



Universiteit Utrecht

De potentiële waarde van eenpersoonsfracties in gemeenteraden

Hans Vollaard, Lars van Rooij en Barbara Vis

Colofon

Titel: De potentiële waarde van eenpersoonsfracties in gemeenteraden

Auteurs: Hans Vollaard, Lars van Rooij en Barbara Vis – Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht.

Opdrachtgever: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden

1. Inleiding

Jur Mellies (Lokaal Betrokken, Stadskanaal), Pieter Krol (CU, Leiden), Ruud van der Velden (PvdD, Rotterdam), Rogier van 't Land (D66, Westerkwartier), Addy Plieger (CU, Arnhem), René Segers-Hoogendoorn (CDA, Rotterdam), Tjalling Vonk (CU-SGP, Rotterdam)... er zijn regelmatig raadsleden die een eenpersoonsfracties vormen én de titel van beste raadslid van het jaar in hun gemeente behalen. Diederik Boomsma (CDA, Amsterdam) en Johnas van Lammeren (PvdD, Amsterdam) wisten als eenpersoonsfracties zelfs de titel van beste raadslid van Nederland te winnen. Geert Schipaanboord (CU-SGP, Leiderdorp), Anouk de Vlieg (GroenLinks, Meppel), Nicole Moinat (PVV, Purmerend) en Marjet Woldhuis (100% Groningen, Groningen), allemaal enig raadslid voor hun partij, waren voor die landelijke prijs genomineerd. Eenpersoonsfracties kunnen dus blijkbaar van waarde zijn.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 zijn er 593 eenpersoonsfracties verkozen, een toename van 60 ten opzichte van 2018 (Van Gameren et al., 2022). Van de landelijke partijen vormen vooral raadsleden van D66 (75), ChristenUnie (57) en PvdA (50) een eenpersoonsfractie. Na de verkiezingen herbergde een gemeenteraad gemiddeld genomen 1,8 eenpersoonsfractie (Otjes, 2022). Het aantal eenpersoonsfracties kan echter nog toenemen door afsplitsingen. In bijna de helft van de gemeenteraden kwamen immers afsplitsingen voor de afgelopen raadsperiode - meer dan daarvoor (Ketelaar, 2021). Recentelijk neemt het aantal eenpersoonsfracties dus toe.

De toename van eenpersoonsfracties kan echter niet op onverdeeld enthousiasme rekenen, de raadsleden van het jaar ten spijt. Eenpersoonsfracties krijgen vooral aandacht onder de noemer van fragmentatie, versnippering of versplintering van gemeenteraden. Verschillende burgemeesters – raadsvoorzitters – zien fragmentatie als probleem (zie o.m. Vermeeren, 2018; Boogers et al., 2021). De bestuurskracht van gemeenten zou onder druk staan met de toename van het aantal fracties en de afname van de gemiddelde fractiegrootte (Lunsing en Herweijer, 2016). De Raad voor het Openbaar Bestuur suggereerde dat met fragmentatie de werkdruk onder raadsleden zou toenemen, omdat het meer werk zou betekenen om coalities te vormen en om meerderheden in gemeenteraden voor voorstellen te verwerven (ROB, 2016: 11; zie ook Vissers, 2022). Kleinere fracties zouden bovendien het gemeenteraadswerk over een kleiner aantal fractieleden moeten verdelen, terwijl het meer zou vergen om herkenbaar te blijven binnen en buiten het gemeentehuis. In dat licht zouden dus eenpersoonsfracties vooral harder moeten werken dan grotere fracties. Met meer eenpersoonsfracties zouden gemeenteraden zo minder tegenwicht aan colleges van burgemeester en wethouders kunnen bieden. De bewering klinkt eveneens dat eenpersoonsfracties überhaupt geen werk maken van hun ambt: 'Die willen zich graag luidop manifesteren, maar het taaie ongerief van het dagelijkse raadswerk is hen al gauw te veel moeite' (Van den Berg, 2022). Een verhoging van de kiesdrempel volgt regelmatig op dergelijke negatieve taxaties van eenpersoonsfracties.

Er is soms ook waardering te horen over fragmentatie. Dat zou simpelweg de diversiteit onder Nederlandse inwoners representeren in de gemeenteraden. Als die

diversiteit vervolgens ook doorklinkt in de besluiten die gemeenteraden nemen, zou het gemeentebestuur eerder aan legitimiteit winnen (Schulz en Frissen, 2017). De invoering van een hogere kiesdrempel zou in dat licht juist de representativiteit en legitimiteit van het gemeentebestuur ondermijnen. En mocht effectief bestuur al een probleem zijn door een toenemend aantal kleinere partijen in gemeenteraden, dan zijn er werkvormen beschikbaar om daarmee om te gaan (Schulz en Frissen 2017). En zou bovendien Thorbecke niet alleen maar eenpersoonsfracties hebben gewenst? Zijn ideaal was immers een raadslid dat onbevooroordeeld en ongebonden aan partij of achterban, na goed onderling beraad in de gemeenteraad, naar eigen inzicht besluit wat het algemeen belang dient (Van den Berg en Boogaard, 2018: 45; Aerts, 2018: 447).

Wat opvalt bij veel discussiebijdragen over eenpersoonsfracties is het gebrek aan feitelijke onderbouwing over het functioneren van eenpersoonsfracties. Zo lang dat gebrek er is, is het ook lastig om aan te geven wat de daadwerkelijke waarde van eenpersoonsfracties is, en of de invoering van een kiesdrempel winst of verlies betekent. Dit onderzoek op verzoek van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden is een eerste stap om het gebrek aan kennis over eenpersoonsfracties aan te pakken door eenpersoonsfracties zelf te vragen hoe ze van waarde kunnen zijn in gemeenteraden. In dit rapport is een verslag van het onderzoek te vinden. Het komende hoofdstuk 2 legt uit hoe dat onderzoek is uitgevoerd. Vervolgens komen de bevindingen aan bod in hoofdstuk 3. Het rapport rondt af met suggesties voor vervolgonderzoek om de waarde van eenpersoonsfracties verder in kaart te brengen.

Voor de totstandkoming van dit rapport danken we de geïnterviewde raadsleden en de andere betrokkenen bij gemeentelijke politiek voor hun bereidheid om hun inzichten en ervaringen met ons te delen. Daarnaast zijn we Henk Bouwmans, directeur van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, erkentelijk voor zijn feedback op ons onderzoek, waarbij we als onderzoekers alle vrijheid hadden om het onderzoek naar eigen inzicht invulling te geven.

2. Hoe het onderzoek naar eenpersoonsfracties is uitgevoerd

2.1 Over dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk belicht hoe het onderzoek naar de potentiële waarde van eenpersoonsfracties in gemeenteraden is uitgevoerd. De eerste stap behelsde het verzamelen van relevante inzichten daarover in bestaande wetenschappelijke studies. Die inzichten vormden het uitgangspunt voor de semi-gestructureerde interviews met eenpersoonsfracties, de tweede stap van het onderzoek. Als laatste stap is een verscheidenheid aan eenpersoonsfracties geselecteerd. Als er telkens dezelfde punten in interviews naar voren komen, is het aannemelijker dat die bij eenpersoonsfracties in het algemeen spelen.

2.2 Wat is al bekend over de waarde van eenpersoonsfracties

Als eerste stap van het onderzoek zijn bestaande publicaties verzameld die licht werpen op het functioneren van eenpersoonsfracties in gemeenteraden in Nederland of in soortgelijke landen. Daarop zouden we in ons onderzoek kunnen voortborduren. Er is echter nauwelijks aanbod op dit vlak. Er zijn enkele publicaties over de definitie en aanwezigheid van onafhankelijke kandidaten en kleine partijen in het Britse lokale bestuur (Copus et al., 2008; Sloan, 2014). Daarnaast zijn er een paar studies met aandacht voor fractiegrootte en fragmentatie van de gemeenteraad, die zijdelings licht werpen op het functioneren van eenpersoonsfracties. Grotere fracties dienen meer vragen en amendementen in dan kleinere (Otjes et al., 2022). Wel dienen kleinere fracties per raadslid gemiddeld meer vragen en amendementen in dan hun collega's in grotere fracties (persoonlijke communicatie Simon Otjes). Daarnaast doen kleine (oppositie)fracties vaker een beroep op hun griffie voor ondersteuning; zeker bij veel kleine fracties betekent dat een extra belasting voor griffies (Peters en Castenmiller, 2019: 45). Verder blijkt uit een eerste analyse dat niet zozeer fragmentatie maar vooral verschil van mening tussen partijen de besluitvorming in gemeenteraden langer maakt (Van Tilburg, 2018). Al met al is de oogst over eenpersoonsfracties op lokaal niveau dus nogal mager.

We hebben daarom ook gekeken naar studies van nationale politiek als voeding voor onze interviewvragen. Een eerste inzicht is dat de meeste partijen ooit begonnen zijn als een kleine partij (Pedersen, 1982). Voor kleine partijen is het vervolgens minder makkelijk om te overleven dan voor grotere, omdat ze gemiddeld genomen minder hulpbronnen tot hun beschikking hebben, zoals fractievergoedingen en media-aandacht (Zur, 2019). Daarnaast blijken kleine partijen gemiddeld genomen minder vaak deel te nemen aan regeringen dan grotere (Forestiere, 2009). Verder spreekt in de Tweede Kamer een lid van een kleine partij vaker dan een lid van een grotere partij, omdat die over meer dossiers het woord voert (Louwerse en Otjes, 2021). Er zijn meer studies waarin fractiegrootte aan de orde komt, zoals bij coalitievorming en parlementaire activiteiten (zie o.m. Abou-Chadi en Orłowski, 2016; Martin en Stevenson, 2001; Tuttnauer, 2018). Ook zijn er studies specifiek naar *minor parties*, *micro parties* en *Kleinstparteien* (zie bijv. Weeks, 2010; Bartels en Springer, 2021).

De vraag is echter in hoeverre de bevindingen van bovengenoemde studies op nationaal niveau in Westerse democratieën relevante voeding bieden voor interviewvragen aan eenpersoonsfracties in Nederlandse gemeenteraden. Dat de politieke dynamiek verschilt tussen landen en tussen nationale en lokale politiek is hier van minder belang. In interviews is immers te checken of bevindingen over kleine partijen in de landelijke politiek ook opgaan voor de lokale politiek. Van wezenlijker belang is de discussie in de wetenschappelijke literatuur of het überhaupt zinvol is om de categorie 'kleine partij' te gebruiken (Kefford, 2016). Kleine partijen zijn namelijk zo verschillend, dat daarover moeilijk in algemene termen gesproken kan worden. Sommige kleine partijen zijn sterk ideologisch gedreven, terwijl andere partijen vooral gericht zijn op het verwerven van stemmen. Bovendien is het lastig te bepalen wanneer een partij klein of groot is. Daardoor is het moeilijk zijn om precies aan te geven waarover uitspraken worden gedaan. In deze discussie speelt mee dat bij de term 'kleine partij' vaak twee zaken door elkaar lopen: het zetelaantal en de impact van een partij. Een klein zetelaantal lijkt op het eerste gezicht te leiden tot weinig impact op bijvoorbeeld coalitievorming en besluitvorming. Niettemin kan een hele kleine partij toch impact hebben, als het als een horzel een concurrerende grote partij prikkelt rekening te houden met haar standpunten. Daarnaast blijkt uit studies op nationaal niveau dat een hele kleine partij van cruciaal belang kan zijn om een regering aan een meerderheid te helpen, of dat nu is door zelf aan de coalitie deel te nemen of steun te verlenen aan voorstellen van een minderheidskabinet. Op die manier hebben eenpersoonsfracties in Denemarken, Nieuw-Zeeland en Ierland kabinetten meerderheden verschaft.

Of kleine partijen impact hebben, hangt zo van nogal wat factoren af: welke ruimte biedt het kiesstelsel om te concurreren als kleine partij, hoe ziet het partijpolitieke speelveld eruit waarop een kleine partij concurreert, welke ruimte biedt een volksvertegenwoordiging voor de inbreng van kleine partijen, wat zijn de getalsverhoudingen in een parlement, en wat is de (ideologische) opstelling van een kleine partij zelf? Met de grote verschillen tussen kleine partijen en de vele factoren die op hun impact van invloed zijn, zijn er niet meteen oorzaak-gevolg-relaties over de impact van eenpersoonsfracties te toetsen via interviewvragen. Wel vormen deze bevindingen een belangrijke waarschuwing vooraf bij dit onderzoek: het zal niet eenvoudig zijn om in algemene termen te spreken over eenpersoonsfracties in Nederlandse gemeenteraden, omdat ook dergelijke kleine partijen waarschijnlijk van elkaar zullen verschillen en de context waarin ze opereren, uiteenloopt.

2.3 De semi-gestructureerde interviews met een verscheidenheid aan eenpersoonsfracties

Bij gebrek aan inzichten over de waarde van eenpersoonsfracties in de (lokale) politiek, heeft dit onderzoek een exploratief karakter: het zoekt met open vizier naar de potentiële waarde van eenpersoonsfracties, om in de conclusie te kunnen aangeven hoe vervolgonderzoek een verder onderbouwd beeld daarvan kan bieden. Als eerste stap bevragen we eenpersoonsfracties zelf welke ervaringen en inzichten ze hebben. Interviews lenen zich er goed voor om die ervaringen en inzichten naar boven te krijgen doordat er gelegenheid is voor nadere uitleg en doorvragen. Om de interviews structuur te geven, hebben we gekozen om de uiteenlopende facetten van het werk van gemeenteraadsleden af te lopen:

- a. *In de raad verkozen worden:* Hoe komt een eenpersoonsfractie in de gemeenteraad? Is dat via afsplitsing of via verkiezingen? Is het lastiger om als eenpersoonsfractie in beeld te komen bij potentiële kiezers dan als grotere fractie?
- b. *Koersbepaling en controle:* Hoe beïnvloedt een eenpersoonsfractie de beleidskoers van een gemeente? Met haar ene stem is ze immers het verst verwijderd van een meerderheid. En hoe controleert een eenpersoonsfractie het college van burgemeester en wethouders? Speelt daarbij haar omvang een rol, want voor de inzet van controle-instrumenten zoals schriftelijke en mondelinge vragen hebben individuele raadsleden geen steun van andere raadsleden nodig?
- c. *Ondersteuning:* Welke ondersteuning is voor een eenpersoonsfractie van belang bij hun raadswerk, van steunfractie en partijgenoten elders tot griffie en burgemeester?

In de semi-gestructureerde interviews boden we de ruimte om in beeld te krijgen hoe een eenpersoonsfractie het raadswerk ervaart, door ook te vragen naar andere inzichten die van belang zijn om het functioneren van eenpersoonsfracties te begrijpen. Daardoor konden we ook eventuele aspecten vangen waar we zelf niet naar hadden gevraagd.

Om vervolgens een eerste algemene indruk van ervaringen en inzichten te geven, hebben we ervoor gekozen een verscheidenheid aan eenpersoonsfracties te selecteren voor die interviews. Als bepaalde punten in de meeste interviews terugkomen, is het aannemelijk dat dat voor eenpersoonsfracties in het algemeen opgaat. We hebben bij de selectie gelet op de grootte van de gemeenteraad, de mate van stedelijkheid van de gemeente, spreiding over het land, of een eenpersoonsfracties zelfstandig verkozen is of is ontstaan uit een afsplitsing, het type partij (lokaal; regionaal; nationaal) en deelname aan het college. Ook hebben we enkele raadsleden geselecteerd die tot beste raadslid van het jaar zijn verkozen om na te gaan waardoor zij succesvol waren. We hebben daarnaast raadsleden geïnterviewd die in de zittingsperiode 2018-2022 een eenpersoonsfracties vormden, zodat ze de gehele cyclus – van verkiezingen tot begrotingsbehandelingen – een keer hebben meegemaakt. Het bleek overigens niet altijd even gemakkelijk om raadsleden bereid te vinden om deel te nemen aan het onderzoek. Niettemin is de uiteindelijke selectie (zie tabel 2.1) tamelijk gevarieerd. Dat biedt afdoende basis voor een eerste indruk hoe eenpersoonsfracties zelf hun potentiële waarde zien. De interviews zijn opgenomen onder voorwaarde dat uitspraken niet herleidbaar zouden naar de raadsleden. Zij hebben daarmee ingestemd. De interviewdata zijn volgens protocol beveiligd opgeslagen.

Raadslid	Partij en gemeente	Kenmerken
Karin Bouwmeister- Booltink	DOED Duiven	Afsplitsing. Lokale partij. Na verkiezingen 2022 met vijf zetels in raad. In raad met 21 zetels.
Tahsin Bülbül	DENK Amersfoort	Landelijke partij. In raad met 39 zetels.
Sylvia Hamerslag	Behoorlijk Bestuur Den Helder	Lokale partij. Na verkiezingen 2022 met zeven zetels in raad. In raad met 31 zetels.
Harm de Jong	FNP Opsterland	Regionale partij. In raad met 15 leden.
Corina Kerkmans	PvdD Gouda	Landelijke partij. In raad met 35 leden.
Rogier in 't Veld	D66 Westerkwartier	Landelijke partij. In 2022 verkozen tot beste raadslid van het jaar. In raad met 33 leden.
Sebastiaan Vliegen	VVD Voerendaal	Landelijke partij. In raad met 15 leden.
Tjalling Vonk	CU-SGP Rotterdam	Collegepartij (2018-2022). Combinatie van landelijke partijen. In 2022 verkozen tot beste raadslid van het jaar. In raad met 45 leden.
Roel Withaar	Gemeentebelangen Zwartewaterland	Lokale partij. In raad met 19 leden.

Tabel 2.1: eenpersoonsfracties uit de periode 2018-2022 die geïnterviewd zijn

3. De ervaringen van eenpersoonsfracties

3.1 Over dit hoofdstuk

Dit hoofdstuk bespreekt de inzichten en ervaringen van eenpersoonsfracties aan de hand van de vier facetten van het gemeentewerk die in interviews aan de orde zijn gekomen: a. verkozen worden in de gemeenteraad; b. koersbepaling en controle; en c. ondersteuning. Na elk facet volgt een korte reflectie waarin het belang van de fractieomvang in perspectief wordt gezet.

3.2 In de raad verkozen worden

Er zijn talloze partijen die het niet lukt om via verkiezingen in de gemeenteraad te komen. De geïnterviewde eenpersoonsfracties is het wel gelukt. Eenpersoonsfracties, ook als die ontstaan zijn door afsplitsing, kunnen soms met groot succes terugkomen met (veel) meer verkozen raadsleden. Wat speelt nu mee bij hun verkiezing in de gemeenteraad? Eenpersoonsfracties hebben naar eigen zeggen vaak een kleiner budget en minder vrijwilligers dan andere partijen om campagne te voeren. Dat kan het wel zwaar maken voor eenpersoonsfracties om in beeld te komen bij potentiële kiezers. Sociale media kunnen dan een geschikt middel zijn om vooral met jongeren contact te zoeken – maar het is niet iedereen gegeven om dat handig in te zetten. Zichtbaar inzetten voor inwoners met hulpvragen aan de gemeente als ook kiezersgroepen met eigen organisaties en media maken het wel makkelijker om in beeld te komen bij potentiële kiezers.

Er zijn wisselende ervaringen met traditionele media, als die er al zijn. Soms oriënteren die zich op zittende, grotere fracties, terwijl andere media alle partijen die deelnemen aan de verkiezingen aandacht schenken. Goede contacten met journalisten kunnen helpen om in beeld te komen. Onderscheidende kenmerken kunnen eveneens bijdragen aan media-aandacht, zoals het feit dat een partij voor het eerst meedoet of een eigen thema inbrengt. Een eenpersoonsfractie die al in de raad heeft gezeten, kan ook al aan de bekendheid werken door zich te profileren op bepaalde dossiers of door een bepaalde werkwijze. Die werkwijze kan uiteenlopen van een radicaal tegengeluid of scherpe kritiek tot een constructieve inbreng in de raad of inzet voor de hulpvragen van inwoners.

Een bovenlokaal partijverband kan voordelen hebben, zoals de naamsbekendheid van de partij. Dat kan echter evenzeer een nadeel zijn als een landelijke partij negatief in het nieuws is. Voor lokale partijen kan het voordelig zijn om zich juist af te zetten van landelijke partijen om stemmen te winnen. Financiële ondersteuning vanuit de landelijke partij is maar beperkt van belang, maar wel kunnen campagnemateriaal en trainingen van pas komen.

REFLECTIE: Opvallend aan bovenstaande punten is dat ze eigenlijk van toepassing zijn op alle partijen, niet alleen eenpersoonsfracties. Er zijn immers nauwelijks grote partijen meer op lokaal niveau. Er zijn weinig partijen met de omvang van Echt Barendrecht (20 van de 29 raadszetels), Leefbaar Rotterdam (10 van de 45 zetels) of SGP Staphorst (6 van de 17 zetels). De beperkte middelen en mensen kunnen bij eenpersoonsfracties het misschien nog wat lastiger maken om potentiële kiezers te bereiken, dat is ook een uitdaging voor de meeste andere partijen met net wat grotere omvang.

3.3 Koersbepaling en controle

De geïnterviewde eenpersoonsfracties geven regelmatig aan van het raadswork te houden en er plezier aan te beleven. In een enkel geval noemt een raadslid daarbij ook het werk van andere kleinere fracties: "Ik geniet ook wel weer van de verschillende perspectieven die dan worden ingebracht." Meer nog benadrukken echter veel eenpersoonsfracties dat het hard werken is, zeker in combinatie met een andere baan: "Je wordt er wel snel oud van." Dat is overigens niet slechts een kwestie van fractieomvang. De geïnterviewde raadsleden geven vaak ook aan dat het hard werken is, omdat ze nieuw waren en de inhoudelijke dossiers en het politieke handwerk nog moesten leren. Ook zijn ze gestuit op coalitiepartijen die al eerder over allerlei kwesties op de hoogte zijn gebracht door wethouders en informeel onderling vooroverleg hebben gevoerd. Dan is het lastiger om als oppositiepartij, en dat zijn eenpersoonsfracties bijna altijd, nog invloed op de besluitvorming uit te oefenen. Of eenpersoonsfracties dan toch impact kunnen hebben, hangt af van de welwillendheid van wethouders en coalitiefracties. Als de inzet van coalitie en oppositie is om als raad en college gezamenlijk iets te bereiken voor de inwoners, dan gaat het makkelijker.

Eenpersoonsfracties hebben soms een voordeel bij hun kleine omvang. Doordat ze vaker dan raadsleden van grotere fracties het woord voeren, maken ze meer vliegreun en kunnen ze zo sneller ervaring opdoen. Daardoor zijn ze ook eerder zichtbaar bij de media. De raadsleden wijzen echter ook op de nadelen van een eenpersoonsfractie. Dat is allereerst de kwetsbaarheid. Bij het wegvallen van het raadslid, of van iemand die het raadslid ondersteunt, gaat gelijk veel ervaring en inhoudelijke kennis verloren – daarmee kan zelfs het voortbestaan van de partij in het geding komen. Daarbij speelt dat het niet altijd even gemakkelijk is om vervangers te vinden. Een ander nadeel is dat met een zetel de invloed over het algemeen beperkt is, zoals uit deze citaten blijkt:

"Je kan besluiten over het algemeen niet maken of breken, je kan er hoogstens kleuring aan geven."

"Als je kleiner bent, heb je gewoon minder in te brengen. Punt. Heel basaal, heel logisch, maar niet altijd even leuk."

"Iedereen is continu gewoon aan het rekenen. Dus er komt iets langs: Er moet een politieke meerderheid [komen, HV]. Dan is één zetel natuurlijk van weinig betekenis."

Soms kan een enkele zetel echter wel het verschil maken. Als de coalitieverhoudingen zijn verstoord kan een eenpersoonsfractie een motie van wantrouwen aan een meerderheid helpen – niet alleen door diens ene stem, maar ook met het eventuele gezag dat het bewuste raadslid in de loop der jaren heeft opgebouwd. Invloed kan een eenpersoonsfractie ook uitoefenen om een voorstel aan een meerderheid te helpen als er een inhoudelijke patstelling in de raad bestaat. Een enkele keer zijn eenpersoonsfracties ook onderdeel van de coalitie. Dat is hard werken, omdat het coalitieoverleg neerkomt op slechts enkele mensen – het ene raadslid met wat ondersteuners. Bovendien kan een coalitiefractie worden aangesproken op het hele collegebeleid, waardoor een eenpersoonsfractie in de coalitie alle dossiers wil

volgen. Vanuit dat perspectief is het goed te begrijpen dat eenpersoonsfracties hechten aan een eigen (deeltijds)wethouder, om zo goed op de hoogte te blijven van wat er in het college speelt.

De speelruimte voor eenpersoonsfracties mag dan over het algemeen beperkt zijn, de geïnterviewde raadsleden hebben verschillende wegen gevonden om toch wat te maken van hun ambt. Soms was dat voor hen wel een zoektocht, zeker als het de eerste zittingstermijn van het raadslid betrof. Verschillende eenpersoonsfracties legden de nadruk op ombudswerk buiten het gemeentehuis: in reactie op hulpvragen inwoners uitleg geven hoe ze met een bepaalde probleemsituatie kunnen omgaan en zo controleren of het gemeentebestuur naar behoren functioneert. Daarmee zijn deze volksvertegenwoordigers gelijk zichtbaar bij inwoners.

3.3.1 Prioriteiten stellen en verbinden

Binnen het gemeentehuis bestaat het recept uit twee ingrediënten: prioriteiten stellen en verbinden. *Prioriteiten stellen* behelst het scherp selecteren van de onderwerpen waarop een eenpersoonsfractie zich toelegt. Zoals deze raadsleden aangeven:

“Een van de dingen die ik in de eerste jaren heb geleerd, is dat je echt prioriteiten moet gaan stellen op welke onderwerpen je je echt heel erg gaat verdiepen, want je kan je niet verdiepen in alle onderwerpen.”

“Je moet ook niet overal wat van weten te vinden.”

Voor grote, complexe dossiers hebben kleine fracties in het algemeen, en eenpersoonsfracties in het bijzonder, namelijk niet altijd de capaciteit om die te doorgronden én daarin een leidende rol te nemen. Ook de agenda in de volle breedte volgen, is daardoor moeilijk. Dat betekent keuzes maken waarop een eenpersoonsfractie wel een zinvolle inbreng kan leveren. Want dat is ook regelmatig te horen. Als een raadslid goed thuis is in een dossier, een naam heeft weten op te bouwen als kenner ervan, en daar wezenlijke punten over weet te maken, dan maakt het niet zozeer uit of die van een grote of (hele) kleine fractie komt. Dan wordt er geluisterd, aldus de geïnterviewde raadsleden, en kan dus ook een eenpersoonsfractie van invloed zijn. Een bijkomend voordeel van prioriteiten stellen is dat een fractie zich niet laten opslokken door de voortdurende stroom uit het college van burgemeester en wethouders:

“Je moet vooral je eigen agenda ook in de gaten houden, want als je niet oplet, dan ben je continu bezig met inlezen of in de agenda van het college en het college komt ook continu met dingen waar ze mee bezig zijn, wat ze wat willen doen. Als je niet oppast, dan verlies je je eigen agenda uit het zicht.”

Het tweede ingrediënt om impact te hebben in het gemeentehuis is *verbinden* – samenwerken zoeken met andere partijen. Geïnterviewde raadsleden verwijzen ook wel naar andere werkwijzen zoals een radicaal tegengeluid of harde kritiek om buiten het

gemeentehuis te worden gehoord, maar de meesten benadrukken dat verbinden noodzakelijk is om een invloed te kunnen uitoefenen. Dat kan door gezamenlijk op te trekken met andere fracties in de gemeenteraad, of door nauwe contacten met wethouders te onderhouden. Daardoor is het makkelijker om op de hoogte te blijven wat er speelt, en om steun te verwerven voor eigen punten. Verbindend optreden vergt wel een bepaalde opstelling – allereerst van de eenpersoonsfracties zelf, zo geven ze aan:

“...in de politiek gaat het niet om gelijk hebben, of vinden dat je gelijk hebt. Het gaat ook niet om gelijk krijgen. Het gaat om samen ergens komen.”

Bij die opstelling hoort “luisteren naar anderen” – en dat is ook wat diverse geïnterviewde raadsleden hebben geleerd. Door niet alleen te zenden, maar ook te begrijpen wat andermans standpunten zijn, kan het makkelijker zijn een bepaald punt te verwerken in een (gezamenlijke) motie, raadsvoorstel of amendement. Een constructieve instelling hoort hier ook bij een verbindende opstelling. Daarmee kunnen eenpersoonsfracties goodwill opbouwen, een gunfactor ontwikkelen, die ze vervolgens kunnen inzetten bij een kwestie die voor hen heel belangrijk is.

Verbindend optreden hangt echter niet alleen af van de opstelling van een eenpersoonsfractie, maar ook van de opstelling van de rest van de gemeenteraad. Een ontspannen verhouding tussen coalitie en oppositie en een open werkwijze van burgemeester en wethouders kunnen ertoe bijdragen dat ook eenpersoonsfracties een bijdrage kunnen leveren. Het grote aantal partijen in sommige gemeenteraden maakt het niet altijd even gemakkelijk om binnen formele vergaderingen tot een open gedachtenuitwisseling te komen. Daarvoor is simpelweg de spreektijd van eenpersoonsfracties te beperkt. Voor hen zijn goede informele contacten met andere raadsleden en collegeleden dan ook van belang om zo ook buiten de vergadering om hun punten te kunnen maken – of dat nu is om invloed op de beleidskoers uit te oefenen of om de beleidsuitvoering te verbeteren.

REFLECTIE: Voor wat betreft koersbepaling en controle valt andermaal op dat wat de geïnterviewde eenpersoonsfracties aangeven, in principe ook opgaan voor andere fracties. Met de bescheiden omvang van de meeste gemeenteraadsfracties in Nederland zullen ook zij prioriteiten moeten stellen en verbinding moeten zoeken om het verschil te maken. Ook raadsleden van minder kleine fracties zullen het lastig vinden om zich de dossiers en het politieke handwerk eigen te maken als ze nieuw zijn. Ook andere oppositiefracties zullen weinig gedaan krijgen bij gesloten coalitieblokken en profiteren van open verhoudingen in het gemeentebestuur. Eenpersoonsfracties mogen het scherper ervaren, ten principale kampen andere fracties met dezelfde uitdagingen als zij. Een ander punt van reflectie is dat het nog lastig is om in beeld te krijgen wat de rol van de fractieomvang is geweest, omdat (on)ervarenheid van raadsleden en coalitie-oppositie-verhoudingen in de gemeenteraden ook een belangrijk stempel drukken op de ervaringen die de geïnterviewde raadsleden hebben gedeeld in dit onderzoek.

3.4 Ondersteuning

Zoals gezegd, is het voor eenpersoonsfracties hard werken. Een geïnterviewd raadslid beveelt het daarom niet per se aan:

“Ik raad het niet aan hoor (...) al helemaal niet als je geen ondersteuning hebt van een schaduwfractie of een eventuele regionale of landelijke partij daarboven.”

Dit raadslid noemt daarbij twee vormen van ondersteuning die ook door veel andere raadsleden in dit onderzoek zijn genoemd. Een schaduwfractie of steunfractie bestaat allereerst uit zogeheten burgerraadsleden of commissieleden die namens de fractie mogen deelnemen aan een andere vergadering dan van de gehele gemeenteraad – want daarin mogen alleen raadsleden spreken. Een steunfractie kan daarnaast ook bestaan uit een of meer fractie-assistenten die allerlei ondersteunend werk verrichten en soms ook in andere vergaderingen dan de gemeenteraadsvergadering het woord namens de fractie mogen voeren. Zeker omdat vergaderingen regelmatig parallel gepland zijn, is er zo de mogelijkheid voor kleinere fracties zich toch overal te laten horen. Daarnaast biedt een steunfractie ook een klankbord voor het enig raadslid van een partij.

De mogelijkheden voor een steunfracties variëren van gemeenteraad tot gemeenteraad. Regelmatig is te horen dat grotere fracties het niet zo nodig vinden dat kleine fracties zich zo overal kunnen laten horen. Als de kiezer heeft aangegeven dat een bepaalde partij niet groot is, dan hoeft dat geluid niet per se te worden versterkt, is daarbij het argument. Soortgelijke discussies doen zich voor over de grootte van fractiebudgetten en spreektijden. Het is dan ook geen wonder dat sommige geïnterviewde eenpersoonsfracties landelijke normering bepleiten voor de inzet van de steunfractieleden en de omvang van fractiebudgetten.

Een tweede veelgenoemde vorm van ondersteuning is het partijverband waarvan een raadslid onderdeel uitmaakt. Dat geldt niet zozeer voor trainingen en informatie van het partijbureau, maar betreft vooral app-groepen met partijgenoten van de eigen landelijke of regionale partij in naburige gemeenten. Via die weg kan een raadslid op de hoogte blijven van wat er speelt in de gemeentelijke politiek en tips krijgen om bepaalde kwesties op de agenda te zetten. Eenpersoonsfracties van lokale partijen hebben dit soort partijnetwerken niet tot hun beschikking.

De geïnterviewde raadsleden noemden ook allerlei andere ondersteuningsbronnen. Dat zijn allereerst andere fracties in de gemeenteraad, waarbij ze erop vertrouwden dat die op bepaalde punten goede inbreng leverden – zodat zij zichzelf op andere punten konden richten. Via een goed netwerk in de lokale samenleving, wat overigens in heringedeelde gemeenten met veel kernen nog lastig is, kunnen raadsleden zich laten voeden om punten te agenderen. Ook ondersteuning van griffies wordt genoemd. Er is wel waardering voor de informatie die de griffie verschaft, maar advies voor het daadwerkelijke politieke handwerk kan een griffie niet geven. Bovendien hangt het nogal eens af van de persoon van de griffier hoe zinvol de griffie-ondersteuning wordt ervaren. Burgemeesters als raadsvoorzitter worden weinig genoemd als vorm van ondersteuning. Voor zover dat wel het geval is, blijkt dat ook

van de persoon af te hangen: hoe goed voelt die een vergadering aan om kleinere fracties toch soms wat meer ruimte te gunnen.

REFLECTIE: Ook hier geldt weer dat de diverse vormen van benodigde ondersteuning, zoals een steunfractie of partijnetwerk, niet onderscheidend zijn voor eenpersoonsfracties, ook al zullen zij door hun omvang meer ondersteuning nodig hebben dan minder kleine fracties.

4. Afronding

4.1. Voorlopige conclusies

Wat is de waarde van eenpersoonsfracties in gemeenteraden? – Daarover bestaan wisselende beelden. Eenpersoonsfracties zouden kunnen bijdragen aan de representativiteit en legitimiteit van het gemeentebestuur, maar zouden ook afbreuk kunnen doen aan het tegenwicht dat gemeenteraden aan colleges van burgemeester en wethouder kunnen bieden. Er is echter nog nauwelijks onderzoek gedaan naar het daadwerkelijk functioneren van eenpersoonsfracties. Deze studie vormt een eerste stap om dat in kaart te brengen door een gevarieerde selectie van eenpersoonsfracties ervaringen met het raadswerk in al zijn facetten te laten delen.

De eerste voorlopige conclusie is dat eenpersoonsfracties naar eigen zeggen in het algemeen beperkt van invloed zijn en ook niet altijd de capaciteit hebben om complexe dossiers te kunnen oppakken. Niettemin geven ze eveneens aan dat ze in bepaalde situaties en op bepaalde (ook complexe) dossiers wél het verschil kunnen maken. Daarbij spelen er echter ook allerlei andere factoren dan fractiegrootte een rol, zoals de ervarenheid en expertise van het raadslid, de getalsverhoudingen in de gemeenteraad en de verhoudingen tussen coalitie en oppositie.

De tweede voorlopige conclusie is dat eenpersoonsfracties goeddeels met dezelfde uitdagingen kampen als andere fracties, die in het versnipperde partijpolitieke landschap in gemeentelijk Nederland vaak nauwelijks groter zijn. De vraag naar de waarde van eenpersoonsfracties is daarmee vooral een vraag naar de waarde van gemeenteraadsfracties in het algemeen. Een coöperatieve insteek, scherp oog voor eigen prioriteiten, zichtbare inzet voor inwoners, een open samenwerkingscultuur in het gemeentebestuur en afdoende ondersteuning zijn voor alle fracties van belang om van waarde te zijn – en niet alleen voor eenpersoonsfracties.

De derde voorlopige conclusie vloeit voort uit bovenstaande conclusies: er zullen zowel goede als slechte (eenpersoons)fracties zijn, waarbij ook allerlei andere factoren dan fractiegrootte van invloed zijn. Net als andere fracties kunnen eenpersoonsfracties bijdragen aan de representativiteit en de legitimiteit van de gemeenteraad en aan het tegenwicht van de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders. Evengoed kunnen eenpersoons- en andere fracties afbreuk doen aan het effectief optreden en gezag van gemeenteraden. De invoering van een hogere kiesdrempel zou daarmee het einde betekenen van zowel goede als slechte eenpersoonsfracties. Kortom, eenpersoonsfracties kunnen van waarde zijn, net als andere fracties.

4.2 Suggesties voor vervolgonderzoek

Zoals gezegd, zijn dit voorlopige conclusies. De conclusies zijn namelijk gebaseerd op de ervaringen van een gevarieerde, maar bescheiden selectie van eenpersoonsfracties die wilden meedoen aan het onderzoek. Daarom spreken we in dit rapport ook over de *potentiële* waarde van eenpersoonsfracties.

Om verder inzicht te krijgen in de daadwerkelijke waarde van eenpersoonsfracties is ook het perspectief van andere betrokkenen nodig. Daarnaast is een vergelijking met grotere

fracties noodzakelijk om meer gefundeerde uitspraken te kunnen doen over welk verklarend gewicht fractieomvang nu precies heeft, naast allerlei andere factoren zoals ervaring van raadsleden, de ondersteuning van raadsleden, de getalsverhoudingen en het inhoudelijk speelveld in de raad, de verhoudingen tussen coalitie en oppositie, en de verhoudingen tussen raad en college.

Met het oog op mogelijk vervolgonderzoek hebben we enkele achtergrondgesprekken gevoerd met andere betrokkenen dan eenpersoonsfracties: experts op het vlak van lokale politiek en griffiemedewerkers die gemeenteraden met een aantal eenpersoonsfracties ondersteunen. Uit de gesprekken kwamen al twee perspectieven naar voren die in het onderzoek nog niet aan bod kwamen:

1. Bepaalde eenpersoonsfracties kunnen zeker van waarde zijn om inwoners te representeren en om tegenwicht aan het college van burgemeester en wethouders te bieden. Als er echter veel (eenpersoons)fracties zijn, dan wordt de griffie-ondersteuning uitgesmeerd. Als het aantal (eenpersoons)fracties toeneemt, is de kans groter dat complexe dossiers niet of minder worden gevolgd. Daarnaast maakt een groot aantal fracties het lastiger om in vergaderingen van gemeenteraden fracties niet alleen standpunten te laten opsommen, maar ook met elkaar van gedachten te wisselen. De zorg is vervolgens dat een groter aantal (eenpersoons)fracties het bezonnen en effectief optreden van gemeenteraden zou kunnen aantasten. Dit perspectief onderstreept overigens de noodzaak om in vervolgonderzoek goed onderscheid te maken tussen de waarde van individuele eenpersoonsfracties voor gemeenteraden enerzijds en de impact van fragmentatie (groot aantal kleinere fracties) daarop anderzijds.
2. Eenpersoonsfracties zijn nogal eens raadsleden die zich hebben afgesplitst van een andere fractie. De vraag is wat afgesplitste eenpitters kenmerkt: zijn zij minder coöperatief ingesteld dan andere raadsleden, waardoor ze zijn afgesplitst maar ook daarna minder verbindend optreden? De tweede vraag is in hoeverre het conflict dat heeft geleid tot een afsplitsing, doorwerkt in de gehele gemeenteraad. Komen er bijvoorbeeld irritaties in het fractievoorzittersoverleg/presidium wanneer een afgesplitst raadslid fractievoorzitter wordt van een nieuwe fractie en daarmee een plek in het voorzittersoverleg/presidium verwerft? Dit perspectief leidt ertoe dat er in vervolgonderzoek goed onderscheid moet worden gemaakt tussen de waarde van individuele eenpersoonsfracties voor gemeenteraden enerzijds en afsplitsingen anderzijds.

4.3 Aanbevelingen

Ook al is nader onderzoek nodig om met steviger onderbouwing de waarde van eenpersoonsfracties te bepalen, er zijn al wel aanbevelingen te formuleren op grond van de huidige bevindingen voor diverse spelers. Dat betreft allereerst eenpersoonsfracties zelf. Collega-eenpersoonsfracties benadrukken in dit onderzoek het belang van zichtbare inzet voor inwoners, prioriteiten stellen en verbindend optreden om van waarde te kunnen zijn als eenpersoonsfractie. Dat vormt het recept voor effectieve vertegenwoordiging van inwoners alsook voor effectief optreden binnen de gemeenteraad. Daarnaast betreffen de

aanbevelingen de gemeenteraden in hun geheel, inclusief griffies, burgemeesters als raadsvoorzitter en het presidium/fractievoorzittersoverleg. Een open samenwerkingscultuur binnen de gemeenteraad en tussen raad en college is van belang om eenpersoonsfracties – net als alle andere fracties – goed te laten functioneren. Dat vergt investering in de onderlinge verhoudingen, niet alleen in het inwerkprogramma pal na de verkiezingen, maar ook tijdens de gehele zittingsperiode. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden zou daarbij kunnen helpen om in haar aanbod van trainingen meer in te zetten op het opbouwen, stimuleren en in stand houden van zo'n open samenwerkingscultuur. Daarnaast is de aanbeveling aan de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden om zich te verder te bezinnen over landelijke normering van ondersteuning van fracties (zie ook ROB, 2020). Daarbij moet zij afwegen of ze vooral belang hecht aan de lokale autonomie van gemeenteraden om daarover zelf te beslissen, of de ongelijkheid wil opheffen die ontstaat als kleinere en eenpersoonsfracties in de ene gemeenteraad op meer ondersteuning (zoals fractiebudget en spreekrecht commissieleden) dan in de andere. Een andere aanbeveling betreft de lokale partijen, die gezamenlijk de grootste groep van raadsleden in Nederland vormen. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden zou al dan niet in samenwerking met het Kennispunt Lokale Politieke Partijen kunnen inzetten op de vorming van regionale app-groepen van lokale partijen, zodat die elkaar op de hoogte kunnen houden van ontwikkelingen in de gemeentelijke en regionale politiek – zeker in het licht van het veelvoud aan regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten is dat laatste van belang.

4.4 Ter afronding

Al met al heeft dit onderzoek een eerste stap gezet om feitelijk in beeld te krijgen hoe eenpersoonsfracties functioneren. Op grond van hun eigen ervaringen blijkt in ieder geval dat ze van waarde kunnen zijn, hetgeen ook bevestigd wordt door het feit dat enkelen de titel van raadslid van het jaar behaalden. Een vergelijkende analyse tussen fracties van verschillende omvang kan aangeven welk verklarend gewicht fractiegrootte nu daadwerkelijk heeft naast allerlei andere factoren. Dat biedt verder inzicht in de waarde van eenpersoonsfracties, en kan daar laten zien in hoeverre fragmentatie (dat zich vooral in grote steden voordoet) echt een probleem vormt. Op basis van dit onderzoek kunnen eenpersoonsfracties zelf, gemeenteraden en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden echter al aan de slag om eenpersoonsfractie van (meer) waarde te laten zijn.

Literatuur

Abou-Chadi, T. en Orłowski, M. (2016). Moderate as necessary : The role of electoral competitiveness and party size in explaining parties' policy shifts. *The Journal of Politics*, 78(3), 868-880.

Aerts, R. (2018). *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*. Amsterdam: Prometheus.

Berg, J. van den (2 december 2022). Vooral lokaal moet de kiesdrempel omhoog. https://www.parlement.com/id/vlygbd92y1tq/vooral_lokaal_moet_de_kiesdrempel_omhoog

Berg, J. van den en Boogaard, G. (2018). De gemeenteraad in Nederland: Schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis', in: H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg en J. Cohen (red.). *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom. 41-78.

Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B. en Boogaard, G. (2021). *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Enschede: Universiteit Twente.

Copus, C., Clark, A., Reynaert, H. en Steyvers, K. (2009). Minor party and independent politics beyond the mainstream: fluctuating fortunes but a permanent presence. *Parliamentary Affairs*, 62 (1), 4–18.

Gameren, E. van, Ketelaar, T. en Wassens, R. (27 maart 2022). 593 eenmansfracties: De fragmentatie in de lokale politiek is verder toegenomen. *NRC Handelsblad*.

Kefford, G. (2016). Rethinking small political parties: from micro to peripheral. *Australian Journal of Political Science*, DOI: 10.1080/10361146.2016.1246650

Ketelaar, T. (17 oktober 2021). Toename afsplitsingen in lokale politiek: al 150 nieuwe fracties. *NRC Handelsblad*.

Lanny W. Martin, L.W. en Stevenson, R.T. (2001). Government formation in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 45(1), 33-50.

Lunsing, J. en Herweijer, M. (2016). Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 5-16.

Otjes, S. (28 maart 2022). Versplintering? Een 'urban myth'. *De Hofvijver*, 12(129). https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlrij42usvt6/nieuws/groeiende_versplintering_een_urban_myth

Otjes, S. (15 december 2022). Vijf creatieve alternatieven voor een kiesdrempel. *Stukroodvlees.nl*. <https://stukroodvlees.nl/vijf-creatieve-alternatieven-voor-een-kiesdrempel/>

Otjes, S., Nagtzaam, M. en Well, R. van (2022), Scrutiny and policymaking in local councils: how parties use council tools, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2022.2123799

Pedersen, M. N. (1982). Towards a new typology of party lifespans and minor parties. *Scandinavian Political Studies*, 5(1), 1-16.

Peters, K. en Castenmiller, P. (2019). *Om de controle van de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Stichting decentraal bestuur.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *15,9 uur: De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie*. Den Haag: ROB.

Schulz, M. en Frissen, P. (2017). *Politieke fragmentatie: Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit*. Den Haag: NSOB.

Sloan, L. (2014). Can we feel their presence? A new framework for investigating minor parties in English local government. *Local Government Studies*, 40(4), 621-641.

Tilburg, I. van (2018). *Fragmentatie en besluitvorming: Een onderzoek naar de invloed van fragmentatie op besluitvorming op lokaal niveau* (Masterscriptie Universiteit Utrecht).

Vermeeren, H. (19 februari 2018). Versplintering in de lokale politiek: partijhoppers en eenmansfracties. *Eindhovens Dagblad*.

Vissers, N. (2022). *Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen: De oplossing tegen het probleem van versnippering?* Den Haag: Montesquieu Instituut.

Zur, R. (2019). Party survival in parliament: Explaining party durability in lower-house parliaments. *European Journal of Political Research*, 58(3), 960-980