

## University of Groningen

### De duur van formaties en de lengte van college-akkoorden

Otjes, Simon; de Natris, Joes; Allers, Maarten

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Otjes, S., de Natris, J., & Allers, M. (2021). *De duur van formaties en de lengte van college-akkoorden: Bestuurlijke en politieke complexiteit in gemeenten.*

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# De duur van formaties en de lengte van college-akkoorden

Bestuurlijke en politieke complexiteit in gemeenten

Simon Otjes, DNPP, Rijksuniversiteit Groningen

Joë de Natris, COELO, Rijksuniversiteit Groningen

Maarten Allers, COELO, Rijksuniversiteit Groningen

maart 2021



**rijksuniversiteit  
groningen**

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

DNPP

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen

## Inhoud

Bestuurlijke samenvatting .....	3
1. Voorwoord .....	4
2. Inleiding.....	5
3. Politieke factoren.....	7
Onzekerheid.....	7
Complexiteit.....	8
4. Bestuurlijke factoren.....	10
5. Onderzoeksmethode en gebruikte gegevens.....	13
Politieke factoren.....	13
Bestuurlijke factoren.....	14
6. Schattingstechniek.....	16
7. Resultaten .....	17
Beschrijving variabelen .....	17
Regressieanalyse.....	20
8. Samenvatting en conclusies.....	26
Hypothesen versus uitkomsten .....	26
Mogelijkheden voor toekomstig onderzoek.....	28
Adviezen.....	29
Literatuur .....	30
Methodologische bijlage.....	32
Berekening polarisatie-index .....	32
Robuustheidsanalyse formatieduur .....	32
Robuustheidsanalyse akkoordlengte.....	33
Correlaties.....	36

## Bestuurlijke samenvatting

Dit onderzoek betreft de bestuurbaarheid van Nederlandse gemeenten. In 2018 duurde het veel langer om colleges te formeren dan in 2014. Bovendien waren de collegeakkoorden aanzienlijk uitgebreider. Dit duidt erop dat het lastiger is geworden om in gemeenten tot politieke besluiten te komen. Wij onderzoeken drie mogelijke verklaringen hiervoor:

- 1) Grotere politieke onzekerheid? Bij een groter verloop in colleges en gemeenteraden kennen politici elkaar minder goed.
- 2) Grotere politieke complexiteit? Bijvoorbeeld door een toegenomen versplintering van gemeenteraden.
- 3) Grotere bestuurlijke complexiteit, door de overdracht van taken van het Rijk aan gemeenten? Denk dan vooral aan de decentralisaties in het sociaal domein van 2015.

De factoren die we onderzoeken kunnen de langere duur van de formaties in 2018 (ten opzichte van 2014) maar zeer beperkt verklaren. Formaties duren langer naarmate de raad meer versplinterd is, gemeenten groter zijn, er na verkiezingen meer nieuwe raadsleden aantreden en anti-elitaire partijen meer raadsleden hebben. Toch verklaren deze factoren samen maar een klein deel van de langere formatieduur in 2018.

De grotere omvang van de in 2018 gesloten akkoorden kunnen we beter verklaren. Die hangen vooral samen met de overdracht van taken in het sociale domein naar gemeenten. Verder blijken collegeakkoorden langer te zijn naarmate de raad meer versplinterd is, gemeenten groter zijn en zittende collegepartijen meer raadszetels behalen.

Dit rapport sluit af met concrete aanbevelingen op basis van de uitkomsten en een agenda voor verder onderzoek. Waar het van afhangt in hoeverre gemeenten bestuurbaar zijn is nog nauwelijks in kwantitatieve zin onderzocht. Deze studie biedt een eerste aanzet, maar kan nog lang niet alle vragen beantwoorden.

## 1. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het ministerie van BZK.

De onderzoekers danken Jan van der Lei (VNG) voor het beschikbaar stellen van gegevens over schuldquotes en Julia van Aart, Jochem Duinhof, Svenne Groeneweg, Daan van Gulik, Jeroen Hoving, Sander Jennissen, Milan Mulder, Dennis Oudman, Milou Peeters, Lydia Reinders, Eli Wildeman, Julien van Ostaijen, ProDemos, Necker van Naem en *NRC Handelsblad* voor hun bijdragen aan het verzamelen van de verkiezingsprogramma's.

Voor de inhoud van dit rapport zijn uitsluitend de auteurs verantwoordelijk.

## 2. Inleiding

Door de overdracht van taken naar gemeenten aan de ene kant en de politieke versplintering van gemeenteraden aan de andere kant kan de bestuurbaarheid van gemeenten onder druk komen te staan. Een belangrijke indicator voor de bestuurbaarheid van gemeenten, namelijk de duur van formaties, lijkt deze vooronderstelling te bevestigen (Bouwmans 2010; Otjes 2018b): in 2018 duurde de collegevorming gemiddeld 64 dagen, tegenover 49 dagen in 2014. Ook de gemiddelde lengte van college akkoorden nam toe: van (afgerond) 34.000 tekens naar 40.000 tekens. Gedegen empirisch onderzoek naar de bestuurbaarheid van gemeenten ontbreekt echter.

Onder bestuurbaarheid verstaan wij het vermogen van de gemeente om politieke besluiten te nemen over beleid. Bestuurbaarheid is een deelaspect van de bestuurskracht van de gemeente als geheel, die ook het vermogen van gemeentebesturen om besluiten uit te voeren omvat. Mensen die de lokale politiek volgen zien een relatie tussen bestuurbaarheid en de duur en het verloop van de formaties (Smitshuis et al. 2019, p.18).

De vorming van een gemeentebestuur is een belangrijke schakel tussen de voorkeuren van de burger en het maken van beleid. In Nederlandse gemeenten gebeurt dit door middel van coalitieonderhandelingen waarin afspraken worden gemaakt over het te voeren beleid. Deze afspraken worden vervolgens vastgelegd in een coalitieakkoord. Hieruit vloeit vervolgens het specifieke beleid voort. De duur van coalitieonderhandelingen en de lengte van de coalitieakkoorden zijn daarom indicatoren voor de bestuurbaarheid van een gemeente. Langdurige coalitieonderhandelingen en uitgebreide collegeakkoorden suggereren dat het voor lokale politici lastig is om tot overeenstemming te komen.

Er is tot nu toe zeer beperkt onderzoek gedaan naar de bestuurbaarheid van Nederlandse gemeenten. Politiek op het lokale vlak is überhaupt een blinde vlek in de Nederlandse politicologie (Vollaard et al. 2018, p.16). Coalitievorming is, ook op het lokale niveau, de 'black box' van het Nederlandse staatsbestel (Remkes et al. 2018). Zo is er nauwelijks onderzoek gedaan naar de formaties van lokale colleges (maar zie Denters 2010; Boogaard 2015; Smitshuis et al. 2019). Zelfs landenvergelijkend onderzoek over de duur van regeringsvorming is beperkt (Golder 2010; Martin & Vanberg 2003; Ecker & Meyer 2015, 2017). Het beschikbare onderzoek duidt erop dat politieke complexiteit een belangrijke voorspeller is van de duur van coalitieakkoorden. Onderzoeken naar factoren die bepalen hoe omvangrijk collegeakkoorden zijn, zijn nog schaarser (Indridason & Kristinsson 2013).

De centrale vraag van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Wat verklaart dat de formatie van colleges van burgemeesters en wethouders in 2018 gemiddeld zo veel langer duurde dan in 2014, en dat de toen gesloten coalitieakkoorden zoveel omvangrijker zijn?

Deze vraag is naar ons weten niet eerder systematisch onderzocht.

De antwoorden op deze vraag zoeken wij in twee soorten factoren, politieke en bestuurlijke. Met politieke factoren doelen we op de samenstelling van de gemeenteraad die het voor de onderhandelende partijen lastig kan maken om tot overeenstemming te komen. Deze politieke factoren betreffen kenmerken van de onderhandelaars. Ze bepalen hoe moeilijk het is om het eens te worden over bepaalde beleidskeuzes, onder andere doordat partijen het in meer of mindere mate met elkaar oneens zijn of omdat zij elkaar in meer of mindere mate vertrouwen. We onderzoeken de volgende politieke factoren:

1. De *electorale stabiliteit*, ofwel het aandeel van het totaal aan raadszetels dat partijen uit de bestaande coalitie behalen;
2. De *personele stabiliteit*, dus het aandeel van de nieuwgekozen raadsleden dat ook al zitting had in de vorige raad;
3. Het *aantal partijen in de gemeenteraad*, gewogen naar hun omvang;
4. *Politieke polarisatie* van de raad op een links-rechts schaal;
5. Het aandeel van de raadsleden van partijen die in hun verkiezingsprogramma *anti-elitaire retoriek* hanteren.

Deze politieke factoren worden besproken in hoofdstuk 2.

Hiernaast kijken we naar bestuurlijke factoren. Los van politieke factoren kan de complexiteit van bepaalde vraagstukken het maken van beleid inhoudelijk ingewikkelder maken. Met bestuurlijke factoren doelen we op de uitdagingen waar een gemeente voor staat. Deze bestuurlijke factoren betreffen kenmerken van de gemeente. Bij eerder landen- en gemeentevergelijkend onderzoek (Denters 2010; Boogaard 2015; Golder 2010; Martin & Vanberg 2003; Ecker & Meyer 2015) zijn deze buiten beschouwing gelaten. Wij onderzoeken de volgende bestuurlijke factoren:

1. De *omvang* van gemeenten, uitgedrukt in het aantal inwoners;
2. Het relatieve belang van het *sociale domein* in de gemeentelijke uitgaven;
3. De afhankelijkheid van *intergemeentelijke samenwerking*;
4. De *financiële positie*, gemeten aan de schuldquote en de relatieve hoogte van de belastingen.

Deze bestuurlijke factoren worden besproken in hoofdstuk 3.

Om de hoofdvraag te beantwoorden gebruiken wij regressieanalyse, waarmee wij het gemiddelde effect van een toe- of afname van elk van de hierboven genoemde factoren kunnen schatten. Hoe dit in zijn werk gaat, staat in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de gebruikte gegevens en presenteert de resultaten. Hoofdstuk 6 vat de bevindingen samen en gaat in op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie daarvan.

### 3. Politieke factoren

In Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen wint vrijwel nooit één partij meer dan de helft van de zetels. Daardoor vinden de verkiezingsuitslagen hun weerslag in het beleid via coalitieonderhandelingen tussen twee of meer partijen. De hoofdlijnen van de bij de formatie gemaakte afspraken worden meestal opgetekend in een coalitieakkoord. Daarom zou een toename in de politieke complexiteit van het lokaal bestuur zijn weerslag kunnen vinden in de duur van die formatie en in de lengte van dat coalitieakkoord.

De duur van landelijke formaties is eerder onderzocht (Diermeier & Van Roozendaal 1998; Golder 2010; Ecker & Meyer 2015, 2017; Martin & Vanberg 2003). Het beperkte onderzoek naar de lengte van coalitieakkoorden (Indridason & Kristinsson 2013) is gebaseerd op een soortgelijk theoretisch kader.<sup>1</sup> Al het bestaande onderzoek richt zich op politieke factoren, en niet op beleidsinhoudelijke factoren. Twee aspecten van onderhandelingen worden hierbij speciaal genoemd: onzekerheid en complexiteit.

#### Onzekerheid

Het perspectief van onzekerheid ziet onderhandelingen als een proces waarbij partijen informatie met elkaar uitwisselen over hun voorkeuren. Als rationele actoren complete informatie hebben van elkaars voorkeuren kunnen ze meteen bepalen wat de ideale uitkomst is. Aangezien onderhandelaars maar beperkte informatie hebben, moeten ze met elkaar onderhandelen om elkaars voorkeuren te leren kennen (Diermeier & Roozendaal 1998; Golder 2010). Hoe minder kennis onderhandelaars hebben over de andere personen aan de tafel, hoe langer de onderhandelingen zullen duren.

Uit *case studies* komt naar voren dat onzekerheid over voorkeuren inderdaad een belangrijke factor is bij de duur van coalitieformaties: vaak hebben onderhandelaars van partijen die niet eerder in het college zaten een grote kennisachterstand (Smitshuis et al. 2019, p.39, p.48). Bovendien: in veel gemeenten starten de politieke voorbereidingen van de onderhandelingen al voor de verkiezingen (Smitshuis et al. 2019, p.32, pp.38-39, p.116). Maar dat betekent ook dat als partijen zelf niet verwachten een leidende rol te gaan spelen bij de formatie, zij onbeslagen ten ijs komen. Dat kan vertragend werken. Bij een grote wisseling in de samenstelling van de raad zal dit eerder voorkomen.

Een andere belangrijke reden dat onbekendheid de duur van de formaties langer kan maken, is dat de onderhandelaars elkaar dan onvoldoende vertrouwen. Dit levert drie soorten uitdagingen op. Ten eerste moeten de onderhandelende partijen erop vertrouwen dat zij er onderling uit zullen komen bij het oplossen van onverwachte problemen. Coalitieakkoorden kunnen namelijk nooit beleid uitstippelen voor alle mogelijke eventualiteiten (Indridason & Kristinsson 2013). Ten tweede kunnen nooit alle mogelijk details erin besproken worden, dus moeten de onderhandelende partijen erop vertrouwen dat zij er ook op dat vlak uit zullen komen. Ten derde is het bij de uitvoering van een akkoord vaak lastig om te zien of de andere partij zich aan de afspraken houdt (Hart, 1995). Immers, de uitvoering ligt bij de wethouders, die over hun eigen portfolio's veel meer informatie hebben dan gemeenteraadsleden. Wethouders zouden dus, tot op zekere hoogte, beleid kunnen uitvoeren dat dichter ligt bij de eigen voorkeuren dan bij de voorkeuren van de coalitiegenoten (Indridason & Kristinsson, 2013). De onderhandelende

---

<sup>1</sup> De belangrijkste factor uit het onderzoek van Indridason & Kristinsson (2013) die we buiten beschouwing laten, is de interne organisatie van de ministerraad of in dit geval het college. Dat is in ons geval een geen variabele omdat de constitutionele positie van wethouder in Nederland voor alle gemeenten hetzelfde is.



partijen moeten er dus voldoende vertrouwen in hebben dat de wethouders van de coalitiepartners de geest van het coalitieakkoord getrouw zullen volgen.

Hoe groter het onderlinge vertrouwen, hoe vlotter de coalitieonderhandelingen kunnen verlopen en hoe korter het daaruit vloeiende coalitieakkoord. Als de onderhandelende partijen erop vertrouwen dat zij er bij de latere uitwerking in details en in nieuw ontstane situaties onderling uit zullen komen, en dat alle wethouders zich aan de geest van het coalitieakkoord zullen houden, hoeft er minder besproken te worden omdat er minder tot in detail hoeft worden vastgelegd.

Het belang van vertrouwen blijkt ook uit *case studies*: bij een grote wisseling van de politieke krachtverhoudingen moeten de partijen in de beginperiode van de formatie 'wennen aan de nieuwe verhoudingen in de raad' (Rotterdams raadslid Judith Bokhove geciteerd in Smitshuis et al. 2019, p.40). Teambuilding is dan ook een belangrijk onderdeel van veel lokale formaties. Een grote wisseling betekent dus dat er vertrouwen geschapen moet worden tussen nieuwe onderhandelaars. Tegelijkertijd kan 'oud zeer' uit de voorgaande periode juist ook een groot beslag leggen op de formatie (Smitshuis et al. 2019, p.50).

Praktisch betekent dit dat de formaties vlotter kunnen verlopen als een bestaande coalitie bij verkiezingen voldoende zetels wint om door te kunnen, omdat de betrokkenen dankzij hun samenwerking al goed op de hoogte zijn van de voorkeuren van de andere partijen. Daarbij, hoe meer raadsleden er in de vorige raadstermijn ook al in de gemeenteraad zaten, hoe beter de raadsleden elkaar en de relevante dossiers al kennen. Dit betekent normaal gesproken dat raadsleden elkaar beter kennen waardoor ook de vertrouwensbanden sterker zijn. Dit leidt tot de volgende hypothesen:

1. *Continuïteitshypothese*: hoe groter het aandeel in de raadszetels dat de bestaande collegepartijen weten te bemachtigen, hoe korter de formatie en de coalitieakkoorden.
2. *Personele stabiliteitshypothese*: hoe groter het aandeel van de raadsleden dat al in de vorige raad zitting had, hoe korter de formatie en de coalitieakkoorden.

## Complexiteit

Naast onzekerheid bemoeilijkt een complex politiek landschap de collegeonderhandelingen. Het aantal partijen en hun onderlinge posities kan het onderhandelingsproces ingewikkelder maken (Golder 2010, p.15; Martin en Vanberg 2003; Smitshuis et al. 2019, p.24). Met drie even grote partijen (A, B en C) zijn er drie verschillende mogelijke meerderheidskabinetten (AB/AC/BC). Als er tien even grote partijen in de raad zitten, zijn er maar liefst 210. Meer partijen betekent ook dat er meer partijen bezwaren kunnen opwerpen die het proces kunnen vertragen (Tsebelis, 2002). Daarnaast kan de ideologische verdeling van de partijen de onderhandelingen meer of minder complex maken. Als partijen sterk verdeeld zijn over de links-rechts dimensie dan zullen partijen een grotere ideologische afstand moeten overbruggen (Golder 2010). Een kleinere ideologische afstand zorgt er ook voor dat partijen elkaar beter 'begrijpen' (Martin en Vanberg 2003). In een complexe onderhandelings situatie zullen partijen eerder formeel vastleggen wat zij overeenkomen (Indridason & Kristinsson 2013, p.829). We verwachten dus dat hoe meer partijen nodig zijn voor een meerderheid en hoe groter hun onderlinge ideologische afstand is, hoe langer de formatie duurt en hoe dikker het collegeakkoord is.

3. *Partijhypothese*: hoe meer partijen in een gemeenteraad zitten, hoe langer de formatie duurt en hoe dikker het akkoord.

4. *Polarisatiehypothese*: hoe sterker de polarisatie tussen politieke partijen, hoe langer de formatie duurt en hoe uitgebreider het collegeakkoord.

Het is de vraag of de links-rechts dimensie die zo'n centrale rol in onderhandelingen op het nationale niveau heeft (Ecker & Meyer 2015; Martin & Vanberg 2003; Golder 2010) op het lokale niveau even belangrijk is. Er is geen Republikeinse of Democratische manier om de straat schoon te maken, zoals de burgemeester van New York Fiorello LaGuardia ooit gesteld zou hebben (Garret 1961, p.274).

Wat in Nederland wél speelt is de aanwezigheid partijen die anti-elitaire retoriek gebruiken. Deze partijen zetten zich expliciet af tegen de manier waarop bestaande partijen politiek bedrijven en de compromissen die zij sluiten. Ze mobiliseren kiezers op de scheidslijn tussen het volk en de bestaande elite (Otjes 2018a, 2019). Een deel van de lokale partijen gebruikt zulke anti-elitaire retoriek (Otjes 2020), net zoals partijen als de PVV en FvD en mindere mate de SP.

Partijen die zich afzetten tegen de bestaande partijen en de manier waarop zij politiek bedrijven zullen door gevestigde partijen minder snel worden uitgenodigd voor coalitie-onderhandelingen. Nieuwe lokale partijen weten verkiezingswinst lang niet altijd te verzilveren in wethouderszetels (Van Ostaijen et al. 2020). De aanwezigheid van partijen die anti-elitaire retoriek gebruiken, kan zo de onderhandelingen vertragen. Aan de ene kant omdat het partijen die op andere punten niet compatibel zijn kan dwingen samen te werken om de anti-elitaire fractie te ontwijken. Aan de andere kant omdat onderzoeken naar coalitievarianten met anti-elitaire partijen lastig kunnen blijken en er veel onderling wantrouwen kan heersen.

5. *Anti-elitehypothese*: naarmate partijen in de gemeenteraad gemiddeld meer anti-elitaire retoriek hanteren, duurt de formatie langer en is het collegeakkoord dikker.

## 4. Bestuurlijke factoren

Politicalologen hebben zich tot nu toe met name gericht op politieke factoren: duren onderhandelingen langer en zijn coalitieakkoorden uitgebreider afhankelijk van *wie* er aan tafel zit? Maar zij hebben tot nu toe genegeerd *wat* er op tafel ligt. In extreme termen: twee ouders die onderhandelen over de verdeling van een slagroomtaart zouden er in deze gedachtegang even snel uit moeten zijn als wanneer zij zouden onderhandelen over wie van hun kinderen als eerste de trojka wordt uitgeworpen om de wolven op afstand te houden (naar Drs. P.). Wij nemen in dit onderzoek wel bestuurlijke factoren mee.

Een grotere bestuurlijke complexiteit kan op verschillende manieren ontstaan. Een toename in het aantal lastige, doch prangende, dossiers dat op tafel ligt, zal de complexiteit vergroten. Het is gemakkelijker om over twee dossiers een beslissing te nemen dan over twintig. Sommige thema's zijn inherent organisatorisch of technisch complex, en het zoeken naar oplossingen kan lastig zijn. Ook is het mogelijk dat er om financiële of andere redenen een pijnlijke afweging moet worden gemaakt, waardoor een deel van de achterban van één of alle onderhandelende partijen sterk zal worden teleurgesteld. Bepalen wie in welke mate teleurgesteld gaat worden is moeilijk. Zeker in de lokale context zijn budgetrestricties sterk aanwezig, ook omdat gemeenten een beperkt belastinggebied hebben en hierdoor sterk afhankelijk zijn van door het Rijk verstrekte uitkeringen.

De centrale verwachting is dat de onderhandelingen langer duren naarmate de bestuurlijke uitdagingen waar een gemeente voor staat groter zijn. We onderzoeken hier vier verschillende factoren die de beleidsinhoudelijke complexiteit kunnen beïnvloeden: de gemeentegrootte, de financiële positie, het relatieve belang van het sociale domein en de mate van intergemeentelijke samenwerking. De eerste verwachting is dat de formatie in grotere gemeenten langer duurt omdat er meer kwesties spelen dan in kleinere gemeenten. Hoe groter een jurisdictie is, des te meer politieke thema's op kunnen komen en des te groter de kans is dat groepen zich organiseren om hun belang te laten horen (Hug 2001, p.93; Harmel & Robertson 1985, p.502).

6. *Jurisdictiegroottehypothese*: Hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe langer de formatie duurt en hoe dikker het collegeakkoord.

Een groot deel van de politieke besluitvorming heeft een financieel karakter. In welke mate partijen de plannen uit hun programma kunnen uitvoeren is afhankelijk van de financiële positie van een gemeente. Als een gemeente grote tekorten verwacht, dan zal er bezuinigd moeten worden en is er weinig ruimte voor nieuw beleid. Een potentieel tekort kan een groot beslag leggen op de lokale formatie (Smitshuis et al. 2019, pp.38-39). Als een gemeente overschotten verwacht, is er ruimte om de wensen van verschillende partijen uit te voeren. Hierin zit zowel een element van onzekerheid als van complexiteit. We verwachten dat onderhandelingen complexer worden als een gemeente er financieel niet florissant voorstaat, omdat bezuinigingen grotere electorale risico's met zich meebrengen voor de betrokken partijen (cf. Vis 2016; Vis & Van Kersbergen 2013) en omdat het als een grotere opoffering voelt om iets bestaands op te geven dan om iets nieuws niet te doen (Vis 2011).

Helaas bestaat er geen goede enkelvoudige maatstaf voor de financiële positie van gemeenten. De financiële positie van landen wordt vaak afgelezen aan de omvang van begrotingstekorten. Die maatstaf is hier niet bruikbaar. Nederlandse gemeenten gebruiken het baten-lastenstelsel en begroten normaal gesproken geen tekorten. Wij gebruiken twee maatstaven. De eerste is de relatieve hoogte van de lokale belastingen, zoals uitgedrukt in de belastingcapaciteit. Hoe hoger de belastingen, hoe minder (politieke) ruimte er is om

financiële problemen op te lossen door verdere lastenverzwaring. Deze maatstaf is niet ideaal, omdat hoge belastingen ook het gevolg kunnen zijn van relatief hoge woz-waarden (Hoeben et al. 2020, blz. 71). Als tweede financiële maatstaf hanteren we daarom de netto schuldquote. Ook die geeft geen volledig beeld: tegenover gemeentelijke schulden staan soms omvangrijke bezittingen.

7. *Financiëlepositiehypothese*: Hoe zwakker de financiële positie van de gemeente, hoe langer de formatie duurt en hoe dikker het akkoord.

Daarnaast kijken we naar uitgaven op het sociale domein als percentage van de totale begroting. Het sociale domein neemt sinds de grote decentralisaties van 2015 een groot deel van de gemeentelijke uitgaven in. Het omvat onder meer de Wet maatschappelijke ondersteuning, met als doel om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen, de Participatiewet, waarmee mensen toegang tot de bijstand en hulp bij het vinden van werk wordt verschaft, de Jeugdwet, die waar nodig de steun voor jeugdigen bij het opgroeien regelt, en de schuldhulpverlening. Gemeenten hebben maar beperkte mogelijkheden om de sociaaleconomische uitdagingen in hun jurisdictie aan te pakken. Ook hebben zij op dit terrein minder beleidsvrijheid dan op andere terreinen (ROB, 2020). Daardoor zijn de kosten die met het beleid in het sociaal domein gepaard gaan vaak moeilijk te beheersen. Een gemeente met bijvoorbeeld zowel veel thuiswonende ouderen als veel kinderen in pleegzorg zal dus relatief veel moeite moeten doen om te voorkomen dat tekorten op het sociale domein elders op de begroting moeten worden opgevangen.

Een tweede reden waarom we naar het sociale domein kijken, is dat dit voor veel gemeenten inhoudelijk zeer complex is gebleken. Organisatorisch en beleidsinhoudelijk wordt er veel van gemeenten gevraagd, terwijl er tegelijkertijd een aanzienlijke bezuinigingsopgave met de decentralisaties gepaard ging. Snijden in het sociale domein is lastig, aangezien het juist voor de meest kwetsbare inwoners moet zorgen, maar ook omdat landelijke regelgeving de handelingsvrijheid beperkt.

De decentralisaties in het sociaal domein vormen dus een beleidsmatig complexe uitdaging, die het formeren van colleges ingewikkelder maakt. Niet in elke gemeente is de sociale problematiek echter even dominant. Wij verwachten daarom dat formaties in gemeenten waarin het sociale domein relatief omvangrijk is in 2018 langer zullen duren dan in 2014.

8. *Sociaaldomeinhypothese*: Hoe meer een gemeente uitgeeft aan het sociaal domein als aandeel van de totale uitgaven, hoe langer de formatie in 2018 duurt en hoe uitgebreider de tekst van het akkoord dan is.

Tot slot onderzoeken we de mogelijke invloed van gemeentelijke samenwerking. Samenwerking tussen gemeenten kan de duur van de formatie op twee manieren beïnvloeden. Ten eerste is er in gemeenten die veel samenwerken weinig ruimte om beleid aan te passen. Beleid dat op bovengemeentelijk niveau wordt gemaakt kan tijdens een formatie niet zomaar worden aangepast. Daarom zouden formaties in gemeenten die meer samenwerken sneller kunnen worden afgerond.

Aan de andere kant zou samenwerking formaties ook kunnen verlengen. Immers, wil men toch beleidswijzigingen dan moeten die regionaal worden afgestemd. Dat kost tijd. Doordat beleid op bepaalde beleidsterreinen door deelname aan samenwerkingsverbanden moeilijk is aan te passen, is het lastig om deze terreinen te betrekken in een uitruil waarin de ene partij toegeeft op één beleidsterrein in ruil voor meer invloed op een ander beleidsterrein. Dit kan de onderhandelingen frustreren. Ook zal een gemeente moeilijker kunnen

bezuinigen wanneer een groot deel van de activiteiten is vastgelegd in samenwerkingsverbanden.

We verwachten dat bestuurlijke samenwerking de formatie versimpelt, maar we zijn ons ervan bewust dat deze relatie ook de andere kant op kan uitvallen

9. *Samenwerkingshypothese*: Hoe meer een gemeente bestuurlijk samenwerkt, hoe korter de formatie duurt en hoe korter de tekst van het akkoord.

## 5. Onderzoeksmethode en gebruikte gegevens

Wij onderzoeken de formaties die volgden op de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en 2018. De afhankelijke variabelen zijn de duur van de formaties en de lengte van de gesloten collegeakkoorden. Deze proberen wij te verklaren met behulp van politieke en bestuurlijke kenmerken van gemeenten.

De duur van de formaties is hier gedefinieerd als het aantal dagen tussen de verkiezingen en de installatie van de wethouders. Einddata van formaties zijn verzameld van gemeentelijke websites, in het bijzonder de agenda van de gemeenteraadsvergaderingen in de maanden na de verkiezingen. De lengte van collegeakkoorden is gedefinieerd als het aantal letters en cijfers (alfanumerieke tekens) in de tekst van het akkoord. Leestekens zijn dus verwijderd. Collegeakkoorden zijn grotendeels verkregen via de Open State Foundation en voor de rest verzameld door de onderzoekers. De lengte van het college-akkoord is natuurlijk geen perfecte indicator van de mate waarin daar concrete afspraken in worden vastgelegd (Indridason & Kristinsson 2013). Voor landelijke akkoorden blijkt de lengte van een akkoord echter sterk te correleren met de mate van precisie en compleetheid van een akkoord (Moury 2009; Timmermans & Moury 2006).

### Politieke factoren

We kijken naar vijf aspecten van de politieke situatie die mogelijk van invloed zijn op de formatieduur of de akkoordlengte. Het eerste is het verkiezingssucces van de partijen die in het college zitten op het moment dat de verkiezingen worden gehouden. Hiervoor hebben we eerst informatie verzameld over de samenstelling van de colleges (bron: Gids Gemeentebesturen van de VNG). Vervolgens is op basis van de verkiezingsuitslagen in 2014 en 2018 (bron: Kiesraad) nagegaan welk aandeel deze collegepartijen hebben veroverd van de zetels in de nieuwe raad.

Het tweede politieke aspect dat we meenemen is de personele stabiliteit, gedefinieerd als het aantal raadsleden dat zowel voor als na de verkiezingen in de gemeenteraad zat, gedeeld door het totale aantal raadsleden van na de verkiezingen.<sup>2</sup> Voor zover wij weten is deze variabele in Nederland niet eerder in onderzoek gebruikt.

De derde politieke verklarende variabele is de versplintering van de gemeenteraad. Dit berekenen we op basis van de verkiezingsuitslag (bron: Kiesraad) met een standaardmaat uit de politicologie: het effectieve aantal partijen, zoals ontwikkeld door Laakso en Taagepera (1979).<sup>3</sup> Deze maat geeft aan hoe versplinterd de raad is, rekening houdend met het aantal en de grootte van partijen. Hoe groter het effectieve aantal partijen, hoe meer verschillende partijen nodig zijn om een meerderheidscollege te vormen.

De vierde politieke factor is de polarisatie van de gemeenteraad. Dit is een maat voor de ideologische afstand tussen de partijen in de gemeenteraad. Hiervoor hebben we gegevens nodig over de ideologische posities van partijen in de gemeenteraad en over hun zetelaandeel. Dat laatste leiden we af uit de verkiezingsuitslagen (bron: Kiesraad). Het bepalen van de ideologische posities is ingewikkelder. Van de landelijke partijen is hiervoor een indicator beschikbaar die is afgeleid uit de Chapel Hill Expert Survey (Polk et al. 2017).

---

<sup>2</sup> Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de jaarlijks verschijnende Gids Gemeentebesturen van de VNG.

<sup>3</sup> De formule is: effectief aantal partijen =  $\frac{1}{\sum_{i=1}^N \frac{1}{P_i^2}}$ . Hierbij is P het percentage zetels van partij *i*.

Met deze enquête zijn experts gevraagd om partijen te plaatsen op een links-rechts spectrum.

Om partijen die meedoen aan gemeenteraadsverkiezingen te kunnen plaatsen hebben we de programma's verzameld van alle partijen die hebben meegedaan aan de verkiezingen van 2014 en 2018. We plaatsen deze partijen op basis van de wordscores-methode (Laver et al. 2003). We behandelen teksten als verzamelingen van woorden die informatie geven over de positie van de auteurs van de tekst. De veronderstelling is dat partijen die vergelijkbare opvattingen hebben vergelijkbare woorden gebruiken. Uit deze posities en de zetelaantallen berekenen we de zogeheten polarisatie-index (PI) zoals ontwikkeld door Dalton (2008).<sup>4</sup> Die heeft een waarde van 0 als alle partijen dezelfde positie innemen, en van 10 als alle partijen zich op de uiterste flanken van de verdeling positioneren. In de bijlage wordt dit verder toegelicht.

Een vijfde aspect dat we onderzoeken is anti-elitaire retoriek, gemeten als anti-elitaire retoriek van partijen. Om het protestkarakter van een partij te meten, bouwen we verder op het werk van Pauwels (2011). Hij heeft een lijst met woorden ontwikkeld om het anti-elitaire karakter van een partij te meten.<sup>5</sup> We kijken welk aandeel van de woorden uit een verkiezingsprogramma afkomstig is uit deze lijst. We berekenen dit voor iedere partij afzonderlijk en berekenen vervolgens het naar zetels gewogen gemiddelde van alle partijen in de gemeenteraad: de anti-elitaire retoriekindex.

### Bestuurlijke factoren

Naast politieke factoren nemen we vijf bestuurlijke factoren mee. De eerste is het aantal inwoners op 1 januari van het verkiezingsjaar (bron: CBS).

De tweede is de belastingcapaciteit, een indicator voor de financiële positie van de gemeente.<sup>6</sup> Die geeft weer hoe de hoogte van de gemeentelijke belastingen zich verhoudt tot het landelijke gemiddelde. Zijn de belastingen in een gemeente even hoog als het landelijke gemiddelde van het jaar ervoor, dan is de score voor de belastingcapaciteit 100. Een hogere waarde geeft dus enigszins paradoxaal aan dat de financiële positie minder gunstig is omdat de (politieke) mogelijkheid om de belasting nog verder te verhogen kleiner is. Als tweede indicator voor de financiële positie van de gemeente nemen we de netto schuldquote mee. Die weerspiegelt de hoogte van de schulden in relatie tot de totale gemeentelijke uitgaven.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> De formule is  $PI = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n P_i * (\frac{LR_i - \sum_{i=1}^n P_i \cdot LR_i}{5})^2}{\sum_{i=1}^n P_i}}$ . Hierbij is P het zetelaandeel van partij i en LR de links-rechtspositie van die partij.

<sup>5</sup> Het gaat om de volgende woorden, waarbij \* van alles kan zijn: bedrieg\*, \*bedrog\*, \*verraad\*, \*verrad\*, absurd\*, arrogant\*, belof\*, beloof\*, belov\*, capitul\*, kapitul\*, consensus\*, corrupt\*, direct, elite\*, establishm\*, heersend\*, kaste, klasse, leugen\*, lieg\*, maffia, meningsuit\*, ondemocratisch\*, ondemocratisch\*, oneerlijk\*, particrat\*, politic\*, propaganda\*, referendum\*, regime\*, schaam\*, schand\*, toegeven, traditio\*, volk, waarheid\*.

<sup>6</sup> Deze is gedefinieerd in de Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten. Eerst worden per gemeente de gemiddelde woonlasten berekend. Dit zijn de ozb, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing voor een gezin bij gemiddelde WOZ-waarde, min een eventuele heffingskorting. Vervolgens worden deze bedragen per gemeente gedeeld door de gemiddelde woonlasten in het jaar ervoor. Bron: COELO.

<sup>7</sup> Deze is gedefinieerd in de Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten. Het totaal aan schulden min het totaal aan tegoeden en

De vierde bestuurlijke factor is het aandeel dat het sociale domein inneemt in het totaal van de begrote uitgaven.<sup>8</sup> We bedoelen dan het sociale domein waarvoor gemeenten sinds de decentralisaties van 2015 verantwoordelijk zijn. Als maat nemen we de uitgaven op dit terrein in 2018. Zo kunnen we onderzoeken of de decentralisaties in het sociale domein een verklaring bieden voor de langere formatieduur en de dikkere akkoorden in 2018.

Als laatste nemen we een maat mee voor de intergemeentelijke samenwerking. Deze is gedefinieerd als het aandeel van de begrote uitgaven van een gemeente dat via samenwerkingsverbanden loopt.<sup>9</sup>

---

liquide middelen wordt gedeeld door het totaal van de lasten, en vermenigvuldigd met 100 procent. Peildatum: 31 december van het voorafgaande jaar. Bron: VNG, op basis van CBS-gegevens.

<sup>8</sup> Berekend als de som van de lasten op de taakvelden Samenkracht en burgerparticipatie, Wijkteams, Inkomensregelingen, Begeleide participatie, Arbeidsparticipatie, Maatwerkvoorziening (WMO), Maatwerkdienstverlening 18+, Maatwerkdienstverlening 18-, Geëscaleerde zorg 18+ en Geëscaleerde zorg 18- gedeeld door de totale lasten in 2018. Bron: eigen berekeningen op basis van IV3-begrotingsdata, CBS.

<sup>9</sup> Berekend als de som van de lasten op functie 5 (Bestuurlijke samenwerking) en op categorie 4.2.4 (Inkomensoverdrachten aan overheid (niet-Rijk)), gedeeld door de totale lasten, in het jaar voorafgaand aan de verkiezingen. Door een wijziging in de indeling van deze gegevens als gevolg van de vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten is dit voor 2017 niet te berekenen, en hebben wij in plaats daarvan gegevens voor 2016 gebruikt. Bron: eigen berekeningen op basis van IV3-rekeningdata, CBS.



## 6. Schattingstechniek

In niet elke gemeente die in 2014 verkiezingen had vonden ook in 2018 verkiezingen plaats (of omgekeerd). Dat is het gevolg van gemeentelijke herindelingen. Om een zuivere vergelijking mogelijk te maken verwijderen we de gemeenten in paren. Dat wil zeggen dat gemeenten die in een van beide jaren niet kunnen worden meegenomen, ook in het andere jaar buiten beschouwing blijven.

Het doel van dit onderzoek is te achterhalen welke factoren ervoor gezorgd hebben dat de formaties in 2018 zoveel langer duurden en de coalitieakkoorden zoveel uitgebreider waren dan in 2014. Dit doen we op twee manieren: ten eerste nemen we een dummyvariabele mee voor het jaar 2018.<sup>10</sup> Onze verwachting is dat de verklarende kracht van deze variabele afneemt als we de andere factoren opnemen. Immers, of een formatie plaatsvond in 2014 of 2018 is op zichzelf geen verklarende factor, het reflecteert alleen dat er andere factoren zijn veranderd tussen 2014 en 2018. Een tweede benadering om het effect over tijd te bepalen is te kijken of het effect van het relatieve belang van het sociaal domein in 2014 anders is dan in 2018. Het sociaal domein heeft namelijk tussen 2014 en 2018 kwalitatief een andere betekenis gekregen: gemeenteraden kregen hier door de decentralisaties zelf een aanzienlijk grotere verantwoordelijkheid voor.

Wij schatten lineaire regressies op basis van de methode van de kleinste kwadraten (OLS).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Bij waarnemingen voor 2014 heeft deze dummy de waarde 0; voor waarnemingen voor 2018 de waarde 1.

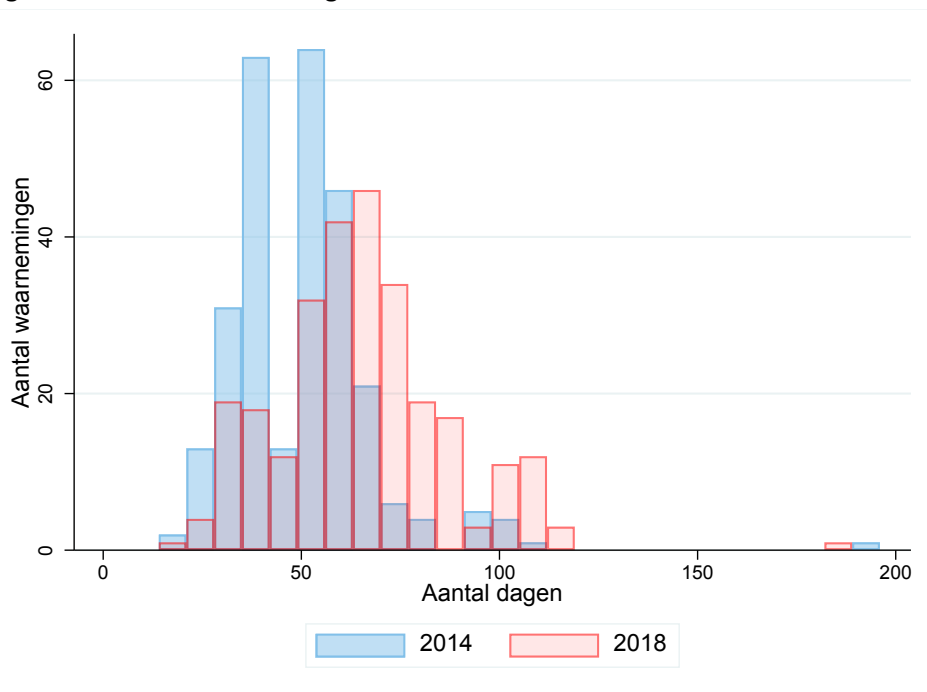
<sup>11</sup> Voor de formatieduur is ter controle ook een *Cox proportional hazards* model geschat, omdat dit in eerder onderzoek ook is toegepast. Zie voor uitkomsten de bijlage.

## 7. Resultaten

### Beschrijving variabelen

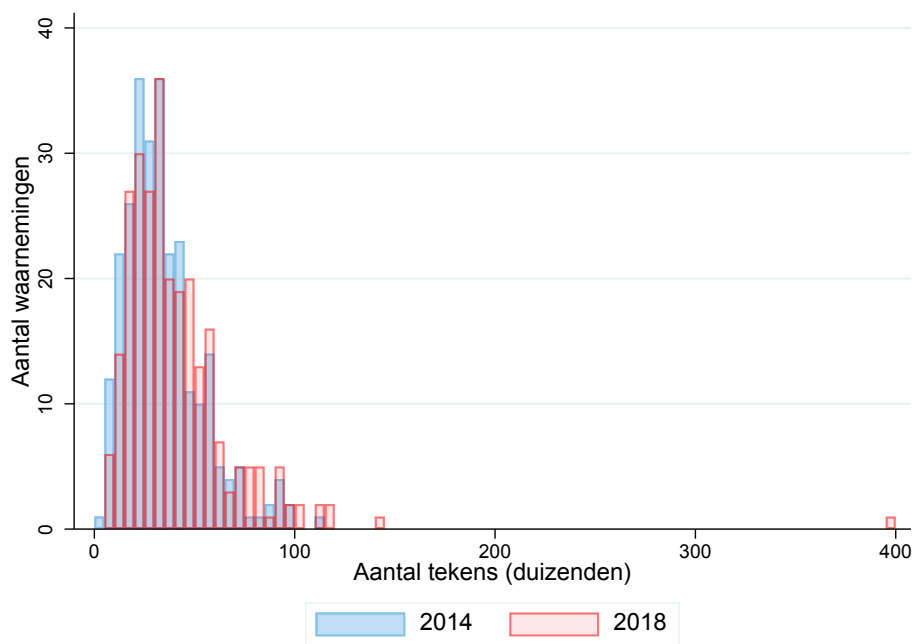
Voor we naar de resultaten van de regressieanalyses gaan kijken, is het goed om grip te krijgen op onze centrale variabelen: de duur van de formaties en de lengte van de akkoorden. Figuur 1 toont het verloop van de formaties. Hier is zichtbaar dat er een vergelijkbaar verloop is maar dat formaties in 2018 vaak meer tijd kostten. De dip in beide jaren net voor dag 50 valt samen met de schoolvakanties, die in beide jaren eind april begonnen. In beide jaren begonnen die 38 dagen na de verkiezingen. Ook de zomervakantie viel in beide jaren precies evenveel dagen na de verkiezingen. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de timing van schoolvakanties een rol speelt bij verschillen in formatieduur tussen 2014 en 2018.<sup>12</sup>

Figuur 1. Formatieduur in dagen



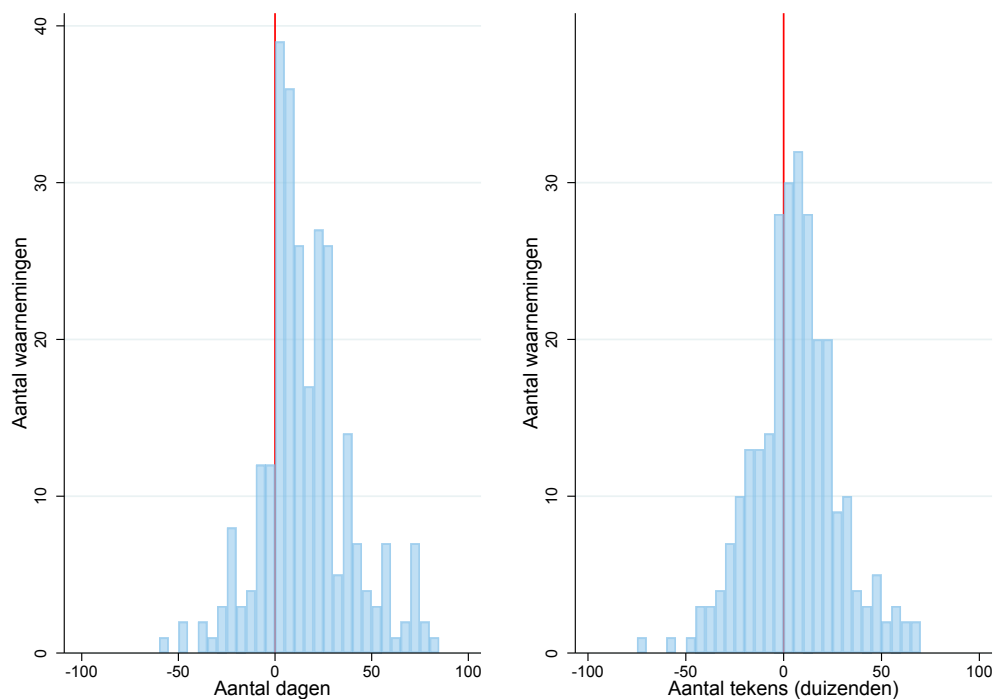
<sup>12</sup> De val van de paasdagen wordt in sommige journalistieke verklaringen van de duur van de lokale formaties van 2018 genoemd (Smitshuis et al. 2019, p.24). Het is inderdaad zo dat Pasen in 2018 11 dagen na de verkiezingen viel en in 2014 pas 32 dagen na de verkiezingen. Maar het is onwaarschijnlijk dat een extra vrijdag veel invloed heeft gehad op de loop van de formaties, immers in beide gevallen viel Pasen voor het einde van de gemiddelde formatie

Figuur 2. Lengte van collegeakkoorden uitgedrukt in alfanumerieke tekens



Figuur 2 toont de verdeling van de lengte van collegeakkoorden. De verdelingen ontlopen elkaar niet heel sterk, maar er zijn in 2014 relatief meer kortere akkoorden dan in 2018, terwijl voor 2018 er juist relatief meer langere akkoorden zijn.

Figuur 3. Verandering in formatieduur (links) en verandering in akkoordlengte, 2014-2018



Figuren 1 en 2 laten zien dat zowel de formatieduur als de lengte van coalitieakkoorden enkele extreme waarden kennen aan de bovenkant van de verdeling (uiterst rechts in de figuren). Deze drie waarnemingen laten we vanaf nu buiten de analyse. Figuur 3 laat zien

hoe de verdeling van de formatieduur en de akkoordlengte veranderde van 2014 op 2018. Te zien is hoe beiden in de meeste gemeenten toenamen. Dit is wat wij in dit onderzoek proberen te verklaren.

Tabel 1: Beschrijving variabelen in analyse

Variabele	Diagnostiek	2014	2018
Formatieduur (dagen)	Gemiddelde	49,3	64,4
	Standaardafwijking	16,2	20,4
	Minimum	20	20
	Maximum	106	113
Akkoordlengte (duizenden tekens)	Gemiddelde	34,1	40,1
	Standaardafwijking	19,4	23,2
	Minimum	3,7	6,6
	Maximum	114,5	143,6
Personele stabiliteit raad	Gemiddelde	0,50	0,48
	Standaardafwijking	0,12	0,12
Effectief aantal partijen	Gemiddelde	5,75	5,86
	Standaardafwijking	1,56	1,74
Aandeel voormalige collegepartijen in raadszetels	Gemiddelde	0,54	0,55
	Standaardafwijking	0,13	0,13
Polarisatie-index	Gemiddelde	3,41	3,44
	Standaardafwijking	0,68	0,56
Anti-elitaireretoriekindex	Gemiddelde	0,07	0,08
	Standaardafwijking	0,04	0,04
Aandeel sociaal domein in uitgaven (in 2018)	Gemiddelde	0,38	0,38
	Standaardafwijking	0,08	0,08
Schuldquote	Gemiddelde	0,57	0,46
	Standaardafwijking	0,56	0,43
Belastingcapaciteit	Gemiddelde	102	103
	Standaardafwijking	13,2	13,6
Aandeel samenwerking in uitgaven	Gemiddelde	0,20	0,22
	Standaardafwijking	0,08	0,11
Inwonertal (x10.000)	Gemiddelde	4,57	4,67
	Standaardafwijking	6,74	7,05

Tabel 1 beschrijft de variabelen die bij dit onderzoek worden gebruikt, voor 2014 en 2018 afzonderlijk. Een correlatietabel is te vinden in de bijlage. Beide jaren lijken niet veel van elkaar te verschillen. De versplintering bijvoorbeeld is vrijwel stabiel, ook al suggereerden journalistieke analyses soms iets anders (Smitshuis et al. 2019, p.24): het effectieve aantal partijen gaat van 5.75 naar 5.86. De enige opmerkelijke verandering is de daling van de gemiddelde schuldquote. Die hangt samen met de sterke stijging van de gemeentelijke uitgaven in 2015 als gevolg van de decentralisatie van het sociale domein (noemereffect).

Doordat de meeste variabelen maar weinig veranderen is het onwaarschijnlijk dat ze de gemiddelde stijging in de formatieduur en de akkoordlengte kunnen voorspellen. Wat in 2018 wel echt anders is dan in 2014 is dat gemeenten sinds 2015 omvangrijke nieuwe taken hebben gekregen in het sociale domein. Daarom nemen we ook het aandeel mee dat de daarmee gemoeide uitgaven innamen in de totale uitgaven van 2018. Die geven aan hoe belangrijk de in 2015 gedecentraliseerde taken voor een bepaalde gemeente zijn. Hoe groter dit belang, hoe meer de complexiteit is toegenomen. Door deze variabele in interactie met het jaar 2018 op te nemen, kan worden nagegaan in hoeverre verschillen in formatieduur of akkoordlengte samenhangen met het relatieve belang van het sociale domein voor de gemeentebegroting.

### Regressieanalyse

Tabel 2 toont de uitkomsten van de regressieanalyse. Met sterretjes wordt aangegeven of een coëfficiënt al dan niet statistisch significant van nul verschilt. Is dat niet zo, dan spreken we niet van een verband omdat de kans dan te groot is dat het vermeende verband op toeval berust.

Van de politieke factoren blijken er verschillende van invloed te zijn op de akkoordlengte en de formatieduur. Als het effectieve aantal partijen in de raad (dat varieert van 2,2 tot 11,0) 1 hoger ligt, is een collegeakkoord gemiddeld 3.110 alfanumerieke tekens langer en is 1,2 dag extra nodig om de formatie rond te krijgen. Hoe meer raadszetels zijn veroverd door de partijen die op het moment van de verkiezingen in het college zaten, hoe langer het collegeakkoord. Op de formatieduur heeft dit echter geen significante invloed.

Hoe hoger partijen in de gemeenteraad scoren op de anti-elitaireretoriekindex, hoe langer de formatie duurt. Op de lengte van het collegeakkoord heeft dit echter geen invloed. Polarisation tussen raadspartijen heeft geen significant effect op akkoordlengte of formatieduur.

Hoe groter het aandeel raadsleden dat zowel voor als na de verkiezingen in de gemeenteraad zat (personele stabiliteit), hoe korter de formatie duurt. De lengte van het coalitieakkoord wordt hierdoor echter niet beïnvloed.

Van de bestuurlijke factoren blijken schuldquote en belastingcapaciteit niet van invloed te zijn. Ook wanneer schuldquote en belastingcapaciteit niet beide maar afzonderlijk in regressies worden opgenomen is de invloed hiervan niet significant. Hoewel beide variabelen als indicator voor de financiële positie zijn opgenomen, correleren zij niet sterk (zie ook tabel 7 in de bijlage).

Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat via samenwerkingsverbanden verloopt heeft een negatief verband met de lengte van akkoorden, maar dit is alleen significant op het 10%-niveau en daarom niet heel overtuigend.<sup>13</sup>

Het aantal inwoners speelt wel een rol: als dat 10.000 hoger ligt heeft het collegeakkoord duizend tekens meer en duurt de formatie 0,3 dag langer. Het relatieve belang van het sociale domein in een gemeente heeft geen invloed op de formatieduur of de akkoordlengte.

---

<sup>13</sup> De kans dat dit verband op toeval berust is 10 procent. Meestal spreken we alleen van een significant verband als de kans op toeval niet groter is dan 5 procent.

Tabel 2. Regressieanalyse akkoordlengte en formatieduur

	Lengte	Duur
<i>Politieke factoren</i>		
Effectief aantal partijen	3,10***	1,32**
Aandeel voormalige collegepartijen in raadszetels	16,36**	-2,31
Anti-elitaire retoriekindex	-8,68	43,95**
Polarisatie-index	0,52	-0,77
Personele stabiliteit raad	-6,73	-17,49**
<i>Bestuurlijke factoren</i>		
Schuldquote	-0,62	-1,79
Belastingcapaciteit	-0,01	0,02
Inwoners (10.000)	1,02***	0,35***
Aandeel samenwerking in uitgaven	-15,56*	-6,14
<i>Jaar</i>		
Jaar 2018	5,32***	14,08***
Constante	9,40	50,26***
Aantal waarnemingen	536	544
R-kwadraat	0,25	0,21

OLS-schattingen. \*\*\* betekent significant op 1%-niveau; \*\* betekent significant op 5%-niveau; \* betekent significant op 10%-niveau (op basis van cluster-robuste standaardfouten).

Alle hierboven genoemde effecten hebben, ook al zijn ze statistisch significant, slechts een kleine invloed op de lengte van collegeakkoorden of de duur van formaties. Zij kunnen het verschil in formatieduur en akkoordlengte tussen 2014 en 2018 slechts zeer ten dele verklaren. Dit is te zien aan de omvang en de significantie van de variabele "Jaar 2018". Deze variabele biedt geen inhoudelijke verklaring, maar laat zien welke deel van de verschillen tussen 2014 en 2018 niet door de overige, wel inhoudelijke variabelen wordt verklaard. Voor akkoordlengte is dit een verschil van ruim vijfduizend letters en cijfers (van een gemiddeld verschil van ruim zeventuizend tekens). Voor formatieduur gaat het om 14 dagen (van een gemiddeld verschil van 15 dagen).

We gaan daarom na of de invloed van Jaar 2018 afhangt van het belang van het sociale domein in een gemeente. Door de decentralisaties van 2015 hebben gemeenten omvangrijke en complexe extra taken gekregen, die het moeilijker kunnen maken om te besturen. In de ene gemeente is het belang van deze taken groter dan in de andere. Dit meten we af aan het aandeel van de uitgaven dat er in 2018 mee is gemoeid.

Tabel 3 laat regressie-uitkomsten zien van soortgelijke regressies als in tabel 2, maar nu met als extra variabelen het aandeel van het sociale domein in de totale uitgaven en de interactie daarvan met de dummyvariabele Jaar 2018. De invloed van Jaar 2018 bij verschillende waarden van het aandeel van het sociale domein is niet direct in de regressietabel te zien. We presenteren deze uitkomsten daarom met behulp van figuren.

Tabel 3. Regressieanalyse akkoordlengte en formatieduur, met interactieterm

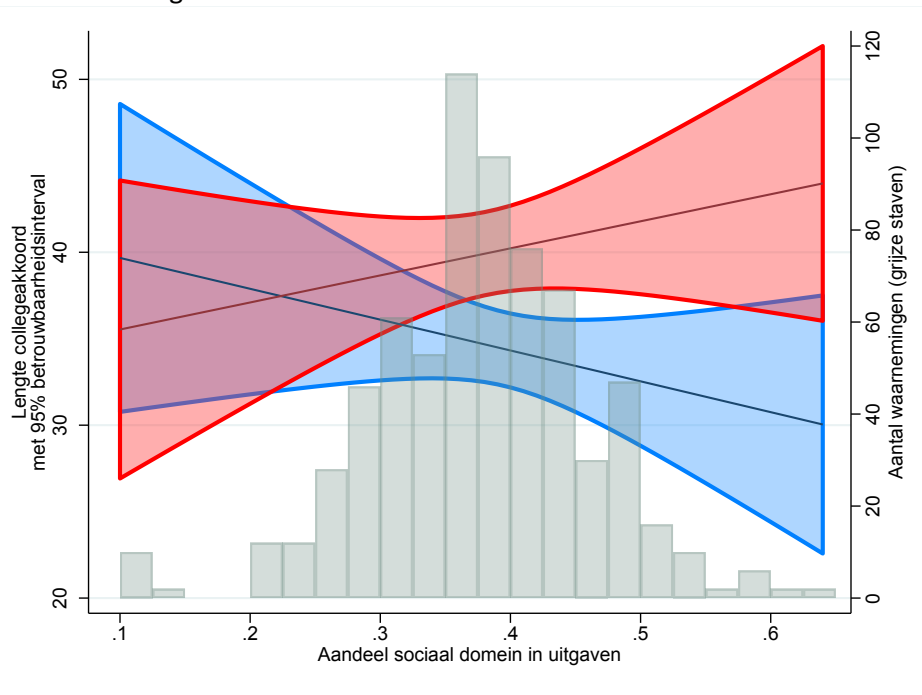
	Lengte	Duur
<i>Politieke factoren</i>		
Effectief aantal partijen	3,07***	1,19**
Aandeel voormalige collegepartijen in raadszetels	16,00**	-2,28
Anti-elitaire retoriekindex	-8,78	43,88**
Polarisatie-index	0,64	-1,11
Personele stabiliteit raad	-6,84	-17,98**
<i>Bestuurlijke factoren</i>		
Schuldquote	-0,72	-1,64
Belastingcapaciteit	-0,01	0,03
Inwoners (10.000)	1,02***	0,34***
Aandeel samenwerking in uitgaven	-14,56*	-8,51
<i>Jaar en sociaal domein</i>		
Jaar 2018	7,49	9,89
Aandeel sociaal domein in uitgaven (2018)	17,84	7,86
Interactie Jaar 2018 # Aandeel sociaal domein in uitgaven	33,49**	11,16
Constante	16,39	48,43***
Aantal waarnemingen	536	544
R-kwadraat	0,25	0,21

OLS-schattingen. \*\*\* betekent significant op 1%-niveau; \*\* betekent significant op 5%-niveau; \* betekent significant op 10%-niveau (op basis van cluster-robuste standaardfouten).

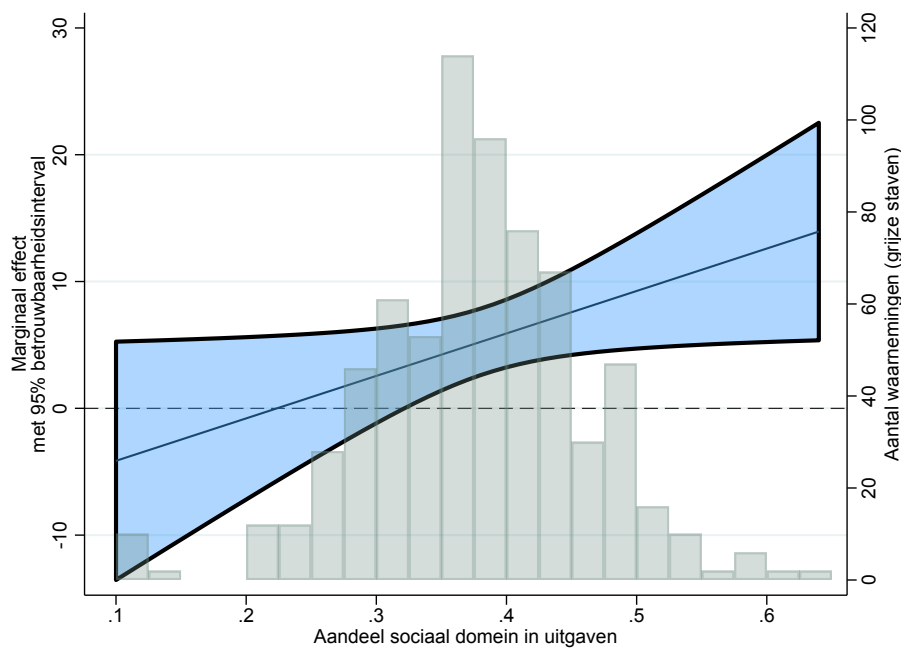
Figuur 4 geeft de met het regressiemodel in tabel 3 geschatte lengte van coalitieakkoorden in de twee onderzochte jaren. Op de horizontale as staat het relatieve belang van het sociale domein in de gemeentelijke uitgaven van 2018. Hoe groter dit belang, hoe groter het verschil in akkoordlengte tussen 2014 en 2018, zoals aangegeven door de blauwe respectievelijk de rode lijn. De gekleurde vlakken geven de 95%-betrouwbaarheidsintervallen weer. De grijze staven laten zien hoeveel gemeenten een bepaalde waarde voor het belang van het sociale domein hebben (schaal op de rechters). Alleen het deel van de figuur waar voldoende gemeenten te zien zijn is relevant. Dit loopt van een aandeel van ongeveer een kwart tot ongeveer de helft van de totale uitgaven.

In figuur 4 is echter niet goed te zien voor welke waarden op de horizontale as het verschil tussen de jaren significant is. Dit is af te lezen uit figuur 5, die het verschil aangeeft tussen de twee lijnen in figuur 4. Dit verschil is het marginale effect van het jaar 2018 op de akkoordlengte. Wanneer het aandeel van het sociale domein in de gemeentelijke uitgaven kleiner is dan een derde dan wijkt dit marginale effect niet significant van nul af. Gemeenten waar dit aandeel groter is dan een derde hebben in 2018 een significant langer akkoord dan in 2014; andere gemeenten niet. Hieruit kunnen we concluderen dat de toename in akkoordlengte tussen 2014 en 2018 deels is te verklaren door de decentralisaties in het sociaal domein.

Figuur 4. Geschatte lengte van collegeakkoorden in 2014 (blauw) en 2018 (rood) bij verschillende mate van belang sociaal domein

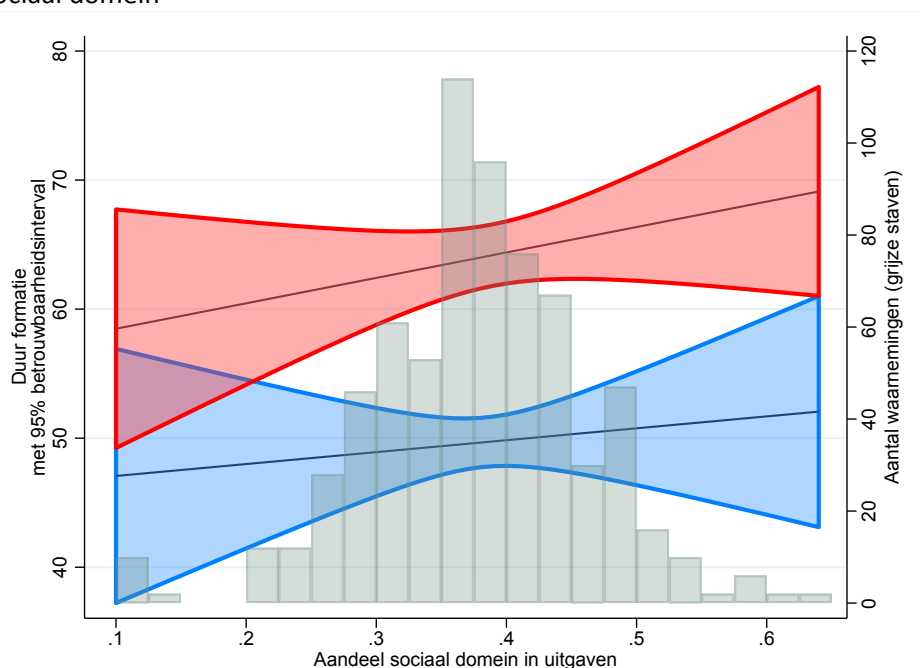


Figuur 5. Marginaal effect van jaar 2018 op de lengte van collegeakkoorden bij verschillende mate van belang sociaal domein

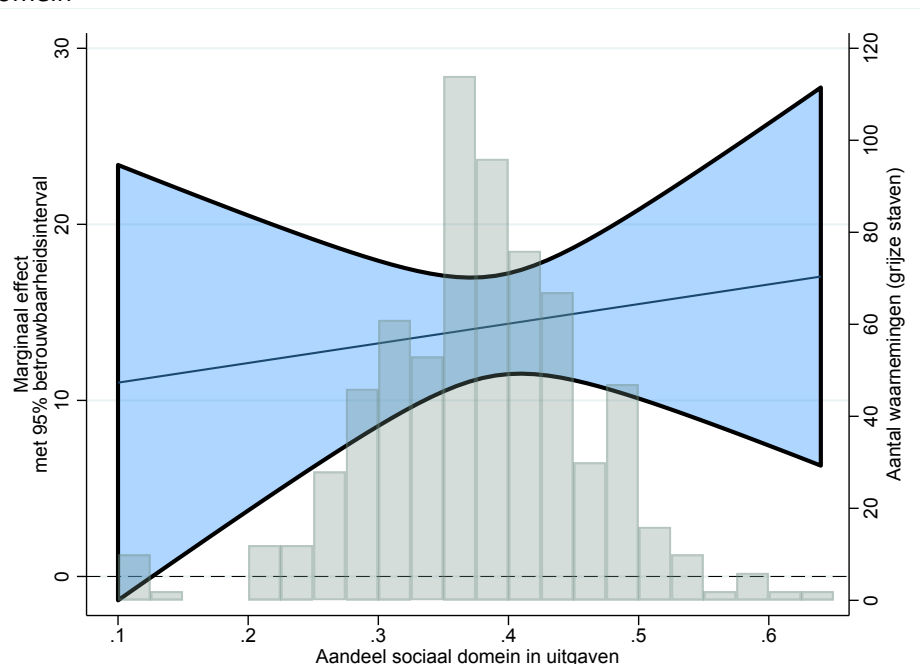




Figuur 6. Geschatte formatieduur in 2014 (blauw) en 2018 (rood) bij verschillende mate van belang sociaal domein



Figuur 7. Marginaal effect van jaar 2018 op de formatieduur bij verschillende mate van belang sociaal domein



Figuur 6 laat voor beide jaren de geschatte formatieduur zien, afhankelijk van het belang van het sociale domein voor de desbetreffende gemeenten. In 2014 ligt de formatieduur rond de 50 dagen; in 2018 duurt de formatie ruim tien dagen langer. Figuur 7 toont het verschil in formatieduur tussen beide jaren, afhankelijk van de relatieve omvang van het sociale domein. In het gehele relevante deel van de figuur (bij voldoende waarnemingen, te

zien aan de grijze staven) is dit verschil significant, ongeacht of het sociale domein in een gemeente groot is of niet. We vinden hier dus geen invloed van de omvang van het sociale domein, zoals bij akkoordlengte wel het geval was.

## 8. Samenvatting en conclusies

Hier trekken we conclusies over de hypothesen en de achterliggende theorieën, schetsen we mogelijkheden voor toekomstig onderzoek en geven we concrete adviezen.

### Hypothesen versus uitkomsten

We hebben in hoofdstuk 2 en 3 hypothesen geformuleerd vanuit drie theoretische perspectieven: politieke onzekerheid, politieke complexiteit en bestuurlijke complexiteit. Tabel 4 laat zien of onze hypothesen de richting van het effect goed voorspelden (met een +), er geen effect is (0), of de richting van het effect verkeerd om voorspelden (-).

Vanuit het perspectief van *politieke onzekerheid* verwachtten we dat een formatie sneller wordt afgerond en het bereikte akkoord dunner is naarmate politici meer weten over de voorkeuren van de andere onderhandelaars. We hebben toetsbare hypothesen geformuleerd over het verkiezingssucces van de bestaande collegepartijen en over de personele stabiliteit van de raad. We zien dat formaties inderdaad sneller gaan naarmate er meer raadsleden na de verkiezingen aanblijven (en men elkaar dus al beter kent), maar dat de collegeakkoorden dan niet dunner zijn. Voor het verkiezingssucces van de bestaande collegepartijen zien we een relatie die in gaat tegen onze verwachtingen: naar mate de partijen uit het bestaande college meer raadszetels bemachtigen, wordt het akkoord van het nieuwe college langer. Misschien komt dit doordat de onderhandelende partijen door hun college-ervaring dan beter zijn ingevoerd in de materie en meer details kennen – en willen regelen. Op de duur van de formatie heeft dit echter geen invloed.

Vanuit het perspectief van de *politieke complexiteit* verwachtten we dat formaties langer duren en akkoorden dikker uitvallen naarmate er meer onderhandelaars aan tafel zitten en naarmate hun voorkeuren verder uit elkaar liggen. We vinden in lijn met deze theorie dat formaties langer duren als er meer partijen in de raad zitten en dat dit bovendien langere collegeakkoorden oplevert. We kijken ook naar de verkiezingsprogramma's van de partijen in de raad, zowel wat betreft de tegenstelling links-rechts (polarisatie) als de tegenstelling anti-elitaire en establishmentpartijen (anti-elitaire retoriek). We vinden geen significante patronen voor polarisatie. Lokale politiek lijkt minder langs links-rechts lijnen te verlopen dan landelijke politiek. Wel vinden we dat formaties langer duren naarmate de verkiezingsprogramma's van de partijen in de raad meer anti-elitaire retoriek bevatten. Dit geeft aan dat anti-elitaire retoriek wel een rol speelt in de lokale politiek. De aanwezigheid van anti-elitaire partijen die minder geneigd zullen zijn compromissen te sluiten, maakt de onderhandelingen lastiger. De collegeakkoorden worden er echter niet langer van.

Tabel 4. Hypothesen en uitkomsten<sup>a</sup>

Perspectief en hypothese	Lengte	Duur	Toelichting
<i>Politieke onzekerheid</i>			
Continuïteitshypothese hoe groter het aandeel in de raadszetels dat de bestaande collegepartijen weten te bemachtigen, hoe korter de formatie en de coalitieakkoorden	–	0	Akkoord is dan juist langer
Personelestabiliiteitshypothese: hoe groter het aandeel van de raadsleden dat al in de vorige raadstermijn zitting had, hoe korter de formatieduur en akkoordlengte	0	+	Formatieduur is inderdaad korter, akkoord niet
<i>Politieke complexiteit</i>			
Partijhypothese: hoe meer partijen in een gemeenteraad zitten, hoe langer de formatie duurt en hoe dikker het akkoord	+	+	Hypothese wordt ondersteund
Polarisatiehypothese: hoe sterker de polarisatie tussen politieke partijen, hoe langer de formatie duurt en hoe uitgebreider het collegeakkoord	0	0	Geen effect
Anti-elitehypothese: naar mate partijen in de gemeenteraad gemiddeld meer anti-elitaire retoriek hanteren, duurt de formatie langer en is het collegeakkoord dikker	0	+	Hoe meer anti-elitaire retoriek in programma's, hoe langer de formatie
<i>Bestuurlijke complexiteit</i>			
Jurisdictiegroottehypothese: Hoe meer inwoners een gemeente heeft, hoe langer de formatie duurt en hoe dikker het collegeakkoord	+	+	Hypothese wordt ondersteund
Financiëlepositiehypothese: Hoe zwakker de financiële positie van de gemeente, hoe langer de formatie duurt en hoe dikker het akkoord	0	0	Geen effect van schuldquote of belastingcapaciteit
Sociaaldomeinhypothese: Hoe meer een gemeente uitgeeft aan het sociaal domein als aandeel van de totale uitgaven, hoe langer de formatie in 2018 duurt en hoe uitgebreider de tekst van het akkoord dan is	+	0	Akkoord is in 2018 dikker als het sociale domein een grote rol speelt
Samenwerkingshypothese: Hoe meer een gemeente bestuurlijk samenwerkt, hoe korter de formatie duurt en hoe korter de tekst van het akkoord.	–/0	0	Alleen negatief effect op lengte, maar dat is niet sterk significant

<sup>a</sup> Verklaring van de tekens:

+: verband in de richting van de hypothese;

–: verband in de tegengestelde richting;

0: geen significant verband.

Vanuit het perspectief van de bestuurlijke complexiteit verwachten we dat formaties langer duren en coalitieakkoorden dikker zijn naarmate de opgaven waarmee de gemeente te maken hebben omvangrijker of lastiger zijn. We kijken concreet naar de grootte van de gemeente, de financiële positie, de decentralisatie van het sociale domein en mate van interbestuurlijke samenwerking. We vinden dat de omvang van gemeenten ertoe doet: grotere gemeenten hebben zowel langere formaties als langere akkoorden. Dat is wat we verwachtten: hoe meer inwoners des te ingewikkelder de bestuurlijke opgave. Voor twee andere bestuurlijke hypothesen vinden we geen ondersteuning: er is geen directe relatie tussen de financiële positie (de ruimte om extra belasting te heffen of de schuldquote) of de mate van bestuurlijke samenwerking enerzijds en de duur van de formaties of de lengte van het akkoord anderzijds. De financiële positie is echter lastig in cijfers te vangen; mogelijk geven de belastingcapaciteit en de schuldquote een te onvolledig beeld.

De invloed van de decentralisaties in het sociale domein blijkt uit de uitkomst dat collegeakkoorden in 2018 langer zijn dan in 2014 in die gemeenten waar het sociale domein een derde of meer van de begroting beslaat. In gemeenten waar het sociale domein minder dominant is zijn de akkoorden niet significant langer geworden. Een soortgelijk effect of de formatieduur vinden wij niet. In gemeenten waar het sociale domein een belangrijke factor is moet kennelijk meer worden afgesproken. Opmerkelijk genoeg koste dit niet merkbaar meer tijd. Misschien komt dit doordat het beleid op dat terrein in de eerste jaren na de decentralisaties nog nauwelijks was gepolitiseerd (ROB 2020). Wellicht zou een herhaling van dit onderzoek over enkele jaren ook een verband vinden met de formatieduur. En nog later zal het effect van het sociale domein vermoedelijk weer kleiner worden, als gemeenten deze complexiteit beter onder knie krijgen. Dan kunnen weer nieuwe complexiteiten naar voren treden, zoals bij de omgevingswet en de verduurzaming.

Samenvattend: de formatie duurt langer als er meer partijen nodig zijn voor een meerderheid, als meer nieuwe raadsleden aantreden, als partijen meer anti-elitaire retoriek gebruiken en als gemeenten groter zijn. In gemeenten waar het sociale domein een groot beleidsterrein is zijn de akkoorden in 2018 uitgebreider. Daarnaast zijn akkoorden langer naarmate gemeenten groter zijn, er meer partijen in de nieuwe raad zitten en de verkiezingswinst van de bestaande collegepartijen groter is.

### Mogelijkheden voor toekomstig onderzoek

We zien een aantal paden voor toekomstig onderzoek. In de eerste plaats lijkt betere data om bestuurlijke complexiteit in beeld te brengen van fundamenteel belang om lokale politiek te begrijpen. Het gaan dan vooral over betere, over tijd vergelijkbare data over financiële posities en bestuurlijke opgaven. De resultaten voor gemeentegrootte en het effect van het belang van het sociale domein en jaar laten zien dat er iets aan de hand is, maar we tasten eigenlijk in het duister over verschillen in de zwaarte van de opgave waarmee gemeenten te maken hebben.

Waar het gaat om de ideologie van partijen hebben we nu maar naar twee tegenstellingen gekeken: tussen links en rechts, en tussen anti-elitaire partijen en het establishment. We vinden hier maar heel beperkte invloed van. Mogelijk komen helderder patronen naar voren als we naar andere eigenschappen van de programma's kijken, bijvoorbeeld de tegenstelling tussen groen en groei, tussen religieus en seculier, tussen cultureel progressief en behoudend of tussen meer specifiek economisch links en rechts.

Een mogelijke factor die wij nu niet mee konden nemen is of er in een gemeente grote strijdpunten bestaan, zoals bouwplannen, grote projecten of wijziging van

bestemmingsplannen. Dat zou kunnen worden afgeleid uit verkiezingsprogramma's. Wellicht kan automatische tekstanalyse hierbij behulpzaam zijn.

We hebben nu maar twee aspecten van de formatie bekeken: de lengte van de akkoorden en de duur van de formatie. Op basis van de hier verzamelde gegevens over programma's en akkoorden kan veel meer onderzocht worden: bijvoorbeeld de inhoud van de akkoorden (welk aandeel nemen verschillende onderwerpen in) en welke partijen daar het sterkst hun stempel op drukken (Klüver en Bäck 2019). De verzamelde gegevens kunnen ook inzicht geven in andere aspecten van de formatie, zoals de verdeling van wethoudersposten over partijen (Bäck et al. 2011). Ook het ontstaan van raadsbrede akkoorden in plaats van collegeakkoorden is een aspect van formaties dat nader onderzoek verdient.

## Adviezen

Uit ons onderzoek volgen drie concrete adviezen.

We vinden dat formaties langer duren naarmate verkiezingen meer personele wisselingen in de gemeenteraad opleveren. Dit geeft aan dat politiek mensenwerk is: als politici elkaar beter kennen en meer vertrouwen verlopen formaties sneller. Dit geeft aan dat investeren in onderlinge relaties (al voor de verkiezingen) kan helpen om de formaties soepeler te laten verlopen. Ook het verkleinen van het aanzienlijke verloop in de lokale politiek, door tussentijdse uitstroom en door het afzien van een volgende termijn bij verkiezingen, kan hierbij helpen.

De hoge mate van versplintering op lokaal niveau kan lastig door lokale partijen en partijafdelingen gekeerd worden. Het is een *fact of life* in een proportioneel stelsel (Otjes, 2017). Bovendien wordt de lokale versplintering met name gestuurd door landelijke versplintering (Otjes 2020). Samenwerking in de vorm van gecombineerde lijsten of pre-electorale pacts kan wel helpen om de formaties minder complex te maken. Bovendien geven ze kiezers meer zekerheid over de intenties van partijen.

Er is een significant verband tussen gemeentegrootte en de duur van formaties en de lengte van akkoorden. Grotere gemeenten maken de politiek complexer. We vinden bovendien dat de decentralisatie van het sociaal domein coalitieakkoorden in 2018 gemiddeld langer heeft gemaakt. De decentralisaties leverden een grote bestuurlijke uitdaging op voor gemeenten waar dit beleidsterrein een belangrijke factor is. De huidige combinatie van enerzijds steeds grotere gemeenten met grotere verantwoordelijkheden en anderzijds een lekenbestuur van deeltijdpolitici lijkt tegen zijn houdbaarheidsgrenzen aan te lopen. Als de landelijke politiek kiest voor grotere gemeenten of het overdragen van complexe bestuurlijke taken aan gemeenten, zullen gemeenteraadsleden ook in staat gesteld moeten worden om die verantwoordelijkheid te dragen. Dat kan door meer tijd te krijgen voor hun werk als raadslid. Als de politiek blijft vasthouden aan het lekenbestuur op lokaal niveau dan is nog een extra reden om kritisch na te denken over voorstellen om nog meer taken te decentraliseren of om gemeenten nog groter te maken.

## Literatuur

- Bäck, H, Debus, M, Dumont, P (2011) Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 50 (4): 441–478.
- Boogaard, G. (2015). Van Afspiegelingscolleges naar Procescolleges Decentrale Coalitievorming in 2014. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 330.
- Bouwman, H. (2010) “Van 9 tot 100 dagen formeren” *Binnenlands Bestuur* <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/van-9-tot-100-dagen-formeren.151465.lynkx>
- Dalton, R. J. (2008). The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences. *Comparative Political Studies*, 41(7), 899-920.
- Denters, S.A.H. (2010). Collegevorming in Overijsselse gemeenten: proces, rolverdeling en resultaten. *Bestuurswetenschappen*, 64(2), 86-98.
- Diermeier, D., & Van Roozendaal, P. (1998). The duration of cabinet formation processes in western multi-party democracies. *British Journal of Political Science*, 609-626.
- Ecker, A., & Meyer, T. M. (2015). The duration of government formation processes in Europe. *Research & Politics*, 2(4), 2053168015622796.
- Ecker, A., & Meyer, T. M. (2017). Coalition bargaining duration in multiparty democracies. *British Journal of Political Science*, 1-20.
- Garrett, C., (1961) *The La Guardia Years, Machine and Reform Politics in New York City*.
- Golder, S. N. (2010). Bargaining delays in the government formation process. *Comparative Political Studies*, 43(1), 3-32.
- Hart, O. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Clarendon Press.
- Harmel, R., & Robertson, J. D. (1985). Formation and success of new parties: A cross-national analysis. *International political science review*, 6(4), 501-523.
- Hug, S. (2001). *Altering party systems: Strategic behavior and the emergence of new political parties in Western democracies*. University of Michigan Press.
- Hoeben, C., Toolema, L.A., De Natris, J.G. & Allers, M.A. (2020) Atlas van de lokale lasten 2020, Groningen: COELO.
- Indridason, I., & Kristinsson, G. (2013) Making words count: Coalition agreements and cabinet management. *European Journal of Political Research*, 822-846.
- Klüver, H., & Bäck, H. (2019). Coalition agreements, issue attention, and cabinet governance. *Comparative Political Studies*, 52(13-14), 1995-2031.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), 3-27.
- Laver, M., Benoit, K., & Garry, J. (2003). Extracting policy positions from political texts using words as data. *American political science review*, 97(2), 311-331.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2003). Wasting time? The impact of ideology and size on delay in coalition formation. *British Journal of Political Science*, 33(2), 323-332.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2008). A robust transformation procedure for interpreting political text. *Political Analysis*, 93-100.

- Moury, C. (2009). Coalition government and party mandate: explaining ministerial room of manoeuvre vis-à-vis the coalition agreement. *Sociologia, Problemas E Práticas* 59: 135–156.
- Ostaaijen, J. van, M. Peeters en S. Jennissen (2020). Bekend op straat en in de raad. Tilburg University.
- Otjes, S. (2017) Versplintering is een *fact of life*. *Res Publica: Politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen*, 59(1), 109-113.
- Otjes, S. (2018a). Pushed by national politics or pulled by localism? Voting for independent local parties in the Netherlands. *Local Government Studies*, 44(3), 305-328.
- Otjes, S. (2018b). "Duurt het nog lang? Een eerste verkenning van de verklaring van de duur van lokale formaties in 2018" in Heringa, A.-W. & J. Schinkelshoek (red.) *Een goede raad. Stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018*. Amsterdam: Boom.
- Otjes, S. (2019) "Waar staan lokale partijen? De ideologisch positionering van lokale partijen" paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 13-14 juni 2019.
- Otjes, S. (2020). Going Local. Voting for independent local Parties in the Netherlands 1986-2010. *Local Government Studies*, 46(1), 91-115.
- Pauwels, T. (2011). Measuring populism: A quantitative text analysis of party literature in Belgium. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(1), 97-119.
- Polk, J., Rovny, J., Bakker, R., Edwards, E., Hooghe, L., Jolly, S., Koedam, J., Kostelka, F., Marks, G., Schumacher, G., Steenbergen, M., Vachudova, M. & Zilovic, M. (2017). Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data. *Research & Politics*.  
<https://doi.org/10.1177/2053168016686915>
- Remkes, Johan, Carla van Baalen, Eric Janse de Jonge, Jacob Kohnstamm, Ruud Koole, Flora Lagerwerf-Vergunst, Tom van der Meer en Nanneke Quick-Schuijt (2018) *Lage Drempels Hoge Dijken*. Amsterdam: Boom.
- ROB (2020) *Decentrale taak is politieke zaak*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Smitshuis, J., Van Wersch, H. & Van den Berg, J. (2019) Van Campagne naar Compromis. Collegevorming in Nederlandse Gemeenten, 2010-2018. Amsterdam: Boom.
- Timmermans, A. & Moury, C. (2006). Coalition governance in Belgium and the Netherlands: Rising government stability against all electoral odds. *Acta Politica* 41(4): 389–407.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*, Princeton University Press.
- Vis, B. (2016). Taking stock of the comparative literature on the role of blame avoidance strategies in social policy reform. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(2), 122-137.
- Vis, B., & Van Kersbergen, K. (2013). Towards an open functional approach to welfare state change: Pressures, ideas, and blame avoidance. *Public Administration*, 91(4), 840-854.
- Vis, B. (2011). Prospect theory and political decision making. *Political Studies Review*, 9(3), 334-343.
- Vollaard, H., G. Boogaard, J. van den Berg en J. Cohen (2018) *De Gemeenteraad. Ontstaan en Ontwikkeling van de Lokale Democratie*. Amsterdam: Boom.



## Methodologische bijlage

In deze bijlage wordt eerst beschreven hoe de polarisatie-index is berekend. Vervolgens worden, als robuustheidsanalyse, de uitkomsten gepresenteerd van enkele alternatieve regressies. Ten slotte wordt een tabel gepresenteerd met de onderlinge correlaties tussen de gebruikte variabelen.

### Berekening polarisatie-index

Om polarisatie te meten hebben we de posities nodig van de partijen in de verschillende gemeenteraden. We maken voor hun posities gebruik van lokale verkiezingsprogramma's. We positioneren deze op basis van het woordgebruik uit landelijke programma's uit 2012 en 2017 (zonder het zeer korte PVV-programma uit 2017). We gebruiken de methode van Martin en Vanberg (2008) om programma's te verscalen op basis van de posities van landelijke partijen. Programma's die een positie krijgen lager dan nul worden gefixeerd op nul en als ze hoger dan tien zijn worden ze gefixeerd op 10. Missende programma's zijn vervangen door nieuwere of oudere programma's van dezelfde partij. De afdelingen van landelijke partijen krijgen de positie krijgen van de landelijke partijen. Gemeenten waar meer dan 75% van de programma's missen, zijn verwijderd. Preliminare analyses met andere keuzes leverden geen andere resultaten op.

### Robuustheidsanalyse formatieduur

In het bovenstaande schatten wij lineaire regressies op basis van de methode van de kleinste kwadraten (OLS). Voor de formatieduur is ter controle ook een *Cox proportional hazards model* geschat, omdat dit in eerder (landenvergelijkend) onderzoek ook is toegepast. Dit model wordt vaak toegepast voor het schatten van de tijdsduur tot een bepaalde gebeurtenis. Wanneer die gebeurtenis (in ons geval: de installatie van de wethouders) nog niet voor alle deelnemers (hier: gemeenten) in de dataset heeft plaatsgevonden is deze speciale schattingstechniek nodig. Ook het feit dat de verdeling van de tijdsduren vaak een staart vertoont aan de rechterkant is een reden om naar deze techniek te grijpen. In ons geval is geen van deze mogelijke redenen relevant. Alle gemeenten hebben inmiddels colleges, en de verdeling is niet scheef. Daarom gebruiken wij de standaard regressiemethode (OLS). Maar omdat in eerder onderzoek naar de duur van coalitievorming wel een *Cox proportional hazards model* is gebruikt laten wij hier ook de resultaten van dit model zien.

Het nadeel van het Cox-model is dat het niet de tijdsduur schat, maar de kans dat een gebeurtenis op een bepaald moment plaatsvindt. De uitkomsten zijn daarom niet direct te vergelijken met die van de standaardregressies. Wel kunnen we kijken of dezelfde variabelen een significant effect hebben, en of dit effect dezelfde kant uitwijst. Dat laatste betekent in dit geval dat het teken van de coëfficiënt tegengesteld is. Immers, de standaardregressie schat de tijdsduur, het Cox-model de kans dat de formatie op een bepaald moment al is afgerond.

Tabel 5 vergelijkt de uitkomsten van de lineaire regressie (die ook in tabel 3 staat) met die van het Cox proportional hazardmodel. De coëfficiënten hebben inderdaad allemaal tegengestelde tekens. Wat dat betreft komen de uitkomsten dus overeen. De regressieresultaten zijn dus robuust voor sterke veranderingen van de modelmatige aannames, wat betekent dat we meer vertrouwen in de uitkomsten mogen hebben. Verder zijn deze modellen lastig met elkaar te vergelijken.

Tabel 5. Regressieanalyse formatieduur met twee verschillende methoden

	Lineaire regressie	Cox proportional hazard model
<i>Politieke factoren</i>		
Effectief aantal partijen	1,19**	-0,05*
Aandeel voormalige collegepartijen in raadszetels	-2,28	0,38
Anti-elitaire retoriekindex	43,88**	-1,79
Polarisatie-index	-1,11	0,11
Personele stabiliteit raad	-17,98**	0,82*
<i>Bestuurlijke factoren</i>		
Schuldquote	-1,64	0,13
Belastingcapaciteit	0,03	-0,00
Inwoners (10.000)	0,34***	-0,01***
Aandeel samenwerking in uitgaven	-8,51	0,36
<i>Jaar en sociaal domein</i>		
Jaar 2018	9,89	-0,72
Aandeel sociaal domein in uitgaven (2018)	7,86	-0,02
Interactie jaar 2018 # Aandeel sociaal domein in uitgaven	11,16	-0,20
Constante	48,43***	
Aantal waarnemingen	544	534
R-kwadraat	0,21	

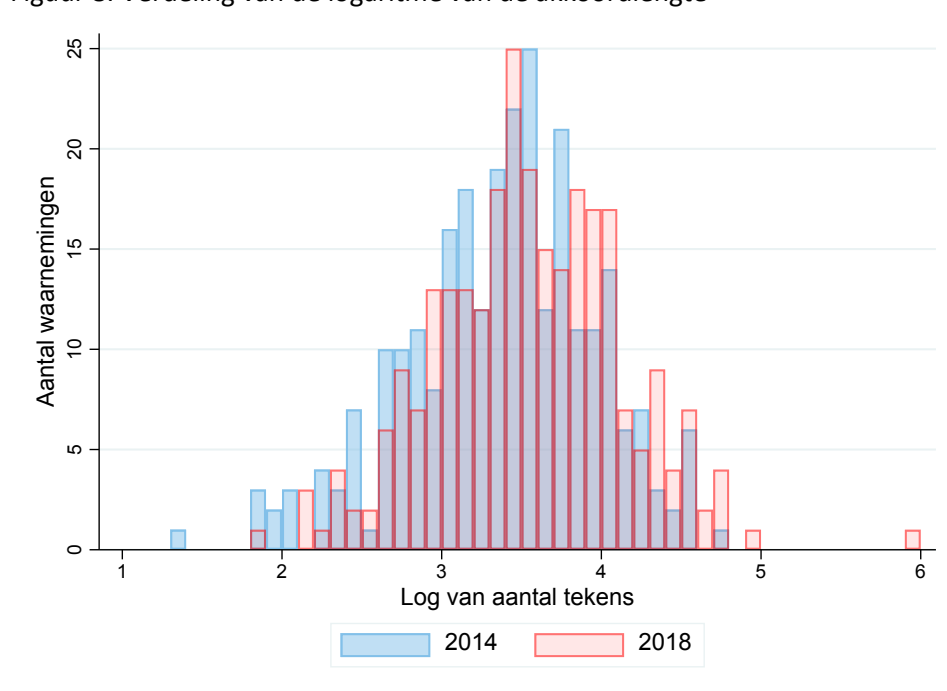
\*\*\* betekent significant op 1%-niveau; \*\* betekent significant op 5%-niveau; \* betekent significant op 10%-niveau (op basis van cluster-robuste standaardfouten).

### Robuustheidsanalyse akkoordlengte

In figuur 2 is te zien dat de lengte van collegeakkoorden een verdeling vertoont die naar rechts nijgt. Idealiter is de verdeling min of meer symmetrisch. Om na te gaan of dit de uitkomsten vertekent is ook een regressie geschat van de logaritme van de akkoordlengte. Die is normaler verdeeld, zoals te zien is in figuur 8.

Tabel 6 vergelijkt de uitkomsten van beide regressies. In beide zijn dezelfde variabelen significant en komen de tekens overeen. Figuren 9 en 10 laten zien dat ook de conclusies met betrekking tot de verschillen tussen de jaren en de relatie met het sociale domein niet veranderen als we de logaritme van de akkoordlengte nemen.

Figuur 8. Verdeling van de logaritme van de akkoordlengte

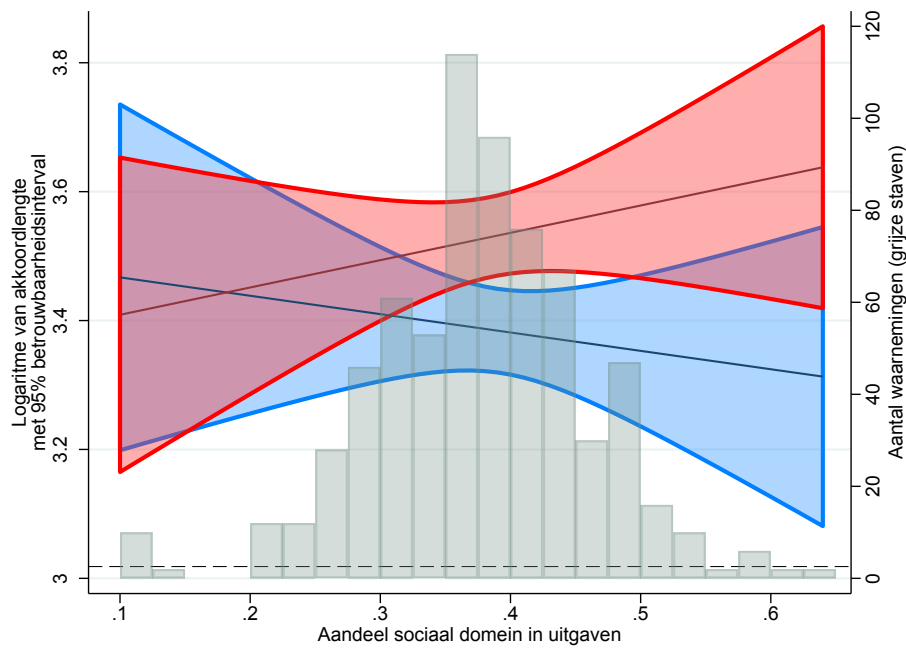


Tabel 6. Regressieanalyse akkoordlengte en logaritme van akkoordlengte

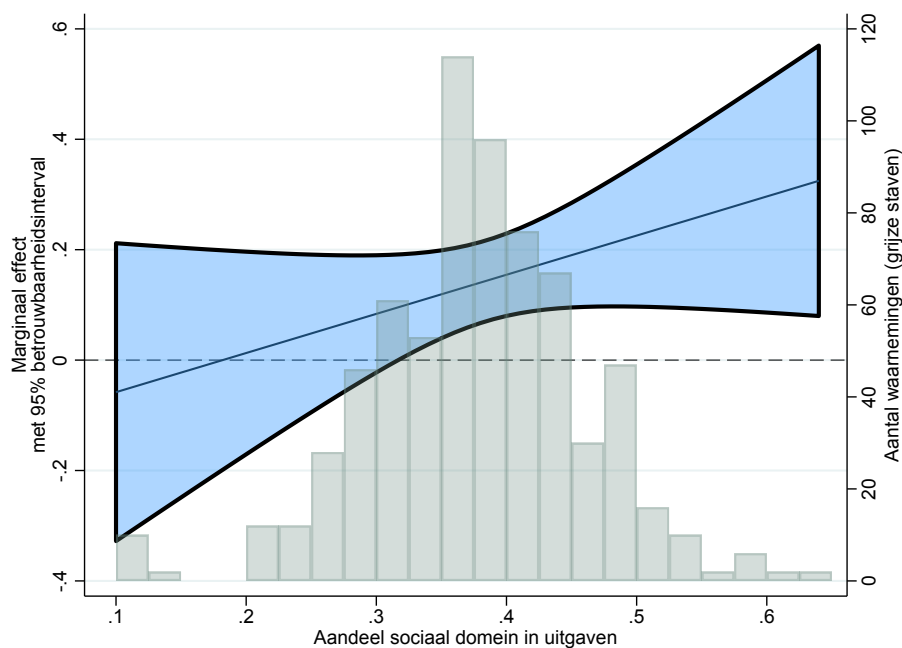
	Regressie akkoordlengte	Regressie log van akkoordlengte
<i>Politieke factoren</i>		
Effectief aantal partijen	3,07***	0,10***
Aandeel voormalige collegepartijen in raadszetels	16,00**	0,47**
Anti-elitaire retoriekindex	-8,78	-0,23
Polarisatie-index	0,64	0,00
Personele stabiliteit raad	-6,84	-0,35
<i>Bestuurlijke factoren</i>		
	-0,72	0,00
Belastingcapaciteit	-0,01	0,00
Inwoners (10.000)	1,02***	0,02***
Aandeel samenwerking in uitgaven	-14,56*	-0,23
<i>Jaar en sociaal domein</i>		
Jaar 2018	7,49	-0,13
Aandeel sociaal domein in uitgaven (2018)	17,84	-0,29
Interactie jaar 2018 # Aandeel sociaal domein in uitgaven	33,49**	0,71
Constante	16,39	2,85***
Aantal waarnemingen	536	536
R-kwadraat	0,25	0,21

OLS-schattingen. \*\*\* betekent significant op 1%-niveau; \*\* betekent significant op 5%-niveau; \* betekent significant op 10%-niveau (op basis van cluster-robuste standaardfouten).

Figuur 9. Geschatte logaritme van de lengte van collegeakkoorden in 2014 (blauw) en 2018 (rood) bij verschillende mate van belang sociaal domein



Figuur 10. Marginaal effect van jaar 2018 op de logaritme van de lengte van collegeakkoorden bij verschillende mate van belang sociaal domein



## Correlaties

Tabel 7 laat zien hoe sterk de correlatie is tussen de gehanteerde variabelen. Bij een te hoge correlatie kan multicollineariteit optreden. Als gevolg daarvan is in een regressie niet te zien hoe sterk de onderling gecorreleerde variabelen de afhankelijke variabele beïnvloeden. Dat lijkt hier niet aan de hand te zijn.

Interessant is nog dat de formatieduur en de akkoordlengte een correlatie vertonen van 0,31. Er is dus een zeker verband tussen de twee variabelen die we onderzoeken, maar dit verband is niet zeer sterk.

Tabel 7. Correlaties tussen de gebruikte variabelen

	Formatieduur	Akkoordlengte	Aandeel sociaal domein	Effectief aantal partijen	Aandeel voormalige collegepartijen	Anti-elitaire retoriekindex	Polarisatie-index	Personele stabiliteit raad	Schuldquote	Belastingcapaciteit	Inwonertal	Aandeel samenwerking in uitgaven
Formatieduur	1											
Akkoordlengte	0,31	1										
Aandeel sociaal domein	0,09	0,11	1									
Effectief aantal partijen	0,18	0,35	0,31	1								
Aandeel voorm. collegepartijen	-0,07	0,00	-0,09	-0,28	1							
Anti-elitaire retoriekindex	0,19	0,10	0,12	0,21	-0,11	1						
Polarisatie-index	0,10	0,23	0,30	0,50	-0,13	0,17	1					
Personele stabiliteit raad	-0,18	-0,15	0,00	-0,18	0,13	-0,06	-0,10	1				
Schuldquote	-0,02	0,07	0,01	0,27	-0,11	0,08	0,22	-0,08	1			
Belastingcapaciteit	0,02	-0,09	-0,22	-0,10	-0,05	0,06	0,01	-0,07	0,06	1		
Inwonertal	0,19	0,43	0,17	0,37	-0,07	0,20	0,31	-0,20	0,11	-0,17	1	
Aandeel samenw. in uitgaven	-0,01	-0,10	0,23	0,02	0,00	0,05	-0,01	0,04	-0,01	0,00	-0,14	1