

APART EN TOCH SAMEN

CHA CHA CHA DANSEN IN DE LOKALE POLITIEK

Door fusie of federatie van lijsten naar één fractie
na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022:
kenmerken, condities, voor- en nadelen

Arno Korsten

28 febr. 2022

Onderwerp: APART met verschillende kandidatenlijsten deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezing en daarna TOCH SAMEN één fractie vormen in de gemeenteraad, bij voorbeeld via een fusie of federatie: kan dat?; en zo ja, komt het voor?; en wat zijn dan de voor- en nadelen?

Het verschijnsel Apart en Toch Samen komt voor. Het blijkt een gouden formule in een op macht gerichte politiek, maar er zitten ook nadelen aan vast.

Vragen van een journalist van Dagblad De Gelderlander:

Kunnen lokale lijsten apart deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 en kunnen de gekozen vertegenwoordigers daarna samen één fractie vormen in de gemeenteraad? En wat moeten we daarvan vinden: is dit positief of negatief te duiden? Is dit misschien een gouden formule in tijden van versnipperde politiek (veel kleine fracties) en op personen gerichte verkiezingen?



Apart en Toch Samen = ATS

Het als afzonderlijke lijsten deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen en daarna samen één fractie vormen in de raad komt voor. Ik noem het **ATS**. ATS staat voor **Apart en Toch Samen**. ATS is juridisch gezien mogelijk. De Gemeentewet verhindert deze politieke 'machtsformule' niet. Het is in juridisch opzicht bijna niemandsland. De Gemeentewet en Kieswet kennen het woord 'fractie' niet eens. Dat biedt dus ook ruimte om een verbinding te organiseren.

Varianten van verbinding bij 'Apart en Toch Samen'

De ATS- formule betreft een lijstverbinding of andere mate van samensmelting. Organisatorisch gezien, zijn er wel een paar varianten: de fusie, de federatie en de zwak gekoppelde verbinding. Het zijn 'ideaaltypen', constructies. In werkelijkheid kan er lichte afwijking van elke variant voorkomen. Ik loop ze kort langs.

Fig. 1: Organisatievorm van lokale verwantschapslijsten in relatie tot raadsverkiezingen en tot eenheidsstreven in de gemeenteraad van één gemeente

Kenmerken	Organisatievorm van lijstenfusie		
	Variant 1: Fusie	Variant 2: Federatie	Variant 3: Alliantie
Verwantschapslijsten met vergelijkbare naam en oriëntatie nemen afzonderlijk deel aan raadsverkiezingen	Ja	Ja	Geen afstemming van campagnes
Verwantschapslijsten gaan uit van een en hetzelfde verkiezingsprogramma	Ja	Waarschijnlijk	Nee
Gekozen kandidaten van verwantschapslijsten vormen één fractie in de raad	Ja	N.v.t.	N.v.t.
Gekozen kandidaten van verwantschapslijsten vormen elk een eigen fractie , maar werken wel samen	n.v.t.	Ja, nadrukkelijk	Ja, enigszins
Eén achterban ; de afzonderlijke kandidatenlijsten verdwijnen na verkiezingen maar keren bij volgende weer terug	Ja	Elke lijst houdt in principe eigen achterban	Nee
Legenda: Verwantschapslijsten zijn zuiver lokale lijsten. Denk aan kandidatenlijsten in de gemeente Landgraaf als GBBL Ubach over Worms, GBBL Schaesberg en GBBL Nieuwenhagen. De verkozen kandidaten van deze lijsten nemen niet onder die naam zitting in de raad maar als Fractie GBBL en hebben een gezamenlijk programma. Als het zo gaat, hebben we met een fusie van doen.			

Eerste variant: lijstenfusie

De eerste variant is de **lijstenfusie** na de entree in de gemeenteraad: de gekozen volksvertegenwoordigers van verschillende lokale lijsten - die apart aan de verkiezingen deelnamen maar wellicht wel een gezamenlijk verkiezingsprogramma hadden - gaan na de aanstelling als verkozen raadslid samen één (nieuwe) raadsfractie vormen. De namen van de oude kandidatenlijsten (zeg maar de titels) worden in elkaar geschoven en dan heb je de naam van een nieuwe lijst. Dit is de **meest vergaande variant**.

Een voorbeeld. Aan de verkiezingen in de fictieve gemeente Monteban nemen **drie dorpslijsten** deel:

- Leefbaar Hoogban,
- Leefbaar Laagban, en
- Leefbaar Middenban.

Neem aan: van elk van deze lijsten worden **drie personen** in de raad gekozen; samen **negen leden** op een raad van 17 raadsleden. En in de raad vormen zij dan - volgens een afspraak die denkbaar is -, de **Fractie Leefbaren Monteban**. De volksvertegenwoordigers hebben daarvoor gekozen en dat heeft de schriftelijke instemming gehad van alle kandidaten op elk van de lijsten en de indieners van de lijsten

De achterbannen van de ene fractie schuiven in deze variant ook ineen. Of dat zo is, is een kwestie van organiseren en draagvlak daarvoor krijgen.

Resultaat: **van drie naar een**. De afzonderlijke lijsten bestaan na de verkiezingen niet meer: het is één fractie en één partij en vermoedelijk ook met één programma, want de middelpuntvliedende krachten moeten weinig of geen kans krijgen.

Maar de raadsleden stemmen in de raad toch 'zonder last en ruggenspraak', ze zijn toch vrij en autonoom? Dat is juridisch gezien een verouderde formule die tot 1983 in de Grondwet stond. Het verbod op 'ruggenspraak' is verdwenen, maar werken 'zonder last' bestaat nog. 'Zonder last' betekent: gemeenteraadsleden moeten vrij kunnen opereren en stemmen in de gemeenteraad. Raadsleden zijn desondanks doorgaans onderdeel van een fractie. Dat betekent dat raadsleden onderdeel van een werk-, taakverdelings- en denkeenheid zijn. Raadswerk is heel moeilijk individueel vorm te geven, ook al verschilt een raad van een kleine gemeente van die van de hoofdstad van het land. In de praktijk kan fractiediscipline voorkomen. Dus, de formule 'zonder last' is in de praktijk links en rechts een fictie.

Dat de fractie zich bij volgende raadsverkiezingen weer **opnieuw 'uitsplitst'** in afzonderlijke verkiezings- of kandidatenlijsten, is volgens de redenering achter deze variant louter ingegeven door electorale motieven, zeg machtsstreven. Volgens de initiatiefnemers hiertoe is het een '**gouden formule**' in een politieke context waarin kiezers voornamelijk **stemmen op personen** en niet op een of andere ideologie.

In werkelijkheid kunnen er toch nog '**bloedgroepen**' in de fractie zijn. Dat komt omdat elk van de kandidaten uit een bepaald geografisch deel of ander segment van de gemeente komt. Het is aan de fractieleiding en de fractie als geheel om de uiteendrijvende krachten te bezweren.

Tweede variant: federatie

De **tweede variant** van ATS is **de federatieve structuur**. Zeg eens, drie gekozen vertegenwoordigers van afzonderlijk aan verkiezingen deelnemende drie kandidatenlijsten treden toe tot de raad en vormen samen **de fractie Samenwerkende Leefbaarheidslijsten Monteban**. Wellicht spreken de raadsleden af dat ze voor een bepaalde koers gaan, en een bepaald programma volgen dat inzicht geeft waar de fractie met de gemeente heen wil. Dat betekent dat buiten de fractie van negen volksvertegenwoordigers niemand kan zien wie uit welke politieke hoek kwam, maar – let wel - de **herkomstlijsten** kunnen nog blijven bestaan. Ook hier dient zich de opdracht aan om de 'boel bij elkaar te houden'. Door het voortbestaan van de afzonderlijke herkomstlijsten en daarmee drie achterbannen dreigt dat bepaalde raadsleden soms een eigen positie in de raad innemen. Zijn het lijsten op territoriale grondslag ('dorpelijsten') dan kan de strijd betrekking hebben op ruimtelijke verdelingsvraagstukken. Denk aan issues als: waar komt een asielzoekerscentrum en waar niet?; waar komen woningen voor gastarbeiders en waar niet?; in welk dorp komt er een nieuwe basisschool en in welk dorp niet?; waar komt het nieuwe zwembad of ziekenhuis te liggen?

Derde variant: alliantie

De **derde variant** van ATS is de zwak gekoppelde samenwerking. Ik noem het **de alliantie**. In deze organisatievorm gaan de volksvertegenwoordigers van Leefbaar Hoogban, Leefbaar Laagban en Leefbaar Middenban **elk als afzonderlijke fractie in de raad zitten**. De drie fracties **werken** echter **samen**, verdelen wellicht de vertegenwoordiging in commissies onder elkaar en hebben veelal bij de bespreking van agendapunten in de raad één woordvoerder. Er bestaat zekere inhoudelijke eensgezindheid.

Deze organisatievorm is een kwestie van krachtenbundeling om het arbeidsintensieve raadswerk aan te kunnen en om macht te kunnen uitoefenen: *samen sterk*. Deze formule werkt als elk van de fracties afzonderlijk (nagenoeg) even groot is. Dan is de kans dat een van de oorspronkelijke lijsten gaat domineren wat kleiner.

De derde variant heeft wat weg van de samenwerking die de fracties van GroenLinks en PvdA in 2021 na de Tweede Kamerverkiezingen in de Tweede Kamer aangingen. Elke fractie blijft bestaan, maar af en toe vergaderen de fracties samen, dienen ze samen moties in en soms voert een Kamerlid ook het woord namens de andere partij. Elk van de fracties houdt een eigen fractieleider.



Verdere vraagstelling

Het is hier **niet** de bedoeling om de beste organisatievorm van de drie genoemde te testen, maar slechts om kort te onderzoeken of ATS voorkomt en wat de voor- en nadelen zijn.

ATS blijkt inderdaad voor te komen. Er zijn drie gemeenten waar we ATS tegenkwamen. In werkelijkheid zullen het er veel meer zijn, maar daar is niet naar gezocht. De keuze van elk is betrekkelijk willekeurig. Van Landgraaf was ik al op de hoogte door eigen waarneming. De drie gemeenten zijn: Landgraaf (Limburg), Druten (Gelderland) en West Maas en Waal (Gelderland).

Waar ATS gedijt

Diverse verschijnselen vallen bij bestudering van de gemeenteraden uit de genoemde drie gemeenten direct op.

Ten eerste: de raden kennen **veel lokale lijsten** en maar enkele landelijke lijsten. Veel landelijke lijsten die in de Tweede Kamer terug te vinden zijn, vind je in deze gemeenteraden niet.

Ten tweede: de **landelijke partijen domineren niet** in deze gemeenteraden. Fracties van het CDA, de VVD, D66, PvdA, GroenLinks, PVV, CU of SGP moet je hier met een lamp zoeken. Ze zijn betrekkelijk klein als ze al onderdeel zijn van de raad, terwijl de lokale lijsten met elkaar sterk zijn (de lokale lijsten meegerekend die geen verbinding hebben aangegaan).

Ten derde: de gemeenteraden kennen geen enkele echt grote partij, maar juist een **versnipperd geheel** van allemaal niet al te grote partijen. In deze context loont het om als verwante 'broeder- en zuster'-lijsten een krachtenbundeling in de vorm van een ATS (één fractie) aan te gaan.

Ten vierde, het electoraat in deze gemeente stemt in meerderheid op **personen** en brengt dus een voorkeurstem uit.

Gezien deze context is te begrijpen dat we ATS moeten zoeken in veelkernige plattelandsgemeenten en niet al te grote suburbane gemeenten met een omvang van zeg eens tussen 20.000-60.000 inwoners. Dus daar waar nog voorkeurstemmen op kandidaten wordt uitgebracht, zeker bij lokale lijsten zoals

- dorpslijsten,
- leefbaarheidslijsten,
- lijsten burgerbelangen, of
- 'vernieuwingslijsten'.

Deze waarneming voert ons naar **de verwachting** dat de kandidatenlijsten bij de verkiezingen vol staan met namen van kandidaten.

Deze verwachting is niet op grote schaal onderzocht, maar er wordt wel gekeken naar de casus Landgraaf. Het maximumaantal kandidaten op een kandidatenlijst is 50.

Casus 1: De gemeente Landgraaf

In de gemeente Landgraaf (Limburg; 37.000 inw.) kwam ATS jaren terug al voor. Het verschijnsel werd ooit opgeroepen doordat de drie gemeenten Schaesberg, Ubach over Worms en Nieuwenhagen – de SUN-gemeenten genoemd - door de herindeling in 1982 in elkaar werden geschoven tot een gemeente. Tot de nieuwe gemeente behoren tal van kernen en buurtschappen, zoals Kakert, Rimburch, Waubach, Lauradorp en Abdissenbosch. In 1986 is besloten om de naam Landgraaf als plaatsnaam te gebruiken.

Burgers waren en bleven georiënteerd op elk van de grotere kernen in die afzonderlijke gemeenten. In alle drie de opgeheven gemeenten waren diverse lokale groeperingen en partijen actief. Ze richtten zich vooral op het vasthouden van de identiteit van de vroegere kernen en het beschermen ervan tegenover de landelijke politieke partijen.

Het grote aantal lijsten dat deelname overwoog, zou in versnippering uitmonden. Er moest dus wat gebeuren. Het gevolg was lijstenfusie. Dan nog zou het aantal fracties met weinig zetels erg groot kunnen blijven. De bestuurskracht zou er onder kunnen leiden. Maar lokale lijsten wilden ook weer niet wegdrijven van hun kracht: het hebben van contact met burgers en het oppakken van lokale noden, behoeften, problemen of kansen. ATS werd daarop gezien als een oplossing. Alles concentreerde zich op Burgerbelangen. Andy Drippy speelt

hierin een rol. Hij was van 2006-2014 wethouder in Landgraaf en van 2014-2018 fractieleider van GBBL.

Dritty was in deze gemeente de voorman van een zuiver lokale partij die door middel van *verschillende lokale kandidatenlijsten* (GBBL Ubach over Worms; GBBL Schaesberg; GBBL Nieuwenhagen) deelnam aan de raadsverkiezingen van 2014 en 2018; na de verkiezingen schoven de GBBL'ers in een fractie. Dritty was een soort *lijstmanager* die betrekkelijk succesvol was met de ATS-constructie, zeker ook omdat de kiezers in de gemeente Landgraaf in meerderheid op personen stemmen. De fractie had in de raad de naam Fractie GBBL.

GBBL afficheert zich volgens de website als: Gezamenlijke Burger Belangen Landgraaf GBBL. Citaat: 'Het is een samenwerkingsverband van drie lokale partijen die gezamenlijk optrekken in de gemeenteraad en op de schaal van Landgraaf bekijken wat goed is voor de Landgraafse inwoners. Landelijke partijprogramma's spelen voor GBBL geen rol.'

Hoeveel zetels hadden de GBBL-lijsten in 2018 verworven: GBBL Schaesberg 4, GBBL Ubach over Worms 5 en GBBL Nieuwenhagen 4. Dat zijn samen 13 zetels in een gemeenteraad van de gemeente Landgraaf van 25 zetels. Hierdoor verkreeg GBBL toen de meerderheid in de raad.

In Landgraaf nemen, volgens gegevens uit 2022, opnieuw drie GBBL-lijsten deel aan de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022: GBBL Ubach over Worms, GBBL Schaesberg en GBBL Nieuwenhagen. De gekozen raadsleden van deze lijsten vormen naar verwachting na maart 2022 samen weer één fractie.

Hoeveel kandidaten komen voor op die drie lijsten? Deze drie lijsten hebben in 2022 de volgende aantallen kandidaten: 27 namen, 26 namen, 23 namen. Daarmee is het totaal aantal GBBL-kandidaten in maart 2022 76 kandidaten.

Aangezien veel op personen wordt gestemd gaan deze 76 kandidaten de strijd aan met in totaal 105 kandidaten van alle andere partijen samen.

Kijken we naar de andere lijsten in Landgraaf dan zien we dat die allemaal 'kortere' lijsten kennen, met minder kandidaten, dan op de GBBL-lijsten staan, met een uitzondering: de Ouderenpartij Landgraaf (26 namen). De kandidaantaantallen zijn voor de landelijke partijen als volgt: CDA: 19; PvdA: 16; SP: 14; VVD: 12; GL: 12; PVV: 6.

Conclusie: De organisatievorm van de lijstenbundeling is die van een fractiefusie, en niet die van een federatie of alliantie. Op de website schrijft GBBL: 'drie afzonderlijke lijsten, één verkiezingsprogramma, één naam'.

Uit het feit dat de GBBL opnieuw deelneemt volgens de formule 'drie lijsten en later een fractie' (ATS) valt op te maken dat deze formule blijkbaar voor de betrokkenen en voor een deel van het electoraat werkt. Het is een 'gouden formule' in de ogen van Andy Dritty.

Casus 2: De gemeente Druten

In 2018 was in twee Gelderse gemeenten het idee Apart en Toch Samen (ATS) ook in werking: in Druten (20.000 inw.) en West Maas en Waal (20.000 inw.) (Gelderland). Eerst iets over Druten.

De gemeente Druten kent een gemeenteraad van 17 zetels. Deze zetels worden vanaf 2018 door acht partijen bezet. Een partij in de raad is een landelijke partij: het CDA. Vijf partijen dragen de naam Dorpslijst.

- Dorpslijst Afferden,
- Dorpslijst Deest,
- Dorpslijst Horssen,
- Dorpslijst Puiflijk/ Druten-Zuid,
- Dorpslijst Kernachtig Druten (de grootste fractie met 5 zetels).

De lokale lijsten hebben een ruime meerderheid in de gemeenteraad van Druten. Landelijke partijen zijn lokaal in Druten betekenisloos.

Vier van de vijf dorpslijsten vormden als Samenwerkende Dorpslijsten na de verkiezingen één fractie. Kernachtig Druten bleef apart. Daarmee zijn de dorpslijsten een machtsblok dat vrijwel steeds in het college vertegenwoordigd is.

Deze ATS-vorm is **de federatie**. De dorpslijsten bleven afzonderlijk bestaan. Ze gingen wel op in een fractie, maar bezonnen zich in een vergadering nog wel op de wethouderskandidaat: Sjef van Elk werd in 2018 namens Puiflijk/ Druten Zuid voorgedragen (Bron: De Gelderlander, 01 04 2018).

In maart 2022 doen de dorpslijsten weer afzonderlijk mee aan de gemeenteraadsverkiezingen om later zich weer ineen te voegen tot één fractie. Dorpslijst Deest is evenwel verdwenen. Er meldden zich niet genoeg kandidaten voor de kieslijst. De Dorpslijst ging op in Kernachtig Druten, die ook buiten de ATS-structuur blijft. Resultaat: Puiflijk Druten, Dorpslijst Afferden en Dorpslijst Horssen gaan naar verwachting één fractie vormen.

Wat laat de geschiedenis nog zien?

Dat er in de gemeente Druten van oudsher een strijd is geweest tussen de kleine kerkdorpen en het grote dorp Druten. Zoals voor Landgraaf gold, geldt het ook in Druten: **ATS heeft historische wortels**. De voedingsbodem voor Apart en Toch Samen ligt in de geschiedenis.

Staan er in 2022 ook in de gemeente Druten veel kandidaten op de dorpslijsten, zoals dat ook in Landgraaf bleek? De Dorpslijst Afferden kent maar liefst 47 kandidaten. Dat leidt tot **fijnmazigheid**, zeggen de betrokkenen. Wat dat betekent? Deze 47 personen zuigen veel op van wat lokaal leeft. Ik zou daarom van een **stofzuigereffect** willen spreken maar dan in een positieve betekenis.

De eigenheid van de ATS-formule is dus niet alleen dat de lijsten na de verkiezingen samengaan in één fractie, maar dat de lijsten ook eigen kenmerken hebben. Ze zijn gemiddeld langer dan die van landelijke lijsten. De bedoeling is vooral voorkeurstemmen te trekken. Deze wijze van werken kan wellicht ook **enigszins depolitiserend** in zijn effect zijn.

Wie als landelijke partij slechts met een lijst uitkomt, moet proberen een mix van personen uit verschillende dorpen op die ene lijst te krijgen. Dat principe concurreert bij de lijstsamenstelling met andere criteria zoals ervaring en deskundigheid, een fractie kunnen leiden en sekse en leeftijd (jong en oud).

Casus 3: De gemeente West Maas en Waal

De Gelderse gemeente West Maas en Waal (ongeveer 20.000 inw.), gelegen aanpalend aan de gemeente Druten, kent in februari 2022 een raad van 17 zetels met 9 fracties. De fractiegrootte is gemiddeld om en nabij twee leden. De grootste partij in de raad (fractie) heeft 3 zetels. Een echt grote fractie ontbreekt dus. Van de landelijke partijen zijn er maar drie in de raad vertegenwoordigd: VVD, SP, CDA. Vijf lijsten zitten in de raad met een en hetzelfde kenmerk: FD.



FD staat voor **Federatie Dorpslijsten**. Dat is het type lijst waar het hier om gaat.

Ik noem:

- FD Beneden-Leeuwen (3 zetels),
- FD Dreumel (3),
- FD Wamel (1),
- FD Maasdorpen (2),
- FD Boven-Leeuwen (1).

Samen hebben ze de meerderheid in de raad. Van de vier wethouders levert **de federatie** er in 2021 drie.

Het college van B&W telde in 2021 vier wethouders, waarvan een van de VVD en drie van de Federatie, gespreid over drie plaatsen (Wamel, Dreumel, Beneden-Leeuwen). Drie mannen en een vrouw.

Aan de raadsverkiezingen van maart 2022 wordt opnieuw deelgenomen door de vijf FD-lijsten.

Onder welke omstandigheden het zin heeft ATS na te streven

Wanneer is de kans groter om als lokale lijsten of andere lijsten voor verkiezingen in te zetten op de formule 'verschillende lijsten, een programma, een fractie'?

1. **Stemmen op personen:** Kiezers moeten de gewoonte hebben om op personen te stemmen door het uitbrengen van voorkeurstemmen. Dat gebeurt in het zuiden en oosten van het land van oudsher wat meer. Is de context die van een gemeente met een grote stad als kern dan is daar waarschijnlijk geen sprake van. Stadskiezers stemmen nauwelijks op personen omdat ze de kandidaten niet kennen. Ze weten gemiddeld genomen (bijna) niets van hen. Soms probeert een stadspartij daar wel iets aan te doen door met een stadspartij per stadsdeel te komen. In Venlo is dat wel gebeurd.
2. **Een meerkernige gemeente:** Stel een lokale lijst Leefbaar Súdwest-Fryslân (Sneek en omstreken) neemt deel aan de verkiezingen. Dan is er dus een lijst voor een gemeente

met meer dan 50 dorpen en buurtschappen. Het is onmogelijk om één lijst samen te stellen waarin voldoende herkenbaarheid ontstaat naar die gemeenschappen, zodanig dat elke kern minimaal een eigen representant in de raad krijgt en ook nog andere criteria bij de lijstsamenstelling een rol spelen. Om toch de kiezers te prikkelen kunnen lijstmanagers – ik noem ze maar even zo - proberen om met drie of vijf lijsten van *dezelfde* partij deel te nemen. Voor het gemak duid ik ze aan met Leefbaar Súdwest-Fryslân West, -Oost, -Zuid, -Noord en -Midden. Of de kiezers dit aanspreekt is nader te verkennen. Misschien moet er gewerkt worden met plaatsnamen, zoals Leefbaar Snits, Leefbaar Boalsert, Leefbaar Skeernegoutum, Leefbaar Starum en ga zo maar door.

3. **Zelfbinding:** Voorafgaand aan de verkiezingen moeten de kandidaten van de deelnemende lijsten dan afspraken maken dat ze akkoord zijn met de vorming van één fractie in de toekomstige gemeenteraad. Zelfbinding is bij ATS gewenst. Voorkomen moet worden dat eerst na de verkiezingen het maken van afspraken op gang komt en er meningsverschillen ontstaan.
4. **Als macht van belang is:** In een versnipperde democratie met veel kleine fracties kan een bundeling van enkele lokale lijsten meer macht geven. Kijk maar naar West Maas en Waal met zijn Federatie. Andere partijen moeten meer rekening houden met de krachtenbundeling.
5. **Eenheid vormen:** Fracties die samengaan, moeten beseffen dat ze wel een eenheid moeten vormen, moeten blijven vormen. De krachtenbundeling moet niet ten ondergaan aan onderling verschil van mening over hoe te opereren in de fractie of over de gewenste koers die de fractie inhoudelijk vaart op gebieden als woningbouw, klimaatbeleid, energietransitie, onderwijsbeleid, sport- en recreatiebeleid, zorg en ga zo maar door.
6. **Leiderschap:** Dit voert als vanzelf naar een eis. Een krachtenbundeling werkt vermoedelijk goed als er een leider is met gezag, de fractieleden elkaar wat gunnen en in positie brengen en er iets is van een fractiecultuur.

Voordelen van krachtenbundeling in een fractie in de raad

Wat zijn de voordelen van ATS voor politieke representanten die er zich aan overgeven?

1. **Een electoraal voordeel:** Afzonderlijke lokale lijsten mee laten doen bij de verkiezingen biedt de mogelijkheid om veel 'gezichten' naar voren te schuiven, wat in een democratie waar veel op personen wordt gestemd, in principe gunstig is, want het levert vermoedelijk meer stemmen op. We hebben gezien dat de lijstlengte in een gemeente (Landgraaf) al langer is dan gemiddeld van landelijke partijen. Voor West Maas en Waal is dat niet nagegaan.
2. **Herkenbaarheid:** Als lijsten geordend zijn op territoriale grondslag (dorpslijsten) en het dorp is een lokaal referentiepunt voor kiezers, is de formule ATS kansrijk. De dorpenlijstformule biedt de mogelijkheid om tientallen kandidaten op elke lijst te krijgen. Vanuit *cafetariaperspectief* kan de kiezer zo uit veel herkenbare vertegenwoordigers kiezen.

3. **Een machtsvoordeel:** Een krachtenbundeling in de raad van lokale lijsten in een fractie geeft meer macht in de gemeenteraad, want meer zetels.
4. **Een voordeel bij coalitiebesprekingen:** Als geheel van lokale lijsten dat een verbinding is aangegaan om een fractie te vormen na de verkiezingen heb je het voordeel dat je misschien direct de grootste bent in de raad en bij coalitiebesprekingen dus niet te negeren. De grootste kan zelfs bij de coalitiebesprekingen de leiding nemen.
5. **Landelijke partijen kunnen dit ook doen:** Stel we hebben van doen met de gemeente X dan kan het CDA ook met drie of vier afzonderlijke lijsten deelnemen aan de verkiezingen en later samen een fractie maken. Of de PvdA kan dit doen, of D66 en ga zo maar door. Bij Waterschapsverkiezingen is in Limburg door het CDA gewerkt met lijsten Waterbelang. Waterbelang X, Waterbelang Y, enz.. Er zijn dus landelijke partijen die ook niet vies zijn van deze aanpak. Voorstelbaar is dat er binnen bepaalde landelijke partijen wel verzet komt als in zeg eens West Maas en Waal drie lijsten deelnemen van een en dezelfde partij. Denk aan PvdA Wamel, PvdA Boven-Leeuwen, PvdA Beneden-Leeuwen, etc..
6. **Coalitievorming:** Dat de coalitiebesprekingen na verkiezingen eenvoudiger worden als dorpslijsten al een eenheid vormen, is niet uitgesloten maar ook niet geheel zeker.

Nadelen van krachtenbundeling in een fractie in de raad

Kent ATS ook nadelen?

1. **Politiek als ideeëncentrale wordt uitgehoid:** Het denken in termen van lijstenbundeling accentueert politiek als een zaak van personen en van pragmatiek en macht, en holt politiek als ideeëncentrale, als generator van nieuwe preferenties of ideologisch geïnspireerde voorkeuren (enigszins) uit. Een probleem? U mag zelf een oordeel vormen.
2. **Het argument van onvoorspelbaarheid:** Fracties van landelijke partijen kunnen van mening zijn dat de voorspelbaarheid van het gedrag van een ATS-fractie te gering is. Zo gezien, is een krachtenbundeling een risico in een coalitie. Dit nadeel hoeft niet bewaarheid te worden. De gemeenten Landgraaf, Druten en West Maas en Waal zijn niet als oorden van verderf op de kaart gekomen als gevolg van de ATS-formule. Maar dat gemeentelijke herindeling er een moeilijk onderwerp is om het eens te worden, staat vast. Lokale lijsten houden over het algemeen niet van gemeentelijke herindeling.
3. **Het dorpisme-verwijt:** Een bundeling van lokale fracties kan uitlopen op te veel accent op 'elk dorp gelijk behandelen'. Dus uitlopen op denken in termen van: 'het ene dorp een basisschool, dan alle andere ook'. Wie van een landelijke partij is, kan dit populisme noemen, inspelen op 'makkelijke sentimenten'. De fractie die gevormd is uit gekozen representanten van lokale lijsten zal dit verwijt natuurlijk proberen te ontkrachten.
4. **De burgers betalen de rekening:** Landelijke partijen kunnen proberen in te steken op het volgende argument. Een krachtenbundeling van lokale fracties maakt bestuur duur,

door de neiging 'te pleiten voor elk dorp zijn basisschool'. Het gevolg kan zijn dat de burger dit voelt in de portemonnee, bij de lokale belastingen.

5. **Spreektijd in de raad:** Een nadeel kan zijn dat een ATS-fractie minder spreektijd krijgt in raadsvergaderingen dan elke fusiefractie als afzonderlijke fractie zou hebben. Dat effect treedt op als elke fractie evenveel spreektijd krijgt. Maar aan het bezwaar van de te geringe spreektijd is wat te doen door afspraken te maken over de verdeelsleutel voor spreektijd. Als fractiegrootte bepalend is, vervalt dit nadeel. En heeft de ATS-fractie juist meer spreektijd.

De opstelling van lokale landelijke partijen tegenover ATS

Vraag: Stel dat kandidaten van een landelijke lijst willen proberen de samenbundeling van gekozen raadsleden van lokale lijsten in de raad tijdig te bestrijden. Wat kunnen ze dan doen?

1. **Het gebrek aan transparantie-verwijt.** Zeggen dat de constructie van bundeling voor de kiezers niet transparant is. De bundelaars (representanten van lokale lijsten) kunnen dat argument bestrijden door vóór de verkiezingen duidelijkheid te verschaffen.
2. **Het verwijt van kiezersbedrog.** Een landelijke lijst kan proberen op de toer te gaan dat de afzonderlijke lokale lijsten (Leefbaar X, Leefbaar Y, Leefbaar Z) de suggestie wekken dat elk dorp elke wens gehonoreerd krijgt. Het verwijt van kiezersbedrog. De ene lokale lijst kan dit verwijt proberen te pareren door te wijzen op een programma met vergezichten op de ontwikkeling van de eigen gemeente. Onder het motto: 'wij verbergen niets, kijk naar ons programma'.

Enkele conclusies

Een conclusie is dat we bij ATS - Apart en Toch Samen - te maken hebben met een interessante constructie in de context van 'stemmen op personen' en 'stemmen als een verdere versnippering in de lokale politiek' met veel kleine fracties dreigt. Dan is een bundeling van vertegenwoordigers van verschillende kieslijsten na de gemeenteraadsverkiezingen in één fractie een manier om én met herkenbare personen op lijsten te werken én de nadelen van het geheel aan kleine lokale lijsten te doorbreken. De ATS-formule is voor lokale lijsten een handigheid, gericht op het bereiken van meer macht, dus een sterkere positie in de gemeenteraad. ATS wordt beschouwd als een gouden formule.

In deze beschouwing zijn drie organisatievarianten van ATS verkend. De fusie en federatie komt voor; de alliantievorm is in de drie onderzochte cases niet ontdekt.

ATS heeft een aantal voordelen, waarvan het electorale voordeel wellicht als belangrijkste is aan te merken. Er zijn ook nadelen. Een ervan is dat de werving van kandidaten in de drie onderzochte gemeenten een sterk territoriale insteek (Federatie van Dorpslijsten) kent. Politiek als ideeënpolitiek lijkt het wat te verliezen van politiek als macht.

Reflectie

Naarmate de versnippering in de lokale democratie verder doorzet (meer fracties in de raad en gemiddeld wat kleinere fracties in de gemeenteraad dan vroeger en grotere partijen

ontbreken), is de bundeling van krachten door middel van ATS (dus lijsten die komen tot één fractie) een tegenkracht die potentieel het gemeentebestuur bij het zoeken naar meerderheden overzichtelijker maakt. Misschien dat coalitiebesprekingen ook wat gemakkelijker zijn omdat er minder partijen aan tafel zitten.

Of het allemaal gaat werken? Politiek is een zaak van mensen. Dus vermoedelijk kan het hier werken en daar niet.

Literatuur

Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Lemma, Utrecht, 2010 (tweede druk).
Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.
Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen a.d. rijn, 1998.
Kummeling, H.R. en H. van der Kolk (red.), *Lokale kiesstelsels vergeleken*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2002.
Ostaijen, J. van, *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie*, Boom, Den Haag, 2018.
Voermans, W. en G. Waling, *Gemeente in de genen*, Prometheus, Amsterdam, 2018.
Vollaard, H., G. Boogaard e.a. (red.), *De gemeenteraad*, Boom, Den Haag, 2018.

Commentaar

Met dank voor commentaar op een eerdere versie aan Jan Arts.

De auteur

Prof. dr. A. (Arno) F.A. Korsten was vanaf 1987 als hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen werkzaam aan de Open Universiteit en vanaf 1991 ook als bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden werkzaam aan de Universiteit Maastricht. Laatste functie: honorair hoogleraar Grondslagen en Methoden van het Recht aan Maastricht Universiteit, Faculteit rechtsgeleerdheid.

Was eerder bestuurslid van de *Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek* en van de *Vereniging voor Bestuurskunde*.

Publiceerde boeken en artikelen over gemeenteraadsverkiezingen, sterke colleges, de val van wethouders en burgemeesters en andere aspecten van lokaal bestuur en lokale politiek. Trad ook op als adviseur, informateur, toezichthouder en visitator in Nederland en Vlaanderen.

Website: www.arnokorsten.nl; e-mail: afa.korsten@planet.nl

