen

- *De samenstelling van de vorige coalitie(s)*
- *De ervaring van partijen in een coalitie*
- *Verhouding tussen partijen en individuen*

Overige overwegingen

- *Het netwerk van een partij*
- *De winnaars en verliezers van de verkiezingen*

Tabel 3. De overwegingen van de lokale formateur.

6. Discussie

In dit onderzoek gaat het om overwegingen die formateurs hanteren om tot een coalitie te komen. Ik begin de conclusie met een samenvatting, om daarna dieper in te gaan op de implicaties en sterke en zwakke punten van het onderzoek.

6.1. Conclusie

Steeds vaker worden formateurs benaderd om in gemeenten het formatieproces te leiden en zodoende tot een coalitie te komen. Over de rol van formateurs bij de formatie in gemeenten is weinig informatie beschikbaar. Daarnaast gaat de beschikbare data vaak over nationale coalities. Er is nog weinig bekend over hoe coalities in gemeenten tot stand komen. Wel weten we dat de formateur een cruciale rol speelt in dit proces. De formateur kan immers partijen uitsluiten of juist betrekken bij de coalitieonderhandelingen. Dat maakt de formateur de centrale actor in dit onderzoek. In het onderzoek kom ik tot overwegingen die bepalen hoe een formateur tot een coalitie komt in gemeenten. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Welke overwegingen hanteren formateurs om tot een coalitie te komen in gemeenten?

De conclusie wordt net als de resultaten opgedeeld in drie onderdelen. Ik begin met de overwegingen met betrekking tot de coalitiesamenstelling. In de praktijk leidt de formatie in gemeenten bijna altijd tot meerderheidscoalitie. Uit het onderzoek bleek dat de formateur een overweging maakt met betrekking tot de coalitievorm. Een formateur probeert tot een meerderheid te komen, maar of dit een minimale meerderheid is of juist een surplus meerderheid is afhankelijk van de situatie in de gemeente. Als er veel politisering is, dan zal de formateur snel neigen naar krappe meerderheden. Is er juist weinig politisering? Dan zal de formateur zoeken naar ruime meerderheden. Dit is in lijn met de literatuur die (vaak) betrekking heeft op landelijke coalitievorming. De tweede overweging die de formateur maakt is hoe partijen zich ideologisch tot elkaar verhouden. Volgens de formateurs zijn de politieke verschillen tussen partijen op lokaal niveau kleiner dan op nationaal niveau. Wel doen die verschillen ertoe, en vormen deze voor de formateur een overweging in het formatieproces. In relatie tot de theorie is het belangrijk op te merken dat op dit gebied de mate van politisering ook relevant is. In gemeenten met weinig politisering kunnen veel verschillende combinaties van partijen voorkomen. In gemeenten met veel politisering worden de ideologische verschillen tussen partijen belangrijker in de samenstelling van een nieuwe coalitie. De derde overweging die voor formateurs relevant is, is de mate waarin partijen dezelfde onderwerpen prioriteren. Bij deze overweging kijkt de formateur of het mogelijk is dat ideologisch verschillende partijen samen werken in een coalitie. De formateurs geven aan dat deze overweging zeker wordt gemaakt, en dat ideologisch verschillende partijen goed kunnen samenwerken, bijvoorbeeld door onderwerpen uit te ruilen. Een andere overweging is het formaat van de losse partijen. Om tot een meerderheid te komen kijkt de formateur naar het aantal zetels dat een partij heeft gehaald. Vervolgens overweegt hij of een partij wel of niet nodig is voor een meerderheid. De overwegingen in dit gedeelte van het onderzoek zijn vaak naar voren gekomen in eerder onderzoek naar de verschillende bestuurslagen. In het onderzoek kwam vaak naar voren dat de mate van politisering een belangrijke determinant is in de overwegingen van de formateur. Dit is in lijn met het onderzoek. Daarin lijken gemeentelijke formaties dan ook sterk op andere bestuurslagen. Wel lijken ideologische verschillen kleiner in gemeenten, waardoor het relatieve belang van ideologische verschillen kleiner is op gemeentelijk niveau dan uit onderzoek naar andere bestuurslagen wordt aangenomen.

Naast de coalitiesamenstelling zijn er ook overwegingen met betrekking tot ervaringen. De eerste overweging op dit gebied gaat over de samenstelling van de vorige coalities. We zien dat de formateurs een expliciete afweging maken in hoeverre de vorige coalitie (als partijen voldoende zetels hebben behaald) opnieuw met elkaar in een coalitie kunnen komen. Zij nemen de ervaringen uit de vorige coalitie(s) mee in de keuze welke partijen met elkaar gaan formeren. Ook kijken de formateurs naar de ervaring van partijen in een coalitie. Zo blijkt dat formateurs een keuze maken of bepaalde partijen wel of niet worden uitgenodigd voor coalitieonderhandelingen op basis van de ervaring die zij hebben. Tot slot zijn de persoonlijke verhoudingen een overweging voor de formateur. De persoonlijke verhoudingen tussen partijen en personen zijn een belangrijke overweging. Of partijen en hoofdrolspelers binnen partijen het goed met elkaar kunnen vinden is een belangrijke overweging in de keuzes van de formateur. Uit deze bevindingen blijkt dat pragmatische overwegingen een belangrijk onderdeel vormen in de formatieperiode. In de literatuur wordt meer gekeken naar de overwegingen met betrekking tot de coalitiesamenstelling, maar uit dit onderzoek is gebleken dat aan de pragmatische overwegingen minimaal net zo veel aandacht mag worden besteed. Partijen kunnen soms ideologisch heel sterk overeenkomen, maar als er een vete is tussen de hoofdpersonen van beide partijen heeft dat sterke gevolgen voor de afwegingen van de formateur.

Tot slot droegen de formateurs nog twee overwegingen aan die niet uit de literatuur naar voren kwamen. De eerste afweging gaat over het netwerk van een partij. Hierbij overweegt de formateur of hij een partij wel of niet uitnodigt op basis van het netwerk van de partij in andere bestuurslagen. De formateurs denken wisselend over het daadwerkelijke belang van dit netwerk, maar geven wel aan dat de overweging wordt gemaakt, of dat partijen in de formatie zelf wijzen op het belang. Dit is een overweging die op gemeentelijk niveau misschien meer speelt dan op andere niveaus, omdat een belangrijk deel van het beleid van een gemeente bestaat uit het uitvoeren van landelijk beleid. Een andere overweging gaat over de winnaars en verliezers van de verkiezingen. Volgens de formateurs kijken zij veel naar wie hebben gewonnen of hebben verloren in de verkiezingen als het gaat om de coalitievorming. Daarbij gaat het om het recht doen aan de verkiezingsuitslag. Deze overweging zou ook op andere bestuursniveaus mee kunnen spelen, omdat daar tevens sprake is van een verkiezingsuitslag met winnaars en verliezers en verdient dan ook meer aandacht in de literatuur.

6.2. Reflectie

Formateurs spitsen zich niet specifiek toe op één overweging. Formateurs zoeken naar een meerderheidscoalitie die afhankelijk is van de politieke situatie in een gemeente. De formatie lijkt daarmee op een ‘garbage can model’, waarin alle stromen bij elkaar moeten komen om tot een coalitie te komen. Formateurs zoeken uiteindelijk naar een combinatie van een zo breed mogelijke inhoudelijke en persoonlijke overeenkomst. Voor formateurs is het belangrijk om veel partijen te kunnen betrekken bij de formatie, maar ook om een goede persoonlijke band te hebben met de partijen.

In dit onderzoek is een aantal overwegingen voor formateurs getoetst. Het zou interessant zijn om niet alleen te onderzoeken welke overwegingen belangrijk zijn, maar ook wat het relatieve belang is van de verschillende factoren. Dit kan bijvoorbeeld met een kwantitatief onderzoek naar de overwegingen uit dit onderzoek. Op die manier wordt het bovendien mogelijk met meer zekerheid uitspraken te doen over de formatie. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen de ene of de andere gemeente, bijvoorbeeld qua inwonersaantal of mate

van versplintering. Het is mogelijk dat dit invloed heeft op de formatieperiode. Toekomstig onderzoek zou zich daarom kunnen toespitsen op het onderscheid tussen verschillende gemeenten en welke overwegingen belangrijker zijn in welk soort gemeente.

Doordat de formatie niet een vast voorgeschreven proces is, zitten er soms aanzienlijke verschillen in werkwijzen van formateurs. Zo staat de installatie van de burgemeester los van de verkiezingen, maar de burgemeester is wel onderdeel van het college van B&W. Daarom proberen sommige formateurs de burgemeester te betrekken bij de formatie, terwijl anderen dit niet deden. Ook legt de ene formateur eerst de focus op het bevorderen van groepscohesie, terwijl de andere formateur direct de inhoudelijke onderhandelingen start. De strategie van de formateur om tot een coalitie te komen is weliswaar niet onderzocht in dit onderzoek, maar toekomstig onderzoek zou zich ook toe kunnen spitsen op de uitkomsten van verschillende werkwijzen van formateurs. Ook bleek uit de reactie van respondenten dat zij nieuwsgierig zijn naar de werkwijze van andere respondenten. Daarom valt het te overwegen om het formatieproces nadrukkelijker te documenteren.

Laver en Schofield (1990) suggereerden dat onderzoek naar lokale coalitievorming kan helpen tegen het gebrek aan data op nationaal niveau. In dit onderzoek zien we dat er veel verschillen zijn tussen nationale overheden en gemeenten, maar zien we ook dat veel overwegingen hetzelfde zijn. Onderzoek naar formaties in gemeenten leidt daarmee tot inzichten die in het algemeen kunnen bijdragen aan de literatuur over formatieprocessen en coalitievorming.

Tot slot is er weinig geschreven over dit onderwerp. Het doel was om de literatuur te voorzien van een eerste aanzet naar de overwegingen die formateurs maken in de zoektocht naar een coalitie. Ik hoop dat ik met dit onderzoek een steentje heb kunnen bijdragen aan de literatuur over de formatieperiode en dan specifiek de formatieperiode in Nederlandse gemeenten.

Literatuurlijst:

- Ansolabehere, S., Snyder Jr, J. M., Strauss, A. B., & Ting, M. M. (2005). Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments. *American Journal of Political Science*, 49(3), 550-563.
- Back, H. (2003). Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research*, 42(4), 441-472. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00092>
- Bäck, H., & Dumont, P. (2008). Making the first move: A two-stage analysis of the role of formateurs in parliamentary government formation. *Public Choice*, 135, 353-373.
- Boogaard G. (2015), Van afspiegelingscolleges naar procescolleges. Decentrale coalitievorming in 2014, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 6(4): 330-344.
- Denters, B. (1985). Towards a conditional model of coalition behaviour. *European Journal of Political Research*, 13(3), 295-309.
- De Winter, L. (1995). The role of parliament in cabinet formation and resignation. In H. Döring (Ed.), *Parliaments and majority rule in Western Europe* (pp. 115-151). New York: St. Martin's Press.
- Gravdahl, H. P. (1998). Consensual coalitions? Coalition formation in Norwegian municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 21(4), 307-323.
- Greene, Z. (2017). Working through the issues: how issue diversity and ideological disagreement influence coalition duration. *European Political Science Review*, 9(4), 561-585.
- Van Kalken, L., Boogaard, G., Van der Steen, M., & Scherpenisse, W. (2021). *Een routekaart voor raadsakkoorden: Varianten, ervaringen en lessen*. https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/210097_rapport_raadsakkoorden_new_def.pdf
- Klingelhöfer, T., & Müller, J. (2015). Consociational and rational coalitions: Norm-based government formation and the case of the Dutch provinces. *Acta Politica*, 50, 101-124.
- Laver, M. (1989). Theories of coalition formation and local government coalitions. In C. Mellors & B. Pinjenburg (eds), *Political parties and coalitions in European local government*. London: Routledge.
- Laver, M. & Schofield, N. (1990). *Multiparty government: The politics of coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, M. & Shepsle, K.A. (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1981). Power-sharing versus Majority Rule: Patterns of Cabinet Formation in Twenty Democracies. *Government and opposition*, 16(4), 395-413.
- Martin, L. W., & Stevenson, R. T. (2001). Government formation in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 33-50.

- Schofield, N. (1993). Political competition and multiparty coalition governments. *European Journal of Political Research*, 23(1), 1–33. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1993.tb00346.x>
- Skjæveland, A., Serritzlew, S., & Blom-hansen, J. (2007). Theories of coalition formation: An empirical test using data from Danish local government. *European Journal of Political Research*, 46(5), 721-745.
- Steunenbergh, B. (1992). Coalition theories: Empirical evidence for Dutch municipalities. *European Journal of Political Research*, 22(3), 245-278.
- Tavits, M. (2008). The role of parties' past behavior in coalition formation. *American Political Science Review*, 102(4), 495-507.
- Thürk, M., Hellström, J., & Döring, H. (2021). Institutional constraints on cabinet formation: Veto points and party system dynamics. *European Journal of Political Research*, 60(2), 295-316.
- Tsebelis, G., & Ha, E. (2014). Coalition theory: a veto players' approach. *European Political Science Review*, 6(3), 331-357.
- Van Beest, I., Andeweg, R. B., Koning, L., & Van Lange, P. A. (2008). Do groups exclude others more readily than individuals in coalition formation?. *Group Processes & Intergroup Relations*, 11(1), 55-67.
- Van Roozendaal, P. (1990). Centre parties and coalition cabinet formations: a game theoretic approach. *European Journal of Political Research*, 18(3), 325-348.
- Von Neumann, J. & Morgenstern, O. (1944). *Theory of games and economic behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Winkelmolen, D., & van Ostaaijen, J. (2020). Hulp bij het vormen van lokale coalities en colleges. *Bestuurswetenschappen*, 74(1), 38-56.

Bijlage 1. Codeboom

	<i>Code</i>	<i>Aantal keer gebruikt</i>
<i>Coalitiesamenstelling</i>	Coalitiesamenstelling_coalitievorm	20
	Coalitiesamenstelling_omvang	10
	Coalitiesamenstelling_ideologisch	17
	Coalitiesamenstelling_verschillen	9
<i>Ervaringen</i>	Ervaring_samenstelling	10
	Ervaring_partij	11
	Ervaring_persoonlijk	20
<i>Overig</i>	Overig_netwerk	10
	Overig_Winnaars	7