



Lokale partijen in de praktijk

Een overzicht van kennis over het
functioneren van lokale partijen
in Nederland

JULIEN VAN OSTAAIJEN (RED)



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING: WAT WE WETEN OVER LOKALE PARTIJEN	4		
Julien van Ostaaijen, Gerrit Voerman, Marcel Boogers, Simon Otjes, Ingrid van Biezen en Geerten Waling			
1.1 Inleiding: “De onstuitbare opmars van de lokale’s”	4		
1.2 Hoe deze bundel bijdraagt aan de kennis van lokale partijen	4		
1.3 Lokale partijen: definities, aantallen en electorale resultaten	6		
1.4 Lessen voor de praktijk	9		
2. EEN EEUW LOKALE PARTIJEN IN NEDERLAND	11		
Ingrid van Biezen en Geerten Waling	11		
2.1 Inleiding en methodiek	11		
2.2 Het Huis van Thorbecke en de gemeentepolitiek (1848-1917)	11		
2.3 Lokale partijen in de jaren dertig	13		
2.4 Naoorlogse ontwikkeling van lokale partijen	16		
2.5 Regionale spreiding van lokale partijen	16		
2.6 (De-)Nationalisering en verstatelijking	21		
2.7 Lokale partijen in de grote steden	22		
2.8 Lokaal bestuur	25		
2.9 Conclusie: een eeuw lokale partijen	25		
3. DE ORGANISATIE VAN DE LOKALE PARTIJEN	27		
Gerrit Voerman en Marcel Boogers	27		
3.1 Inleiding	27		
3.2 Methoden	27		
3.3 Partijorganisatie	28		
		3.3.1 <i>Formele partijorganisatie</i>	28
		3.3.2 <i>Ledenorganisatie</i>	28
		3.3.3 <i>Partijfinanciering</i>	34
		3.4 <i>Conclusie</i>	35
4. WAAR STAAN LOKALE PARTIJEN? DE IDEOLOGISCHE POSITIONERING VAN LOKALE PARTIJEN	36		
Simon Otjes			
4.1 Inleiding	36		
4.2 Wat we al weten	36		
4.2.1 <i>Het protestkarakter van lokale partijen</i>	37		
4.2.2 <i>Lokalisme als unieke eigenschap van lokale partijen</i>	37		
4.2.3 <i>Lokale partijen op het landelijke speelveld</i>	37		
4.3 Methoden	38		
4.4 Resultaten	40		
4.5 Conclusie	44		
5. HOE ZETTEN LOKALE PARTIJEN RAADSINSTRUMENTEN IN?	45		
Joost Kempers en Simon Otjes			
5.1 Inleiding	45		
5.2 Lokale partijen en gebruik van parlementaire middelen	45		
5.2.1 <i>Organisatorische onafhankelijkheid</i>	45		
5.2.2 <i>Ideologische diversiteit</i>	46		
5.3 Casuselectie	47		
5.4 Methoden	48		
5.5 Resultaten	49		
5.6 Conclusie	51		

6. WETHOUDERS VAN LOKALE PARTIJEN IN DE REGIO, DE PROVINCIE, DEN HAAG EN BRUSSEL	55
Marcel Boogers en Franziska Eckardt	
6.1 Inleiding	55
6.2 Methoden	55
6.3 Resultaten	56
6.4 Conclusie en lessen	59
7. BEKEND OP STRAAT EN IN DE RAAD. VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE SUCCESFACTOREN VAN NIEUWE LOKALE POLITIEKE PARTIJEN	60
Julien van Ostaaijen, Milou Peeters en Sander Jennissen	
7.1 Inleiding	60
7.2 Methoden	60
7.3 Resultaten	62
7.3.1 <i>Bevindingen over de 46 succesvolste nieuwkomers</i>	62
7.3.2 <i>Verdieping op basis van de interviews</i>	64
7.3.3 <i>Vergelijking met de niet-succesvolle partijen</i>	67
7.4 Conclusies	67
7.4.1 <i>Vijf perspectieven op de succesvolste nieuwe lokale partijen</i>	67
7.4.2 <i>Drie ontwikkelingen waar alle nieuwe partijen over na zouden moeten denken</i>	68
7.4.3 <i>Lessen voor de lokale politiek en bestaande partijen</i>	69
7.4.4 <i>Tussen raad en straat</i>	70

LITERATUURLIJST	71
AUTEURSINFORMATIE	76
EINDNOTEN	77



1. INLEIDING: WAT WE WETEN OVER LOKALE PARTIJEN¹

JULIEN VAN OSTAAIJEN, GERRIT VOERMAN, MARCEL BOOGERS, SIMON OTJES, INGRID VAN BIEZEN EN GEERTEN WALING

1.1 INLEIDING: “DE ONSTUITBARE OPMARS VAN DE LOKALO’S”

In maart 2018 stemde bijna dertig procent van de Nederlandse kiezers op een lokale partij. Net zoals bij eerdere verkiezingsjaren – toen lokale partijen op veel plekken grote successen boekten – publiceerden kranten daarop artikelen als ‘De onstuitbare opmars van de lokalo’s’ (de Volkskrant, 24 maart), ‘De ultieme erkenning van de lokalen’ (Trouw, 24 maart) en ‘De lokalo’s zijn niet meer weg te denken’ (NRC Handelsblad, 22 maart). Net zoals bij eerdere gemeenteraadsverkiezingen, waren er ook bedenkingen, zoals over de ‘bedenklijke figuren’ die nu mogelijk aan de macht zouden kunnen komen (NRC Next, 23 maart). Zo werd snel na de verkiezingsuitslag wederom duidelijk dat het fenomeen ‘lokale partij’ nog steeds tot discussie leidt. De een ziet lokale partijen als ultieme vorm van politieke burgerparticipatie, in staat ‘nieuwe’ mensen bij de politiek te betrekken of op zijn minst daarvoor te interesseren. De ander verguist hen als partijen zonder ideeën die vooral stemmen weten te halen door zich tegen andere partijen af te zetten. Het feit dat er in gemeenteraden ruim 800 niet aan landelijke (of regionale) partijen verbonden lokale partijen actief zijn, draagt ongetwijfeld aan de diversiteit aan meningen bij. Dat aantal maakt het enigszins begrijpelijk ze met een koepelterm als ‘lokale partijen’ aan te duiden, maar om diezelfde reden is dat ook misleidend. Het is namelijk de vraag in hoeverre al deze partijen op elkaar lijken en vervolgens of partijen die niet tot deze groep behoren, de ‘niet-lokale partijen’, daar wezenlijk van verschillen. Er is de afgelopen decennia behoorlijk wat onderzoek gedaan naar lokale partijen. Tegelijkertijd weten we heel veel nog niet. Vandaar dat we met deze bundel de kennis willen aanvullen en actualiseren. Deze bundel bevat het resultaat van onderzoeken naar lokale partijen, uitgevoerd door de

universiteiten in Tilburg, Twente, Groningen en Leiden. De onderzoeken zijn mogelijk gemaakt door een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. We danken in het bijzonder Hella van de Velde voor haar begeleiding bij deze onderzoeken.

In dit eerste hoofdstuk presenteren we de onderwerpen die in deze bundel behandeld worden en kort samengevat de kennis die dat oplevert. Vervolgens gaan we in op enkele basisgegevens over lokale partijen. Hoewel het eenvoudig lijkt een definitie van lokale partijen te geven en vervolgens te bepalen hoeveel lokale partijen er zijn en hoeveel stemmen zij hebben gehaald, zal blijken dat dit toch moeilijker is dan gedacht. We sluiten dit hoofdstuk af met een bundeling van enkele uit de verschillende bijdragen afkomstige aanbevelingen.

1.2 HOE DEZE BUNDEL BIJDRAAGT AAN DE KENNIS VAN LOKALE PARTIJEN

In een eerder onderzoek is de opbrengst van onderzoek naar lokale partijen van de afgelopen twee decennia geïnventariseerd (Van Ostaaijen, 2019). Daaruit bleek dat er behoorlijk wat kennis over lokale partijen voorhanden is, met name kwantitatieve gegevens met betrekking tot de organisatie, inkomsten, leden, bestuursdeelname, selectie en (sociaal-demografische) kenmerken van raadsleden en wethouders. Die gegevens zijn echter wel vaak gefragmenteerd en soms verouderd. Waar we in het geheel minder over weten, is onder andere de geschiedenis van lokale partijen, zowel van lokale partijen gezamenlijk als ontwikkeling op microniveau, bijvoorbeeld van specifieke partijen of zaken als levensduur, naamsveranderingen en afsplitsingen en/of andere (inhoudelijke) koerswijzigingen. Daarnaast weten we weinig over hoe lokale partijen contact onderhouden met andere

bestuursniveaus, over gedrag en stijl van raadsleden en wethouders en van fractiediscipline.

In deze bundel proberen we dergelijke kennislacunes zoveel mogelijk op te vangen.

We beginnen in het eerstvolgende hoofdstuk van Ingrid van Biezen en Geerten Waling met de **geschiedenis van lokale partijen**. We leren dat vanaf de Eerste Wereldoorlog een gestaag toenemend aantal specifiek lokaal georiënteerde partijen ontstaan: lokale kiesverenigingen met sceptis jegens landelijke partijstromingen. Na de Tweede Wereldoorlog zijn de lokale partijen aanvankelijk sterk vertegenwoordigd, maar eind jaren vijftig neemt dit aandeel af, waarna een korte opleving volgt in de jaren zestig, mogelijk gerelateerd aan de tumultueuze ontwikkelingen in het landelijke partijlandschap en het ontstaan van diverse nieuwe partijen. De professionalisering van de landelijke partijen die zorgde voor een zekere mate van 'verstatelijking' waardoor deze partijen steeds minder zichtbaar waren in de samenleving, biedt vervolgens wellicht een verklaring voor de stijging van de populariteit van lokale partijen in de laatste decennia.

In hoofdstuk drie actualiseren Gerrit Voerman en Marcel Boogers hun onderzoek naar **lokale partijorganisaties** uit 2007. Daarbij betrekken ze bovendien hun recentere onderzoeken naar hoe (lokale) partijen raadskandidaten rekruteren. Zo leren we onder meer dat lokale partijen gemiddeld 44 leden hebben en Facebook, Twitter, Instagram en Whatsapp-groepen inmiddels stevig hun intrede hebben gedaan voor de communicatie met de achterban. Contributie en afdrachten van raadsleden en wethouders vormen (nog steeds) belangrijke inkomstenbronnen. Daarnaast willen de auteurs het beeld bijstellen dat lokale partijen gebrekkige partijorganisaties kennen en weinig stabiel zijn. Zestig procent van de ondervraagde partijen is al langer dan tien jaar in de gemeente actief en een meerderheid van de partijen kent een vitale partijorganisatie als wordt gekeken naar de ontwikkeling van het ledental, de mate waarin ze slagen bestuursleden te werven en het oordeel van bestuurders over hun eigen partijorganisatie.

In hoofdstuk vier gaat Simon Otjes in op **de inhoud van de partijprogramma's** van lokale partijen. Afgaand op de woorden die ze in hun programma's gebruiken, concludeert hij dat lokale partijen onderling verschillen, maar ook dat de gemiddelde lokale partij een lokalistische rechtse protestpartij is. Lokale partijen gebruiken meer anti-elitaire retoriek dan de programma's van de meeste landelijke partijen, uitgezonderd de SP en

50PLUS die op gelijk niveau staan en de PVV die de lokale partijen daarin overtreft. Meer dan landelijke partijen richten lokale partijen zich op specifieke problemen in hun gemeente; in de partijprogramma's van lokale partijen staan meer woorden die verwijzen naar straten of plaatsen in die gemeente.

In hoofdstuk vijf gaan Joost Kempers en Simon Otjes in op het **gedrag van fracties van lokale partijen**. Lokale partijen zijn minder actief dan fracties van landelijke partijen: respectievelijk een kwart moties minder en dertig procent amendementen minder dan de andere partijen. Nadere analyse wijst echter uit dat dit komt doordat lokale partijen gemiddeld jonger zijn. Het is de leeftijd en niet het onderscheid lokale partijen – andere partijen dat de kern blijkt te zijn van de verschillen in het aantal ingediende moties en amendementen. Fracties die langer bestaan, zijn actiever in gemeenteraden: voor ieder jaar dat een fractie bestaat, dient een fractie een procent meer moties/amendementen in.

In hoofdstuk zes gaan Marcel Boogers en Franziska Eckardt in op hoe wethouders van lokale politieke partijen **vertegenwoordigd zijn op regionale, provinciale, landelijke en Europese bestuursniveaus**. Daaruit blijkt dat wethouders van lokale partijen op al deze niveaus ondervertegenwoordigd zijn. Verder hebben ze – anders dan vertegenwoordigers van landelijke partijen – geen partijgenoten op het provinciehuis, in Den Haag of Brussel. Ze zien daarvan de nadelen, maar er zijn ook voordelen. Doordat wethouders van lokale partijen niet 'partijdig' zijn krijgen ze vaker en gemakkelijker een strategische positie in de regio. En omdat ze zich niets hoeven aan te trekken van partijpolitieke loyaliteiten hebben ze meer mogelijkheden om zich kritisch op te stellen tegenover bestuurders van de regio, de provincie of het Rijk en kunnen ze het lokale belang krachtiger aan de orde stellen.

In hoofdstuk zeven gaan Julien van Ostaaijen, Milou Peeters en Sander Jennissen in op **succesfactoren van (nieuwe) lokale partijen**. In 2014 zijn 46 nieuwkomers met minstens tien procent van de stemmen in de gemeenteraad gekomen. Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk is dat zij onvrede over de lokale politiek op een aansprekende manier verwoorden en kiezers perspectief bieden ('hoe moet het dan wel'). Ze doen dat met mensen op de lijst die in de kernen bekend zijn en zich actief inzetten. Bij de partijen die hun resultaat uit 2014 in 2018 overtreffen, zijn de volgende factoren in wisselende samenstelling aanwezig: eenheid

in de partij of althans geen voor de samenleving zichtbaar 'gedoe', zichtbaar en aantrekkelijk voor inwoners, duidelijk iets bereikt hebben en dat ook in de samenleving kunnen overbrengen. Opvallend is verder dat de oprichters van deze partijen vrijwel allemaal actief waren in een landelijke partij en dat ze vooral in gemeenten doorbreken met maximaal 40.000 inwoners.

1.3 LOKALE PARTIJEN: DEFINITIES, AANTALLEN EN ELECTORALE RESULTATEN

In deze bundel proberen alle auteurs het fenomeen lokale partijen met dezelfde uitgangspunten te benaderen. Dat klinkt eenvoudiger dan het lijkt. Zo blijkt dat enkele ogenschijnlijk simpele vragen – Hoeveel lokale partijen zijn er? En hoeveel stemmen halen lokale partijen door de jaren heen? – uiteindelijk lastig te beantwoorden zijn. Dat heeft voor een groot deel te maken met verschillende definities die er van lokale partijen in omloop zijn en waren. Het is daarom goed aan het begin van deze bundel bij enkele van deze basisgegevens stil te staan.

WAT IS EEN LOKALE PARTIJ?

Er zijn meerdere definities van lokale partijen in omloop. Bestuurskundige Schaap spreekt van *"partijen die slechts in één gemeente aan de verkiezingen deelnemen"* (Schaap 2015, p. 40). Volgens de Vereniging voor Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) is een lokale politieke groepering een *"partij of groepering, die slechts in één gemeente aan de gemeenteraadsverkiezingen meedoet en geen enkele binding heeft met een landelijke partij"* (website VPPG, 18 februari 2019). Onderzoekers van Necker van Naem definiëren een lokale partij als een partij die *"onder een conform de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst heeft deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezingen van één der Provinciale Staten, gemeenteraden of algemene besturen van een waterschap en daarin met een zetel is vertegenwoordigd"* (Necker van Naem, 2013, p. 8). De Kiesraad houdt het op *"een groep mensen die probeert zetels te winnen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen en zich daarbij niet (organisatorisch of door middel van naamgeving) heeft verbonden met een groep (of meerdere groepen) die dat (ook) in andere*

gemeenten of bij de provinciale of landelijke verkiezingen probeert (proberen) te doen" (Kiesraad, 2018).

Onder 'niet-lokale partijen' (soms wordt enkel van 'landelijke partijen' gesproken) worden doorgaans de lokale afdelingen van de landelijke, in de Tweede Kamer vertegenwoordigde, partijen bedoeld. Denk bijvoorbeeld aan de VVD in Roosendaal of het CDA in Enschede. Deze tweedeling is echter vrij grof. Er zijn immers ook partijen die niet landelijk georganiseerd zijn of verbonden zijn aan een in het parlement vertegenwoordigde partij, maar wel in meer dan één gemeente meedoen. Het bekendste voorbeeld hiervan is waarschijnlijk de *Fryske Nasjonale Partij* (Friese Nationale Partij, FNP). Opvallend is dat in veel van de onderzoeken naar lokale partijen een duidelijke definitie van 'lokale partij' ontbreekt. Het is daardoor onduidelijk welke partijen zijn onderzocht. In deze bundel hebben we een voorkeur voor een enge definitie van een lokale partij. Dat wil zeggen partijen die in één gemeente meedoen aan gemeenteraadsverkiezingen of voornemens zijn dat te doen. Ook blanco kandidatenlijsten op lokaal niveau vallen hieronder. We scharen bovenlokale partijen en/of combinatiepartijen/-lijsten daarom niet onder de noemer 'lokale partij', maar beschouwen deze als een aparte categorie. In tabel 1 werken we deze termen uit.

Tabel 1. Onderscheid politieke partijen op lokaal niveau

Naam	Definitie
Lokale partij (lokale lijst / lokale politieke groepering)	Een of meerdere personen die mee (willen) doen aan de gemeenteraadsverkiezing(en) van één gemeente zonder een organisatorische verbinding met een politieke partij die dat ook in een of meerdere andere gemeenten doet of meedoet aan de verkiezing van Provinciale Staten, waterschap, Tweede Kamer of Europees Parlement.
Lokale afdeling (van een landelijke partij)	Een of meerdere personen die mee (willen) doen aan de gemeenteraadsverkiezing(en) van één gemeente, met een organisatorische verbinding met een partij die meedoet aan de verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer of daarin met minstens één zetel is vertegenwoordigd.
Bovenlokale partij/lijst	Een of meerdere personen die mee (willen) doen aan de gemeenteraadsverkiezing(en) van één gemeente, met een organisatorische verbinding met een partij die dat ook in een of meerdere andere gemeente(n), provincie(s) of waterschap(pen) of voor het Europees Parlement (maar dus niet voor de Eerste of Tweede Kamer) doet. ²
Combinatiepartij/combinatielijst	Een combinatie van lokale partijen en/of lokale afdelingen en/of bovenlokale partijen die met een gezamenlijke kandidatenlijst mee (willen) doen aan de gemeenteraadsverkiezing(en) van één gemeente.

Gebaseerd op Necker van Naem, 2013; Kiesraad, 2018.

In de praktijk blijkt het echter vaak lastig om de verschillende typen partijen en goed van elkaar te scheiden. Zo laat Heyerick (2016) in haar proefschrift zien dat er verschillende gradaties zijn waarop een partij op lokaal niveau verbonden kan zijn met een partij die (ook) op een ander niveau actief is. Het selecteren van lokale partijen wordt dan ook op meerdere manieren gedaan. Een manier is op basis van naamgeving. Een lokale partij is dan een partij met een naam die in één gemeente voor de gemeenteraadsverkiezing is ingeschreven en die niet voorkomt in andere gemeenten of voor verkiezingen op andere niveaus. Een partij met een naam die niet voor landelijke verkiezingen is ingeschreven, maar wel in een andere gemeente, waterschap, provincie of Europa, is dan een bovenlokale partij. Deze methode kent echter beperkingen. Zo zijn er lokale afdelingen die onder een andere naam aan de gemeenteraadsverkiezing meedoen. Voor de PvdA gold dat in 2018 voor veertig gemeenten (Kiesraad, 2018). En combinatielijsten staan vaak niet onder hun combinatienaam in het register van aanduidingen. Daarnaast kan het zijn dat partijen al wel bestaan, maar nog niet zijn ingeschreven. Een andere manier om lokale partijen te selecteren is daarom op basis van hun feitelijke relaties met andere partijen. Deze methode ondervangt een aantal van de belemmeringen bij selectie via naamgeving. De methode is echter wel intensiever en kent weer eigen beperkingen. Enerzijds zijn formele verbindingen soms moeilijk zichtbaar, laat staan gedocumenteerd. Anderzijds kunnen leden van lokale partijen actief zijn in landelijke partijen, wat soms lastig van organisatorische verbinding te onderscheiden kan zijn. Onderzoekers dienen zich hiervan bewust te zijn, maar ook in hun onderzoek duidelijk(er) te maken welke definitie en methodiek zij gebruiken als ze conclusies trekken over lokale partijen.

HOEVEEL LOKALE PARTIJEN ZIJN ER?

Onder meer door de verschillende definities is het lastig het aantal lokale partijen precies vast te stellen. Bovendien worden lokale politieke partijen opgericht en opgeheven en kunnen ze tussendoor te maken krijgen met afsplitsingen en naamsveranderingen.³ Het precieze aantal is daarom zowel afhankelijk van de gehanteerde definitie als het meetmoment. De Kiesraad telt 833 lokale partijen die in maart 2018 deelnemen aan de gemeente-

raadsverkiezing. De Universiteit Twente telt er 965. Onderzoeksbureau I&O Research telt later dat jaar 814 lokale partijen in gemeenteraden. Necker van Naem (2013) verricht rondom de verkiezingen van 2010 een uitgebreide telling en komt tot 709 lokale partijen/lijsten; van 100 daarvan zijn voor het eerst kandidaten in de gemeenteraad gekozen. Dat aantal verschilt weer van het aantal lokale partijen dat Euser na de verkiezingen telt. Ook aan dit verschil ligt vermoedelijk een definitiekwestie ten grondslag.⁴

HOE DOEN LOKALE PARTIJEN HET BIJ DE VERKIEZINGEN?

Ook bij het achterhalen van de electorale resultaten van lokale partijen wordt een aantal eerder besproken problemen met betrekking tot de definitie zichtbaar. Tot en met 1998 komen de data en definities van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In 2010 is de Kiesraad begonnen met het verzamelen en publiceren van de verkiezingsstatistieken. De definities van lokale partijen in 2002 en 2006 zijn niet bekend, zo liet de Kiesraad ons weten. Dat maakt de resultaten van de verschillende verkiezingen niet (noodzakelijk) goed vergelijkbaar en voor 2002 en 2006 ook niet goed herleidbaar. In tabel 3 proberen we desalniettemin tot een zo goed mogelijke benadering te komen en maken we tegelijkertijd duidelijk wat de definitieverschillen zijn.⁵

Tabel 3. Electorale resultaten lokale partijen

	1974	1978	1982	1986	1990	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Lokale partij(en)										22,10	23,66	27,77	28,65
Lokale onafhankelijke groepering(en)						12,9	16,5	18,3	25,02				
onafhankelijke (plaatselijke) groepering(en)			12,2	11,7	12,9								
Onafhankelijken	8,4	5,6											
Rooms-katholieke lijst(en)	12,1	8,3	0,5	0,2									
Protestant-christelijke lijst(en)	0,4	0,3	0,2	0,2									
Totaal	20,9	14,2	12,9	12,1	12,9	12,9	16,5	18,3	25,02	22,10 ⁶	23,66	27,77	28,65
Overig	3,8	0,5	2,1	6,5	5,0	4,6	4,9	6,1	4,34				

Bronnen: Kiesraad: www.verkiezingsuitslagen.nl, op verschillende momenten in 2019 geraadpleegd en CBS documentatie.

Tabel 2. Aantallen lokale partijen

Jaar	Deelnemen aan verkiezingen	In de raad na verkiezingen	Nieuw in de raad na verkiezingen	Grootste partij in gemeente
2006	Niet bekend	627 (Euser)	304 (Euser)	90 (DNPP)
2010	870 (NOS)	817 (Euser) 709 (N&N)	195 (Euser) 100 (N&N)	227 (Euser)
2014	935 (Kiesraad) 1024 (NOS)	834 (Euser)	324 (Euser)	191 (Euser)
2018	833 (Kiesraad) 965 (UT)	814 (I&O)	Niet bekend	Niet bekend

Bronnen: I&O Research, 2018, p. 21; NOS, 2014; Euser, 2015; Necker van Naem (N&N), 2013; DNPP, 2006; Kiesraad, 2018; Universiteit Twente (UT), 2018.

Door definitieverschillen zijn de cijfers onderling waarschijnlijk niet (goed) vergelijkbaar.

Hieronder volgen de in de tabel gehanteerde definities:

Onafhankelijken: De term 'onafhankelijken' wordt in 1974 en 1978 gebruikt "indien uitsluitend de naam van de lijstaanvoerder (lijsttrekker) is vermeld en een specificatie naar kerkelijke of politieke gezindte niet mogelijk bleek, of indien de lijst wordt aangeduid als een plaatselijke kiesvereniging, gemeentebelang respectievelijk algemeen belang (zonder aanduiding van kerkelijke gezindte of onder uitdrukkelijke vermelding van bijv. neutrale middenstanders, boeren, vrijzinnigen enz.)."

Onafhankelijke (plaatselijke) groepering: Voor 1982, 1986 en 1990 wordt de term 'onafhankelijke (plaatselijke) groepering' gebruikt. De definitie hiervan in 1982 en 1986 is vrijwel gelijk aan de definitie van 'onafhankelijken'. Enkel de laatste tekstfrase, het deel tussen haakjes is in 1982 en 1986 veranderd in: "zonder aanduiding van kerkelijke gezindte of onder uitdrukkelijke vermelding onafhankelijk". In 1990 is de volledige definitie gewijzigd in: "een lijst die uitsluitend de naam van de lijsttrekker vermeldt en/of waarbij een specificatie naar kerkelijke of politieke gezindte niet mogelijk is; een groepering die te kennen heeft gegeven onafhankelijk te zijn".

Lokale onafhankelijke groepering: In 1994 en 1998 wordt hieronder verstaan: "een lokale groepering respectievelijk combinatie van landelijke en/of plaatselijke groeperingen die niet tot één van de bovengenoemde categorieën kan worden gerekend". Met bovenstaande categorieën wordt bedoeld: 1) een lokale confessionele groepering ("een gecombineerde lijst waarbij minimaal één van de groeperingen een algemeen bekende confessionele groepering (CDA, SGP, GPV en RPF) is; een anderszins duidelijk confessionele combinatie c.q. groepering), of 2) een lokale progressieve groepering ("een gecombineerde lijst waarbij minimaal één van de groeperingen een algemeen bekende progressieve groepering (PvdA, D66, GL en SP) is; een anderszins duidelijk progressieve combinatie c.q. groepering").

Rooms-katholieke lijst: In 1974 is de definitie: "indien een rooms-katholieke groep (middenstanders, boeren, arbeiders, buurtschappen) een lijst heeft ingediend en niet is gebleken, dat deze geldt als de officiële respectievelijk hoofdlijst van de KVP." Voor 1978 wordt "KVP" vervangen door "bekende christelijke groeperingen". In 1982 en 1986 wordt de tekst tussen haakjes uit de definitie geschrapt.

Protestants-christelijke lijst: Indien een protestants-christelijke groep

een lijst heeft ingediend en niet is gebleken dat deze geldt als de officiële respectievelijk hoofdlijst van één van de bekende protestants-christelijke groeperingen.

Overig: Onder de categorie 'overig' vallen vooral combinatiepartijen, oftewel combinaties van een of meer landelijke partijen waarvan ook lokale partijen deel kunnen uitmaken (de opsplitsing tussen landelijk/landelijk en landelijk/lokaal is niet gemaakt).⁷ De categorieën veranderen door de jaren heen. Zo komt er in 1982 expliciet de categorie 'progressief akkoord' bij. Strikt genomen vallen deze partijen niet onder onze definitie van een lokale partij, maar omdat in de recente Kiesraad-cijfers mogelijk wel lokaal/landelijk combinaties zitten, kan het zijn dat om de cijfers tot en met 2002 met die cijfers goed te kunnen vergelijken een deel van het percentage van deze categorie erbij geteld zou moeten worden, namelijk de stemmen op combinaties van een of meer landelijke partijen met een of meer lokale partijen). Vanaf 2010 worden alle lokaal/landelijke combinaties door de Kiesraad apart vermeld.

1.4 LESSEN VOOR DE PRAKTIJK

In paragraaf twee hebben we al enkele conclusies van de onderzoeken in deze bundel opgesomd. Sommige hoofdstukken sluiten ook af met aanbevelingen voor beleidsmakers en lokale partijen. Hier presenteren we allereerst die aanbevelingen die de individuele onderzoeken overstijgen. Zo constateren Voerman en Boogers dat lokale partijen tot op zekere hoogte nog steeds niet serieus genomen worden door landelijke partijen. Ze wijzen onder andere op het marginaal aantal burgemeesters van lokale partijen. Belangrijker is dat lokale partijen nog steeds geen subsidies krijgen. Wel vormen zij een belangrijk deel van de lokale democratie en ook van het lokaal bestuur. Een gelijk speelveld voor politieke partijen die op lokaal niveau actief zijn, is dan wat ons betreft eerlijk. Dat gelijke speelveld kan worden bereikt door gelijke financiering voor lokale partijen. Een tweede belangrijke aanbeveling in deze bundel betreft de nog steeds aanwezige behoefte aan training en opleiding. Met het Kennispunt Lokale Politieke Partijen is daar de afgelopen jaren verbetering in gekomen, maar ook hier geldt dat zolang de lokale partijen geen aanspraak kunnen maken op subsidie hun mogelijkheden beperkt blijven. Overigens

geven Boogers en Eckardt in hoofdstuk zes over contacten met andere bestuursniveaus nog een nuttige aanvulling voor de aangeboden trainingen van wethouders, namelijk dat die zich ook dienen te richten op het uitwisselen van kennis en ervaringen op het gebied van het besturen in regionale, provinciale, landelijke en Europese netwerken. Andere aanbevelingen die in de verschillende hoofdstukken terug te vinden zijn, zijn dat het goed zou zijn dat de politieke partijen na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021, bij het opstellen van de Wet op de politieke partijen (WPP), rekening houden met de organisatorische pluriformiteit van lokale partijen. Met andere woorden: dat zij niet in een organisatorische mal worden gedrukt. Zolang het electorale speelveld gelijk is en de toegang vrij, bestaat er weinig reden om de organisatiestructuur van de (lokale) partijen dwingend vast te leggen. Andere aanbevelingen richten zich ook op de lokale partijen zelf. Zo worden ze door Boogers en Eckardt gestimuleerd om hun niet-partijgebonden karakter in regionaal, nationaal en internationaal verband beter uit te venten. En in het hoofdstuk over succesfactoren worden nieuwe lokale partijen uitgedaagd na te denken over hoe ze een alternatief voor de bestaande lokale politiek kunnen bieden, hoe ze naast het verwoorden van maatschappelijke onvrede zich ook tijdig in enige mate kunnen aanpassen aan de lokale politiek om mee te besturen en hoe ze als pragmatische om de oprichter draaiende organisatie ook kunnen investeren in een professionele partijorganisatie. We hopen en menen dat we in deze bundel een stevige bijdrage aan de kennis over lokale partijen kunnen leveren. We pretenderen echter niet dat daarmee alles gezegd is. Zo weten we ondanks hoofdstuk twee van Van Biezen en Waling nog veel zaken over partijontwikkeling niet. Het gaat dan onder meer om zaken als de (gemiddelde) levensduur, maar ook om naamsveranderingen en afsplitsingen en/of andere (inhoudelijke) koerswijzigingen. Of denk aan de reacties van landelijke partijen en hun lokale afdelingen op lokale partijen – en eventuele historische fluctuaties daarin. Hoofdstuk vijf van Kempers en Otjes levert een eerste blik op het gedrag van lokale fracties en daarmee worden een aantal vooroordelen over lokale partijen weerlegd, maar daaruit blijkt tevens dat we over concreet gedrag ook nog veel niet weten (dat geldt overigens ook voor het gedrag van niet-lokale partijen). Ook het hoofdstuk over partij-

organisatie biedt nog ruimte voor verdieping. Zo ontbreekt met name kwalitatief onderzoek over hoe lokale partijen contact onderhouden met hun achterban en de lokale gemeenschap. Zijn er andere vormen van betrokkenheid dan lidmaatschap en houden lokale partijen op andere en wellicht innovatievere manieren contact met de lokale gemeenschap? Er is kortom ook na deze kennisinspanning nog genoeg reden voor verder en continue onderzoek naar lokale partijen.



2.

EEN EEUW LOKALE PARTIJEN IN NEDERLAND⁸

INGRID VAN BIEZEN EN GEERTEN WALING

2.1 INLEIDING EN METHODIEK

In dit hoofdstuk staat niet de toekomst centraal, maar het verleden. Waar komen de lokale politieke partijen in Nederland vandaan? Wij volgen zoveel als mogelijk de definitie van de onderzoeksgroep waarin ook deze bundel tot stand is gekomen. Toch is dat niet altijd mogelijk, omdat in onze historische terugblik bijvoorbeeld niet altijd is na te gaan of een partij die als 'lokaal' of 'plaatselijk' wordt aangemerkt niet ook nog in andere gemeenten deelnam of niet met een andere naam toch aansluiting heeft gevonden of toenadering heeft gezocht bij landelijke partijverbanden. Afhankelijkheid van de bronnen, vooral van de Kiesraad en het CBS, dwingt ons met de (soms over de tijd wisselende) definities van die bronnen te werken. Aangezien ons onderzoek echter maar ten dele kwantitatief is en wij de lacunes in de data opvullen met kwalitatieve beschrijvingen van enkele casussen en ontwikkelingen, menen wij dat dit probleem een beter inzicht in de ontwikkeling van lokale partijen in Nederland in de afgelopen eeuw niet in de weg hoeft te staan.

Dit hoofdstuk heeft een deels chronologische, deels thematische indeling. Wij beginnen bij de voorgeschiedenis van de politieke partij in het algemeen en de lokale partij in het bijzonder. De draad pakken we op omstreeks 1848, als het Huis van Thorbecke tot stand komt en wij volgen die draad tot de invoering van de evenredige vertegenwoordiging en het algemeen kiesrecht in 1917. Vervolgens bespreken wij de positie van de lokale partij in achtereenvolgens het Interbellum, de naoorlogse jaren, de roerige jaren zestig en zeventig tot aan de heropleving van lokale partijen rond de eeuwwisseling (en de effecten daarvan tot op de dag van vandaag).

Thema's die ook aan bod komen zijn de regionale spreiding van lokale partijen over Nederland, het proces van (de-)nationalisering van het partijlandschap en de reactie van lokale partijen daarop, de aanwezigheid

van lokale partijen in de steden en tot slot de rol van lokale partijen in het lokale bestuur. In vier kaders gaan we intussen, ter illustratie, dieper in op enkele casussen en historische ontwikkelingen.⁹

2.2 HET HUIS VAN THORBECKE EN DE GEMEENTEPOLITIEK (1848-1917)

Het fenomeen 'politieke partij' is in Nederland vooral iets van de twintigste eeuw. In de negentiende eeuw kende ons land al wel een parlementaire democratie in wording, maar tot ver in deze eeuw was partijvorming een regelrecht taboe (Van Miert, 1994). Dit riep alleen maar negatieve associaties op uit de tijd van de Nederlandse en de Bataafse Republieken (resp. 1588-1795 en 1795-1806), waarin 'partijen' stonden voor facties van regenten, bestuurders en burgers met tegenstrijdige belangen en opvattingen. Partijstrijd had vooral geleid tot ontwrichting en instabiliteit. Toen Thorbecke in 1848 de Grondwet herschreef en in de jaren daarna het systeem ontwierp van een gestroomlijnd bestuur van landelijke, provinciale en lokale overheden – het 'Huis van Thorbecke' – was de 'politieke partij' dus nog een omstreden concept (Waling, 2017).

Door de toenemende polarisatie in de schoolstrijd, via actieve petitie-, lobby- en kiesverenigingen, kreeg Nederland in 1879 zijn eerste landelijke politieke partij, de Anti-Revolutionaire Partij van de protestantse voorman Abraham Kuyper.¹⁰ Spoedig volgden andere partijen van socialistische, sociaaldemocratische en liberale signatuur – de katholieke zuil zou tot de oprichting van de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP, voorloper van de KVP) in 1926 alleen in losse verbanden deelnemen aan de verkiezingen. Partijvorming werd in de hand gewerkt doordat de Tweede Kamer vanaf de grondwetwijziging van 1848 direct werd verkozen. Toch duurde het

nog enkele decennia voordat de huiver voor de politieke partij als institutie werd overwonnen, vooral nadat voorbeelden uit het buitenland lieten zien dat partijvorming een succesvolle strategie was om een eigen politiek programma naar voren te brengen en in alle (toen nog geldende) kiesdistricten volksvertegenwoordigers verkozen te krijgen. Hoewel de politieke, later 'verzuilde', signatuur van politici ook in gemeenteraden een grotere rol ging spelen, bestonden er rond de eeuwwisseling geen lokale partijen zoals wij die nu kennen. Wel waren er lokale kiesverenigingen die niet altijd, of alleen in los-vast verband, waren aangesloten bij een landelijke partij.

De gemeenteraad was in de negentiende eeuw, en aan het begin van de twintigste, überhaupt een weinig invloedrijk of democratisch orgaan – al werden de raden al net zo lang als de Tweede Kamer direct verkozen. Niet alleen de burgemeesters en wethouders, maar ook de gemeenteraadsleden waren vooral notabelen (en in de steden: regenten) die uit dezelfde families en bevolkingslaag afkomstig waren en regelmatig, zo niet vrijwel automatisch, werden herkozen. Net als Tweede Kamerleden werden zij gekozen op basis van censuskiesrecht, zij het dat de belastingdrempel de helft lager was dan het landelijke vereiste.¹¹

Naast de geringe doorstroom van raadsleden was het raadslidmaatschap bepaald niet de meest politieke of veeleisende klus, zodat het lange tijd vooral het karakter had van een erebaan. Begin twintigste eeuw begon weliswaar de 'politisering van de gemeenteraad', in navolging van de landelijke politiek, waarbij steeds meer electoraal theater werd gemaakt rond de gemeenteraadsverkiezingen, maar aanvankelijk gebeurde dit langs de landelijke ideologische scheidslijnen (Boogers, De Jong & Voerman, 2018). Bovendien, en dat is misschien wel de meest praktische verklaring, kenden de lokale verkiezingen (net als de landelijke) tot 1917 geen lijstenstelsel, maar een 'personenstelsel', waarbij een kandidaat op persoonlijke titel en met absolute meerderheid werd verkozen. Vanaf 1888 mochten dan de eisen van het censuskiesrecht steeds verder zijn versoepeld, van vijf naar tien en uiteindelijk ongeveer vijftien procent van de stemgerechtigden onder de mannelijke bevolking, het animo voor de verkiezingen was laag en de kandidatenschare weinig divers (Van den Braak, 2018).

Niettemin waren er vele actieve lokale kiesverenigingen die (ook) voor de gemeenteraad kandidaten selecteerden en promootten. Die waren soms op federatieve wijze verenigd in provinciale en landelijke partijverbanden, zoals

de Algemeene Bond van RK-Kiesverenigingen (1904) die in 1926 op zou gaan in de RKSP.¹² Een ander voorbeeld is de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP), voorloper van de PvdA, die zich afsplitste van een bond van lokale verenigingen die lange tijd relatief autonoom opereerden (Van Veldhuizen, 2015). Lokale verenigingen konden helpen om meer burgers bij de politiek te betrekken, vooral degenen die door het censuskiesrecht en het districtenstelsel waren ondervertegenwoordigd in de politiek. Voor hen die waren uitgesloten van het kiesrecht was de politieke partij een emancipatievehikel (Heyer, 2017; 2019). Dat gold voor katholieken, sociaaldemocraten en socialisten, maar de antirevolutionairen waren minstens zo sterk lokaal georganiseerd, een traditie die al wortelde in het begin van de schoolstrijd. De vroegste partijvorming is dus niet los te zien van de verzuiling.¹³

Zo heeft zelfs de ontstaansgeschiedenis van landelijke partijen een uitgesproken lokaal karakter (bottom-up), zodanig dat hun ontstaan zonder die lokale partijverbanden ondenkbaar zou zijn geweest. Toch lijken die motieven voor partijvorming tot 1917 aanvankelijk niet te hebben geleid tot een behoefte aan een uitsluitend lokale partij, zonder groter verbond of landelijke aspiraties (zie kader 1).¹⁴

KADER 1. GEMEENTEBELANGEN OPMEER

Een opvallend vroege uitzondering vormt de partij Gemeentebelangen Opmeer in West-Friesland, die met haar oprichting in 1913 anno 2021 de oudste nog bestaande politieke partij van Nederland is. Destijds ontstond de partij onder de naam 'kieskring Hoogwoud', dat in 1979 opging in de gemeente Opmeer. Ook Gemeentebelangen Opmeer is een voorbeeld van de democratisering van het politieke engagement: de oprichters waren een boer, een fietsenmaker en een tuinder, zo vertelt de partij trots. 'Vanaf het eerste uur was Gemeentebelangen de partij voor de gewone mens, opgericht om een weerwoord te bieden aan de machtige boeren en notabelen in de omgeving', aldus het verkiezingsprogramma in 2018.¹⁵ Het is goed voorstelbaar dat de partij een spreekbuis was voor de middenstand en andere kiezers die onder het versoepelde censuskiezrecht een politieke stem hadden gekregen. Het gebrek aan bronnen over de eerste decennia van het bestaan van de partij suggereert dat bij Gemeentebelangen Opmeer sprake is van een zekere 'invention of tradition', maar de zelfrepresentatie van deze lokale partij als de 'stem van het volk' strookt met de attitude van zovele lokale partijen in de afgelopen eeuw. Zeker bij de professionalisering en verbestuurlijking van landelijke partijen, werd dit een argument voor lokale partijen dat tot op de dag van vandaag wordt ingezet in de verkiezingsstrijd.¹⁶

Alles veranderde in 1917, deels omdat toen de gehele volwassen mannelijke (en vanaf 1919 ook de vrouwelijke) bevolking het kiesrecht verwierf, met tot 1970 een opkomstplicht. Maar vooral belangrijk was de vervanging van het districtenstelsel door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, en daarmee de introductie van een lijstenstelsel, waarmee ook de gemeenteraden voortaan elke vier jaar zouden worden verkozen. Het opstellen van een kieslijst met enige programmatische en ideologische samenhang bevorderde, net als in de landelijke politiek, de partijvorming in gemeenten. Dit betekende dat lokale afdelingen van landelijke partijen nadrukkelijker en herkenbaarder aanwezig waren in de verkiezin-

gen en als fracties in de gemeenteraad. Bovendien werd de lokale politiek 'genationaliseerd', omdat de invoering van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en het algemeen kiesrecht landelijke partijen de wind in de zeilen gaf. Omdat opeens elke stem telde werden lokale afdelingen belangrijke uithangborden voor landelijke partijen, zoals wel blijkt uit de verschillende verenigingen voor raadsleden die zij oprichtten om hun lokale vertegenwoordigers in de gemeenteraden te 'assisteren, organiseren, socialiseren en soms ook disciplineren' (Boogers, De Jong & Voerman, 2018).

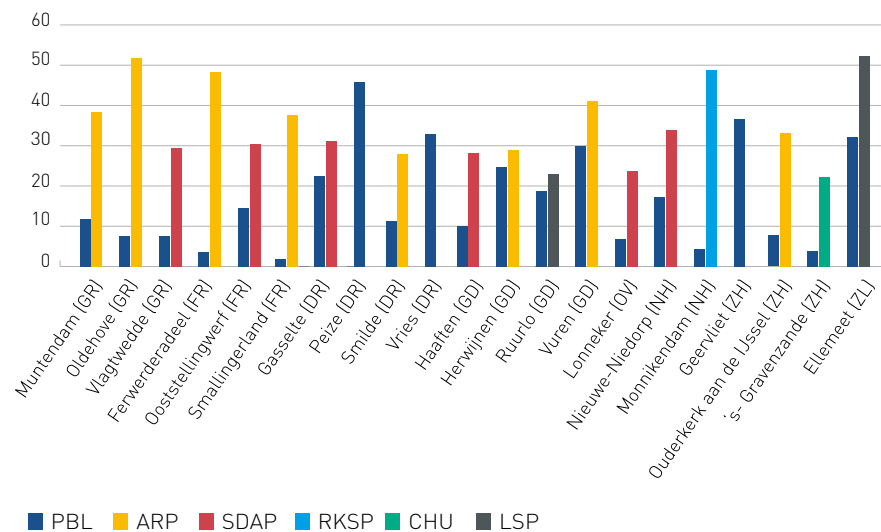
Daarnaast bood het nieuwe stelsel ruimte aan lokale politici die geen aansluiting vonden bij landelijke partijen, of die (vooral in het geval van de katholieken) ondanks hun landelijke partijbinding de vrije hand kregen in de lokale politiek, om met lokale lijsten, dus zonder (formele) landelijke binding, deel te nemen aan de verkiezingen. Wij spreken over de laatste als 'lokale partijen'.¹⁷

2.3 LOKALE PARTIJEN IN DE JAREN DERTIG

De geschiedenis van lokale partijen in Nederland is tot ruim in de twintigste eeuw een 'black box', omdat er weinig studie naar is gedaan en er ook weinig data beschikbaar zijn over deelname aan verkiezingen, aantallen raadszetels, ledenaantallen, levensduur, bestuursverantwoordelijkheid in colleges, enzovoort. Dit bemoeilijkt het schetsen van een landelijk beeld of het aanwijzen van patronen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft wel statistieken gepubliceerd van gemeenteraadsverkiezingen, maar maakt daarin niet eenduidig onderscheid tussen lokale afdelingen van landelijke partijen en louter lokale partijen (zie ook hoofdstuk een). Wel weten we dat al voor de oorlog in diverse gemeenten lokale partijen actief waren en in een enkele gemeente zelfs de meeste stemmen kregen. Dit was, naast de genoemde partij in Opmeer, in 1931 bijvoorbeeld het geval in de Drentse gemeenten Peize en Vries, en in het Zuid-Hollandse Geervliet – waar het CBS noteert dat een 'plaatselijk belang partij' (PBL) de grootste werd. Althans, het was een lokale lijst zonder binding met landelijke partijen, maar was het ook al een 'partij' zoals de lokale partijen die we kennen van na de oorlog? In Geervliet betrof het volgens een krant een 'lijst' van acht namen die was ingediend 'door een groep kiezers' – een partijnaam

wordt niet genoemd (Het Vaderland, 1931). Ook in Drenthe waren er partijloze, onafhankelijke kandidaten die, al dan niet met anderen, een (neutrale) lijst vormden (Provinciale Drentsche en Asser Courant, 1931). In 21 van de 1.076 gemeenten zou bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1931 sprake zijn geweest van een 'plaatselijk belang partij' van enigerlei vorm; gemiddeld behaalden deze 16,7 procent van de stemmen. Dat de variatie daarbij aanzienlijk is, laat figuur 1 duidelijk zien. Daarin weergegeven is het percentage stemmen op deze lokale partijen, met daarnaast het stemmenaandeel van de (landelijke) partij die bij deze verkiezingen de grootste werd (ARP, CHU, RKSP, SDAP, of LSP). Uitschieters naar boven treffen we in Ellemeet (ZL) en Vuren (GD), waar lokale partijen meer dan 30 procent van de stemmen behaalden, en in Gasselte (DR) en Herwijnen (GD) met zo'n 23-25 procent van de stemmen. Anderzijds bleven lokale partijen in veel gemeenten ruimschoots onder de 10 procent steken; in Ferwerderadeel (FR), Smallingerland (FR), Monnikendam (NH) en 's-Gravenzande (ZH) stegen zij zelfs niet uit boven de 5 procent.

Figuur 1. Gemeenteraadsverkiezingen 1931: Plaatselijk belang (PBL) vs. grootste partij



Figuur 1 laat zien dat lokale partijen in de jaren '30 van de vorige eeuw actief waren in vrijwel alle provincies, van Groningen (Muntendam, Oldehove en Vlagtwedde), Friesland (Ferwerderadeel, Ooststellingwerf en Smallingerland), Drenthe (Gasselte, Peize, Smilde en Vries), Gelderland (Haafden, Herwijnen, Ruurlo en Vuren), Overijssel (Lonneker), Noord-Holland (Monnikendam en Nieuwe Niedorp), Zuid-Holland (Geervliet, Ouderkerk a/d IJssel en 's-Gravenzande) tot Zeeland (Ellemeet). Alleen voor Utrecht, Noord-Brabant en Limburg noteert het CBS geen lokale partijen in de jaren '30. Hierbij moet worden aangetekend dat er ook nog de categorie 'overige partijen' was, die bijvoorbeeld in Limburgse en Noord-Brabantse gemeenten vaak meerdere lijsten omvatte en goed was voor een substantieel deel van de stemmen.

Het CBS vermeldt immers dat dit ook lokale afdelingen van landelijke partijen kunnen zijn die zich onder een andere naam inschreven voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dit zou kunnen betekenen dat de in de zuidelijke provincies populaire lijsten van lokale, katholieke boegbeelden niet zijn meegerekend. Zo werden in 1935 in 219 van de 1.069 gemeenten een 'overige partij' of 'meerdere overige partijen' (sic) de grootste. In 1939 waren dit 178 gemeenten (van 1.053). Het Zuid-Hollandse Ouderkerk aan den IJssel is de enige gemeente waar een lokale partij aan twee opeenvolgende gemeenteraadsverkiezingen deelnam; deze behaalde 7,7 procent van de stemmen in 1931 en 12,3 procent in 1935. In 1935 deed nog slechts in een handvol gemeenten een 'plaatselijk belang partij' mee; in 1939 is deze categorie echter in het geheel weggelaten uit de statistieken van het CBS. Dat geeft meteen al aan hoe gebrekkig deze data zijn om een betrouwbaar beeld te krijgen van de positie en ontwikkeling van lokale partijen voor de oorlog.¹⁸

KADER 2. GEMEENTEBELANGEN HELLENDOORN – EN HAAR OPVOLGERS

De archieven van lokale partijen zijn zelden bewaard gebleven. Zeker geldt dat voor de oudere partijen, zoals de voorlopers van de partij die inmiddels GemeenteBelangen Hellendoorn heet. De partij zelf laat weten dat in de gemeente Hellendoorn (OV) voor de oorlog vooral confessioneel werd gestemd, maar dat met name de boeren ontevreden waren over de belangenbehartiging van de landelijke christelijke partijen. Het idee bestond dat de politieke aandacht vooral uitging naar de maatschappelijke en industriële elite, zoals de Koninklijke Stoomweverij (na de fusie in 1957 met Ten Cate uit Almelo bekend als 'Nijverdal-ten Cate' of 'Koninklijke Ten Cate'), in plaats van naar de agrarische sector in de gemeente. In 1931 dong om die reden de plaatselijke partij GemeenteBelangen mee naar zetels in de gemeenteraad, vermoedelijk al meteen met enig succes: dat jaar ging 1.813 van de 5.776 stemmen (31,4 procent) niet naar de vaste, landelijke partijen maar naar 'overige partijen'.¹⁹ Al sinds 1927 was er in het regionale Twentsch dagblad Tubantia en Enschedesche courant met enige regelmaat een rubriek 'Gemeentebelangen Hellendoorn', waarin opvallende debatten uit, en besluiten door, de gemeenteraad werden uitgelicht. Mogelijk speelde die rubriek een belangrijke rol in de naamgeving van de lokale partij.²⁰

Na de oorlog gingen inwoners uit de buitengebieden (met name uit Haarle) zich verzetten tegen de nadruk in de gemeenteraad op de grotere kernen Hellendoorn en Nijverdal en hun beslommeringen, wat in hun ogen ten koste ging van de kleinere dorpen en gehuchten. GB kreeg een afsplitsing in de vorm van Burgerbelang (BB). Van de laatste splitste zich na de eeuwwisseling weer een nieuwe partij af, Hellendoorns Onafhankelijke Partij (HOP), omdat BB werd verweten te veel mee te gaan in de 'achterdeurtjespolitiek' van het machtige CDA in de gemeenteraad. 'Vaak werden voorafgaande aan gemeenteraadsvergaderingen al deeltjes gesloten met hun coalitiepartners, waardoor de discussies binnen de voltallige gemeenteraad slechts nog een wassen neus waren, want de beslissingen waren al van tevoren bepaald.' De drie partijen kwamen uit op een gezamenlijke 9 zetels in de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, maar door de verdeeldheid bleef het CDA (8 zetels) 'de dienst uitmaken door de keuze van andere coalitiepartijen'. Na deze ervaring besloten de drie partijen in 2018 weer op te gaan in één partij, Lokaal Hellendoorn, die 8 zetels behaalde. (Concurrent CDA zakte naar 7 zetels, maar wist in de onderhandelingen LH buiten de coalitie te houden.)²¹

2.4 NAOORLOGSE ONTWIKKELING VAN LOKALE PARTIJEN

Na de Tweede Wereldoorlog behoefde niet alleen de economie, maar ook de politieke partijen een wederopbouw. Verschillende kwamen terug onder een nieuwe naam. De landelijke politiek werd gedomineerd door de KVP en de PvdA, die bij de parlementsverkiezingen van 1946-1963 gezamenlijk rond de 60 procent van de stemmen verwierven. De consolidatie van de nationale partijen na de oorlog, van de KVP in het bijzonder, betekende een sterke afname van (het succes van) lokale lijsten in met name de zuidelijke provincies. Had de lokale politiek na 1917 een eerste golf van nationalisering doorgemaakt, vanaf 1945 tekende zich een tweede golf af.²²

Tot 1958 daalde het aantal stemmen op lokale partijen. Tussen 1958 en 1970 vond een kortstondige opleving plaats, waarna vervolgens wederom en deze keer een langduriger dalende trend werd ingezet, die tot 1986 aanhield. Hierbij moeten we ons ook realiseren dat het aantal gemeenten in die jaren sterk daalde door gemeentelijke herindelingen, van 1.015 in 1950 naar 672 in 1990. Het opheffen van kleine gemeenten en het overhevelen van het lokale bestuur naar grote gemeenten (deels bestaande steden of plattelandsgemeenten, deels nieuwe constructen) moet een (vermoedelijk negatief) effect hebben gehad op het bestaan en de daadkracht van lokale partijen. Waar landelijke partijen een hecht netwerk hebben over gemeentegrenzen heen en ook een vanzelfsprekende naamsbekendheid en reputatie genieten onder de inwoners van fusiegemeenten, is het voor lokale partijen niet vanzelfsprekend dat zij na de uitbreiding van hun werkgebied nog even relevant, populair en effectief kunnen zijn als zij voorheen gewend waren.²³

Ondanks de vele fusies van gemeenten, leefden lokale partijen vanaf het einde van de jaren tachtig weer op. Het aandeel stemmen nam gestaag toe, tot in 2002. Na een terugval in 2006 is de tendens sindsdien opnieuw opwaarts, tot in 2018 een voorlopig hoogtepunt werd bereikt (zie kader 4 voor een duiding van deze ontwikkelingen).

Lokale partijen laten zich niet over één kam scheren. Zij hebben altijd verschild in vorm, gedrag, electoraal en politiek succes en levensloop, vermoedelijk als gevolg van de specifieke sociale en geografische eigenschappen van hun gemeente, de vorm en inhoud van het lokale bestuur en wie in de partij de leiding had. Aan die diversiteit doen al te brede generalisaties geen recht. Zo blijken landelijke cijfers over lokale

partijen veel onregelmatigheden te verhullen in de regionale spreiding van lokale partijen, zowel in de verschillende provincies als in rurale versus urbane gemeenten. Ook hun ontwikkeling (vooral gemeten aan de hand van fluctuaties in hun electorale prestaties) blijkt dan veel minder synchroon te lopen dan de landelijke statistieken doen vermoeden.

Ondanks hun onderlinge diversiteit tekenen zich vanaf de Tweede Wereldoorlog wel enkele trends af in de ontwikkeling van lokale partijen, die wij proberen te duiden. Belangrijk daarbij is het besef dat al die verschillende lokale partijen steeds één ding gemeen hadden: zij moesten (en moeten) zich in de gemeenteraad en bij de verkiezingen steeds verhouden tot de lokale afdelingen van landelijke politieke partijen. De ontwikkeling en de populariteit (of het gebrek daaraan) van hun landelijk georganiseerde concurrenten lijkt een stevige invloed te hebben op het aandeel van lokale partijen.

2.5 REGIONALE SPREIDING VAN LOKALE PARTIJEN

In vrijwel alle Nederlandse gemeenteraden is minstens één lokale partij vertegenwoordigd – dikwijls zelfs meerdere. Toch zijn er veel regionale verschillen te bespeuren door de tijd heen, die ook vandaag de dag nog zichtbaar zijn. Het meest in het oog springt de significante aanwezigheid van lokale fracties in het katholieke Zuiden van Nederland.²⁴

Als we de landelijke gegevens over de naoorlogse periode uitsplitsen per provincie, vallen de grote regionale verschillen onmiddellijk op. Met name de provincies Limburg en Noord-Brabant springen in het oog vanwege het hoge electorale aandeel van lokale partijen in de decennia na de Tweede Wereldoorlog (zie kader 3). Deze hoge percentages hielden aan tot ongeveer het midden van de jaren zeventig; de daling die daarna inzette kwam midden tot eind jaren negentig tot stilstand. In andere provincies, daarentegen, behaalden lokale partijen in de onmiddellijke naoorlogse periode doorgaans veel minder stemmen.

KADER 3. HET KATHOLIEKE ZUIDEN

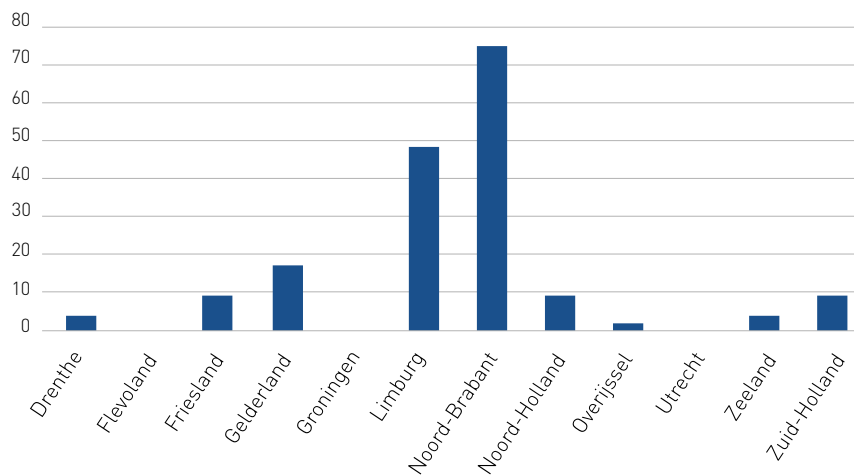
Na de oorlog domineren lokale partijen vooral onder de grote rivieren de gemeenteraden. In vrijwel elke Noord-Brabantse en Limburgse gemeente doen lokale lijsten mee aan de verkiezingen en winnen zij zetels – sommige gemeenten hebben zelfs uitsluitend lokale lijsten.²⁵ Het betreft dan steeds katholieke lokale partijverbanden die in landelijk verband uit de traditie van de RKSP stammen, de overkoepelende katholieke partij die echter voor de oorlog grote moeite had om zuidelijke partijen, politici en kiezers onder haar paraplu te verenigen. In de jaren na de oorlog zou gemiddeld driekwart of meer van de Limburgers en Brabanders in landelijke verkiezingen op de in 1945 opgerichte Katholieke Volkspartij (KVP) stemmen. Andere partijen drongen niet of nauwelijks door tot het katholieke Zuiden, ook de PvdA niet met haar verwoede pogingen daar een 'doorbraak' te bewerkstelligen (Dittrich, 1978, pp. 23-27). Maar in gemeenteraadsverkiezingen blijven nog lange tijd de lokale katholieke lijsten domineren. Zonder sommige lokale concentraties van katholieken in andere delen van Nederland te kort te willen doen, beschouwen wij Limburg en Noord-Brabant om deze reden als uitzonderlijk in de geschiedenis van lokale partijen.

In zijn proefschrift over het partijlandschap in Nederlandse gemeenten tussen 1962 en 1974 becijferde Karl Dittrich de dominantie van de lokale lijsten, die in Limburgse plattelandsgemeenten zelfs van 94,8 procent (in 1962) tot gemiddeld 98 procent (in 1974) van de uitgebrachte stemmen kon oplopen. (Dittrich, 1978, p. 43) Wat zijn dit soort lokale partijen? Opvallend vaak spelen personen een rol: zij het als lijsttrekker van een eigen lijst, waarbij zij scoren op eigen, lokale naamsbekendheid en een loyale achterban; zij het in de vorm van voorkeursstemmen voor kandidaten lager op de lijst. Zo bestonden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1974 in Noord-Brabant 32 procent en in Limburg zelfs 52 procent van de stemmen uit zulke 'voorkeursstemmen', tegenover een landelijk gemiddelde van 26 procent (Van Tilburg & Tops, 1989, p. 79).²⁶ Overigens ligt een deel van de verklaring ook aan het feit dat in plattelandsgemeenten, die meestal meerdere dorpskernen tellen, mensen vaker geneigd zijn om op een kandidaat uit de eigen dorpskern

te stemmen (Van Tilburg & Tops, 1989, p. 80). De verklaring voor het succes van lokale lijsten lag volgens Dittrich juist in de katholieke dominantie: hun vanzelfsprekende electorale overmacht (zo niet: almacht) zou een verdere partijorganisatie onder katholieken overbodig maken en maakte vooral de strijd tussen katholieke kandidaten (en hun lijsten) onderling interessant. Het was pas na 1974 dat door processen als de modernisering en toegenomen sociale mobiliteit van de bevolking en vooral de ontzuiling en ontkerkelijking, aldus Dittrich, in het zuiden de 'allesomklemmende koepel van het katholicisme scheuren is gaan vertonen' (Dittrich, 1978, p. 22). Landelijk was dit beeld anders: daar had de KVP bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1958 nog 22 procent van de stemmen gehaald, maar in 1970 slechts de helft daarvan (11 procent). Dit omdat de partij in het katholieke Zuiden in veel gemeenten niet meedeed. Toen de fusiepartij CDA in de gemeenteraadsverkiezingen van 1978 wél op veel plaatsen meedeed, scoorde zij meteen 32 procent en werd daarmee de grootste partij (Boogers, De Jong & Voerman, 2018, p.164). Het proces van nationalisering van (landelijke) politieke partijen, waaronder de KVP vooral vanaf het moment dat het samenwerkingsverband (en later fusie) van het CDA, leidde tot een professionalisering van partijpolitiek en een betere coördinatie van lokale afdelingen in de landelijke kaders. Overigens gold dat ook sterk voor de VVD en de PvdA, die vanaf de jaren zeventig eveneens sterker in de gemeentepolitiek 'penetreeerden' en net als de lokale partijen hun best gingen doen om 'local leaders' op de lijst te krijgen die (voorkeurs) stemmen konden opleveren (Van Tilburg & Tops, 1989, p. 74-75; p. 80-81). (Op de trend van nationalisering komen wij nog terug.) Overigens blijft ondanks de nationalisering en het succes van het CDA in Noord-Brabant en Limburg het aandeel van lokale partijen daar nog altijd (afgaand op de verkiezingen van 2018) enkele procenten groter dan in andere provincies (zie onder). Een verklaring hiervoor zou kunnen liggen in een diepgewortelde scepsis jegens landelijke (ook: Rands-tedelijke of 'Hollandse') partijpolitiek en de kracht van lokale politieke personalities met hun eigen partijen of lijsten – al vereist zo'n conclusie nog wel verder onderzoek.

De concentratie van lokale partijen is altijd regionaal sterk verschillend geweest. Dat blijkt ook als we de gemeenten bekijken waar lokale partijen het merendeel van de stemmen hebben behaald. Dat wil zeggen, gemeenten waar lokale partijen de overhand hebben op (lokale afdelingen van) nationale partijen. Hiervoor wendde we ons tot een recentere periode waarvan meer data beschikbaar zijn. In de periode 2006-2018 werden er vier keer reguliere gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Daarbij zijn er in totaal 177 gevallen in 87 gemeenten waarbij lokale partijen individueel dan wel gezamenlijk meer dan de helft van de geldige stemmen in de wacht wisten te slepen. Gegeven de regionale spreiding van lokale partijen wekt het geen verwondering dat de dominantie van lokale partijen het hoogst is in Limburg en Noord-Brabant, waar lokale partijen in respectievelijk 48 en 75 gevallen meer dan de helft van de stemmen wisten te verkrijgen. Groningen, Utrecht en Flevoland daarentegen kennen geen enkele gemeente waar lokale partijen al dan niet gezamenlijk boven de 50 procent uitstijgen.

Figuur 2. Frequentie aantal gemeenten >50%



In het merendeel van de gevallen (42 gemeenten) was een dergelijk electoraal succes slechts eenmalig; in 16 gemeenten kwam het twee keer voor, en in 13 gemeenten drie keer. In 16 gemeenten wisten lokale partijen bij alle vier verkiezingen in deze periode meer dan de helft van de stemmen in de wacht te slepen. De helft van deze gemeenten ligt in Noord-Brabant (Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Heusden, Hilvarenbeek, Laarbeek, Landerd, Mill en Sint Hubert, en Sint-Michielsgestel), een kwart in Limburg (Brunssum, Echt-Susteren, Simpelveld en Stein), en de overige in Gelderland (Druten, Rozendaal en West Maas en Waal) en Friesland (Schiermonnikoog). In twee van deze gemeenten krijgen nationale partijen vrijwel geen enkele voet aan de grond: in zowel Schiermonnikoog (801 kiesgerechtigden) als Rozendaal (1.225 kiesgerechtigden) gingen alle stemmen in deze periode naar lokale partijen. Ook in het Gelderse Druten, het Limburgse Simpelveld, en Laarbeek en Landerd in Noord-Brabant scoren lokale partijen gemiddeld uitzonderlijk hoog, dat wil zeggen consistent boven de 70 procent, met hier en daar een enkele uitschieter zoals in Druten naar 95 procent in 2014, of naar bijna 85 procent in Laarbeek (2014) en Landerd (2006). Van deze gemeenten kan met recht gezegd worden dat zij worden gedomineerd door lokale partijen. Als we iets verder teruggaan in de tijd, valt vooral op dat de dominantie van lokale partijen in met name de zuidelijke provincies de laatste decennia aanzienlijk is teruggelopen. Ter illustratie zijn daartoe in tabel 4 voor de periode 1982-2018 alle gemeenten opgenomen waar lokale partijen 100 procent van de stemmen in de wacht sleepten. Een handvol uitzonderingen daargelaten – twee gemeenten in Friesland (Vlieland en Schiermonnikoog) en drie in Gelderland (Batenburg, Bergharen en Rozendaal) – bevinden deze zich alle in Noord-Brabant en Limburg, waar lokale partijen tot eind jaren tachtig in veel gemeenten een volledig monopolie hadden op de lokale politiek. Deze dominantie is navenant afgenomen als gevolg van processen van gemeentelijke herindeling in de jaren negentig, waardoor kleinere zelfstandige bestuurlijke eenheden grotendeels ophielden te bestaan. Alleen in de voormalige Brabantse gemeente Lith, dat pas in 2011 aan de gemeente Oss werd toegevoegd, heeft het monopolie van lokale partijen langer stand kunnen houden. Van de in tabel 4 opgenomen gemeenten bestaan alleen Schiermonnikoog, Vlieland en Rozendaal momenteel voort als zelfstandige bestuurlijke eenheid – niet toevallig de drie naar aantal inwoners gemeten kleinste gemeenten in Nederland.

Vlieland (975 kiesgerechtigden) vormt daarbij een interessant geval, waar de landelijke partijen geleidelijk aan plaats hebben gemaakt voor lokale partijen. Allereerst werd in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 het sociaal-progressieve GroenWit opgericht vanwege het opdoeken van de lokale afdeling van de PvdA (Leeuwarder Courant, 2013). Een aantal maanden voor de raadsverkiezingen van 2018 werd de lokale

partij Nieuw Liberaal Vlieland opgericht, waarbij het gehele plaatselijke VVD-kader overstapte naar de nieuwe partij (Bosma, 2017). Als gevolg hiervan bestaat de gemeenteraad in Vlieland – waarin ook het reeds bestaande Algemeen Belang Vlieland zetelt – uitsluitend nog uit lokale partijen (Voermans & Waling, 2018, H. 7).

Tabel 4. Lokale partijen 100 procent van de stemmen (1982-2018)

Provincie	Gemeente	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2016	2018
Friesland	Schiermonnikoog			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Friesland	Vlieland										✓
Gelderland	Batenburg	✓									
Gelderland	Bergharen	✓									
Gelderland	Rozendaal			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Limburg	(Ambt) Montfort*	✓	✓					✓			
Limburg	Beegden	✓	✓								
Limburg	Grathem	✓	✓								
Limburg	Heel en Panheel	✓									
Limburg	Kessel	✓	✓	✓							
Limburg	Meerlo Wanssum	✓									
Limburg	Meijel	✓									
Limburg	Ohé en Laak	✓	✓								
Limburg	Stamproy	✓									
Limburg	Stevensweert	✓	✓								
Limburg	Thorn	✓	✓								
Limburg	Wessem	✓	✓								
Noord-Brabant	Beers	✓	✓	✓							
Noord-Brabant	Berghem	✓									

Provincie	Gemeente	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2016	2018
Noord-Brabant	Boekel	✓									
Noord-Brabant	Chaam	✓	✓	✓							
Noord-Brabant	Den Dungen	✓									
Noord-Brabant	Diessen	✓	✓								
Noord-Brabant	Erp	✓									
Noord-Brabant	Esch	✓	✓		✓						
Noord-Brabant	Geffen	✓									
Noord-Brabant	Haps	✓	✓								
Noord-Brabant	Hooge & Lage Mierde	✓	✓	✓							
Noord-Brabant	Hoogeloon	✓									
Noord-Brabant	Lith	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Noord-Brabant	Luyksgestel	✓	✓	✓	✓						
Noord-Brabant	Megen, Haren en Macharen	✓									
Noord-Brabant	Mill en St. Hubert	✓									
Noord-Brabant	Nieuw Vossemeer	✓		✓	✓						
Noord-Brabant	Nistelrode	✓									
Noord-Brabant	Nuland	✓									
Noord-Brabant	Riethoven	✓		✓	✓						
Noord-Brabant	Vlieringsbeek	✓									
Noord-Brabant	Westerhoven	✓	✓	✓	✓						
Noord-Brabant	Zeeland	✓									

* Verwijst naar zowel de gemeenten Montfort als Ambt Montfort. De laatste is ontstaan in 1991 als samenvoeging van Montfort, Posterholt en Sint Odiliënberg. In 2007 is zij opgegaan in de gemeente Roerdalen.

2.6 (DE-)NATIONALISERING EN VERSTATELIJKING

Patronen in de ontwikkeling van lokale partijen zijn niet eenvoudig te verklaren, deels vanwege de gebrekkige data en deels omdat de trends zelf niet eenduidig zijn. Allereerst zijn er, zoals hierboven geschetst, aanzienlijke regionale verschillen, waarbij de afnemende dominantie van lokale partijen in met name Limburg en Noord-Brabant (kader 3) het meest in het oog springt. De KVP deed als katholieke emancipatiepartij aanvaankelijk in veel gemeenten niet mee aan de verkiezingen, maar liet ruimte voor lokale (katholieke) groeperingen – zeker zolang andere landelijke partijen zich ook onthielden van deelname (Dittrich, 1978; Boogers, De Jong & Voerman, 2018, p. 164).²⁷ De opkomst van het CDA eind jaren zeventig en begin jaren tachtig, die gepaard ging met een professionalisering van het partijapparaat, had ook een vliegwieleffect op het aantal gemeenten waarin de partij (vaak al als één van de oorspronkelijke drie bloedgroepen) bestond. Lokale lijsten kwamen in de verdrukking. Dit gold ook voor de achterban van de VVD, die eveneens decennialang de lokale politiek veelal over had gelaten aan lokale partijen. In het geval van de VVD waren dit de zogeheten ‘GemeenteBelangen’-partijen – lokale groeperingen met een sterke focus op plaatselijke middenstanders en voor een belangrijk deel bestaand uit lokale VVD-(kader)leden. Met de uitbreiding van de lokale afdelingen van de VVD, in de jaren zeventig, kwamen die GemeenteBelangen in het nauw. Partijleden van de VVD werden, als zij toch op de lijsten van GemeenteBelangen stonden terwijl er in dezelfde gemeente ook een VVD-lijst bestond, geroyeerd (Voerman & Dijk, 2008, pp. 93-135; Boogers, De Jong & Voerman, 2018, p. 164).²⁸

Een andere factor van betekenis zijn de nieuwe landelijke partijen die in de jaren zestig en zeventig opkomen en die soms lokaal meedoen, al dan niet in een samenwerkingsverband (zoals een (Progressief Akkoord, of ‘PAK-lijst’ in het geval van PPR en D66; of een samenwerking tussen PPR, CPN en PSP zoals die in de jaren tachtig nogal eens voorkwam). Concurrentie tussen meerdere landelijke partijen en samenwerkingsverbanden maaide electoraal gras weg voor de voeten van lokale partijen (Boogers, De Jong & Voerman, 2018, p. 165).

De ‘nationalisering’ van de lokale politiek lijkt dus een belangrijke rol te hebben gespeeld bij de dalende aanhang van lokale partijen in de eerste decennia na de oorlog. Daarnaast is er een meer algemene maar duidelijke

relatie tussen de aanwezigheid van landelijke partijen en het succes van lokale partijen: hoe groter de aanwezigheid van landelijke partijen, hoe minder speelruimte er overblijft voor lokale partijen. Een gedetailleerde analyse van Simon Otjes laat zien dat een zeer groot deel van de uitslag van lokale partijen kan worden verklaard aan de hand van de hoeveelheid stemmen die de landelijke partijen die in de betreffende gemeenten meedoen verkregen bij de landelijke verkiezingen. Als landelijke partijen nationaal goed scoren, dan is dat ten nadele van lokale partijen als deze partijen aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen. Voor de periode tot 1990 betreft deze verklaring 80 procent; dat wil zeggen dat lokale partijen 0,8 procentpunt verliezen voor ieder procent dat landelijke partijen hebben verworven. De verklarende kracht van het model neemt iets af – tot 33 procent – voor de periode na 1990, maar ook dan is het verband nog sterk (Otjes, 2019).²⁹

Naast deze verklaringen die wijzen op de mogelijkheden en beperkingen in de electorale markt, zijn er ook verklaringen die verband houden met de aard van de landelijke partijpolitiek. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de ontevredenheid van kiezers met het functioneren van landelijke partijen, die mogelijk de aantrekkingskracht van lokale partijen vergroot. Zo weten wij uit recent kiezersonderzoek dat een meerderheid van de kiezers van mening is dat politieke partijen slechts geïnteresseerd zijn in hun stem en niet in hun mening; met de stelling dat ‘mensen zoals ik’ geen enkele invloed hebben op regeringspolitiek zijn net iets meer mensen het eens dan oneens (Dekker & Den Ridder, 2017, pp. 40-47). Hoewel de meerderheid van de kiesgerechtigden positief oordeelt, geeft bovendien een derde van de kiezers aan dat politieke vertegenwoordiging te wensen overlaat (Hakhverdian & Schakel, 2017, pp. 78-89). Het is mogelijk dat het ongenoegen van deze groepen kiezers zich deels vertaalt in een grotere bereidheid om op lokale partijen te stemmen. Een andere mogelijke verklaring voor de recente toename van steun voor lokale partijen wordt geboden door de convergentie van de landelijke partijen naar het midden van het politieke spectrum, waardoor zij zich steeds minder makkelijk van elkaar onderscheiden op de links-rechtsdimensie. Een gevolg van dit ‘kluitjesvoetbal in het midden’ (Andeweg & Thomassen, 2011, p. 53) is niet alleen een steeds hogere electorale volatiliteit – kiezers die van partijkeuze wisselen bij landelijke verkiezingen – maar wellicht ook eerder geneigd zijn hun stem niet meer op een landelijke maar op een lokale par-

tij uit te brengen. Of deze overwegingen voor de eeuwwisseling al speelden bij kiezers, daarnaar zou nader onderzoek verricht moeten worden dat de reikwijdte van ons onderzoek ver overstijgt.

Ook kan gewezen worden op de verstatelijking van politieke partijen. Onder politicologen bestaat een redelijke mate van overeenstemming dat politieke partijen sinds de jaren tachtig steeds minder onderdeel zijn gaan uitmaken van het bredere maatschappelijk middenveld (civil society) – denk bijvoorbeeld aan teruglopende ledenaantallen, ook van de voormalige ‘brede volkspartijen’ – en dat de partijen steeds meer op regering en staat georiënteerd zijn en dat hun kader steeds meer is gaan bestaan uit professionele politici en bestuurders (Katz & Mair, 1995, pp. 5-28; 2009, pp. 753-766). Waar deze verstatelijking van partijen, en hun vermeende gebrek aan representativiteit op het nationale niveau, een voedingsbodem bieden voor de opkomst van populistische partijen, zijn er denkkelijk ook gevolgen in de gemeentepolitiek. Daarbij moeten we denken aan de (weder)opkomst van lokale partijen vanaf de jaren negentig (kader 4).

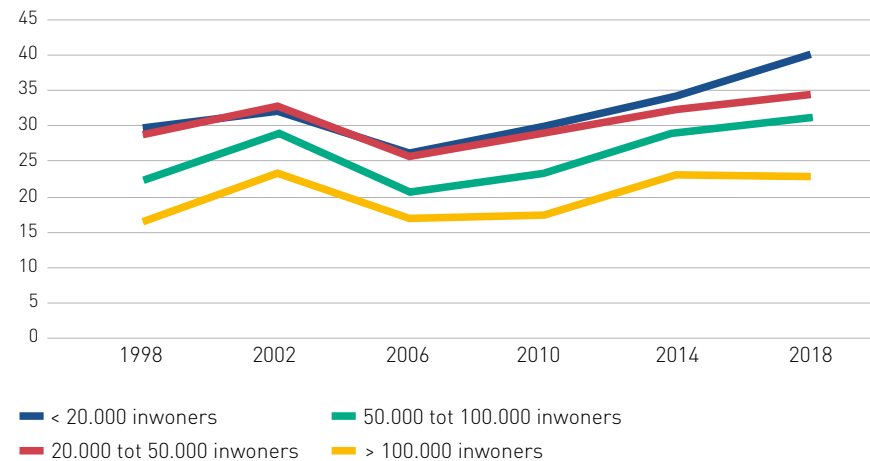
Het terugtrekken van de landelijke partijen uit de samenleving zorgt daarmee ook voor een ‘de-nationalisering’ van de lokale politiek. In dit verband is het interessant dat partijen als PVV en (in 2018) ook FvD – zelf niet van zins om in meer dan enkele gemeenten mee te doen aan gemeenteraadsverkiezingen – hun achterban al meermaals opriepen om op lokale partijen te stemmen. Zij onderstrepen daarmee de suggestie dat een stem op ‘lokaal’ ook als een stem tegen ‘de elite’ – of in het vocabulaire van FvD-leider Baudet: tegen ‘het partijkartel’ – kan worden uitgelegd.

2.7 LOKALE PARTIJEN IN DE GROTE STEDEN

Lokale partijen zijn bezig aan een gestage opmars. Elke gemeenteraadsverkiezing krijgen ze meer stemmen en meer zetels. In historisch perspectief is het interessant op te merken dat zij het na jarenlang succes in de kleinere gemeenten het ook steeds beter doen in de grote steden. Figuur 3 laat de ontwikkeling van lokale partijen zien naar inwonersaantal over de laatste 10 jaar. Daarbij zijn vier categorieën onderscheiden: gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners, gemeenten met 50.000 – 100.000 inwoners, en gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Lokale partijen spelen vanzelf-

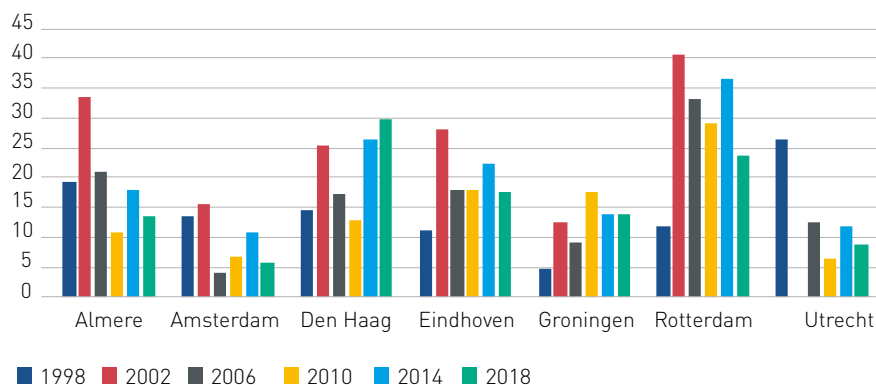
sprekend een grotere rol in kleinere gemeenten, maar ook in de grotere gemeenten en grote steden is sprake van een duidelijke opmars.³⁰ Wel is de variatie in de grote steden aanzienlijk. Waar de lokale partijen in Amsterdam in 2018 gezamenlijk bleven steken op slechts 5,7 procent van de stemmen, behaalden zij in Den Haag bijna 30 procent. Van de grote steden scoren lokale partijen in Rotterdam traditioneel het sterkst, hetgeen voornamelijk op het conto van Leefbaar Rotterdam kan worden geschreven. Met Pim Fortuyn als lijsttrekker behaalde de partij in 2002 bijna 35 procent van de stemmen en werd daarmee in een keer de grootste in de raad. Ondanks de opwaartse trend van lokale partijen laat Rotterdam echter recentelijk juist een daling zien: sinds het eclatante succes van Leefbaar bij de verkiezingen van 2002, waarbij het aandeel stemmen op de gezamenlijke lokale partijen de 40 procent oversteeg, was dat in 2018 teruggelopen naar minder dan 25 procent. Leefbaar Rotterdam is met 20,5 procent wel nog steeds de grootste partij in de havenstad.

Figuur 3: Percentage stemmen op lokale partijen naar inwonersaantal³¹



Figuur 4 laat bovendien zien dat de ontwikkelingen in de grote steden niet per se parallel lopen. Waar lokale partijen in Almere, Amsterdam en Utrecht recentelijk minder hoog scoorden dan een tiental jaar geleden, zijn zij in Groningen en Den Haag juist duidelijk in opkomst. In Rotterdam en Eindhoven behaalden zij recentelijk betere resultaten dan eind vorige eeuw, hoewel zij het succes 2002 sindsdien niet hebben weten te evenaren.

Figuur 4. Lokale partijen in de grote steden



Noot: In Utrecht waren in 2002 geen gemeenteraadsverkiezingen, vanwege herindelingsverkiezingen in 2000. Daarin had 37,9% van de kiezers op een lokale partij gestemd.

KADER 4. LOKALE PARTIJEN ROND DE EEUWWISSELING: TERUG VAN NOOIT WEGGEWEEST?

In 2002 behaalden lokale partijen meer dan 25 procent van de stemmen. Dat was in de roemruchte gemeenteraadsverkiezingen waarin Pim Fortuyn met zijn partij Leefbaar Rotterdam vanuit niets de grootste partij werd in de havenstad. Ondanks dat deze specifieke verkiezingen ook golden als afrekening met de Paarse politiek, en daarmee als graadmeter voor de landelijke verkiezingen waarin de partij van de inmiddels vermoorde Fortuyn een monsterzege zou behalen, was er veel meer – en al veel langer iets – aan de hand in de gemeentepolitiek.

De 'Leefbaar'-revolte begon al in 1994, toen Jan Nagel met Leefbaar Hilversum vanuit het niets de meeste zetels in de gemeenteraad wist te behalen. Eenzelfde klapper maakte Leefbaar Utrecht in 1998 met zanger en caféhouder Henk Westbroek, die een plotselinge negen zetels binnensleepte. Wetenschappers spreken wel van 'protestpartijen' of 'populistische partijen', omdat deze groep zich afzette tegen de bestuurlijke elite in de gemeentepolitiek en zich bekommerden om 'gevoelens van onvrede en achterstelling bij de kiezer' (Boogers, De Jong & Voerman, 2018, p. 167).

Hoewel deze partijen een wederopbloei van de lokale partij lijken te hebben ingezet, was hun benadering niet in alle opzichten nieuw. Het valt dan ook te bezien of, in de woorden van Bert Euser, dit 'de eerste golf van "moderne" lokale partijen' was (Euser, 2015, p. 22). Lokale partijen, zo zagen wij al eerder, hadden zich al veel eerder geprofileerd tegenover de landelijk partijen en tegenover een bepaalde bestuurlijke, professionele politiek die voorbij zou gaan aan de belangen en belevingswereld van gewone burgers. Wel bracht de Leefbaar-revolte een groep nieuwe politici in de gemeenteraad die weinig ervaring hadden en nogal eens de botte bijl hanteerden, terwijl juist in 2002 ook het 'dualisme' werd ingevoerd waarmee de gemeenteraad verder af kwam te staan van het college van burgemeester en wethouders – iets dat partijen stimuleerde om zich politiek te profileren (Boogers, De Jong & Voerman, 2018, p. 167).

Euser benadrukt dat de Leefbaar-partijen in de jaren negentig nog niet expliciet 'rechts' waren, en zeker niet radicaal, maar dat zij vooral dit signatuur kregen toen de 'politiek alleenstaande' Pim Fortuyn het politieke gezicht werd van Leefbaar Nederland (aanvankelijk) en vervolgens Leefbaar Rotterdam. De breuk van LN met haar partijleider, vanwege diens suggestie om artikel 1 van de Grondwet te schrappen, bevestigt het gematigde karakter van Leefbaar, al zou nieuwkomer Leefbaar Rotterdam ook na de moord op Fortuyn wel een expliciet rechtse koers blijven varen (Euser, 2015, pp. 22-23).

Hoewel de Leefbaar-partijen – vanaf 2002 in 154 gemeenteraden vertegenwoordigd – wel een duidelijk nieuw hoofdstuk vormden in de geschiedenis van lokale partijen (zie ook Van Ostaaijen, 2012), hebben zij het beeld ook vertroebeld. Naast de al langer bestaande partijen, zoals de Gemeentebelangen-partijen en de resterende lokale partijen in Noord-Brabant en Limburg, kwam er ook een waaier aan lokale partijen die minder makkelijk waren te duiden op de links-rechts-as of op de schaal bestuurlijk-populistisch. In 2006 kwamen er volgens Euser immers 627 lokale partijen in de gemeenteraad, in 2010 al 817 en in 2014 waren dat er 834. Bert Euser noemt 2006 (ondanks een dip in het aantal stemmen dat landelijk op lokale partijen werd uitgebracht) met de oprichting van driehonderd nieuwe lokale partijen een doorbraak van de 'moderne lokale partij'. Opvallend is dat het aantal wethouders in 2014 ten opzichte van 2006 zelfs met ongeveer 45 procent stijgt, een enorme toename die Euser interpreteert als het aanbreken van een nieuwe fase in de geschiedenis van de 'moderne lokale partijen': eerst

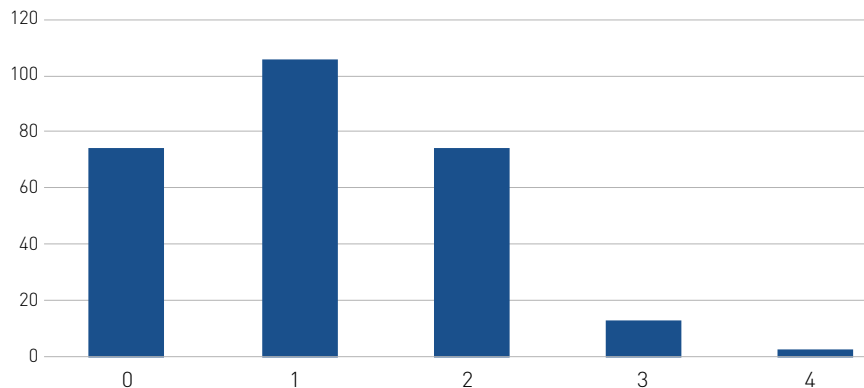
worstelden zij nog met wantrouwen van andere partijen en tegenwerking bij bestuursdeelname ('lokaal cordon sanitair'), maar in acht jaar tijd zijn de lokale partijen de 'grootste bestuursfamilie' geworden met 414 wethouders (Euser, 2015, pp. 27-28).

Een andere noviteit van de Leefbaar-partijen was het feit dat zij in grotere gemeenten en steden goed scoorden (zie figuur 4), een succes dat tot op de dag van vandaag, enkele steden (zoals Amsterdam) uitgezonderd, wordt doorgezet. Het lijkt erop dat zij niet altijd meer de rol van 'protestpartij' op zich nemen, maar proberen de burger (en diens wensen) directer te benaderen. In Den Haag scoorde in 2018 de oud-PVV-politicus Richard de Mos met zijn partij Groep De Mos/Hart voor Den Haag verrassend hoog (negen zetels). De partij trok voormalige politici en kaderleden van verschillende landelijke partijen (VVD, CDA, D66) aan en onderscheidde zich in de hofstad door een beleid van 'ombudspolitiek'. Haar politici waren zichtbaar op straat en in de wijken en toonden zich behulpzaam bij het adresseren en oplossen van particuliere zorgen en klachten van burgers en ondernemers. Het daaruit volgende verkiezingssucces hielp de partij aan coalitiedeelname, maar al in de herfst van 2019 sneuvelde het college nadat twee wethouders van de partij werden verdacht van corruptie. Hoe hun strafproces ook afloopt (nog onbekend op het moment van schrijven), voor het aanzien van de lokale politiek en het lokale bestuur, evenals voor het vertrouwen in 'ombudspolitiek' waarmee de kloof tussen burger en overheid overbrugd zou kunnen worden, is deze kwestie nu al bijzonder schadelijk (zie Waling, 2020).

2.8 LOKAAL BESTUUR

Hoe staat het met de vertegenwoordiging van lokale partijen in de colleges van burgemeester en wethouders? Ook hierover zijn relatief weinig historische gegevens beschikbaar. Hieronder presenteren we daarom een korte illustratie, die gebaseerd is op de huidige situatie, waarbij de gegevens afkomstig zijn van de websites van de gemeenten zelf. We beschikken daarbij over gegevens van 270 van de 335 gemeenten waar in maart 2018 reguliere gemeenteraadsverkiezingen werden gehouden. In 196 van deze gemeenten, oftewel 72,6 procent, levert een lokale partij tenminste één wethouder, in 74 gemeenten leveren zij 2 wethouders, in 13 gemeenten 3 wethouders, en in 3 gemeenten 4 wethouders (zie figuur 5). Lokale partijen zijn daarmee redelijk goed vertegenwoordigd in het lokaal bestuur. Het verschil met burgemeesters is groot: terwijl hun vertegenwoordiging in het lokale bestuur min of meer gelijke tred houdt met hun aanwezigheid in de raad, leveren lokale partijen nauwelijks burgemeesters.

Figuur 5. Aantal wethouders lokale partijen / aantal gemeenten



2.9 CONCLUSIE: EEN EEUW LOKALE PARTIJEN

De geschiedenis van de lokale partij in Nederland is een bonte verzameling verhalen, waarin wij hier hebben gepoogd patronen te ontdekken en te analyseren. Voor een deel blijft het 'verhaal van de lokale partij' een *black box*, omdat voor veel perioden de data en bronnen ontbreken of alleen te achterhalen zijn met een onderzoek dat de omvang van ons verkennende onderzoek vele malen overstijgt. Toch zijn er enkele conclusies te trekken die enerzijds recht doen aan de veelzijdigheid van de lokale partijen en die anderzijds de ontwikkeling van de lokale partij in de gemeentepolitiek en ten opzichte van het landelijke partijlandschap kunnen duiden.

Naast de conclusie dat de landelijke partijen zijn ontstaan vanuit sterke, lokale verenigingen (dus bottom-up), zagen we ook vanaf de Eerste Wereldoorlog een gestaag toenemend aantal specifiek lokaal georiënteerde partijen ontstaan: lokale kiesverenigingen met scepsis jegens landelijke partijstromingen en -ideologieën. Dit zijn deels de zogenaamde 'Gemeentebelangen'-partijen die opkomen voor de belangen van bijvoorbeeld de lokale middenstand of de boeren in een gemeente, die door lokale afdelingen van landelijke partijen niet of te weinig worden vertegenwoordigd (of die door landelijk beleid worden tegengewerkt). Deels zijn dit ook katholieke verenigingen in Noord-Brabant en Limburg (naast enkele katholieke enclaves elders in Nederland), die niet of nauwelijks geneigd zijn zich aan te sluiten bij een landelijke partij zoals de RKSP. Na de Tweede Wereldoorlog zijn de lokale partijen aanvankelijk sterk vertegenwoordigd, denkbaar ook vanwege de aanvankelijk nog zwakke organisatie van (nieuwe) landelijke partijen. Eind jaren vijftig neemt dit aandeel af, waarna een korte opleving volgt in de jaren zestig – mogelijk gerelateerd aan de tumultueuze ontwikkelingen in de het landelijke partijlandschap en het ontstaan van diverse nieuwe partijen aldaar. In de jaren zeventig en tachtig dringen landelijke partijen, waaronder de VVD en de KVP (vooral in CDA verband) sterker door tot de gemeenteraden, hetgeen de terugloop van lokale partijen verklaart. Een ander aspect is de sterke daling van het aantal gemeenten door gemeentelijke herindeling (fusie), waardoor de binding met lokale politiek onder burgers en de electorale positie van bestaande lokale partijen onder druk komt te staan (Voermans & Waling, 2018, pp. 201-237). Echter, de professionalisering van de landelijke partijen ging ook gepaard met een proces van 'verstatelijking': zij werden steeds meer

politieke instituties binnen het staatsapparaat en waren steeds minder zichtbaar aanwezig in de samenleving, hetgeen onder meer resulteerde in een sterke en aanhoudende krimp in hun ledenbestand. Dit proces biedt een verklaring voor de terugkeer van lokale partijen in de jaren negentig, deels in de vorm van lokale protestpartijen (de 'Leefbaar'-revolte) die zich gingen keren tegen de bestuurlijke elite en die een bepaalde onvrede in de samenleving vertolken. Deze partijen deden het opmerkelijk goed in grote, verstedelijkte gemeenten en de oude steden (behalve Amsterdam), naast het traditionele succes dat lokale partijen boekten in bepaalde plattelandsgemeenten (zeker in het katholieke Zuiden) en waar bijvoorbeeld in landelijke verkiezingen op de (lokaal amper vertegenwoordigde) PVV werd gestemd. Hoewel deze categorie sinds de opkomst van Pim Fortuyn in een rechts daglicht is komen te staan, was hun politieke positionering altijd veel diffuser.

Dat geldt zeker vanaf 2006, als het lokale partijlandschap sterk wordt uitgebreid met circa 300 nieuwe partijen, die in de jaren sindsdien ook steeds steviger zijn geworteld in het lokale bestuur. Het percentage geleverde wethouders is, behalve in de Randstedelijke provincies, bijna overal gelijk aan het percentage raadszetels van lokale partijen. Alleen het aantal burgemeesters is volledig disproportioneel (in 2018 betrof het 3 procent van alle burgemeesters (Voermans & Waling, 2018, p. 118), tegenover 84 procent afkomstig uit één van de drie vroegere middenpartijen), hetgeen bij lokale partijen – die toch al eerder geneigd zijn te denken in de richting van een participatieve of zelfs directe democratie – de behoefte aan een verkozen burgemeester zou kunnen versterken.

In de laatste jaren is een diffuus en divers beeld ontstaan van het lokale partijlandschap. De lokale partij laat zich niet zomaar vangen in bekende hokjes op de oude rechts-links-as of op de lijn bestuurlijk-populistisch. Het aanhoudende verkiezingssucces maakt de lokale partij een vaste en grote speler in de Nederlandse gemeentepolitiek, al weten deze partijen – zoals gezegd – geen vuist te maken. Anders dan een activistische lokale-partij-adept als Bert Euser zou willen, zou hiervoor heel goed de verklaring kunnen zijn dat lokale partijen onderling te veel verschillen en ook dat zij inzien dat hun kracht juist ligt in het lokale, niet in organisatie op een hoger niveau en gezamenlijke ambities met andere lokale partijen van elders uit het land.



3.

DE ORGANISATIE VAN DE LOKALE PARTIJEN

GERRIT VOERMAN EN MARCEL BOOGERS

3.1 INLEIDING

Dat lokale politieke partijen inmiddels ongeveer 33% van de raadszetels in Nederland bezetten, is eigenlijk net zo weinigzeggend als de vaststelling dat de overige 67% door vooral de vertegenwoordigers van landelijke partijen wordt bezet.³² Lokale partijen vormen immers geen homogeen geheel, net zomin als dat bij landelijke partijen het geval is. Toch is de neiging om lokale partijen als één afzonderlijke categorie te zien ook goed voorstelbaar. Waar de verschillen tussen de landelijke partijen voor iedereen doorgaans vrij helder zijn, zijn die bij lokale partijen vaak minder goed zichtbaar. Het geïnteresseerde publiek kent de standpunten en stijl van opereren van CDA, VVD, ChristenUnie of GroenLinks, maar weet veel minder over de lokale partijen Gemeentebelangen Dantumadiel, Lokaal Lelystad of Haaksbergen Centraal.

Behalve in programmatisch opzicht (zie ook hoofdstuk vier) onderscheiden lokale partijen zich ook door de wijze waarop zij hun organisatie hebben ingericht. Ze verschillen hierin niet alleen van de landelijke politieke partijen, maar ook ten opzichte van elkaar. Lokale partijen hielden zich in het verleden eigenlijk vooral bezig met de kandidaatstelling en de campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen. Van een goed gestructureerde partijorganisatie met veel leden lijkt in veel gevallen – voor zover althans bekend – geen sprake te zijn geweest. Partijen waren ook geheel vrij hun organisatie naar eigen inzichten in te richten. De herziening van de Kieswet in 1989 bracht hierin verandering. De aan de verkiezingen deelnemende partijen zijn sindsdien verplicht te kiezen voor de rechtsvorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, als zij althans onder hun eigen naam op het stembiljet vermeld willen worden. Wat dat in de praktijk heeft betekend voor de structuur van de lokale partijorganisaties is niet bekend.

In dit hoofdstuk staat de organisatie van de lokale partijen centraal. Daarbij passeren drie cruciale componenten van de partijorganisatie de revue: de

formele, personele en de materiële. De formele kant van de lokale partijorganisatie heeft betrekking op de regulering van haar interne functioneren: heeft een partij statuten en een huishoudelijk reglement die de organisatie structureren, de interne gang van zaken regelen en waarmee conflicten binnen de partij kunnen worden voorkomen of opgelost? De personele component betreft de leden, die de partijorganisatie draaiende houden en die bijdragen aan het ten uitvoer brengen van de verschillende partijfuncties (zoals de rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraden, het opstellen van verkiezingsprogramma's en de mobilisatie van de kiezers). De leden vormen het reservoir waaruit kandidaten voor het partijbestuur en andere partijorganen alsmede voor de gemeenteraad worden geput. Zij dragen echter niet alleen met hun vrije tijd, maar ook financieel (contributie, giften) bij aan de partij – dit is het derde, materiële aspect van de partijorganisatie.

3.2 METHODEN

Voor een beter begrip van het fenomeen lokale partijen – hier gedefinieerd als partijen die maar in één gemeente aan de raadsverkiezingen deelnemen of voornemens zijn dat te doen (en dus niet gelieerd zijn aan een landelijke partij, zie ook hoofdstuk een) – zijn de standpunten, de organisatie en het functioneren van deze partijen uitgebreid onderzocht, alsmede de wijze waarop zij hun kiezers vertegenwoordigen (Boogers & Voerman, 2019; Otjes, Boogers & Voerman, 2019). Hiervoor is in de zomer van 2019 een grootschalige enquête uitgevoerd, die door 275 overwegend raads- en bestuursleden van lokale partijen is ingevuld.³³ Hiermee werd een gelijksoortig onderzoek uit 2006 herhaald en geactualiseerd (Boogers, Lucardie & Voerman, 2007). Het onderzoek is uitgevoerd door het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit

Groningen en het departement Public Administration van de Universiteit Twente. Dit hoofdstuk over de organisatie van de lokale partijen is grotendeels op de uitkomsten van dit onderzoek gebaseerd. Waar relevant is verder gebruik gemaakt van de gegevens afkomstig uit onderzoeken naar de kandidaatstelling bij de vier reguliere gemeenteraadsverkiezingen in de periode 2006-2018 (Boogers & Voerman, 2018).

De hier gehanteerde definitie van lokale partijen impliceert dat politieke organisaties die zich in hun naamgeving presenteren als lokale partijen maar in werkelijkheid toch een band hebben met een landelijke partij, als quasi-lokale politieke partij aangemerkt moeten worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de veertig partijafdelingen van de PvdA die onder lokale vlag aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 hebben deelgenomen (zie ook hoofdstuk een). In de enquête is gevraagd of de lokale partij namens een landelijke partij aan de gemeenteraadsverkiezingen heeft meegedaan en of die financieel, inhoudelijk of praktisch is ondersteund door een landelijke politieke partij. In totaal blijkt het om negen lokale politieke organisaties te gaan, die veelal verbonden zijn met GroenLinks, de PvdA of D66. Vaak gaat het om combinaties hiervan: lokale afdelingen van GroenLinks, de PvdA en soms ook D66 nemen dan gezamenlijk als lokale partij aan de raadsverkiezingen deel. Omdat we in dit onderzoek een strikte definitie hanteren van lokale politieke partijen, hebben we deze quasi-lokale partijen in het vervolg van de rapportage buiten beschouwing gelaten. Het aantal lokale partijen dat we analyseren wordt daarmee met negen verminderd, van 275 naar 266.

3.3 PARTIJORGANISATIE

3.3.1 FORMELE PARTIJORGANISATIE

Artikel G3, eerste lid van de Kieswet verplicht partijen die met hun eigen naam op het stembiljet willen deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen, die naam te laten registreren bij het centraal stembureau. Zij dienen daarvoor een vereniging te zijn met volledige rechtsbevoegdheid, wat inhoudt dat ze over bij de notaris opgemaakte statuten moeten beschikken met daarin onder meer de naam en plaats van vestiging, de doelstelling en de basisregels van de rechtspersoon. De registratie van

de partijnaam is overigens niet verplicht. Partijen kunnen ook met een zogeheten 'blanco lijst' aan de raadsverkiezingen deelnemen. In plaats van de naam staat er op het stembiljet dan alleen een nummer boven de lijst.³⁴ Volgens de Kiesraad komt een blanco lijst niet vaak voor: 'Het ontbreken van een aanduiding wordt als een nadeel ervaren bij het voeren van campagne'.³⁵ Ongetwijfeld vanwege dat electorale afbreukrisico zullen (vrijwel) alle lokale partijen voor de rechtsvorm van de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kiezen. Dat betekent dat het in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde verenigingsrecht op hen van toepassing is. Dat houdt in dat hun functioneren een 'democratisch minimum' kent: zo dient elk lid rechtstreeks of via vertegenwoordiging te kunnen deelnemen aan de benoeming van bestuurders, of over een stem te beschikken op de algemene vergadering (tenzij statutair is vastgelegd dat de algemene vergadering bestaat uit 'door en uit de leden' gekozen afgevaardigden) (Koole, 1992). Het staat verenigingen vrij om naast de verplichte statuten een huishoudelijk reglement op te stellen waarin de statutaire regels en bepalingen nader worden uitgewerkt of aangevuld (bijvoorbeeld wat betreft de taken en bevoegdheden van de verschillende partijorganen, of bepaalde procedures zoals de kandidaatstelling). Ruim drie kwart (77,8%) van de lokale partijen koos ervoor een huishoudelijk reglement op te stellen. Dit lijkt erop te duiden dat zij wat betreft hun interne functioneren hechten aan een gereglementeerde organisatiestructuur, hetgeen kan bijdragen aan het voorkomen of ordentelijk oplossen van conflicten binnen de partij.

3.3.2 LEDENORGANISATIE

Type organisatie

Waar de landelijke, in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen – afgezien van de PVV – allen een ledenorganisatie hebben, is dat bij lokale partijen minder vanzelfsprekend. Bij ruim 70% van de lokale partijen is hiervan wel sprake: iedereen die deel uitmaakt van de partij is formeel lid en betaalt contributie (zie tabel 5).³⁶ Naast deze zogeheten ledenpartijen heeft bijna 14% van de lokale partijen een gemengde organisatie: hier maken naast geregistreerde leden ook niet-geregistreerde leden deel uit van de partij, dat wil zeggen sympathisanten in engere zin, die zich op enigerlei wijze met de partij verbonden achten en waarschijnlijk aan die relatie inhoud geven door die partij te steunen; hetzij financieel

(als donor), hetzij in tijd (als vrijwilliger). Als hieronder wordt gesproken over sympathisanten dan worden deze niet-leden bedoeld, tenzij anders vermeld. Tot slot geeft bijna 16% van de lokale partijen te kennen dat zij geen geregistreerde leden hebben.³⁷ We typeren hen als kaderpartij en veronderstellen dat zij vooral bestaan uit een relatief kleine groep van raadsleden (mogelijk ook een of enkele wethouders), bestuursleden en een aantal sympathisanten.³⁸ De meeste ledenpartijen beschikken over een huishoudelijk reglement (89%), bij gemengde partijen en kaderpartij en ligt dat aandeel met 57% respectievelijk 46% aanmerkelijk lager.

Tabel 5. Type organisatie lokale politieke partij, 2019 (%)

Type organisatie	%
Ledenpartij: alleen geregistreerde leden die contributie betalen	70,4
Gemengde partij: ook niet-leden maken deel uit van onze partij	13,8
Kaderpartij: de partij heeft geen geregistreerde leden	15,8
Totaal	100,0
N=258	

Geregistreerde leden, sympathisanten en actieve leden/sympathisanten

Onderzoek naar de kandidaatstelling bij de raadsverkiezingen sinds 2006 laat zien dat het gemiddelde ledental van de lokale partijen daalt: 72 in 2006, 62 in 2010, 60 in 2014 en 57 in 2018 (Boogers & Voerman, 2018, pp. 14-15).³⁹ Gemiddeld maken er in 2019 ruim 54 mensen (leden en sympathisanten) deel uit van een lokale partij. Ledenpartijen zijn het grootst met gemiddeld 61 mensen die deel uitmaken van de partij, bij gemengde partijen zijn dat 39 leden en sympathisanten, en kaderpartijen bestaan uit gemiddeld zo'n 16 sympathisanten (zie tabel 6).

Tabel 6. Geregistreerde leden, sympathisanten en actieve leden/sympathisanten per partijtype, 2019

Leden	Gemiddeld aantal leden	Gemiddeld aantal sympathisanten ⁴⁰	Aandeel actieve leden en/of sympathisanten (%)
Partijtype			
Ledenpartij	56	5	39,0
Gemengde partij	31	8	46,0
Kaderpartij	0	16	75,1
Gemiddelde	44	10	44,9
N= 254			

Van alle personen die al dan niet formeel deel uitmaken van de partij, is gemiddeld 45% actief in de partij – door deel te nemen aan vergaderingen, zitting te nemen in het partijbestuur, deel uit te maken van de raadsfractie of schaduwfractie, de website van de partij te beheren, mee te doen aan de verkiezingscampagne, enzovoort. Dit percentage komt min of meer overeen met het aandeel actieve leden van de lokale partijen in de aanloop naar de raadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014 (respectievelijk 41,5%, 46,2% en 43,9%), maar het ligt lager dan in 2018 (54,1%) (Boogers & Voerman, 2018, p. 14). Uit eerder onderzoek is overigens gebleken dat het percentage actieve leden in lokale partijen aanzienlijk hoger ligt dan in de afdelingen van landelijke partijen.⁴¹



Het percentage actieve leden is het laagst bij ledenpartijen. Nadere analyses laten zien dat het aandeel actieve leden en/of sympathisanten afneemt naarmate partijen meer leden/sympathisanten hebben – alsof die zich minder betrokken of aangesproken voelen als zij met meer zijn. Er blijkt ook een verband met de leeftijd van de lokale politieke partijen: hoe ouder een partij, hoe minder actieve leden en/of sympathisanten (zie ook hoofdstuk zeven). Voor wat betreft het aantal leden/sympathisanten en het aandeel dat zich actief voor de partij inzet, zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen de in het onderzoeksrapport onderscheiden inhoudelijke partijtypen. Lokale partijen bleken in 2019 op basis van hun inhoudelijke uitgangspunten en doelstellingen te kunnen worden ingedeeld in drie verschillende typen partijen: lokalistische, protest- en belangenpartijen (Boogers & Voerman, 2019, pp. 21-23). In 2019 was ruim de helft van de lokale partijen lokalistisch, dat wil zeggen vooral gericht op het behoud van het eigen karakter van de gemeente. Iets meer dan een vijfde had een protestkarakter met kritiek op het gemeentelijk beleid en/of op het functioneren van de lokale democratie. Iets minder dan een vijfde van de lokale partijen zag het opkomen voor bepaalde groepen in de gemeentelijke samenleving als de belangrijkste taak. Er bestaat dus geen verband tussen de enerzijds op basis van inhoudelijke opvattingen en anderzijds aan de hand van het organisatietype gecategoriseerde lokale partijen. De naamgeving van de partij laat wel een duidelijk onderscheid zien: partijen die in hun naam verwijzen naar groepsbelangen en personen hebben het grootste aandeel actieve leden of sympathisanten. Het aandeel actieve personen is het hoogst in de kaderpartijen. Dat ligt voor de hand: aangezien deze sympathisanten geen contributie betalen, krijgt hun band met de partijorganisatie vorm langs een andere route, door de investering van tijd en energie en mogelijk ook geld (donaties). Tot de kernfuncties van politieke partijen behoren de rekrutering en selectie van kandidaten voor vertegenwoordigende organen en het opstellen van een verkiezingsprogramma. Gemiddeld is 29% van alle leden en/of sympathisanten betrokken bij het opstellen van de kandidatenlijst. In 2006 was dat percentage nagenoeg gelijk (zie tabel 7). Bij de kleinere partijen zijn zowel in 2019 als in 2006 over het algemeen relatief meer leden betrokken bij de kandidaatstelling.

Tabel 7. Gemiddeld aandeel leden en/of sympathisanten dat betrokken is bij het opstellen van de kandidatenlijst en het verkiezingsprogramma, 2019 en 2006 (%)

	2019	2006
Opstellen kandidatenlijst	29,4	28,1
Opstellen verkiezingsprogramma	33,1	33,8
N	214	251

NB: in 2006 is gevraagd naar het aantal leden dat was betrokken bij het opstellen van de kandidatenlijst dan wel het verkiezingsprogramma; in 2019 naar het aantal leden en/of sympathisanten.

Gemiddeld heeft in 2019 ongeveer een derde (33,1%) van de leden en/of sympathisanten van lokale partijen een inbreng gehad bij het opstellen van het verkiezingsprogramma (zie tabel 7). In 2006 was die betrokkenheid van de leden bij het opstellen van het verkiezingsprogramma met 33,8% ongeveer even groot. Het is opmerkelijk dat de percentages leden en/of sympathisanten die de kandidatenlijst en het verkiezingsprogramma hebben opgesteld nagenoeg gelijk zijn en in de tijd (in 2019 en 2006) zo stabiel.

Contact met de achterban

Lokale partijen onderhouden op verschillende manieren contact met hun leden en hun sympathisanten in engere en bredere zin – kortweg: hun achterban. Ondanks de sterk toegenomen digitale mogelijkheden staan fysieke partijbijeenkomsten nog altijd bovenaan (zie tabel 8). Lokale partijen organiseren gemiddeld ongeveer vier à vijf bijeenkomsten per jaar voor hun achterban. Per bijeenkomst zijn gemiddeld twintig mensen aanwezig. Ledenpartijen trekken de meeste bezoekers; bij gemengde partijen worden de partijbijeenkomsten juist het minst druk bezocht. Verder blijkt de leeftijd ertoe te doen. Naarmate lokale partijen langer bestaan, neemt het percentage van alle leden en sympathisanten dat aan partijbijeenkomsten deelneemt af.

In de communicatie van de lokale partijen met hun achterban is een belangrijke plek weggelegd voor digitale middelen. De eigen website wordt daarvoor nog steeds veel gebruikt, zij het iets minder dan in 2006 – wat ongetwijfeld te maken heeft met de opkomst van Facebook, dat in dat jaar nog maar kort bestond maar in 2019 niet meer weg te denken is in

de politieke communicatie. Elektronische nieuwsbrieven zijn ook een vast bestanddeel van het repertoire aan communicatiemiddelen van de lokale partijen. Een ledenblad werd in 2006 nog door een kwart van hen uitgegeven; in 2019 blijken hier andere (veelal digitale) communicatiemiddelen voor in de plaats te zijn gekomen.

Tabel 8. Contact met de achterban, 2019 (%)

	2019	2006
Partijbijeenkomsten / ledenvergaderingen	63,6	95,3
Partijwebsite	75,9	86,3
Facebook, Twitter, Instagram, Whatsappgroep	76,5	-
Elektronische nieuwsbrief	38,7	38,6
Thematische werkgroepen	25,0	22,7
Ledenblad	0,8	24,9
Overig	29,6	-
N	266	233

NB: in 2019 werd de term 'partijbijeenkomsten' gebruikt, in 2006 'ledenvergaderingen'.

Ontwikkeling ledental

Politieke partijen kampen al geruime tijd met teruglopende ledentallen. Het percentage kiezers in Nederland dat lid is van een politieke partij vertoont sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een dalende tendens, net als in de meeste andere Westerse landen overigens (Scarrows, 2000, pp. 79-101; Mair & Van Biezen, 2001; Van Biezen, Mair & Poguntke, 2011; Scarrows, 2014). Het gezamenlijke ledental van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen neemt al decennialang af (al zijn er ook partijen die meer leden winnen dan verliezen) (Voerman & Van Schuur, 2011). Het is de vraag of diezelfde ontwikkeling zich ook bij de lokale partijen voltrekt. De meeste lokale partijen rapporteren in 2019 dat het aantal mensen dat bij hun organisatie is betrokken (als geregistreerd lid en/of sympathisant) 'de laatste jaren' gelijk is gebleven (zie tabel 9). Verder geven zij vaker aan dat dit aantal is gestegen dan dat het is gedaald. Dit beeld is in overeenstemming met het patroon sinds 2006, zij het dat de lokale partijen in 2019 wat meer met een afname van het aantal leden en/of bij de partij betrokken sympathisanten te maken hebben dan voorheen en minder met een toename. Overigens is het opmerkelijk dat slechts een betrekkelijk gering aantal lokale partijen een daling van het aantal bij de partij betrokken personen meldt, terwijl het gemiddelde ledental sinds 2006 behoorlijk is afgenomen.⁴² Naarmate partijen jonger zijn, rapporteren zij vaker een stijging van hun aantal leden en/of sympathisanten.

Tabel 9. Ontwikkeling ledental lokale partijen, 2006-2018; voor 2019 aantal leden en/of sympathisanten (%)

	2006	2010	2014	2018	2019
gedaald	11,4	12,3	12,6	10,2	15,3
stabiel	45,0	42,8	38,8	42,3	47,9
gestegen	43,6	45,0	48,6	47,5	36,8
Totaal	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0
N	156	166	469	284	259

Kandidaatstelling bestuursleden

De daling van het aantal leden (en in 2019 in combinatie met de sympathisanten die betrokken zijn bij de partij) sinds 2006 heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de partijorganisatie: de rekrutering van nieuwe bestuursleden of gemeenteraadskandidaten zal er niet eenvoudiger op worden. Hoewel lokale partijen in het algemeen minder moeite hebben om kandidaten voor het partijbestuur te vinden dan de afdelingen van landelijke partijen voor het afdelingsbestuur, zien zij de problemen wel toenemen (zie tabel 10) (Boogers & Voerman, 2018, p. 17). In 2014 en in 2018 onderzocht iets minder respectievelijk iets meer dan de helft hierbij enige of veel moeite; in 2019 ging het om ruim twee derde van de lokale partijen. Vooral partijen met een dalend aantal leden en/of sympathisanten hebben met dit probleem te kampen.

Tabel 10. Moeite met het vinden van voldoende bestuursleden voor de lokale partij, 2014, 2018, 2019 (%)

	2014	2018	2019
Nee, geen moeite	24,8	23,5	13,1
Nee, nauwelijks moeite	26,3	23,5	19,0
Ja, enige moeite	34,4	41,1	47,0
Ja, veel moeite	14,5	11,9	20,9
Totaal	100,0	100,0	100,0
N	507	285	255

Vitaliteit partijorganisatie

Niet alleen hebben de lokale partijen moeite om voldoende bestuursleden te vinden, ook is het voor hen niet eenvoudig om voldoende geschikte raadskandidaten te vinden (zie hieronder). Toch zijn de respondenten in 2019 door de bank genomen tevreden over het functioneren van hun partij: nog geen 4% vindt dat de partij slecht functioneert (zie tabel 11). In al deze gevallen (100%) kost het de partij dan ook moeite om voldoende bestuursleden te vinden; het vinden van geschikte kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen levert eveneens problemen op (90%). Voor het electoraal succes van de partij maakt het minder uit. Van alle partijen die vinden dat hun partijorganisatie slecht functioneert, meldt 40% dat zij bij

de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 een of meer zetels winst hebben geboekt.

Tabel 11. Oordeel over functioneren eigen partij, 2014, 2018, 2019 (%)

	2014	2018	2019
Erg goed	27,2	25,3	11,5
Goed	50,0	55,7	52,1
Voldoende	20,4	15,8	32,5
Slecht ⁴³	2,4	3,2	3,9
Totaal	100,0	100,0	100,0
N	507	285	255

Het percentage dat vindt dat de partijorganisatie slecht functioneert ligt – niet zo verrassend – hoger bij partijen die een daling van het aantal leden en/of sympathisanten rapporteren. Bijna twee derde van de lokale partijen is van mening dat het (erg) goed gaat – wat wel substantieel minder is dan 2018, maar niet zo veel verschilt van de score in 2014. De lokale partijen waren in 2018 overigens aanzienlijk vaker content over hun functioneren dan de afdelingen van landelijke partijen (Boogers & Voerman, 2018, p. 16).

Tabel 12. Vitaliteit partijorganisatie, 2019 (%)

Score 1-5	%	Score 6-10	%
1	-	6	21,4
2	1,1	7	17,9
3	5,1	8	10,1
4	10,0	9	8,6
5	22,1	10	3,7
Subtotaal	38,3	Subtotaal	61,7
Totaal	100,0		
N=254			

De ontwikkeling van het aantal leden en/of sympathisanten die bij de partij betrokken zijn (gedaald, gelijk gebleven, gestegen); de ervaren problemen bij het vinden van voldoende bestuursleden (geen moeite, nauwelijks moeite, enige moeite, veel moeite) en het oordeel over het functioneren van de lokale partij (erg goed, goed, voldoende, slecht) blijken in een nadere analyse sterk met elkaar samen te hangen. Dat bood de mogelijkheid om voor 2019 een index te construeren die de vitaliteit van een lokale partijorganisatie uitdrukt (zie tabel 12).⁴⁴ De hoogst mogelijke score is 10, de laagste is 1. Ruim 60% van de lokale partijen komt op een vitaliteitscore van 6 of hoger uit. Nadere analyses laten zien dat dit vooral oudere lokale partijen zijn en lokale partijen die deelnemen aan het college van B&W. Opvallend genoeg houdt de vitaliteit van de partijorganisaties geen verband met het organisatietype (leden, gemengd, kader).

Tabel 13. Vitaliteitsindex lokale partijen, 2014, 2018, 2019, % score gelijk aan 6 of hoger

	2014	2018	2019
Vitaliteit gelijk aan 6 of hoger	80,0	81,4	61,7
N	456	258	254

Dat in 2019 de ontwikkeling van het ledental en aantal sympathisanten minder gunstig was dan in voorgaande jaren, het meer moeite kostte om bestuursleden te vinden en het oordeel over de partijorganisatie negatiever was (zie tabellen 8, 9 en 11), komt tot uitdrukking in de vitaliteitscores. Waar in 2014 en 2018 rond de 80% van de lokale partijen een vitaliteitscijfer laat zien van 6 of hoger, is dat percentage in 2019 nog geen 62% (zie tabel 13). Het is goed voorstelbaar dat dit te maken heeft met het meetmoment: bij de kandidaatstellingsonderzoeken van 2014 en 2018 was dat steeds rond de gemeenteraadsverkiezingen, terwijl deze enquête ruim een jaar ná de raadsverkiezingen van 2018 gehouden is. Zoals eerder uiteengezet, hebben lokale partijen het karakter van een kiesvereniging, die in de periode tussen de raadsverkiezingen in betrekkelijke rust verkeert en naarmate de verkiezingen dichterbij komen, weer actiever worden. Dit zou kunnen verklaren waarom de vitaliteitscores in 2014 en 2018 hoger zijn.

Kandidaatstelling raadsleden

In de vitaliteitsindex is niet de beoordeling van de lokale partijen in 2019 opgenomen van het verloop van de rekrutering van kandidaat-raadsleden. De reden hiervoor is gelegen in de sterk afwijkende uitkomsten van de enquête van 2019 vergeleken met die van 2018: de lokale partijen melden in 2019 veel vaker dat zij enige of veel moeite hebben met het vinden van verkiesbare kandidaten (zie tabel 14), en geven veel minder vaak aan dat zij niet-leden hebben gekandideerd (zie tabel 15).

Tabel 14. Moeite met het vinden van voldoende geschikte kandidaten voor de verkiesbare plaatsen op de lijst van lokale partij (%), 2006-2019

	2006	2010	2014	2018	2019
Nee, geen moeite	37,6	35,4	38,1	41,4	24,4
Nee, nauwelijks moeite	25,0	28,2	27,0	26,4	27,0
Ja, enige moeite	27,9	27,7	25,3	26,4	40,2
Ja, veel moeite	9,5	8,7	9,6	5,8	8,4
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	348	347	415	280	233

Over de periode 2006-2018 bezien is het aandeel lokale partijen dat 'enige moeite' rapporteerde bij het vinden van voldoende geschikte kandidaten voor verkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst met ruim een kwart behoorlijk constant (zie tabel 14) (Boogers & Voerman, 2018, pp. 28 en 37). Anders ligt dat in de categorie waarin de problemen het grootst zijn. Het aandeel lokale partijen dat 'veel moeite' had met het vinden van voldoende geschikte kandidaten bedroeg in de periode 2006-2014 circa 9%, maar daalde in 2018 naar 5,8% – een afname van ruim een derde. Tegelijk zien we een toename van het aantal lokale partijen met niet-leden op hun kandidatenlijst: in 2006 en 2010 bediende ruimde helft zich hiervan, in 2014 en 2018 twee derde (zie tabel 15). Door niet-leden te kandideren kunnen de partijen hun rekruteringsproblemen proberen te verkleinen.

Tabel 15. Gemiddeld aantal verkiesbare kandidaten en aandeel partijen met niet-leden als kandidaat, 2006-2019

	2006	2010	2014	2018	2019
Gemiddeld aantal verkiesbare kandidaten op de lijst	6,9	9,12	10,3	5,5 ⁴⁵	11,00
Percentage partijen met niet-leden op de lijst	54,6	53,2	65,8	67,3	21,8
N	347	362	427	271	233

De op dit onderdeel behoorlijk afwijkende cijfers van de enquête van 2019 kunnen te maken hebben met het feit dat de enquêtes in de jaren 2006-2018 steeds werd afgenomen in de periode voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen, terwijl de enquête van 2019 open stond in de maanden juli – oktober, dus meer dan anderhalf jaar na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018. Die lange periode kan geleid hebben tot gewijzigde percepties, mogelijk mede door de uitslag van de raadsverkiezingen. Het kan ook zo zijn dat de vragenlijst door andere personen is ingevuld dan degenen die in de aanloop naar de raadsverkiezingen van 2018 betrokken waren bij de kandidaatstelling of die daar toen vanuit hun partijfunctie goed zicht op hadden.⁴⁶ Verder is het denkbaar dat het in 2019 gemaakte scherpe onderscheid in meer uitgewerkte antwoordopties op de vraag wie tot de partij behoren (geregistreerde, contributie betalende leden; niet-leden (sympathisanten); partij zonder geregistreerde leden) tot deze afwijkende uitkomsten heeft geleid.⁴⁷

3.3.3 PARTIJFINANCIERING

Leden zijn voor de lokale partijen ook in financieel opzicht van belang. Gevraagd naar de inkomstenbronnen waarover de partijen beschikken, noemde in 2006 86% de ledencontributie, tegen 72% in 2019 – een niet geringe afname van 14% (zie tabel 12) (zie Necker van Naem, 2013, p. 33).⁴⁸ Leden kunnen ook schenkingen doen: wat minder dan de helft van de lokale partijen meldde ledendonaties in 2006; in 2019 ging het om bijna een derde – opnieuw een substantiële afname van 28%. Het is opmerkelijk dat de leden als inkomstenbron (in de vorm van contributie en donaties)

in 2019 aanzienlijk minder frequent worden genoemd dan in 2006. Ook de donaties van niet-leden zijn teruggelopen met bijna een kwart. Daarentegen worden de al dan niet rechtstreekse inkomsten die van de gemeente afkomstig zijn (iets) vaker gerapporteerd. Ruim driekwart van de partijen noemt in beide jaren de (vrijwillige) afdrachten van raadsleden en wethouders (die als indirecte van de gemeenten afkomstige inkomsten kunnen worden beschouwd), zij het in 2019 iets meer dan in 2006.⁴⁹

De door de gemeenten rechtstreeks gefinancierde fractieondersteuning wordt in 2019 duidelijk vaker genoemd. Deze gelden zijn formeel echter niet bedoeld voor de partijorganisatie. Ook geven partijen hier aan een subsidie of een ander type bijdrage van de gemeente te ontvangen, al is het niet duidelijk waarom het precies gaat.

Tabel 16. Inkomstenbronnen lokale partijen, 2019 en 2006, meerdere antwoorden mogelijk (%)

	2019	2006
Contributie van leden	72,2	86,1
Afdrachten van raadsleden en wethouders	78,1	77,1
Donaties van leden	32,2	44,6
Donaties van niet-leden	13,5	17,7
Bijdrage gemeente (+ fractieondersteuning)	9,7	5,2
Andere of geen inkomstenbronnen ⁵⁰	5,4	3,0
N	266	251

Ledenpartijen hebben vanzelfsprekend vaker ledencontributie als inkomstenbron, al geldt dit in mindere mate ook voor gemengde partijen (waarvan ook niet-leden – sympathisanten – deel uitmaken).⁵¹ Verder vragen leden- en gemengde partijen vaker aan hun raadsleden en wethouders om een deel van hun inkomsten af te dragen aan de partij. Overigens gaat het bij de lokale partijen qua inkomsten over uiterst bescheiden bedragen: uit een in 2013 uitgevoerd onderzoek bleek dat deze partijen op jaarbasis gemiddeld 3.233 euro aan inkomsten hadden. Daarvan was slechts 5% een gift (gemiddeld 164 euro) (Necker van Naem, 2013, p. 32, 35, 36).⁵² Hun uitgaven zijn evenmin bijzonder hoog: het grootste deel van de inkomsten is bestemd voor de verkiezingscampagne. Dat betekent dat er in jaar 1 tot

en met 3 vooral gespaard wordt, en in jaar 4 de uitgaven worden gedaan' (Necker van Naem, 2013, pp. 32-33). Dit bevestigt het eerder geschetste beeld dat lokale partijen tussen de raadsverkiezingen in de sluimerstand staan en weer actief worden wanneer de verkiezingen in zicht komen.

3.4 CONCLUSIE

'Lokale politieke groeperingen zijn lange tijd weinig serieus genomen', zo luidde de eerste zin van de conclusie van ons rapport uit 2006 over lokale partijen. We constateerden toen dat tegen het einde van de vorige eeuw de lokale partijen opmerkelijk waren gegroeid, maar dat zij door de landelijke partijen niet als volwaardige politieke actoren werden gezien. Deze conclusie geldt tot op zekere hoogte nog steeds. Het aandeel burgemeesters dat verbonden is aan een lokale partij is weliswaar gestegen van 2% in 2010 naar 3% in 2018, maar blijft marginaal. Belangrijker is dat het van subsidiëring door de overheid, voor de landelijke partijen en hun neveninstellingen inmiddels zo'n vijftig jaar geleden tot stand gebracht en waarvan hun lokale afdelingen meeprofiteren, al die tijd niet is gekomen, ondanks meerdere oproepen daartoe.⁵³

Uit onderzoek is gebleken dat lokale partijen met het oog op het raads- en bestuurswerk vooral aan trainings- en opleidingsmogelijkheden behoefte hebben, maar ook assistentie willen 'bij meer partijgerichte werkzaamheden: ledenwerving, verkiezingscampagnes, partijcommunicatie, scouting en kandidaatstelling' (Van Ostaaijen, 2018b). In beide categorieën komen de nationale partijorganisaties met hun partijsecretariaten, wetenschappelijke bureaus en opleidingsinstituten hun afdelingen in het land tegevoet; voor lokale partijen is er recentelijk een Kennispunt lokale politieke partijen gekomen dat trainings- en opleidingsmogelijkheden biedt voor raadsleden en partijorganisaties.⁵⁴ Zolang de lokale partijen geen aanspraak kunnen maken op subsidie en de afdelingen van landelijke partijen indirect wel, is er van een gelijk speelveld geen sprake.

Lokale partijen zijn nogal divers. Niet alleen vanuit een programmatisch perspectief (zie hoofdstuk vier), maar ook in organisatorisch opzicht verschillen zij nogal van elkaar wat betreft hun formele relatie tot hun achterban. Waar landelijke politieke partijen – met uitzondering van de PVV – alle een ledenorganisatie kennen, is dat bij lokale partijen niet altijd

het geval. Zo'n 16% van hen is een kaderpartij met een informele organisatie, dat wil zeggen dat zij geen geregistreerde leden hebben maar alleen sympathisanten (in de engere zin des woords, anders geformuleerd: met een sterke betrokkenheid bij de partij). Aan de andere zijde van het spectrum staat 70% met geregistreerde leden. Iets minder dan 15% van de lokale partijen bevindt zich daar tussenin: zij hebben een gemengde organisatie, met zowel geregistreerde leden als sympathisanten (zij geven expliciet aan dat ook niet-leden van de partij deel uitmaken). Het zou goed zijn wanneer het kabinet, of zijn opvolger na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021, bij het opstellen van de Wet op de politieke partijen (WPP) rekening zou houden met de organisatorische pluriformiteit van de lokale partijen – anders geformuleerd: dat zij niet in een organisatorische mal worden gedrukt. 'Wettelijke regels betreffende de partijstructuur vormen een rem op de organisatorische dynamiek van de partijen, dat wil zeggen de wijze waarop zij zich kunnen ontwikkelen en zich in de (nabije) toekomst aan de veranderende omstandigheden kunnen of willen aanpassen.' Zolang het electorale speelveld maar gelijk is en de toegang vrij, bestaat er weinig reden om de organisatiestructuur van de (lokale) partijen dwingend vast te leggen (Voerman, 2019). Dat laat onverlet dat het kabinetsvoornemen om de decentrale (en dus ook de lokale) partijen te verplichten om hun financieel verslag en overzicht van bijdragen en schulden op hun website te publiceren, een goede zaak is.⁵⁵ Ook op lokaal niveau is een maximale transparantie ten aanzien van de partijfinanciën van groot belang; het thans bestaande verplichte openbare giftenreglement is daarvoor te beperkt.

Tot slot: het hardnekkige beeld dat de partijorganisaties van lokale partijen gebrekkig functioneren en daarom weinig stabiel zijn, dient te worden bijgesteld. In 2019 is een meerderheid van nagenoeg 60% langer dan tien jaar in de gemeente actief, iets meer dan in 2006. Als wordt gelet op de ontwikkeling van het ledental, de mate waarin zij slagen bestuursleden te werven en het oordeel van bestuurders over hun eigen partijorganisatie, dan scoort een meerderheid van ruim 60% van de lokale partijen een 6 of hoger op de vitaliteitsschaal van 1 tot 10. Dat geeft aan dat hun organisatie robuuster is dan vaak wordt aangenomen. Lokale partijen zijn een vaste waarde in de Nederlandse gemeentepolitiek.

4.

WAAR STAAN LOKALE PARTIJEN? DE IDEOLOGISCHE POSITIONERING VAN LOKALE PARTIJEN

SIMON OTJES

4.1 INLEIDING

Lokale partijen zijn de grootste 'politieke familie' van Nederland. De vraag is echter in welke mate deze partijen samen een familie vormen. Wat lokale partijen verenigt, is wat zij niet zijn: afdelingen van partijen die meedoen aan verkiezingen op verschillende niveaus of in verschillende gemeenten. Delen deze lokale partijen ook een bepaalde ideologische oriëntatie? Of is 'lokale partij' een koepelterm voor een bonte verzameling aan partijen van diverse pluimage? Onderzoek naar lokale partijen valt in twee groepen uiteen: een groot deel van het onderzoek kijkt naar lokale partijen als één blok en heeft weinig oog voor de onderlinge verschillen (zie Otjes, 2018; 2019; Van Ditmars & De Lange, 2019); een aantal onderzoeken benadrukt juist de diversiteit van deze partijen en komt tot complexe categoriseringsschema's (Euser, 2015; Boogers et al., 2007). In deze bijdrage richten we ons op alle programma's van lokale partijen: de centrale vragen zijn in welke mate lijken de programma's van lokale partijen in ideologisch opzicht op elkaar? En in welke mate verschillen de programma's van lokale partijen in ideologisch opzicht van de programma's van landelijke partijen? Er is maar heel beperkt onderzoek gedaan naar de verkiezingsprogramma's van politieke partijen op het subnationale niveau, maar dit veld groeit langzaam (Ashworth, 2000; Alonso et al., 2013; Klingelhöfer & Müller, 2015; Debus & Gross, 2016; Von Harenberg, 2016; Gevers, 2016; Van de Voorde et al., 2018; Gross & Debus, 2018; Gross & Jankowski, 2019). Lokale partijen hebben hier zeer beperkt aandacht gekregen: in de eerste plaats kijken studies hoe afdelingen van landelijke partijen zich positioneren op landelijke dimensies.

4.2 WAT WE AL WETEN

In de literatuur zijn er verschillende indelingen van lokale partijen. Boogers e.a. (2007, p. 12-14) maken een indeling op basis van de namen van partijen. Ze zien een aantal termen hierin regelmatig terugkeren: (1) 'algemeen belang', (2) 'onafhankelijk' en 'burgerpartij', (3) 'leefbaar', (4) 'dorpspartijen', (5) 'ideologische lijsten' (6) 'ouderen- en jongerenpartijen' en (7) 'persoonslijsten'. De term 'algemeen belang' verwijst naar een apolitieke benadering. Onafhankelijke of burgerpartijen zetten zich juist af tegen de traditionele partijen. De term 'Leefbaar' kwam in de jaren '90 in zwang toen er een succesvolle generatie lokale partijen opkwam in grote steden 'boven de rivieren'. De dorpspartijen vertegenwoordigen niet de hele gemeente maar juist een deel. De ideologische lijsten committeren zich aan een bestaande ideologie, waarmee ze zich in de buurt van één landelijke partij positioneren. Deze partijen delen een ideologische benadering maar welke ideologie ze aanhangen verschilt sterk. De ouderen- en jongerenpartijen vertegenwoordigen het belang van specifieke generaties. De persoonslijsten hopen zetels te winnen op basis van de reputatie van een bekende persoon uit de gemeente. Een tweede indeling is van de hand van Euser (2015). Hij maakte deze op basis van de beginselverklaringen van 800 partijen die in 2010 of 2014 zetels haalden. Hij maakte hierbij een onderverdeling tussen partijen met een smal programma en partijen met een breed programma. Binnen de smalle partijen zag hij actiepartijen die zich op een enkel thema richten, zoals de Partij voor de IJsbahn, die zich in Zaanstad inzette voor een ijsbaan. Daarnaast zijn er partijen die zich inzetten voor de belangen van een specifieke deelgroep, zoals ouderen. Er zijn ook partijen met breed

programma. Hierbij maakt Euser (2015) een onderscheid tussen partijen die inwoners zien als klanten wiens belangen zij dienen en partijen die inwoners zien als burgers, die het beleid moeten bepalen. In deze indelingen komen vier zaken duidelijk naar voren:

1. Er zijn lokale partijen die een protestkarakter hebben en zich verzetten tegen de bestuursstijl. De positieve formulering hiervan is dat zij een andere manier van politiek bedrijven voorstaan waarbij burgers meer invloed hebben op beleid.
2. Er zijn lokale partijen die ernaar streven om 'het' lokale belang te dienen. Dit zullen partijen zijn die de inwoners eerder als klant van de gemeente benaderen. Ze laten zich niet leiden door een bepaalde ideologie maar richten zich op concrete problemen die binnen de gemeente spelen.
3. Er zijn lokale partijen die zich richten op een deelbelang. Dat kan het dorpsbelang zijn, of het belang van een bepaalde groep zoals ouderen of jongeren.
4. Er zijn lokale partijen die expliciet een bestaande ideologie onderschrijven.

4.2.1 HET PROTESTKARAKTER VAN LOKALE PARTIJEN

Onvrede speelt een centrale rol bij de oprichting van lokale partijen (Euser, 2009, p. 75; pp. 81-91; Boogers et al., 2007, p. 9; Boogers & Voerman, 2010; zie ook hoofdstuk zeven): onvrede met het lokale bestuur, hun stijl van besturen, hun specifieke plannen en de dominantie van de landelijke partijen. Zeker in Nederland is de ontwikkeling van lokale partijen boven de rivieren in de jaren '90 sterk verweven met de opkomst van populisme: de oprichters van Leefbaar Utrecht en Leefbaar Hilversum waren eind jaren '90 ook betrokken bij de oprichting van Leefbaar Nederland. De partij waar Pim Fortuyn kort lijsttrekker van was (Lucardie & Voerman, 2012). Wij verwachten dat het protestkarakter van lokale partijen naar voren komt in het gebruik van anti-elitaire retoriek. We verwachten dat verkiezingsprogramma's van lokale partijen populistischer zijn dan de verkiezingsprogramma's van afdelingen van landelijke partijen. Eerder exploratief onderzoek wijst in deze richting (Von Harenberg, 2016; Gevers, 2016). Op basis van de bestaande literatuur zouden we tegelijkertijd verwachten dat er grote verschillen zijn in de mate waarin partijen

populistische retoriek hanteren. We verwachten dat verkiezingsprogramma's van 'leefbare' en 'onafhankelijke' lokale partijen populistischer zijn dan de verkiezingsprogramma's van andere lokale partijen.

4.2.2 LOKALISME ALS UNIEKE EIGENSCHAP VAN LOKALE PARTIJEN

De tweede eigenschap van lokale partijen is lokalisme. Dat wil zeggen een politieke oriëntatie op de eigen gemeente (Voerman & Otjes, 2018). Het werk van de lokale partij is immers gericht op de lokale gemeenschap (Åberg & Ahlberger, 2015, p. 817). De centrale tegenstelling die in het lokalisme gemaakt wordt, is tussen de landelijke en de lokale politiek. Sommige lokale partijen zijn specifiek opgericht om bepaalde lokale kwesties aan te kaarten die landelijke partijen vanwege hun vanuit hun ideologie afkomstige prioriteiten over het hoofd zien (Bottom & Crow, 2011; Boogers et al., 2007, p. 9). Bovendien kan een lokale partij het algemeen belang van een gemeente vertegenwoordigen terwijl landelijke partijen vanwege hun gedachtegoed de belangen van een bepaald segment vertegenwoordigen (Boogers et al., 2007, p. 9). We verwachten daarom dat verkiezingsprogramma's van lokale partijen een sterker lokalistisch karakter hebben dan de verkiezingsprogramma's van afdelingen van landelijke partijen. Daarnaast verwachten we dat verkiezingsprogramma's van 'algemeen belang' lokale partijen een sterker lokalistisch karakter hebben dan de verkiezingsprogramma's van andere lokale partijen.

4.2.3 LOKALE PARTIJEN OP HET LANDELIJKE SPEELVELD

De laatste verwachtingen betreffen hoe lokale partijen zich op de centrale nationale politieke tegenstellingen positioneren. Boogers et al. (2007, pp. 22-23) laten zien dat vertegenwoordigers van lokale partijen voor een groot deel hun partij niet op de links-rechts-dimensie kunnen positioneren. Bovendien laten zij zien dat lokale partijen die dit wel doen zich over de hele dimensie positioneren. Dit patroon wordt ook bevestigd in internationaal onderzoek naar lokale partijen (Åberg & Ahlberger, 2015, p. 815; Copus & Wingfeld, 2014; Angenendt, 2018). We verwachten dus dat verkiezingsprogramma's van lokale partijen meer zijn gespreid over de links-rechts-dimensie dan de verkiezingsprogramma's van de afdelingen van een landelijke partij. Dit is echter waarschijnlijk geen chaos. Zeker van

lokale partijen met een meer ideologische oriëntatie en de lokale partijen die specifieke belangen vertegenwoordigen, kunnen we verwachten dat zij een meer uitgesproken positie hebben op het politieke spectrum. We verwachten daarom dat verkiezingsprogramma's van lokale partijen met een ideologisch of een belangenprofiel op meer extreme posities staan op de links-rechts-dimensie dan de verkiezingsprogramma's van andere lokale partijen.

4.3 METHODEN

Dit hoofdstuk plaatst politieke partijen in een politieke ruimte op basis van hun programma. We gebruiken hiervoor kwantitatieve, geautomatiseerde technieken aangezien we ons richten op de programma's van alle, bijna 3.000, partijen en afdelingen die meededen aan de gemeenteraadsverkiezingen in 2018.

De eerste stap was het verzamelen van verkiezingsprogramma's.⁵⁶ Er deden volgens de Kiesraad 2.960 lijsten mee aan de gemeenteraadsverkiezingen. Van 95% hiervan is een programma gevonden. Van landelijke partijen is een tiental programma's niet gevonden. Van lokale partijen is dit 14%.

Tabel 17. Verzamelde programma's

Partij	Deelnemende lijsten	Gevonden programma's	Aandeel
Lokale partijen	924	798	86%
Met zetels	764	714	93%
Zonder zetels	160	84	52%
Landelijke partijen	1978	1964	100%
50Plus	22	22	100%
CDA	351	349	99%
CU	145	145	100%
D66	271	267	99%
DENK	14	14	100%
GL	192	192	100%
PvdA	268	267	100%
PvdD	19	19	100%
PVW	32	30	94%
SGP	65	64	98%
SP	116	116	100%
VVD	330	324	98%
Christelijke combinatielijst ^a	39	39	100%
Progressieve combinatielijst ^b	77	76	99%
Liberale combinatielijst ^c	6	6	100%
Overig ^d	82	81	100%
Totaal	2.960	2.814	95%

- a Allen CU-SGP lijsten.
- b Lijsten waar ten minste één van GroenLinks, PvdA of Denk bij betrokken is. Dit kan ook in combinatie met D66 of een lokale partij.
- c Lijsten waar ten minste VVD of 50PLUS bij betrokken is. Dit kan ook in combinatie met D66 of een lokale partij.
- d Andere partijen die in meer dan één gemeente mee doen, zoals de Friese Nationale Partij en de Piratenpartij, en Forum voor Democratie.

Deze programma's zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van kwantitatieve, geautomatiseerde technieken. Dat betekent dat we tekst behandelen als een 'bag-of-words': teksten zijn verzamelingen woorden die informatie geven over de positie van de auteur van de tekst. De centrale aanname is dat partijen die vergelijkbare opvattingen hebben vergelijkbare woorden gebruiken. Op basis van de theorie sectie zijn we geïnteresseerd in drie aspecten van lokale programma's: hun anti-elitaire karakter, hun lokalisme en hun links-rechts positie. Om het protestkarakter van een partij te meten, maken we gebruik van een lijst van woorden van Pauwels (2011) die het anti-elitaire karakter van een partij meet.⁵⁷ We kijken naar het percentage woorden van alle woorden uit een programma dat in deze woordenlijst staat als indicator van het anti-elitaire karakter van een partij. Hoe we de mate van lokale oriëntatie in verkiezingsprogramma's moeten meten is een uitdaging voor politicologen (Gross & Jankowski, 2019; Van de Voorde et al., 2018). Om het lokalistische karakter van een verkiezingsprogramma te meten, moeten we kijken in welke mate programma's zich richten op specifiek lokale kwesties, zoals specifieke locaties, straten en wijken in de gemeenten. In dit onderzoek maken we gebruik van een lokale woordenlijst per gemeente. Deze lijst bestaat uit de namen van alle locations of interest, straten in de gemeenten en alle plaatsen in de gemeenten. Dit gaat om 237.944 straten, 2.069 namen van dorpen (zonder overigens de gemeentenamen), en 102.491 namen van en locations of interest zoals 54.439 winkels, 28.635 horecagelegenheden en 2.995 onderwijsinstellingen, 3.800 zorginstellingen en 9.363 recreatieve gelegenheden waaronder sport- en cultuurinstellingen. Het idee is dat een lokalistische partij specifieke problemen benoemt met specifieke locaties. Dus waar een landelijke partij zegt "De verkeersveiligheid voor fietsers wordt verbeterd door het beter inrichten van fietspaden en verkeersstromen." (D66 Súdwest Fryslân, 2017), zegt een lokale partij "Onveilige situaties, zoals de kruising Ringdijk/Beneden Rijweg/Kievitsweg en kruising Koniginneweg/Klaas Katerstraat, dienen snel veilig gemaakt te worden voordat er straks fietsende kinderen aangereden worden." (Partij 18PLUS Ridderkerk, 2018). De lijst met straten en plaatsen is afkomstig uit de Basisadministratie Gebouwen van het Nationaal Georegister en een lijst met locations of interest (namen van publieke en commerciële gebouwen) is afkomstig van Open Street Map.



Ten slotte kijken we naar de plek van politieke partijen op het politieke spectrum. De algemene links-rechts dimensie operationaliseren we aan de hand van Wordscores. Deze methode kijkt naar het woordgebruik van de programma's van landelijke partijen waarvan de we de positie kennen en plaatst lokale partijen op basis van de woorden die zij gebruiken.⁵⁸ Om de diversiteit onder lokale partijen in beeld te krijgen, kijken we net als Boogers et al. (2007) naar de partijnaam. We kijken naar een aantal veel gebruikte woorden in partijnamen. Een overzicht hiervan staat in tabel 18. Een aantal namen kan duiden op een lokalistisch karakter van de partij: dat kan door te verwijzen naar het belang van de gemeente of stad als geheel, door expliciet de term 'lokaal' op te nemen in de naam. We verwachten dat partijen die zich op een dorp richten ook een lokalistisch karakter hebben, ondanks dat deze in strikte zin een deelbelang vertegenwoordigen. Samen zijn deze lokalistische namen goed voor twee van de vijf lokale partijen. Er zijn ook namen die kunnen duiden op een protestkarakter (door te verwijzen naar burger, democratie en transparantie, het onafhankelijke karakter of de term 'Leefbaar'). Samen zijn deze protestnamen goed voor één van de vijf lokale partijen. Daarbuiten zijn er lokale partijen die een specifiek deelbelang vertegenwoordigen of een landelijke politieke stroming. Onder de landelijke politieke stromingen maken we een onderscheid tussen liberale lokale partijen, Christelijke lokale partijen en linkse lokale partijen (inclusief groenen). De deelbelangen richten zich vaak op ouderen of jongeren. Anders dan Boogers e.a. (2007) hebben we hier echter geen exclusieve, volledige indeling van gemaakt die alle partijen in één categorie indeelt. Deze termen zijn niet exclusief: een partij als 'Liberale Volkspartij Roermond' valt zowel in de categorie 'protest' als in de categorie 'liberaal'. Twaalf procent van de lokale partijen passen op basis van hun programma niet in een categorie, zoals 'De Partij'.

Tabel 18. Verschillende namen in de lokale partijenfamilie

Subfamilie	Naamonderdelen	N	%	Voorbeelden
Lokaal	Algemeen belang; Lokaal; Dorp; Stad; Onafhankelijk	368	46%	Gemeentebelangen; De Lokalen; Dorpsbelang; Stadspartij; De Onafhankelijken
Protest	Burger; Democratisch; Leefbaar; Transparant	126	16%	De Gewone Man; Democraten.nu; Leefbaar Rotterdam; Transparant Deurne
Links	Sociaal; Alternatief; Groen; Werknemers	76	9%	Lokaal Sociaal; Anders; Duurzaam Schagen
Liberaal	Liberaal; Veiligheid; Werkgevers	32	4%	De Liberalen
Ouderen	Ouderen	31	4%	Seniorenpartij
Jongeren	Jongeren	10	1%	Student & Starter
Christelijk	Christelijk	7	1%	Protestants Christelijke Groepering

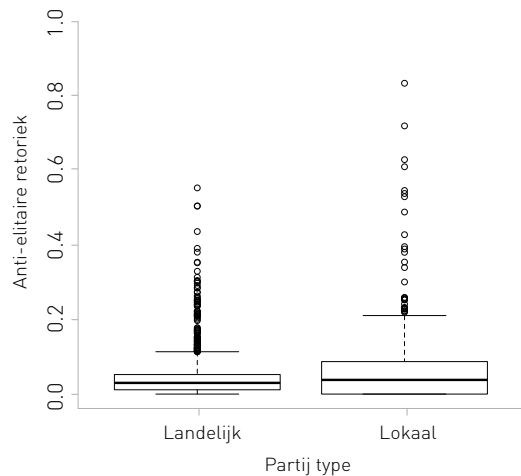
4.4 RESULTATEN

We kijken naar de resultaten in drie blokken: ten eerste naar het populistische karakter van de partij; dan naar het lokalistische karakter; en dan naar de algemene links-rechts dimensie en dan naar de oude culturele dimensie en de nieuwe culturele dimensie. Wij kijken hier iedere keer naar (1) het verschil tussen lokale partijen in het algemeen en landelijke partijen in het algemeen, naar (2) lokale partijen in het algemeen en specifieke landelijke partijen en naar (3) de verschillen tussen de verschillende lokale partijen uitgedeeld naar naam.

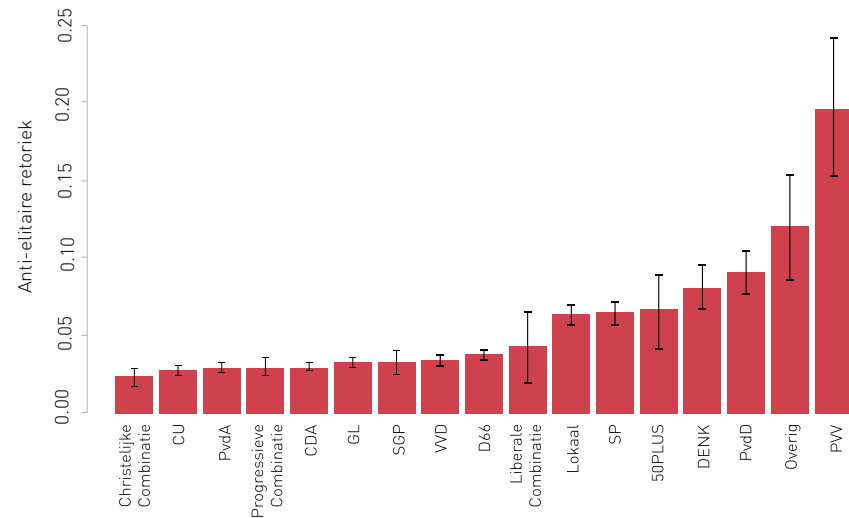
We kijken eerst naar het protestkarakter (figuur 6 tot en met 8). De eerste verwachting is dat lokale partijen een sterker protestkarakter hebben dan landelijke partijen. Immers veel lokale partijen worden opgericht uit onvrede met de landelijke partijen. Figuur 1 toont de gemiddelde mate van anti-elitair taalgebruik en spreiding hiervan onder lokale en landelijke partijen. Hier valt in de eerste plaats op dat er een grote spreiding is onder beide groepen. Zoals verwacht, bevatten de programma's van lokale

partijen gemiddeld meer anti-elitaire retoriek dan de programma's van landelijke partijen. 0,06% van de woorden van een programma van een lokale partij komt uit het anti-elitaire woordenboek tegenover 0,04% van de landelijke partijen. Het aandeel anti-elitaire woorden is dus 50% hoger onder lokale partijen ten opzichte van landelijke partijen. Het beeld wordt duidelijker als we de categorie 'landelijke partijen' uitdelen (figuur 2). Veel gevestigde landelijke partijen op lokaal niveau hebben een weinig anti-elitair programma. Maar lokale partijen zijn duidelijk een midden-moter: de programma's van de SP en 50PLUS zijn even anti-elitair. De programma's van de PVV gebruiken aanzienlijk meer anti-elitaire retoriek. De tweede verwachting is dat er verschillen zouden zijn binnen de familie van lokale partijen. Partijen die onvrede met de landelijke politiek in hun naam tonen, zoals partijen die verwijzen naar burgers, democratie, transparantie, hun onafhankelijke karakter en leefbaar zouden een bovenmatig populistisch karakter hebben. Zoals zichtbaar is in figuur 3, scoren partijen met deze "protest"-namen bovengemiddeld in anti-elitaire retoriek. Echter partijen die een "liberale" naam hebben, scoren nog hoger op populisme. Partijen met andere namen, bijvoorbeeld met een naam die verwijst naar het Christendom of jongeren zijn juist weinig anti-elitair.

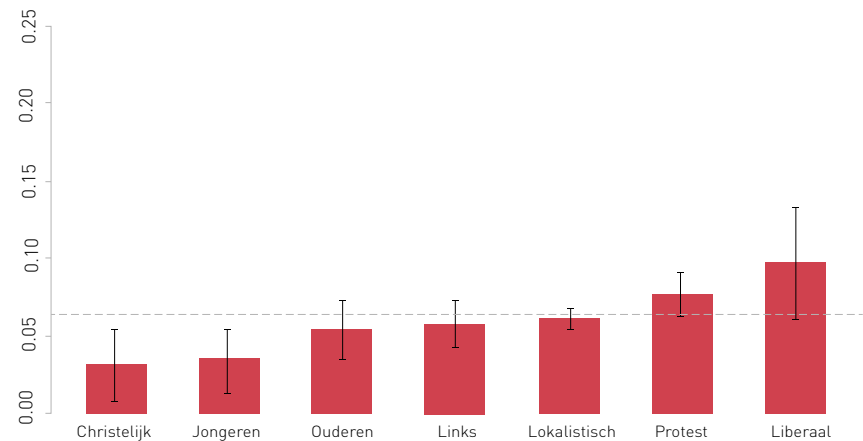
Figuur 6. Anti-elitaire retoriek onder lokale en landelijke partijen



Figuur 7. Anti-elitaire retoriek onder lokale en verschillende landelijke partijen



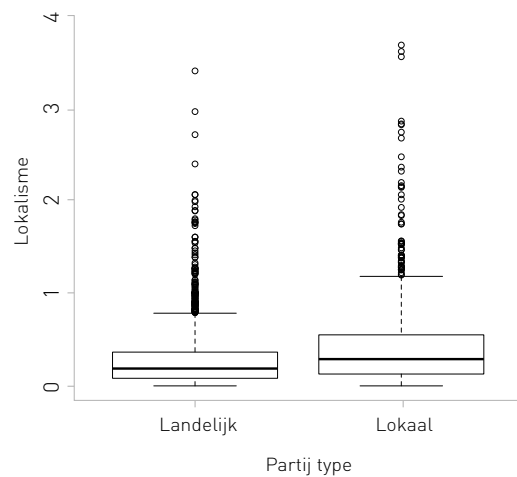
Figuur 8. Anti-elitaire retoriek onder verschillende lokale partijen



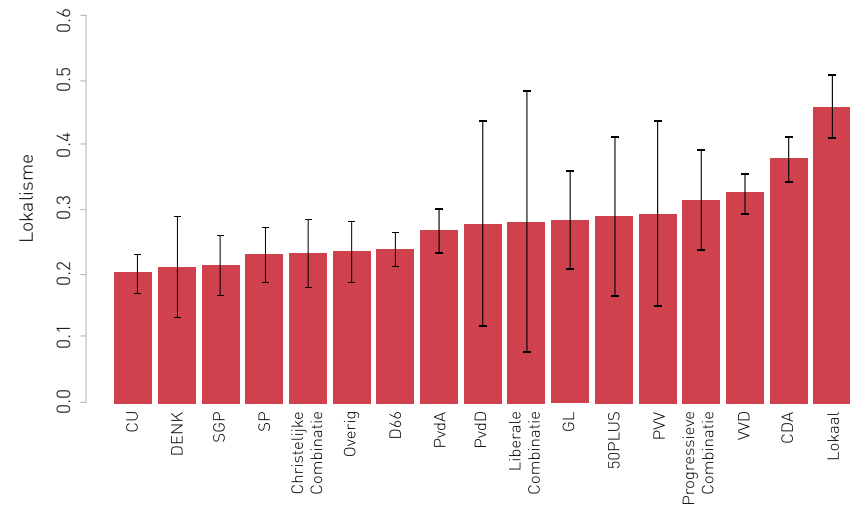
Stippelij is het gemiddelde van alle lokale partijen.

De volgende variabele waar we naar kijken is lokalisme (figuur 9 tot en met 11). Het achterliggende idee is dat lokale partijen anders dan landelijke partijen zich niet richten op bepaalde ideologische prioriteiten maar op de vraagstukken die in die gemeente pregnant zijn. We kijken hier naar specifieke locations of interest, straten of plaatsen uit die gemeente. Figuur 9 toont dat lokale partijen gemiddeld hoger scoren in lokalisme met deze maat. Het lokalisme van lokale partijen is gemiddeld hoger dan het lokalisme van landelijke partijen: 0,46% van de woorden van de programma's van lokale partijen verwijst naar straten of plaatsen in die gemeente. 0,28% van de woorden van de programma's van afdelingen van landelijke partijen verwijst naar locaties in die gemeente. Figuur 10 toont lokale partijen en verschillende landelijke partijen. Dit toont dat er geen landelijke partij is die gemiddeld hoger scoort in lokalisme dan lokale partijen. We verwachten bovendien dat programma's van lokale partijen met expliciet lokale namen, zoals partijen die gemeentebelangen, hoger zullen scoren in lokalisme. Dat is inderdaad het geval (figuur 11).

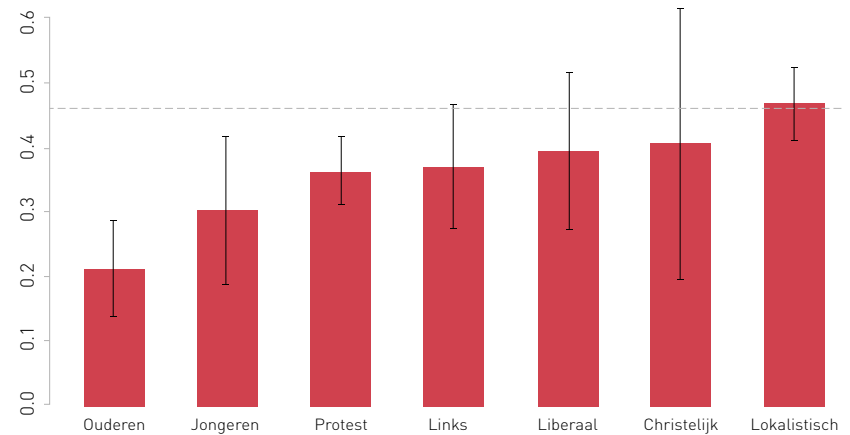
Figuur 9. Lokalisme onder lokale en landelijke partijen



Figuur 10. Lokalisme onder lokale en verschillende landelijke partijen



Figuur 11. Lokalisme onder verschillende lokale partijen



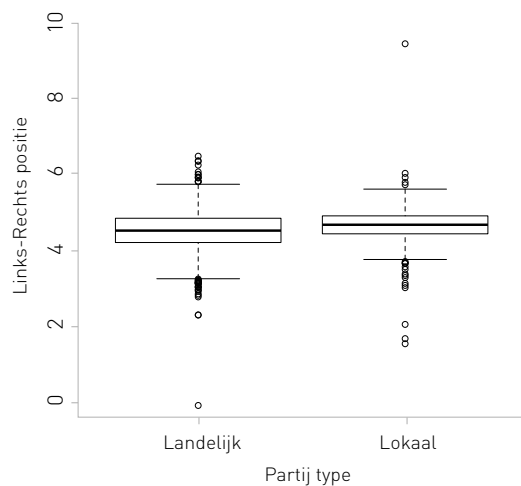
Stippellijn is het gemiddelde van alle lokale partijen.

Vervolgens hebben we een aantal verwachtingen over de ideologie van lokale partijen (figuur 12, 13 en 14). We verwachten dat lokale partijen sterk verspreid zijn over de links-rechts dimensie. Figuur 12 toont dat lokale partijen een redelijke spreiding kennen. Twee derde van de lokale partijen zit in het gebied tussen 4.2 en 5.1. De spreiding (de standaarddeviatie) van lokale partijen is iets maar niet veel groter dan de gemiddelde spreiding voor de afdelingen van ieder van de landelijke partijen afzonderlijk (0.46 tegenover 0.37). Figuur 13 laat de positie van lokale partijen zien ten opzichte van andere partijen. Aan de linkerkant staan bijvoorbeeld de SP en de PvdA. In het midden staan de CU en D66. Dan volgen de lokale partijen. Rechts van hen staan het CDA, VVD en de PVV. Tegen de verwachting in doen lokale partijen als geheel niet onder voor landelijke partijen in de mate van spreiding op de links rechts-dimensie.

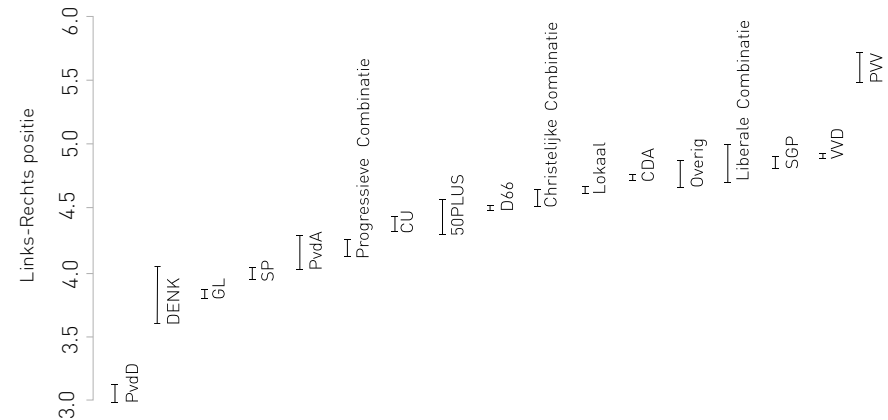
De tweede verwachting is dat specifieke groepen onder de lokale partijen links of rechts staan. De spreiding van de groepen op basis van hun naam is relatief beperkt. Linkse en jongerenlijsten staan links in de familie; partijen met liberale en protestnamen staan rechts in de familie.

Alhoewel de patronen bevestigd worden, valt toch met name de beperkte spreiding op: lokale partijen zijn meer een programmatische eenheid dan we op basis van de literatuur mogen verwachten. Bijvoorbeeld, de linkse en jongerenlijsten zijn links binnen de lokale partijen maar zijn duidelijk rechtser dan de PvdA.

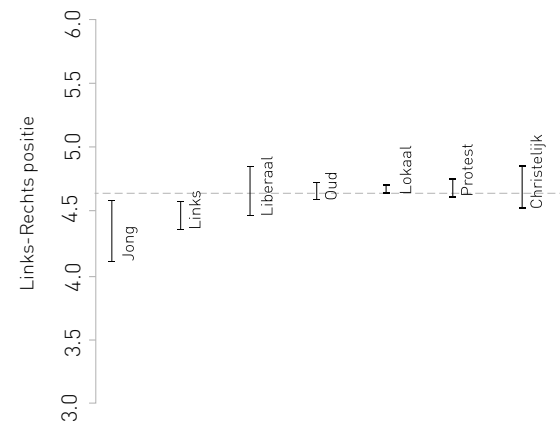
Figuur 12. Links-rechts dimensie onder lokale en landelijke partijen



Figuur 13. Links-rechts dimensie onder lokale en verschillende landelijke partijen



Figuur 14. Links-rechts dimensie onder verschillende lokale partijen



Stippelijns is het gemiddelde van alle lokale partijen.

4.5 CONCLUSIE

Welke conclusie kunnen we op basis hiervan trekken over de programma's van lokale partijen? Drie conclusies komen helder naar voren: ten eerste delen veel van deze partijen hetzelfde profiel. De gemiddelde lokale partij is een lokalistische rechtse protestpartij. Dit komt grotendeels overeen met onze verwachtingen, namelijk dat lokale partijen een lokalistisch en anti-elitair karakter hebben. Deze partijen vullen qua anti-elitaire retoriek het gat dat valt omdat de SP en de PVV in relatief weinig gemeenten meedoen. Lokale partijen hebben het vaak over specifiek lokale thema's. Meer dan landelijke partijen richten lokale partijen zich op specifieke problemen in hun gemeente. Het is inderdaad het geval dat het werk van de lokale partij gericht is op de lokale gemeenschap (Åberg & Ahlberger, 2015, p. 817). Tegen de verwachtingen in hebben deze partijen een vrij heldere uniforme positie in het politieke landschap. Gezien hun programma's staan lokale partijen rechts van het midden. De VVD claimt wel eens dat "de VVD een lokale partij [is] met lijnen naar Den Haag."⁵⁹ Het tegenovergestelde lijkt zeker waar: programmatisch lijkt de "gemiddelde" lokale partij op de VVD.

Maar binnen deze familie zijn er zwarte schapen, partijen die er minder goed in passen. De sterkste uitzonderingen zijn de jongeren- en linkse partijen die een ideologische uitzondering zijn in deze rechtse partijfamilie. Samen zijn deze partijen goed voor slechts een tiende van de partijfamilie. De vier overgebleven naamtypes (lokaal, protest, liberaal, ouderen), vormen een vrij consistente familie van lokalistische centrumrechtse protestpartijen, als we kijken naar de woorden die ze in hun programma's gebruiken. De diversiteit is niet substantieel groter dan de diversiteit van de programma's van verschillende afdelingen van landelijke partijen. Het algemene beeld is dus dat lokale partijen als een coherente familie een vrij heldere eigen positie hebben en dat ze qua samenhang niet onder doen voor gevestigde partijen.

Welke lessen kunnen wij hieruit leren? We onderscheiden hier: de lessen voor lokale partijen zelf, voor overige partijen en voor de bestuurlijke omgeving. De lokale partijen zelf, zeker als we de 'zwarte schapen' buiten beschouwing laten, vormen een vrij coherente groep. Voor lokale partijen is de les daarin dat ze zelfbewuster als familie zouden kunnen optreden en

banden met elkaar kunnen aangaan. Als we kijken naar de programma's delen deze partijen een centrumrechtse positie, anti-elitaire retoriek en aandacht voor lokale thema's. Mogelijk kan dit besef van een onderlinge gedeelde positionering, lokale partijen aanmoedigen om elkaar meer op te zoeken en zo meer van elkaar te leren.

Een belangrijke les voor landelijke partijen is dat lokale partijen een heldere positie hebben rechts van het midden. Voor linkse partijen geldt dus dat zij over het algemeen, uitzonderingen daar gelaten, weinig raakvlakken zullen hebben met lokale partijen en voor rechtse partijen zijn deze raakvlakken er juist wel. Dit kan zinvol zijn voor lokale verkiezingen en lokale formaties, waar deze raakvlakken tot uiting komen.

Voor de bestuurlijke omgeving, is het besef dat deze lokale partijen over het algemeen meer delen dan alleen maar dat zij geen deel zijn van landelijke partijen van belang. De ideologische samenhang van lokale partijen is vergelijkbaar met de relatie tussen afdelingen en landelijke partijen.

De ondersteuning van lokale partijen die vanwege hun gebrek aan bovengemeentelijke organisatie, gerechtvaardigd is, is niet politiek neutraal. Het betekent ook het versterken van partijen met een anti-elitair, lokalistisch en centrumrechts karakter. Maar dit onderzoek heeft uiteindelijk een beschrijvend karakter. De programma's van lokale partijen hebben deze karakteristieken, maar doet dit er ook toe? In hoeverre en onder welke condities hebben deze lokale karakteristieken invloed op politiek gedrag is een open vraag (maar zie Groeneweg, 2019). Worden populistische lokale partijen eerder geweerd uit lokale coalities? En kunnen lokalistische lokale partijen misschien juist beter pragmatisch samenwerken? Er is nog genoeg reden voor vervolgonderzoek.

5. HOE ZETTEN LOKALE PARTIJEN RAADSINSTRUMENTEN IN?

JOOST KEMPERS EN SIMON OTJES

5.1 INLEIDING

Een van de onderwerpen met betrekking tot lokale partijen waar we relatief weinig over weten, is hoe ze functioneren in de gemeenteraad. Het gedrag van een partij in een arena is niet per se een-op-een door te vertalen naar een andere arena (Bardi & Mair, 2008, p. 161): hoe zit het met lokale partijen na verkiezingen? Welke rol spelen zij in gemeenteraden? Hier stuiten we op het feit dat we bijzonder weinig weten over hoe gemeenteraadsleden zich überhaupt gedragen. Een recente bundel over gemeenteraden van Vollaard e.a. (2018) laat goed de huidige kennis op het gebied van gemeentelijke politiek in Nederland zien. Zoals onderzoekers op dit gebied zelf schrijven, zijn de beste studies van raadspolitiek gebaseerd op indrukken en niet “op empirische data” (Castenmiller & Peters, 2018, p. 223). Waar we voor landelijke partijen zouden kunnen verwachten dat hun gedrag zal lijken op hoe hun landelijke collega’s zich opstellen in de Tweede Kamer, is dit voor gemeenteraadsleden die lid zijn van lokale partijen zeker niet het geval. En zo is er dus sprake van een dubbel gat in onze kennis. Aan de ene kant weten we weinig over lokale partijen en aan de andere kant weten we weinig over hoe raadsleden de hun beschikbare middelen inzetten. Dit hoofdstuk hoopt dat gat te vullen door te onderzoeken hoe actief fracties van lokale partijen zijn in het gebruik van hun bevoegdheden in gemeenteraden? Hoe verschilt dit van landelijke partijen? En wat kan deze verschillen verklaren?

5.2 LOKALE PARTIJEN EN GEBRUIK VAN PARLEMENTAIRE MIDDELEN

We kijken in dit hoofdstuk naar twee factoren die het gedrag van gemeenteraadsleden van lokale partijen kan verklaren: de organisatorische onafhankelijkheid die lokale partijen hebben en hun ideologische diversiteit.

5.2.1 ORGANISATORISCHE ONAFHANKELIJKHEID

Wat lokale partijen in de eerste plaats delen is dat ze organisatorisch onafhankelijk zijn van landelijke partijen. Lokale partijen zijn organisatorisch volledig onafhankelijk, terwijl afdelingen van landelijke partijen onderdeel zijn van een groter landelijk netwerk. Deze organisatorische onafhankelijkheid betekent voor lokale partijen in de eerste plaats politiek-strategische autonomie: ze kunnen aandacht besteden aan specifiek lokale thema’s (Boogers et al., 2007, pp. 9-10). Deze autonomie heeft echter ook nadelen: lokale partijen hebben gebrekkige ondersteuning. Voermans en Waling (2018, p. 110) wijzen er op dat lokale partijen meer moeite hebben met het werven en vasthouden van politiek personeel dan landelijke partijen. Landelijke partijen kunnen voor de werving, selectie en scholing van hun raadsleden gebruik maken van landelijke organisaties zoals de Haya van Somerenstichting (VVD) of het Centrum voor Lokaal Bestuur (PvdA). Lokale partijen zijn voor dergelijke trainingen afhankelijk van externe aanbieders (Voermans & Waling, 2018, p. 117). De behoefte aan extra ondersteuning onder raadsleden en ook wethouders van lokale partijen is groot (Van Ostaaijen, 2018b). Raadsleden van lokale partijen geven aan behoefte te hebben aan beleidsinhoudelijke en juridische

expertise en aan het verbeteren van de vaardigheden die nodig zijn voor het raadswerken, zoals debatteren en het lezen van beleidsstukken (Van Ostaaijen, 2018b, p. 11). Bovendien worden lokale afdelingen van landelijke partijen financieel bijgestaan door landelijke partijen, terwijl lokale partijen geen recht hebben op overheidssubsidie (Veling et al., 2018, p. 30). Landelijke partijen bieden raadsleden niet alleen trainingen en financiële steun maar ook netwerken om informatie uit te delen, politieke initiatieven in andere gemeenten kunnen raadsleden inspireren om actie te ondernemen.

Al met al zou dit kunnen betekenen dat fracties van lokale partijen minder actief zijn in gemeenteraden dan fracties van landelijke partijen. Als de organisatorische kracht die landelijke partijen aan hun afdelingen geven de reden is waarom landelijke partijen actiever zijn dan lokale partijen dan moeten we ook verschillen binnen landelijke en binnen lokale partijen kunnen zien. De bestaansduur van een fractie kan mogelijk dit verschil in organisatorische kracht tussen lokale en landelijke partijen in beeld brengen. Afdelingen van landelijke partijen die voor het eerst deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen zullen gemeenteraadsleden hebben met minder ervaring, training en een kleiner netwerk. Lokale partijen die al jaren meedoen aan gemeenteraadsverkiezingen, zullen meer ervaren raadsleden hebben. We verwachten dat jongere fracties minder actief zijn in gemeenteraden dan fracties van oudere partijen.

5.2.2 IDEOLOGISCHE DIVERSITEIT

Lokale partijen worden sterker verenigd door wat zij niet zijn dan door wat zij delen. De term 'lokale partij' is in zekere zin een mantel die een hoge mate van diversiteit afdekt. Boogers e.a. (2007) hebben geprobeerd om deze diversiteit in beeld te brengen. Op basis van analyses van partijprogramma's en interviews hebben ze een categorisering van lokale partijen ontwikkeld. Zij onderscheiden drie soorten lokale partijen: lokalistische partijen, protestpartijen en belangenpartijen. Lokalistische partijen zetten zich in voor het belang van hun gemeente. Het werk van dit soort lokale partijen is gericht op de lokale gemeenschap (Åberg & Ahlberger, 2015, p. 817). Dit lokalisme uit zich in een sterke oriëntatie op de belangen van de lokale gemeenschap (Copus & Wingfield, 2014; Schakel & Jeffery, 2013) Centraal voor hen is het idee dat er één duidelijk, ongedeeld lokaal belang

is. Zo zetten deze partijen zich in voor het behoud van het eigen karakter van hun gemeente, bijvoorbeeld als er sprake is van herindeling (Åberg & Ahlberger, 2015, p. 815; Janssen & Kortsens, 2003). Ze laten zich niet leiden door een bepaalde ideologie maar richten zich op het oplossen van concrete problemen die binnen de gemeente spelen. Juist omdat ze niet geleid worden door een gevestigde ideologie kunnen ze lokale kwesties adresseren die landelijke partijen over het hoofd zien (Bottom & Crow, 2011; Boogers et al., 2007, p. 9).

Protestpartijen verzetten zich tegen het gemeentebestuur. Zij verzetten zich tegen de stijl van besturen, specifieke plannen of dominantie van de landelijke partijen. Belangrijke exponenten van deze lokale partijen als protestpartijen zijn Jan Nagel en Henk Westbroek die midden jaren '90 Leefbaar Utrecht en Leefbaar Hilversum oprichtten. Ook in internationaal onderzoek wordt benadrukt dat lokale partijen vaak protestpartijen zijn (Aars & Ringkjøb, 2005; Angenendt, 2015; Holtmann, 2008). Zij staan voor een andere manier van politiek bedrijven waarbij burgers meer invloed hebben op beleid.

Ten slotte zijn er belangenpartijen. Zij zetten zich in voor een specifiek deelbelang. Dat kan het belang zijn van een specifieke generatie, zoals partijen gericht op ouderen of jongeren, of van een deel van de gemeente zijn zoals partijen die zich inzetten voor een dorp binnen een grotere gemeente. We verwachten dat lokalistische en protestpartijen andere oppositiestrategieën hebben. Louwerse en Otjes (2016) maken een onderscheid tussen verschillende oppositiestrategieën: controleren en beleid maken. In de eerste plaats zijn er partijen die zich richten op het controleren van de uitvoerende macht: dat is het vellen van politieke oordelen over de geschiktheid van overheidsmaatregelen (Auel, 2007, p. 500). Oppositiepartijen kunnen zich ook richten op het maken van beleid. Dat is als ze proberen alternatieven te vinden voor de beleidsvoorstellen van de regering. De keuze voor een partij om zich toe te leggen op controle of beleid reflecteert hun bredere oriëntatie. Mair (2009; 2011) maakt een onderscheid tussen twee soorten partijen: partijen die met name kiezers vertegenwoordigen maar niet meer 'leveren' en partijen die wel 'leveren' maar kiezers niet meer vertegenwoordigen. Sommige partijen gebruiken het parlement primair als versterker om maatschappelijke onvrede te laten horen. Andere partijen gebruiken het parlement als een marktplaats om nieuwe meerderheden te vinden. Louwerse en Otjes (2018) laten zien dat populistische

partijen, als een specifieke subset van protestpartijen, meer gebruik maken van controlemiddelen en minder van beleidsinstrumenten. Deze partijen gebruiken parlementaire middelen om de zittende politieke elite te bekritisseren en aandacht te trekken naar thema's die de zittende elite negeert. Om beleidsinstrumenten succesvol in te zetten moeten fracties samenwerken met andere fracties. Anti-elitaire partijen willen zich niet aansluiten bij deals in achterkamertjes. We verwachten daarom dat fracties van lokale protestpartijen actiever zijn met controle-instrumenten dan fracties van landelijke partijen.

Daarnaast verwachten we dat lokalistische partijen met hun profiel als pragmatische partijen die zonder ideologische dogma's proberen om problemen in de gemeenten op te lossen eerder gebruik zullen maken van beleidsinstrumenten. Oftewel: fracties van lokalistische partijen zijn actiever met beleidsinstrumenten in gemeenteraden dan fracties van landelijke partijen.

Ten slotte houden we rekening met een aantal andere factoren waarvan we weten dat die het gebruik van parlementaire middelen beïnvloedt.

Ten eerste kijken we naar collegedeelname. Deelname aan de regering is een belangrijke factor om parlementair gedrag te begrijpen (Hix & Noury, 2016). We verwachten op basis van de literatuur over landelijke parlementen dat coalitiefracties minder actief zijn in de gemeenteraad dan oppositiefracties (Louwerse & Otjes, 2016). Dit heeft twee redenen: als eerste hebben coalitiepartijen directe toegang tot het college van B&W. Om toch beleid naar hun voorkeuren te vormen of bestaand beleid te beïnvloeden moeten oppositiepartijen dit doen door middel van moties en amendementen.

Verder zullen oppositiepartijen vaker kritisch staan tegenover de voorstellen die collegepartijen doen en het beleid dat zij voeren omdat zij hier minder bij betrokken zijn. Collegefracties kunnen hun doelen bereiken via het college van Burgemeester en Wethouders in plaats van de gemeenteraad. Ten tweede kijken we naar fractiegrootte. We verwachten op basis van de landelijke literatuur dat grotere fracties actiever zijn in de gemeenteraad dan kleinere fracties (Louwerse & Otjes, 2016; 2018). Gemeenteraadsleden hebben uiteindelijk maar zoveel tijd om te besteden aan hun raads-werk. Met meer fractieleden kunnen fracties meer doen.

5.3 CASUSSELECTIE

In deze studie kijken we naar het parlementaire gedrag van fracties van lokale partijen in de raadsperiode 2014-2018. Onze selectie van gemeenteraden om te onderzoeken is gebaseerd op de lokale partijen die daar aanwezig zijn. We hebben twaalf lokale partijen geselecteerd. Dit hebben we gedaan aan de hand van drie criteria: het soort lokale partij, collegedeelname en gemeentegrootte. We hebben vier van ieder soort lokale partij geselecteerd (lokalistisch, protest- en belangenpartij). We hebben van ieder soort partij twee partijen gekozen die in het college zaten en een oppositiepartij en we hebben van ieder soort partij één partij uit een grotere gemeente (tussen de 70.000 en 200.000 inwoners) en uit een kleinere gemeente (tussen de 20.000 en 35.000 inwoners).

De selectie van lokale partijen werd door twee factoren bemoeilijkt: het gebrek aan informatie over lokale partijen en de gebrekkige informatie van gemeenteraden. Om partijen van iedere soort te selecteren maken we gebruik van de lijst van Boogers et al. (2007) die 197 lokale partijen aan de hand van een survey hebben geclassificeerd als belangen-, protest- of lokalistische partijen. We hebben aan de hand van deze lijsten en beschikbare informatie over raads- en collegesamenstelling gekeken welke partijen in ieder van deze categorieën past. Vervolgens hebben we gekeken of via het raadsinformatiesysteem van die gemeenten gegevens verzameld konden worden over het gebruik van raadsinstrumenten.

Tabel 19. Partijtypen

Partijsoort	Aandeel
Lokale partij	28%
Lokalistische partijen	16%
Protestpartijen	9%
Belangenpartijen	4%
Overigen	72%
Landelijke partij	63%
Afsplitsing	6%
Combinatielijst	3%

N=116

In deze gemeenteraden waren meer partijen actief dan alleen deze twaalf lokale partijen. Er waren landelijke partijen aanwezig, die als controle-groep dienen in het onderzoek, maar ook andere lokale partijen. Deze 'bijvangst' is in het onderzoek integraal opgenomen. Deze lokale partijen zijn op basis van hun programma ook geïdentificeerd als lokalisches, protest- of belangenpartij. In tabel 19 zijn de verschillende soorten in dit onderzoek opgenomen partijen uitgedeeld naar type.

5.4 METHODEN

We kijken in dit onderzoek naar het gebruik van drie raadsinstrumenten: moties, amendementen en raadsvragen. We hebben deze informatie per fractie voor de periode 2014-2018. Amendementen zijn gericht op het maken van beleid. Raadsvragen zijn in eerste instantie controlemiddelen. Moties zijn niet per se gericht op het maken van beleid óf controle. De data van het gebruik van gemeenteraadsinstrumenten zijn in de eerste plaats verzameld via de raadsinformatiesystemen. Waar data over specifieke middelen niet beschikbaar waren, zijn griffiers gecontacteerd om deze informatie aan te vullen.⁶⁰

We gebruiken een aantal onafhankelijke variabelen. In de eerste plaats hebben we een onderscheid gemaakt tussen landelijke en lokale partijen. We hebben alle fracties van partijen die in één gemeente hebben meegedaan aan de gemeenteraadsverkiezingen geïdentificeerd als lokale partij. Daarna hebben we alle lokale partijen geïdentificeerd als ofwel een protestpartij, een lokalistische partij of een belangenpartij in navolging van Boogers e.a. (2007). Om het effect van bestaansduur te meten, hebben we ten slotte informatie nodig over hoe lang een fractie onafgebroken in de gemeenteraad heeft gezeten. Het aantal jaar dat een partij in de raad heeft gezeten, is beschikbaar op NLverkiezingen.com (2019) tussen 1981 en 2018.

Daarom hebben we deze informatie sinds die periode. We hebben hierbij voor combinatie- en fusielijsten de bestaansduur van de voorgangers meegerekend. Als een partij echter een periode niet in de raad heeft gezeten, zelfstandig of onzelfstandig, nemen we de periode dat zij onafgebroken in de raad hebben gezeten tot 2018. Voor fracties die na 2014 zijn gevormd hebben we de bestaansduur sinds 2014 van de gemeente-website afgeleid. Lokale partijen bestaan gemiddeld korter dan de rest van de partijen (20 jaar tegenover 27 jaar). Als controlevariabelen nemen we het zeteltal en de collegedeelname mee. Deze informatie is afkomstig van gemeentelijke websites.⁶¹ Voor het zeteltal kijken we naar het ruwe aantal zetels en het aantal zetels als aandeel van het totale aantal raadszetels. Als we zeteltal gebruiken, gaan we ervan uit dat grotere fracties met meer leden actiever kunnen zijn. Als we het aandeel zetels gebruiken, gaan we ervan uit het aantal onderwerpen waarop een raadslid actief kan zijn niet per sé meegroeit met het aantal raadszetels.⁶²

Tabel 20. Gemiddelde activiteit naar partijtype

Partijtype	Moties	Amendementen	Vragen	N
Lokale partijen	32,90	16,80	28,03	40
Protestpartijen	26,77	17,92	21,46	13
Lokalistische partijen	40,58	17,42	39,89	19
Belangenpartijen	32,40	15,80	14,40	5
Overige partijen	45,19	20,74	26,49	76

5.5 RESULTATEN

Voor we de naar de resultaten van regressieanalyses kijken, kijken we eerst naar de gemiddelden, zoals weergegeven in tabel 20. We zien hier dat lokale partijen als groep minder moties indienen dan de overige, met name, landelijke partijen: 33 moties tegenover 45 moties per jaar. Dit verschil is significant. Voor amendementen is dit verschil kleiner: 17 amendementen tegenover 21. Dit verschil is niet significant. Lokale partijen stellen gemiddeld iets meer vragen dan landelijke partijen (28 tegen 26). Dit verschil is opnieuw niet significant. Wat vervolgens opvalt is dat er voor moties en vragen grote verschillen zijn binnen de categorie lokale partijen. Lokalistische partijen dienen het meeste moties in (41) tegenover 27 voor protestpartijen en 32 voor belangenpartijen. Lokalistische partijen maken ook vaak gebruik van hun vragenrecht (40 vragen), terwijl protest- en belangenpartijen onder het aantal van de overige partijen liggen (21 en 14 respectievelijk). Voor amendementen zijn er minder grote verschillen. De tweede stap is om preciezer te kijken naar de patronen. In de appendix hebben we dertig negatieve binomiale regressieanalyses gedraaid. We vatten hier die analyses samen. Deze analyses hebben iedere keer dezelfde opbouw waarbij we verschillende variabelen wel of niet meenemen. Zo goed kunnen we goed in beeld brengen wat belangrijke voorspellers zijn van activiteit in de gemeenteraad.⁶³

Eerst kijken we naar het aantal moties. Lokale partijen dienen minder moties in: dit is ongeveer een kwart lager dan de andere partijen. Dat resultaat blijft staan als we rekening houden met fractiegrootte en collegedeelname. Protestpartijen dienen 40% minder moties in. Dat resultaat blijft ook staan als we controleren voor fractiegrootte en collegedeelname. Als we echter rekening houden met de bestaansduur van een partij dan vallen de effecten van het zijn van lokale partij en protestpartij weg. Fracties die langer bestaan zijn actiever in gemeenteraden: voor ieder jaar dat een fractie bestaat dient een fractie 1% meer moties in: dat telt op tot een verschil van meer dan 40% extra moties tussen de oudste en de nieuwste partij in de data. Dit bevestigt het idee dat bestaansduur van groter belang is dan het zijn van een lokale partij. Er is wel een verschil tussen lokale en landelijke partijen maar dat verschil komt niet slechts door de lokale of landelijke aard van de partij. De bestaansduur van de

partij verklaart dit verschil. Dit duidt erop dat, in lijn met onze verwachtingen, verschillen in organisatorische kracht achter de verschillen tussen landelijke en lokale partijen liggen.

Vervolgens kijken we naar het aantal amendementen. Als we alleen kijken naar het onderscheid tussen landelijke en lokale partijen dan zien we geen onderscheid. Als we echter rekening houden met collegedeelname en zetels dan is er wel een verschil. Lokale partijen dienen 30% minder amendementen in, vergeleken met de andere partijen. We vinden geen consistente verschillen tussen de soorten lokale partijen. Tegen de verwachtingen in dienen lokalistische lokale partijen, als ideologisch-neutrale probleemoplossers, niet meer amendementen in. Voor zover als er een effect is, zijn lokalistische partijen juist minder actief. De lokalismehypothese moeten we dus verwerpen. Als we controleren voor de bestaansduur van partijen dan zien we wederom dat de verschillen tussen lokale en overige partijen wegvalt. Fracties die langer bestaan dienen meer amendementen in dan jongere fracties: opnieuw zo'n 1% extra moties per jaar dat een fractie bestaat. Net als bij moties duidt dit er op dat de kracht van partijorganisaties een betere verklaring is van verschillen in activiteit van gemeenteraadsleden

Ten slotte kijken we naar het aantal vragen. Hier vinden we geen verschillen tussen lokale en landelijke partijen. Er zijn geen consistente verschillen tussen de soorten lokale partijen. Lokalistische partijen scoren vaak iets hoger met het stellen van vragen en belangenpartijen scoren vaak iets lager, maar dit is slechts in een beperkt aantal gevallen significant.

Het opvallende is dat de verwachting was dat protestpartijen meer vragen zouden stellen, maar dit is juist de categorie die het minst uitgesproken is in hun gedrag. Bestaansduur ten slotte verklaart wel een deel van het aantal raadvragen maar dit effect is slechts significant als we niet kijken naar het aantal zetels dat een partij heeft. Over het algemeen stellen grote raadsfracties meer vragen.

Als we kijken naar de verwachtingen, dan heeft bestaansduur de beste kaarten. We vinden dat voor het aantal moties en het aantal amendementen bestaansduur een consistente voorspeller is. In beide gevallen is bestaansduur, als indicator van organisatorische kracht een beter voorspeller.

Voor vragen vinden we geen verschillen tussen landelijke en lokale partijen en minder consistente effecten voor bestaansduur. Het stellen van vragen vereist minder juridische kennis dan het opstellen van amendementen. Het is voor raadsleden met minder politieke ervaring makkelijker om een raadsvraag te stellen dan om voor te stellen de tekst van een collegevoorstel te wijzigen op specifieke punten. In zekere zin ondersteunt de grootte van de verschillen tussen deze instrumenten het belang van ervaring waar onze verwachting over bestaansduur op duidt. We vinden ook geen bewijs voor een consistent verschil tussen lokalistische partijen en protestpartijen in hoe ze raadsinstrumenten inzetten. Al met al, duidt dit erop dat lokale partijen als categorie meer delen dan dat ze geen deel zijn van landelijke partijen. Lokale partijen zijn minder actief in gemeenteraden en de analyse duidt erop dat dit komt omdat ze minder organisatorische capaciteit hebben en dat deze verschillen wegvallen als we kijken naar hoe lang fracties bestaan. Oudere lokale partijen verschillen minder in hun gedrag van landelijke partijen dan jongere lokale partijen. Bovendien zijn programmatische verschillen tussen kritische protestpartijen en meer constructieve lokalistische partijen niet zichtbaar: er is meer dat deze partijen verenigt dan ze verdeelt.

Naast bestaansduur waren de controlevariabelen collegeduur en aantal zetels sterke voorspellers van het gebruik van raadsinstrumenten.

Collegepartijen dienen ongeveer een kwart minder moties in dan oppositiepartijen en ze dienen de helft van het aantal amendementen en vragen in dan oppositiepartijen indienen. Ook fractiegrootte speelt een belangrijke rol: iedere zetel die een partij erbij krijgt, betekent 50% meer vragen, 20% meer moties en 5% meer amendementen.



5.6 CONCLUSIE

Dit is de eerste studie die onderzoekt of lokale partijen zich anders opstellen in gemeenteraden dan landelijke partijen. Hiermee vullen we een gat in de kennis over lokale partijen, namelijk hoe zij zich opstellen in de 'parlementaire' arena. Het is bovendien ook een van de eerste studies die kwantitatief naar het gebruik van instrumenten door gemeenteraadsfracties kijkt. De centrale bevinding van deze studie is dat lokale partijen zoals verwacht minder actief zijn in gemeenteraden, maar dat hun zwakkere organisatorische kracht hiervoor de verklaring is. Hiervoor hebben we gekeken naar de levensduur van lokale partijen. Lokale partijen zijn vaak jonger dan landelijke partijen en dit verklaart de verschillen tussen deze groepen. Onze resultaten sluiten aan bij eerdere bevindingen over lokale partijen: ze ontberen landelijke ondersteuning. Ze hebben problemen met het werven, trainen en vasthouden van talent. Dit lijkt te verklaren waarom deze partijen hun raadsinstrumenten minder inzetten. Hiermee bevestigt dit onderzoek de noodzaak om lokale partijen beter te ondersteunen. Bestaande initiatieven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om raadsleden van lokale partijen extra ondersteuning te geven, zijn vanuit dit perspectief bijzonder welkom:⁶⁴ het is nuttig om vertegenwoordigers van jonge lokale partijen bij te spijkeren op het gebied van de instrumenten die zij als raadslid hebben. Uitwisseling tussen oudere en nieuwere lokale partijen kan hier vruchtbaar bij zijn omdat deze oudere partijen minder vaak door een kennisachterstand gehinderd lijken te worden. Training en uitwisseling zou er voor kunnen zorgen dat lokale partijen op hetzelfde niveau actief kunnen zijn als landelijke partijen. Een centrale uitkomst van dit onderzoek is dus dat waar het het gedrag van lokale partijen in gemeenteraden betreft, deze partijen eenvormiger zijn dan we op basis van de programmatische diversiteit van deze partijen zouden verwachten. In hun raadswerk worden lokale partijen in de eerste plaats gekenmerkt door hun onafhankelijkheid van landelijke partijen wat zich uit in zwakkere partijorganisaties: hun raadsleden worden niet getraind door landelijke partijacademies, ze kunnen geen gebruik maken van de landelijke netwerken van partijen om informatie op te halen en ervaringen te delen. Dit onderzoek heeft een aantal beperkingen: in de eerste plaats kijkt dit onderzoek slechts naar een beperkte selectie van alle gemeenteraden in

Nederland. Deze selectie is zodanig gemaakt dat we van alle soorten lokale partijen voldoende voorbeelden zouden hebben. Daarbuiten was de manier waarop data werden aangeboden de belangrijkste manier om casussen te selecteren. We kijken hierdoor maar naar ruim honderd gemeenteraadsfracties. De selectie is zodanig dat de helft van de casussen uit grotere gemeenten komt en de andere helft uit kleinere gemeenten. Er is geen reden om te denken dat de geselecteerde gemeenten op een systematische manier afwijken van de rest van de Nederlandse gemeenten. Waar het gaat om het onderzoek naar hoe raadsleden hun instrumenten inzetten, is er nog veel ruimte om onderzoek te doen. Waar bestuurskundigen altijd onderzoek hebben gedaan naar hoe het openbaar bestuur functioneert, hebben politicologen dit veld jaren genegeerd (Vollaard et al., 2018, p. 16; Andeweg & Irwin, 2002; Castenmiller & Peters, 2018, p. 223). Tegelijkertijd worden steeds meer taken door de landelijke overheid bij gemeenteraden gelegd, zeker in het sociale domein. De hoop is dat lokale politici beter maatwerk kunnen leveren. We weten zeer weinig van hoe politieke besluitvorming in gemeenteraden verloopt en hoe gemeenteraadsleden hun middelen inzetten. Dit onderzoek duidt op drie belangrijke factoren: collegedeelname, fractiegrootte en politieke ervaring. Echter waar het gaat om colleges, en dat valt buiten de scope van dit onderzoek, zien we juist dat gemeenteraden experimenteren met allerlei nieuwe vormen van politieke samenwerking zoals minderheidscolleges en raadsbrede colleges (Boogaard, 2015). Als wel of niet lid zijn van het college zo belangrijk is om te begrijpen hoe raadsleden zich opstellen, wat betekenen dergelijke alternatieve colleges dan voor hoe fracties zich opstellen? Ten tweede, als fractiegrootte een belangrijke verklaring is voor hoe actief raadsfracties zijn, wat betekent de groeiende versplintering van gemeenteraden dan voor de effectiviteit van gemeenteraadsleden? En ten derde lijken deze resultaten erop te duiden dat politieke ervaring cruciaal is voor hoe raadsleden hun instrumenten inzetten. Vervolgonderzoek zou kunnen kijken naar hoe politici in gemeenteraden het parlementaire spel leren (Ohmura et al., 2018, p. 178). Dit is relevant voor de training van gemeenteraadsleden maar ook omdat gemeenteraden een belangrijk voorportaal zijn voor de landelijke politiek (Van den Braak 2018, p. 117). Hier leren veel politici het vak. Er is, kortom, nog veel ruimte om meer onderzoek te doen naar de parlementaire politiek in gemeenten.

Tabel 21. Negatieve binomiale regressieanalyses van het aantal moties

Model	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Lokale partijen	-0,32** (0,15)	-0,33** (0,15)	-0,36** (0,16)				-0,19 (0,17)	-0,17 (0,17)		
Collegedeelname		-0,35** (0,17)	-0,26 (0,18)		-0,30* (0,17)	-0,20 (0,18)	-0,39** (0,17)	-0,33* (0,18)	-0,36** (0,17)	-0,29* (0,18)
Zetels		0,17*** (0,04)			0,17*** (0,04)		0,15*** (0,04)		0,14*** (0,04)	
Aandeel zetels			0,03*** (0,01)			0,03*** (0,01)		0,03** (0,01)		0,03** (0,01)
Lokalistische partijen				-0,08 (0,20)	-0,16 (0,20)	-0,13 (0,20)			-0,00 (0,20)	0,06 (0,21)
Belangenpartijen				-0,30 (0,36)	-0,26 (0,34)	-0,25 (0,35)			-0,24 (0,34)	-0,22 (0,35)
Protestpartijen				-0,50** (0,23)	-0,38* (0,23)	-0,50** (0,23)			-0,21 (0,23)	-0,25 (0,24)
Bestaansduur							0,01* (0,01)	0,02** (0,01)	0,01** (0,01)	0,02*** (0,01)
Constante	3,81*** (0,09)	3,42*** (0,14)	3,57*** (0,15)	3,78*** (0,09)	3,38*** (0,14)	3,52*** (0,15)	3,17*** (0,20)	3,20*** (0,21)	3,10*** (0,19)	3,13*** (0,19)
Observaties	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116
AIC	1,083,51	1,072,53	1,081,36	1,087,26	1,077,81	1,085,80	1,071,66	1,078,27	1,075,79	1,081,46

Noot: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Tabel 22. Negatieve binomiale regressieanalyse van het aantal amendementen

Model	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Lokale partijen	-0,21 (0,14)	-0,30** (0,14)	-0,35** (0,14)				-0,18 (0,15)	-0,22 (0,15)		
Collegedeelname		-0,62*** (0,15)	-0,72*** (0,15)		-0,61*** (0,16)	-0,71*** (0,15)	-0,66*** (0,15)	-0,76*** (0,15)	-0,66*** (0,15)	-0,76*** (0,15)
Zetels		0,07** (0,04)			0,08** (0,04)		0,05 (0,04)		0,05 (0,04)	
Aandeel zetels			0,03*** (0,01)			0,03*** (0,01)		0,03*** (0,01)		0,03*** (0,01)
Lokalistische partijen				-0,15 (0,19)	-0,29 (0,18)	-0,34* (0,18)			-0,16 (0,18)	-0,21 (0,18)
Belangenpartijen				-0,25 (0,34)	-0,33 (0,32)	-0,35 (0,31)			-0,31 (0,31)	-0,32 (0,31)
Protestpartijen				-0,13 (0,22)	-0,15 (0,21)	-0,19 (0,20)			0,02 (0,21)	-0,02 (0,21)
Bestaansduur							0,01** (0,01)	0,01** (0,01)	0,01** (0,01)	0,01** (0,01)
Constate	3,03*** (0,08)	3,10*** (0,13)	3,02*** (0,13)	3,01*** (0,08)	3,05*** (0,13)	2,98*** (0,13)	2,82*** (0,18)	2,74*** (0,18)	2,75*** (0,17)	2,67*** (0,17)
Observaties	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116
AIC	904,42	892,23	887,21	909,33	897,73	893,04	884,78	889,69	893,57	888,84

Noot: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Tabel 23. Negatieve binomiale regressieanalyse van het aantal vragen

Model	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Lokale partijen	0,06 (0,21)	-0,17 (0,18)	-0,10 (0,21)				-0,12 (0,21)	0,12 (0,23)		
Collegedeelname		-0,95*** (0,21)	-0,54** (0,23)		-0,85*** (0,20)	-0,41* (0,23)	-0,95*** (0,21)	-0,56** (0,24)	-0,86*** (0,21)	-0,44* (0,23)
Zetels		0,39*** (0,05)			0,39*** (0,05)		0,38*** (0,05)		0,37*** (0,05)	
Aandeel zetels			0,07*** (0,02)			0,06*** (0,02)		0,06*** (0,02)		0,05*** (0,02)
Lokalistische partijen				0,44* (0,26)	0,07 (0,23)	0,25 (0,27)			0,16 (0,25)	0,47* (0,27)
Belangenpartijen				-0,58 (0,48)	-0,82* (0,43)	-0,61 (0,47)			-0,77* (0,43)	-0,53 (0,47)
Protestpartijen				-0,18 (0,31)	-0,03 (0,27)	-0,14 (0,30)			0,09 (0,28)	0,19 (0,31)
Bestaansduur							0,00 (0,01)	0,02** (0,01)	0,01 (0,01)	0,02** (0,01)
Constante	3,28*** (0,12)	2,43*** (0,18)	2,81*** (0,20)	3,24*** (0,12)	2,36*** (0,17)	2,78*** (0,19)	2,34*** (0,25)	2,45*** (0,28)	2,20*** (0,23)	2,35*** (0,26)
Observaties	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116
AIC	1,006,69	968,22	998,90	1,005,43	969,67	1,000,20	969,97	997,69	970,72	997,54

Noot: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

6.

WETHOUDERS VAN LOKALE PARTIJEN IN DE REGIO, DE PROVINCIE, DEN HAAG EN BRUSSEL

MARCEL BOOGERS EN FRANZISKA ECKARDT

6.1 INLEIDING

Lokaal bestuur komt steeds meer tot stand in samenspel tussen gemeenten, provincies, de Rijksoverheid en de Europese Unie. Landelijke politieke partijen, die vaak op alle bestuursniveaus vertegenwoordigd zijn, claimen in deze multilevel-arrangementen een voordeel te hebben ten opzichte van lokale partijen die zich exclusief op de gemeente richten.

De vraag is in welke mate dat het geval is.

Politieke partijen worden in de politieke wetenschappen doorgaans bestudeerd als politieke organisaties die binnen één bestuurlijke eenheid functioneren. Met het gegroeide belang van de EU én het gelijktijdige proces van decentralisatie en regionalisering, is dat steeds meer een probleem geworden (Heinelt & Hlepas, 2006). Omdat de bestuursniveaus waarop partijen opereren steeds meer met elkaar verweven zijn geraakt (Scharpf et al, 1976; Olsson, 2003, Arganoff, 2014), is het van belang om na te gaan hoe partijen zich tot elkaar verhouden binnen en tussen bestuursniveaus (Deschouwer, 2003).

Omdat lokale politieke partijen per definitie alleen actief zijn in één gemeente, zouden zij ten opzichte van landelijke partijen minder effectief kunnen zijn omdat zij geen vertegenwoordiging hebben op andere bestuursniveaus en in andere gemeenten. De verwachting is dan dat wethouders van lokale partijen meer moeite hebben de belangen van hun gemeente te bepleiten in de regio of bij de provincie, het Rijk of de EU. Deze verwachting wordt het vaakst gehoord, ook in Nederlandse debatten over lokale partijen: vertegenwoordigers van lokale partijen missen goede ingangen in de regio en op andere bestuursniveaus (Hopkin, 2003, Haveskes, 2018).

Tegenover deze hypothese kan ook worden aangevoerd dat het ontbreken van partijpolitieke contacten op andere bestuursniveaus juist heel voordelig kan zijn. Wethouders van lokale partijen hoeven zich immers niets aan te trekken van partijpolitieke overwegingen en kunnen zo een eigen lokale koers varen in interbestuurlijke overleggen. Zo bezien zouden ze juist beter in staat zijn om de belangen van hun gemeente te behartigen (Van Biezen & Hopkin, 2006; Olsson, 2003).

In dit onderzoek beantwoorden we de vraag: 'Hoe zijn wethouders van lokale politieke partijen vertegenwoordigd op regionale, provinciale, landelijke en Europese bestuursniveaus en hoe oordelen ze over hun vermogen om op die niveaus de belangen van hun gemeente te behartigen?'

6.2 METHODEN

Voor de beantwoording van het eerste deel van de vraag ('hoe zijn wethouders van lokale politieke partijen vertegenwoordigd op regionale, provinciale, landelijke en Europese bestuursniveaus?') hebben we een inventarisatie gemaakt van de vertegenwoordiging van wethouders in regionale, provinciale, landelijke en Europese besluitvormingsgremia.⁶⁵

Voor het tweede deel van de vraag ('en hoe oordelen ze over hun vermogen om op die niveaus de belangen van hun gemeente te behartigen?') zijn semigestructureerde interviews gehouden met acht wethouders van lokale partijen, waarbij gestreefd is naar een spreiding over de verschillende delen van het land en over grotere en kleinere gemeenten. De interviews zijn zowel face-to-face als telefonisch afgenomen.⁶⁶ Voorafgaand aan de interviews is een interviewgide opgesteld met een aantal relevante

vragen en aandachtspunten. In beide gevallen werden de geïnterviewden voorafgaand aan het interview gevraagd om mondeling toestemming te geven voor de geluidsopname. Daarna zijn de interviews getranscribeerd en zijn de interviewtranscripten geanalyseerd met behulp van een open-coderingstechniek in Atlas.ti.

Tabel 24. Overzicht van geïnterviewde wethouders

Respondent #	Aantal periodes wethouder	Provincie	Gemeentegrootte
Respondent 1 (R1)	3 periodes	Flevoland	0 - 25.000
Respondent 2 (R2)	1 periode	Overijssel	100.000+
Respondent 3 (R3)	2 periodes	Limburg	25.000 - 50.000
Respondent 4 (R4)	2 periodes	Noord-Brabant	50.000 - 100.000
Respondent 5 (R5)	1 periode	Zeeland	25.000 - 50.000
Respondent 6 (R6)	2 periodes	Zuid-Holland	50.000 - 100.000
Respondent 7 (R7)	1 periode	Noord-Holland	25.000 - 50.000
Respondent 8 (R8)	3 periodes	Overijssel	0 - 25.000

Daarnaast is in februari 2020 een online enquête gehouden (met zowel open als gesloten vragen) onder leden van de Wethoudersvereniging.⁶⁷ De enquête is in totaal ingevuld door 50 respondenten, van wie er 18 aangaven afkomstig te zijn van een lokale partij en 31 van een landelijke partij. Verder gaf één respondent aan partijloos te zijn. Meer dan de helft van alle respondenten (n = 26) zitten in hun eerste periode als wethouder. Elf respondenten zitten in hun tweede periode en elf respondenten in hun derde periode als wethouder. Twee respondenten gaven aan dat zij al meer dan tien jaar wethouder zijn. Vanwege het beperkte aantal wethouders dat aan deze enquête deelnam, zijn de resultaten ervan indicatief.

Tabel 25. Overzicht van enquête-respondenten

Aantal jaren als wethouder	Lokale partij	Landelijke partij	Partijloos	Totaal
0-2 jaar	7	18	1	26
2-6 jaar	5	6	0	11
6-10 jaar	4	7	0	11
Meer dan 10 jaar	2	0	0	2
Totaal	18	31	1	50

6.3 RESULTATEN

VERTEGENWOORDIGING WETHOUDERS VAN LOKALE PARTIJEN IN DE REGIO, PROVINCIE, DEN HAAG EN BRUSSEL

Om na te kunnen gaan hoe wethouders van lokale partijen vertegenwoordigd zijn in regionale, provinciale, landelijke en Europese besluitvormings-gremia, is een inventarisatie gemaakt van de samenstelling van de besturen van deze gremia.

- ◆ **Regionaal:** omdat het ondoenlijk was om de samenstelling van alle regiobesturen te achterhalen, hebben we ons voor dit onderzoek beperkt tot de omgevingsdiensten én GGD besturen in de regio's Limburg-Noord, Hart van Brabant, Twente, Friesland, Rijnmond, en Noord-Holland-Noord. Hiermee is een spreiding van regiobesturen over het land beoogd.
- ◆ **Provinciaal:** hier is de vertegenwoordiging van lokale partijen in provinciale VNG-afdelingen geanalyseerd. Dit zijn VNG-afdelingen die het provinciebestuur én de landelijke VNG adviseren over gemeentelijke aangelegenheden die spelen in de provincie.
- ◆ **Landelijk:** hiervoor is de samenstelling van het VNG-bestuur en de VNG-beleidscommissies onder de loep genomen.
- ◆ **Europees:** tot slot is de vertegenwoordiging van Nederlandse wethouders van lokale partijen in kaart gebracht in de Council of European Municipalities and Regions (CEMR), het Comité van de Regio's (CvdR), en het Congres van de Raad van Europa.

Tabel 26. Vertegenwoordiging wethouders lokale partijen lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal, Europees, in procenten

Vertegenwoordiging wethouders lokale partijen	Percentage
In gemeenten (VNG, 2018)	32
In regiobesturen	22
In de provincies (VNG-afdelingen)	13
Op nationaal niveau (VNG bestuur en –commissies)	23
In de EU (CvdR)	4

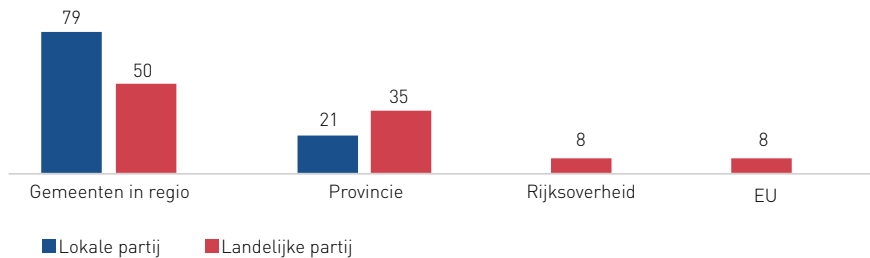
Uit deze inventarisatie blijkt dat wethouders van lokale partijen op alle bovenlokale bestuursniveaus zijn ondervertegenwoordigd. In de regio's en het VNG-bestuur en –commissies zijn wethouders van lokale partijen relatief wat minder slecht vertegenwoordigd, op EU-niveau zijn ze daarentegen het sterkst ondervertegenwoordigd.

In de interviews geven wethouders van lokale partijen aan weinig directe contacten te hebben met ambtenaren of bestuurders op nationaal of EU-niveau. Sommige van de geïnterviewden zien dit echter niet als een beperking. Naar hun mening is het nationale niveau vaak minder belangrijk voor met name kleinere gemeenten, omdat het gaat om een ander abstractieniveau en dus om zaken die op lokaal niveau minder relevant zijn. Daarom benadrukten sommige geïnterviewden dat ze meer belang hechten aan goede contacten in de provincie om strategische invloed te kunnen uitoefenen op bovenlokale besluitvormingsprocessen. Enkele gesprekspartners stelden dat partijpolitieke contacten op landelijk niveau nuttig zijn om te kunnen lobbyen voor een lokaal belang, maar ze zien deze niet als noodzakelijke voorwaarde om op bovenlokaal niveau effectief te zijn als wethouder. Wat het EU-niveau betreft, werd vaak opgemerkt dat het nogal moeilijk is om hier een ingang te vinden. In sommige gevallen lukt dat wel via EU-projecten (INTERREG-programma's) of via internationale VNG-commissies.

ZIJN PARTIJPOLITIEKE CONTACTEN VAN NUT IN DE REGIO, PROVINCIE, DEN HAAG EN BRUSSEL?

Alle interview-respondenten gaven aan dat ze zich als volwaardige leden in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden behandeld voelden. Volgens hen heeft dit vooral te maken met de toenemende acceptatie van lokale partijen. Zo wordt bij de samenstelling van VNG-commissies meer rekening gehouden met een goede vertegenwoordiging van lokale partijen. Verder geven de meeste geïnterviewden aan dat partijpolitieke banden weinig of geen rol spelen in bovenlokale samenwerkingsverbanden en overleggen; de politieke kleur of achtergrond van wethouders is hier doorgaans geen issue. Ze spreken hier namens hun gemeente of namens een groep van gemeenten, en niet als vertegenwoordiger van een politieke partij: *“over het algemeen word je gezien als een gewone bestuurder.”*⁶⁸ Wethouders van lokale partijen vinden vaker dan hun collega's van landelijke partijen dat ze onvoldoende partijpolitieke contacten hebben (40% respectievelijk 10%) om effectief te kunnen lobbyen op regionale, provinciale, landelijke en Europese bestuursniveaus. Vooral wethouders die deze partijpolitieke contacten van belang vinden, geven vaker aan dat zij deze contacten missen. Hiertegenover staat dat wethouders van lokale partijen in de interviews en in de enquête vaak aangeven dat ze er baat bij hebben dat ze niet-partijgebonden zijn. Zoals een wethouder van een lokale partij als open antwoord geeft in de enquête: *“Ik ben landelijk lid van de VVD maar vertegenwoordig een lokale partij. Soms maak ik wel gebruik van de ingangen die ik bij de landelijke partij heb. Tegelijkertijd ervaar ik als vertegenwoordiger van een lokale partij een grotere vrijheid om landelijk beleid aan de kaak te stellen.”*

Figuur 15. Bestuursniveau waarop wethouders vooral samenwerken (in%)



Leesvoorbeeld: 79% van de wethouders van lokale partijen werkt vooral samen met bestuurders van andere gemeenten in de regio; voor wethouders van landelijke partijen is dat 50%.

Dat wethouders van lokale partijen in interbestuurlijke contacten voordelen ondervinden van hun partijpolitieke ongebondenheid, is ook in de interviews door meerdere gesprekspartners benadrukt. Zij zien het als een voordeel dat ze zich volledig kunnen inzetten voor de lokale belangen, waardoor ze meer ruimte kunnen nemen om stevige druk uit te oefenen op de provinciale en landelijke overheid. *“In mijn VNG-commissie zie ik CDA-wethouders vaak nogal behoedzaam opereren als het beleid van hun CDA-minister aan de orde komt. Als wethouder van een lokale partij hoef ik me gelukkig niets van partijbelangen aan te trekken en kan ik me onafhankelijker en kritischer opstellen.”*⁶⁹

Ook bij complexe en politiek gevoelige kwesties in de regio kunnen wethouders van lokale partijen in het voordeel zijn, omdat ze vanwege hun neutrale partijpolitieke rol eerder een leidende rol worden gegund. *“Wij [kunnen juist] heel gemakkelijk met iedereen [...] werken.”*⁷⁰

Het belang van onafhankelijkheid wordt ook gezien door wethouders van landelijke partijen. Sommigen gaven aan dat zij hun partijpolitieke banden soms als een obstakel zien in bovenlokale besluitvormingsprocessen omdat coalitieafspraken of een gevoel van loyaliteit naar de partij hen soms belemmeren om lokale belangen te bepleiten die tegen die van andere gemeenten of de provincie ingaan.

Als het gaat om het opbouwen van contacten met bestuurders op natio-

naal niveau, geven de geïnterviewden aan dat ze een voordeel ondervinden ten opzichte van collega's van landelijke partijen. Ze hoeven zich namelijk niet te beperken tot contacten binnen de eigen partij wat het eenvoudiger maakt om nieuwe contacten te leggen en op te bouwen met bestuurders van verschillende partijen.

Sommige interview-respondenten gaven desondanks aan dat ze partijpolitieke banden hebben gemist, vooral aan het begin van hun bestuurlijke carrière toen ze de 'politiek-bestuurlijke regels van het spel' nog moesten leren en geen partijorganisatie hadden om hen te ondersteunen met kennis en trainingen over effectief optreden binnen het regionale en provinciale krachtenveld. Waar bestuurders van landelijke partijen vaak vanaf het begin toegang hebben tot verschillende netwerken, werkgroepen en partijdagen met coaching/training, geven de interview-respondenten aan dat gemeentelijke bestuurders vaak creatief moeten zijn om een goed netwerk op te bouwen en de nodige vaardigheden (bijvoorbeeld discussietechnieken) te ontwikkelen. Sommige geïnterviewden gaven aan dat het hen in het begin veel energie en tijd kostte om hun werk goed te kunnen doen. Anderen zeiden dat de hoeveelheid tijd die zij investeren in het opbouwen van een netwerk ook sterk verschilt van persoon tot persoon, afhankelijk van hun persoonlijkheid en/of dossiers. In het algemeen stellen de interview-respondenten echter dat het probleem van het niet hebben van partijpolitieke contacten vaak wordt overschat en door landelijke partijen als een groot probleem of nadeel wordt gepresenteerd, vooral in om zich in verkiezingsdebatten tegen lokale partijen af te kunnen zetten.

ANDERE BEÏNVLOEDINGSKANALEN

De interview-respondenten noemden verschillende manieren waarop zij het gebrek aan partijpolitieke contacten kunnen compenseren. Dat doen wethouders van lokale partijen vooral door veel te investeren in goede persoonlijke contacten op verschillende bestuursniveaus. Daarbij wordt ook gewezen op het belang van de Wethoudersvereniging en de VNG-commissies. Door deelname aan wethouders-cursussen en/of VNG-conferenties (netwerkafspraken en kennisbijeenkomsten) gaven sommige respondenten aan een netwerk van gelijkgestemden te hebben opgebouwd waarvan

zij later profiteerden. Verder maken wethouders van lokale partijen snel en gemakkelijk gebruik van de partijpolitieke contacten van hun collega-wethouders in B en W, zeker als dit van strategisch belang kan zijn in het contact met de regio, de provincie of het Rijk. *“[Als] ik partijpolitieke contacten [mis], dan kan ik altijd mijn collega-wethouders inzetten. Als het strategisch van belang is, dan doe je dat. Dus dat is een manier om te compenseren.”*⁷¹

6.4 CONCLUSIE EN LESSEN

VOOR LOKALE PARTIJEN

Het is voor lokale partijen soms iets lastiger om het belang van hun gemeente onder de aandacht te brengen van het regiobestuur, de provincie, de rijksoverheid of de EU. Dit gemis aan partijpolitieke contacten blijken ze echter eenvoudig te kunnen compenseren. Allereerst kunnen zij extra investeren in goede persoonlijke relaties met bestuurders op andere bestuursniveaus. Verder kunnen ze als dat nodig is ook een collega-wethouder inzetten die wél beschikt over de juiste partijpolitieke contacten. Toch hebben wethouders ook veel voordeel van het feit dat ze niet gebonden zijn aan een landelijke partij. Doordat ze niet ‘partijdig’ zijn krijgen ze vaker en gemakkelijker een strategische positie in de regio. Omdat ze zich niets hoeven aan te trekken van partijpolitieke loyaliteiten hebben ze meer mogelijkheden om zich kritisch op te stellen tegenover bestuurders van de regio, de provincie of het Rijk en kunnen ze het lokale belang krachtiger aan de orde stellen. Niet-partijgebonden zijn levert wethouders van lokale partijen dus ook strategische voordelen op, die ze misschien meer en beter kunnen benutten.

VOOR LANDELIJKE PARTIJEN

De verwachting is dat lokale politieke partijen, die per definitie alleen in hun eigen gemeente actief zijn, de partijpolitieke contacten missen om effectief te kunnen opereren aan regionale, provinciale, landelijke en Europese overlegtafels. Het onderzoek laat zien dat deze verwachting op een aantal punten stevig moet worden genuanceerd. Zoals hierboven aangegeven weten wethouders van lokale partijen het gemis aan partijpolitieke contacten doorgaans goed te compenseren. Dat betekent dat wethouders van lokale partijen als volwaardige gesprekspartners aan allerlei interbestuurlijke overlegtafels moeten worden gezien.

VOOR HET KENNISPUNT LOKALE PARTIJEN

Het enige nadeel dat wethouders van lokale partijen wél ondervinden ten opzichte van wethouders van landelijke partijen, is het gebrek aan ondersteuning in de vorm van professionalisering en kennisuitwisseling. Hiermee wordt een nieuw – nog betrekkelijk weinig genoemd – licht geworpen op het belang van partijpolitieke contacten. Behalve dat een politieke partij als integratiekader interbestuurlijke contacten tussen partijgenoten kanaliseert en faciliteert, biedt het ook een kader waarbinnen bestuurders kennis kunnen opdoen en kunnen uitwisselen. Zo gezien is de politieke partij een ‘community of practice’ (Wenger & Snyder, 2000). Wethouders van lokale partijen blijken de partij als interbestuurlijk integratiekader niet of nauwelijks te missen, en ervaren hier dus geen noemenswaardige achterstand ten opzichte van wethouders van landelijke partijen. Een community of practice missen ze daarentegen veel meer. Dat laat zien dat het Kennispunt Lokale Partijen als community of practice in een duidelijke behoefte voorziet. Voor het Kennispunt betekent dit dat de opleiding, training en ondersteuning van wethouders van lokale partijen zich ook dient te richten op het uitwisselen van kennis en ervaringen op het gebied het besturen in regionale, provinciale, landelijke en Europese netwerken.

7. BEKEND OP STRAAT EN IN DE RAAD. VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE SUCCESFACTOREN VAN NIEUWE LOKALE POLITIEKE PARTIJEN⁷²

JULIEN VAN OSTAAIJEN, MILOU PEETERS EN SANDER JENNISSSEN

7.1 INLEIDING

Lokale partijen doen het goed bij de gemeenteraadsverkiezingen. In maart 2018 haalden ze gezamenlijk bijna 30 procent van de stemmen. Ook nieuwe lokale politieke partijen doen het goed. Elke vier jaar worden tientallen tot honderden nieuwe lokale partijen opgericht waarvan een groot deel zetels haalt (Van Ostaaijen, 2019; Euser, 2009; 2015). Dit onderzoek richt zich op de meest, en in minder mate, de minst succesvolle nieuwkomers van 2014. De meest succesvolle zijn lokale partijen die bij hun eerste verkiezing minstens tien procent van de stemmen halen. De minst succesvolle halen geen enkele zetel. Wat maakt dat sommige nieuwe lokale partijen het zo goed doen en hoe verloopt hun ontwikkeling daarna? Met deze verkenning hopen we lessen te trekken voor (nieuwe) politieke partijen, maar ook over de algemene aantrekkingskracht van de lokale politiek: Veel inwoners zijn immers niet betrokken bij het lokaal bestuur en willen dat ook niet (Van Ostaaijen, 2018a; Voermans & Waling, 2018; Boogers, 2010). Leren partijen die het wel lukt om op zijn minst electoraal mensen aan zich te binden ons iets over de aantrekkingskracht van de (lokale) politiek en hoe die te vergroten is? Zijn er overeenkomsten tussen de meest succesvolle lokale nieuwkomers? Richten zij zich bijvoorbeeld op specifieke onderwerpen, hebben zij innovatieve(re) manieren om de bevolking te betrekken of liggen er andere redenen aan hun (electorale) succes ten grondslag? En zijn deze lessen breder te interpreteren, voor het betrekken van inwoners bij de lokale politiek? Deze vragen leiden tot de volgende centrale vraag: Welke politiek relevante lessen zijn er te trekken uit de

oprichting en ontwikkeling van nieuwe lokale partijen die in 2014 meer dan tien procent van de stemmen haalden en zij die geen zetel haalden?

7.2 METHODEN

In 2014 behaalden 46 lokale partijen die voor het eerst meededen meer dan tien procent van de stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. We hebben voor deze partijen informatie gezocht aan de hand van een lijst van factoren. Deze zijn gebaseerd op (inter)nationale literatuur over nieuwe (lokale) partijen. Zo ontlene we het merendeel van de factoren uit onderzoek naar het succes van nieuwe partijen in landelijke parlementen, meer specifiek: time for party building, entrepreneurial versus rooted new parties, leadership discontinuity, ideological position of the new party en government responsibility (Bolleyer & Bytze, 2017). Time for party building gaat om de tijd tussen oprichten en doorbraak van de partij, maar in dit onderzoek plaatsen we dat in het bredere kader van partij oprichting en organisatie. Daarbij hoort de vraag of de partij is opgericht door een of enkele entrepreneurs of is ontstaan uit een al bestaande beweging (entrepreneurial versus rooted new parties, zie ook Krouwel & Lucardie, 2008; Holtmann, 2008). We kijken ook naar het (politieke) profiel van de oprichter en concrete activiteiten met betrekking tot oprichting en organisatie, zoals het aantal leden, geld en bestuur (Beyens, Lucardie & Deschouwer, 2016; Bolleyer e.a., 2012, p. 974), alsmede eventuele afsplitsingen. Voor wat betreft de factor leiderschap kijken we of de oprichter in 2018 nog actief is en

of de lijsttrekker bij de verkiezing in 2014 dezelfde is als bij de verkiezing in 2018. Voor de ideologische positie baseren we ons onder meer op onderzoek van Otjes (2019) die alle lokale partijen voor de verkiezingen van 2018 ideologisch heeft gepositioneerd. Vervolgens testen we een aantal in de literatuur impliciet of expliciet opgeworpen hypothesen met betrekking tot (lokale) partijen, namelijk of de partij een single issue partij is (Sikk, 2011; Lucardie, 2000), of de partij de manier van politiek bedrijven wil veranderen (Euser, 2009), of de partij als anti-establishment of protestpartij kan worden gekarakteriseerd (Boogers e.a., 2007) en/of er in de gemeente sprake was van een 'party exit', oftewel of er een partij uit het politieke landschap is verdwenen en er zo ruimte is gemaakt voor een nieuwe partij (Laroze, 2019). Onder 'bestuurlijke verantwoordelijkheid' kijken we of de partij heeft bestuurd, met hoeveel wethouders en al dan niet als grootste partij in de coalitie. En tenslotte nemen we enkele contextuele factoren mee, zoals provincie, het lokale partijlandschap en of er sprake was van een herindelings. Dat leidt tot een analysekader gevisualiseerd door tabel 27.



Tabel 27. Analyse kader succesvolste nieuwe lokale partijen

Factor	Inhoud/vragen
Lokale context	Provincie Gemeentegrootte (in aantal inwoners) Lokaal partijlandschap en party exit: zijn er in 2010 of 2014 politieke partijen uit de gemeente verdwenen Herindelings
Partij oprichting	Moment van oprichting Oggericht uit een sociale groep of door een entrepreneur Oggericht door afsplitsing Oggericht door iemand die al in de lokale politiek actief was
Partij opbouw	Budget voor verkiezing 2014 en 2018 Aantal leden 2014 en 2018 Aantal afsplitsingen van fractie en partij
Stabiel leiderschap	Is de oprichter van de partij (en/of partijleider in 2014) nog steeds actief in 2018 Is de lijsttrekker uit 2014 ook de lijsttrekker in 2018
Ideologische positie	Ideologische plaatsbepaling Aanleiding voor oprichting Single issue of brede agenda Protest- of anti-establishmentpartij Wil de partij op een andere manier politiek bedrijven
Bestuurlijke verantwoordelijkheid	Heeft de partij bestuurd, wanneer en met hoeveel wethouders Was de partij de grootste in de coalitie

Na een analyse van alle 46 partijen selecteerden we op basis van twee criteria enkele partijen voor verder onderzoek. Het eerste criterium is of de partijen tussen 2014 en 2018 deel hebben uitgemaakt van het college. Het tweede of ze ten opzichte van 2014 in 2018 bij de verkiezingen een groter of kleiner percentage van de stemmen hebben behaald. Dat leidt tot vier categorieën partijen: bestuurd/gewonnen, bestuurd/verloren, oppositie/gewonnen en oppositie/verloren. Van elke categorie hebben we de drie partijen geselecteerd die in 2018 (in geval van verlies) het hoogste percentage verloren of (in geval van winst) het hoogste percentage wonnen. Uiteindelijk hebben we met veertien oprichters/lijsttrekkers (en een raadslid) van die partijen interviews gehouden en met acht griffiers

telefonische interviews. De resultaten van de succesvolste nieuwkomers hebben we vervolgens vergeleken met de resultaten van de nieuwe lokale partijen die er niet in slaagden in 2014 een zetel te halen. We hebben met elf lijsttrekkers van deze partijen een telefonisch interview gehouden. Dit onderzoek kent tenslotte enkele beperkingen. Allereerst ligt de nadruk in dit onderzoek op de visie van de oprichters/lijsttrekkers van de succesvolste partijen. Hun visie is enigszins getoetst in interviews met de griffiers, maar de nadruk ligt op hun perspectief. Een tweede beperking betreft de niet-succesvolle nieuwkomers. Veel van die partijen bestaan in 2020 niet meer en het vinden van de voormalige lijsttrekkers bleek lastig. Voor deze groep bleek een nadere selectie op basis van vooraf bepaalde maatstaven daarom niet mogelijk.

7.3 RESULTATEN

7.3.1 BEVINDINGEN OVER DE 46 SUCCESVOLSTE NIEUWKOMERS

Als eerste gaan we na wat we van de 46 succesvolste nieuwkomers uit 2014 (en in een enkel geval de niet-succesvolle nieuwkomers) te weten zijn gekomen. Dat leert ons het volgende:

De succesvolste lokale nieuwkomers zijn verspreid over alle provincies;

De 46 succesvolste lokale nieuwkomers komen uit 44 gemeenten, verspreid over alle provincies.⁷³ De provincie Limburg en Noord-Brabant, traditioneel de provincies met de meeste lokale partijen, herbergen de meeste nieuwkomers: Limburg negen en Noord-Brabant acht. Daarna volgen Noord-Holland (zes), Zuid-Holland, Groningen en Gelderland (ieder vijf), Utrecht (drie), Overijssel (twee) en Zeeland, Drenthe, en Friesland (ieder een).

komen vooral voor in kleine gemeenten;

Een meer opvallende spreiding dan geografisch is te vinden in gemeentegrootte. Zo komt driekwart van de succesvolste nieuwkomers uit gemeenten met maximaal 40.000 inwoners. Slechts twee van de succesvolste nieuwkomers komen uit gemeenten met meer dan 60.000 inwoners. Geen van de succesvolste lokale nieuwkomers komt uit een gemeente met meer

dan 80.000 inwoners. Het verschil met de nieuwkomers die geen zetel hebben gehaald, is groot. Zie tabel 28.

Tabel 28. Verdeling van de succesvolste nieuwe lokale partijen en niet-succesvolle nieuwe lokale partijen uit 2014 over verschillende gemeentegrootten, in percentages⁷⁴

Inwoneraantal (x1000)	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	100 +
Aantal succesvolste nieuwkomers (n=46)	43	33	20	4	0	0
Aantal niet-succesvolle nieuwkomers (n=101)	7	11	13	12	4	54

komen uit gemeenten die bekend zijn met lokale partijen en 'party exit';

We hebben gekeken naar 'party exit', oftewel was er een gat in de electorale markt doordat er in 2010 of 2014 partijen van het politieke toneel verdwenen? Dat blijkt in 25 van de 44 gemeenten het geval. In die gemeenten is in 2010 en/of 2014 een partij verdwenen die vier jaar eerder nog wel aan de verkiezing meedeed en een of meer zetels haalde. Het gaat hierbij om 17 partijen die meededen aan de verkiezingen van 2006, maar niet meer aan die van 2010 en 17 partijen die meededen aan de verkiezingen van 2010, maar niet meer aan die van 2014. Het kan dus zijn dat de succesvolle nieuwkomer van dat electorale gat heeft kunnen profiteren en/of zelfs dat (enkele) raadsleden van de opgeheven partij als nieuwe lokale partij verder zijn gegaan. Zo is GroenWit in Vlieland min of meer een voortzetting van de voormalige PvdA-fractie en is de oprichting van de twee succesvolste nieuwkomers in Meerssen expliciet verbonden aan het wegvallen van 'Partij Jo de Jong' die in 2010 in Meerssen 40% van de stemmen haalde.

zijn op de valreep opgericht;

Alle partijen zijn opgericht in de vier jaar voor de verkiezingen van 2014. Veruit het merendeel van de partijen is opgericht in 2013. Het gaat dan om 37 van de 46 partijen.

zijn opgericht door mensen met (lokaal) politieke ervaring;

Voor 42 partijen is de oprichting terug te herleiden tot een of meerdere 'entrepreneurs'. Dat betekent dat het geen sociale groeperingen waren die op enig moment een politieke partij geworden zijn, maar een of enkele individuen die samen zijn gekomen met als doel het oprichten van een partij.⁷⁵ Een van de opvallendste resultaten is vervolgens dat de oprichters zelden onbekend zijn met de (lokale) politiek. Maar liefst 41 van de 46 succesvolste nieuwkomers zijn opgericht door personen die al in de (lokale) politiek actief waren. Dat wil zeggen dat ze voorafgaand aan het oprichten van de lokale partij politieke ervaring hadden als raadslid, fractielid, wet-houder, bestuurslid, commissielid, steunfractielid, lijsttrekker en/of fractievoorzitter. In 35 gevallen is dat ook in de periode direct voorafgaand aan de oprichting.

worden grotendeels gekenmerkt door stabiel leiderschap;

In 32 van de 44 in 2018 nog actieve partijen is de oprichter en/of partijleider uit 2014 nog steeds actief (dat is inclusief partijen die dan inmiddels gefuseerd zijn, daarover later meer). Gezien de jonge leeftijd van de partijen is dat wellicht minder opmerkelijk dan het op het eerste gezicht lijkt. Er zijn immers ook tien partijen waar de oprichters niet meer actief zijn. Van drie partijen hebben we niet kunnen achterhalen of de oprichters nog actief zijn. De cijfers over het lijsttrekkerschap zijn vergelijkbaar. In 27 partijen is de lijsttrekker uit 2014 ook in 2018 de lijsttrekker. Van drie partijen is het onbekend.

hebben een brede agenda;

Voor 43 van de succesvolste lokale nieuwkomers kunnen we constateren dat ze een min of meer brede agenda hebben. Slechts drie zijn als single-issue partij te kenmerken. Daarnaast kunnen vier partijen in 2014 als protestpartij worden gekenmerkt. In één van de drie gevallen is de single-issue partij ook een protestpartij. Zeven van de nieuwkomers willen expliciet op een andere manier politiek bedrijven. Het gaat dan om zaken als een 'andere moraal' of een 'cultuuromslag'. Voor wat betreft de mate van populisme hebben we geen data voor 2014, enkel voor 2018. Daaruit blijkt dat de verkiezingsprogramma's van de succesvolste nieuwkomers

in dat jaar een stuk minder populistisch zijn dan de gemiddelde lokale partij in dat jaar, maar – net als alle lokale partijen – wel populistischer dan die van de lokale afdelingen van landelijke partijen.⁷⁶

en kennen een verschillende politiek-bestuurlijke ontwikkeling;

Na hun verkiezingsoverwinning in 2014 loopt de ontwikkeling van de succesvolste lokale nieuwkomers uiteen. In totaal hebben 17 van de 46 nieuwkomers tussen 2014 en 2018 bestuurd, waarvan dertien de gehele periode.⁷⁷ Van de tien nieuwkomers die in 2014 ook de grootste partij in de gemeenteraad werden, hebben er zeven bestuurd. Als we kijken naar de samenhang tussen het besturen van de nieuwkomer en de coalitie in de periode voor 2014 zijn de conclusies niet eenduidig. Na de verkiezingen van 2014 verloor de coalitie in 33 van de 44 gemeenten haar meerderheid.⁷⁸ Toch ging maar in elf daarvan de nieuwkomer meebesturen. Anderzijds was het ook niet per definitie zo dat als een coalitie de meerderheid behield de nieuwkomer niet meedeed. In vijf van de elf gemeenten waar de coalitie van 2010 na 2014 een meerderheid behield, nam de lokale nieuwkomer namelijk (de volledige periode of een deel van de periode) deel aan de coalitie. Ondanks de keuze (of mogelijkheid) om al dan niet te besturen, weten de meeste nieuwkomers hun electoraal succes in 2018 niet vast te houden. Om te beginnen, zijn van de 46 nieuwe partijen uit 2014 er in 2018 nog 38 actief. Dit heeft te maken met gemeentelijke herindelingen, wat maakt dat zes partijen fuseren en twee partijen worden opgeheven. Van de overgebleven 38 partijen ontvangen 24 partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 een minder hoog percentage van de stemmen, al verloor niemand meer dan de helft van het percentage in 2014.⁷⁹ Dat geldt zowel voor partijen die bestuurd hebben als partijen die in de oppositie zaten. Het aantal partijen dat na 2018 deelneemt aan het college stijgt wel, van 17 van de 46 (37%) naar 21 van de 38 (55%).

Figuur 16. De politiek-bestuurlijke ontwikkeling van de succesvolste nieuwe lokale partijen uit 2014

NIEUWE LOKALE PARTIJ MET MEER DAN 10% VAN DE STEMEN IN 2014: 46 PARTIJEN

Coalitiedeelname 2014-2018: 17 partijen

- ◆ Electoraal succes in 2018: 5 partijen
- ◆ Electoraal verlies in 2018: 9 partijen
- ◆ Gefuseerd of opgeheven in 2018: 3 partijen

Geen coalitiedeelname 2014-2018: 29 partijen

- ◆ Electoraal succes in 2018: 10 partijen
- ◆ Electoraal verlies in 2018: 14 partijen
- ◆ Gefuseerd of opgeheven in 2018: 5 partijen

7.3.2 VERDIEPING OP BASIS VAN DE INTERVIEWS

Over de oprichters

De meeste oprichters van de succesvolste lokale nieuwkomers zijn geen onbekenden in de lokale politiek van hun gemeenten. Integendeel, de meeste hebben er een achtergrond in, bijvoorbeeld omdat ze een of meerdere perioden raadslid, wethouder of in een enkel geval Statenlid zijn geweest voor een landelijke partij. Wat veel oprichters/lijsttrekkers ook gemeen hebben, is een actieve rol in de lokale gemeenschap. Hoewel ze niet allemaal zijn geboren en getogen in de plaats waar ze nu politiek bedrijven, zijn veel van hen door het verenigingsleven, zoals de sport- of wijkvereniging, daar inmiddels wel plaatselijke bekenden. Verder valt op dat het vrijwel allemaal mannen zijn, de meeste vijftig jaar of ouder, een enkeling is jonger.⁶⁰ Ze hebben tijd en meestal ook de financiële mogelijkheden een eigen partij te starten.

De reden voor het oprichten van een nieuwe partij

De kennismaking met de lokale politiek bevalt de latere oprichters van lokale partijen doorgaans matig. Ze storen zich aan de manier waarop door de meeste partijen aan politiek wordt gedaan. Het gaat dan met

name om het functioneren van colleges, gesteund door (soms breder dan noodzakelijke) raadsmeerderheden. Niet zelden vallen in de interviews kwalificaties als 'ingeslapen zootje', 'de gemeenteraad was een gezelligheidsvereniging', 'iedereen was het met elkaar eens' en 'ze konden het wel onderling regelen'. De onvrede over het functioneren van de lokale politiek wordt door verschillende oprichters geïllustreerd met enkele concrete lokale onderwerpen of beleidsvoornemens waar ze het mee oneens zijn, zoals het aansturen op een gemeentelijke herindeling, de herinrichting van een bepaalde kern of het sluiten van bepaalde voorzieningen, zoals de bibliotheek of een zwembad. Standpunten van andere partijen en vooral besluiten hieromtrent zijn dan de directe aanleiding om de al langer sluimerende onvrede om te zetten in het oprichten van een nieuwe partij. Veel van de oprichters sparen in hun kritiek ook hun eigen landelijke partij niet. Enkele oprichters geven aan lang lid te zijn (geweest) van die partij, maar zich niet meer in de landelijke en lokale partijlijn te herkennen. Ze geven aan bepaalde beslissingen van hun moederpartij niet meer uit te kunnen en willen leggen. Bij enkele oprichters is de directe aanleiding voor het oprichten van een lokale partij overigens (ook) persoonlijk. Ze worden - in hun ogen vaak als (in)direct gevolg van hun kritiek - door hun partij op een lage plaats op de kandidatenlijst gezet. Dat maakt het oprichten van een nieuwe partij ook min of meer noodzakelijk om een betekenisvolle rol in de lokale politiek te kunnen blijven spelen.

Hoe de oprichters te werk zijn gegaan

In vrijwel alle partijen is het vervolg op de beslissing om een lokale partij op te richten hetzelfde: De oprichters zoeken in hun eigen netwerk naar mensen die politiek geïnteresseerd zijn of waarvan zij hopen dat ze politiek actief willen worden. Zo benaderen ze mensen uit hun netwerk die niet politiek actief zijn (geweest), maar waarvan ze inschatten dat ze dit mogelijk zouden willen en kunnen. Daarnaast benaderen ze mensen die in het verleden al wel politiek actief zijn geweest of die mogelijk politiek geïnteresseerd zijn, bijvoorbeeld omdat ze zich in een ingezonden brief in het plaatselijke krantje kritisch over de lokale politiek uitlieten of hebben ingesproken in de gemeenteraadsvergadering. Op die manier ontstaat een relatief kleine groep van mensen, meestal niet meer dan vijf tot tien personen, een enkele keer rond de twintig, die elkaar rondom een gezamenlijk doel - soms niet concreter dan 'het moet anders' - weet te vinden.

De overleggen van die gezelschappen zijn informeel en vinden vaak bij iemand aan de woon- of keukentafel plaats. Daar wordt dan bepaald wat de inhoudelijke standpunten en koers van de partij moeten worden.

Inhoudelijke standpunten

In enkele gevallen waarbij de oprichter of (groot deel van de) oprichters uit een voormalige landelijke partij komen, kent de lokale partij doorgaans inhoudelijke standpunten die daar enigszins mee te vergelijken zijn. In veel andere gevallen is de groep oprichters meer divers en is er aanvankelijk enkel gedeelde onvrede over de huidige manier van politiek bedrijven door de zittende partijen of de beslissingen rondom enkele concrete onderwerpen. Toch blijkt die diversiteit over het algemeen niet hinderlijk voor het bepalen van standpunten. De oprichters geven aan dat ze via praten en overleggen meestal wel tot gezamenlijke standpunten voor alle relevante lokale onderwerpen komen. De enkele pijnpunten die dan overblijven, worden zo geformuleerd dat iedereen zich er (op dat moment) in kan vinden. Dat betekent overigens dat de verschillende succesvolste nieuwkomers heel verschillende standpunten kunnen hebben ten opzichte van elkaar (als dat al te vergelijken is door de verschillende omstandigheden in verschillende gemeenten). Sommige partijen geven aan afwijkende standpunten te hebben ten opzichte van vrijwel alle andere partijen die op dat moment in de gemeenteraad zitten. Vaak betreft het dan zaken als de ontwikkeling van een centrum of het standpunt ten opzichte van intergemeentelijke samenwerking.

Partijorganisatie

Veel van de succesvolste nieuwkomers hebben hun partij (formeel) pas in 2013 opgericht. Dat betekent dat ze niet veel tijd hebben gehad voor zaken als het verzamelen van handtekeningen of het schrijven van de statuten. Dat soort verplichtingen wordt over het algemeen pragmatisch aangepakt. Voor het schrijven van de statuten geven de meeste oprichters aan enkele bestaande statuten van lokale partijen te hebben opgezocht en daaruit te hebben overgenomen wat ze aansprak. Van een omvangrijk opgetuigde partijorganisatie is op dat moment doorgaans geen sprake. Wel stellen de meeste partijen zich open voor leden. De scheiding tussen bestuur en fractie wordt in de verschillende lokale partijen verschillend gehanteerd. Er is in de meeste partijen overstap mogelijk van bestuur naar fractie.

Dat vindt niet iedereen wenselijk, maar is volgens de oprichters enigszins noodzakelijk; het is al moeilijk genoeg om goede mensen te vinden die raadslid willen worden, het opleggen van (teveel) hindernissen past daar niet bij. De rol die het bestuur in de partij speelt, wisselt. Bij sommige partijen spelen het bestuur of enkele bestuursleden een belangrijke rol in het sussen van interne conflicten. Bij andere partijen is het bestuur juist de aanleiding van een conflict, bijvoorbeeld een bestuurslid dat zelf wethouder wil worden. Voor wat betreft beslissingen rondom personen, zoals over kandidaat-wethouders en kandidaat-raadsleden, legt het partijbestuur een voordracht voor aan de leden. Dat neemt niet weg dat in de voorfase daarvan de oprichter/lijsttrekker in sommige partijen al dan niet achter de schermen een belangrijke rol speelt.⁸¹ Een laatste aspect is het trainen en opleiden van (kandidaat-)raadsleden. Verschillende partijen geven aan daar geen middelen voor te hebben en verwijzen soms naar de lokale afdelingen van landelijke partijen die dat voordeel wel hebben. Enkele nieuwkomers geven aan zelf trainingen te organiseren en te verzorgen. Dat beschouwen ze als tijdsintensief, maar belangrijk.⁸² Het zorgt naar eigen zeggen voor meer professionaliteit, leden die bij de partij passen en daardoor minder 'gedoe' binnen de partij.

De winst bij de gemeenteraadsverkiezing van 2014

De meeste oprichters/lijsttrekkers geven aan dat ze de verkiezingen wonnen door een combinatie van de door kiezers gewenste nieuwe 'frisse wind' in de (lokale) politiek, al dan niet vertaald in de concrete standpunten van de partij, en het hebben van enkele stevige stemmentrekkers op de lijst (waaronder vaak zichzelf). Het omzetten van onvrede in nieuw perspectief ('hoe moet het dan wel') in combinatie met mensen op de lijst die bekend zijn en zich hiervoor inzetten, lijkt een gemeenschappelijk kenmerk van de succesvolste nieuwkomers. Vaak is de oprichter in een van de kernen bekend en dan zoeken de oprichters ook bekende personen uit de andere kernen, alsmede enkele vrouwen die op verkiesbare plaatsen kunnen en willen staan. Alle partijen geven aan stevig campagne te hebben gevoerd. Ze kunnen daarbij steunen op de inzet van de enthousiaste kleine groep mensen die zich aan de nieuwe partij verbindt. Een zichtbare campagne is belangrijk. De partijen zijn immers nieuw en moeten bekendheid krijgen. Bovendien kunnen ze niet van de naamsbekendheid en steun van een landelijke partij profiteren, wat de noodzaak tot profileren vergroot.

Positieve media aandacht, een goede relatie met de media en daarin actief investeren helpen daarbij. Verder hebben de meeste nieuwkomers een campagnebudget van om en nabij de 5.000 Euro. Omdat nieuwe partijen nog geen inkomsten hebben door met name de afdracht van zittende raadsleden en wethouders, worden deze bedragen vaak bijeengebracht door de oprichter/lijsttrekker of enkele sympathisanten.

Het functioneren in de lokale politiek

Doordat de door ons geïnterviewde oprichters/lijsttrekkers allemaal met meer dan tien procent van de stemmen de raad binnenkomen, schudden ze de bestaande politieke verhoudingen in meer of mindere mate op. De manier waarop daar vanuit de bestaande politieke partijen op gereageerd wordt, wisselt. Hun opstelling rondom de coalitieonderhandelingen is daarvoor een graadmeter. In de meeste gevallen wordt de nieuwe partij – als ze in 2014 de grootste worden – het initiatief gegund. Maar lang niet alle lokale nieuwkomers gaan besturen. Daarvoor kunnen de verhoudingen met de andere partijen een reden zijn. Allereerst is de oprichter van de nieuwe partij vaak een oude bekende uit de lokale politiek. En het kan zijn dat er persoonlijk leed speelt en men de nieuwelingen (met name de lijsttrekker) het besturen of het wethouderschap niet gunt (zie ook Euser, 2009). Daarnaast hebben sommige oprichters/lijsttrekkers zich verbaal stevig uitgelaten over de gevestigde orde of specifieke partijen en personen daarbinnen – veel oprichters worden als verbaal vaardig gezien en hebben bij collega-raadsleden al (snel) een reputatie als vervelende, maar eveneens handige debater. Dit alles kan eraan bijdragen dat ze niet het initiatief mogen of kunnen nemen, buiten de coalitie of in sommige gevallen zelfs buiten besprekingen worden gehouden.⁸³ De nieuwkomers die gaan besturen, hebben enerzijds als voordeel dat ze hun verkiezingsbeloften kunnen waarmaken. Anderzijds krijgen ze vrij direct te maken met het sluiten van compromissen. Terwijl ze in het college werken aan het uitvoeren van bepaalde beloften, werken ze tegelijkertijd mee aan beleid dat daar tegenin gaat. De bestuurders gaan daar pragmatisch mee om. Ze geven aan dat ze dat doen om andere zaken wel te kunnen realiseren of zien in dat het (inmiddels) toch goed beleid is. De meeste nieuwkomers die hebben bestuurd, alsmede die in oppositie, leiden electoraal verlies in 2018. Bij de uitzonderingen daarop lijken de volgende factoren in wisselende samenstelling aanwezig: eenheid in de partij of althans geen voor de

samenleving zichtbaar 'gedoe', zichtbaar en aantrekkelijk voor inwoners, duidelijk iets bereikt hebben en dat ook in de samenleving kunnen overbrengen. Voor de 29 nieuwkomers die na 2014 in de oppositie belanden, zouden met name die eerste twee ook haalbaar moeten zijn. Zeker het feit dat ze geen compromissen hoeven te sluiten, maakt dat ze als partij en fractie een eenheid (kunnen) blijven. Bovendien kunnen ze ook beweren dat hun oorspronkelijke kritiek op de min of meer gesloten gevestigde orde klopt: ze zijn buiten de macht gehouden.

Het functioneren in de lokale samenleving

De succesvolste nieuwkomers hebben geen toverformule voor burgerbetrokkenheid. De meeste van de nieuwkomers geven aan dat het lastig is nieuwe mensen te betrekken bij de lokale politiek en zeker om ze actief te laten worden. De meeste partijen zien ook een lichte daling in het ledenaantal door de jaren heen. Dat neemt niet weg dat veel nieuwkomers wel stevig investeren in contacten met de lokale samenleving. Veel van de nieuwkomers willen ook na de verkiezingen van 2014 zichtbaar zijn en laten zich zien in de samenleving. De nieuwkomers beseffen dat ze zich in moeten vechten en proberen veel te communiceren en te laten zien wat ze doen. Sommige partijen gaan standaard in die vier jaar de verschillende wijken of dorpen langs en bellen dan bij de huizen aan. Zij vinden die inbreng belangrijk. Veel griffiers zien die intensieve contacten ook en zien daarin een verschil met de gevestigde partijen. Bovendien zien ze ook dat de (oprichters van de) nieuwe partijen meer dan de al bestaande partijen de rol van ombudsfunctie op zich nemen.

7.3.3 VERGELIJKING MET DE NIET-SUCCESSVOLLE PARTIJEN

Als we de resultaten van de succesvolste nieuwkomers vergelijken met de niet-succesvolle nieuwkomers vallen enkele overeenkomsten en verschillen op. Allereerst worden ook de niet-succesvolle partijen doorgaans geleid door mensen met ervaring in de (lokale) politiek. Voor wat betreft hun maatschappelijke bekendheid beschikken we over minder informatie. Die lijkt wat kleiner, maar hier speelt gemeentegrootte waarschijnlijk een rol: het is in de doorgaans grotere gemeenten van de niet-succesvolle partijen lastiger bij een groot deel van de lokale samenleving bekend te zijn en daarmee het benodigde aantal stemmen voor een raadszetel te behalen. De reden waarom de partijen worden opgericht, lijkt in eerste instantie niet veel af te wijken van die van de succesvolste: onvrede speelt een belangrijke rol, maar met enige voorzichtigheid lijkt de reden van de oprichting wat dichter bij de persoon of interesse van de oprichter te liggen, zoals wrok over het vertrek bij een andere partij of de voortzetting van een specifieke belangenvereniging. De oprichters gaan vervolgens op dezelfde manier te werk als de succesvolste partijen: ze zoeken in hun netwerk naar mensen die mee kunnen doen. Vrijwel allemaal geven ze aan een verkiezingsprogramma te hebben, maar vergeleken met de succesvolle nieuwkomers lijken de thema's wat algemener van aard. Enkele voorbeelden uit de interviews: 'meer zeggenschap voor de burger', 'mensen in armoede en eenzaamheid extra helpen hieruit te komen', 'groene energie en woningbouw voor de jeugd' en 'in overleg proberen te zoeken naar een oplossing voor welke situatie dan ook'. De reden waarom deze nieuwkomers naar eigen zeggen geen zetels hebben gehaald, is divers. Er valt geen algemene lijn uit te destilleren. Een greep uit de gehoorde redenen: de grote concurrentie van andere partijen, een tekort aan middelen, een te laag opkomstpercentage, te weinig of negatieve media aandacht en te weinig kwaliteit bij de medeoprichters. Ook bewandelen de niet-succesvolle lijsttrekkers na de verkiezingen verschillende wegen. Een deel stapt gedesillusioneerd uit de politiek en een ander deel sluit zich – met wisselend succes – aan bij een andere partij. In veruit de meeste gevallen is de partij waarmee in 2014 geen zetel werd behaald in 2020 niet meer actief.

7.4 CONCLUSIES

7.4.1 VIJF PERSPECTIEVEN OP DE SUCCESVOLSTE NIEUWE LOKALE PARTIJEN

Lokale nieuwkomers als politiek burgerinitiatief

De oprichting van de succesvolste lokale partijen vertoont overeenkomsten met wat doorgaans onder een lokaal burgerinitiatief wordt verstaan: een of meer inwoners ondernemen actie om iets in hun leefomgeving te veranderen. De succesvolste nieuwkomers komen doorgaans niet uit brede sociale bewegingen die op enig moment 'politiek' worden, maar zijn kleinschaliger: initiatieven van een of meer inwoners die ontevreden zijn over hoe de lokale politiek functioneert. Binnen die onvrede is er vaak een directe aanleiding, zoals een (voorgenomen) gemeentelijke herindeling, de herinrichting van een bepaalde kern of het sluiten van een zwembad. Via hun eigen netwerk zoeken de initiatiefnemers vervolgens naar mensen die daar min of meer hetzelfde over denken. De aanleiding verbreedt zich vervolgens tot een omvangrijkere agenda met beleidsvoornemens voor de meeste gemeentelijke taken. Het politieke karakter van dit type burgerinitiatief blijkt verder uit het voornemen de verandering al vanaf de start via deelname aan de lokale politiek te bereiken en het feit dat de initiatiefnemers in veruit de meeste gevallen al politiek actief zijn.

Lokale nieuwkomers als vrucht van landelijke partijen

Het valt op dat maar liefst 41 van de 46 succesvolste nieuwkomers zijn opgericht door personen die al in de (lokale) politiek actief waren, vrijwel allemaal voor een lokale afdeling van een landelijke partij. In de jaren voorafgaand aan de oprichting van de nieuwe partij hebben ze gaandeweg steeds meer (mentale) afstand van hun landelijke partij genomen. Ze geven aan dat de oprichting van de lokale partij deels voortkomt uit het in hun ogen disfunctioneren van die landelijke partij(en) die op een te afstandelijke manier politiek bedrijven en besluiten nemen waar een deel van de samenleving zich niet in herkent. Dat – een enkele keer in combinatie met een plaats laag op de lijst voor de nieuwe verkiezing – is dan aanleiding een eigen partij te beginnen.

Lokale nieuwkomers als gezonde tegenmacht

Onvrede met de lokale politiek of onvrede over het functioneren van bepaalde partijen is bij de succesvolste lokale nieuwkomers de belangrijkste reden voor oprichting. Soms keren de nieuwkomers zich tegen besluiten die door (vrijwel) alle bestaande partijen worden ondersteund en de nieuwkomers zijn daarmee een alternatief voor kiezers die daarover ontevreden zijn. Als de nieuwe partij vervolgens met een groot stemmenpercentage in de gemeenteraad komt, is dat een duidelijk en stevig signaal voor de gevestigde orde. Op die manier fungeren nieuwe politieke partijen als een gezonde vorm van tegenmacht. Als bestaande partijen in de perceptie van de kiezer (de belangen van) een groot deel van de samenleving uit het oog verliezen, is deelname van nieuwkomers een manier om dat aan te geven en tot op zekere hoogte te herstellen, zeker in een stelsel met lage kiesdrempels als het Nederlandse. De winst van de nieuwkomer betekent overigens niet dat alles gelijk verandert. Ook dat hoort bij ons systeem en cultuur; als ze gaan besturen, merken nieuwkomers dat hooguit slechts een deel van de standpunten te verwezenlijken is en vrij snel sluiten ze zelf ook compromissen.

Lokale nieuwkomers als groot fenomeen in kleine gemeenten

Het is in Nederland in kleinere gemeenten relatief makkelijk een (raads-)zetel te bemachtigen, omdat daar in absolute zin minder stemmen voor nodig zijn dan in grotere gemeenten. En dat werkt door in de resultaten van dit onderzoek. Driekwart van de 46 succesvolste nieuwkomers uit 2014 breekt door in een gemeente met maximaal 40.000 inwoners. De meeste niet-succesvolle nieuwkomers zijn dat vooral in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. In kleine gemeenten is het doorgaans ook gemakkelijker om lokaal bekend te zijn (of worden). Ook daar profiteren de succesvolste nieuwkomers van. Het zwaartepunt van de behaalde stemmen ligt vaak in de kern waar de oprichter/lijsttrekker vandaan komt, maar er zijn ook stemmen te halen door bekende personen uit andere kernen op de lijst te zetten.

Lokale nieuwkomers als gewone politieke partijen

De laatste jaren is er veel aandacht voor verschillen tussen lokale partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen (Van Ostaaijen, 2019). Uit dit onderzoek blijken echter ook overeenkomsten tussen de twee. Allereerst wijken lokale partijen qua organisatievorm weinig af van lokale afdelingen. Zo werken ze in verenigingsvorm met een – in theorie – op afstand staand bestuur en betalende leden en inhoudelijk omvatten ze standpunten met betrekking tot de meeste lokale beleidsterreinen. En net als de meeste andere partijen zijn ze niet onbekend met dalende ledenaantallen en de moeite die het kost om inwoners bij partij en politiek te betrekken. En ook een kenmerkende eigenschap van de succesvolste partijen, het afzetten tegen de bestaande lokale politiek, wordt in sommige gevallen na verloop van tijd een minder onderscheidend kenmerk. Soms is dat door gewinning, soms bewuster om te laten zien dat ze een acceptabele coalitiepartner zijn.

7.4.2 DRIE ONTWIKKELINGEN WAAR ALLE NIEUWE PARTIJEN OVER NA Zouden MOETEN DENKEN

Van onvrede naar alternatief bieden

Hoewel onvrede over de lokale politiek een gedeelde eigenschap is van de succesvolste nieuwkomers is dat nog geen garantie voor succes. Ook veel niet-succesvolle lokale partijen kennen immers onvrede als reden voor hun oprichting. Het lijkt erop dat de succesvolste nieuwkomers erin slagen om de onvrede te richten op onderwerpen die een groot deel van de samenleving aanspreken en waar de gevestigde politieke partijen tot dat moment een ontoereikend antwoord op hadden (of min of meer eensgezind anders over dachten). De nieuwkomers hebben een alternatief en dragen dat enthousiast uit, met mensen die gekend zijn in de samenleving. Dat kunnen oud-politici zijn, maar in ieder geval mensen die (ook) via het verenigingsleven of andere werkzaamheden bekendheid genieten, bijvoorbeeld lokale ondernemers. Via hun professionele of maatschappelijke netwerken weten zij vervolgens weer veel andere mensen te bereiken. Het omzetten van onvrede in nieuw perspectief ('hoe moet het dan wel') in combinatie met mensen op de lijst die bekend zijn en zich hiervoor inzetten, lijkt een gemeenschappelijk kenmerk van de succesvolste nieuwkomers. Het is verstandig voor (aankomende) nieuwe partijen dat bij het oprichten van hun partij te beseffen.

Van afkeer naar aanpassing

Veel van de succesvolste nieuwkomers komen in de raad na een campagne waarin ze zich in meer of mindere mate tegen de al zittende partijen hebben afgezet. In combinatie met de grote winst van de nieuwkomer (ten koste van de gevestigde partijen) kan dat de aanvankelijke verhoudingen stroef maken. Dat kan al in de coalitieonderhandelingen te zien zijn. Sommige nieuwkomers krijgen daarin een eerlijke kans, maar soms worden ze door zittende partijen afgetroefd of buitenspel gezet. Zij winnen dan wel de verkiezingen, maar verliezen de onderhandelingen. En ook na de verkiezing is het de kunst om hun oorspronkelijke aantrekkingskracht, voor een deel gestoeld op de belofte het anders te doen, in de samenleving te behouden en tegelijkertijd in zekere mate onderdeel van de lokale politiek te worden. Als de nieuwkomer zich constructief opstelt, is de kans om over vier jaar alsnog (of weer) te besturen groter. Voor nieuwe partijen is het goed dit te beseffen en al in een vroeg stadium te bedenken hoe de balans tussen 'afkeer en aanpassing' te hanteren en in de praktijk te brengen, zowel in als na de verkiezingscampagne.

Van pragmatisme naar professionaliteit

De nieuwe partijen beginnen wat zoekend, amateuristisch. De oprichters leggen eigen geld in, zoeken naar sympathisanten uit hun eigen netwerk en aan de keukentafel wordt vaak iets wat tot een programma moet leiden, uitgedacht. En in die eerste jaren lijkt dat voldoende. Er ontstaat, misschien wel versterkt door dat amateurisme, een band tussen deze groep 'pioniers' die het gezamenlijk opnemen tegen de gevestigde orde. De oprichter is in veel partijen de onomstreden leider en kan conflicten in de kiem smoren. Dit lijkt in tegenspraak met internationale literatuur over het succes van nieuwe partijen waarin het belang van een stevige partijorganisatie en partij institutionalisering wordt benadrukt. Er moet juist worden voorkomen dat een of enkele leden dominant zijn, zodat de partij meer is dan een om een persoon draaiende beweging. We menen dat beide elkaar niet per se tegenspreken. De partijen in ons onderzoek zijn relatief nieuw, wat van invloed kan zijn op de eenheid die we in ons onderzoek bij verschillende partijen hebben gezien: de tijd voor conflicten is dan simpelweg te beperkt geweest. Die gedachte wordt versterkt doordat in enkele partijen na hun tweede verkiezingsdeelname (2018) barsten ontstaan, bijvoorbeeld als prominente partijleden wegvallen of oprichters

worden uitgedaagd door nieuwe mensen met ambitie. In die gevallen lijkt de internationale literatuur behulpzaam met de aanbeveling dat een stevige partijorganisatie het uiteenvallen van de partij kan voorkomen. De nieuwkomers zouden daarom tijdig moeten nadenken over hoe ze hun partij ook op lange termijn stabiel en professioneel kunnen houden en daartoe te investeren in een solide zelfstandig van de oprichter functionerende partijorganisatie, inclusief training en coaching voor (kandidaat-raads)leden.

7.4.3 LESSEN VOOR DE LOKALE POLITIEK EN BESTAANDE PARTIJEN

Incorporeer de onvrede

Veel van de oprichters geven aan dat ze ontevreden waren over de manier waarop in hun gemeente aan politiek werd gedaan. Zij weten bovendien dat die onvrede in de samenleving wordt gedeeld. In zekere zin is de succesvolle entree van de nieuwe partij vanuit hun perspectief gezien dan de les die ze daarvoor moeten leren. Sommige oprichters hebben aangegeven dat ze niet de lokale politiek in zouden zijn gegaan als de gevestigde orde responsiever zou zijn geweest voor de onvrede en op basis daarvan ook ander beleid zou hebben gemaakt of anders zou hebben bestuurd. Omdat de oprichters ook (deels) uit persoonlijke motieven de partij hebben opgericht, is het zeker niet zo dat met een andere aanpak van de gevestigde partijen alle nieuwkomers niet meer zouden meedoen. Maar het lijkt zeker zo dat enkele successen van de nieuwkomers te voorkomen waren geweest als de bestaande partijen meer gevoel voor die onvrede zouden hebben gehad en op basis daarvan ook hadden gehandeld, waaronder het bieden van alternatieven voor door delen van de samenleving ongewenste maar binnen de gemeenteraad breed gedeelde politieke standpunten.

Maak de politiek aantrekkelijk(er) voor niet-geïnteresseerden

Minder een les, maar zeker een uitdaging is de lokale politiek aantrekkelijker te maken voor mensen die daar het verst van afstaan. De meeste oprichters van de succesvolste nieuwkomers zijn wat oudere mannen met een achtergrond in de (lokale) politiek. Hun (sociaal-demografisch) profiel verschilt daarmee niet veel van dat van de gemiddelde burgemeester, wethouder, raadslid en inwoners die meedoen met participatietrajecten (Van Ostaaijen, 2018a). De nieuwkomers slagen erin enkele mensen te bereiken

die voorheen geen rol hadden in de lokale politiek en daarin ook niet geïnteresseerd waren. Dat is winst. Maar veel van die nieuwe mensen lijken (sociaal-demografisch) op degenen die al politiek actief waren. En hoewel goede representatie geen sociaal-demografische verwantschap vereist, zouden verschillende aanwezige groepen of 'netwerken' in een lokale samenleving in de gemeenteraad vertegenwoordigd moeten zijn (Van Ostaaijen, 2016). Dat betekent deels een grotere deelname van jongeren, vrouwen en mensen met een migratieachtergrond.⁸⁴ Dat is een grote uitdaging voor de kleine groep politiek actieven in elke gemeente, zeker aangezien bekend is dat benadering door een 'gelijke' (peer) het beste werkt om mensen actief te krijgen.

7.4.4 TUSSEN RAAD EN STRAAT

We zijn dit onderzoek begonnen met wat we hebben genoemd de 'succesvolste lokale nieuwkomers'. In 2014 zijn 46 nieuwkomers met minstens tien procent in de gemeenteraad gekomen. Een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk is dat zij onvrede over de lokale politiek op een aansprekende manier verwoorden en kiezers perspectief bieden ('hoe moet het dan wel'). Ze doen dat met mensen op de lijst die in de kernen bekend zijn en zich actief inzetten. Bij de partijen die hun resultaat uit 2014 in 2018 zelfs nog overtreffen, zijn de volgende factoren in wisselende samenstelling aanwezig: eenheid in de partij of althans geen voor de samenleving zichtbaar 'gedoe', zichtbaar en aantrekkelijk zijn voor inwoners, duidelijk iets bereikt hebben en dat ook in de samenleving kunnen overbrengen. De meeste oprichters van de succesvolste nieuwkomers weten hoe de lokale politiek werkt omdat ze er jaren actief in waren, of ze leren snel het spel goed te spelen en genieten daardoor enige bekendheid of zelfs beruchtheid bij collega-raadsleden. Deze oprichters/partijleiders zijn te beschouwen als intermediairs tussen 'straat' en 'raad', tussen leefwereld en systeemwereld. Ze brengen onvoldoende vertegenwoordigde opvattingen van de straat in de raad en zijn daarmee een aanvulling op het bestaande lokale partijstelsel.



LITERATUURLIJST

- Aars, J., & Ringkjøb, H. E. (2005). Party politicisation reversed? Non-partisan alternatives in Norwegian local politics. *Scandinavian Political Studies*, 28(2), 161-181.
- Åberg, M., & Ahlberger, C. (2015). Local candidate lists: Historical artefacts or a novel phenomenon? A research note. *Party Politics*, 21(5), 813-820.
- Alonso, S., Gómez, B., & Cabeza, L. (2013). Measuring centre-periphery preferences: The regional manifestos project. *Regional & Federal Studies*, 23(2), 189-211.
- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2002). *Governance and politics of the Netherlands*. Houndmills/New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Andeweg, R. B., & Thomassen, J. (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse Democratie*. Leiden University Press.
- Angenendt, M. (2015). Non-Partisan Groups in German Local Politics: Between Populism and 'Politics as Usual'? *Review of Political Science*, 3, 127-148.
- Angenendt, M. (2018). Anti-Partyism in German Independent Local Lists: Empirical Insights from a Membership Study. *German Politics*, 27(3), 401-423.
- Arganoff, R. (2014). Local Governments in Multilevel Systems: Emergent Public Administration Challenges. *American Review of Public Administration*, 44(4), 1-16.
- Ashworth, R. E. (2000). Party manifestos and local accountability: A content analysis of local election pledges in Wales. *Local Government Studies*, 26(3), 11-30.
- Auel, K. (2007). Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs. *European Law Journal*, 13(4), 487-504.
- Bardi, L., & Mair, P. (2008). The parameters of party systems. *Party politics*, 14(2), 147-166.
- Beyens, S., Lucardie, P., & Deschouwer, K. (2016). The life and death of new political parties in the low countries. *West European Politics*, 39(2), 257-277.
- Bolleyer, N., & Bytzek, E. (2017). New party performance after breakthrough: Party origin, building and leadership. *Party Politics*, 23(6), 772-782.
- Bolleyer, N., Van Spanje, J., & Wilson, A. (2012). New Parties in Government: Party Organisation and the Costs of Public Office. *West European Politics*, 35(5), 971-998.
- Boogaard, G. (2015). Van Afspiegelingscolleges naar Procescolleges De-centrale Coalitievorming in 2014. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 6(4), 330-344.
- Boogers, M. (2010). *Lokale politiek in Nederland: De logica en dynamiek van plaatselijke politiek* (tweede herziene druk). Den Haag: Lemma.
- Boogers, M., & Voerman, G. (2010). Independent local political parties in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36(1), 75-90.
- Boogers, M., & Voerman, G. (2018). *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: Ontwikkelingen vanaf 2006 geduid*. Rijksuniversiteit Groningen. Geraadpleegd op www.rug.nl/research/portal/files/76102347/rekrutering_en_selectie_van_kandidaten_voor_de_gemeenteraadsverkiezingen_in_2018.pdf.
- Boogers, M., & Voerman, G. (2019). *De lokale partij: profiel, organisatie en vertegenwoordiging*. Enschede: Universiteit Twente; Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Boogers, M., De Jong, R., & Voerman, G. (2018). 'Politieke partijen: van zakelijk notabelenbestuur naar politieke profilering'. In H. Vollaard, G. Boogaards, J. van den Berg & J. Cohen (red.), *De Gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp. 151-171). Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Boogers, M., Lucardie, P., & Voerman, G. (2007). *Lokale politieke groeperingen: Belangenbehartiging, protest en lokalisme*. Tilburg: TSPB; Groningen: DNPP. Geraadpleegd op www.rug.nl/research/portal/files/15913952/2007_Gerrit_Voerman_Lucardie_Boogers_Lokale_Politieke_Groeperingen.pdf.

- Bosma, W. (2017, 23 december). 'VVD Vlieland ingestort: kader richt Nieuw Liberaal Vlieland op'. *Leeuwarder Courant*.
- Bottom, K., & Crow, A. (2011). Mob Rule? Two Case Studies of How Single-issue Organisations Became the Ruling Party on Council. *Local Government Studies*, 37(2), 219-241.
- Castenmiller, P., & Peters, K. (2018). Wel aan het hoofd, maar niet de baas: De verhouding tussen raad en college in de praktijk. In H. Vollaard, G. Boogaards, J. van den Berg & J. Cohen (red.), *De Gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- CBS. (2018). Gemeenteraadsverkiezingen in de jaren dertig. *Website CBS*. Geraadpleegd op 3 juni 2019 op <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/12/gemeenteraadsverkiezingen-in-de-jaren-dertig>.
- Copus, C., & Wingfield, M. (2014). Are independent councillors really Conservatives in disguise? *Local Government Studies*, 40(5), 647-669.
- De Jong, R. (1999). 'De Algemeene Kiesvereniging, 1868-1875: De eerste politieke partij van Nederland'. In *Jaarboek DNPP* (pp. 240-250).
- Debus, M., & Gross, M. (2016). Coalition formation at the local level: Institutional constraints, party policy conflict, and office-seeking political parties. *Party Politics*, 22(6), 835-846.
- Dekker, P., & Den Ridder, J. (2017). 'Afkeer en afzijdigheid'. In T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (pp. 40-47). Den Haag: Stichting Kiezers-Onderzoek Nederland.
- Deschouwer, K. (2003). Political parties in multi-layered systems. *European Urban and Regional Studies*, 10(3), 213-226.
- Dittrich, K. (1978). 'Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten: Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974'. Leiden: dissertatie Universiteit Leiden.
- DNPP. (2006). Gemeenteraadsverkiezingen 2006. *DNPP.nl*. Geraadpleegd op 27 juni 2019 op <https://dnpp.nl/dnpp/verkiezingen/gemeenteraad/2006>.
- Duverger, M. (1967). *Political parties: Their organization and activity in the modern state*. Londen, UK: Methuen.
- Euser, B. (2009). *Lokale leiders: De opkomst van de geuzendemocratie*. Amsterdam/Antwerpen, B.: Uitgeverij Augustus.
- Euser, B. (2015). *Geuzen aan de macht: De doorbraak van lokale partijen*. Amsterdam: Stichting Politieke Academie.
- Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen. (2018). *Het publieke belang van politieke partijen*. Den Haag.
- Expertiseteam lokale politieke partijen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2020). *Gelijke monniken, gelijke kappen: Weg met het onderscheid tussen lokale en landelijke politieke partijen*. Den Haag.
- Gevers, R. (2016). *Populisme in de lokale politiek: Een kwantitatieve tekstanalyse van het fenomeen populisme binnen lokale politieke partijen uit 2014 en 2006*. Tilburg: MA-thesis Tilburg University.
- Groeneweg, S. L. (2019). "Going for government or opting for opposition: Examining the conditions under which Dutch independent local parties join the municipal coalition." Leiden: MA-thesis Leiden University.
- Gross, M., & Debus, M. (2018). Gaining new insights by going local: determinants of coalition formation in mixed democratic polities. *Public Choice*, 174(1), 61-80.
- Gross, M., & Jankowski, M. (2019). Dimensions of political conflict and party positions in multi-level democracies: evidence from the Local Manifesto Project. *West European Politics*, 43(1), 74-101.
- Hakhverdian, A., & Schakel, W. (2017). 'Kiezers over politieke vertegenwoordiging'. In T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker (red.), *Aanhoudend Wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (pp. 78-89).
- Havekes, H. J. M. (2018). De betekenis van het Interbestuurlijk Programma voor het waterbeheer. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2018, 2, 66-75.
- Heinelt, H., & Hlepas, N. K. (2006). Typologies of Local Government Systems. In H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 21-42). Springer Verlag.
- Het Vaderland (1931, 21 april). De a.s. gemeenteraadsverkiezingen. *Het Vaderland: staat- en letterkundig nieuwsblad*. Geraadpleegd op <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=ddd:010013469:mpeg21:a0309>.
- Heyer, A. (2017). 'Manipulation or Participation? Membership Inclusion in the Party Organizations of the German Social Democratic Workers' Party and the British National Liberal Federation.' In H. te Velde & M. Janse (red.), *Organizing Democracy: Reflections on the Rise of Political Organizations in the Nineteenth Century* (pp. 185-209). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Heyer, A. (2019). *The Making of the Democratic Party: The Emergence of the*

- Party Organizations of the German Social Democratic Workers' Party, the British National Liberal Federation and the Dutch Anti Revolutionary Party, 1860s-1880s*. Leiden: dissertatie Universiteit Leiden.
- Heyerick, A. (2016). *Independent relics or heralds of party decline? The role of non-national lists in local politics*. Gent, België: dissertatie Universiteit Gent.
- Hix, S., & Noury, A. (2016). Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures. *Political Science Research and Methods*, 4(2), 249-273.
- Holtmann, E. (2008). Local Lists in Europe. In M. Reiser & E. Holtmann (eds.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries* (pp. 11-19). Wiesbaden, Deutschland: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hopkin, J. (2003). Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation: A Framework for Analysis. *European Urban and Regional Studies*, 10(3), 227-37.
- I&O Research. (2018). *Rapport Versterking Lokale Democratie*. Amsterdam: I&O Research.
- Janssen, J., & Korsten, A. F. A. (2003). De wederopstanding van lokale lijsten. *Bestuurswetenschappen*, 57(2), 90-112.
- Katz, R. S., & Mair, P. (1995). 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party'. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Katz, R. S., & Mair, P. (2009). 'The Cartel Party Thesis: A Restatement'. *Perspectives on Politics* 7(4), 753-766.
- Klingelhöfer, T., & Müller, J. (2015). Consociational and rational coalitions: Norm-based government formation and the case of the Dutch provinces. *Acta Politica*, 50(1), 101-124.
- Koole, R. (1992). *De opkomst van de moderne kaderpartij: Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Leiden: dissertatie Universiteit Leiden.
- Krouwel, A., & Lucardie, P. (2008). Waiting in the wings: New parties in the Netherlands. *Acta Politica*, 43(2-3), 278-307.
- Laroze, D. (2019). Party collapse and new party entry. *Party Politics*, 25(4), 559-568.
- Laver, M., Benoit, K., & Garry, J. (2003). Extracting policy positions from political texts using words as data. *American political science review*, 97(2), 311-331.
- Leeuwarder Courant. (2013, 3 december). 'PvdA verdwijnt op Vlieland'. *Leeuwarder Courant*.
- Louwerse, T., & Otjes, S. (2016). Personalised parliamentary behaviour without electoral incentives: The case of the Netherlands. *West European Politics*, 39(4), 778-799.
- Louwerse, T., & Otjes, S. (2018). How Populist Wage Opposition: Parliamentary Opposition Behaviour and Populism in Netherlands. *Political Studies*, 6(2), 479-495.
- Lucardie, P. (2000). Prophets, purifiers and prolocutors: Towards a theory on the emergence of new parties. *Party politics*, 6(2), 175-185.
- Lucardie, P., & Voerman, G. (2012). *Populisten in de polder*. Amsterdam: Boom.
- Mair, P. (2009). Representative versus Responsible Government. In I. van Biezen (red.), *On Parties, Party Systems and Democracy: Selected Writings of Peter Mair* (pp.581-596). Colchester, UK: ECPR Press.
- Mair, P. (2011). *Bini Smaghi vs. the Parties: Representative Government and Institutional Constraints*. Working paper, EUI RSCAS.
- Mair, P., & Van Biezen, I. (2001). 'Party membership in twenty European democracies'. *Party Politics*, 7(1), 5-21.
- Martin, L. W., & Vanberg, G. (2008). A robust transformation procedure for interpreting political text. *Political Analysis*, 16(1), 93-100.
- Necker van Naem (2013). *Onderzoek Wet financiering politieke partijen: Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau*. Den Haag: Bureau Verkenning en Onderzoek.
- NOS. (2014, 2 maart). *Steeds meer lokale partijen*. Geraadpleegd op 3 oktober 2019 op <https://nos.nl/artikel/618083-steeds-meer-lokale-partijen.html>.
- NOS. (2018, 22 maart). *Opnieuw wonnen lokale partijen de verkiezingen: Wie zijn hun kiezers? NOS nieuws*. Geraadpleegd op <https://nos.nl/artikel/2223902-opnieuw-wonnen-lokale-partijen-de-verkiezingen-wie-zijn-hun-kiezers.html>
- NRC Handelsblad. (2018, 5 februari). 'De lokale keffertjes gingen besturen'. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/05/lokale-keffertjes-gingen-besturen-a1591049>
- NRC Handelsblad. (2019, 22 maart). 'De lokale's zijn niet meer weg te denken'. *NRC*.

- NRC Next (2019, 23 maart). De 'bedenkelijke figuren' die nu mogelijk aan de macht zouden kunnen komen. *NRC Next*.
- Ohmura, T., Bailer, S., Meiner, P., & Selb, P. (2018). Party animals, career changers and other pathways into parliament. *West European Politics*, 41(1), 169-195.
- Olsson, J. (2003). Democracy paradoxes in multi-level governance: Theorizing on structural fund system research. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 283-300.
- Otjes, S. (2018). Pushed by national politics or pulled by localism? Voting for independent local parties in the Netherlands. *Local Government Studies*, 44(3), 305-328.
- Otjes, S. (2019). Going Local: Voting for independent local Parties in the Netherlands 1986-2010. *Local Government Studies*, 1-25.
- Otjes, S. (2019). 'Historische steun voor lokale partijen als functie van de deelname van landelijke partijen'. Leiden: ongepubliceerde notitie, 31-10-2019.
- Otjes, S. (2019). *Waar staan lokale partijen: De ideologische positionering van lokale partijen* (Paper voor het politicologenetmaal). Groningen: DNPP; Leiden: IPW.
- Otjes, S., Boogers, M., & Voerman, G. (2020). Getting party activists on local lists: How Dutch local party branches perform their recruitment function. *Politics of the low countries*, 2(2), 148-168.
- Pauwels, T. (2011). Measuring populism: A quantitative text analysis of party literature in Belgium. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(1), 97-119.
- Polk, J., Rovny, J., Bakker, R., Edwards, E., Hooghe L., Jolly, S., & Zilovic, M. (2017). Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data. *Research & Politics*, 4(1), 1-9.
- Provinciale Drentsche en Asser Courant (1931, 16 juni). Gemeenteraadsverkiezingen in Drenthe. *Provinciale Drentsche en Asser Courant*. Geraadpleegd op <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=MM-DA03:000115577:mpeg21:a0009>.
- PvdA-partijbureau & het Centrum voor Lokaal Bestuur (z.d.). *Gemeenteraadsverkiezingen 2018: samenwerking met andere partijen*. Geraadpleegd op 28 juni 2020 op www.lokaalbestuur.nl/uploads/publicatie/samenwerking_met_andere_partijen_vrw_20pmt0n.pdf.
- Scarrow, S. (2000). Parties without Members? Party Organization in a changing Electoral Environment. In R. J. Dalton & M. P. Wattenberg (red.), *Parties without Partisans: Political Changes in Advanced Industrial Democracies* (pp. 79-101). Oxford University Press.
- Scarrow, S. (2014). *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford University Press.
- Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur* (7e druk). Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.
- Schakel, A. H., & Jeffery, C. (2013). Are regional elections really 'second-order' elections? *Regional studies*, 47(3), 323-341.
- Scharpf, F. W., Schnabel, F., & Reissert, B. (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg, Deutschland: Scriptor Verlag.
- Sikk, A. (2011). Newness as a winning formula for new political parties. *Party Politics*, 18(4) 465-486.
- Trouw. (2019, 24 maart). 'De ultieme erkenning van de lokalen'. *Trouw*.
- Van Biezen, I., & Hopkin, A. J. (2006). Party Organization in Multi-Level Contexts: Theory and Some Comparative Evidence. *Devolution and electoral politics*, 14-18.
- Van Biezen, I., Mair, P., & Poguntke, T. (2011). 'Going, going, ... gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe'. *European Journal of Political Research*, 51(1), 24-56.
- Van de Voorde, N., Bouteca, N., Schamp, T., & Steyvers, K. (2018). Birds of a Feather or by Note? Ideological Nationalization of Local Electoral Manifestos in Belgium. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 16(1), 1-24.
- Van den Braak, B. (2018). 'Gemeenteraadsleden: betrokken en beschikbaar'. In H. Vollaard, G. Boorgaard, J. van den Berg & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp. 99-118). Amsterdam: Boom.
- Van Ditmars, M. M. (2016, 23 september). Staan raadsleden van lokale partijen dicht bij de burger? *Stuk Rood Vlees*. Geraadpleegd op <http://stukroodvlees.nl/staan-raadsleden-van-lokale-partijen-dicht-bij-de-burger>.
- Van Ditmars, M. M., & De Lange, S. L. (2019). Differential representation? The gaps between mainstream and niche party representatives and their voters in The Netherlands. *Acta Politica*, 54(2), 295-314.
- Van Klinken, G. (2003). *Actieve burgers: Nederlanders en hun politieke partij*.

- en, 1870-1918. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Van Miert, J. (1994). *Wars van clubgeest & partijzucht: Liberalen, natie en verzuiling, Tiel en Winschoten 1850-1920*. Amsterdam: dissertatie Universiteit van Amsterdam.
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2012). Ondertussen in de lokale politiek: De ontwikkeling van lokale politieke partijen, de leefbaar-beweging en Pim Fortuyn. *Beleid & Maatschappij*. 39(2).
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2014). *Bevlogen en begrensd: Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 2014*. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University.
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving: Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Den Haag: Raadslid.nu.
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2018a). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie: Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2018b). *Steun maar geen sturing: De ondersteuningsbehoefte van lokale politieke partijen*. ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat.
- Van Ostaaijen, J. (2019). *Lokale partijen in Nederland: Een overzicht van kennis over lokale partijen 2002-2019*. Tilburg University. Geraadpleegd op 18 maart 2020 op www.kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/lokale-partijen-in-nederland.
- Van Ostaaijen, J., Peeters, M., & Jennissen, S. (2020). *Bekend op straat en in de raad: Een verkennend onderzoek naar de succesfactoren van nieuwe lokale politieke partijen*. Tilburg University.
- Van Tilburg, M. F. J., & Tops, P. W. (1989). Partijen en lijsten in Nederlandse gemeenten (1946-1986). *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Geraadpleegd op <https://dnpprepo.ub.rug.nl/11528/1/DNPP-jb-1989-tilburg-tops-gemeenten.pdf>.
- Van Veldhuizen, A. (2015). *De partij: Over het politieke leven in de vroege S.D.A.P.* Leiden: dissertatie Universiteit Leiden; Amsterdam: Uitgeverij Prometheus- Bert Bakker.
- Veling, K., De Jong, A. H. M., De Lange, S. L., & Voerman, G. (2018). *Het publieke belang van politieke partijen: Eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- VNG. (2018). *Gegevens wethouders na gemeenteraadsverkiezingen 2018*. Den Haag: VNG.
- Voerman, G. (2019). Tekortschietende representatie? Over politieke partijen. In A. W. Heringa & J. Schinkelshoek (red.), *Groot onderhoud of kruimelwerk: Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel* (pp. 75-87). Den Haag.
- Voerman, G., & Dijk, E. (2008). "Van kiesvereniging tot moderne politieke partij": De ontwikkeling van de organisatie en cultuur van de VVD. In G. Voerman & P. van Schie (red.), *Zestig jaar VVD* (pp. 93-135). Amsterdam: Boom.
- Voerman, G., & Otjes, S. (2018). De terugkeer van de lokale partij: Verkenning op een nauwelijks ontgonnen terrein. In A.-W. Heringa & J. Schinkelshoek (red.), *Een goede raad Stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018*. Amsterdam: Boom.
- Voerman, G., & Van Schuur, W. (2011). De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010). In R. Andeweg & J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie* (pp. 203-220). Leiden University Press.
- Voermans, W., & Waling, S. (2018). *Gemeente in de Genen: Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland*. Amsterdam: Prometheus.
- Volkscrant. (2019, 24 maart). 'De onstuitbare opmars van de lokale's'. *De Volkskrant*.
- Vollaard, H., Boogaard, G., Van den Berg, J., & Cohen, J. (2018). *De Gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Von Harenberg, A. (2016). *Populisme binnen de Lokale Politieke Partijen: Een kwantitatieve tekstanalyse van het populisme binnen partijprogramma's*. Tilburg: MA-thesis Tilburg University.
- Wagenaar, C., & Van Ostaaijen, J. J. C. (2018). *Achter de schermen bij de lokale verkiezingen van 2018*. Tilburg: Tilburg University.
- Waling, G. (2017). *Zetelroof: Fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer, 1917-2017*. Nijmegen: Vantilt.
- Waling, G. (2020, 24 juli). Er is toekomst voor ombudspolitiek. *Elsevier Weekblad*.
- Wenger, A., & Snyder, W. M. (2000). Communities of practice: The organizational frontier. *Harvard Business Review*, 78, 139-145.

AUTEURSINFORMATIE

- ◆ **Prof. dr. Ingrid van Biezen** is hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Universiteit Leiden. Haar onderzoek richt zich op de vergelijkende partijpolitiek, partijorganisatie, partijlidmaatschap, partijwetgeving, politieke financiën en democratietheorie. Zij is de auteur / (co-)redacteur van onder meer *Political Parties in New Democracies* (2003), *On Parties, Party Systems and Democracy* (2014), *Regulating Political Parties* (2014) en *The Regulation of Post-Communist Party Politics* (2018).
- ◆ **Prof. dr. Marcel Boogers** is hoogleraar innovatie en regionaal Bestuur aan Universiteit Twente. Zijn onderzoek richt zich op de vormgeving van lokale en regionale democratie, met bijzondere aandacht voor de partijorganisaties. Hij publiceerde over interbestuurlijke verhoudingen, decentralisaties, regionalisering, lokale politiek en lokale politieke groeperingen.
- ◆ **Franziska Eckardt Msc** werkt als onderzoeker aan Universiteit Twente, waar ze een proefschrift afrondt over deliberatieve mini-publics en G1000-burgertoppen. Ze publiceerde over burgerparticipatie en over lokale politieke groeperingen.
- ◆ **Joost Kempers MSc** studeerde geschiedenis en politicologie in Leiden. Hij schreef zijn scriptie over lokale partijen. Hij werkt op dit moment als trainee bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).
- ◆ **Dr. Julien van Ostaijen** is universitair docent Bestuurskunde aan Tilburg University en lector Recht en Veiligheid aan het expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool. Zijn expertise richt zich met name op lokaal bestuur en lokale politiek. In het verleden heeft hij onder meer onderzoek gedaan naar lokale partijen, opkomst bij verkiezingen, binnengemeentelijke bestuursmodellen en burgerparticipatie. In 2018 verscheen zijn boek *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie* over de stand van zaken van de lokale democratie in Nederland.
- ◆ **Dr. Simon Otjes** is universitair docent Nederlandse Politiek bij het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden en onderzoeker bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn onderzoek richt zich op partijpolitiek in Europa met een bijzondere aandacht voor Nederland.
- ◆ **Prof. dr. Gerrit Voerman** is hoogleraar Ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel (Rijksuniversiteit Groningen), en directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). Hij publiceert veelvuldig over politieke partijen (hun geschiedenis, organisatie, identiteit, wijze van kandidaatstelling en financiering en dergelijke). Ook doet hij onderzoek naar lokale partijen.
- ◆ **Dr. Geerten Waling** is politiek historicus en publicist. In 2016 promoveerde hij aan de Universiteit Leiden op het boek *1848 - Clubkoorts en revolutie. Democratische experimenten in Parijs en Berlijn* (Nijmegen: Vantilt 2016). Daarnaast schreef hij als onderzoeker aan de Universiteit Leiden onder andere de boeken *Zetelroof. Fractie-discipline en afsplitsing in de Tweede Kamer, 1917-2017* (Nijmegen: Vantilt 2017) en, samen met prof. dr. Wim Voermans, *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland* (Amsterdam: Prometheus 2018).

EINDNOTEN

- 1 Paragraaf 1 en 3 zijn eerder gepubliceerd in: Van Ostaaijen, 2019.
- 2 Hieronder vallen dus geen partijen die alleen aan de verkiezing van Provinciale Staten en/of een waterschap meedoen, soms respectievelijk omschreven als 'provinciale partijen' en 'waterschapspartijen' (Necker van Naem, 2013).
- 3 Voor wat betreft naamsveranderingen is er onderzoek naar de namen van Leefbaar-lijsten. Uit dat onderzoek blijkt dat minstens 24 van de 84 partijen die in 2002 met 'Leefbaar' in hun naam aan de lokale verkiezingen meededen ongeveer tien jaar later onder een andere naam verder zijn gegaan, al dan niet door fusie (Van Ostaaijen, 2012, p. 205). Ook van afsplitsingen weten we weinig.
- 4 Voor meer informatie over deze verschillen, zie: Van Ostaaijen, 2019.
- 5 Voor 1990 zijn twee verschillende indelingen voorhanden. De percentages daarbij geven aan dat er wellicht weinig tot geen verschil zit in de partijen die vallen onder lokale onafhankelijke groeperingen en die onder onafhankelijke (plaatselijke) groeperingen.
- 6 In een door CBS na persoonlijke communicatie ontvangen bestand wordt over 21,85 procent gesproken.
- 7 Let op: het gaat hier om combinatiepartijen waar een lokale partij (mogelijk) aan deelneemt, niet om combinaties waarvan duidelijk is dat het enkel om landelijke partijen gaat. Deze categorie 'overig' is dus niet synoniem aan 'gecombineerde partijen'.
- 8 De auteurs danken Huib van Doorn voor zijn assistentie bij de verzameling en verwerking van de data. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het voor dit onderzoeksproject samengestelde consortium van wetenschappers danken wij voor de steun, de samenwerking en de feedback. In het bijzonder danken wij Gerrit Voerman voor zijn uitgebreide kritiek en suggesties en Simon Otjes voor zijn hulp bij een deel van het data-onderzoek.
- 9 De vraagstelling in ons onderzoek naar de geschiedenis van de lokale partij in Nederland behelsde aanvankelijk niet alleen de electorale en geografische ontwikkeling, maar ook zaken als de levenscyclus van lokale partijen en de vraag hoe vaak zij zijn ontstaan uit afsplitsingen in de gemeenteraad. Zoals wij nader zullen toelichten zijn niet al die vragen bevredigend te beantwoorden. In de conclusie hopen wij niettemin enkele inzichten samen te vatten en vragen op te werpen voor verder, meer diepgaand onderzoek.
- 10 Al was strikt genomen de eerste politieke partij de 'Algemeene Kiesvereniging in Nederland', een conservatieve groepering die vanaf 1868 enkele jaren – overigens zonder veel succes – opereerde (De Jong, 1999).
- 11 Raadsleden werden volgens de Gemeentewet van 1851 voor zes jaar gekozen, met elke drie jaar verkiezingen van een derde van de raadsleden. Naast dat vrouwen waren uitgesloten gold ook dat er 'geen bloedverwantschap of zwagerschap in de eerste of tweede graad' mocht zijn tussen de raadsleden of met de burgemeester (Van den Braak, 2018).
- 12 Al waren juist veel katholieke kiesverenigingen in het zuiden daarbij niet aangesloten, vanwege hun bezwaren tegen het algemeen kiesrecht waar de overwegend 'boven-Moerdijkse' bond steeds sterker voor ging pleiten (Van Klinken, 2003).
- 13 Verzuimdheid werd na de eeuwwisseling zelfs een 'modus vivendi' (Van Klinken, 2003).
- 14 In het standaardwerk van Van Klinken, Actieve burgers, over partijvorming tussen 1870 en 1918 wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen lokale kiesverenigingen of partijen los van de landelijke (verzuilde) ideologische lijnen.
- 15 Geciteerd in: NRC Handelsblad, 2018.
- 16 Dit is ook de teneur van een van de weinige publicaties over lokale partijen, de ietwat pamflettistische studie van Bert Euser (2015).
- 17 Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Van Tilburg en Tops die de term 'lokale lijsten' gebruikten en de lokale afdelingen van landelijke partijen aanduiden als 'lokale partijen', in: Van Tilburg & Tops, 1989.

- 18 Alle data voor de verkiezingen van 1931, 1935 en 1939 zijn gedigitaliseerd en te downloaden (CBS, 2018).
- 19 Ter vergelijking: de grootste landelijke partij in Hellendoorn (RKSP) haalde slechts 21,3 procent. Niet te zeggen valt hoeveel stemmen naar GB Hellendoorn gingen, dus hoe groot het succes precies was, omdat er volgens de CBS-data drie overige partijen zouden zijn geweest die een zetel of meer behaalden
- 20 Zie Twentsch dagblad Tubantia en Enschedesche courant, meerdere edities van 1927-1931, via Delpher.nl.
- 21 Correspondentie Waling met bestuurslid Aafko de Vries, voorheen GemeenteBelangen Hellendoorn die mede-initiatiefnemer was van Lokaal Hellendoorn, dd. 20 mei 2019.
- 22 Tenzij anders vermeld zijn de gebruikte data afkomstig van de Kiesraad. Voor de periode 1994-2002 worden onder lokale partijen begrepen de Lokaal Christelijke Groeperingen (LCG), de Lokaal Progressieve Groeperingen (LPG) en de Lokaal Onafhankelijke Groeperingen (LOG). Voor het jaar 1990 is het aandeel van stemmen op lokale partijen afgeleid van het totaal aantal geldige stemmen minus het aantal stemmen op nationale partijen. Tussen 1982 en 1986 onderscheidt de Kiesraad slechts 'onafhankelijke' partijen, tussen 1953 en 1978 'overige' partijen, en tussen 1946 en 1949 'overige partijen met/zonder zetels'. Voor de vroegere periodes in het bijzonder is het onderscheid tussen lokale partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen minder eenduidig.
- 23 Meer over dit onderwerp in: Voermans & Waling, 2018, pp. 211-217.
- 24 Zie de landkaart (van de uitslag van 2014) op <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/05/lokale-keffertjes-gingen-besturen-a1591049> en (voor 2018) op <https://nos.nl/artikel/2223902-opnieuw-wonnen-lokale-partijen-de-verkiezingen-wie-zijn-hun-kiezers.html>.
- 25 De spreidingscijfers van landelijke partijlijsten op de stembiljetten zijn bij de verkiezingen van 1962 in Noord-Brabant 38,3 procent en in Limburg zelfs maar 22,7 procent, terwijl in vrijwel elke gemeente lokale lijsten meedoen (Dittrich, 1978).
- 26 In Limburg liep dit in 1981/1982 en in 1986 zelfs nog op tot 57 procent van de stemmen, terwijl de nationalisering van de gemeentepolitiek al had ingezet (zie onder).
- 27 Een bijkomend probleem is dat het CBS en de Kiesraad soms lokale partijen in het zuiden van het land lijken te hebben gecategoriseerd onder 'katholieke partijen', waardoor het aandeel 'lokaal' niet betrouwbaar is.
- 28 Bijna dertig leden in 1974 en ook nog enkelen in 1982.
- 29 De auteurs danken Simon Otjes voor zijn bereidheid om deze analyse te maken en die ons ter beschikking te stellen.
- 30 Over de periode 1946-2018 is de correlatie tussen inwonertal en het percentage stemmen op lokale partijen (Pearson's r) -.130 (statistisch significantieniveau 1 procent).
- 31 Bron: inwonersaantallen per gemeente op 1 januari van elk jaar: CBS (<https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70072ned&LA=NL>).
- 32 Zie www.verkiezingsuitslagen.nl (geraadpleegd 31 augustus 2020). Naast de lokale en landelijke partijen maken hier en daar ook regionale en combinatie-partijen deel uit van de gemeenteraad.
- 33 Van alle respondenten was 22% bestuurslid en 71% fractievoorzitter of raadslid. 4% vervulde een combinatie van voornoemde functies, 3% was wethouder. In 2006 is de respondenten niet gevraagd welke functie die in of voor de lokale partij bekleedden.
- 34 Zie www.kiesraad.nl/verkiezingen/gemeenteraden/partijnamen/registreren-naam-partij (geraadpleegd 24 maart 2020).
- 35 Zie www.kiesraad.nl/verkiezingen/gemeenteraden/kandidaatstelling/blanco-lijst (geraadpleegd 23 maart 2020).
- 36 De vraag in de enquête luidde: 'Hoe is uw lokale politieke partij georganiseerd? A) iedereen die deel uitmaakt van onze partij is geregistreerd als lid en betaalt contributie, B) ook niet-leden maken deel uit van onze partij, C) Onze partij heeft geen geregistreerde leden.'
- 37 Zoals al vermeld zijn de meeste lokale partijen op grond van de Kieswet een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, met statuten. Van de 43 partijen in deze categorie ('geen geregistreerde leden') kon van zestien de statuten worden achterhaald via de website van de Kamer van Koophandel (www.kvk.nl; geraadpleegd 30 juni 2020). Vanzelfsprekend bevatten al deze statuten bepalingen voor de toelating van leden. Niettemin hebben de betreffende partijen alle bij de betreffende vraag in de enquête aangegeven dat ze geen geregistreerde en contributie betalende leden hebben. Hun aandeel (15,8%) komt in de buurt van de groep van 20% van de in 2013 geënquêteerde lokale partijen die aangaf geen contributie te ontvangen (of geen antwoord heeft gegeven) (zie

- Necker van Naem, 2013, p. 33). Het is opmerkelijk dat 4,9% van de kaderpartijen (dus zónder geregistreerde leden) in de enquête van 2019 aangeeft dat zij contributie van leden ontvangen (zie paragraaf 3.3.3).
- 38 De Franse politicoloog Maurice Duverger onderscheidde massapartijen (met leden) en kaderpartijen (zonder leden). Dat tweede partijtype zou vooral hebben bestaan uit notabelen (zie Duverger, 1967, p. 64). Dat verwachten we niet bij de hedendaagse lokale partijen zonder geregistreerde leden; we veronderstellen wel dat aan deze partijen vooral raads- en bestuursleden (en mogelijk wethouders) verbonden zijn, alsmede sympathisanten.
- 39 De vraagstelling was in deze en eerdere studies overigens iets anders: in plaats van 'geregistreerde leden' en 'niet-partijleden' werd gevraagd naar 'leden'.
- 40 In de enquête is gevraagd hoeveel mensen deel uitmaken van de partij (a) en hoeveel mensen geregistreerd lid zijn (b). Het aantal sympathisanten is berekend door a te verminderen met b.
- 41 'Wie lid wordt van een lokale partij doet dat hoogstwaarschijnlijk om deze partij in zijn of haar gemeente te ondersteunen, terwijl leden van afdelingen meestal lid zijn geworden via en vanwege de landelijke partij – alhoewel een zekere invloed van lokale omstandigheden (positief of negatief) niet valt uit te sluiten. Het is aannemelijk dat deze laatsten niet allemaal een sterke binding hebben met de gemeentepolitiek en de activiteiten van de lokale partijafdeling; velen van hen zullen zich juist meer betrokken voelen bij de landelijke politiek' (Boogers & Voerman, 2018, p. 15).
- 42 'Een verklaring voor deze discrepantie zou kunnen zijn dat de lokale partijen rond de raadsverkiezingen altijd een aanwas van leden laten zien. Dat past ook bij hun karakter van een kiesvereniging, die in de periode tussen de raadsverkiezingen in rust verkeert en naarmate de verkiezingen dichterbij komen, weer actiever wordt en een beroep op (nieuwe) leden doet' (Boogers & Voerman, 2018, p. 15). De enquêtes in 2006, 2010, 2014 en 2018 zijn in de aanloop naar de raadsverkiezingen gehouden, die in 2019 zo'n anderhalf jaar erna. We merken verder op dat de verklaring speculatief is en dat gefundeerde uitspraken over de ontwikkeling van de ledenaanhang van de lokale partijen eigenlijk niet mogelijk zijn zolang hun ledentallen niet jaarlijks centraal worden geregistreerd.
- 43 In 2014 en 2018 waren 'slecht' en 'zeer slecht' twee aparte antwoord-categorieën. In deze tabel zijn die voor beide jaren samengevoegd.
- 44 De interne consistentie van deze index, uitgedrukt in Cronbach's alpha, bedraagt 0,62.
- 45 In 2018 was de vraagstelling wat anders dan in andere jaren, namelijk door de toevoeging 'U kunt daarbij een inschatting maken van het aantal raadszetels dat u verwacht te gaan halen.' Dat heeft waarschijnlijk geleid tot een lager aantal.
- 46 Die andere personen kunnen verder weg hebben gestaan van het rekruterings- en selectieproces. Verder is ook het verschil in gepercipieerde verkiesbare plaatsen opmerkelijk: In 2018 rapporteerden de respondenten er gemiddeld 5,5, en in 2019 11.
- 47 Het is mogelijk dat in eerdere enquêtes sympathisanten ook als lid zijn aangemerkt.
- 48 In een enquête van 2013 gaf 80% van de ondervraagde lokale partijen aan contributie te ontvangen.
- 49 In 2013 ging het om zo'n 70% van de lokale partijen.
- 50 In totaal melden vier partijen over geen enkele inkomstenbron te beschikken.
- 51 Opvallend genoeg geeft 4,9% van de kaderpartijen (dus zónder geregistreerde leden) aan dat zij contributie van leden ontvangen. Mogelijk gaat het hier om bijdragen van raadsleden en/of bestuursleden van de partij.
- 52 De giften zouden bovendien vaak afkomstig zijn van volksvertegenwoordigers, die naast de afdracht ook nog een donatie doen.
- 53 Voor recente pleidooien om de lokale partijen door de overheid te laten subsidiëren, zie: Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, 2018; Expertiseteam lokale politieke partijen, 2020.
- 54 Zie www.lokalopolitiekepartijen.nl (geraadpleegd 29 juni 2019). Deze site is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gesubsidieerd en door ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat opgezet.
- 55 Brief van minister K.H. Ollongren van BZK aan de Tweede Kamer, kenmerk 2020-0000355668, 11 juni 2020.
- 56 Deze zijn verzameld door een zestal studenten-assistenten. Ik wil graag Jochem Duinhof, Jeroen Hoving, Milou Peeters, Svenne Groeneweg, Sander Jennissen en Julia van Aart, bedanken voor hun hulp

bij de dataverzameling. In de eerste plaats maakten zij gebruik van verschillende bestaande verzamelingen van lokale programma's door ProDemos, Necker Van Naem en het NRC Handelsblad. Ik ben hen ook dank verschuldigd voor hun bijdragen. De rest van de programma's zijn via partijwebsites en zoekmachines gezocht. Hierbij zijn we uitgegaan van de lijst van deelnemende partijen aan de verkiezingen in iedere gemeente van de Kiesraad voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 en de herindelingsverkiezingen van november 2017 en 2018.

- 57 bedrieg*, *bedrog*, *verraad*, *verrad*, absurd*, arrogant*, belof*, belooft*, belov*, capitul*, kapitul*, consensus*, corrupt*, direct, elite*, establishm*, heersend*, kaste, klasse, leugen*, lieg*, maffia, meningsuit*, ondemocratisch*, ondemokratisch*, oneerlijk*, partocrat*, politic*, propaganda*, referend*, regime*, schaam*, schand*, toegeven, traditio*, volk, waarheid*
- 58 Dit is een methode om programma's te scoren op basis van hun woordgebruik op a priori bepaalde dimensies (Laver et al., 2003). Wordscores kijkt naar het relatieve gebruik van woorden in referentieteksten. Deze programma's hebben we op basis van een externe bron een links-rechts positie toegekend. De woorden die in die programma's staan worden een waarde toegekend op basis van die programma's waar ze in staan. Een woord dat alleen rechtse programma's gebruiken, krijgt een rechtse waarde, een woord dat alleen linkse programma's gebruiken een linkse waarde, en een woord dat even vaak in linkse en rechtse programma even vaak voorkomt krijgt een middenwaarde. Vervolgens kan aan andere teksten een waarde worden toegekend op basis van hun woordgebruik. Een lokaal programma dat alleen maar woorden gebruikt van een heel links landelijk programma krijgt een heel linkse score. We kennen alle programma's van landelijke partijen die zetels haalden bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 een positie toe op basis van de posities in de Chapel Hill Expert Survey (Polk et al., 2017). Voor de PVV gebruiken we het programma uit 2012, omdat het programma uit 2017 uit slechts 209 woorden bestond. We gebruiken alle woorden die in zowel lokale als landelijke programma's staan maar we halen heel vaak voorkomende woorden als 'de' en 'het' en woorden die alleen in programma's van één partij gebruikt worden weg. We gebruiken de transformatie van Martin & Vanberg (2008) om

de spreiding van partijen die geplaatst zijn op basis van wordscores meer te laten lijken op inputdata.

- 59 <https://twitter.com/reneleegte/status/439697920263483392>.
- 60 Alleen voor Groningen kon niet alle data die ontbrak, aangevuld worden door de griffier. We hebben het aantal moties uit de periode 2017-2018 genomen om het totale aantal moties te interpoleren. Hiervoor hebben we het aantal moties vermenigvuldigd met het aantal raadsvergaderingen in de periode 2014-2018 gedeeld door het aantal raadsvergaderingen in de periode 2017-2018.
- 61 Als een college tussentijds is gevallen nemen we voor partijen die slechts voor een deel van de periode collegepartij waren het aandeel van de totale duur van de periode dat een partij collegepartij was mee.
- 62 Aangezien dat het aantal moties, amendementen en vragen niet-normaal verdeeld is maken we gebruik van een negatieve binomiale regressie analyses.
- 63 We draaien tien analyses voor ieder van de afhankelijke variabelen (aantal moties, amendementen en vragen). We draaien een analyse met alleen het onderscheid tussen lokale en landelijke partijen. Vervolgens nemen we de controlevariabelen mee (collegedeelname en het aantal zetels). Dan kijken we de verschillende subtypes lokale partij, eerst zonder controlevariabelen en dan met. Dan nemen de bestaansduur mee. De verwachting is expliciet dat het effect van de lokalepartijvariabelen kleiner wordt als we deze variabele meenemen. We draaien deze analyse voor alle multivariate modellen die we hiervoor gedraaid hebben.
- 64 Zie bijvoorbeeld de "Kamerbrief plan van aanpak voor versterking lokale democratie" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (5/7/2018).
- 65 Hiervoor zijn de volgende besturen en overleggremia bestudeerd: Internationaal niveau: Vertegenwoordiging bestuurders namens lokale partijen in de Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Comité van de Regio's (CvdR), en Congres Raad van Europa. Landelijk niveau: Vertegenwoordiging bestuurders namens lokale partijen in landelijk VNG-bestuur en VNG-beleidscommissies. Provinciaal niveau: Vertegenwoordiging bestuurders namens lokale partijen in provinciale VNG-afdelingen. Regionaal niveau: Vertegenwoordiging bestuurders namens lokale partijen in Omgevingsdiensten/Regionale uitvoerings-

- diensten én GGD besturen in 6 Nederlandse regio's: Limburg-Noord, Hart van Brabant, Twente, Friesland, Rijnmond, Noord-Holland-Noord.
- 66 Op één uitzondering na: één respondent (R3) heeft schriftelijk per e-mail gereageerd op ons interviewverzoek en vragen.
- 67 Met dank aan de Wethoudersvereniging voor haar medewerking.
- 68 [2019, R4, lijn 108]
- 69 [2019, R1, lijn 331]
- 70 [2019, R4, lijn 226]
- 71 [2019, R6 lijn 57]
- 72 Dit hoofdstuk is een samenvatting van: Van Ostaaijen, Peeters & Jennissen, 2020.
- 73 Zowel in Meerssen en Marum komen in 2014 twee nieuwe lokale partijen met minstens tien procent van de stemmen in de gemeenteraad.
- 74 Enkele van de grootste gemeenten hebben ook een groot aandeel in het aantal niet-succesvolle partijen, met name Amsterdam met 10, maar ook Rotterdam (5), Lelystad (5), Almere (4), Den Haag (3) en Eindhoven (3).
- 75 Slechts in vier gevallen hebben we kunnen terugvinden dat de partij uit een sociale groep voortkomt. Het meest duidelijk is Brug-M die voortkomt uit de werkgroep 'Democratisch Herstel Meerssen'. Bij de overige drie is minder duidelijk in hoeverre er van een afzonderlijke sociale groepering kan worden gesproken.
- 76 Met dank aan het onderzoek van Simon Otjes (2019) en zijn bereidheid zijn data voor deze analyse beschikbaar te stellen.
- 77 Zes partijen hebben deelgenomen aan de coalitie voor of na een coalitiebreuk in de periode 2014-2018. Eén partij nam alleen deel aan de eerste coalitie en keerde na de breuk niet meer terug in de coalitie. Het tegenovergestelde deed zich voor bij drie andere partijen; zij namen wel deel aan de tweede coalitie, waar ze bij de eerste formatie buiten de boot vielen. Er zijn ook twee gemeenten waarbij de succesvolle nieuwkomers deelnamen aan de coalitie voor én na de breuk (en de gehele periode bestuurd hebben).
- 78 We hebben hiervoor gekeken naar de coalities die zich na de verkiezingen van 2010 hebben gevormd. Eventuele coalitiewisselingen gedurende de bestuursperiode zijn niet meegenomen.
- 79 Het kijken naar percentages geeft overigens niet altijd het volledige beeld, met name als er tussen 2014 en 2018 een herindeling plaatsvond. Zo zakte NZLokaal in 2018 van 26 naar 19 procent van de stemmen, maar steeg de partij in absolute aantallen van 1839 naar 3457 stemmen.
- 80 Deze profielen zijn vergelijkbaar met de profielen van de oprichters van nieuwe lokale partijen die Euser na de verkiezingen van 2006 beschreef (Euser, 2009; zie ook Van Ostaaijen, 2019).
- 81 Dat wijkt waarschijnlijk niet veel af van de praktijken in lokale afdelingen van landelijke partijen (Van Ostaaijen, 2014; Wagenaar & Van Ostaaijen, 2018).
- 82 De wens tot meer trainingsmogelijkheden wordt door veel betrokkenen bij lokale partijen gedeeld (Van Ostaaijen, 2018b).
- 83 Zoals eerder gezien stijgt het aantal partijen dat bestuurt van 37% in 2014 naar 55% in 2018. Eén mogelijke interpretatie hiervan is dat veel van de nieuwkomers na vier jaar meedoen in de lokale politiek door de andere politici (meer) geaccepteerd zijn.
- 84 Wel slagen lokale partijen er in het algemeen wat beter in laagopgeleiden op de lijst te zetten (Van Ditmars, 2016; zie ook Van Ostaaijen, 2019).