
Moties in de gemeente Enschede

Een notitie van de rekenkamer Enschede – januari 2024

Inleiding

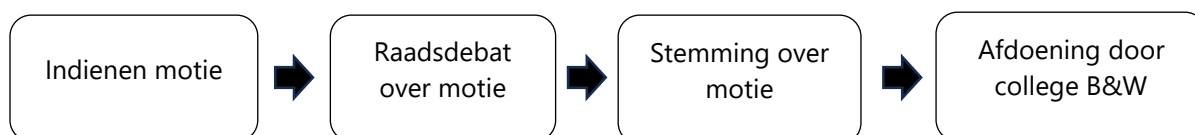
De werkgroep Versterking Functies Tweede Kamer constateert dat de afgelopen jaren het aantal moties is toegenomen en dat deze toename de effectiviteit van dit instrument ondermijnt (Werkgroep Van der Staaij, 2021). In 2022 wordt een record aantal moties ingediend in de Tweede Kamer: meer dan 5000 (Boom, 2022). Is deze tendens ook in de lokale democratie waar te nemen?

Deze vraag leeft ook bij een aantal raadsleden in de gemeente Enschede. Hoe zit het met het aantal ingediende moties door de Enschedese gemeenteraad? Is daar in het afgelopen decennium ook sprake van een stijging? En hoe effectief zijn deze moties eigenlijk? Deze notitie gaat in op de moties die door de gemeenteraad van de gemeente Enschede zijn ingediend in de periode 2014 -2022 en beslaat derhalve twee raadsperiodes.

Een gemeenteraad heeft voor het uitvoeren van zijn vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies diverse instrumenten tot zijn beschikking.¹ Deze raadsinstrumenten kennen verschillende toepassingen en doelen. In deze notitie gaat de aandacht enkel uit naar een van deze raadsinstrumenten, namelijk moties.

Een motie heeft als doel het college aan te sporen tot handelen. Daartoe moet een ingediende motie een aantal stappen doorlopen (zie figuur 1). De raad dient zich uit te spreken over een ingediende motie – over een motie wordt gestemd. Een motie is niet bindend. Het college kan de motie naast zich neerleggen, maar dient dit wel te motiveren. De vraag is hoe vaak de gemeenteraad gebruik heeft gemaakt van dit instrument en in hoeverre het een effectief instrument is.

Figuur 1: Stappen bij een motie



In deze notitie bespreken we achtereenvolgens:

- hoeveel moties er met welke uitkomst zijn ingediend;

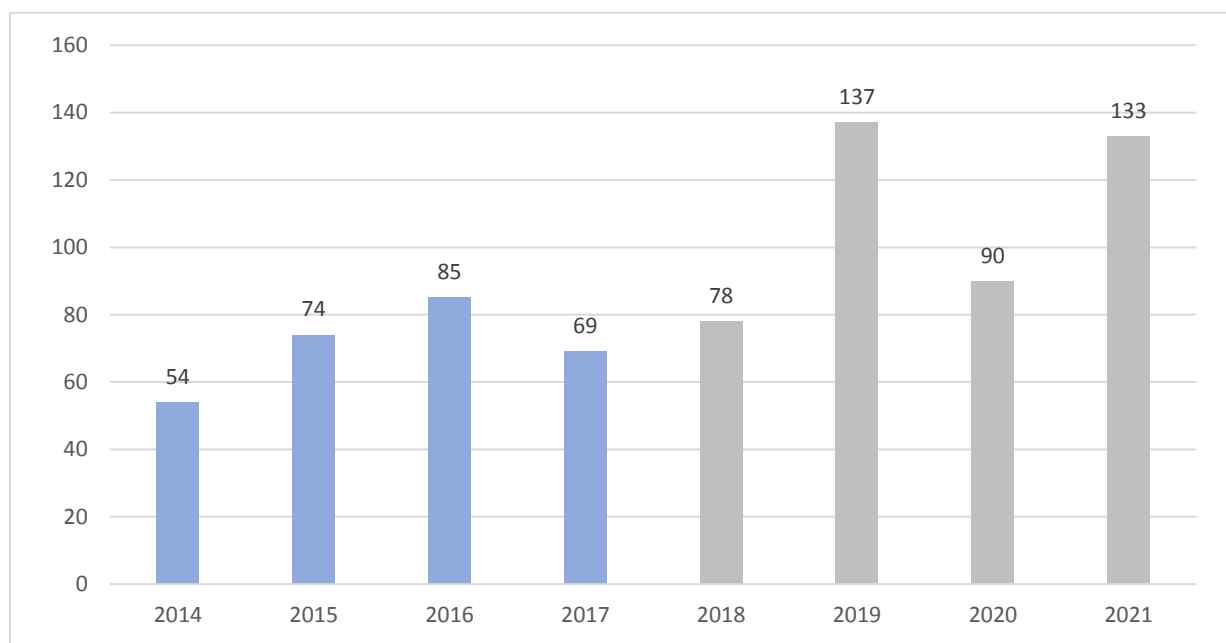
¹ Dit zijn: indienen van amendementen, het indienen van moties, het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen, het recht van interpellatie, het instellen van een raadsonderzoek of raadsenquête, het budgetrecht, recht op individuele ambtelijke bijstand, vaststellen van gedragscodes, en het voorstel tot initiatief.

- wat de samenstelling van raad en college, de politieke 'kleur' van de indieners en het stemgedrag in de raad is geweest;
- welke indicaties er zijn voor de effectiviteit van het instrument, afgaand op de wijze van afhandeling door het college.

Ingediende moties

Er zijn van maart 2014 tot en met maart 2022 in totaal 720 moties ingediend. Deze zijn in de onderstaande grafiek per jaar weergegeven. We merken daarbij op dat in deze beschrijving een 'raadsjaar' loopt van maart tot maart (om de tijdsvakken in de tijdsperiode gelijk te houden – we nemen de datum voor de gemeenteraadsverkiezingen (maart) als ijkpunt). Het raadsjaar '2019' loopt dus van maart 2019 tot en met maart 2020.

Grafiek 1: Ingediende moties door de raad per jaar (in aantallen – N=720)



Het gemiddelde over acht jaar bedraagt 90 ingediende moties per jaar. We zien dat het aantal ingediende moties in de tweede raadsperiode hoger ligt (gemiddeld 110 per jaar in 2018-21) dan in de eerste periode (gemiddeld 71 per jaar in 2014-17). Vergeleken met 2014 heeft in 2021 ruim meer dan een verdubbeling plaatsgevonden. Ook 2019 is een 'motierijk' jaar gebleken. De toename in de tweede periode is vooral te wijten aan het hoge aantal ingediende moties in 2019 en 2021.

Wat we op basis van de evolutie van het aantal ingediende moties tussen 2014 en 2021 constateren is dat de tendens van een toenemend aantal moties op nationaal niveau zich ook voordoet op het lokale niveau in de gemeente Enschede.²

Het vermoeden bestond dat raadsverkiezingen van invloed zouden zijn op het aantal ingediende moties. In de onderzochte periode hebben tweemaal verkiezingen plaatsgevonden – maart 2018 en maart 2022. Enerzijds bestond het vermoeden dat in de aanloop naar de verkiezingen het aantal moties zou toenemen omdat politieke partijen zich willen profileren. In 2021 zien we voorafgaand aan de verkiezingen van maart 2022 inderdaad een fikse toename ten opzichte van 2020, maar niet ten opzichte van 2019. Ook in 2017 (het jaar voor de raadsverkiezingen van 2018) zien wij geen toename ten opzichte van voorgaande jaren. Dit eerste vermoeden wordt derhalve niet onderschreven door de uitkomsten.

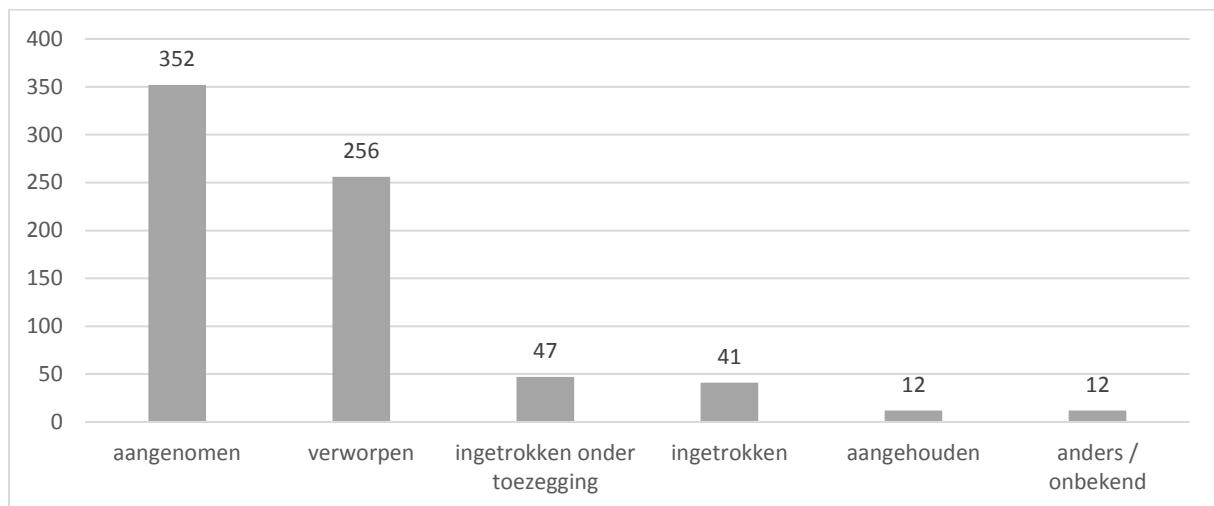
Anderzijds was het vermoeden dat het aantal moties zou toenemen in de eerste twee jaar na de verkiezingen. Een nieuw coalitieakkoord zou kunnen leiden tot meer moties. Over dit vermoeden kunnen wij ons moeilijk uitspreken omdat het slechts om één waarneming gaat (alleen het jaar 2019). Daar is inderdaad sprake van een flinke stijging ten opzichte van 2017 en 2018. Maar is deze stijging in 2019 te wijten aan een nieuw coalitieprogramma (waar vier van de vijf dezelfde partners zijn) of aan andere zaken zoals bijvoorbeeld Covid-19?

Een ingediende motie is uiteraard nog geen aangenomen motie. In de onderstaande grafiek is te lezen hoe het de ingediende moties jaarlijks is vergaan: [1] aangenomen, [2] verworpen, [3] ingetrokken onder toezegging, [4] ingetrokken, [5] aangehouden, [6] anders (waaronder stemmen gestaakt of onbekend).

We zien dat in totaal 352 van de 720 moties (49%) zijn aangenomen en dat 256 moties zijn verworpen (36%). In totaal zijn 88 moties (12%) al dan niet onder toezegging ingetrokken.

² Ook de Rekenkamer Metropool Amsterdam ziet een flinke toename van het aantal moties in Amsterdam in de laatste jaren. Daar steeg het aantal ingediende moties van 413 in 2014 tot 1015 in 2019. (<https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/raadsinstrumenten/>)

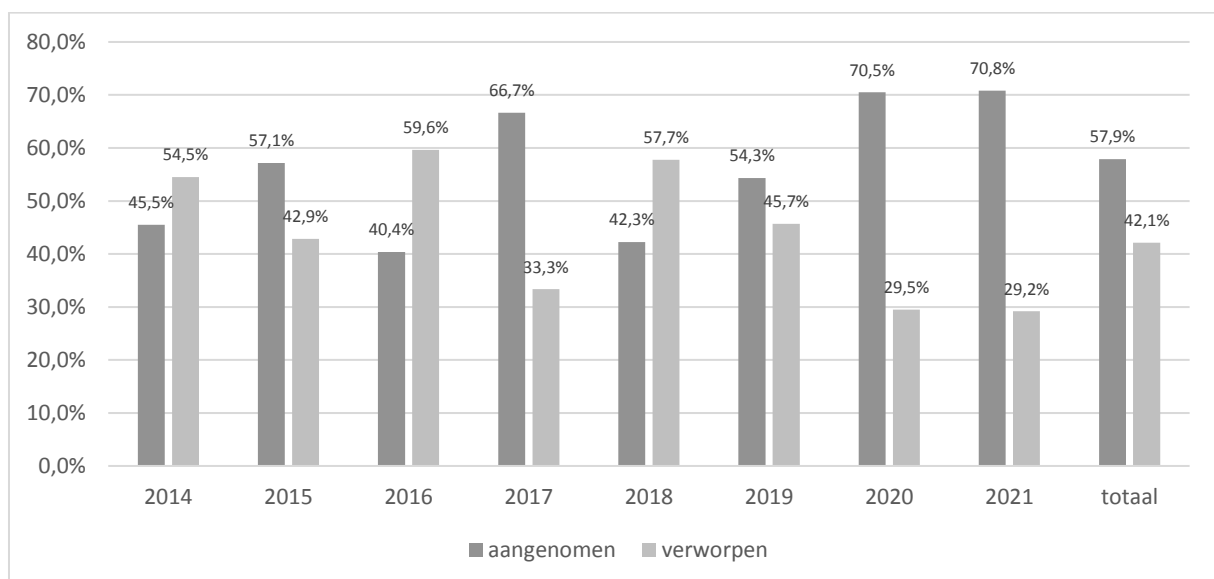
Grafiek 2: Behandeling van de ingediende moties (aantallen; N = 720)



In de volgende grafiek vergelijken wij de aangenomen en verworpen moties per jaar (de andere 112 ingediende moties worden dus in deze grafiek buiten beschouwing gelaten).

In totaal zijn er in de twee raadsperiodes 608 moties aangenomen (352 = 58%) dan wel verworpen (256 = 42%). Deze verdeling tussen aannemen versus verwerpen verschilt aanzienlijk per jaar – het patroon is grillig. Zo worden in 2014, 2016 en 2018 flink meer moties verworpen dan aangenomen. In de andere jaren worden er juist meer moties aangenomen dan verworpen.

Grafiek 3: Verdeling van aangenomen en verworpen moties per jaar (in percentages; N = 608)



Wie is de indiener van motie?

In de eerste periode zijn tien partijen in de raad vertegenwoordigd; in de tweede periode zijn dat er twaalf (en iets later door een afsplitsing bij de PVV worden dat er dertien). In beide perioden wordt het college gevormd door vijf coalitiepartijen (in andere samenstelling).

Tabel 1: Zetelverdeling gemeenteraad Enschede (totaal 39 zetels)

	D66	PvdA	BBE	SP	CDA	VVD	GL	CU	OPA	EA	DENK	PVV	DPE
2014-2017	7	5	5	5	5	4	3	3	1	1	-	-	-
2018-2021	5	4	7	3	4	4	4	2	-	1	1	3	1

Tabel 2: Samenstelling coalities gemeente Enschede

2014-2017	D66	CDA	BBE	VVD	CU	(24)
2018-2021	BBE	D66	VVD	PvdA	CU	(22)

In de onderstaande tabel is weergegeven welke politieke partij een motie heeft ingediend en hoeveel van de door deze partijen ingediende moties zijn aangenomen.³ Er is geen enkele politiek partij die in de acht jaren geen motie heeft ingediend. De meeste moties zijn ingediend door de SP (89), D66 (87) en PvdA (82). De coalitiepartijen VVD en CU zijn relatief bescheiden met het indienen van moties. Van de oppositiepartijen hebben GroenLinks (GL) en Enschede Anders (EA) relatief veel moties ingediend.

³ Een motie wordt toegeschreven aan de politieke partij die als indiener is genoemd in de archiefstukken. Regelmatig gaat het om een motie die door meerdere partijen is ondertekend, maar in de grafieken is telkens maar één partij genoemd, namelijk de formele indiener.

Tabel 3: Ingediende moties en aangenomen moties per politieke partij in de periode 2014-2021 (in aantallen en percentages)

Partij	Aantal ingediende moties	Percentage ingediende moties t.o.v. totaal	Aantal aangenomen moties	Percentage aangenomen moties t.o.v. ingediend door partij
D66	87	12.2	72	83
CDA	70	9.8	44	63
SP	89	12.4	24	27
GL	74	10.3	33	45
PVDA	82	11.5	55	67
BBE	63	8.8	56	89
CU	12	1.7	9	75
OPA	12	1.7	0	0
VVD	29	4.1	24	83
EA	61	8.5	8	13
DENK	24	3.4	3	13
DPE	29	4.1	10	34
GV	41	5.7	4	10
PVV	43	6.0	10	23
	N=716	100%	N=352	

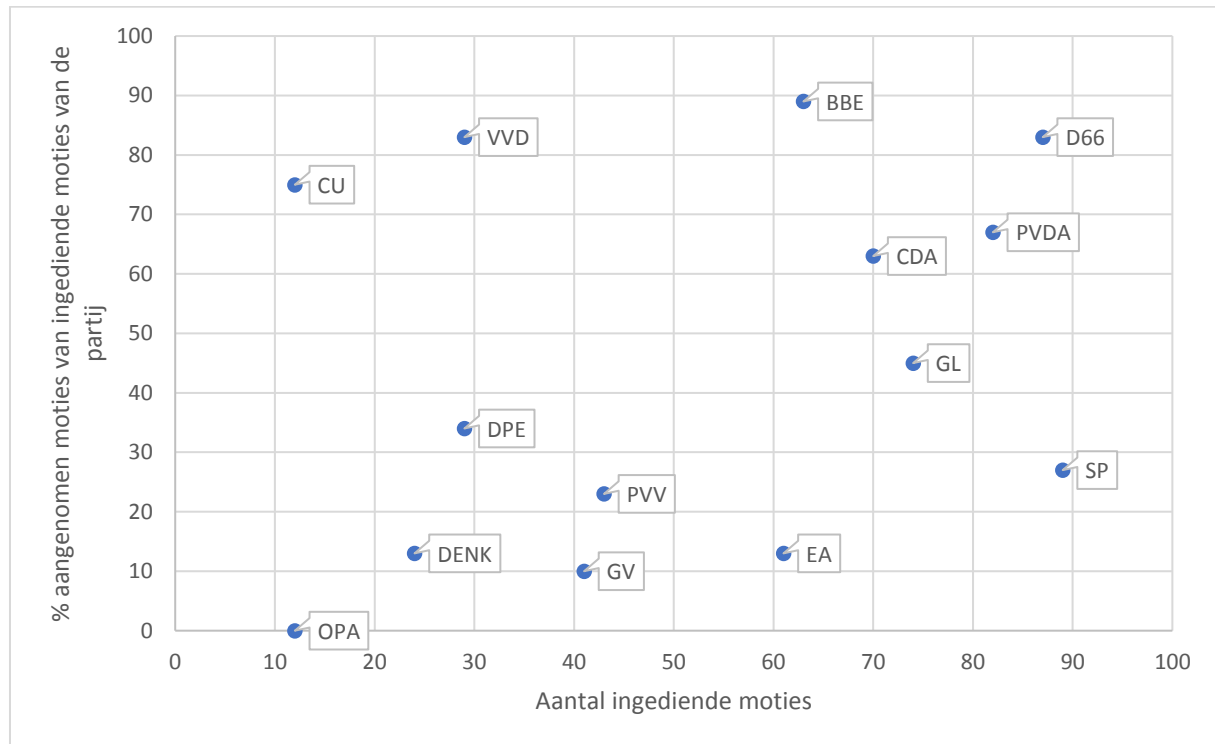
In de tabel is ook aangegeven hoeveel moties zijn aangenomen en hoe dit zich verhoudt tot het aantal moties dat door een partij is ingediend. Uit dit rechterdeel van de tabel blijkt dat BBE, D66 en VVD het succesvolst zijn geweest met hun moties – meer dan 80% van de door hen ingediende moties zijn aangenomen. Deze partijen zijn in dit opzicht dus zeer efficiënt: zij hebben een hoog percentage moties dat wordt aangenomen. Aan de andere kant zien we dat de ingediende moties van de SP, Enschede Anders, DENK, Groep Versteeg en PVV veel minder vaak worden aangenomen (met percentages aangenomen moties tussen de 10% en 27%).

In de volgende grafiek is de inspanning van een partij afgezet tegen het resultaat. Hoe verder naar rechts in de grafiek hoe hoger het aantal ingediende moties en hoe hoger in de grafiek des te vaker een ingediende motie is aangenomen. We zien dat D66 veel moties indient (87) en dat veel deze moties worden aangenomen (83%). Ook moties ingediend door BBE en VVD worden vaak aangenomen, maar deze twee partijen dienen veel minder vaak een motie in dan D66 (vooral de VVD). GroenLinks, SP en Enschede Anders dienen als gezegd relatief veel moties in, maar vooral SP en EA krijgen die relatief veel minder vaak aangenomen. Bij coalitiepartij CU zien we dat deze partij relatief weinig moties indient.

Dit brengt ons bij een ander punt, namelijk de grootte van een partij (in termen van aantal zetels). Het klinkt dat aannemelijk dat een grotere partij meer capaciteit heeft om moties in te dienen. Wij zien inderdaad dat grote partijen (meer dan drie zetels) meer moties indienen dan kleinere partijen, zonder dat geldt 'hoe groter, hoe meer' (zie bijvoorbeeld BBE). Uitzonderingen op de regel zijn de VVD (vier zetels en 29 moties in twee raadsperiodes), EA

(één zetel en 61 moties in twee raadsperiodes) en de PVV / GV (3 zetels samen 84 moties in één raadsperiode).

Grafiek 4: Aantal ingediende moties afgezet tegen het aantal aangenomen moties in de periode 2014-2021



Uit het bovenstaande is al af te leiden dat moties ingediend door coalitiepartijen vaker aangenomen worden dan moties van de oppositie. Het merendeel van de moties is echter ingediend door een oppositiepartij. Zij dienden in de onderzochte tijdspanne 469 van de 719 moties in (65%). Van deze moties zijn er in totaal 144 aangenomen (31%). De coalitiepartijen hebben nagenoeg de helft minder moties ingediend (248), waarvan 208 zijn aangenomen (85%).

Maar hoewel de slaagkans voor oppositiepartijen kleiner is dan voor coalitiepartijen leveren de oppositiepartijen wel degelijk een behoorlijk deel van de aangenomen moties: van de 352 aangenomen moties zijn er 144 afkomstig van de oppositie (41%) – zij zijn op zich dan wel minder succesvol, maar omdat zij veel vaker een motie indienen, sorteren zij toch een behoorlijk effect. Kijk hiervoor bijvoorbeeld naar VVD en SP: de VVD dient weinig moties in maar is daarin vervolgens wel vaak succesvol. De SP daarentegen dient van alle partijen de meeste moties in, maar weet deze niet vaak aangenomen te krijgen (zie grafiek 3). Per saldo is het aantal aangenomen moties voor VVD en SP echter gelijk, namelijk 24. In dit verband kan ook worden gewezen op de positie van GroenLinks: deze oppositiepartij heeft evenveel aangenomen moties dan coalitiepartners VVD en CU samen (33).

De verworpen moties daarentegen zijn bijna allemaal ingediend door oppositiepartijen (van de 255 verworpen moties komen er 247 van een oppositiepartij).

Stemgedrag bij moties

Wij hebben voor 607 ingediende moties het stemgedrag achterhaald.⁴ Dit is weergegeven in de onderstaande tabel. Weergave van voor- en tegenstemmers zijn (uiteraard) grotendeels elkaars spiegelbeeld, maar niet volledig. Dit heeft te maken met het feit dat het aantal uitgebrachte stemmen niet altijd hetzelfde is (soms zijn niet alle raadsleden aanwezig en stemmen derhalve niet – dus 32 ‘voor’ is bijvoorbeeld niet per definitie 7 ‘tegen’).

41% van de ingediende moties kon rekenen om een zeer ruime meerderheid (247 moties met minder dan acht tegenstemmers – dan wel meer dan 32 stemmen voor (219)). 124 moties (20%) zijn unaniem aangenomen (geen tegenstemmers).

13% van de ingediende moties (81) werd door een zeer grote meerderheid weggestemd (minder dan acht voorstemmers – dan wel meer dan 32 stemmen tegen (71)).

En bij 16% van de ingediende moties was het verschil tussen voor- en tegenstemmers klein. Bij 19 moties (3%) van de ingediende moties was het verschil erg klein, namelijk minder dan vier stemmen verschil.

Tabel 4: Aantal moties met voor- en tegenstemmers voor de periode 2014-2021 (aantallen; percentages tussen haakjes)

Aantal stemmen						
	< 8	8-14	15-24	25-31	> 32	N
VOORSTEMMERS						
Aantal moties	81	131	97	79	219	607
	(13.3)	(21.6)	(16.0)	(13.0)	(36.1)	(100.0)
TEGENSTEMMERS						
Aantal moties	247	70	113	106	71	607
	(40.7)	(11.5)	(18.6)	(17.5)	(11.7)	(100.0)

De hamvraag: Effectiviteit van moties

Een motie is effectief als een aangenomen motie leidt tot handelen van het college zoals door de indiener van de motie is beoogd. Dit betekent dus dat als een motie is ingediend, aangenomen en afgehandeld conform de intentie van de indiener, de motie als effectief wordt beschouwd. Een motie kan daarnaast ook als effectief worden bestempeld als het

⁴ Zoals eerder aangegeven zijn niet alle ingediende moties in stemming gebracht (ingetrokken al dan niet onder toezegging). Het gaat in tabel 4 enkel om de moties die in stemming zijn gebracht.

college toezegt de motie te zullen behandelen nog voordat deze is ingediend ('ingetrokken onder toezegging').

De effectiviteit van het raadsinstrument 'moties' is echter niet eenvoudig vast te stellen. Om een finaal antwoord te geven over de effectiviteit van moties zouden alle moties in detail moeten worden nagelopen. Immers een toezegging om een motie uit te voeren is geen garantie voor een daadwerkelijke succesvolle uitvoering en het is niet uitgesloten dat een motie in de praktijk net anders wordt uitgevoerd dan de indiener voor ogen had.

Gezien het aantal moties (720) en het gegeven dat de uitvoering van sommige moties jaren in beslag kan nemen, zijn in dit bescheiden 'motie-onderzoek' de moties niet in detail nagelopen. Dat zou gezien het doel van deze verkenning te veel tijd en middelen kosten. Om toch een indicatie te geven van de effectiviteit van het raadsinstrument 'moties' hanteren wij een vooronderstelling: wij gaan er van uit dat een aangenomen motie en een ingetrokken motie onder toezegging doorgaans (grotendeels) worden uitgevoerd en effect sorteren die overeenkomst met de intentie van de indiener(s). Deze vooronderstelling lijkt hout te snijden aangezien 311 van de 352 aangenomen moties daadwerkelijk is afgedaan (88%). Daarnaast zijn op dit moment 23 van de 352 aangenomen moties in uitvoering (7%; betreft met name de meest recent aangenomen moties). En slechts 1% van de moties is niet afgedaan.⁵ Wij trekken hieruit de conclusie dat praktisch alle aangenomen moties ook worden afgehandeld.

Van de 47 ingetrokken moties onder toezegging is geen duidelijk beeld van hun status te geven. In meer dan de helft van de gevallen is deze status onbekend. Van 15 van de ingetrokken moties onder toezegging is gearchiveerd dat zij zijn afgedaan (ruim 30%).

Kijkend naar het geheel dan constateren wij dat in ieder geval aan 325 van de 720 ingediende moties daadwerkelijk is opgepakt en afgedaan – dit is 45%. Dit beschouwen wij als de minimale score. In de praktijk zal deze 'effectiviteitsscore' van 45% hoger liggen, omdat (i) van een aantal moties met de status 'in uitvoering' mag worden verwacht dat zij t.z.t. worden afgedaan, en (ii) van 10% van alle ingediende moties de status niet kon worden vastgesteld hoewel hiervan waarschijnlijk ook een deel zal zijn afgedaan.

Op basis van het bovenstaande gaan wij er van uit dat in ieder geval in de twee raadsperioden (2014-2021) **de helft van de ingediende moties effect heeft gehad.**

Tot slot van deze paragraaf wijzen wij op de mogelijkheid dat ook verworpen moties kunnen doorwerken, zij het niet in directe zin. Verworpen moties kunnen aanzetten tot idee-vorming bij toekomstig beleid (conceptuele doorwerking) of de beleidsagenda beïnvloeden. Deze indirecte doorwerking van moties is echter zonder uitvoerig onderzoek niet vast te stellen.

⁵ En daarnaast kon van 4% van de aangenomen moties de status niet worden vastgesteld.

Referenties

Boom, W. (2022). *Recordaantal moties in één jaar ingediend in Tweede Kamer*. NOS. Geraadpleegd op 7 april 2023 van <https://nos.nl/artikel/2457351-recordaantal-moties-in-een-jaar-ingediend-in-tweede-kamer>

Werkgroep Van der Staij (2021). *Versterking functies Tweede Kamer: Meer dan de som der delen*. [Werkgroep Versterking functies Tweede Kamer]. Kamerstukken II 2021/22, 35992, nr. 1, blg – 1011476. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1011476>

<https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/raadsinstrumenten/>

<https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Details/e7faa09b-c9dc-4823-9b5a-270b1aa81e52>