



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het gebruik van instrumenten door gemeenteraden: tussenrapportage voor het ministerie van BZK

Vos, T.J.; Otjes, S.P.

Citation

Vos, T. J., & Otjes, S. P. (2023). *Het gebruik van instrumenten door gemeenteraden: tussenrapportage voor het ministerie van BZK*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3718916>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3718916>

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

Het Gebruik van Instrumenten door Gemeenteraden

Thijs Vos

Simon Otjes

Instituut Politieke Wetenschap
Universiteit Leiden

Versie: 2.6

Datum: 23 december 2022

1. Samenvatting & inleiding

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden onderzoek gedaan naar de inzet van raadsinstrumenten (moties, amendementen en schriftelijke vragen) door gemeenteraden in de periode 2018-2022.

We onderzoeken data uit drie raadsinformatiesystemen: Ibabs, Notubiz en Gemeenteoplossingen. Via deze systemen, hebben we in principe toegang tot 90% van de gemeenten die er in 2018 waren. We hebben voor 170 gemeenten moties gevonden, voor 94 gemeenten amendementen en voor 186 gemeenten schriftelijke vragen. We hebben in deze gemeenten voor de periode 2018-2022 29.430 moties gevonden, 12.302 amendementen en 46.079 schriftelijke vragen.

Een gemeenteraad gebruikt haar middelen niet vaak: in de gemiddelde gemeenteraad, wordt eens per week één inhoudelijk voorstel (motie of amendement) ingediend. Dat zijn vaker moties dan amendementen. Tevens wordt er ééns per week een schriftelijke vraag ingediend.

We hebben vier verwachtingen over de inzet van middelen door gemeenteraden:

- *Gemeenteraden met meer leden zijn actiever.* De notie hierachter is dat het aanbod van politiek optreden groter is in gemeenteraden met meer leden. We vinden inderdaad dat zeteltal ertoe doet voor alle vormen van raadsactiviteit: in gemeenteraden met meer leden worden meer moties, vragen en amendementen ingediend.
- *In gemeenten met meer inwoners zijn gemeenteraden actiever.* De notie hierachter is dat de vraag vanuit de maatschappij naar politiek optreden groter is in grotere, complexere, heterogenere gemeenten. We vinden dat, als we rekening houden met het aantal raadszetels, inwonertal er met name toe doet voor moties, in mindere mate voor vragen en niet eigenstandig voor amendementen.

- *Gemeenteraden zonder raadsbrede akkoorden of oversized coalities, zijn actiever.* De notie hierachter is dat naar mate er meer raadsleden en fracties buiten de coalitie gehouden worden, de gemeenteraad actiever is. We vinden alleen een effect van collegetype voor schriftelijke vragen.
- *Gemeenteraden met meer fracties zijn actiever.* De notie hierachter is dat iedere extra fractie een eigen reactie zal geven op gebeurtenissen en collegevoorstellen. We vinden in onze analyse *geen* bewijs dat in raden met meer fracties meer gebruik wordt gemaakt van raadsinstrumenten.

In de rest van deze rapportage kijken we naar de theoretische gronden voor onze verwachtingen, de verzamelde data, de representativiteit van deze data, de empirische samenhang tussen de inzet van middelen en gemeentekensmerken, en ten slotte de inzet van moties, amendementen en vragen in de “gemiddelde” gemeenteraad.

2. Politieke Activiteit in Gemeenteraden

In deze studie kijken we naar een aantal factoren die de activiteit in de gemeenteraad zouden kunnen verklaren. We kijken naar gemeentegrootte, raadsgrootte, versplintering en type college.

Een breed gedeelde notie in veel politicologisch onderzoek is dat grotere gemeenschappen te maken hebben met complexere samenlevingen dan kleinere gemeenschappen (Hug 2001; Harmel & Robertson 1985; Veenendaal 2015; Denters et al. 2015). Een belangrijke assumptie hierbij is dat kleinere gemeenschappen homogener zijn. Deze notie gaat terug tot klassieke auteurs als Rousseau en Aristoteles. In grote gemeenschappen, zijn er (waarschijnlijk) meer verschillende bevolkingsgroepen, verschillende belangen en minder sociale cohesie. In een grotere gemeente zijn er meer incidenten waar een raadslid een vraag over kan stellen. De lagere sociale cohesie betekent dat er minder niet-politieke oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken zullen ontstaan. Met een zwakker maatschappelijk middenveld is er een grotere rol voor de overheid. Daar komt nog bij dat maatschappelijke problemen, zoals dakloosheid (Lee & Price-Spratlen),¹ criminaliteit (Lee et al. 2017)² en armoede (Teitz & Chapple 1998),³ vaker spelen in grote steden. Bovendien hebben grotere gemeenten meer capaciteit en daarmee meer gespecialiseerde diensten om maatschappelijke problemen te adresseren (Denters et al. 2015). Politici kunnen meer van hun gemeente vragen. Die grotere capaciteit geldt ook voor lokale media die meer geld krijgen in gemeenten met meer inwoners: als er meer media zijn hebben politici een groter belang om via de inzet van middelen media-aandacht te trekken. Ook weten we dat in kleinere gemeenschappen politiek vaker een informeel karakter heeft (Veenendaal 2015): raadsleden uit kleinere gemeenten zullen minder vaak gebruik maken van formele middelen om dingen te regelen. Kortom: de *vraag* naar politiek optreden vanuit de maatschappij is waarschijnlijk groter in grotere gemeenten. We verwachten dus:

1. *Gemeentegroottehypothese*: in gemeenten met meer inwoners zijn gemeenteraden actiever.

Grotere gemeenten hebben grotere gemeenteraden. Schiermonnikoog heeft negen raadsleden en Amsterdam 45. In grotere gemeenten maken de raadsleden meer tijd voor hun raadswerk: in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners besteden raadsleden gemiddeld 15 uur per week aan

¹ Binnenlands Bestuur (15/10/2022) "Grote steden vrezen tekort winteropvang" <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/grote-steden-vrezen-tekort-winteropvang-door-meer-daklozen>

² Berghuis, B. (23/11/2020) "De criminaliteit is zeer scheef verdeeld over Nederland" op ccv-secondant.nl

³ Lautenbach, H. & Siermann, C. (12/2/2007) "Waar zit de armoede in de grote stad?" op CBS.nl <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2007/07/waar-zit-de-armoede-in-de-grote-stad->

hun raadswork. In gemeenten met meer dan 150.000 inwoners is dat 22 uur.⁴ De combinatie van grotere raden waarin raadsleden meer tijd hebben betekent dat in een gemeente met minder dan 15.000 inwoners er gemiddeld in totaal 211 uur per week beschikbaar is voor raadswork. In een gemeente met 150.000 inwoners is er gemiddeld 903 uur per week beschikbaar. Raadsleden hebben meer tijd om moties te schrijven, meer tijd om contacten te leggen met burgers en organisaties die kunnen leiden tot raadvragen en meer tijd om een collegevoorstel tot in detail te lezen om amendementen in te dienen

Bij het verrichten van hun raadswork krijgen raadsleden bovendien ondersteuning: de raadsgriffie adviseert raadsleden bij het opstellen van moties, amendementen en vragen, de rekenkamer voert onderzoek uit naar de doelmatigheid van beleid, en fractiemedewerkers bieden ondersteuning op het vlak van secretariële werkzaamheden, communicatie en in grotere gemeenten ook als beleidsmedewerker. Al deze vormen van ondersteuning zijn sterker in grotere gemeenten: In grotere gemeenten is het gemiddeld aantal griffiemedewerkers hoger (Van Hulst 2016), zijn rekenkamercommissies actiever⁵ en is het budget voor fractieondersteuning hoger.⁶

Kortom: het *aanbod* van politiek optreden is waarschijnlijk groter in grotere gemeenteraden. We verwachten dus:

2. *Gemeenteraadsgroottehypothese*: gemeenteraden met meer leden zijn actiever.

De vorige hypothese gaat uit van raadsleden als de centrale politieke actor. We weten dat fracties het werk van de gemeenteraad structureren (Otjes et al. 2022). Fracties maken ieder van hun leden woordvoerder voor bepaalde portefeuilles. In een kleine fractie zal ieder raadslid veel woordvoerderschappen op zich nemen. In grote fracties moet een beperkt aantal thema's over tal van raadsleden verdeeld worden. Vanuit dit perspectief is het aantal fracties de centrale factor: in een gemeenteraad met twee fracties, kunnen er over ieder incident twee vragen gesteld worden of over een specifiek deelonderwerp twee moties ingediend worden. Er zijn twee perspectieven op ieder onderwerp. In een gemeenteraad met tien fracties, zijn er tien perspectieven op ieder

⁴ Deze hogere inspanning reflecteert mogelijk hun hogere vergoeding. Dit stelt hen in staat om minder tijd aan betaald werk te besteden en meer tijd aan het raadswork. Daadkracht (2021) *Nationaal Raadsledenonderzoek 2021*, Nijmegen <https://www.daadkracht.nl/over-ons/onderzoek/nationaal-raadsledenonderzoek/>

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *Staat van het bestuur 2020*, Den Haag, p.50.

⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag.

onderwerp: dat is mogelijk tien vragen per incident en tien moties. Kortom: iedere extra fractie betekent extra voorstellen. We verwachten dus:

3. *Fractiehypothese*: gemeenteraden met meer fracties zijn actiever.

Ondanks de dualisering in het lokaal bestuur, waarbij de positie en bevoegdheden van raad en college uit elkaar getrokken zijn, hebben de daadwerkelijke verhoudingen tussen raad en college vaak monistische trekken (Otjes et al. 2022); de tegenstelling tussen de wethouders en de coalitiefracties aan de ene kant en oppositiefracties aan de andere kant is vaak dominant. Oppositieraadsleden maken meer gebruik van formele raadsinstrumenten dan coalitieraadsleden.

(1) Oppositiefracties kunnen door het veelvuldig gebruik van raadsinstrumenten laten zien dat zij het oneens zijn met het beleid van het college. Door amendementen in te dienen kunnen zij het beleid zelfs proberen te veranderen. Voor coalitiefracties is daar minder noodzaak toe. De kans is groter dat zij het inhoudelijk eens zijn met het beleid van het college.

(2) Coalitiefracties hebben een strategisch belang om de gelederen gesloten te houden. Door vragen te stellen of wijzigingen voor te stellen in compromissen kan de stabiliteit van het college in het geding komen. Dat kan voor oppositiefracties een reden zijn om die middelen juist wel in te zetten.

(3) Coalitiefracties kunnen via hun informele banden zaken regelen met het college zonder de inzet van formele middelen, bijvoorbeeld door informele contacten met een wethouder. Coalitiefracties leggen makkelijker informele contacten met wethouders om zaken te doen. Oppositiefracties zijn afhankelijker van de formele raadsinstrumenten om een onderwerp op de agenda te zetten of om beleid te veranderen.

In het Nederlandse lokale politieke stelsel is er in iedere gemeente een relatie tussen het college en de raad. Er zijn tal van manieren om deze relatie vorm te geven: een *minimal winning* college waarbij iedere partij nodig is voor een meerderheid, een college met meer partijen dan nodig, of een minderheidscollege. Daarnaast zien we ook raadsbrede akkoorden waarbij (bijna) alle partijen het akkoord getekend hebben (Van Kalken et al. 2021). Vanuit dit perspectief zal de gemeenteraad actiever zijn naar mate er meer raadsleden en fracties buiten de coalitie gehouden worden. We verwachten dus:

4. *Coalitiehypothese*: gemeenteraden zonder raadsbrede akkoorden of *oversized* coalities, zijn actiever.

3. Dataverzameling

Aan het begin van de raadsperiode 2018-2022 waren er 380 gemeenten. Daarvan bestonden er aan de start van de dataverzameling in november 2021 nog 342. De gemeenten die tussen 2018 en 2021 verdwenen zijn, konden we niet meer meenemen: hun websites bestonden ook niet meer.⁷ Daarnaast zijn er 10 gemeenten door gemeentelijke herindeling ontstaan. We kijken dus naar 352 gemeenten in totaal. We gebruiken data uit drie raadsinformatiesystemen: Ibabs, Notubiz en Gemeenteoplossingen (GO). Ibabs wordt gebruikt door 159 gemeenten. Notubiz door 120 gemeenten en GO door 37 gemeenten. Dat zijn samen 316 gemeenten. Van de in totaal 352 gemeenten die aan de start van de dataverzameling bestonden, hebben we dan in principe toegang tot 90%.

Uit deze raadsinformatiesystemen is data ‘gescraped’. Dat wil zeggen dat alle metadata die in deze systemen beschikbaar zijn gemaakt, via een automatisch script gedownload zijn. Metadata zijn gegevens die door de griffie zijn ingevoerd over dit document, zoals de datum van indiening, het type document en de indiener. Voor ieder van deze drie systemen moest een apart script geschreven worden. In sommige gevallen moest dit voor individuele gemeenten verder aangepast worden. Omdat verschillende griffies de systemen op verschillende manieren gebruiken, moest deze data uitgebreid schoongemaakt en geordend worden.

Gemeenten maken via deze systemen allerlei documenten beschikbaar, zoals moties, amendementen, mondelinge vragen, schriftelijke vragen, technische vragen, antwoorden hierop, raadsinitiatieven, notulen, collegevoorstellen, besluitenlijsten van het college, brieven van het college, andere ingekomen stukken, rekenkamerrapportages en toezeggingen. Welke documenten gepubliceerd worden wisselt per gemeente. We hebben ons in principe beperkt tot de veel gebruikte, schriftelijke, politieke middelen van de raad: moties, amendementen en schriftelijke vragen. In sommige gevallen zijn ook initiatiefvoorstellen als bijvangst meegenomen. Op dat laatste instrument zullen we ook kort ingaan. In totaal hebben we 287.132 documenten gevonden. Van 192.720 middelen (67%) hebben we positief kunnen vaststellen dat het document tot één van deze vier categorieën behoort. Dit komt omdat een deel van de documenten tot een andere

⁷ De enige heringedeelde gemeenten die we wel meenemen zijn de elf gemeenten die per 1 januari 2022 heringedeeld zijn.

categorie behoort maar ook omdat een aantal documenten door de raadsgriffie niet helder gelabeld is.

Tabel 1: Overzicht van de data

Raadsinformatiesysteem		Ibabs	Notubiz	GO	Totaal
Totaal aantal instrumenten		107.916	94.180	85.036	287.132
Informatie over type document		105.749	62.681	24.290	192.720
Geen datum		2.353	961	32	3.346
Datum tijdens 2018-2022		50.467	46.725	45.156	142.348
Datum voor/na 2018-2022		55.096	46.494	39.848	141.438
Tijdens 2018-2022	Moties	7.744	18.815	2,871	29.430
	Amendementen	7.088	4.382	832	12.302
	Schriftelijke vragen	30.456	8.177	7,446	46.079
	Initiatieven*	34	96	26	156
Gemeenten	Instrumenten	146	94	32	272
	Relevante instrumenten in relevante periode	144	80	28	252

* Initiatieven zijn bijvangst. Deze aantallen geven geen representatief beeld van de inzet van initiatieven door gemeenteraden in het algemeen.

We beperken deze analyses tot de raadsperiode 2018-2022. Van 283.786 documenten (99%) is een datum gevonden. 142,348 documenten (50%) komen uit de raadsperiode 2018-2022. De andere helft komt uit de periode daarvoor óf daarna.

We beperken onze analyse dus tot relevante type documenten in de relevante periode. 87.967 documenten voldoen positief aan deze kenmerken. Dit gaat om 29.430 moties, 12.302 amendementen, 46.079 schriftelijke vragen en (maar dit is bijvangst) 156 raadsinitiatieven.

316 gemeenten gebruiken Ibabs, Notubiz of GO. Slechts voor 252 hiervan hebben we relevante documenten uit de relevante periode gevonden. Dat is 72% van alle gemeenten. Dat betekent dat 63 gemeenten geen moties, amendementen of vragen online hebben gezet of hun documenten consistent onduidelijk labelen en/of dateren.

Overigens zijn niet voor alle gemeenten alle instrumenten beschikbaar. We hebben data over moties gevonden in 170 gemeentes (48%), over amendementen in 94 gemeenten (27%) en over schriftelijke vragen in 186 gemeenten (53%).

Tabel 2: Representativiteit

Categorie		Gemeenten			
		Alle	Met moties	Met amendementen	Met vragen
Bevolkingsgrootte	<3000	1%	0%	0%	0%
	3.001-6.000	1%	1%	1%	1%
	6.001-10.000	4%	2%	4%	3%
	10.001-15.000	12%	5%	10%	6%
	15.001-20.000	12%	14%	18%	12%
	20.001-25.000	14%	10%	14%	11%
	25.001-30.000	14%	16%	14%	13%
	30.001-35.000	7%	7%	8%	7%
	35.001-40.000	5%	5%	5%	5%
	40.001-45.000	6%	7%	6%	6%
	45.001-50.000	5%	8%	9%	8%
	50.001-60.000	4%	4%	3%	5%
	60.001-70.000	3%	4%	6%	4%
	70.001-80.000	2%	3%	5%	4%
	80.001-100.000	3%	3%	1%	4%
	100.001-200.000	6%	8%	13%	8%
	>200.000	2%	3%	3%	3%
Gemiddelde		42.213	48.223	58.738	42.472
Mediaan		27.490	28.241	29.197	27.935
Gemiddelde gemeenteraad		21	23	24	23
Coalitietype	Minderheid	2%	2%	1%	2%
	MWC	90%	92%	94%	93%
	Oversized	8%	6%	5%	5%
	Raadsakkoord	16%	19%	15%	16%
Aantal raadspartijen		7.61	7.6	7.60	7.49
N		380	170	94	186

4. Representativiteit

Tabel 2 gaat in op de representativiteit van de gemeenten waarvoor we data hebben gevonden. We kijken naar gemeentegrootte, coalitietype en samenstelling van de raad.

Uitgezonderd de allerkleinste gemeenten, hebben we uit alle gemeenteklassen data. Als we kijken naar het gemiddeld aantal inwoners dan is er een bescheiden verschil tussen de gemeenten waar we nu wel en geen data voor hebben. De gemiddelde gemeente heeft net meer dan 40.000 inwoners. De gemiddelde gemeente met data over moties heeft net minder dan 50.000 inwoners. De medianen verschillen nog minder (minder dan 1.000 inwoners). Bij amendementen is het verschil groter: de gemiddelde gemeente met amendementen heeft bijna 60.000 inwoners, tegenover dus ruim 40.000 voor het landelijk gemiddelde. Met name gemeenten met meer dan

100,000 inwoners zijn bovenmatig vertegenwoordigd in de data over amendementen. Overigens is het verschil bij de mediaan aanzienlijk kleiner (minder dan 2.000 inwoners). De gemeenten waarvoor we schriftelijke vragen hebben verschillen qua bevolkingsaantal nauwelijks van de rest van de gemeenten: het gemiddelde aantal inwoners verschilt minder dan 300 en de mediaan minder dan 500.

Waar het gaat om coalitietype onderscheiden we minderheidscolleges, *oversized* colleges (waar fracties die niet nodig zijn voor een meerderheid wethouders leveren), zo genaamde *minimal winning* colleges (waarbij iedere fractie die wethouders levert nodig is voor een meerderheid) en raadsakkoorden (waarbij alle fracties in hebben gestemd met het akkoord). Deze zijn allemaal ongeveer in dezelfde proporties in data vertegenwoordigd als in de populatie. Ook qua versplintering zijn er geen grote verschillen.

5. Gemiddeld gebruik van instrumenten

Tabel 3 toont het gemiddeld gebruik van instrumenten naar grootte van verschillende gemeenten. We maken gebruik van de gemeenteklassen uit de Gemeentewet. Van de laagste categorie (en dat betreft slechts drie gemeenten) hebben we geen enkele data. Ook de data voor de klasse daarna is beperkt: we hebben hier slechts van één gemeente moties en vragen (en geen data voor amendementen).

Van de raden waar we data voor hebben, dient de gemiddelde raad tussen 2018 en 2022 183 moties in. We zien een zeer sterke relatie met gemeentegrootte voor moties: in grotere gemeenten zijn gemeenteraden actiever. In gemeenten met 3-6.000 inwoners, worden gemiddeld 6 moties ingediend. In gemeenten met ongeveer tien keer zoveel inwoners (40-45.000 inwoners) worden 96 moties ingediend. Dat is meer dan tien keer zoveel. In gemeenten met 100-200.000 inwoners worden er gemiddeld 298 moties ingediend. Dat is bijna drie keer zoveel dan in de voorgenoemde klasse. In de grootste gemeenten (met 200.000 inwoners of meer) worden gemiddeld 2,183 moties ingediend. Dat is zeven keer zo veel als de klasse daar net onder. De relatie tussen gemeentegrootte en aantal moties lijkt zeer sterk te zijn.

Gemiddeld dient een raad 79 amendementen in gedurende vier jaar. Dit middel wordt dus minder vaak gebruikt dan amendementen: voor ieder amendement dient een raad twee moties in. In een gemeente met 3-6.000 inwoners worden gemiddeld twee amendementen ingediend. In gemeenten met 40-45.000 inwoners worden 75 amendementen ingediend. Dat is bijna veertig keer

zoveel. In gemeenten met 100.000-200.000 inwoners worden er gemiddeld 234 amendementen ingediend. Dat is drie keer zoveel als de categorie daaronder. In de grootste gemeenten worden 348 amendementen ingediend. Dat is aanzienlijk meer dan de categorie daaronder. Wederom is er een relatie met gemeentegrootte, al lijkt deze minder sterk dan voor moties.

Tabel 3: Gemiddeld gebruik van instrumenten

Instrument	Moties	Amendementen	Vragen
<3.000	-	-	-
3.001-6.000	6	2	58
6.001-10.000	29	15	90
10.001-15.000	58	59	197
15.001-20.000	48	43	89
20.001-25.000	57	38	79
25.001-30.000	67	48	137
30.001-35.000	77	55	125
35.001-40.000	77	86	175
40.001-45.000	78	75	238
45.001-50.000	96	85	224
50.001-60.000	97	44	288
60.001-70.000	73	28	357
70.001-80.000	145	130	393
80.001-100.000	135	23	346
100.001-200.000	298	234	363
>200.000	2183	348	1174
Gemiddeld	183	79	228

Vragen worden het meest gebruikt van alle middelen. Een gemiddelde raad stelt 228 schriftelijke vragen gedurende een raadsperiode. Dat is drie keer zo veel als amendementen en ruim meer dan moties. In gemeenten met 3-6.000 inwoners worden gemiddeld 58 vragen ingediend. In gemeenten met 40-45.000 inwoners worden 238 vragen ingediend. Dat is vier keer zoveel. In gemeenten met 100-200.000 duizend inwoners worden er 363 vragen ingediend. Dat is aanzienlijk meer dan de eerdergenoemde categorie. In de klasse daarboven worden gemiddeld 1174 vragen ingediend. Dat is drie keer zoveel als de klasse daaronder. Ook hier is er een sterke relatie met gemeentegrootte.

Tabel 4: Raadsinitiatieven

Gemeenten	Moties	Initiatieven
Aa en Hunze	24	0 ^a
Bergen (Limburg)	51	1
Den Haag	2947	95
Eersel	38	0 ^a
Gorinchem	11	3
Groningen	908	26
Leidschendam-Voorburg	NA	5
Nijmegen	115	25
Teylingen	39	1

^a Positieve nul: er is een bestand met raadsinitiatieven waar geen raadsinitiatieven in zitten voor deze periode

Tabel 4 toont informatie over raadsinitiatieven. We hebben dit voor negen raden kunnen vinden. Dat komt niet omdat de andere raden geen initiatieven hebben ingediend. De initiatieven zijn bijvangst. We hebben niet gezocht naar raadsinitiatieven, maar in sommige bestanden die we ophaalden om moties, vragen of amendementen te vinden, zaten deze wel. Deze informatie geven we hier weer. De Haagse raad diende in vier jaar bijna honderd initiatieven in. In de Groningse en Nijmeegse raad was het een kwart daarvan. In Leidschendam-Voorburg en Gorinchem worden vijf respectievelijk drie raadsinitiatieven ingediend en in de raad van Teylingen en het Limburgse Bergen één. We zetten dit in Tabel 4 af tegen het aantal moties, dat zijn ook voorstellen van de raad. We zien hier een bijna perfecte correlatie met het aantal moties. Gemiddeld wordt er per 20 moties één raadsinitiatief ingediend.⁸

Tabel 5: Onderlinge correlaties

Aantal	Amendementen	Vragen
Moties	0.47***	0.72***
Amendementen		0.45***

Significant op het: * = 0.1-niveau, ** = 0.05-niveau en *** = 0.01-niveau

De vraag rijst daarmee op of ook andere activiteit in dezelfde raden geclusterd is. Tabel 5 toont de onderliggende correlaties. We kunnen hier zien dat er een sterke correlatie is tussen het aantal vragen en moties. Raden die veel vragen stellen, stellen ook veel moties voor. De relatie

⁸ In de Tweede Kamer werden 60 initiatiefwetsvoorstellen behandeld tussen 2017 en 2020: dat is dus minder dan in de Haagse gemeenteraad. Belangrijke kanttekening daarbij is dat initiatiefvoorstellen in de Tweede Kamer zich beperken tot het vaststellen, wijzigen en intrekken van wetten, terwijl initiatiefvoorstellen van gemeenteraden over alle soorten raadsbesluiten kunnen gaan, niet alleen verordeningen.

met amendementen en de andere twee instrumenten is zwakker maar nog steeds van middelmatige sterkte.

6. Verklarende factoren

Boven hebben we vier verklarende factoren geformuleerd: inwonertal, zeteltal, collegetype en het aantal partijen in de raad. We presenteren onze regressieanalyses in Tabel 6.

Tabel 6: Regressies

Afhankelijke variabele	Moties	Amendementen	Vragen
Intercept	2.89*** (0.62)	2.83* (1.10)	2.88*** (0.58)
Inwonertal	0.00*** (0.00)	0.00 (0.00)	0.00* (0.00)
Zeteltal	0.03** (0.02)	0.05** (0.02)	0.05*** (0.01)
Minderheidscollege ^a	0.05 (0.04)	-0.07 (0.10)	1.44*** (0.49)
Minimal Winning College ^a	-0.03 (0.04)	-0.02 (0.05)	0.53* (0.27)
Raadsakkoord	-0.03 (0.02)	-0.06 (0.04)	0.01 (0.02)
Aantal Raadspartijen	0.06 (0.06)	-0.05 (0.07)	0.07 (0.04)
AIC	1788	968	2206
N	163	92	179

^a Referentiecategorie Oversized college; Negatief binomiale modellen; Significant op het: * = 0.1-niveau, ** = 0.05-niveau en *** = 0.01-niveau

Boven zagen we op basis van de descriptieve resultaten al dat gemeentegrootte een belangrijke voorspeller is van raadsactiviteit: hier zaten twee potentiële mechanismen achter: een grotere vraag naar politieke activiteit vanuit een grotere en complexere gemeente; en een groter aanbod aan politieke activiteit vanuit een grotere raad. Nu kunnen we de twee factoren uit elkaar trekken door tegelijkertijd inwonertal en zeteltal in de analyse op te nemen. Voor moties zien we dat zowel inwonertal als zeteltal een verklaring biedt. Inwonertal is op zichzelf een iets betere verklaring.⁹ We tonen het patroon in Figuur 1. De schatting (de zwarte lijn) heeft een trap-achtige vorm omdat er een sterk effect is van aantal raadsleden, dat ook afhangt van het aantal inwoners.

⁹ Dat blijkt met name uit een secundaire analyse waarin we het effect van inwonertal en zeteltal apart nemen en kijken naar de verklarende kracht.

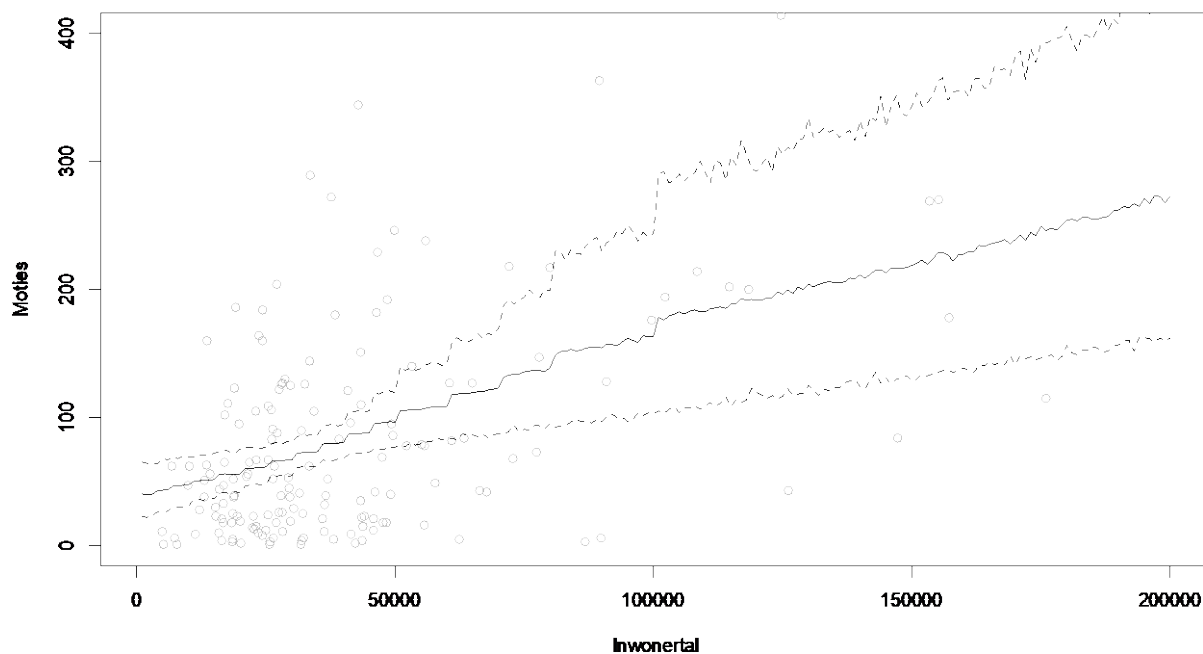
We zien dat er ook binnen gemeenteklasse een stijgende lijn is. Dat komt dus vanwege het eigenstandige effect van inwonertal. Tot 100.000 inwoners zijn de schattingen vrij zeker, daarna niet meer. Voor amendementen doet enkel zeteltal ertoe: we zien dat aan het zeer trapvormige patroon in Figuur 2. Alleen als er zetels bijkomen neemt de activiteit toe. Boven de 100.000 inwoners is de onzekerheid heel groot. Figuur 3 toont het patroon voor vragen. Hier spelen zowel inwonertal als zeteltal een rol. Het effect van zeteltal is echter veel belangrijker dan van inwonertal. We kunnen dat wederom zien in de figuur waarbij er met name een toename van activiteit is als het zetelaantal groter wordt.

Zeteltal doet er dus voor alle vormen van raadsactiviteit toe. Inwonertal doet er met name toe voor moties, in mindere mate voor vragen en niet eigenstandig voor amendementen. Dit is ook niet onlogisch: de mogelijkheid om amendementen in te dienen is sterk afhankelijk van welke raadsvoorstellen voorliggen en hoeveel tijd raadsleden hebben om in die dossiers te duiken. De indiening van moties en vragen kost minder tijd van het raadslid en reflecteert dus sterker de veelheid aan lokale incidenten en de complexiteit aan lokale belangen.

We vinden nauwelijks bewijs voor de andere twee factoren: aantal fracties en type college. In Figuur 4, 5 en 6 kijken we naar het effect van het aantal fracties. Deze figuren geven aan dat er geen significant verschil is in de inzet van raadsinstrumenten tussen gemeenten met weinig fracties en gemeenten met veel fracties.

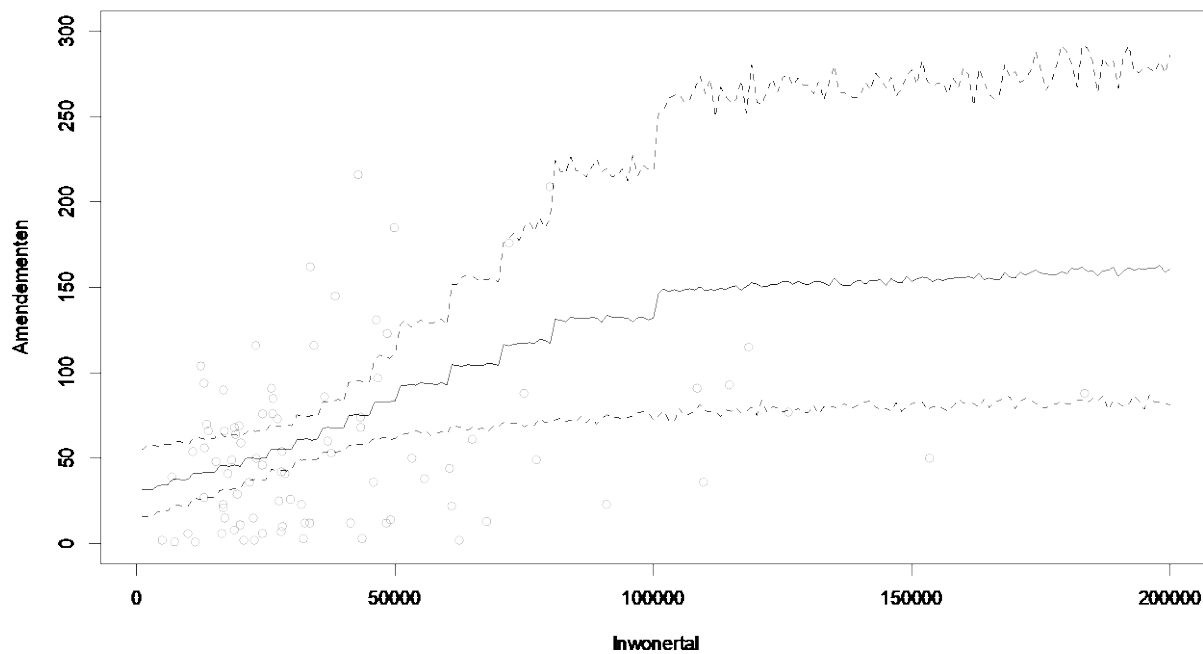
Figuur 7-9 tonen de patronen voor college typen. In de eerste plaats zien we hier een hoge mate van onzekerheid voor minderheidscolleges. Dat komt omdat deze nauwelijks voorkomen. Waar het gaat om de indiening van moties zien we geen significante verschillen tussen gemeenten met colleges met *oversized* of *minimal winning* meerderheden of met en zonder raadsakkoord. Hetzelfde is het geval voor amendementen. Voor vragen zien we twee beperkte maar significante verschillen. Het eerste significante verschil is tussen minderheids- en meerderheidscolleges: er worden meer vragen gesteld tijdens minderheidscolleges. Het tweede significante verschil is tussen oversized colleges en *minimal winning* colleges: er worden meer vragen gesteld tijdens *minimal winning* colleges. De verschillen in gedrag tussen perioden van meerderheids- en minderheidscolleges moeten we niet overschatten vanwege het lage aantal minderheidscolleges. De verschillen in gedrag tussen perioden van *oversized* en *minimal winning* colleges zijn bovendien beperkt.

Figuur 1: Moties & Gemeentegrootte



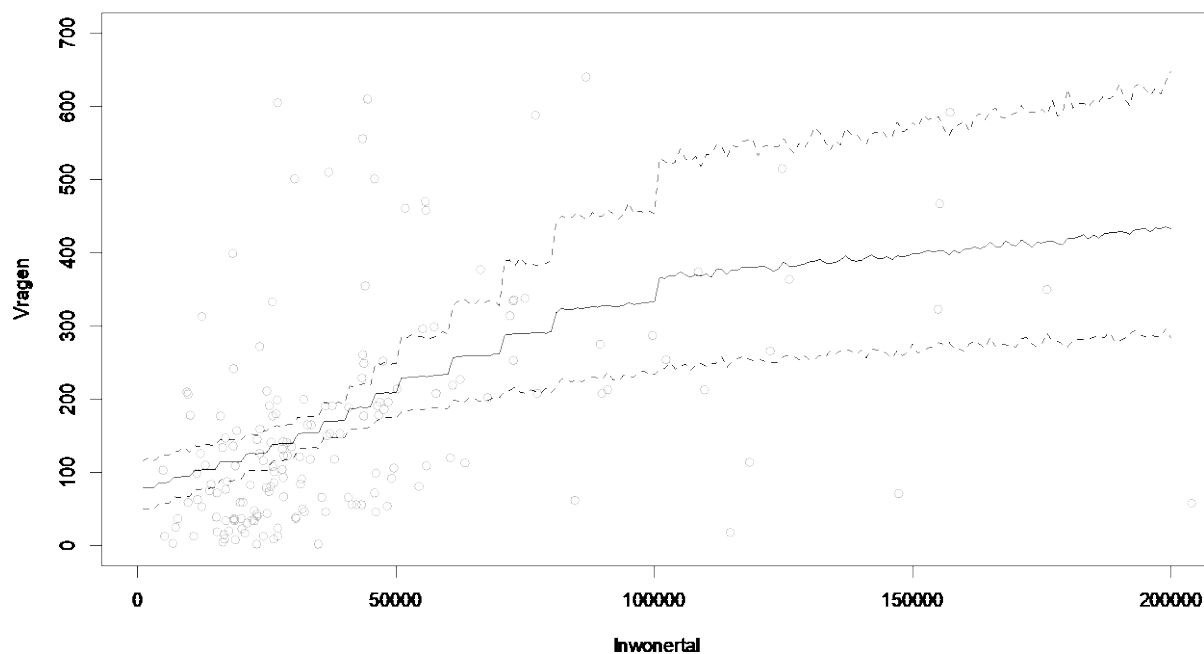
Grijze cirkels: daadwerkelijke inzet van moties, uitgezonderd vijf gemeenten met meer dan 200.000 inwoners; Zwarte lijn: schattingen op basis van model 1 met 95% onzekerheidsmarge.

Figuur 2: Amendementen & Gemeentegrootte



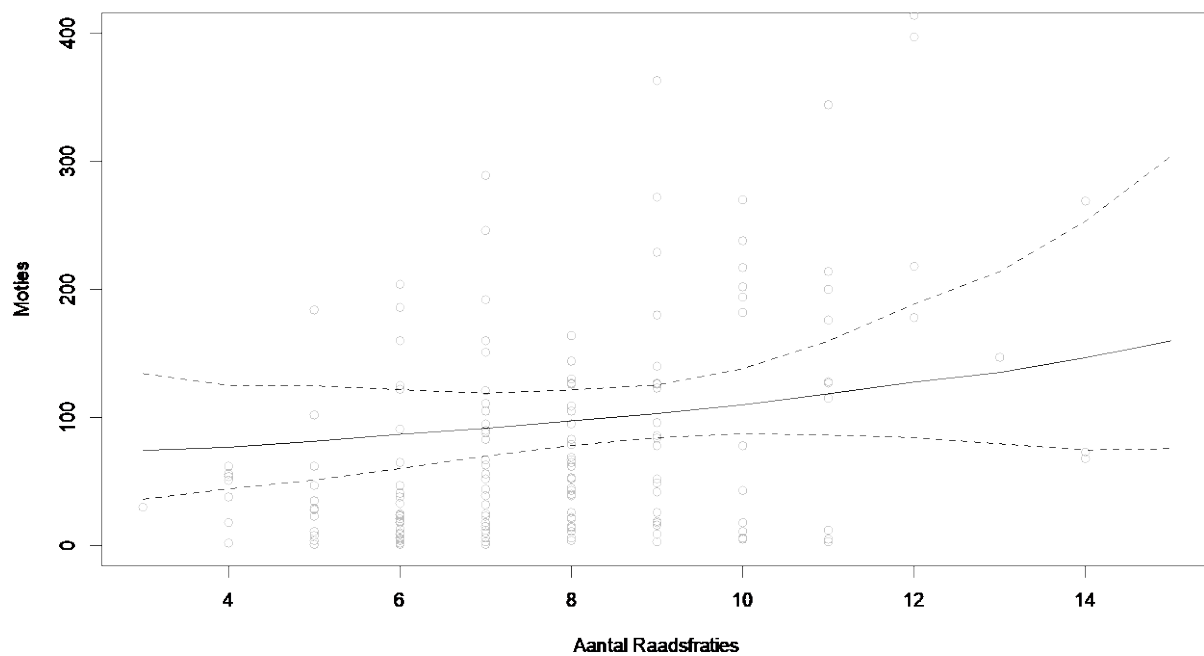
Grijze cirkels: daadwerkelijke inzet van moties, uitgezonderd twee gemeenten met meer dan 200.000 inwoners; Zwarte lijn: schattingen op basis van model 2 met 95% onzekerheidsmarge.

Figuur 3: Vragen & Gemeentegrootte



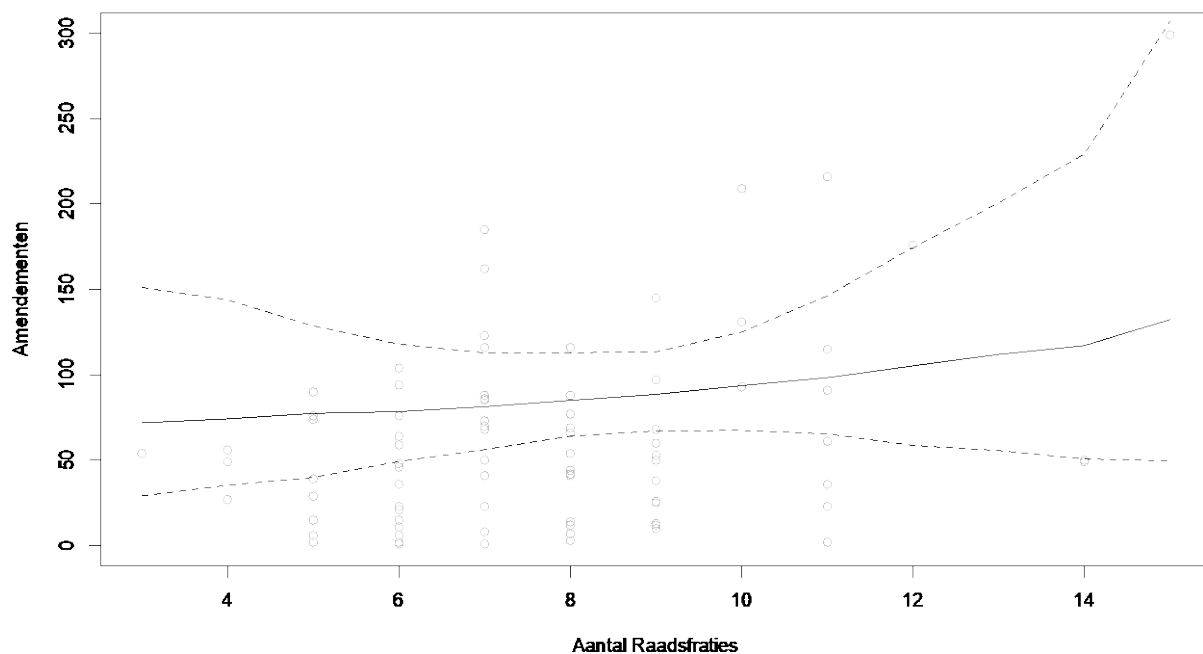
Grijze cirkels: daadwerkelijke inzet van moties, uitgezonderd vijf gemeenten met meer dan 200.000 inwoners; Zwarte lijn: schattingen op basis van model 3 met 95% onzekerheidsmarge.

Figuur 4: Moties & Versplintering



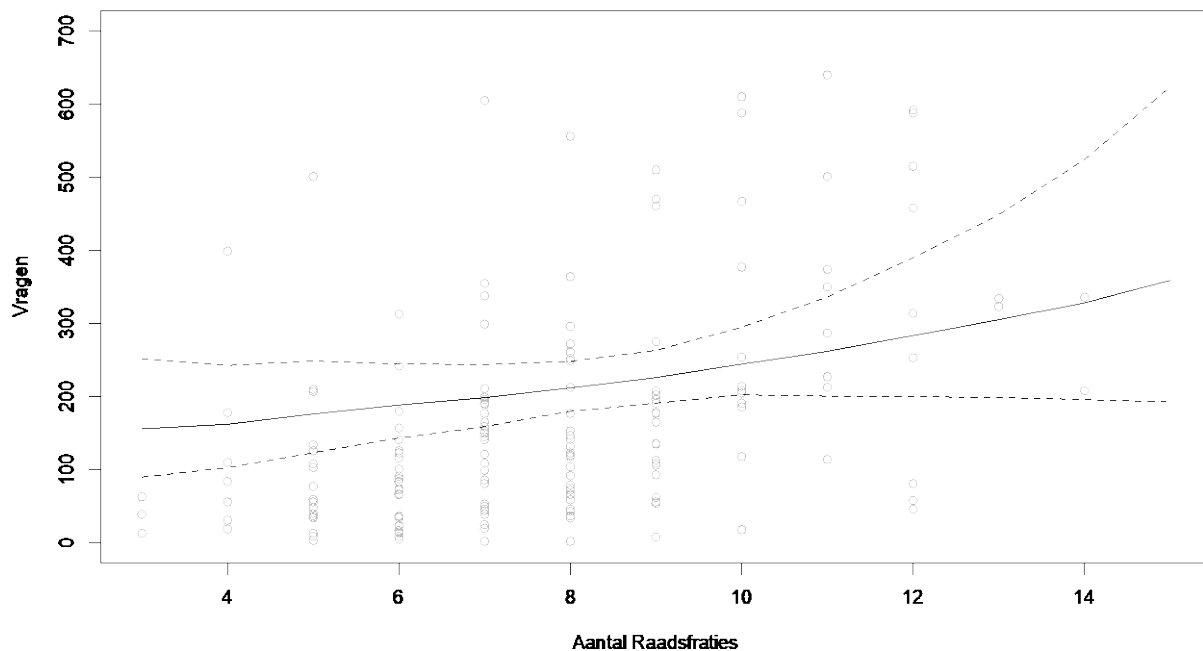
Grijze cirkels: daadwerkelijke inzet van moties, uitgezonderd acht gemeenten met meer dan 400 moties; Zwarte lijn: schattingen op basis van model 1 met 95% onzekerheidsmarge.

Figuur 5: Amendementen & Versplintering



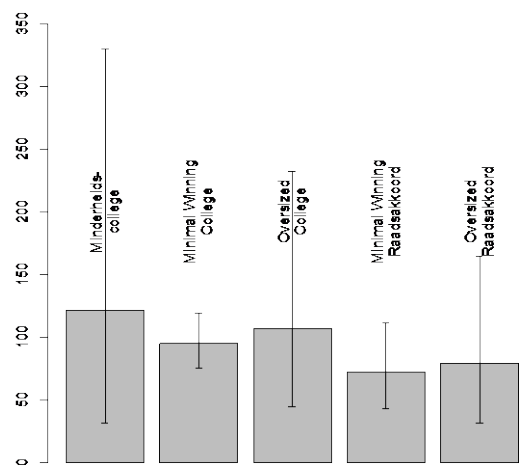
Grijze cirkels: daadwerkelijke inzet van moties, uitgezonderd tien gemeenten met meer dan 300 amendementen; Zwarte lijn: schattingen op basis van model 2 met 95% onzekerheidsmarge

Figuur 6: Vragen & Versplintering

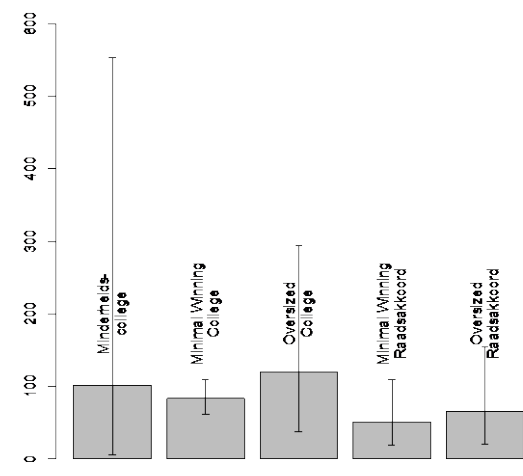


Grijze cirkels: daadwerkelijke inzet van moties, uitgezonderd vijf gemeenten met meer dan 700 moties; Zwarte lijn: schattingen op basis van model 3 met 95% onzekerheidsmarge

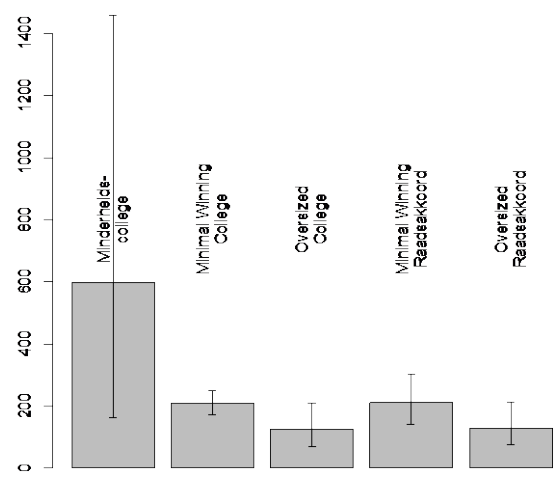
Figuur 7: Moties & Collegetypes



Figuur 8: Amendementen & Collegetypes



Figuur 9: Vragen & Collegetypes



Schattingen op basis van model 1-3.
Schatting met 95% onzekerheidsmarge

Tabel 7: Gebruik van raadsinstrumenten in gemiddelde gemeente

Instrumenten	Gemiddelde	Laag	Hoog	Tweede Kamer
Moties	117	104	135	15,510
Amendementen	73	54	104	2,594
Vragen	214	189	251	10,955

Gemiddelde met 95% onzekerheidsmarge. Data voor de Tweede Kamer uit de Staat van de Kamer voor de periode 2017-2020

7. De gemiddelde gemeenteraad

Om al deze patronen behapbaar te maken, presenteren we een schatting voor de activiteit van de “gemiddelde” Nederlandse gemeenteraad in Tabel 7. Deze cijfers verschillen van de eerder gepresenteerde gemeenteraden omdat we daar enkel keken naar de gemeenten waar we data voor hebben. In Tabel 7 hebben we op basis van ons regressiemodel de activiteit in de missende raden geschat. We houden bij deze schatting rekening met het inwonertal van iedere gemeenten waar we geen data voor hebben, de grootte van de gemeenteraad, het type college en de versplintering van de raad. De cijfers zijn dus lager dan in Tabel 3 omdat we nu de missende (vaak kleinere) gemeenten wel meenemen. We beperken de voorspelling tot alle gemeenten waar er in maart 2018 verkiezingen waren omdat we daar data hebben over de samenstelling van het college. We vergelijken dit met data over de Tweede Kamer om de patronen te duiden.

Onder de aanname dat de *relatie* tussen activiteit en inwonertal, zetelaantal, type college en versplintering hetzelfde is voor de gemeenten die wel of niet in onze dataset zitten, kunnen we voorspellen hoe vaak de gemiddelde gemeenteraad gebruik zal maken van vragen, amendementen en moties: met 95% zekerheid zijn dit tussen de 189 en 251 vragen, tussen de 54 en 104 amendementen en tussen 104 en 135 moties.

Gemiddeld dient een raad 18 amendementen per jaar in. Dit lijkt een zeer bescheiden aantal. Het aantal amendementen wordt door twee factoren beperkt: het aantal stukken dat geamendeerd kan worden en het vermogen van raadsleden om amendementen te formuleren (dat op zijn beurt weer raakt aan tijd en juridische kennis). 18% van de instrumenten die een gemeenteraad inzet, zijn amendementen. Let wel: in de Tweede Kamer worden amendementen relatief *minder* vaak ingezet dan in de gemeenteraad: slechts 9% van de instrumenten die de Tweede Kamer inzet, zijn amendementen. Deels komt dit waarschijnlijk omdat de Tweede Kamer slechts wetten kan amenderen, terwijl gemeenteraden allerlei raadsvoorstellen kunnen amenderen.

Per jaar dient een raad 29 moties in. Ook dit lijkt niet heel hoog. Moties kunnen vreemd aan de orde van de dag zijn of naar aanleiding van een raadsdebat worden ingediend. Ze kosten minder tijd om te formuleren dan amendementen. 29% van de ingezette instrumenten zijn moties. In de Tweede Kamer wordt veel meer gebruikt van moties. Hier zijn 53% van de ingezette instrumenten motie. Gecombineerd betekent dit dat een raad gemiddeld eens in de week een voorstel aanlevert in de vorm van een motie of een amendement. Net minder dan de helft van de instrumenten die de gemiddelde raad inzet zijn moties of amendementen; in de Tweede Kamer is dit 62%.

Per jaar stelde de gemiddelde raad 54 vragen. Dat is dus, net als inhoudelijke voorstellen, eens per week. Vragen hoeven helemaal niet te raken aan de raadsagenda en anders dan moties en amendementen hoeven ze ook geen positieve oplossing te bieden voor een probleem. Dit instrument is dus het minst arbeidsintensief. Meer dan de helft van de instrumenten die een gemeenteraad inzet zijn vragen. In de Tweede Kamer is dit slechts 38%.

8. Literatuur

- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E., & Rose, L.E. (2014). *Size and local democracy*. Edward Elgar Publishing.
- 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.
- Van Hulst, M., Kruijnen, P., Schaap, L. & Van Ostaaijen, J. (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*, Tilburg University en Radboud Universiteit Nijmegen.
- Van Kalken, L., Boogaard, G., Steen, M., & Scherpenisse, W. (2021). Een routekaart voor raadsakkoorden: varianten, ervaringen en lessen. *Een routekaart voor raadsakkoorden: varianten, ervaringen en lessen*.
- Lee, B. A., & Price-Spratlen, T. (2004). The geography of homelessness in American communities: Concentration or dispersion? *City & Community*, 3(1), 3-27.
- Lee, Y., Eck, J. E., & Martinez, N. N. (2017). How concentrated is crime at places? A systematic review from 1970 to 2015. *Crime Science*, 6(1), 1-16.
- Otjes, S., Nagtzaam, M., & van Well, R. (2022). Scrutiny and policymaking in local councils: how parties use council tools. *Local Government Studies*, published online ahead of print.
- Teitz, M. B., & Chapple, K. (1998). The causes of inner-city poverty: Eight hypotheses in search of reality. *Cityscape*, 33-70.
- Veenendaal, W.P. (2015). Democracy in microstates: why smallness does not produce a democratic political system. *Democratization*, 22(1), 92-112.