

STRIJD OM DE MACHT IN UTRECHT

De invloed van institutionele en politieke factoren op
collegevorming in de gemeente Utrecht van 1946 tot 2014

Masterscriptie

Student	Fleur Albers (6212794)
Eerste beoordelaar	Yuri van Hoef
Tweede beoordelaar	Lars Behrisch
Opleiding	Geschiedenis van Politiek en Maatschappij Universiteit Utrecht
Datum	14 augustus 2018
Woordenaantal	17.122

ABSTRACT

Onderzoek naar coalitievorming heeft zich volgens drie fasen ontwikkeld. In de eerste fase kwamen coalitietheorieën tot stand die er vanuit gaan dat partijen op basis van een zetelmotief of beleidsmotief deelnemen aan een coalitie. Dit leidt tot twee verschillende soorten coalities. Bij empirische toetsing in de tweede fase bleken deze theorieën van onvoldoende voorspellende waarde te zijn. In de derde fase in het onderzoek naar coalitievorming werd verondersteld dat contextuele factoren invloed hebben op het zetelmotief en beleidsmotief. Bij coalitievorming op lokaal niveau hebben met name institutionele en politieke factoren hierop invloed. Interne institutionele factoren bepalen de verhouding tussen de raad en het college en zijn van invloed op het zetelmotief van partijen, terwijl externe institutionele factoren de verhouding tussen de gemeente en andere overheden bepalen en van invloed zijn op het beleidsmotief van partijen. Politieke factoren zijn eveneens van invloed op het beleidsmotief en zijn gericht op de stabiliteit van het politieke klimaat.

De toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau is voor Nederland zeer beperkt en gedateerd. Denters, Tops en Steunenberg zijn de enige auteurs die de toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau onderzocht hebben. Zij focusten zich met name op collegevorming tot aan de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien zijn de institutionele en politieke factoren die van invloed zijn op collegevorming ingrijpend veranderd. Een onderzoek naar de toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau in Nederland is daarom relevant. Bovendien wordt met dit onderzoek een hiaat in de literatuur over de vorming van colleges na de jaren tachtig opgevuld. In dit onderzoek staat daarom de vraag centraal in hoeverre institutionele en politieke factoren van invloed waren op collegevorming in de gemeente Utrecht van 1946 tot 2014. Op basis van deze factoren wordt voorspeld welk motief van invloed was op collegevorming en welke coalities werden gevormd. Door dit te vergelijken met de werkelijk gevormde colleges in Utrecht, wordt duidelijk dat met name politieke factoren van invloed waren op collegevorming.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	4
1. Onderzoek naar coalitievorming in ontwikkeling	10
1.1 Klassieke coalitietheorieën	11
1.2 Empirische toetsing	14
1.3 Naar een empirisch relevante coalitietheorie	15
1.4 Coalitievorming op lokaal niveau	16
2. Institutionele en politieke factoren	21
2.1 Consensus (1946-1970)	21
2.1.1 Institutionele factoren	22
2.1.2 Politieke factoren	23
2.1.3 Invloed op collegevorming	25
2.2 Polarisatie (1970 – 2002)	26
2.2.1 Institutionele factoren	26
2.2.2 Politieke factoren	28
2.2.3 Invloed op collegevorming	29
2.3 Nieuwe verhoudingen (2002-2014)	30
2.3.1 Institutionele factoren	30
2.3.2 Politieke factoren	32
2.3.3 Invloed op collegevorming	33
3. Casus: Gemeente Utrecht	35
3.1 Consensus (1946 – 1970)	36
3.2 Polarisatie (1970 – 2002)	42
3.3 Nieuwe verhoudingen (2002 – 2014)	49
Conclusie	56
Bronnenlijst	60
Primaire bronnen	60
Secundaire bronnen	62
Bijlage 1: Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen Utrecht	66
Bijlage 2: Samenstelling colleges van burgemeester en wethouders Utrecht	68
Bijlage 3: Invloed institutionele en politieke factoren	70
Bijlage 4: Toepassing coalitietheorieën	71

INLEIDING

“Het wordt steeds lastiger samen te werken, bijvoorbeeld in de vorm van coalities,” aldus de Utrechtse burgemeester Jan van Zanen.¹ In zijn nieuwjaarstoespraak in januari 2018 sprak hij over de versnippering van de Utrechtse gemeentepolitiek. Mogelijk zouden er met de deelname van de PVV en DENK aan de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 twaalf partijen in de gemeenteraad komen. De burgemeester zei te hopen dat het verbindend vermogen in de gemeente blijft bestaan, “want er moeten ook besluiten worden genomen.”² In wetenschappelijke literatuur is dit eveneens een relevant onderwerp. De politicologen André Krouwel en Bram Geurkink stellen bijvoorbeeld dat politieke fragmentatie in gemeenteraden leidt tot een aantal praktische en politieke problemen. De vorming van coalities wordt steeds ingewikkelder, er zijn meer partijen nodig om een meerderheid te vormen en coalitieonderhandelingen zullen meer tijd in beslag nemen.³

Het lokaal bestuur is de afgelopen decennia als gevolg van nieuwe ideeën over de werking van de politiek veranderd. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog waren partijen er op gericht om ondanks grote politieke tegenstellingen toch tot consensus te komen, maar in de jaren zeventig politiseerden de verhoudingen tussen lokale partijen en in het begin van de eenentwintigste eeuw werd het dualistisch stelsel ingevoerd.⁴ De institutionele en politieke factoren veranderden in deze perioden en waren bedoeld om de kiezers meer politieke duidelijkheid te geven. Hierdoor werden de tegenstellingen tussen de politieke partijen groter, maar na de gemeenteraadsverkiezingen moesten deze partijen toch weer samenwerken om een college van burgemeester en wethouders te vormen. In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre institutionele en politieke factoren van invloed waren op collegevorming in de gemeente Utrecht in de periode van 1946 tot 2014.

Politieke partijen op lokaal niveau hadden na de Tweede Wereldoorlog de voorkeur om een college te vormen dat een afspiegeling was van de gemeenteraad. De vorming van afspiegelingscolleges had tot aan de jaren zeventig de voorkeur van alle politieke partijen en

¹ Jan van Zanen, “Nieuwjaarstoespraak 2018,” <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/college-van-b-en-w/burgemeester-en-wethouders/burgemeester/toespraken/nieuwjaarstoespraak-2018/>

² RTV Utrecht, “Burgemeester Van Zanen bezorgd over versnippering in Utrechtse politiek,” <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1704927/burgemeester-van-zanen-bezorgd-over-versnippering-in-utrechtse-politiek.html>

³ André Krouwel en Bram Geurkink, “Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenteraden.” *Jaarboek van Griffiers* (2016): 127.

⁴ Joop van den Berg en Geerten Boogaard, “De gemeenteraad in Nederland: Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis,” in *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, eds. Hans Vollaard, e.a. (Amsterdam: Boom, 2018), 75.

alle colleges werden dus gevormd volgens het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat er colleges werden gevormd die de getalsmatige verhoudingen in de gemeenteraad weerspiegelden.⁵ Deze vorm van politiek bedrijven stond bekend als pacificatiepolitiek en was erop gericht om ondanks grote politieke tegenstellingen toch tot een consensus te komen. De pacificatiepolitiek werd gekenmerkt door pragmatische verdraagzaamheid, zakelijke politiek en evenredigheid.⁶

In de jaren zeventig kwam er als gevolg van toenemende polarisatie een einde aan een halve eeuw pacificatiepolitiek. Er ontstond vanuit progressieve politieke partijen een roep om de polarisatie en politisering van de gemeentepolitiek. Zo moesten er niet langer afspiegelingscolleges, maar meerderheidscolleges gevormd worden die niet de getalsmatige verhoudingen, maar de inhoudelijke verwantschap tussen partijen benadrukten.⁷ Op deze manier werd het evenredigheidsbeginsel verlaten en kwam het overeenstemmingsbeginsel daarvoor in de plaats.

De aandacht voor collegevorming was het gevolg van een brede stroming binnen progressieve partijen als de PvdA, D66, PSP en PPR. In de jaren zestig oefenden deze landelijke partijen al kritiek uit op het democratisch gehalte van de besluitvorming op het lokale niveau.⁸ Rond 1970 werd er binnen deze progressieve politieke partijen voor gepleit om de mate van politieke overeenstemming tussen partijen te hanteren als uitgangspunt voor de collegevorming. De afspiegeling van de in de raad vertegenwoordigde partijen zou volgens de progressieve partijen niet langer centraal moeten staan bij de collegevorming.⁹ De andere twee grote partijen in deze periode, VVD en CDA, zagen de noodzaak hier niet van in. De partijen hadden met name over het getalsmatige aspect van collegevorming verschillende standpunten. Met betrekking tot het programmatische aspect bereikten zij echter al wel gauw een zekere overeenstemming. In de jaren tachtig kwamen de standpunten van de politieke partijen wat betreft collegevorming dichter bij elkaar te liggen. CDA en VVD gaven nu de voorkeur aan afspiegelingscolleges, zonder meerderheidscolleges uit te sluiten.¹⁰ De PvdA, daarentegen, prefereerde een meerderheidscollege, maar hield nadrukkelijk de mogelijkheid van een

⁵ Wim Derksen en Linze Schaap, *Lokaal bestuur* (Den Haag: Overheidsmanagement, 2007), 61.

⁶ Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (8^e editie Haarlem: Becht, 2008),

⁷ Alfons Dölle e.a., *Collegevorming* (Groningen: Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands, 1986), 4.

⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Collegevorming in Nederlandse gemeenten: Een terreinverkenning* (Den Haag: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1982), 14.

⁹ Pieter Tops en Arno Korsten, *Collegevormen in Nederlandse gemeenten (1970-1982)* (Amsterdam: Uitgeverij Kobra, 1984), 15.

¹⁰ Tops en Korsten, *Collegevormen in Nederlandse gemeente*, 22.

afspiegelingscollege open.¹¹ De verschillen tussen lokale politieke partijen moesten meer benadrukt worden. Het benadrukken van de verschillen tussen de politieke partijen op lokaal niveau zou kiezers meer duidelijkheid moeten verschaffen.

De ingewikkelde en ondoorzichtige verhoudingen binnen het gemeentebestuur waren een belangrijke oorzaak van de te grote onzichtbaarheid van de gemeentepolitiek voor veel burgers.¹² In de jaren negentig werd er daarom voor gepleit om het monistisch stelsel in de gemeentepolitiek te vervangen voor een dualistisch stelsel. Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 werd een duidelijkere rolverdeling tussen de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie beoogd die bij moest dragen aan een grotere herkenbaarheid van de gemeentepolitiek.¹³ De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders werden op deze manier strikt van elkaar gescheiden. De relatie tussen de gemeenteraad en het college werd hiermee veel politieker van aard. De gemeenteraad legde zich toe op het bedrijven van politiek en het college bestuurde. De gemeenteraad kon zich duidelijk politiek profileren en meer politieke invloed uitoefenen richting het college. Dit gaf kiezers een beter zicht op de ideologie van partijen en daardoor ook een motivatie om te stemmen. Het college werd anderzijds slagvaardiger en betrouwbaarder als het kan besturen op basis van een meerderheid in de gemeenteraad.¹⁴

Literatuur over collegevorming richt zich met name op de periode tot aan de jaren tachtig en gaat voornamelijk in op de politieke samenstelling van een college. Wolters, De Jong en Snijders focusten zich in hun onderzoek op de progressieve samenwerking die in de jaren zeventig van de vorige eeuw tot stand kwam.¹⁵ Nijpels, Remkes, De Jong en Snijders richtten zich op de uitsluiting van het CDA in colleges in de jaren tachtig.¹⁶ Postma en Derksen e.a. focusten zich in hun onderzoek op de groeiende samenwerking tussen de PvdA en de VVD in

¹¹ Pieter Tops, *Afspiegeling en inspraak: Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)* (Den Haag: VUGA Uitgeverij, 1990), 76.

¹² Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek: Lokale politiek in de praktijk* (Bussum: Coutinho, 2005), 36.

¹³ Pröpper en Kessens, *Tussen pluche en publiek*, 37.

¹⁴ Pröpper en Kessens, *Tussen pluche en publiek*, 39.

¹⁵ M. Wolters, *Kollegevorming en polarisatie: een onderzoek naar de gang van zaken in 1974 in gemeenten en provincies* (Den Haag: Wiardi Beckman Stichting, 1976); P. de Jong en B. Snijders, *Collegevorming in Nederland: Een studie naar de politisering van de gemeentepolitiek in Leeuwarden en Enschede* (Groningen: proefschrift, 1988).

¹⁶ E.H.T.M. Nijpels, "Collegevorming in gemeenten," in *Collegevorming, waar praten we over?*, ed. A. Dijk (Den Haag: Vereniging van de Staten- en Raadsleden van de VVD, 1994); J. Remkes, "De collegevorming: Een centraal thema bij de komende gemeenteraadsverkiezingen," in *Collegevorming, waar praten we over?*, ed. A. Dijk (Den Haag: Vereniging van de Staten- en Raadsleden van de VVD, 1994); P. de Jong en B. Snijders, *Collegevorming in Nederland: Een studie naar de politisering van de gemeentepolitiek in Leeuwarden en Enschede* (Groningen: proefschrift, 1988).

dezelfde periode.¹⁷ Tops en Korsten onderzochten hoe collegevormen invloed hadden op de verbetering van de kwaliteit van het bestuur en op de versterking van de machtspositie van de PvdA.¹⁸

Denters merkt ook op dat de aandacht voor collegevorming met name is gericht op de beschrijving en de verklaring van de politieke samenstelling van het college.¹⁹ De aandacht voor andere aspecten van collegevorming, zoals een verklaring waarom voor een bepaalde collegevorming is gekozen, is beduidend kleiner. Bovendien is er weinig onderzoek gedaan naar collegevorming op de lange termijn. Denters stelt dat er buiten het werk van Tops geen systematisch vergelijkend onderzoek is gedaan naar collegevorming.²⁰

Daarmee is het betrekkelijk weinige wat we weten over de collegevorming in gemeenten gebaseerd op de situatie van voor de invoering van de Wet Dualisering gemeentebesturen in 2002. Dat is betreurenswaardig, omdat met de dualisering de verhoudingen in het lokaal bestuur tamelijk ingrijpend zijn gewijzigd.²¹

Dit onderzoek gaat daarom in op collegevorming in de periode van 1946 tot 2014. Door het onderzoek naar collegevorming uit te breiden naar een lange periode, wordt een hiaat in de literatuur over de vorming van colleges na de jaren tachtig opgevuld. De periode van 1946 tot 2002 is opgedeeld in drie perioden, om recht te doen aan de institutionele en politieke veranderingen in elke periode. Bij de overgang naar de jaren zeventig veranderde er op politiek vlak veel, terwijl er rond de eeuwwisseling veel veranderde op institutioneel vlak. Onderzoek naar collegevorming heeft zich voorheen gericht op de politieke samenstelling van een college. Er is niet eerder onderzocht in hoeverre de institutionele en politieke factoren die gedurende deze periode aan verandering onderhevig waren, van invloed zijn geweest op collegevorming.

Er is daarnaast veel onderzoek verricht naar de toepassing van coalitietheorieën op nationaal niveau. Het onderzoek naar de toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau is nog in ontwikkeling. De toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau is voor Nederland

¹⁷ A. Postma, "Samenwerking tussen PvdA en VVD op lokaal niveau," *Christen Democratische Verkenningen* 3, nr. 83 (1983): 152-155; W. Derksen e.a., "Zakelijke samenwerking van PvdA en VVD in het lokaal bestuur," *Socialisme & Democratie* 39, nr. 9 (1982): 424-433.

¹⁸ Pieter Tops en Arno Korsten, *Collegevormen in Nederlandse gemeenten (1970-1982)* (Amsterdam: Uitgeverij Kobra, 1984).

¹⁹ Bas Denters, "Collegevorming in Overijssel," in *Collegevorming in Overijssel*, ed. Joke Grooters (Enschede: Kennisinstituut Stedelijke Samenleving, 2010), 15.

²⁰ Pieter Tops, *Afspiegeling en inspraak: Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)* (Den Haag: VUGA Uitgeverij, 1990).

²¹ Denters, "Collegevorming in Overijssel," 15.

zeer beperkt en gedateerd. Denters, Tops en Steunenberg zijn de enige auteurs die de toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau onderzocht hebben.²² Zij focusten zich met name op collegevorming tot aan de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien zijn de institutionele en politieke factoren die van invloed zijn op de motieven van politieke partijen om deel te nemen aan een college en het proces van collegevorming ingrijpend veranderd. Een onderzoek naar de toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau in Nederland is daarom wetenschappelijk relevant.

In het eerste hoofdstuk wordt het onderzoek naar coalitievorming aan de hand van secundaire literatuur toegelicht. Het onderzoek naar coalitievorming verliep volgens drie fasen. In de eerste fase richtten politicologen zich met name op de ontwikkeling van coalitietheorieën. De klassieke coalitietheorieën gaan er vanuit dat politieke partijen deelnemen aan een coalitie op basis van een zetelmotief of beleidsmotief. Partij streven bij coalitiedeelname naar een maximalisering van zetelopbrengsten of beleidsopbrengsten. Op basis hiervan kan worden voorspeld welk soort coalitie wordt gevormd. Het aanvankelijke enthousiasme over de ontwikkeling van deze theorieën sloeg echter om, toen de theorieën in de tweede fase aan een empirische toets werden onderworpen. De empirische relevantie van de coalitietheorieën bleek gering te zijn. In de derde fase leidde dit tot drie verschillende benaderingen in het onderzoek naar coalitievorming. De mate waarin partijen handelen op basis van een zetelmotief of beleidsmotief hangt af van contextuele factoren. In dezelfde fase kwam ook het onderzoek naar lokale coalitievorming op. In dit onderzoek staat coalitievorming op lokaal niveau centraal. Het hoofdstuk sluit daarom af met een kader voor het onderzoek naar lokale coalitievorming. Met name institutionele en politieke factoren zijn hierop van invloed.

In het tweede hoofdstuk wordt vervolgens op basis van secundaire literatuur uiteengezet hoe de institutionele en politieke factoren in elke periode zijn ontwikkeld. Institutionele factoren zijn de interne en externe kenmerken van lokaal bestuur. Interne kenmerken hebben betrekking op de verhouding tussen de raad en het college. De raad staat formeel aan het hoofd van de gemeente, maar het college heeft informeel meer invloed. De bevoegdheden van de gemeente bestaan uit autonomie en medebewind en zijn verdeeld over de raad, burgemeester en het college van burgemeester en wethouders. Externe kenmerken hebben betrekking op de verhouding van de gemeente ten opzichte van de andere overheidslagen. In Nederland is sprake

²² Bas Denters, "Towards a conditional model of coalition behaviour," *European Journal of Political Research* 13, nr. 3 (September 1985): 295 – 309; Pieter Tops, *Afspiegeling en afspraak: Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)* (Den Haag: VUGA Uitgeverij, 1990); Bernard Steunenberg, "Coalition theories: Empirical evidence for Dutch municipalities," *European Journal of Political Research* 22, nr. 3 (oktober 1992): 245 - 278.

van een hiërarchie van verantwoordelijkheden. Het nationaal belang gaat voor het provinciaal belang en het provinciaal belang gaat voor het lokaal belang. Politieke factoren hebben betrekking op algemene (landelijke) politieke ontwikkelingen. Hierin worden drie factoren onderscheiden, namelijk de mate waarin mensen zich verbonden voelen aan een politieke partij, de deconfessionalisering van de politiek en de mate waarin de lokale politiek is gericht op de nationale politiek. Op basis van deze factoren wordt vervolgens voor elke periode bepaald in hoeverre het zetelmotief of het beleidsmotief leidend was bij de vorming van een college. Hiermee wordt voor elke periode voorspeld welk soort coalitie werd gevormd. Bovendien wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de directe invloed van deze factoren op collegevorming.

In het derde hoofdstuk wordt vervolgens empirisch getoetst of de voorspellingen die in het tweede hoofdstuk voor collegevorming in elke periode zijn gedaan, overeenkomen met de werkelijk gevormde colleges. Hiervoor worden colleges die van 1946 tot 2014 in Utrecht zijn gevormd aan de hand van *pattern matching* onderzocht.²³ Op basis van deze methode wordt onderzocht in hoeverre de werkelijk gevormde colleges in Utrecht overeenkomen met de, eerder in het onderzoek, voorspelde coalities. Per periode worden drie colleges uitgelicht. Er is gekozen voor Utrecht als casus, vanwege de grootte van de gemeente en de verscheidenheid aan politieke partijen. Er is nauwelijks onderzoek verricht naar de lokale politiek in Utrecht en er is nog geen onderzoek uitgevoerd naar collegevorming in Utrecht. Hier is voldoende primair bronnenmateriaal over aanwezig in het Utrechts Archief, dat niet eerder is onderzocht. Op basis van primair bronnenmateriaal, zoals de algemene beschouwingen in de notulen van de gemeenteraad, krantenartikelen en officiële berichtgeving van de gemeente, wordt onderzocht hoe de colleges zijn samengesteld en welke motieven hieraan ten grondslag lagen. Door de werkelijk gevormde colleges te vergelijken met de voorspelde coalities, wordt duidelijk in hoeverre institutionele en politieke factoren van invloed waren op collegevorming in de gemeente Utrecht van 1946 tot 2014.

²³ Matthew Lange, *Comparative historical methods* (Londen: SAGE, 2013), 53.

1. ONDERZOEK NAAR COALITIEVORMING IN ONTWIKKELING

Onderzoek naar de vorming van coalities is één van de centrale onderzoeksgebieden van de politicologie. Coalitievorming behoort tot de kern van het politieke handelen, omdat hierbij voor langere tijd de relatieve invloed van verschillende politieke partijen wordt vastgelegd. In meerpartijensystemen is het daarom niet alleen belangrijk om de verkiezingen te winnen, maar ook belangrijk om in de coalitievorming te zegevieren.²⁴ Coalitievorming gaat over de vraag op welke wijze twee of meer politieke partijen gaan samenwerken om bepaalde doelstellingen te bereiken, die ze afzonderlijk niet kunnen realiseren. Het doel van een coalitie is dat de partijen gezamenlijk meer doelstellingen behalen, dan de partijen afzonderlijk.²⁵ Enerzijds moeten partijen een deel van hun politieke doelstellingen opofferen om een coalitie te vormen, anderzijds stelt coalitiedeelname partijen in staat om hun politieke doelstellingen te realiseren. Bij coalitievorming hangen de motieven van politieke partijen vaak op een ingewikkelde manier samen met de algemene kenmerken van het politieke systeem.²⁶ Coalitievorming is daarom een complex fenomeen voor zowel politieke partijen als politicologen.

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch kader geschetst rondom coalitievorming. Het onderzoek naar coalitievorming verliep volgens drie fasen.²⁷ In de eerste fase richtten politicologen zich met name op de ontwikkeling van coalitietheorieën. Het aanvankelijke enthousiasme over de ontwikkeling van deze theorieën sloeg om, toen zij in de tweede fase aan een empirische toets werden onderworpen. De empirische relevantie van de coalitietheorieën bleek gering te zijn. In de derde fase leidde dit tot drie verschillende benaderingen in het onderzoek naar coalitievorming. Tegelijkertijd kwam ook het onderzoek naar lokale coalitievorming op. In dit onderzoek staat coalitievorming op lokaal niveau centraal. Het hoofdstuk sluit daarom af met een kader voor het onderzoek naar coalitievorming op lokaal niveau.

²⁴ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 9.

²⁵ Peter van Roozendaal, "Coalitietheorie en kabinetsformaties: Een empirische confrontatie van drie nieuwe voorspellingsprincipes met data van kabinetsformaties in vijf West-Europese landen (1945-1988)," *Mens en Maatschappij* 64, nr. 3 (1989): 254.

²⁶ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 9.

²⁷ Eric Browne en Mark Franklin, "Editors' introduction: New directions in coalition research," *Legislative Studies Quarterly* 11, nr. 4 (november 1986): 480.

1.1 Klassieke coalitietheorieën

Om inzicht te krijgen in coalitievorming maakten politicologen in de eerste fase gebruik van inzichten uit de *rational choice theory* en de daarop gebaseerde *game theory*. De *rational choice theory* gaat er van uit dat actoren rationeel handelen. De actoren maken een rationele, logische afweging tussen een aantal keuzemogelijkheden waarbij de maximale bevrediging van hun behoeften centraal staat.²⁸ De *game theory* is gebaseerd op de veronderstelling dat actoren rationeel handelen. Deze theorie onderzoekt welke keuzemogelijkheden een actor heeft en hoe de uiteindelijke keuze wordt beïnvloedt door de keuzes van andere actoren. De *game theory* geeft inzicht in deze rationele afwegingen en welke keuze tot de meest maximale bevrediging van behoeften leidt.²⁹ Met behulp van deze theorieën werd in de jaren zestig en zeventig door vooraanstaande politicologen een aantal coalitietheorieën ontwikkeld.

In de klassieke coalitietheorieën spelen twee soorten motieven een rol. Enerzijds wordt verondersteld dat partijen streven naar de macht die coalitiedeelname hen oplevert. Politieke partijen handelen dan op basis van een zetelmotief.³⁰ Zij streven naar een maximalisering van hun zetelopbrengsten. Hierbij zijn alleen de omvang van de coalitie en de leden van die coalitie van belang. Er wordt anderzijds verondersteld dat partijen streven naar invloed op beleidsvorming die via coalitiedeelname kan worden uitgeoefend. Politieke partijen handelen dan op basis van een beleidsmotief.³¹ Zij streven naar een maximalisering van de beleidsopbrengsten. Hierbij zijn alleen de beleidsposities van de coalitie en de leden van die coalitie van belang. Op basis van deze verschillende coalitiemotieven is een aantal theorieën ontwikkeld waarmee de samenstelling van coalities wordt voorspeld. De eerste theorieën gaan er vanuit dat partijen handelen op basis van zetelmotief; de laatste theorieën gaan er vanuit dat partijen handelen op basis van een beleidsmotief.

John von Neumann en Oskar Morgenstern waren de grondleggers van de coalitietheorie. Zij baseerden hun theorie op de veronderstelling dat als een coalitie eenmaal winnend is, de toevoeging van een nieuwe coalitiepartner de waarde van de coalitie niet laat stijgen.³² De oorspronkelijke coalitiepartners moeten dan de waarde van de coalitie delen met de nieuwkomer, waardoor hun zeteluitbetaling vermindert. Politieke partijen zullen er op basis van het zetelmotief naar streven om niet meer coalitiepartners in een coalitie op te nemen, dan strikt

²⁸ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 12.

²⁹ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 12.

³⁰ Ian Budge en Michael Laver, "Office seeking and policy pursuit in coalition theory," *Legislative Studies Quarterly* 11, nr. 4 (november 1986): 485.

³¹ Budge en Laver, "Office seeking and policy pursuit in coalition theory," 485.

³² John von Neumann en Oskar Morgenstern, *Theory of games and economic behaviour* (New York, 1967), 436.

noodzakelijk is om een meerderheid te behalen. Von Neumann en Morgenstern voorspellen daarom dat *minimal winning coalitions* worden gevormd.³³ Dat zijn winnende coalities die bij het verlies van één coalitiepartner niet meer winnend zijn.

Riker baseerde zijn theorie op die van Von Neumann en Morgenstern. Hij gaat er eveneens van uit dat in een coalitie niet meer coalitiepartners opgenomen worden dan strikt noodzakelijk is om een meerderheid te vormen. Riker gaat in zijn theorievorming echter verder dan Von Neuman en Morgenstern. Hij stelt dat uit de verschillende mogelijkheden van winnende coalities, die coalitie wordt gevormd welke de kleinste omvang qua zetelaantal heeft. Riker voorspelt daarom dat er *minimum size coalitions* (ook *minimum seats coalitions* genoemd) worden gevormd.³⁴ Gamson heeft deze theorie verder onderbouwd door te stellen dat alle coalitiepartners een deel van de waarde van een coalitie opeisen, dat evenredig is aan hun getalsmatige omvang.³⁵ Naarmate de omvang van een coalitie kleiner is, zal aan de afzonderlijke leden meer worden uitbetaald.

Leiserson ontwikkelde een andere variant op de theorie van Von Neumann en Morgenstern, namelijk die van de *minimal number coalition* (ook *minimum parties coalition* genoemd).³⁶ In deze theorie voorspelt Leiserson dat van de mogelijke minimale coalities, de coalitie wordt gekozen die uit het minste aantal politieke partijen is samengesteld. Deze theorie wordt echter niet verklaard op basis van de *rational choice theory of game theory*, maar op basis van een intuïtieve rechtvaardiging. Onderhandelingen zijn namelijk makkelijker te voeren met minder partijen, waardoor er sneller een akkoord wordt bereikt. Bovendien is een coalitie met een minimaal aantal partijen beter bij elkaar te houden.

Leiserson ontwikkelde daarnaast een theorie waarin het beleidsmotief van politieke partijen ook een rol speelt. Hij introduceerde met deze theorie het begrip van *ideological space* (ook ideologische spreiding of beleidsdimensie genoemd).³⁷ Dit is de mate waarin de ideologieën van politieke partijen uiteenlopen. Politieke partijen stellen volgens Leiserson coalities samen die een minimale ideologische spreiding kennen. Dit leidt tot de theorie van *minimal range coalitions*. Er zijn twee varianten op deze theorie. In de eerste variant wordt de *minimal range coalition* opgevat als een vorm van een *minimal winning coalition*. Binnen mogelijke *minimal wining coalitions* wordt die coalitie voorspeld waarin de ideologische

³³ Von Neumann en Morgenstern, *Theory of games and economic behaviour*, 430.

³⁴ William Riker, *The theory of political coalitions* (New Haven, 1962), 32-33.

³⁵ William Gamson, "Coalition formation at presidential nominating conventions," *American Journal of Sociology* 68, nr. 2 (september 1962): 158.

³⁶ Michael Leiserson, *Coalitions in politics: A theoretical and empirical study* (New Haven, 1966), 151.

³⁷ Leiserson. *Coalitions in politics*, 46.

spreiding het kleinst is.³⁸ Partijen die de ideologische spreiding van een coalitie vergroten, maar die niet nodig zijn om een coalitie minimaal winnend te maken, worden in deze theorie buitengesloten. In deze theorie handelen partijen zowel op basis van een zetelmatig en beleidsmatig, maar speelt met name de maximalisering van de zetelopbrengsten een grote rol.

In de tweede variant van de *minimal range coalition* staat juist de maximalisering van de beleidsopbrengsten centraal. Deze theorie gaat er vanuit dat partijen streven naar een maximalisering van de beleidsopbrengsten via een minimalisering van de ideologische spreiding van een coalitie.³⁹ De zetelopbrengsten spelen in deze theorie een ondergeschikte rol. De Swaan ontwikkelde een hieraan verwante theorie, namelijk de *closed minimal range theory*. Deze coalities zijn winnend en gesloten.⁴⁰ Een gesloten coalitie houdt in dat de coalitiepartijen op de beleidsdimensie aan elkaar grenzen. De Swaan is van mening dat een politieke partij een coalitie vormt met die partij of partijen waarmee de minste beleidsmatige verschillen bestaan. Deze theorie wordt echter niet verklaard op basis van de *rational choice theory of game theory*, maar op basis van het *incrementalism*, een besluitvormingstheorie.⁴¹

De Swaan ontwikkelde een alternatieve theorie die wel wordt verklaard op basis van de *game theory*. Hij veronderstelde in de theorie van *minimum policy distance coalitions* dat de beleidsopbrengsten voor een partij maximaal zijn als de afstand tussen zijn beleidspositie en die van de overige partijen in de coalitie zo klein mogelijk is.⁴² Hoe kleiner de ideologische afstand tussen de partijen, hoe hoger de beleidsopbrengsten. De Swaan maakt in deze theorie gebruik van een *pivotal actor*. Deze partij kan bij elke beslissing de doorslag geven, als het absolute verschil tussen het gecombineerde zetelaantal van de partijen aan zijn linkerkant en aan zijn rechterkant op de beleidsdimensie niet groter is dan zijn zetelaantal. De *pivotal actor* prefereert bij meerdere mogelijke coalities die coalitie met het kleinste overschot. Het overschot van een coalitie is het verschil in zetelaantal van de partijen aan de linkerkant en rechterkant van de *pivotal actor*. Hoe kleiner dit overschot is, hoe sterker de invloed van deze partij is.

³⁸ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 16.

³⁹ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 17.

⁴⁰ Abram de Swaan, *Coalition theories and cabinet formations, a study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918* (Amsterdam: Elsevier, 1973), 73.

⁴¹ De Swaan, *Coalition theories and cabinet formations*, 287.

⁴² De Swaan, *Coalition theories and cabinet formations*, 88-90.

Theorie	Streven	Uitgangspunt
<i>Minimal winning coalition</i>	Zetelmotief	Neem in een coalitie niet meer partijen op dan nodig is voor een meerderheid.
<i>Minimum size coalition</i>	Zetelmotief	Minimaliseer de omvang van een coalitie in zetelaantal.
<i>Minimal number coalition</i>	Zetelmotief	Minimaliseer het aantal partijen dat deelneemt aan een coalitie.
<i>Minimal range coalition</i>	Zetel- en beleidsmotief	Minimaliseer de ideologische diversiteit van een coalitie.
<i>Closed minimal range coalitions</i>	Beleidsmotief	Selecteer een coalitie die geen coalitiepartij kan verliezen zonder op te houden gesloten en winnend te zijn.
<i>Minimum policy distance coalition</i>	Beleidsmotief	Minimaliseer de ideologische afstand tussen het beleid van een coalitie en het eigen beleid van een partij.

Tabel 1.1 Klassieke coalitietheorieën

1.2 Empirische toetsing

Coalitietheorieën zijn universele theorieën en niet contextgebonden.⁴³ Zij zijn voor elk politiek coalitievormingsproces ontwikkeld, maar werden vooral toegepast op coalitievorming op nationaal niveau in Europese meerpartijensystemen. Coalitietheorieën gaan er vanuit dat voor alle partijen dezelfde motieven opgaan, namelijk het streven naar een maximalisering van hun zetelopbrengsten en een maximalisering van hun beleidsopbrengsten. Er ligt een aantal impliciete en expliciete veronderstellingen aan klassieke coalitietheorieën ten grondslag. Politieke partijen streven in alle gevallen naar coalitiedeelname, zijn *unitary actors*, alle combinaties van partijen zijn mogelijke coalities en winnende coalities zijn altijd coalities gebaseerd op een meerderheid.⁴⁴ Deze veronderstellingen komen echter niet met de politieke werkelijkheid overeen.

Om de verklarende kracht van de coalitietheorieën te testen, werden zij in de jaren zeventig en tachtig op hun empirische waarde getoetst.⁴⁵ De meeste testresultaten gaven weinig inzicht in politiek coalitiegedrag en werden daarom als teleurstellend ervaren.⁴⁶ Politicologen realiseerden zich dat coalitietheorieën zijn ontwikkeld om tot algemene wetmatigheden te

⁴³ Browne en Franklin, "Editors' introduction," 470.

⁴⁴ Colin Mellors, "Sub-national government: A new arena for the study of coalitions," in *Political parties and coalitions in European local government*, eds. Colin Mellors en Bert Pijenburg (Londen en New York: Routledge, 1989), 3-4.

⁴⁵ De hierboven genoemde klassieke coalitietheorieën werden onder meer getoetst door Eric Browne in *Coalition theories: A logical and empirical critique* (Beverly Hills: Sage, 1973); Michael Taylor en Michael Laver in "Government coalitions in Western Europe," *European Journal of Political Research* 1, nr. 3 (1973): 205-248; Abram de Swaan in *Coalition theories and cabinet formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918* (Amsterdam: Elsevier, 1973); Abram de Swaan en Robert Jan Mokken in "Testing coalition theories: The combined evidence," in *Politics as rational action: Essays in public choice and policy analysis*, eds. L. Lewin en E. Vedung (Springer: Dordrecht, 1980), 199-216.

⁴⁶ Browne en Franklin, "Editors' introduction," 471.

komen. Coalitietheorieën analyseren een politieke werkelijkheid die niet afhankelijk is van contextuele factoren. Coalitievorming is echter sterk gebonden aan contextuele factoren. Juist deze factoren zijn volgens politicologen uit de tweede onderzoeksfase cruciaal om coalitievorming te begrijpen.⁴⁷ Op basis van de verschillen tussen de theoretische voorspellingen en de empirische waarnemingen kunnen contextuele factoren worden aangeduid die van belang zijn voor het onderzoek naar coalitievorming. Op basis hiervan kan het onderzoek naar coalitievorming verder worden ontwikkeld.

1.3 Naar een empirisch relevante coalitietheorie

Eén van de oorzaken van de geringe empirische betekenis van de klassieke coalitietheorieën was dat zij geen rekening hielden met de contextgebondenheid van coalitievorming. In de derde fase trachtten politicologen coalitietheorieën empirisch relevant te maken.⁴⁸ De algemene gedachte was dat klassieke coalitietheorieën te beperkt zijn om coalitievormingsprocessen empirisch te analyseren. In de derde fase werd een aantal wijzigingen en aanvullingen voorgesteld die tot drie verschillende benaderingen in het onderzoek naar coalitievorming leidde.

Politicologen in de eerste benadering stellen dat het belang van de empirische relevantie van coalitietheorieën niet moet worden overschat.⁴⁹ Coalitietheorieën zijn nu eenmaal niet de werkelijkheid zelf, maar modellen van de werkelijkheid. Om tot een empirisch relevante coalitietheorie te komen, moeten de oorspronkelijke begrippen uit de klassieke coalitietheorie opnieuw gedefinieerd worden. De veronderstellingen die aan coalitietheorieën ten grondslag liggen, worden door deze politicologen herzien.

In tegenstelling tot de eerste benadering, stellen politicologen in de tweede benadering dat gezien de complexiteit van coalitievorming, elke theorievorming over coalities tot mislukken gedoemd is.⁵⁰ Zij hebben zich afgekeerd van de klassieke coalitietheorieën en toegelegd op inductief onderzoek naar coalitievorming. Dit doen zij voornamelijk via casestudies. Zij stellen dat voor een empirisch relevante coalitietheorie met meer factoren rekening moet worden gehouden dan tot voorheen gebruikelijk was. Coalitievorming is volgens deze politicologen een constant proces dat wordt beïnvloed door verschillende factoren.

⁴⁷ Michael Laver, "Between theoretical elegance and political reality: Deductive models and cabinet coalitions in Europe," in *Coalitional behaviour in theory and practice: An inductive model for Western Europe*, ed. Geoffrey Pridham (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), 44; Mellors, "Sub-national government: A new arena for the study of coalitions," 5.

⁴⁸ Browne en Franklin, "Editor's introduction," 471.

⁴⁹ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 25.

⁵⁰ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 28.

Politicologen van de derde benadering hielden vast aan een aantal uitgangspunten van de klassieke coalitietheorieën, maar probeerden deze toe te passen in de politieke praktijk van coalitievorming.⁵¹ De zetelmotieven en beleidsmotieven van partijen zijn in de politieke werkelijkheid niet strikt van elkaar gescheiden. De mate waarin deze motieven het streven van partijen naar coalitiedeelname beïnvloeden, hangt ook samen met andere factoren. In de klassieke coalitietheorieën worden zetelmotieven en beleidsmotieven alleen in positieve termen gedefinieerd. Bij coalitievorming staan bepaalde opbrengsten op het spel. Politieke partijen vergroten deze opbrengsten zoveel mogelijk. Zetelmotieven en beleidsmotieven kunnen echter ook in negatieve termen worden gedefinieerd. Er zijn bepaalde kosten aan coalitievorming verbonden. Politieke partijen vermijden deze kosten zoveel mogelijk. Contextuele factoren bepalen of er sprake is van opbrengsten dan wel kosten. Dit onderzoek sluit op deze benadering aan. In dit onderzoek wordt vastgehouden aan de klassieke coalitietheorieën, maar wordt de context waarin coalitievorming plaatsvindt meegewogen.

1.4 Coalitievorming op lokaal niveau

Tegelijkertijd werd onderzoek naar coalitievorming uitgebreid naar coalities op lokaal niveau. Onderzoek naar coalitievorming op lokaal niveau biedt politicologen een nieuw, onontgonnen onderzoeksgebied.⁵² Op nationaal niveau wordt er om de vier jaar slechts één coalitie gevormd, terwijl er op lokaal niveau om de vier jaar honderden coalities worden gevormd. Dit maakt het mogelijk om veel meer casussen te onderzoeken. Het is bovendien makkelijker om de vorming van coalities op lokaal niveau met elkaar te vergelijken, omdat het tijdsframe en de institutionele setting gelijk zijn.⁵³

Politicologen hebben in de tweede fase in het onderzoek naar coalitievorming geconcludeerd dat de uitkomsten van coalitievorming niet of nauwelijks overeenkomen met de voorspellingen die voortkomen uit klassieke coalitietheorieën. De vorming van coalities op lokaal niveau moet daarom op een andere manier verklaard worden. Institutionele en politieke factoren zijn met name van belang voor het onderzoek naar coalitievorming op lokaal niveau.⁵⁴ Dit wordt ook in andere onderzoeken naar coalitievorming op lokaal niveau als uitgangspunt gehanteerd. In een onderzoek naar coalitievorming op lokaal niveau in Duitsland wordt

⁵¹ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 35.

⁵² Michael Laver, "Theories of coalition formation and local government coalitions," in *Political parties and coalitions in European local government*, eds. Colin Mellors en Bert Pijnenburg (Londen en New York: Routledge, 1989), 17.

⁵³ Marc Debus en Martin Gross, "Coalition formation at the local level: Institutional constraints, party policy conflict, and office-seeking political parties," *Party Politics* 22, nr. 6 (2016): 835.

⁵⁴ Mellors, "Sub-national government: A new arena for the study of coalitions," 9.

eveneens rekening gehouden met de lokale, institutionele setting en de politieke verhoudingen op nationaal niveau.⁵⁵ In een eerder onderzoek naar coalitievorming lokaal in Nederland stonden politieke factoren ook centraal, namelijk de politieke verhoudingen op lokaal niveau en de mate waarin de lokale politiek wordt beïnvloedt door de nationale politiek.⁵⁶

Sven Groennings was echter de eerste politicoloog die de complexiteit van coalitievorming erkende en de contextuele factoren van invloed op coalitievorming in een model vatte. Het model van Groennings is van belang voor het onderzoek naar coalitievorming om twee redenen.⁵⁷ Ten eerste, omdat hij coalities ziet als de uitkomst van een besluitvormingsproces. Ten tweede, omdat Groennings met zijn model coalitievorming probeert te relateren aan de complexe omgeving waarin het plaatsvindt. Hij stapt daarmee af van de klassieke benadering van coalitietheorieën. Groennings vindt het een zwakte dat geen enkele theorie ingaat op de complexe variatie aan contextuele factoren die ertoe kunnen leiden dat een partij wel of niet deelneemt aan een coalitie.⁵⁸ Hij ontwikkelde daarom een model van vier factoren die van invloed zijn op coalitievorming, namelijk: *situation*, *compatibility*, *motivation* en *interaction*. De eerste categorie is gericht op de kansen die een situatie biedt, de tweede op het onderscheiden van mogelijke coalitiepartners, de derde op de redenen van een partij om wel of niet aan een coalitie deel te nemen en de vierde op de strategie die een partij inzet bij de onderhandelingen.⁵⁹

Geoffrey Pridham bouwde voort op het inductieve model van Groennings. Pridham ontwikkelde eveneens een multidimensionaal model waarmee coalitievorming bestudeerd kan worden. De factoren in dit model zijn echter uitgebreider dan in het model van Groennings. Pridham onderscheidt zeven verschillende invloeden op coalitievorming. Dit zijn *historical*, *institutional*, *motivational*, *horizontal/vertical*, *internal party*, *socio-political* en *environmental/external* invloeden.⁶⁰ Pridham gaat in zijn model uit van coalitievorming op nationaal niveau, maar zijn model is ook toepasbaar op coalitievorming op lokaal niveau.⁶¹ De verschillende invloeden op coalitievorming zijn in de praktijk niet los van elkaar te zien, maar

⁵⁵ Debus en Gross, "Coalition formation at the local level," 835.

⁵⁶ Bas Denters, "Towards a conditional model of coalition behaviour," *European Journal of Political Research* 13, nr. 3 (1985): 296.

⁵⁷ Mellors, "Sub-national government: A new arena for the study of coalitions," 9.

⁵⁸ Sven Groennings, "Notes towards theories of coalition behavior in multiparty systems: Formation and maintenance," in *The study of coalition behavior: Theoretical perspectives and cases from four continents*, eds. Sven Groennings, E.W. Kelly, Michael Leiserson (Holt, Rinehart and Winston, 1970), 447.

⁵⁹ Groennings, "Notes towards theories of coalition behavior in multiparty systems," 449.

⁶⁰ Geoffrey Pridham, "An inductive theoretical framework for coalitional behaviour: Political parties in multi-dimensional perspective in Western Europe," in *Coalitional behaviour in theory and practice: An inductive model for Western Europe*, ed. Geoffrey Pridham (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), 4.

⁶¹ Mellors, "Sub-national government: A new arena for the study of coalitions," 6.

het is onmogelijk om deze in een omvattende theorie te verwerken. Pridham erkent met zijn model de contextgebondenheid van coalitievorming en biedt een structuur voor het onderzoek naar coalitievorming.⁶² Zijn model heeft geen voorspellend karakter zoals klassieke coalitietheorieën, maar biedt een kader om de contextuele factoren die van invloed zijn op coalitievorming te herkennen. Klassieke coalitietheorieën zijn daarom nog steeds belangrijk bij het onderzoek naar coalitievorming. Door bepaalde contextuele factoren te onderzoeken, kan worden bepaald of partijen meer waarde hechten aan het zetelmotief of aan het beleidsmotief. Op basis hiervan kan worden bepaald welke coalitietheorie de vorming van een coalitie het best kan voorspellen.

Wim Kuiper en Pieter Tops waren de eersten die het onderzoek naar coalitievorming op lokaal niveau in Nederland op deze manier inrichtten. Zij hebben het model van Pridham reeds geoperationaliseerd. Kuiper en Tops stellen dat de vorming van coalities op lokaal niveau het best verklaard kan worden aan de hand van enkele contextuele factoren. Het multidimensionale model van Pridham is hiervoor een goede leidraad en schenkt volgens Kuiper en Tops speciale aandacht aan institutionele en politieke factoren.⁶³ Het zijn met name deze contextuele factoren die van invloed zijn op coalitievorming op lokaal niveau in Nederland.

Kuiper en Tops maken hierbij onderscheid tussen interne en externe institutionele factoren. De interne institutionele kenmerken van het lokaal bestuur worden in Nederland bepaald door de Gemeentewet.⁶⁴ Hierin zijn de samenstelling en de taken van het college van burgemeester en wethouders vastgelegd. De invloed van het college ten opzichte van de raad is eveneens in grote mate bepaald in de Gemeentewet. Interne institutionele factoren, die de verhouding tussen het college van burgemeester en wethouders en de raad bepalen, zijn met name van belang voor het zetelmotief van partijen. Een partij zal plaatsnemen in een college als dat meer invloed heeft dan de raad. De zetelopbrengst is dan groot. Heeft een college minder invloed dan de raad, dan zal een partij niet plaatsnemen in een college. De zetelopbrengst is dan klein.

De externe institutionele factoren zijn gericht op de plaats van de gemeente in het Nederlandse staatsbestel.⁶⁵ Hieruit moet duidelijk worden welke invloed de gemeente heeft ten opzichte van andere overheidslagen. Gemeenten bevinden zich in het Nederlandse staatsbestel

⁶² Pridham, "An inductive theoretical framework for coalitional behaviour," 2.

⁶³ Wim Kuiper en Pieter Tops, "Local coalition formation in the Netherlands," in *Political parties and coalitions in European local government*, eds. Colin Mellors en Bert Pijnenburg (Londen en New York: Routledge, 1989), 220.

⁶⁴ Kuiper en Tops, "Local coalition formation in the Netherlands," 221.

⁶⁵ Kuiper en Tops, "Local coalition formation in the Netherlands," 223.

onder de nationale en provinciale overheid. Beide overheidslagen bepalen de invloed van de gemeenten. Bij het uitoefenen van het lokaal bestuur zijn gemeenten gebonden aan nationale wetten en provinciale regelingen. Externe institutionele factoren, die de verhouding tussen de gemeente en de overige overheidslagen bepalen, zijn met name van belang voor het beleidsmotief van partijen. Een partij zal plaatsnemen in een college als de beleidsvrijheid van de gemeente ten opzichte van de andere overheidslagen groot is. De beleidsopbrengst is dan groot. Is de beleidsvrijheid van de gemeente ten opzichte van de andere overheidslagen klein, dan zal een partij niet plaatsnemen in een college. De beleidsopbrengst is dan klein.

Naast institutionele factoren, is ook het politieke klimaat van belang voor het onderzoek naar coalitievorming op lokaal niveau. In Nederland zijn daarin drie factoren te onderscheiden, namelijk de mate waarin mensen zich verbonden voelen aan een politieke partij, de deconfessionalisering van de politiek en de mate waarin de lokale politiek is gericht op de nationale politiek.⁶⁶ Politieke factoren zijn met name van belang voor het beleidsmotief van partijen. Een partij zal plaatsnemen in een college als er een instabiel politiek klimaat is. In een instabiel politiek klimaat streven partijen naar politisering, omdat de politieke verhoudingen niet vast liggen. Door in een college deel te nemen, kan een partij haar ideologische identiteit vergroten. De beleidsopbrengst is dan van groot belang. Bij een stabiel politiek klimaat is er geen noodzaak tot politisering, omdat de politieke verhoudingen grotendeels vast liggen. Een partij zal niet plaatsnemen in een college. De beleidsopbrengst is dan minder van belang.

De klassieke coalitietheorieën gaan er dus vanuit dat politieke partijen deelnemen aan een coalitie op basis van het zetelmotief of beleidsmotief. Bij de vorming van een coalitie op basis van het zetelmotief worden minimaal winnende coalities gevormd, zoals een *minimal winning coalition*, *minimum size coalition* of *minimal number coalition*. Bij de vorming van een coalitie op basis van het beleidsmotief worden coalities met een minimale ideologische spreiding gevormd, zoals een *closed minimal range coalition* of *minimum policy distance coalition*. Een *minimal range coalition* wordt gevormd op basis van beide motieven. Uit onderzoek kwam naar voren dat klassieke coalitietheorieën onvoldoende empirische waarde hebben om de vorming van coalities te voorspellen. Of partijen handelen vanuit het zetelmotief of beleidsmotief, wordt bepaald door contextuele factoren. Met name institutionele en politieke factoren zijn van belang voor coalitievorming op lokaal niveau. In het volgende hoofdstuk wordt daarom uiteengezet hoe institutionele en politieke factoren zijn ontwikkeld in Nederland in de perioden van 1946 tot 1970, 1970 tot 2002 en 2002 tot 2014. Interne institutionele factoren

⁶⁶ Kuiper en Tops, "Local coalition formation in the Netherlands," 225-227.

zijn van invloed op het zetelmotief van politieke partijen, terwijl externe institutionele en politieke factoren van invloed zijn op het beleidsmotief van partijen. Op basis van de factoren wordt bepaald in hoeverre het zetelmotief of het beleidsmotief leidend was bij de vorming van coalities in deze perioden. Hierdoor wordt gericht voorspeld of er in een periode voornamelijk minimaal winnende coalities of met name coalities met een minimale ideologische spreiding werden gevormd.

2. INSTITUTIONELE EN POLITIEKE FACTOREN

Om te beoordelen wat er bij collegevorming voor politieke partijen op het spel staat, is het belangrijk om de institutionele en politieke factoren die hierop van invloed zijn te analyseren. Interne institutionele factoren bepalen de verhouding tussen de raad en het college. Heeft het college meer invloed dan de raad, dan speelt met name het zetelmotief een rol bij collegevorming en worden minimaal winnende coalities gevormd. Externe institutionele factoren bepalen de verhouding tussen de gemeente en de andere overheidslagen. Heeft de gemeente relatief veel beleidsvrijheid ten opzichte van de andere overheidslagen, dan speelt met name het beleidsmotief een rol bij de vorming van een college en worden coalities met een minimale ideologische spreiding gevormd. Politieke factoren, zoals de mate waarin mensen zich verbonden voelen aan een politieke partij, de deconfessionalisering van de politiek en de mate waarin de lokale politiek is gericht op de nationale politiek, bepalen het politieke klimaat. Is er een instabiel politiek klimaat waarin partijen streven naar politisering, dan speelt het beleidsmotief een rol bij collegevorming en worden coalities met een minimale ideologische spreiding gevormd.

Door voor elke periode aan de hand van secundaire literatuur uiteen te zetten hoe de institutionele en politieke factoren zijn ontwikkeld, kan worden bepaald welk motief er in elke periode van invloed was op collegevorming en op basis daarvan worden voorspeld welke coalities werden gevormd. In dit hoofdstuk wordt daarom de ontwikkeling van de institutionele en politieke factoren geschetst in de perioden van 1946 tot 1970, 1970 tot 2002 en 2002 tot 2014 en voorspeld of er in deze perioden minimaal winnende coalities, coalities met een minimale ideologische spreiding of (geen van) beide soorten coalities gevormd werden.

2.1 Consensus (1946-1970)

Na de oorlog keerden de verzuilde verhoudingen terug in de samenleving. Er brak in Nederland een periode van wederopbouw aan. Tegelijkertijd nam de uitbouw van de verzorgingsstaat een enorme vlucht. De wederopbouw en de uitbouw van de verzorgingsstaat vereisten een centraal geleide aanpak. Door de pacificatiepolitiek kon een brede en sterke maatschappelijke consensus worden bereikt over de uitbreiding van overheidstaken. Door de industrialisatie nam de welvaart snel toe en stegen de overheidsuitgaven.⁶⁷

⁶⁷ Bas Denters en Victor Veldheer, "Gemeentelijke taken: Historie en actualiteit," in *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*, eds. Arno Korsten en Pieter Tops (3^e editie Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998), 71.

2.1.1 Institutionele factoren

Het gemeentebestuur kende in deze periode een monistisch stelsel met dualistische kenmerken. In het monistisch stelsel was het college ondergeschikt aan de raad. De wethouders werden door de raad benoemd. De raad had tevens de bevoegdheid om wethouders te ontslaan. Naast hun wethouderschap bleven wethouders raadslid.⁶⁸ Dit was één van de meest essentiële kenmerken van het monistisch stelsel, zoals dat in 1851 in de Gemeentewet was vastgelegd. Eén van de dualistische kenmerken in het monistisch stelsel was de benoeming van de burgemeester. De burgemeester werd niet door de raad, maar na aanbeveling van de raad en op voordracht van de minister benoemd door de Kroon.⁶⁹

De verhouding tussen de raad en het college werd verder bepaald door de taakverdeling tussen de gemeente en de andere overheidslagen. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat zoals Nederland is onderscheid gemaakt tussen autonomie en medebewind. De gemeentelijke autonomie is gericht op de behartiging van lokale belangen. Het gemeentebestuur heeft de vrijheid om door het stellen van algemene regels en het verrichten van bestuurshandelingen zijn eigen huishouding te regelen.⁷⁰ Met betrekking tot de gemeentelijke autonomie was de verhouding tussen de raad en het college strikt monistisch van aard.⁷¹ De bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden waren toegekend aan de raad. Het college ontleende hieraan ondergeschikte en afgeleide bevoegdheden, zoals het uitvoeren van door de raad gedelegeerde bevoegdheden en het voorbereiden en uitvoeren van raadsbesluiten.

De toekenning van medebewind is gericht op de uitvoering van hoger beleid door gemeenten. De medebewindsbevoegdheden en medebewindstaken zijn verdeeld over de drie bestuursorganen van de gemeente. Bevoegdheden tot het maken van verordeningen en het vaststellen van plannen zijn doorgaans in handen van de raad, taken en bevoegdheden in relatie tot de openbare orde berusten bij de burgemeester en andere medebewindsbevoegdheden en -taken berusten bij het college.⁷² Met betrekking tot het medebewind was er al sprake van een dualistisch verband tussen de raad en het college. Het college had namelijk uitdrukkelijk eigen medebewindsbevoegdheden.⁷³ Het college moest zich echter wel voor haar autonome en

⁶⁸ Douwe Jan Elzinga, "Monisme en dualisme: Een sterke raad, een sterk college, een sterk apparaat," in *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*, eds. Arno Korsten en Pieter Tops (3^e editie Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998), 382.

⁶⁹ Elzinga, "Monisme en dualisme," 383.

⁷⁰ Theodorus Toonen, "De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat," in *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*, eds. Arno Korsten en Pieter Tops (3^e editie Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998), 38.

⁷¹ Elzinga, "Monisme en dualisme," 383.

⁷² Willem Konijnenbelt, "Rechtsregels voor het gemeentebestuur," in *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*, eds. Arno Korsten en Pieter Tops (3^e editie Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998), 57.

⁷³ Elzinga, "Monisme en dualisme," 383.

medebewindstaken verantwoordend aan de raad. Hiermee werd het dualistisch verband tussen de raad en het college met betrekking tot medebewind in theorie afgezwakt. In praktijk maakte de raad echter weinig tot geen gebruik van deze instrumenten om het college te controleren.⁷⁴

Hoewel de invloed van het college ten opzichte van de raad toenam, nam de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur af. Door veranderende opvattingen over de rol van de overheid en onevenredige beleidsverschillen tussen gemeenten werden steeds meer overheidstaken vanaf de jaren dertig van de twintigste eeuw gecentraliseerd.⁷⁵ De gemeente stond sinds de eeuwwisseling aan de wieg van de verzorgingsstaat. Rond de jaren dertig kreeg de verzorgingsstaat echter steeds meer een nationaal karakter. De verantwoordelijkheid voor het beleid lag sindsdien bij de nationale overheid, maar gemeenten bleven op grond van medebewind verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Na de Tweede Wereldoorlog werd deze centralisatie voortgezet.⁷⁶ De verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van nationaal beleid nam daardoor sterk toe. Gemeenten waren voor de centralisatie op basis van gemeentelijke autonomie verantwoordelijk geweest voor deze taken. Door de centralisatie keerden deze terug als medebewindstaken. Het college kreeg daardoor een steeds grotere rol ten koste van de raad. Met de overgang van autonome taken naar medebewindstaken nam de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur echter af.⁷⁷ De nationale overheid ontwikkelde het beleid en verstreekte hiervoor de financiële middelen. De rol van gemeenten bleef vaak beperkt tot de uitvoering van beleid. In enkele gevallen waren zij (mede)verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid.

2.1.2 Politieke factoren

Na de bevrijding klonk het gevoel van nationale eensgezindheid door in de roep om politieke vernieuwing en een doorbraak van de verzuilde verhoudingen.⁷⁸ Een overgroot deel van de bevolking voegde zich echter weer in de vooroorlogse katholieke, protestants-christelijke, sociale en liberale zuilen. Het doorbraakstreven leidde wel tot de vorming van de Partij van de Arbeid (PvdA).⁷⁹ Tegelijkertijd werden ook de Katholieke Volkspartij (KVP) en de Volkspartij

⁷⁴ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000), 106.

⁷⁵ Wim Derksen en Linze Schaap, *Lokaal bestuur* (Den Haag: Overheidsmanagement, 2007), 101.

⁷⁶ Derksen en Schaap, *Lokaal bestuur*, 101.

⁷⁷ Denters en Veldheer, "Gemeentelijke taken," 73.

⁷⁸ Hans Blom, "Nederland sinds 1830," in *Geschiedenis van de Nederlanden*, eds. J.C.H. Blom en E. Lamberts (Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2014), 427.

⁷⁹ Marcel Boogers, Ron de Jong en Gerrit Voerman, "Politieke partijen: Van zakelijk notabelenbestuur naar politieke profilering," in *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, eds. Hans Vollaard, e.a. (Amsterdam: Boom, 2018), 161.

voor Vrijheid en Democratie (VVD) gevormd. De protestants-christelijke partijen ARP, CHU en SGP en de CPN keerden onder hun eigen naam terug.⁸⁰

De Nederlandse politiek bleef, ondanks het doorbraakstreven, gekenmerkt door een sterke verzuildheid, overkoepelende samenwerking tussen de leiders van de zuilen, een grote mate van politieke passiviteit van de bevolking en een hoge graad van politieke stabiliteit.⁸¹ De basis voor de zogenoemde pacificatiepolitiek werd gelegd bij de Pacificatie van 1917. In dat jaar werden ingrijpende wijzingen in de Grondwet inzake het onderwijs en het kiesrecht aangenomen.⁸² Conservatieve en progressieve stromingen in de politiek verschilden sterk van mening over deze gevoelige onderwerpen. De politieke spanningen liepen hierbij zo hoog op, dat de stabiliteit van het politieke stelsel in het geding was. De compromis die bij de Pacificatie van 1917 werd bereikt, legde echter de basis voor een halve eeuw stabiele politiek.

Lijphart stelt dat het spel van de pacificatiepolitiek verliep volgens zeven politieke spelregels.⁸³ Dit waren zakelijke politiek, pragmatische verdraagzaamheid, topconferenties, evenredigheid, depolitisering, geheimhouding en ‘de regering regeert’. De belangrijkste spelregel van de pacificatiepolitiek was dat de politiek niet als een spel, maar als een ernstige zaak moest worden beschouwd. Deze zakelijke houding lag aan de andere politieke spelregels ten grondslag. De evenredigheidsregel was daarna één van de eenvoudigste, maar tegelijkertijd één van de belangrijkste politieke spelregels. De evenredigheidsregel was een nuttige methode om politieke geschillen te neutraliseren, maar de regel kon alleen worden gebruikt als er daadwerkelijk iets te verdelen was. Een andere politieke spelregel om politieke geschillen te neutraliseren was om deze te depolitiseren. Politieke zaken werden niet voorgesteld als politieke kwesties die aanleiding konden geven tot onenigheid tussen de zuilen, maar als kwesties die volgens objectieve economische, rekenkundige of juridische principes konden worden opgelost. Een andere politieke spelregel was geheimhouding. De pacificatiepolitiek vroeg een hoge mate van plooibaarheid van de politieke elite om tot compromissen te kunnen komen. Politieke elites moesten daarom vrijelijk met elkaar kunnen onderhandelen zonder voortdurend door de bevolking op hun vingers te worden gekeken.

Doordat politieke meningsverschillen niet in het openbaar werden uitgevochten, was de Nederlandse politiek tam en saai.⁸⁴ Niet omdat er geen spanningen waren, maar omdat deze

⁸⁰ Boogers, De Jong en Voerman, “Politieke partijen,” 162.

⁸¹ Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (8^e editie Haarlem: Becht, 2008), 11.

⁸² Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlands politiek*, 81.

⁸³ Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlands politiek*, 116.

⁸⁴ Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlands politiek*, 130.

door de pacificatiepolitiek zorgvuldig in toom werden gehouden. De bevolking had daarom zeer weinig belangstelling voor politiek. Door de sterk verzuilde verhoudingen lag de verkiezingsuitslag bovendien nagenoeg vast.⁸⁵ De KVP en PvdA domineerden het politieke speelveld, gevolgd door de protestants-christelijke partijen. De VVD kwam op, terwijl de CPN en later ook de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP) een klein aandeel in het politieke speelveld behielden. Geen van de zuilen nam derhalve een meerderheidspositie in en de partijen waren daarom genoodzaakt om samen te werken. Nederland werd tot 1958 geregeerd door rooms-rode coalities.⁸⁶ In dat jaar nam de VVD de plek van de PvdA over. Deze coalitie zou tot de jaren zeventig, met een korte onderbreking in het midden van de jaren zestig, stand houden. In de coalities namen vaak ook enkele protestants-christelijke partijen deel.

Hoewel er sprake was van een stabiel politiek klimaat, tekenden zich rond de jaren zestig al de eerste kenmerken van de naderende ontzuiling af. Er ontstonden protestpartijen die zich niet profileerden langs verzuilde verhoudingen. De beginnende ontzuiling leidde ertoe dat kiezers voor wie de overstap naar een andere verzuilde partij te groot was, op een nieuwe partij als de Boerenpartij stemden.⁸⁷ De Boerenpartij was opgericht als een protestpartij van boeren, maar verwierf onder kiezers in de grote steden ook veel aanhang. Een andere nieuwe partij die zich sterk afzette tegen de verzuilde verhoudingen was Democraten 66 (D66). De partij streefde naar een radicale democratisering van de samenleving. Rond dezelfde tijd werd ook de Politieke Partij Radikalen (PPR) opgericht door progressieve politici van de KVP en ARP.⁸⁸

2.1.3 Invloed op collegevorming

In het proces van collegevorming was sprake van een aantal informele spelregels. De grootste partij, in zetelaantal en stemmenaantal, nam doorgaans het initiatief tot de onderhandelingen. Deze partij leverde eveneens de voorzitter voor de onderhandelingsbijekomsten. In principe werden voor de eerste onderhandelingsbijekomst alle partijen en niet alleen de grootste of meest verwante partijen uitgenodigd. In deze bijeenkomsten werd de politieke samenstelling van het college en de zetelverhouding besproken. Hierna kwam de personele samenstelling van het college aan bod.⁸⁹ De onderhandelingsbijekomsten vonden plaats achter gesloten deuren en waren dus niet openbaar.

⁸⁵ Boogers, De Jong en Voerman, "Politieke partijen," 162.

⁸⁶ Herman de Liagre Böhl, "Consensus en polarisatie: De kwaliteit van de democratie, 1945-2000, in *Land van kleine gebaren: Een politieke geschiedenis van Nederland, 1780-2012*, eds. Remieg Aerts e.a. (Amsterdam: Boom, 2013), 287.

⁸⁷ Boogers, De Jong en Voerman, "Politieke partijen," 163.

⁸⁸ Boogers, De Jong en Voerman, "Politieke partijen," 164.

⁸⁹ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 155.

In deze periode wilde een partij niet plaatsnemen in een college, omdat het college vanwege het monistisch stelsel minder invloed had dan de raad. Het zetelmotief speelde daarom bij de vorming van een college nauwelijks een rol. De voorspelling is dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities werden gevormd. Colleges werden gevormd op basis van het evenredigheidsprincipe. Bij collegevorming stond het uitgangspunt centraal dat alle belangrijke partijen in het college vertegenwoordigd moesten worden. Met het streven naar een brede samenstelling van het college erkenden partijen dat het college een afspiegeling diende te zijn van de raad. Zo werd het meest recht gedaan aan de monistische verhouding tussen de raad en het college.⁹⁰

De gemeente had in deze periode bovendien weinig beleidsvrijheid ten opzichte van de andere overheidslagen. Het beleidsmotief speelde daarom geen rol bij de vorming van een college. Dit werd versterkt door de pacificatiepolitiek. Bij een stabiel politiek klimaat is er geen noodzaak tot politisering, omdat de politieke verhoudingen grotendeels vast liggen. Doordat het beleidsmotief geen rol speelde, is de voorspelling dat er in deze periode colleges werden gevormd met een maximale ideologische spreiding. Niet op grond van inhoudelijke overeenstemming tussen de partijen, maar op grond van neutrale rekenkunde werd vastgesteld hoe de wethoudersposten over de partijen werden verdeeld.⁹¹ De vorming van afspiegelingscolleges was derhalve de norm.

2.2 Polarisatie (1970 – 2002)

Na een periode van wederopbouw en pacificatiepolitiek, brak in deze periode een nieuwe fase aan. Nederland ontzuilde, seculariseerde en individualiseerde.⁹² Met het wegvallen van de zekerheid die de zuilen boden in combinatie met een aanhoudende economische neergang, verwachtten burgers dat de overheid de taken van de zuilen zou overnemen.

2.2.1 Institutionele factoren

In de jaren zeventig groeide het besef dat de toenemende centralisatie een probleem voor de overheidsorganisatie vormde, maar pas in de jaren tachtig was sprake van een omslag.⁹³ Ter gevolg van een langdurige economische recessie en een sterk gestegen werkloosheid werd de verzorgingsstaat herzien. Door middel van ingrijpende bezuinigingsrondes en een

⁹⁰ Derksen en Schaap, *Lokaal bestuur*, 60-64.

⁹¹ Anne Frederik Leemans, *Eenheid in het bestuur der grote stad* (Den Haag: VUGA Uitgeverij: 1967), 118.

⁹² Blom, "Nederland sinds 1830," 438.

⁹³ Denters en Veldheer, "Gemeentelijke taken," 73.

decentralisatie van overheidstaken naar lagere overheden wilde de nationale overheid de omvang van de collectieve uitgaven verminderen en de overheidsorganisatie herstructureren. Ditmaal werden overheidstaken van de nationale overheid overgeheveld naar gemeenten.⁹⁴ De centralisatietendens boog om naar een streven naar een decentralisatie van overheidstaken.

Dit hield echter niet in dat de taken die gemeenten eerst in medebewind hadden uitgevoerd, werden omgezet naar autonome taken. Gemeenten voerden gedecentraliseerde taken ook uit op grond van medebewind. De hoeveelheid taken die de gemeenten in medebewind uitvoerde, nam als gevolg van de decentralisatie van overheidstaken sterk toe. Tegelijkertijd nam het aantal autonome taken van de gemeenten af. De decentralisatie van overheidstaken had haar weerslag op de rolverdeling tussen de raad en het college. Door de toename van medebewindstaken was de raad niet langer het belangrijkste orgaan van het gemeentebestuur, maar het college.⁹⁵

Tegelijkertijd nam de beleidsvrijheid van gemeenten, en daarmee de invloed van het college, toe. De nationale overheid was nu wel bereid om beleidsverschillen tussen gemeenten te accepteren. Gemeenten kregen de ruimte om beleid gericht op de lokale omstandigheden te voeren. Steeds vaker waren zij (mede)verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid. Dit moest leiden tot een effectiever beleid dan het beleid dat voorheen door de nationale overheid was ontwikkeld.⁹⁶ De financiële middelen hiervoor waren echter beperkt. De ingrijpende bezuinigingsrondes bereikten door de decentralisatie ook gemeenten.

De toenemende beleidsvrijheid leidde bovendien tot steeds grotere verschillen tussen de omvang van gemeenten en de toename van taken. Daardoor was sterk sturende wetgeving niet langer gewenst. In kleinere gemeenten wilde de raad zich focussen op de details van het beleid, terwijl de raad zich in grote gemeenten wilde richten op de hoofdlijnen van het beleid. De Gemeentewet moest daar ruimte voor bieden.⁹⁷ In 1994 werd de Gemeentewet herzien. De nieuwe Gemeentewet bood enerzijds meer mogelijkheden om de autonome taken van de raad te delegeren aan het college en anderzijds de mogelijkheid voor de raad om algemene regels te stellen aan de uitvoering van medebewindstaken door het college.⁹⁸ Met betrekking tot de uitvoering van medebewindstaken was sprake van een dualistisch verband tussen de raad en het college. Door het stellen van algemene regels kon de raad meer controle uitoefenen op het

⁹⁴ Derksen en Schaap, *Lokaal bestuur*, 102.

⁹⁵ Arno Korsten, *Lokaal bestuur in verandering: Vijf decennia belicht* (Heerlen: Open Universiteit Nederland, 2009), 21.

⁹⁶ Denters en Veldheer, "Gemeentelijke taken," 74.

⁹⁷ Elzinga, "Monisme en dualisme," 387.

⁹⁸ Elzinga, "Monisme en dualisme," 388.

college. In feite werd in de nieuwe Gemeentewet het algemeen bestuur toegekend aan de raad en het dagelijks bestuur toegekend aan het college. Ondanks discussie over de handhaving van het onderscheid tussen autonomie en medebewind en de houdbaarheid van het monistisch stelsel, bleven de grondslagen van het gemeenterecht ongewijzigd.⁹⁹

2.2.2 Politieke factoren

De ontzuiling van de samenleving zette onverminderd door. Een groot deel van de bevolking verloor het vanzelfsprekende gevoel tot een zuil te behoren. Kerken kregen te maken met een voortgaande ontkerkelijkking. Mensen die de kerk verlieten, waren minder gebonden aan zuilen en de mensen die wel verbonden bleven aan een kerk, werden ook vrijer in het maken van maatschappelijke en politieke keuzes.¹⁰⁰ Dit ging gepaard met de roep om de vernieuwing van de democratie.

Partijen werden hierdoor gedwongen zich opnieuw te positioneren. De PvdA koos voor een strategie van politisering en polarisatie van de sociaaleconomische tegenstelling tussen linkse en rechtse partijen.¹⁰¹ De politiek draaide in tegenstelling tot de vorige periode niet langer om consensus tussen partijen, maar om polarisatie. Door kiezers heldere politieke keuzes voor te leggen, zouden zij afstand nemen van de verzuilde partij waar zij tot dan toe op gestemd hadden. De PvdA wilde niet samen met de KVP deelnemen aan een coalitie en werkte daarentegen nauw samen met andere progressieve partijen.¹⁰² Hoewel andere landelijke partijen voor een minder scherpe politieke profilering kozen, betekende het wel dat nationale partijpolitieke tegenstellingen meer gingen domineren in de lokale politiek.¹⁰³ Gaandeweg werden de ideologische verschillen tussen kiezers en partijen echter kleiner. Door een toenemende consensus tussen kiezers over de rol van de overheid in sociaaleconomische kwesties in de jaren tachtig, verdween het effect van ideologie op het stemgedrag.¹⁰⁴ In de jaren negentig nam ook de consensus over ethische kwesties toe.

De toenemende ontzuiling raakte de confessionele partijen daarom het meest. De confessionele partijen verloren als gevolg van de ontzuiling een aanzienlijk aantal kiezers. In de voorgaande decennia besloegen zij de helft van het politieke speelveld, maar nu nog slechts

⁹⁹ Alfons Dölle en Douwe Jan Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht* (Deventer: Kluwer, 2004), 26.

¹⁰⁰ Blom, "Nederlands sinds 1830," 438.

¹⁰¹ Boogers, De Jong en Voerman, "Politieke partijen," 165.

¹⁰² De Liagre Böhl, "Consensus en polarisatie," 321.

¹⁰³ Boogers, De Jong en Voerman, "Politieke partijen," 165.

¹⁰⁴ Jean Tillie e.a., *Rumoer: Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016), 15.

een derde. In 1980 vormden de KVP, ARP en CHU samen het Christen Democratisch Appèl (CDA).¹⁰⁵ De partij wist zich met een derde van de stemmen te handhaven. De PvdA had eveneens zijn dominante positie verloren, maar herstelde zich in de jaren zeventig. De partij had te maken met de concurrentie van nieuwe progressieve partijen zoals D66, PPR en PSP. De VVD profiteerde het meest van de ontzuiling en werd steeds belangrijker in het politieke speelveld.¹⁰⁶ D66 behaalde door de jaren heen wisselende resultaten. Enkele kleine, progressieve partijen gingen aan het eind van de jaren tachtig op in GroenLinks. Deze partij maakte in de jaren negentig een grote groei door. Het aantal stemmen van het CDA viel in dezelfde jaren sterk terug.

Hoewel het CDA kiezers verloor, nam de partij wel de dominante positie van de PvdA binnen de landelijke coalities over. Tot de jaren negentig nam het CDA deel aan alle coalities, afwisselend gesteund door de PvdA en de VVD. In die jaren werd voor het eerst een niet-confessionele coalitie van PvdA, VVD en D66 gevormd.¹⁰⁷ Hiervoor hadden de confessionele partijen aan alle coalities deelgenomen. Het was ook al meer dan veertig jaar geleden dat de PvdA en een VVD samen een coalitie hadden gevormd. Met een niet-ideologische koers en de afwezigheid van confessionele partijen was het voor de paarse coalities mogelijk om ethische kwesties te regelen.

2.2.3 Invloed op collegevorming

In deze periode stond niet meer bij voorbaat vast dat er afspiegelingscolleges werden gevormd. Dit was het gevolg van de toenemende aandacht van progressieve partijen als PvdA, D66, PSP en PPR voor collegevorming. Zij stelden in de jaren zeventig dat een fundamentele vernieuwing van de lokale politiek noodzakelijk was. Politieke partijen verschilden op lokaal niveau ideologisch weinig, er werd niet planmatig gehandeld door de raad en het college en er werd geen samenhangend beleid gevoerd.¹⁰⁸ De vernieuwing van de lokale politiek zou door middel van politisering en polarisatie bereikt moeten worden. Door de polarisatie en politisering die in deze periode werd ingezet, had het beleidsmotief veel invloed. Een partij kon haar ideologische identiteit vergroten door aan een college deel te nemen. In tegenstelling tot de voorgaande periode had het college bovendien veel beleidsvrijheid ten opzichte van andere overheidslagen.

¹⁰⁵ Blom, "Nederlands sinds 1830," 438.

¹⁰⁶ Boogers, De Jong en Voerman, "Politieke partijen," 164.

¹⁰⁷ De Liagre Böhl, "Consensus en polarisatie," 344.

¹⁰⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Collegevorming in Nederlandse gemeenten: Een terreinverkenning* (Den Haag: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1982), 14.

Dit versterkte het beleidsmotief. De voorspelling is dat er in deze periode colleges werden gevormd met een minimale ideologische spreiding.

Progressieve partijen pleitten er voor om de mate van politieke overeenstemming tussen partijen te hanteren als uitgangspunt voor de vorming van een college. De getalsmatige verhouding tussen partijen in de raad zou volgens deze partijen niet langer centraal moeten staan bij de collegevorming.¹⁰⁹ De lokale politiek moet worden gepolariseerd door de vorming van meerderheidscolleges. Net zoals in de vorige periode was er echter sprake van een monistische verhouding tussen de raad en het college. De raad had meer invloed dan het college. Het zetelmotief speelde daarom bij de vorming van een college nauwelijks een rol. De voorspelling is dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities werden gevormd, maar dit strookte niet met de roep om meerderheidscolleges.

De politisering en polarisatie van de lokale politiek leidden er daarnaast toe dat het vanaf deze periode gebruikelijk was om een college te vormen op basis van een programma. Door te onderhandelen over een programma werd ook vorming van een college gepolitiseerd. Naast de programmatische onderhandelingen was nu ook de portefeuillevverdeling onderdeel van de onderhandelingen.¹¹⁰ Onderhandelingen over de vorming van een college werden bovendien vaker in de openbaarheid gevoerd.

2.3 Nieuwe verhoudingen (2002-2014)

In de voorgaande jaren namen de ideologische verschillen tussen partijen af.¹¹¹ Partijen waren onvoldoende in staat om onvrede van kiezers over de toenemende internationalisering van de samenleving te adresseren. De politieke belangstelling nam hierdoor af, maar de overgang naar een dualistisch stelsel zou kiezers meer politieke duidelijkheid geven. Er ontstonden bovendien nieuwe politieke partijen die kwesties met betrekking tot migratie en Europeanisering wel succesvol op de politieke agenda plaatsten.

2.3.1 Institutionele factoren

Met de Dualiseringswet gingen gemeenten in 2002 toch over van een monistisch stelsel naar een dualistisch stelsel. Deze overgang werd aangekondigd in het regeerakkoord van het kabinet Kok-II. De regeringspartijen stelden dat de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen college en

¹⁰⁹ Tops en Korsten, *Collegevormen in Nederlandse gemeenten*, 15.

¹¹⁰ Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 156.

¹¹¹ Blom, "Nederland sinds 1830," 447.

gemeenteraad in theorie nog monistisch, maar in de praktijk dualistisch van aard was.¹¹² Het kabinet koos daarom voor een dualistisch stelsel en stelde een Staatscommissie in om te onderzoeken op welke wijze de dualisering van het lokaal bestuur vormgegeven kon worden.¹¹³

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie stelde dat er vier problemen waren waar het lokaal bestuur mee kampte. Dit waren de transformatie van de partijpolitiek op lokaal niveau, de ondoorzichtige en verwarrende verhoudingen waarin in theorie het monisme en in de praktijk het dualisme uit elkaar liepen, de slechte politieke herkenbaarheid van het lokale bestuur en de geringe mogelijkheden van de burgemeester om zijn rol ten opzichte van het college te vervullen.¹¹⁴ De feitelijke machtsverhouding tussen de raad en college was in de afgelopen decennia voor de raad negatief en voor het college positief veranderd.

Naar aanleiding van het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie werd de Dualiseringswet gemeentebestuur ingevoerd. De verhouding tussen de raad en het college werd door de invoering van de Dualiseringswet aangepast aan de praktijk. In het dualistisch stelsel is de raad wettelijk nevenschikt aan het college.¹¹⁵ De raad en het college werden van elkaar gescheiden. Het college kreeg een zuiver bestuurlijke functie en de raad kreeg een kaderstellende en controlerende functie. De bestuurlijke bevoegdheden van de raad in medebewind werden overgeheveld naar het college. De raad stelde kaders aan en controleerde het beleid van het college. Hiertoe werden bestaande en nieuwe controlerende instrumenten in het gemeenterecht verankerd. Raadsleden kregen recht op initiatief, recht op amendement en recht op onderzoek.¹¹⁶ Daarnaast kregen zij recht op ambtelijke ondersteuning. Sinds 2002 wordt de raad ondersteund door een raadsgriffier en kan de raad een rekenkamer instellen.¹¹⁷ Naast de scheiding van de raad en het college, werden ook het raadslidmaatschap en het wethouderschap van elkaar gescheiden. Het was in het dualistisch stelsel niet meer mogelijk om beide functies te combineren. Nieuw in het dualistisch stelsel was de benoeming van ‘wethouders van buiten’.

Terwijl de Staatscommissie verwachtte dat de scheiding van bestuur en politiek de herkenbaarheid en zichtbaarheid van het lokaal bestuur ten goede kwam, zette het streven naar decentralisatie onverminderd door. Het overgrote deel van de gedecentraliseerde taken werd

¹¹² *Kamerstukken Tweede Kamer* 1997/98, 26024, 10, p. 75.

¹¹³ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, 16.

¹¹⁴ Staatscommissie, *Dualisme en lokale democratie*, 117.

¹¹⁵ Elzinga, “Monisme en dualisme,” 382.

¹¹⁶ Peter Castenmiller en Klaartje Peters, “Wel aan het hoofd, maar niet de baas: De verhouding tussen raad en college in de praktijk,” in *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, eds. Hans Vollaard, e.a. (Amsterdam: Boom, 2018), 220-221.

¹¹⁷ Dölle en Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, 49.

door de gemeenten uitgevoerd in medebewind.¹¹⁸ De medebewindstaken waren voornamelijk in handen van het college. De beleidsvrijheid om deze medebewindstaken uit te voeren nam af. In enkele gevallen waren gemeenten (mede)verantwoordelijk voor de ontwikkeling van beleid. De financiële middelen waren bovendien beperkt om de medebewindstaken naar volledige vrijheid uit te voeren. Doordat een decentralisatie van overheidstaken is gericht op efficiëntie gingen zij doorgaans gepaard met de toekenning van onvoldoende financiële middelen.¹¹⁹ Het aantal autonome taken van de gemeente nam relatief gezien af.

2.3.2 Politieke factoren

Een belangrijk verschil ten opzichte van voorgaande jaren was het grote aantal kiezers waarvan het stemgedrag veranderde. Het aantal zwevende kiezers nam sterk toe. Deze electorale volatiliteit is verklaarbaar vanuit de groeiende consensus tussen partijen over sociaaleconomische en ethische kwesties. Doordat kiezers niet meer waren verbonden aan zuilen en politieke partijen zich minder van elkaar onderscheidden, stapten kiezers makkelijk over naar een andere partij.¹²⁰ Het zweven van kiezers was daarom niet alleen een eigenschap van de kiezers, maar ook van politieke partijen zelf.

Naast dat partijen zich ideologisch zeer bewegelijk en weinig standvastig opstelden, nam het aantal politieke partijen ook toe. Hiervoor was het aantal partijen juist gedaald door fusies die resulteerden in de totstandkoming van het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie.¹²¹ De traditionele partijen CDA, PvdA en VVD domineerden tot dan het politieke speelveld. Door de toegenomen internationalisering van de Nederlandse politiek en maatschappij veranderde het stemgedrag van kiezers. De bestaande partijen waren het naast sociaaleconomische en ethische thema's ook in grote lijnen eens over thema's met betrekking tot internationalisering, zoals de Europese Unie en immigratie. Nieuwe partijen plaatsten deze kwesties in tegenstelling tot de bestaande partijen wel op de politieke agenda. Kiezers brachten vaker hun stem uit op partijen die hiervoor niet bestonden of nauwelijks een rol van betekenis speelden, zoals de LPF, SP of de PVV.¹²² Deze jaren werden daarom gekenmerkt door de succesvolle opkomst van deze nieuwe partijen.

¹¹⁸ Douwe Jan Elzinga, "Decentralisatie splijt gemeentelijk bestuur," *Binnenlands Bestuur* (2009). <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/decentralisatie-splijt-gemeentelijk-bestel.112662.lynkx>.

¹¹⁹ Yolanda de Koster, "Raad van State: Gemeenten te veel aan leiband," *Binnenlands Bestuur* (2013). <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/raad-van-state-gemeenten-te-veel-aan-leiband.9047755.lynkx>.

¹²⁰ Tillie e.a., *Rumoer*, 16.

¹²¹ Tillie e.a., *Rumoer*, 12.

¹²² Tillie e.a., *Rumoer*, 13.

In de lokale politiek was eenzelfde soort ontwikkeling zichtbaar. Het aantal partijen in de raad nam toe. Door het ontstaan van steeds meer kleine partijen was er sprake van een versplintering in de raad.¹²³ Er waren nauwelijks gemeenten waar één partij de meerderheid had. Bovendien nam het aantal lokale partijen aanzienlijk toe. Doordat de bestaande politieke partijen hun aantrekkingskracht verloren, gingen veel kiezers op zoek naar een lokaal alternatief.¹²⁴

2.3.3 Invloed op collegevorming

In het monistisch stelsel was het gebruikelijk dat de grootste partij in de raad het initiatief nam bij de onderhandelingen. Door de overgang naar het dualistisch stelsel werden vraagtekens gezet bij deze aanpak, omdat het niet zou rijmen met de achterliggende gedachte van het dualisme. In het dualistisch stelsel werd voorafgaand aan de onderhandelingen een informatiedebat gevoerd met de nieuwe raad, om tot de keuze van een informateur en een opdracht te komen.¹²⁵ Een informateur verkende de wenselijke collegesamenstelling en de bereidheid van de partijen tot deelname aan het college, hoorde de burgemeester en bracht tussentijds verslagen uit aan de raad. De informateur werd hierin bijgestaan door de raadsgriffier. Het collegevormingsproces werd op deze manier transparanter, omdat de informateur meer in de openbaarheid werkte. De informateur hoorde alle partijen in het collegevormingsproces en niet alleen de beoogde coalitiepartijen, terwijl in het monistisch stelsel alleen de beoogde coalitiepartijen werden gehoord. In het dualistisch stelsel was er meer ruimte voor de oppositie.¹²⁶ Met de overgang naar het dualistisch stelsel werd de termijn om een college te vormen geschrapt, omdat gemeenten ook hierin vrijheid moesten krijgen.¹²⁷

Door de overgang naar het dualistisch stelsel wilde een partij wel deelnemen aan een college. Het college had meer invloed dan de raad, waardoor het zetelmotief nu wel een rol speelde. De voorspelling is dat er in deze periode minimaal winnende coalities werden gevormd. In tegenstelling tot de voorgaande periode had de gemeente weinig beleidsvrijheid ten opzichte van andere overheidslagen. Met betrekking tot de externe institutionele factor

¹²³ Arno Korsten, "De kunst van het formeren," (2018): 7.

<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/de%20kunst%20van%20het%20formereren.pdf>

¹²⁴ Julien van Ostaaijen, Marcel Boogers en Bert Euser, "Opkomst en ontwikkeling van lokale politieke partijen in Nederland: Een geloofwaardig alternatief," in *Naar een geloofwaardiger bestuur*, eds. Gabriel van den Brink en Stefan Soeparman (Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2015), 230.

¹²⁵ Korsten, Arno, "Collegevorming onder dualistisch gesternte," *Binnenlands Bestuur* 23, nr. 11 (2002): 37.

¹²⁶ Korsten, "Collegevorming onder dualistisch gesternte," 37.

¹²⁷ Douwe Jan Elzinga, "Geen wettelijke regels voor collegevorming," *Binnenlands Bestuur* (2010).

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/geen-wettelijke-regels-voor-collegevorming.152238.lynkx>

speelde het beleidsmotief daarom een kleine rol, maar met betrekking tot de politieke factor speelde het beleidsmotief juist een grote rol. Er was net zoals de vorige periode sprake van een instabiel politiek klimaat. Partijen streefden naar politisering, omdat de politieke verhoudingen niet vast lagen. De voorspelling is dat er in deze periode colleges werden gevormd met een minimale ideologische spreiding.

3. CASUS: GEMEENTE UTRECHT

In het vorig hoofdstuk zijn voor elke periode de institutionele en politieke factoren uiteengezet. Tevens is voorspeld of coalities op basis van een zetelmotief of beleidsmotief gevormd werden. Het zetelmotief en beleidsmotief hadden in de periode van 1946 tot 1970 weinig invloed op de vorming van colleges. De voorspelling is dat maximaal winnende coalities en coalities met een maximale ideologische spreiding werden gevormd. In de periode die hierop volgde kreeg het beleidsmotief meer invloed op de vorming van colleges, terwijl het zetelmotief weinig invloed behield. De voorspelling is dat maximaal winnende coalities en coalities met een minimale ideologische spreiding werden gevormd. In de periode van 2002 tot 2014 nam de invloed van het zetelmotief toe en bleef ook het beleidsmotief van belang. De voorspelling is dat minimaal winnende coalities en coalities met een minimale ideologische spreiding werden gevormd.

In dit hoofdstuk wordt empirisch getoetst of de voorspellingen die in het tweede hoofdstuk voor elke periode zijn gedaan, overeenkomen met de werkelijk gevormde colleges. Hiervoor worden colleges die van 1946 tot 2014 in Utrecht zijn gevormd aan de hand van *pattern matching* onderzocht.¹²⁸ Op basis van deze methode wordt onderzocht in hoeverre de werkelijk gevormde colleges in Utrecht overeenkomen met coalities die in hoofdstuk twee voor elke periode zijn voorspeld. Per periode worden drie colleges uitgelicht. Om de ideologische spreiding tussen partijen te bepalen, wordt per periode gebruik gemaakt van een schaal die de beleidsdimensie weergeeft. De schalen zijn gebaseerd op bestaande literatuur over de ideologische spreiding van politieke partijen op nationaal niveau in Nederland.¹²⁹ De lokale afdelingen van landelijke politieke partijen zijn ideologisch sterk verbonden aan de nationale afdelingen, waardoor deze literatuur ook van toepassing is op de ideologische spreiding van politieke partijen op lokaal niveau.¹³⁰ De beleidsdimensie is volgens een links-rechts-verdeling ingedeeld op basis van sociaaleconomische thema's.

Op basis van primair bronnenmateriaal, zoals de algemene beschouwingen in de notulen van de gemeenteraad, krantenartikelen en officiële berichtgeving van de gemeente, wordt

¹²⁸ Matthew Lange, *Comparative historical methods* (Londen: SAGE, 2013), 53.

¹²⁹ Paul Pennings, "Parties, voters and policy priorities in the Netherlands, 1971 – 2002," *Party politics* 11, nr. 1 (2005): 38; Bernard Steunenberg, "Coalition theories: Empirical evidence for Dutch municipalities," *European Journal of Political Research* 22, nr. 3 (oktober 1992): 259-260; Denters, "Towards a conditional model of coalition behaviour," 301; Paul Pennings en Hans Keman, "The Dutch Parliamentary Elections in 2002 and 2003: The rise and decline of the Fortuyn movement," *Acta Politica* 38, nr. 1 (2003): 59; Huib Pellikaan, Tom van der Meer en Sarah de Lange, "The road from a depoliticized to a centrifugal democracy," *Acta Politica* 38, nr. 1 (2003): 42; Karl Dittrich, "The Netherlands 1946-1981," in *Ideology, strategy and party change: Spatial analysis of post-war election programmes 19 democracies*, eds. Ian Budge, David Robertson en Derek Hearl (Cambridge: Cambridge University Press, 1987), 224.

¹³⁰ Derksen en Schaap, *Lokaal bestuur*, 29.

onderzocht hoe de colleges zijn samengesteld en welke motieven hieraan ten grondslag lagen. De uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen in Utrecht, de samenstelling van de colleges van burgemeester en wethouders, een overzicht van de invloed van institutionele en politieke factoren en de toepassing van klassieke coalitietheorieën op de collegesamenstelling in Utrecht zijn als bijlagen opgenomen bij dit onderzoek. Door de werkelijk gevormde colleges te vergelijken met de voorspelde coalities, wordt duidelijk in hoeverre institutionele en politieke factoren van invloed waren op collegevorming in de gemeente Utrecht van 1946 tot 2014.

3.1 Consensus (1946 – 1970)

In de periode tot 1970 was er sprake van een monistische verhouding tussen de raad en het college. Niet het college, maar de raad was het belangrijkste orgaan van het gemeentebestuur. Een partij wilde niet plaatsnemen in een college, omdat het college minder invloed had dan de raad. Het zetelmotief speelde daarom bij de vorming van een college nauwelijks een rol. Op basis hiervan is de voorspelling dat in deze periode geen minimaal winnende coalities zijn gevormd. Door de centralisatie van overheidstaken nam het takenpakket van de gemeente af. Een aantal gecentraliseerde taken keerde terug in medebewind. De taken in medebewind werden voornamelijk uitgevoerd door het college, maar het college had hierbij weinig beleidsvrijheid. Het beleidsmotief speelde daarom geen rol bij de vorming van een college. Dit werd versterkt door de pacificatiepolitiek. Door een stabiel politiek klimaat was politisering niet noodzakelijk. Doordat het beleidsmotief geen rol speelde, is de voorspelling dat er in deze periode geen colleges met een minimale ideologische spreiding werden gevormd.

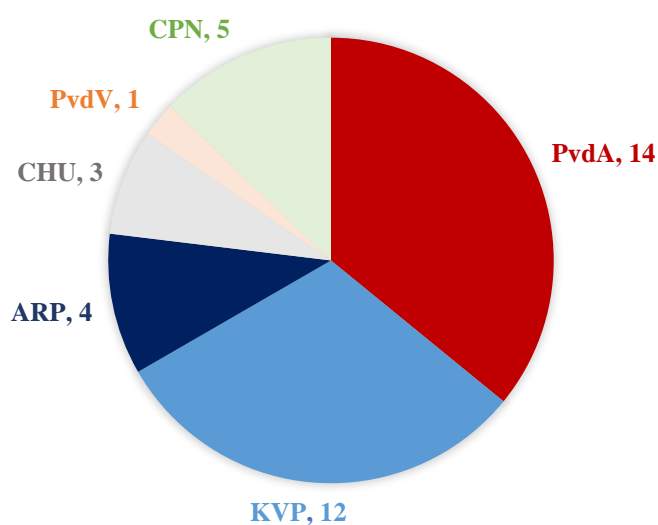
Het politieke speelveld in Utrecht ontwikkelde zich op een vergelijkbare manier als het landelijke politieke speelveld.¹³¹ De verkiezingsresultaten in deze periode waren zeer stabiel. De PvdA en KVP domineerden niet alleen de landelijke, maar ook de gemeentelijke politiek. Tot de jaren zeventig haalden zij ieder telkens een derde van de zetels. De protestants-christelijke partijen beschikten in deze periode ook over een vast aandeel in de raad. De positie van de VVD groeide, terwijl de CPN juist kromp. In de jaren zestig deden bovendien dezelfde nieuwe partijen als in de landelijke politiek hun intrede in Utrecht. Dit waren de Boerenpartij (BP), D66 en de PSP. Ideologisch ontwikkelden de lokale partijen zich ook op een vergelijkbare manier als de landelijke partijen.

¹³¹ Zie: Bijlage 1: Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen Utrecht.

Links				Rechts		
PSP	PvdA	D66	KVP	VVD	ARP	BP
CPN	PAK				CHU	

Tabel 3.1 Ideologische spreiding 1946 – 1970

De PvdA en KVP namen bij de vorming van de colleges ook een dominante positie in. Bij de toepassing van de coalitietheorieën op de colleges die tussen 1946 en 1970 in Utrecht zijn gevormd, blijkt dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities zijn gevormd.¹³² De vorming van maximaal winnende coalities kwam overeen met de voorspelling dat het zetelmotief in deze periode geen invloed had, waardoor geen minimaal winnende coalities gevormd zouden worden. Er werden enkel afspiegelingscolleges gevormd. De colleges in deze periode weerspiegelen ongeveer twee derde van de raad. De PvdA en KVP maakten gedurende de gehele periode stevast deel uit van de colleges.¹³³ Naast deze partijen maakten ook een derde en uiteindelijk zelfs een vierde partij deel uit van de colleges. De ARP nam tot en met 1966 deel aan het college. De ideologische spreiding tussen deze partijen was groot. Pas na de deelname van de VVD als vierde partij in het college in 1966 en de deelname van VVD en D66 aan het college in 1970 was er sprake van de vorming van colleges met een minimale ideologische spreiding. De ARP nam vanaf 1970 niet meer deel aan het college. De laatste colleges voldeden daarmee niet aan de voorspelling dat in deze periode coalities met een maximale ideologische spreiding werden gevormd, omdat het beleidsmotief in deze periode geen invloed had. De colleges van 1946, 1958 en 1970 worden nu verder uitgelicht.



Figuur 3.1 Samenstelling raad en college in 1946

¹³² Zie: Bijlage 4: Toepassing coalitietheorieën.

¹³³ Zie: Bijlage 2: Samenstelling colleges van burgemeester en wethouders Utrecht.

In 1946 werd een breed college bestaande uit PvdA, KVP en ARP gevormd. De PvdA en KVP bezetten ieder twee wethouderszetels en de ARP één wethouderszetel. De partijen hadden samen driekwart van de zetels in de raad. Er was dus geen sprake van de vorming van een *minimal winning coalition* of een variant daarop. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities werden gevormd, omdat het zetelmotief geen rol speelde. De partijen lagen ook niet naast elkaar op de beleidsdimensie. Er was dus geen sprake van de vorming van een coalitie met een minimale ideologische spreiding. Dit komt ook overeen met de voorspelling dat er in deze periode colleges met een maximale ideologische spreiding werden gevormd, omdat het beleidsmotief geen invloed had.

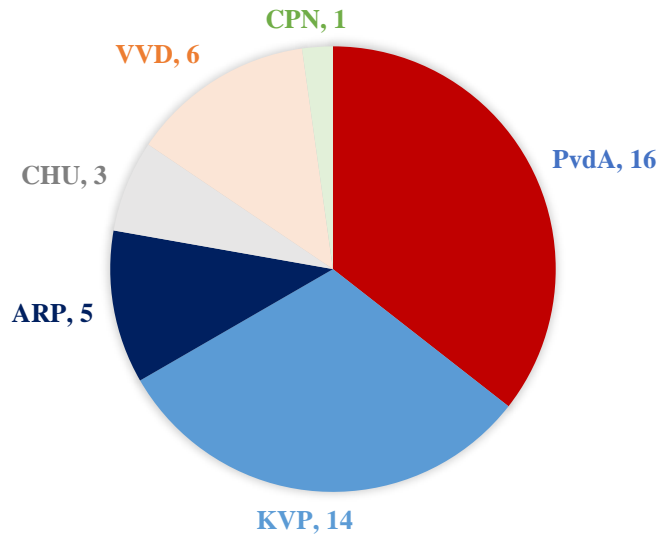
De wethouders namens de PvdA en de KVP werden unaniem door de gemeenteraad benoemd, behalve de wethouder van de ARP. Hij kreeg slechts twintig van de negenendertig stemmen. Een tegenkandidaat van de PvdA kreeg negentien stemmen. Er werd dus bijna een college zonder de ARP gevormd. Uit de notulen van de gemeenteraad wordt echter niet duidelijk welke overwegingen hieraan ten grondslag lagen.¹³⁴ Een krantenartikel in *Trouw* biedt meer duidelijkheid.

In samenwerking met de communisten deed de PvdA het voorstel het wethoudersaantal tot vier te beperken, gelijk verdeeld tussen PvdA en KVP. Nu bezitten de PvdA en de communisten in de Utrechtse gemeenteraad bij elkaar evenveel zetels als de R.K. en Prot. Chr. fracties tezamen, nl. 19. Toen de woordvoerder van de PvdV [VVD, red.] zich aansloot bij de bezwaren, welke van R.K. en van Prot. Chr. zijde werden ingebracht tegen het voorstel, was ten gunste van vijf wethouders beslist.¹³⁵

Het voorstel van de PvdA werd met twintig tegen negentien stemmen verworpen. Het is slechts gissen, maar de PvdA en CPN wilden, in het licht van de roep om politieke vernieuwing en een doorbraak van de verzuilde verhoudingen na de Tweede Wereldoorlog, wellicht tegengaan dat confessionele partijen de meerderheid verwierven in het college. De overige partijen hielden echter sterk vast aan het afspiegelingsprincipe.

¹³⁴ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1813-1969, toegangsnummer 1007-1, Besluiten c.q. notulen, inv. nummer 302 (1946), p. 7.

¹³⁵ *Trouw*, "En in Utrecht," in *Trouw* 4, nr. 422 (4 september 1946): 1.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010936787:mpeg21:a0013>



Figuur 3.2 Samenstelling raad en college in 1958

In 1958 werd eveneens een breed college bestaande uit PvdA, KVP en ARP gevormd. De PvdA en KVP bezetten ieder twee wethouderszetels en de ARP één wethouderszetel. Samen hadden de partijen wederom driekwart van de zetels in de raad. Er was dus geen sprake van de vorming van een minimaal winnende coalitie. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities werden gevormd, omdat het zetelmotief geen invloed had. De partijen lagen eveneens niet naast elkaar op de beleidsdimensie. Er was dus geen sprake van de vorming van een coalitie met een minimale ideologische spreiding. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode colleges met een maximale ideologische spreiding werden gevormd, omdat het beleidsmotief geen rol speelde.

De notulen van de gemeenteraad gaan niet in op de algemene beschouwingen voorafgaand aan de wethoudersverkiezingen en geven dus geen inzicht in de beweegredenen om een breed college te vormen met deze partijen.¹³⁶ Uit een krantenartikel in *Het Parool* wordt echter duidelijk dat de VVD wel aanspraak maakte op de vijfde wethouderszetel.

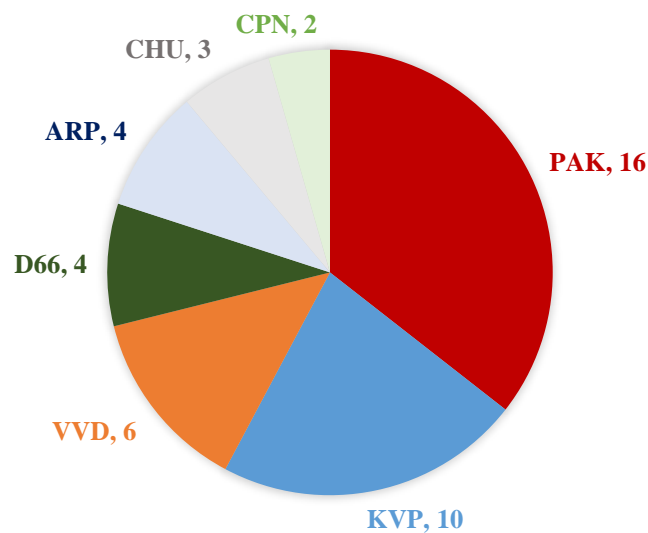
Ook in Utrecht kwamen geen verschuivingen tot stand. Er zijn weer twee wethouders van de PvdA, twee van de KVP en een van de Prot. Chr. De VVD maakte wel aanspraak op deze vijfde zetel doch de raad herkoos dr. J. de Nooy (AR) die geacht wordt de protestants-christelijke groeperingen te vertegenwoordigen.¹³⁷

¹³⁶ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1813-1969, toegangsnummer 1007-1, Besluiten c.q. notulen, inv. nummer 338 (1958), p. 2.

¹³⁷ Het Parool, "Winst VVD tot uitdrukking bij vele wethoudersbenoemingen," in *Het Parool* 18, nr. 4186 (3 september 1958): 1.

<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010838229:mpeg21:a0001>

Ondanks verkiezingswinst van de VVD, werd de vijfde wethouderszetel wederom bezet door een wethouder van de ARP. Het beleidsmotief speelde in deze periode geen rol bij de vorming van een college. Er was daarom geen noodzaak om de VVD in plaats van de ARP op te nemen in het college. Bij een college van PvdA, KVP en VVD was de ideologische spreiding minimaal geweest, terwijl het college van PvdA, KVP en ARP een maximale ideologische spreiding kende.



Figuur 3.3 Samenstelling raad en college in 1970

In 1970 werd een breed college bestaande uit het Progressief Akkoord (PAK), KVP, VVD en D66 gevormd. Het PAK bezette drie wethouderszetels, de KVP bezette twee wethouderszetels en de VVD en D66 bezetten ieder één wethouderszetel. De partijen hadden ruim driekwart van de zetels in de raad. Er was dus geen sprake van de vorming van een *minimal winning coalition* of een variant daarop. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities werden gevormd, omdat het zetelmotief geen rol speelde. De partijen die deelnamen aan het college lagen naast elkaar op de beleidsdimensie. Net als bij de vorming van het college in 1966 was er daarom sprake van de totstandkoming van een *closed minimal range coalition*. Dit komt niet overeen met de voorspelling dat er in deze periode colleges met een maximale ideologische spreiding werden gevormd, omdat het beleidsmotief geen invloed had. De vorming van een college met een minimale ideologische spreiding is echter wel verklaarbaar vanuit het streven van progressieve partijen naar de politisering en polarisatie van de lokale politiek.

De progressieve partijen wonnen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1970, terwijl de confessionele partijen verloren. De fractie van de PvdA sprak uit dat bij het begin van de

onderhandelingen over de vorming van het college in het vervolg vastgesteld moest worden of partijen een voorkeur hadden voor een afspiegelings- of meerderheidscollege.

De fractie zou in de nabije toekomst – zij zal hierop bij de algemene beschouwingen terugkomen – de procedure met betrekking tot de verkiezing van het College van Burgemeester en Wethouders graag eens kritisch onder ogen willen zien en willen uitdiepen. [...] Met name zal bij het begin van de besprekingen over de samenstelling van het College moeten worden vastgesteld, of men een meerderheids- of afspiegelingscollege wil.¹³⁸

De vorming van een afspiegelingscollege was niet langer vanzelfsprekend. Progressieve partijen pleitten aan het begin van de jaren zeventig voor de vorming van meerderheidscolleges in plaats van afspiegelingscolleges. PvdA, PPR en PSP verenigden zich daartoe in Utrecht in het Progressief Akkoord. De progressieve partijen misten echter één zetel in de raad om een progressief meerderheidscollege te vormen. De andere partijen in de raad spraken zich daarentegen uit voor de vorming van een afspiegelingscollege.

Enkele dagen voorafgaand aan de wethoudersverkiezingen was er binnen de fractie van de ARP sprake van een conflict. De aanleiding hiervoor was een ruzie over de samenwerking met CHU en KVP.¹³⁹ Drie fractieleden van de ARP stapten op, waaronder de beoogde wethouder namens de partij. De fractie gaf in het Algemeen Handelsblad aan dat de ARP, zoals bij de onderhandelingen was afgesproken, wel een wethouder wilde leveren aan het nieuwe college.

Ondanks hun onbeschrevenheid als raadsleden handhaaft de fractie haar voornemen een wethouder uit haar gelederen te recrutereren. In het interfractie-beraad van vanavond komt deze wens aan de orde.¹⁴⁰

Bij de algemene beschouwingen bleek echter dat de coalitiepartijen niet meer voelden voor deelname van de ARP aan het college. In plaats daarvan eiste D66 een wethouderszetel op. De confessionele partijen hadden bij de verkiezingen verloren en daarmee hun recht op een

¹³⁸ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17501 (1970), p. 1024.

¹³⁹ De Waarheid, “ARP-raadslid Utrecht bedankt: Ruzie over afspraken met KVP en CHU,” in *De Waarheid* 30, nr. 221 (29 augustus 1970): 1.

<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010374260:mpeg21:a0004>

¹⁴⁰ Algemeen Handelsblad, “Conflict in Utrechtse AR-fractie breidt zich uit,” in *Algemeen Handelsblad* 143, nr. 46428 (31 augustus 1970): 3.

<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000033269:mpeg21:a0029>

wethouderszetel verloren. De progressieve partijen hadden bij de verkiezingen gewonnen en daarmee het recht om een wethouderszetel op te eisen. D66 kwam in 1970 vanuit het niets met vier zetels in de raad. Dit was volgens de fractievoorzitter een uitslag die niet genegeerd kon worden.

Het uitsluiten van D66 zou verder een volkomen negeren van de verkiezingsuitslag van 3 juni jl. betekenen. Niets lijkt gevaarlijker dan dat. De kiezer heeft toch al reeds de indruk dat hij onmondig wordt verklaard. Hij stemt wel, maar hij kiest niet, hij kan geen invloed uitoefenen. Als nu met één klap een partij met vier zetels in de nieuwe raad komt, dan zou het een duidelijke negatie van de wil van de kiezer betekenen, indien aan een dergelijke groepering geen wethouderszetel zou worden toegekend, althans niet met het oog op de politieke schakering zoals die op het ogenblik in de Utrechtse raad ligt.¹⁴¹

Door de polarisatie en politisering die in 1970 al in gang werd ingezet, was er geen sprake meer van een stabiel politiek klimaat. Hierdoor had het beleidsmotief bij de vorming van het college in 1970 wel invloed, in tegenstelling tot bij de vorming van eerdere colleges in deze periode. Dit uitte zich in de vorming van een college met een minimale ideologische spreiding. De politieke factor had hier duidelijk meer invloed op het beleidsmotief, dan de externe institutionele factor. Uitgaande van de externe institutionele factor zou het beleidsmotief namelijk geen invloed moeten hebben op de vorming van het college in 1970.

3.2 Polarisation (1970 – 2002)

In de periode die volgde was er eveneens sprake van een monistische verhouding tussen de raad en het college. Het zetelmotief speelde daarom bij de vorming van een college nauwelijks een rol, omdat het college minder invloed had dan de raad. Op basis hiervan is de voorspelling dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities werden gevormd. Door de decentralisatie van overheidstaken nam het takenpakket van de gemeente in de periode na 1970 toe. De meeste taken werden in medebewind uitgevoerd door het college. In tegenstelling tot de voorgaande periode had het college hierbij veel beleidsvrijheid. Het beleidsmotief had daarom veel invloed op de vorming van een college. Door de polarisatie en politisering die in deze periode werd ingezet, was er bovendien geen sprake meer van een stabiel politiek klimaat. Doordat het

¹⁴¹ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17501 (1970), p. 1027.

beleidsmotief veel invloed had, is de voorspelling dat er in deze periode colleges werden gevormd met een minimale ideologische spreiding.

In deze periode veranderde het politieke speelveld van Utrecht aanzienlijk.¹⁴² De PvdA en het CDA domineerden het politieke speelveld in de jaren zeventig en tachtig. De KVP, ARP en CHU waren aan het begin van deze periode opgegaan in het CDA. In de jaren negentig verloren de PvdA en het CDA een aanzienlijk aandeel in de raad. De groei van de VVD zette in de jaren tachtig en negentig ook door, maar stagneerde eveneens in de jaren negentig. D66 behaalde zowel landelijk als in Utrecht wisselende resultaten. De CPN, PSP en PPR gingen in 1990 op in GroenLinks. Deze partij behaalde een duidelijk aandeel in de raad in de jaren negentig. Er dienden zich vanaf de jaren negentig bovendien meer nieuwe politieke partijen aan, zoals de Socialistische Partij (SP) en de ChristenUnie (CU). De gemeentepolitiek kreeg daarnaast ook te maken met extreemrechtse partijen en lokale partijen zoals Leefbaar Utrecht en Burger en Gemeenschap. Leefbaar Utrecht behaalde aan het eind van de jaren negentig uit het niets een aanzienlijk aandeel in de raad en zette de Utrechtse gemeentepolitiek daarmee op zijn kop. Doordat het aantal partijen in de gemeenteraad toenam, veranderde ook de ideologische spreiding tussen de partijen.

Links			Rechts			
PSP, CPN	PPR	PvdA	D66	CDA	VVD	CP
SP	Groen- Links	LU BG	CU			CD NB

Tabel 3.2 Ideologische spreiding 1970 – 2002

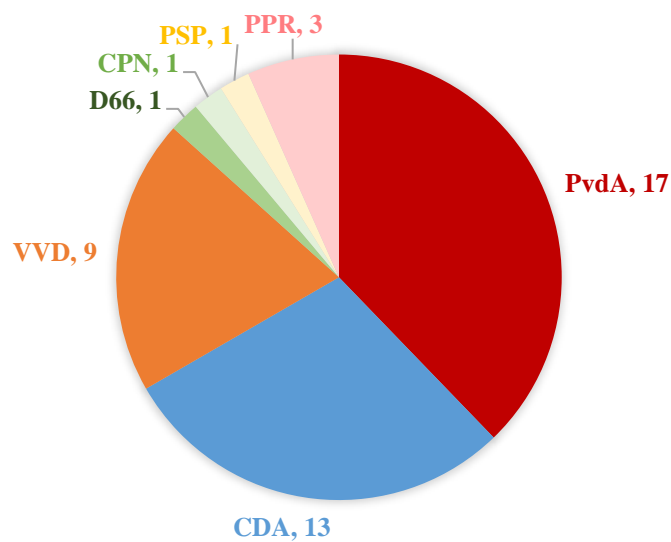
De PvdA maakte net zoals de vorige periode, ook deze periode deel uit van de colleges.¹⁴³ In de jaren zeventig vormde de PvdA colleges met het CDA. Eenmaal werd in een college de VVD als derde partij opgenomen. Het college dat alleen bestond uit de PvdA en het CDA was een *minimal number coalition*.¹⁴⁴ In de jaren tachtig vormde de PvdA colleges met de VVD. Eenmaal werd in een college D66 als derde partij opgenomen. Het college dat alleen bestond uit de PvdA en VVD was een *minimal number coalition*. In de jaren negentig werden de colleges steeds breder samengesteld. De colleges bestonden stevast uit PvdA, D66 en CDA. Het college in 1990 was daarmee eveneens een *minimal number coalition*. De vorming van

¹⁴² Zie: Bijlage 1: Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen Utrecht.

¹⁴³ Zie: Bijlage 2: Samenstelling colleges van burgemeester en wethouders Utrecht.

¹⁴⁴ Zie: Bijlage 4: Toepassing coalitietheorieën.

minimaal winnende coalities kwam niet overeen met de voorspelling dat het zetelmotief in deze periode geen invloed had, waardoor maximaal winnende coalities gevormd zouden worden. De colleges werden vanaf 1994 aangevuld met GroenLinks en vanaf 1998 ook met de VVD. De colleges in de jaren negentig kenden zo een minimale ideologische spreiding. De colleges voldeden daarmee aan de voorspelling dat in deze periode coalities met een minimale ideologische spreiding werden gevormd, vanwege de invloed van het beleidsmotief. In 2000 werd de samenstelling van deze colleges herzien. Leefbaar Utrecht was de grootste partij en vormde een college met PvdA, CDA, VVD en de andere lokale partij Burger en Gemeenschap. De colleges van 1974, 1986 en 1998 worden nu verder uitgelicht.



Figuur 3.4 Samenstelling raad en college in 1974

In 1974 werd een breed college bestaande uit PvdA, CDA en VVD gevormd. De PvdA bezette vier wethouderszetels, het CDA twee en de VVD één. De partijen hadden ruim driekwart van de zetels in de raad. Er was dus geen sprake van de vorming van een *minimal winning coalition* of een variant daarop. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities worden gevormd, omdat het zetelmotief geen invloed had. De partijen lagen ook niet naast elkaar op de beleidsdimensie. Er was dus geen sprake van de vorming van een coalitie met een minimale ideologische spreiding, ondanks de grote rol van het beleidsmotief in deze periode. Dit komt niet overeen met de voorspelling dat er in deze periode colleges met een minimale ideologische spreiding worden gevormd, vanwege het instabiele politieke klimaat in deze periode.

Net zoals in 1970 haalden de progressieve partijen in 1974 een te krappe meerderheid om een progressief meerderheidscollege te vormen. In plaats daarvan werd een college gevormd die de samenstelling van de raad afspiegelde. De fractievoorzitter van de PvdA zei hierover het volgende.

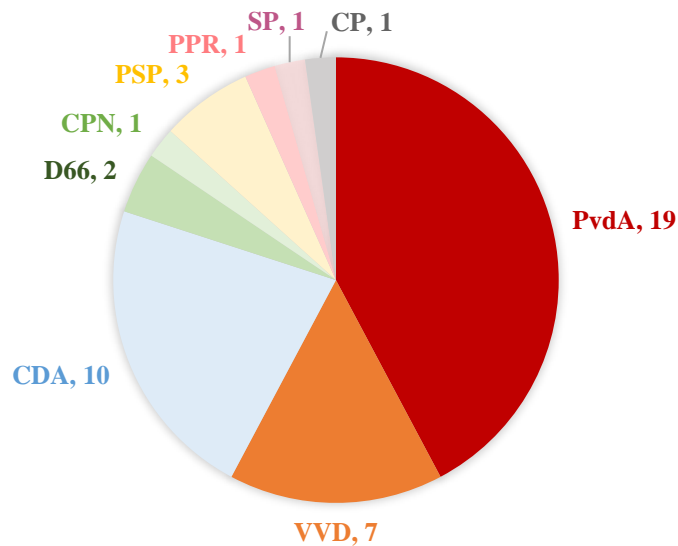
De ledenvergadering van de Partij van de Arbeid heeft al voor de verkiezingen besloten de collegevorming te baseren op een werkbare meerderheid in de raad, althans wat haar inbreng betreft. Toen dan ook de verkiezingen achter de rug waren en bij de uitslag bleek, dat op het totaal van de samenstelling van de raad niet de door ons gehoopte aardverschuiving had plaatsgevonden (overigens wel een verschuiving van essentiële betekenis: de meerderheid van rechts in de raad in oude samenstelling is veranderd in een progressieve meerderheid), was de consequentie duidelijk: er zou gepraat moeten worden niet alleen met de linkse partijen, maar ook het met CDA en/of de VVD.¹⁴⁵

Het college van PvdA, CDA en VVD werd gesteund door D66 en PPR.¹⁴⁶ Hoewel er formeel geen sprake was van een minimale ideologische spreiding in het college, was daar informeel met de steun van D66 en PPR wel sprake van. De PvdA weerspiegelde met vier van de zeven wethouderszetels de progressieve meerderheid in de raad. Zo kwam de vorming van dit college toch overeen met de voorspelling dat het beleidsmotief in deze periode veel invloed had op de vorming van een college. Niet de externe institutionele factor, maar de politieke factor gaf hiervoor de doorslag. De progressieve partijen wilden zich door de polarisatie en politisering van de lokale politiek profileren. De fractievoorzitter van de PvdA merkte bovendien dat zijn partij bij de onderhandelingen over het collegeprogramma de andere partijen inhoudelijk niet tegemoet was gekomen.¹⁴⁷ De VVD had zich volgens hem ideologisch minder standvastig opgesteld, waardoor in 1974 een gezamenlijk collegeprogramma gepresenteerd kon worden.

¹⁴⁵ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17504 (1974), p. 493.

¹⁴⁶ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17504 (1974), p. 494.

¹⁴⁷ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17504 (1974), p. 494.



Figuur 3.5 Samenstelling raad en college in 1986

In 1986 werd een college van PvdA en VVD gevormd. De PvdA bezette vijf wethouderszetels en de VVD bezette twee wethouderszetels. Het college had een krappe meerderheid in de raad. Er werd een *minimal winning coalition* en zelfs een *minimal number coalition* gevormd. Dit komt niet overeen met de voorspelling dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities worden gevormd. In het monistisch stelsel had de raad nog meer invloed dan het college. Het zetelmotief zou daarom geen invloed hebben op de vorming van het college, maar toch werd er een minimaal winnende coalitie gevormd. De partijen lagen echter niet naast elkaar op de beleidsdimensie. Er was dus sprake van de vorming van een coalitie met een maximale ideologische spreiding. Dit komt eveneens niet overeen met de voorspelling dat er in deze periode colleges met een minimale ideologische spreiding worden gevormd. Door de decentralisatie van overheidstaken en de ruime beleidsvrijheid die de gemeente hierbij had, speelde het beleidsmotief een grote rol bij de vorming van het college. Dit werd versterkt door het instabiele politieke klimaat, maar dit leidde in dit jaar niet tot de vorming van een college met een minimale ideologische spreiding.

Net als in 1974 werd het college gesteund door enkele progressieve partijen. De CPN en PPR steunden het college van PvdA en VVD. Dit leidde er in tegenstelling tot in 1974 niet toe dat er informeel wel sprake was van een college met een minimale ideologische spreiding. Ondanks de steun van de progressieve partijen was er sprake van een college met een maximale ideologische spreiding. De steun van CPN en PPR en de verkiezingswinst van de PvdA rechtvaardigden wel het aantal wethouderszetels van de PvdA ten opzichte van de VVD.

Het was voor mijn fractie wel al snel duidelijk, dat wij de winst van vier zetels vertaald wilden zien in een vijfde wethouderszetel. Wij streefden naar een zo progressief mogelijk college. Dus was voor ons de meest logische uitkomst: 5-1-1, oftewel 5 PvdA-wethouders, 1 D66-wethouder en 1 VVD-wethouder. Wij hebben in de afgelopen vier jaar goed samengewerkt. Wat lag er dus, zo dachten wij, meer voor de hand? Al snel werd duidelijk dat met name de VVD 2 wethouderszetels wilde.¹⁴⁸

De VVD hield vast aan zijn eis van twee wethouderszetels. De PvdA wilde echter geen college met acht wethouders vormen, waarvan de partij zelf vijf zetels zou krijgen, de VVD twee zetels en D66 één zetel. De PvdA sprak daarop met het CDA en D66, omdat de partij een college van zeven wethouders ambieerde en D66 in het college wilde houden.¹⁴⁹ De VVD zou aan een dergelijk college geen medewerking verlenen. De CDA voelde er echter niet voor om met één wethouderszetel aan het college deel te nemen.

Opvallend mag het toch wel genoemd worden dat de PvdA, bewarend te kiezen voor een zo progressief mogelijk college van burgemeester en wethouders, begon met het CDA buiten de onderhandelingen te houden. Dat is niet te verdedigen op grond van stemgedrag in de afgelopen periode. [...] De keuze van de PvdA is ook niet te rechtvaardigen op grond van de verkiezingsuitslag: de VVD verloor drie zetels, het CDA twee; de VVD haalde in totaal zeven zetels, het CDA tien. [...] Maar wij vinden het onbehoorlijk, dat een partij met zo veel kiezers, de tweede fractie in grootte in de Utrechtse raad, zonder zwaarwegende redenen een rol buiten het college is toegedacht. [...] Wij vinden niet dat een grote fractie als de onze genoeg kan nemen met één enkele plaats in het college. [...] Het CDA zal ten onrechte door de socialistische strategie buiten het college blijven.¹⁵⁰

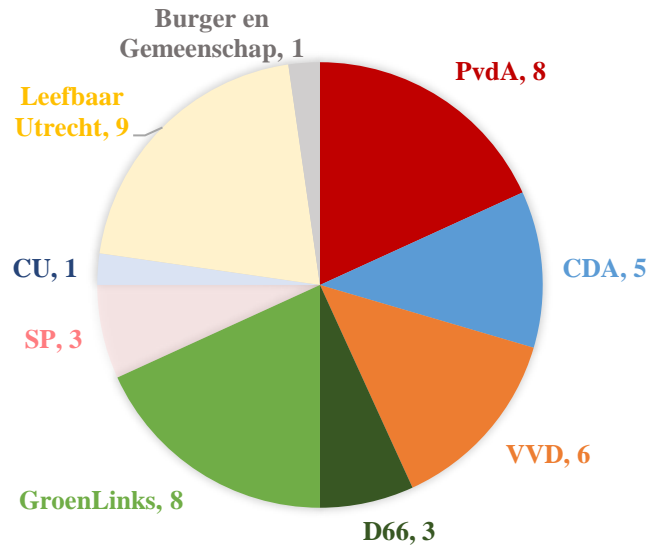
Het is opvallend dat de partijen die het college vormden, afstapten van het afspiegelingsprincipe. Hoewel er formeel geen sprake was van een college met een minimale ideologische spreiding, leefde er bij de PvdA wel de wens om een progressief college te vormen. De politieke factor had dus wel invloed op de vorming van het college, maar leidde niet tot het, in de ogen van de PvdA, gewenste resultaat. Het is verder opvallend dat het college een minimaal winnende coalitie was. Dit was echter geen nadrukkelijk streven van de betrokken

¹⁴⁸ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17529 (1986), 5.

¹⁴⁹ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17529 (1986), 5.

¹⁵⁰ Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17529 (1986), 7.

partijen, omdat de PvdA een uitgesproken voorkeur had om een derde partij in het college te betrekken. De interne institutionele factor, namelijk de verhouding tussen de raad en het college, lijkt hierop bovendien niet van invloed zijn geweest.



Figuur 3.6 Samenstelling raad en college in 1998

In 1998 werd een breed college bestaande uit PvdA, CDA, VVD, D66 en GroenLinks gevormd. De PvdA en GroenLinks bezetten ieder twee wethouderszetels en het CDA, de VVD en D66 bezetten ieder één wethouderszetel. De partijen hadden een ruime meerderheid in de raad. Er was dus geen sprake van de vorming van een *minimal winning coalition* of een variant daarop. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode geen minimaal winnende coalities worden gevormd, omdat het zetelmotief geen rol speelde. De partijen die deelnamen aan het college lagen echter wel naast elkaar op de beleidsdimensie. Er was daarom sprake van de totstandkoming van een *closed minimal range coalition*. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode colleges met een minimale ideologische spreiding worden gevormd, vanwege de invloed van het beleidsmotief.

Leefbaar Utrecht was in 1998 de grootste partij in de raad, maar nam niet deel aan het college. In eerste instantie had de fractievoorzitter nog gesproken van een liefdesverklaring van de in zijn ogen sociaaldemocratische partij Leefbaar Utrecht aan twee andere sociaaldemocratische partijen, namelijk de PvdA en GroenLinks.¹⁵¹

¹⁵¹ Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV287, Notulen van het verhandelde in de Gemeenteraad Utrecht (1998), 11.

Juist omdat zoveel Utrechters het signaal gaven dat Utrecht een slecht bestuurde stad is en dat het gedachtegoed van Leefbaar Utrecht daar verbetering in zou kunnen brengen, doet het ons intens pijn dat wij geen zitting hebben in het college van bestuur. Als wij tijdens de collegeonderhandelingen onze beginselen verkwanseld hadden, en dat werd van ons met name door GroenLinks en de PvdA geëist, dan hadden wij daarmee onmiddellijk bewezen dat een van onze belangrijkste kiezersbeloften, de invoering van een stadsraadpleging over het lot van de vermaledijde busbaan door het centrum, een loze belofte was. En aan het doen van loze beloften doet Leefbaar Utrecht niet.¹⁵²

De verkiezingsuitslag liet zien dat er een instabiel politiek klimaat was. Het beleidsmotief had daarom met name in dit jaar veel invloed op de vorming van het college. Partijen streefden vanwege het instabiele politieke klimaat naar een polarisatie en politisering van de lokale politiek. Het was met name in dit jaar belangrijk voor partijen om hun ideologische beginselen niet te verliezen. Leefbaar Utrecht nam daarom geen deel aan het college, maar andere partijen juist wel. Zij streefden naar een zo breed mogelijk samengesteld college gebaseerd op de inhoud.¹⁵³ Juist door de brede samenstelling van het college was de ideologische spreiding binnen het college minimaal. Dit werd dus voornamelijk ingegeven door de politieke factor en niet zozeer door de externe institutionele factor.

3.3 Nieuwe verhoudingen (2002 – 2014)

De periode na 2002 werd gekenmerkt door de overgang van een monistisch naar een dualistisch stelsel. De raad was niet langer het belangrijkste orgaan van het gemeentebestuur, maar het college. Een partij wilde in deze periode daarom wel deelnemen aan een college. In tegenstelling tot de voorgaande perioden speelde het zetelmotief nu wel een rol. Er wordt daarom voorspeld dat na 2002 wel minimaal winnende coalities zijn gevormd. De decentralisatie van overheidstaken zette in deze periode door. In tegenstelling tot de periode na 1970 had het college bij de uitvoering van deze taken in medebewind weinig beleidsvrijheid. Met betrekking tot de externe institutionele factor speelde het beleidsmotief daarom een kleine rol, maar met betrekking tot de politieke factor speelde het beleidsmotief juist een grote rol. In deze periode was er net zoals de vorige periode sprake van een instabiel politiek klimaat. Enerzijds is de vorming van colleges met een maximale ideologische spreiding vanwege de

¹⁵² Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV287, Notulen van het verhandelde in de Gemeenteraad Utrecht (1998), 4.

¹⁵³ Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV287, Notulen van het verhandelde in de Gemeenteraad Utrecht (1998), 14.

externe institutionele factor voorspeld, maar anderzijds is de vorming van colleges met een minimale ideologische spreiding in deze periode ook mogelijk vanwege de politieke factor.

De eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen na de invoering van het dualistisch stelsel waren in 2006. Er werden vanwege de herindelingsverkiezingen in 2000 geen gemeenteraadsverkiezingen gehouden in 2002. De PvdA haalde in dat jaar een ruime verkiezingswinst, maar moest die bij de verkiezingen in 2010 en 2014 afstaan aan respectievelijk GroenLinks en D66.¹⁵⁴ Het CDA en de VVD behielden het aandeel dat zij in de jaren negentig hadden vergaard. De SP en ChristenUnie wisten zich ook te handhaven. Lokale partijen zoals Leefbaar Utrecht en Burger en Gemeenschap verdwenen uit de raad, terwijl nieuwe partijen zoals Trots op Nederland (TON), Stadsbelang Utrecht (Stadsbelang), Student & Starter en de Partij voor de Dieren (PvdD) plaatsnamen in de raad. De ideologische spreiding werd door het toenemende aantal partijen in deze periode steeds ingewikkelder.

Links				Rechts		
SP	Groen-	PvdA	D66	CDA	VVD	TON
LU	Links	BG	CU	Student&	Stads-	
PvdD				Starter	belang	

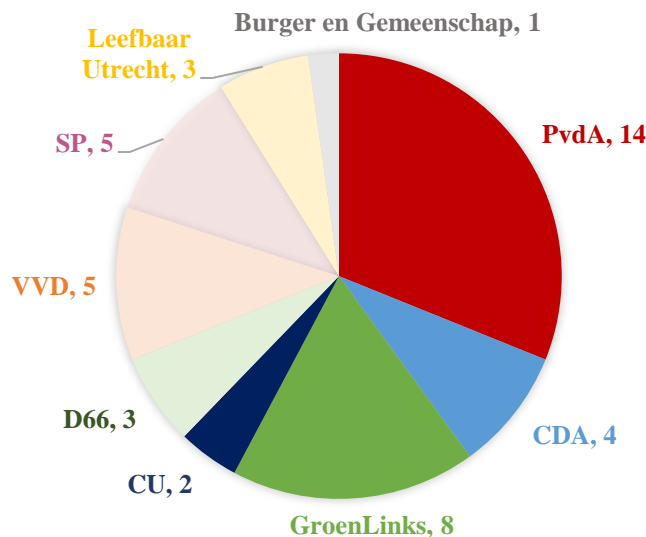
Tabel 3.3 Ideologische spreiding 2002 – 2014

Net zoals de gemeenteraad voortdurend van samenstelling veranderde, zo veranderden de colleges in deze periode ook sterk van samenstelling.¹⁵⁵ In 2006 werd een college van PvdA, CDA, GroenLinks en ChristenUnie gevormd, in 2010 een college van GroenLinks, PvdA en D66 en in 2014 een college van D66, GroenLinks, VVD en SP. Sinds 1946 had de PvdA steevast aan alle colleges deelgenomen. In 2014 maakte de PvdA voor het eerst geen deel uit van het college. Slechts één college in deze periode was een minimaal winnende coalitie. Op basis van de voorspelling dat het zetelmotief in deze periode van invloed was op collegevorming, hadden meer colleges een minimaal winnende coalitie moeten zijn. Twee van de drie colleges die na de overgang naar een dualistisch systeem werden gevormd waren *closed minimal range coalitions*.¹⁵⁶ De colleges voldeden daarmee aan de voorspelling dat in deze periode coalities met een minimale ideologische spreiding werden gevormd, vanwege de invloed van het beleidsmotief. De colleges van 2006, 2010 en 2014 worden nu verder uitgelicht.

¹⁵⁴ Zie: Bijlage 1: Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen Utrecht.

¹⁵⁵ Zie: Bijlage 2: Samenstelling colleges van burgemeester en wethouders Utrecht.

¹⁵⁶ Zie: Bijlage 4: Toepassing coalitietheorieën.



Figuur 3.7 Samenstelling raad en college in 2006

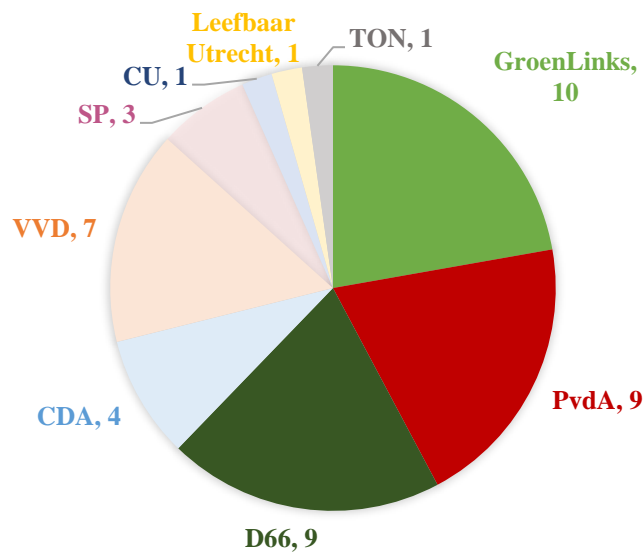
In 2006 werd een breed college bestaande uit PvdA, CDA, GroenLinks en ChristenUnie gevormd. De PvdA bezette drie wethouderszetels, GroenLinks twee wethouderszetels en het CDA en de ChristenUnie ieder één wethouderzetel. De partijen hadden een ruime meerderheid in de raad. Er was dus geen sprake van de vorming van een *minimal winning coalition* of een variant daarop. Dit komt niet overeen met de voorspelling dat er in deze periode minimaal winnende coalities werden gevormd. In het dualistisch stelsel had het college meer invloed dan de raad. Het zetelmotief zou daarom van invloed zijn op de vorming van het college, maar toch werd een maximaal winnende coalitie gevormd. De partijen die deelnamen aan het college lagen echter wel naast elkaar op de beleidsdimensie. Er was daarom sprake van de totstandkoming van een *closed minimal range coalition*. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode colleges met een minimale ideologische spreiding werden gevormd, vanwege de invloed van het beleidsmotief.

In 2006 ging het in de algemene beschouwingen bij de wethoudersverkiezingen niet over de samenstelling van het college, maar over de inhoud van het collegeprogramma. Uit de algemene beschouwingen werd wel duidelijk dat de partijen hun ideologische beginselen niet opgaven bij deelname aan het college, zoals de fractievoorzitter van de PvdA goed verwoordde.

De vraag is dan wat je voor de komende vier jaar in de stad wilt realiseren. Waar ga je voor en hoeveel kun je en wil je inleveren om dat resultaat te bereiken, zonder de steun van je achterban te verliezen?¹⁵⁷

¹⁵⁷ Gemeente Utrecht, *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht: 11^e vergadering, 27 april 2006, 2.*

Het beleidsmotief, zoals uit het citaat duidelijk wordt, werd met name beïnvloed door de politieke factor en niet door de externe institutionele factor. Partijen wilden zich ideologisch profileren tegenover hun kiezers. Ondanks langdurige onderhandelingen kwamen de partijen tot een gezamenlijk programma.¹⁵⁸ De partijen herkenden hier veel van hun eigen programmapunten in, zoals integratie, jeugd en bereikbaarheid. Over het feit dat dit het eerste college was dat na de overgang naar een dualistisch stelsel werd gevormd, werd niet gesproken. Het dualistisch stelsel leidde in dit jaar dan ook niet tot de vorming van minimaal winnende coalities. De interne institutionele factor had daarom weinig invloed op de vorming van het college.



Figuur 3.8 Samenstelling raad en college in 2010

In 2010 werd een breed college van GroenLinks, PvdA en D66 gevormd. GroenLinks en D66 bezetten ieder twee wethouderszetels en de PvdA één wethouderszetel. Het college had een krappe meerderheid in de raad. Er werd een *minimal winning coalition* gevormd. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode minimaal winnende coalities werden gevormd, omdat het zetelmotief van invloed was. De partijen die deelnamen aan het college lagen bovendien naast elkaar op de beleidsdimensie. Er was daarom sprake van de totstandkoming van een *closed minimal range coalition*. Het betreft hier ook een *minimal range coalition*, omdat het college een minimale meerderheid heeft en de coalitiepartijen naast elkaar op de beleidsdimensie liggen. Dit komt overeen met de voorspelling dat er in deze periode

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/3b96367a-3c23-4243-9c87-009e4f4582f6>

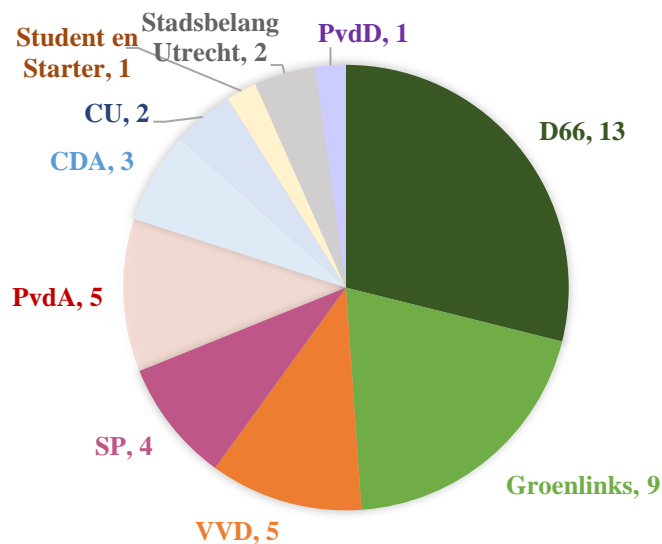
¹⁵⁸ Gemeente Utrecht, *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht: 11^e vergadering, 27 april 2006, 2.*

colleges met een minimale ideologische spreiding werden gevormd, vanwege de invloed van het beleidsmotief.

Tijdens de algemene beschouwingen bij de wethoudersverkiezingen ging het in 2010 niet over de totstandkoming van het college, maar over de inhoudelijke behandeling van het collegeprogramma. De fractievoorzitter van GroenLinks zei hier het volgende over.

De GroenLinks-fractie is apentrots op het vrijdag gepresenteerde coalitieakkoord neergelegd in het collegeprogramma Utrecht groen, open en sociaal. Het is een mooi akkoord waarin het gedachtegoed van GroenLinks, PvdA en D66 prachtig is verwerkt. Het is evenwichtig en solide.¹⁵⁹

Dit is het enige college dat na de overgang naar het dualistisch stelsel uit een minimaal winnende coalitie bestond en een minimale ideologische spreiding kende. Het college voldeed daarom perfect aan de voorspelling dat het zetelmotief op basis van het dualistisch stelsel en het beleidsmotief op basis van een instabiel politiek klimaat beide een rol speelden bij de vorming van het college. De algemene beschouwingen geven echter geen dieper inzicht in motieven van de partijen om deel te nemen aan het college.



Figuur 3.9 Samenstelling raad en college in 2014

¹⁵⁹ Gemeente Utrecht. *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht: 10^e vergadering, 22 april 2010*, 4. <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/a7896911-acc0-492f-bd20-4b269b1bc7aa>

In 2014 werd een breed college bestaande uit D66, GroenLinks, VVD en SP gevormd. D66 en GroenLinks bezetten wederom ieder twee wethouderszetels en de VVD en SP ieder één wethouderszetel. Het college had een ruime meerderheid in de raad. Er was dus geen sprake van de vorming van een *minimal winning coalition* of een variant daarop. Dit komt niet overeen met de voorspelling dat er in deze periode minimaal winnende coalities werden gevormd. Het college had in het dualistisch stelsel meer invloed dan de raad. Het zetelmotief zou daarom van invloed zijn op de vorming van het college, maar toch werd een maximaal winnende coalitie gevormd. De partijen lagen ook niet naast elkaar op de beleidsdimensie. Er was dus geen sprake van de vorming van een coalitie met een minimale ideologische spreiding. Dit komt niet overeen met de voorspelling dat er in deze periode colleges met een minimale ideologische spreiding werden gevormd. Door het instabiele politieke klimaat was het beleidsmotief van invloed op collegevorming. Dit werd echter afgezwakt door de decentralisatie van overheidstaken, waarbij de gemeente slechts beperkte beleidsvrijheid had.

Tijdens de algemene beschouwingen bij de wethoudersverkiezingen ging het in 2010 ook niet over de samenstelling van het college, maar over de inhoudelijke behandeling van het collegeprogramma. Tijdens de algemene beschouwingen kwamen meteen de ideologische verschillen tussen de coalitiepartijen aan bod. Het collegeprogramma bestond enkel uit hoofdlijnen. De fractievoorzitter van de PvdA zette de stemming in de raad goed uiteen.

Er ligt van deze vier fracties een akkoord op hoofdlijnen. Wie de Utrechtse politiek en de campagnes voor 19 maart jl. een beetje heeft gevolgd, begrijpt direct waarom er sprake is van een akkoord op hoofdlijnen. Als men er inhoudelijk te diep op zou ingaan, dan stuit men direct op de grote verschillen tussen deze fracties en treft men tegengestelde uitgangspunten aan. Is hier sprake van een monsterverbond?¹⁶⁰

In tegenstelling tot colleges die eerder in deze periode werden gevormd, was er in dit college geen sprake van een minimale ideologische spreiding. In de voorgaande perioden was dit ook regelmatig aan de orde, maar hier werden de collegepartijen nooit door de oppositiepartijen of enkel door de progressieve partijen in de oppositie op gewezen. De oppositiepartijen spraken zich hier nu wel openlijk over uit. Hieruit kan worden opgemaakt dat de vorming van een college met een maximale ideologische spreiding in 2014 door geen enkele partij meer als normaal werd gezien. De vorming van een college met een minimale ideologische spreiding

¹⁶⁰ Gemeente Utrecht, *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht: 11^e vergadering, 8 mei 2014*, 1. <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/50e397b9-cbbd-4255-a4eb-99c0aa7c57c5>

was nu de norm. Het is mede daarom opvallend dat de collegepartijen niet ingingen op de ideologische spreiding binnen het college.

CONCLUSIE

Dit onderzoek gaat in op de invloed van institutionele en politieke factoren op collegevorming in de gemeente Utrecht van 1946 tot 2014. De toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau is voor Nederland zeer beperkt en gedateerd. Denters, Tops en Steunenberg zijn de enige auteurs die de toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau onderzocht hebben. Zij focussten zich met name op collegevorming tot aan de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien zijn de institutionele en politieke factoren die van invloed zijn op collegevorming ingrijpend veranderd. Een onderzoek naar de toepassing van coalitietheorieën op lokaal niveau in Nederland is daarom relevant. Bovendien wordt met dit onderzoek een hiaat in de literatuur over de vorming van colleges na de jaren tachtig opgevuld.

Het onderzoek naar coalitievorming heeft zich volgens drie fasen ontwikkeld. In de eerste fase kwamen de klassieke coalitietheorieën tot stand. De klassieke coalitietheorieën gaan er vanuit dat politieke partijen deelnemen aan een coalitie op basis van het zetelmotief of beleidsmotief. Enerzijds wordt verondersteld dat partijen streven naar een maximalisering van hun zetelopbrengsten. Bij de vorming van een coalitie op basis van het zetelmotief worden minimaal winnende coalities gevormd, zoals een *minimal winning coalition*, *minimum size coalition* of *minimal number coalition*. Er wordt anderzijds verondersteld dat partijen streven naar een maximalisering van hun beleidsopbrengsten. Bij de vorming van een coalitie op basis van het beleidsmotief worden coalities met een minimale ideologische spreiding gevormd, zoals een *closed minimal range coalition* of *minimum policy distance coalition*. Een *minimal range coalition* wordt gevormd op basis van beide motieven. In de tweede fase bleken de klassieke coalitietheorieën onvoldoende empirische waarde te hebben om de vorming van coalities te voorspellen. In de derde fase van het onderzoek naar coalitievorming werd verondersteld dat contextuele factoren invloed hebben op de motieven van partijen om deel te nemen aan een coalitie. Dit onderzoek sluit bij deze benadering aan. Met name institutionele en politieke factoren zijn van belang voor coalitievorming op lokaal niveau. Interne institutionele factoren zijn van invloed op het zetelmotief van politieke partijen, terwijl externe institutionele en politieke factoren van invloed zijn op het beleidsmotief van partijen. In dit onderzoek is uiteengezet hoe de institutionele en politieke factoren zijn ontwikkeld, bepaald welk motief er in elke periode van invloed was op collegevorming en op basis daarvan voorspeld welke coalities werden gevormd. Daarop is aan de hand van *pattern matching* onderzocht of de voorspellingen voor elke periode overeenkwamen met de werkelijk gevormde colleges.

In de periode tot 1970 wilde een partij niet plaatsnemen in een college, omdat het college vanwege het monistisch stelsel minder invloed had dan de raad. Het zetelmotief speelde daarom bij de vorming van een college nauwelijks een rol. De voorspelling was dat er geen minimaal winnende coalities werden gevormd. Dit komt overeen met de werkelijk gevormde colleges in deze periode. Geen van deze colleges waren minimaal winnende coalities. De gemeente had in deze periode weinig beleidsvrijheid. Het beleidsmotief speelde daarom geen rol bij de vorming van een college. Dit werd versterkt door de pacificatiepolitiek. Doordat het beleidsmotief geen rol speelde, was de voorspelling dat er colleges werden gevormd met een maximale ideologische spreiding. Dit komt overeen met de werkelijk gevormde coalities in deze periode, al werden er aan het eind van deze periode vanwege de politisering en polarisatie van de lokale politiek wel enkele colleges met een minimale ideologische spreiding gevormd.

In de periode die volgde was er eveneens sprake van een monistische verhouding tussen de raad en het college. Het zetelmotief speelde daarom nauwelijks een rol bij de vorming van een college. De voorspelling was dat er geen minimaal winnende coalities werden gevormd. In tegenstelling tot de voorspelling waren enkele, werkelijk gevormde colleges in deze periode toch minimaal winnende coalities. In deze periode had het college veel beleidsvrijheid. Het beleidsmotief had daarom veel invloed op de vorming van een college. Door de polarisatie en politisering die in deze periode werd ingezet, werd het beleidsmotief versterkt. Doordat het beleidsmotief invloed had op collegevorming, was de voorspelling dat er colleges met een minimale ideologische spreiding werden gevormd. Pas in de jaren negentig, aan het eind van deze periode, hadden de werkelijk gevormde colleges een minimale ideologische spreiding.

De periode na 2002 werd gekenmerkt door de overgang van een monistisch naar een dualistisch stelsel. In tegenstelling tot de voorgaande perioden had het college meer invloed dan de raad. Het zetelmotief speelde nu wel een rol. De voorspelling was dat er minimaal winnende coalities werden gevormd. Er was van de werkelijk gevormde colleges slechts één een minimaal winnende coalitie. In tegenstelling tot de vorige periode had de gemeente weinig beleidsvrijheid. Met betrekking tot de externe institutionele factor speelde het beleidsmotief daarom een kleine rol, maar met betrekking tot de politieke factor juist een grote rol. In deze periode was er eveneens sprake van polarisatie en politisering. De voorspelling was dat er colleges met een minimale ideologische spreiding werden gevormd. Dit komt overeen met de werkelijk gevormde colleges in deze periode, al had één van de drie colleges een maximale ideologische spreiding. De oppositiepartijen spraken zich in de algemene beschouwingen openlijk uit tegen de vorming van een college met een maximale ideologische spreiding, terwijl zij hier in de voorgaande decennia nooit negatief over uit lieten.

Gedurende de decennia hebben partijen in Utrecht dus steeds meer aandacht gekregen voor de ideologische spreiding van het college. Dit was het gevolg van de toenemende invloed van het beleidsmotief op de vorming van colleges. Dit werd grotendeels ingegeven door de politieke factor. Rond de jaren zeventig werden bijvoorbeeld colleges met een minimale ideologische spreiding gevormd, toen progressieve partijen streefden naar een polarisatie en politisering van de lokale politiek. Niet alleen de progressieve partijen, maar alle politieke partijen wilden vanaf de jaren negentig vanwege een instabiel politiek klimaat hun ideologische identiteit vergroten door de vorming van colleges met een minimale ideologische spreiding. In de algemene beschouwingen die voorafgingen aan de wethoudersverkiezingen werden ook steeds vaker de ideologische verschillen tussen coalitiepartners genoemd, terwijl dit in voorgaande decennia nooit als een probleem werd gezien bij de vorming van een college.

Hoewel de politieke factor een grote rol speelde bij de vorming van een college, hadden de institutionele factoren hier nauwelijks tot geen invloed op. De externe institutionele factor die in principe ook van invloed is op de ideologische spreiding van een coalitie, lijkt in werkelijkheid nauwelijks tot geen invloed te hebben gehad. De politieke factor had hierin altijd de overhand. De interne institutionele factor heeft ook geen invloed gehad op collegevorming. Er werden enkele minimaal winnende coalities gevormd, maar deze werden niet voorspeld op basis van de interne institutionele factor. Pas in de periode na 2002 werden op basis van de interne institutionele factor minimaal winnende coalities voorspeld, maar werd er slechts één gevormd.

Om de strijd om de macht dat zich bij collegevorming voordoet volledig te begrijpen, is nader onderzoek nodig. In dit onderzoek is slechts één casus onderzocht. Om een volledig beeld te krijgen van de soorten coalities die in elke periode zijn gevormd, is het noodzakelijk om meer casussen te onderzoeken. Het onderzoek naar coalitievorming op lokaal niveau in Nederland moet de komende jaren worden voortgezet, omdat de periode vanaf de overgang naar het dualistisch stelsel slechts enkele jaren beslaat. Deze periode bestrijkt in verhouding tot de twee vorige perioden een onevenredig korte tijdsperiode, waardoor het lastig is om een algemeen beeld van de colleges na de overgang naar het dualistisch stelsel te schetsen. Er zijn daarnaast meer contextuele factoren denkbaar die invloed hebben op de motieven van partijen om deel te nemen aan een coalitie, dan eerder door politicologen zijn aangehaald. In tegenstelling tot eerder onderzoek naar coalitievorming op lokaal niveau, blijkt uit dit onderzoek dat institutionele factoren vrijwel geen invloed hebben op collegevorming. Politieke factoren, daarentegen, hebben juist wel invloed op collegevorming, maar verklaren niet de vorming van alle colleges. In sommige gevallen werden colleges op basis van een succesvolle samenwerking voortgezet

of bij een niet geslaagde samenwerking afgebroken, terwijl dit op basis van de institutionele en politieke factoren niet in de lijn der verwachting lag. Factoren die ingaan op goede of slechte verhoudingen tussen partijen en betrokken personen zijn niet eerder beschouwd als relevante factoren, maar zijn bij de vorming van een college wel degelijk van belang. Het onderzoek om de strijd om de macht in Utrecht en andere gemeenten in Nederland volledig te begrijpen is dus nog niet overwonnen, maar zeker niet verloren.

BRONNENLIJST

Primaire bronnen

- Algemeen Handelsblad. "Conflict in Utrechtse AR-fractie breidt zich uit." In *Algemeen Handelsblad* 143, nr. 46428 (31 augustus 1970): 1-14.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000033269:mpeg21:a0029>
- De Waarheid. "ARP-raadslid Utrecht bedankt: Ruzie over afspraken met KVP en CHU." In *De Waarheid* 30, nr. 221 (29 augustus 1970): 1-6.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010374260:mpeg21:a0004>
- Gemeente Utrecht. *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht: 11^e vergadering, 27 april 2006*.
<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/3b96367a-3c23-4243-9c87-009e4f4582f6>
- Gemeente Utrecht. *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht: 10^e vergadering, 22 april 2010*.
<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/a7896911-acc0-492f-bd20-4b269b1bc7aa>
- Gemeente Utrecht. *Notulen vergadering gemeenteraad Utrecht: 11^e vergadering, 8 mei 2014*.
<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Utrecht/50e397b9-cbbd-4255-a4eb-99c0aa7c57c5>
- Gemeente Utrecht. Gemeenteraadsverkiezingen 2006: Verkiezingsuitslagen gemeenteraad Utrecht 7 maart 2006. Utrecht: Gemeente Utrecht, 2006.
<https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/publicaties/onderzoek-en-cijfers/2017-12-uitslag-gemeenteraadsverkiezingen-2006.pdf>
- Gemeente Utrecht. Gemeenteraadsverkiezingen 2010: Verkiezingsuitslagen Utrecht 3 maart 2010. Utrecht: Gemeente Utrecht, 2010.
<https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/publicaties/onderzoek-en-cijfers/2017-12-uitslag-gemeenteraadsverkiezingen-2010.pdf>
- Gemeente Utrecht. Gemeenteraadsverkiezingen 2014: Verkiezingsuitslagen Utrecht 19 maart 2014. Utrecht: Gemeente Utrecht, 2014.
<https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/publicaties/onderzoek-en-cijfers/2017-12-uitslag-gemeenteraadsverkiezingen-2014.pdf>
- Het Parool. "Winst VVD tot uitdrukking bij vele wethoudersbenoemingen." In *Het Parool* 18, nr. 4186 (3 september 1958): 1-12.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010838229:mpeg21:a0001>
- Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1946.
- Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1949.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1954.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1958.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1962.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1966.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1970.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1974.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1978.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1982.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV558, Gemeenteblad van Utrecht, 1986.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV287, Notulen van het verhandelde in de Gemeenteraad Utrecht, 1990.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV287, Notulen van het verhandelde in de Gemeenteraad Utrecht, 1994.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV287, Notulen van het verhandelde in de Gemeenteraad Utrecht, 1998.

Het Utrechts Archief, Bibliotheek, VV287, Notulen van het verhandelde in de Gemeenteraad Utrecht, 2001.

Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1813-1969, toegangsnummer 1007-1, Besluiten c.q. notulen, inv. nummer 302 (1946).

Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1813-1969, toegangsnummer 1007-1, Besluiten c.q. notulen, inv. nummer 338 (1958).

Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17501 (1970).

Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17504 (1974).

Het Utrechts Archief, Gemeentebestuur van Utrecht 1970-1989, toegangsnummer 1338, Notulen van de openbare raadsvergaderingen, inv. nummer 17529 (1986).

Kamerstukken Tweede Kamer 1997/98, 26024, 10, p. 1-113.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. *Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000.

Trouw. "En in Utrecht." In *Trouw* 4, nr. 422 (4 september 1946): 1-4.
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ABCDDD:010936787:mpeg21:a0013>

Secundaire bronnen

- Berg, Joop van den, en Geerten Boogaard. "De gemeenteraad in Nederland: Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis." In *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, eds. Hans Vollaard, e.a., 41-78. Amsterdam: Boom, 2018.
- Blom, Hans. "Nederland sinds 1830." In *Geschiedenis van de Nederlanden*, eds. J.C.H. Blom en E. Lamberts, 381-452. Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2014.
- Boogers, Marcel, Jong, Ron de, en Gerrit Voerman. "Politieke partijen: Van zakelijk notabelenbestuur naar politieke profilering." In *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, eds. Hans Vollaard, e.a., 151-171. Amsterdam: Boom, 2018.
- Browne, Eric en Mark Franklin. "Editors' introduction: New directions in coalition research." *Legislative Studies Quarterly* 11, nr. 4 (november 1986): 469-483.
- Budge, Ian en Michael Laver. "Office seeking and policy pursuit in coalition theory." *Legislative Studies Quarterly* 11, nr. 4 (november 1986): 485-506.
- Castenmiller, Peter en Klaartje Peters. "Wel aan het hoofd, maar niet de baas: De verhouding tussen raad en college in de praktijk." In *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, eds. Hans Vollaard, e.a., 207-223. Amsterdam: Boom, 2018.
- Debus, Marc en Martin Gross. "Coalition formation at the local level: Institutional constraints, party policy conflict, and office-seeking political parties." *Party Politics* 22, nr. 6 (2016): 835-846.
- Denters, Bas. "Towards a conditional model of coalition behaviour." *European Journal of Political Research* 13, nr. 3 (1985): 295-309.
- Denters, Bas. "Collegevorming in Overijssel." In *Collegevorming in Overijssel*, ed. Joke Grooters, 15 - 26. Enschede: Kennisinstituut Stedelijke Samenleving, 2010.
- Denters, Bas en Marcel Boogers. "Lokale democratie doorgelicht: Inleiding." *Bestuurswetenschappen* 70, no. 4 (2016): 18-26.
- Denters, Bas en Victor Veldheer. "Gemeentelijke taken: Historie en actualiteit." In *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*, eds. Arno Korsten en Pieter Tops, 66-76. 3^e editie Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998.
- Derksen, Wim en Linze Schaap. *Lokaal bestuur*. Den Haag: Overheidsmanagement, 2007.
- Dittrich, Karl. "The Netherlands, 1946-1981." In *Ideology, strategy and party change: Spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies*, eds. Ian Budge, David Robertson en Derek Hearl, 207-229. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Dölle, Alfons e.a. *Collegevorming*. Groningen: Samenwerkingsverband Bestuurswetenschappen Noorden des Lands, 1986.
- Dölle, Alfons en Douwe Jan Elzinga. *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Deventer: Kluwer, 2004.

- Elzinga, Douwe Jan. "Monisme en dualisme: Een sterke raad, een sterk college, een sterk apparaat." In *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*, eds. Arno Korsten en Pieter Tops, 381-389. 3^e editie Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998.
- Elzinga, Douwe Jan. "Decentralisatie splijt gemeentelijk bestuur." *Binnenlands Bestuur* (2009). <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/decentralisatie-splijt-gemeentelijk-bestel.112662.lynkx>
- Elzinga, Douwe Jan. "Geen wettelijke regels voor collegevorming." *Binnenlands Bestuur* (2010). <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/geen-wettelijke-regels-voor-collegevorming.152238.lynkx>
- Gamson, William. "Coalition formation at presidential nomination conventions." *American Journal of Sociology* 68, nr. 2 (september 1962): 157-171.
- Groennings, Sven. "Notes towards theories of coalition behavior in multiparty systems: Formation and maintenance." In *The study of coalition behavior: Theoretical perspectives and cases from four continents*, eds. Sven Groennings, E.W. Kelly, Michael Leiserson, 439-465. Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- Konijnenbelt, Willem. "Rechtsregels voor het gemeentebestuur." In *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*, eds. Arno Korsten en Pieter Tops, 47-65. 3^e editie Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998.
- Korsten, Arno. "Collegevorming onder dualistisch gesternte." *Binnenlands Bestuur* 23, nr. 11 (2002): 37.
- Korsten, Arno. *Lokaal bestuur in verandering: Vijf decennia belicht*. Heerlen: Open Universiteit Nederland, 2009.
- Korsten, Arno. *Een halve eeuw lokaal bestuur*. Heerlen: Arno Korsten, 2012.
- Korsten, Arno. "De kunst van het formeren." (2018). <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/de%20kunst%20van%20het%20formeren.pdf>
- Koster, Yolanda de. "Raad van State: Gemeenten te veel aan leiband." *Binnenlands Bestuur* (2013). <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/raad-van-state-gemeenten-te-veel-aan-leiband.9047755.lynkx>.
- Krouwel, André en Bram Geurkink. "Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenteraden." *Jaarboek van Griffiers* (2016): 127-139.
- Kuiper, Wim en Pieter Tops. "Local coalition formation in the Netherlands." In *Political parties and coalitions in European local government*, eds. Colin Mellors en Bert Pijnenburg, 220-239. Londen en New York: Routledge, 1989.
- Lange, Matthew. *Comparative historical methods*. Londen: SAGE, 2013.

- Laver, Michael. "Between theoretical elegance and political reality: Deductive models and cabinet coalitions in Europe." In *Coalitional behaviour in theory and practice: An inductive model for Western Europe*, ed. Geoffrey Pridham, 32-44. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Laver, Michael. "Theories of coalition formation and local government coalitions." In *Political parties and coalitions in European local government*, eds. Colin Mellors en Bert Pijnenburg, 15-33. Londen en New York: Routledge, 1989.
- Leemans, Anne Frederik. *Eenheid in het bestuur der grote stad*. Den Haag: VUGA Uitgeverij: 1967.
- Leiserson, Michael. *Coalitions in politics: A theoretical and empirical study*. New Haven, 1966.
- Liagre Böhl, Herman de. "Consensus en polarisatie: De kwaliteit van de democratie, 1945-2000." In *Land van kleine gebaren: Een politieke geschiedenis van Nederland, 1780-2012*, eds. Remieg Aerts e.a., 285-352. Amsterdam: Boom, 2013.
- Lijphart, Arend. *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. 8^e editie Haarlem: Becht, 2008.
- Mellors, Colin. "Sub-national government: A new arena for the study of coalitions." In *Political parties and coalitions in European local government*, eds. Colin Mellors en Bert Pijnenburg, 1-14. Londen en New York: Routledge, 1989.
- Neumann, John von, en Oskar Morgenstern. *Theory of games and economic behaviour*. New York, 1967.
- Ostaaijen, Julien van, Boogers, Marcel en Bert Euser. "Opkomst en ontwikkeling van lokale politieke partijen in Nederland: Een geloofwaardig alternatief." In *Naar een geloofwaardiger bestuur*, eds. Gabriel van den Brink en Stefan Soeparman, 213-235. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2015.
- Pellikaan, Huib, Meer, Tom van der en Sarah de Lange. "The road from a depoliticized to a centrifugal democracy." *Acta Politica* 38, nr. 1 (2003): 23-50.
- Pennings, Paul. "Parties, voters and policy priorities in the Netherlands, 1971 – 2002." *Party politics* 11, nr. 1 (2005): 29-45.
- Pennings, Paul en Hans Keman. "The Dutch Parliamentary Elections in 2002 and 2003: The Rise and Decline of the Fortuyn Movement." *Acta Politica* 38, nr. 1 (2003): 51-68.
- Pridham, Geoffrey. "An inductive theoretical framework for coalitional behaviour: Political parties in multi-dimensional perspective in Western Europe." In *Coalitional behaviour in theory and practice: An inductive model for Western Europe*, ed. Geoffrey Pridham, 1-31. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Pröpfer, Igno en Hans Kessens. *Tussen pluche en publiek: Lokale politiek in de praktijk*. Bussum: Coutinho, 2005.
- Riker, William. *The theory of political coalitions*. New Haven, 1962.

- Roozendaal, Peter van. "Coalitietheorie en kabinetsformaties: Een empirische confrontatie van drie nieuwe voorspellingsprincipes met data van kabinetsformaties in vijf West-Europese landen (1945-1988)." *Mens en Maatschappij* 64, nr. 3 (1989): 253–68.
- RTV Utrecht. "Burgemeester Van Zanen bezorgd over versnippering in Utrechtse politiek." <https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1704927/burgemeester-van-zanen-bezorgd-over-versnippering-in-utrechtse-politiek.html>
- Steunenbergh, Bernard. "Coalition theories: Empirical evidence for Dutch municipalities." *European Journal of Political Research* 22, nr. 3 (oktober 1992): 245-278.
- Swaan, Abram de. *Coalition theories and cabinet formations, a study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier, 1973.
- Tillie, Jean, e.a. *Rumoer: Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.
- Toonen, Theodorus. "De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat." In *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*, eds. Arno Korsten en Pieter Tops, 35-46. 3^e editie Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998.
- Tops, Pieter. *Afspiegeling en afspraak: Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*. Den Haag: VUGA Uitgeverij, 1990.
- Tops, Pieter en Arno Korsten. *Collegevormen in Nederlandse gemeenten (1970-1982)*. Amsterdam: Uitgeverij Kobra, 1984.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Collegevorming in Nederlandse gemeenten: Een terreinverkenning*. Den Haag: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1982.
- Zanen, Jan van. "Nieuwjaarstoespraak 2018." *Gemeente Utrecht* (2018). <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/college-van-b-en-w/burgemeester-en-wethouders/burgemeester/toespraken/nieuwjaarstoespraak-2018/>

BIJLAGE 1: UITSLAGEN GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN UTRECHT

	PvdA	KVP	CHU	AR	VVD	CPN	PSP	D66	Boeren- partij	Totaal aantal zetels	Totaal aantal partijen
1946	14	12	3	4	1	5				39	6
1949	13	13	3	5	3	2				39	6
1954	17	14	3	6	3	2				45	6
1958	16	14	3	5	6	1				45	6
1962	18	13	3	4	4	1	2			45	7
1966	13	12	4	4	5	1	2		4	45	8
1970*	16	10	3	4	6	2		4		45	7

* In 1970 vormde de PvdA een samengestelde, progressieve lijst met de PPR en PSP.

	PvdA	CDA	VVD	D66	CPN	PSP	SP	PPR	GL	CU	Leefbaar Utrecht	Burger en Gemeen- schap	Centrum- partij	Centrum- democraten	Neder- lands Blok	Totaal aantal zetels	Totaal aantal partijen
1974*	17	13	9	1	1	1		3								45	7
1978	16	15	6	3	2	2		1								45	7
1982	15	12	10	2	2	3		1								45	7
1986	19	10	7	2	1	3	1	1					1			45	9
1990**	12	10	5	8			1		8					1		45	7
1994	9	6	6	9			2		9					3	1	45	8
1998	9	4	6	3			3		9	1	9				1	45	9
2000	7	4	5	1			3		8	1	14	2				45	9

* In 1974 vormden de KVP, CHU en AR samen het CDA.

** In 1990 vormden CPN, PSP en PPR samen GroenLinks.

	PvdA	CDA	VVD	D66	SP	GL	CU	Leefbaar Utrecht	Burger en Gemeenschap	Trots op Nederland	Student en Starter	Stadsbelang Utrecht	PvdD	Totaal aantal zetels	Totaal aantal partijen
2006	14	4	5	3	5	8	2	3	1					45	9
2010	9	4	7	9	3	10	1	1		1				45	8
2014	5	3	5	13	4	9	2				1	2	1	45	10

Bronverantwoording:

De tabel is samengesteld op basis van gepubliceerde verkiezingsuitslagen in kranten in de periode van 1946 tot en met 1994 (geraadpleegd via digitaal krantenarchief Delpher) en officiële rapporten met de verkiezingsuitslagen van de Gemeente Utrecht van 1998 tot en met 2014.

BIJLAGE 2: SAMENSTELLING COLLEGES VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS UTRECHT

Jaar	Samenstelling	Zetelverhouding	Burgemeester bij vorming college
1946	H.A. Bekker (KVP), H. Ploeg Jr. (PvdA), J.G. Winkel (KVP), J. de Nooij (AR), H. van der Vlist (PvdA)	PvdA (2), KVP (2) en AR (1)	Ter Pelkwijk
1949	H.A. Bekker (KVP), H. Ploeg Jr. (PvdA), J.G. Winkel (KVP), J. de Nooij (AR), H. van der Vlist (PvdA)	PvdA (2), KVP (2) en AR (1)	C.J.A. de Ranitz
1954	H. Ploeg Jr. (PvdA), J. de Nooij (AR), H. van der Vlist (PvdA), A.P.G. van Koningsbruggen (KVP), W.H.J. Derks (KVP)	PvdA (2), KVP (2) en AR (1)	C.J.A. de Ranitz
1958	H. Ploeg Jr. (PvdA), J. de Nooij (AR), H. van der Vlist (PvdA), A.P.G. van Koningsbruggen (KVP), W.H.J. Derks (KVP)	PvdA (2), KVP (2) en AR (1)	C.J.A. de Ranitz
1962	J. De Nooij (AR), H. van der Vlist (PvdA), A.P.G. van Koningsbruggen (KVP), H.J.A. Post (KVP), T. Harteveld (PvdA)	PvdA (2), KVP (2) en AR (1)	C.J.A. de Ranitz
1966	J. De Nooij (AR), H. van der Vlist (PvdA), A.P.G. van Koningsbruggen (KVP), T. Harteveld (PvdA), A. Looten (VVD), W.J. Vergeer (KVP)	PvdA (2), KVP (2), AR (1), VVD (1)	C.J.A. de Ranitz
1970	T. Harteveld (PAK), A. Looten (VVD), W.J. Vergeer (KVP), W.A. Kieboom (PAK), C. Pot (PAK), H.J. Zeevalking (D66), A.J. Bransen (KVP)	PAK (3), KVP (2), VVD (1), D66 (1)	H.G.I. van Tuyll (VVD)
1974	T. Harteveld (PvdA), W.J. Vergeer (CDA), W.A. Kieboom (PvdA), C. Pot (PvdA), A.J. Bransen (CDA), mevr. W. Velders - Vlasblom (PvdA), S. Torensma (VVD)	PvdA (4), CDA (2), VVD (1)	H.J.L. Vonhoff (VVD)
1978	C. Pot (PvdA), A.J. Bransen (CDA), mevr. W. Velders - Vlasblom (PvdA), J. Rosenberg (PvdA), A. van Hassel (PvdA), P.J. van Kleinwee (CDA), J. van den Molen (CDA)	PvdA (4), CDA (3)	H.J.L. Vonhoff (VVD)
1982	C. Pot (PvdA), mevr. W. Velders - Vlasblom (PvdA), A. van Hassel (PvdA), W.P.C. van Willigenburg (VVD), mevr. R.M. ten Cate - Dhont (VVD), H.H.W. Kernkamp (D66), J. van Lidth de Jeude (PvdA)	PvdA (4), VVD (2), D66 (1)	M.W.M. Vos - van Gortel (VVD)
1986	C. Pot (PvdA), mevr. W. Velders - Vlasblom (PvdA), A. van Hassel (PvdA), W.P.C. van Willigenburg (VVD), mevr. R.M. ten Cate - Dhont (VVD), J. van Lidth de Jeude (PvdA), mevr. M.M. Andriessen-Brockman (PvdA)	PvdA (5), VVD (2)	M.W.M. Vos - van Gortel (VVD)
1990	J. van Lidth de Jeude (PvdA), H.H.W. Kernkamp (D66), F.H. van der Sluijs (PvdA), G. Mik (PvdA), B.J. Schouten (CDA), J.H. Zwart (CDA), mevr. N.G. van 't Riet (D66)	PvdA (3), D66 (2), CDA (2)	M.W.M. Vos - van Gortel (VVD)
1994	H.H.W. Kernkamp (D66), G. Mik (PvdA), J.H. Zwart (CDA), mevr. A.M.J. Rijckenberg (GroenLinks), H.J. van der Steenhoven (GroenLinks), mevr. P.M. van der Linden-de Feijter (PvdA), mevr. W.N. Herweijer (D66)	GroenLinks (2), D66 (2), PvdA (2) en CDA (1)	I.W. Opstelten (VVD)
1998	G. Mik (PvdA), mevr. P.M. van der Linden - de Feijter (PvdA), mevr. A.M.J. Rijckenberg (GroenLinks), J. van Leijenhorst (GroenLinks), J.H.C. van Zanen (VVD), J.H. Zwart (CDA), H.H.W. Kernkamp (D66)	PvdA (2), GroenLinks (2), VVD (1), CDA (1), D66 (1)	I.W. Opstelten (VVD)

2000	M.A. van den Bergh (Leefbaar), M.L. van Kleef (PvdA), W.A. Lenting (Leefbaar), J.L. Spekman (PvdA), T. Gispen (Leefbaar), J. van Zanen (VVD), R. Verhulst (CDA), Kees Verhoef (Burger en Gemeenschap)	Leefbaar (3), PvdA (2), CDA (1), VVD (1), Burger en Gemeenschap (1)	A.H. Brouwer – Korf (PvdA)
2006	H.H. Janssen (CDA), T.H.D. de Weger (ChristenUnie), mevr. A.C. den Besten (PvdA), mevr. M.K.M. Spit (PvdA), H.P.A.M. Bosch (PvdA), R.J.F. Giesberts (GroenLinks), C.J.M. van Eijk (GroenLinks)	PvdA (3), GroenLinks (2), CDA (1) en ChristenUnie (1)	A.H. Brouwer – Korf (PvdA)
2010	Mevr. M. de Rijk (GroenLinks), F.C.W.C. Lintmeijer (GroenLinks), mevr. A.C. den Besten (PvdA), H.P.A.M. Bosch (PvdA), V. Everhardt (D66), J. Kreijkamp (D66)	GroenLinks (2), PvdA (1) en D66 (2)	A. Wolfsen (PvdA)
2014	Mevr. Jongerius (GroenLinks), mevr. Van Hooijdonk (GroenLinks), Everhardt (D66), Kreijkamp (D66), Geldof (VVD), Jansen (SP)	D66 (2), GroenLinks (2), VVD (1) en SP (1)	J.H.C. van Zanen (VVD)

Bronverantwoording:

De tabel is samengesteld op basis van bekendmakingen in het Gemeenteblad van Utrecht in de periode van 1946 tot en met 1986 en de notulen van de raad van de Gemeente Utrecht van 1990 tot en met 2014.

BIJLAGE 3: INVLOED INSTITUTIONELE EN POLITIEKE FACTOREN

	Interne institutionele factoren	Zetelmotief	Externe institutionele factoren	Beleidsmotief	Politieke factoren	Beleidsmotief
1946 – 1970	Monisme	Zwak	Centralisatie Beperkte beleidsvrijheid	Zwak	Stabiel	Zwak
1970 – 2002	Monisme	Zwak	Decentralisatie Ruime beleidsvrijheid	Sterk	Instabiel	Sterk
2002 – 2014	Dualisme	Sterk	Decentralisatie Beperkte beleidsvrijheid	Zwak	Instabiel	Sterk

BIJLAGE 4: TOEPASSING COALITIETHEORIEËN

Jaar	Minimal winning coalition	Minimum size coalition	Minimal number coalition	Minimal range coalition	Closed minimal range theory	Minimum policy distance coalition
1946	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
1949	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	N.v.t.*
1954	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
1958	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
1962	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
1966	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
1970	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
1974	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
1978	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
1982	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
1986	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
1990	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
1994	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	N.v.t.*
1998	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	N.v.t.*
2000	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
2006	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
2010	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
2014	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

* Bij de vorming van deze colleges was geen partij de grootste. Het is daarom niet mogelijk om een *pivotal actor* aan te wijzen.