

De lokale partij: profiel, organisatie en vertegenwoordiging

Prof. dr. Marcel Boogers (UT)
Prof. dr. G. Voerman (RuG)

Oktober 2020

UNIVERSITEIT TWENTE.



**rijksuniversiteit
groningen**

**documentatiecentrum nederlandse
politieke partijen**

Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Lokale partijen in de praktijk	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Lokale partijen	11
1.3 Geschiedenis lokale partijen.....	11
1.4 Partijen en partijfuncties	13
1.5 Vraagstelling en onderzoeksaanpak.....	14
2 Politiek profiel	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Naamsaanduiding	15
2.3 Links-rechts zelfplaatsing.....	17
2.4 Oprichtingsmotieven	18
2.5 Doelstellingen	19
2.6 Beleidsinhoudelijke opvattingen	20
2.7 Inhoudelijke typologie	21
3 Organisatie en mobilisatie	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Formele partijorganisatie	24
3.3 Ledenorganisatie	25
3.4 Partijfinanciering	32
4 Kandidaatstelling en vertegenwoordiging.....	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Kandidaatstelling raadsleden	34
4.3 Kwantitatieve vertegenwoordiging	36
4.4 Kwalitatieve vertegenwoordiging.....	38
5 Conclusie.....	41

Managementsamenvatting

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

Hoe vervullen lokale politieke partijen de verschillende functies en hoe onderscheiden ze zich in dit opzicht van elkaar?

Hierbij onderscheiden we de volgende deelvragen:

- a) hoe vervullen lokale partijen hun programmatische functie – wat zijn hun standpunten, wat is hun politiek profiel?
- b) hoe vervullen lokale partijen hun organisatie- en mobilisatiefunctie¹ – hoe zijn ze georganiseerd en hoe onderhouden ze contact met hun leden en sympathiserende niet-leden en met de samenleving?
- c) hoe vervullen lokale partijen hun kandidaatstellings- en representatieve functie – hoe worden raads-kandidaten gerekruteerd en geselecteerd? Hoe sterk zijn ze in gemeenteraden en in colleges van B&W vertegenwoordigd en hoe worden deze vertegenwoordigers ondersteund en begeleid, in welke mate is hun politieke opstelling representatief voor hun electorale achterban?

Voor de beantwoording van deze vragen is in de zomer van 2019 een grootschalige enquête uitgevoerd, waarmee een gelijksoortig onderzoek uit 2006 is herhaald en geactualiseerd. Het onderzoek is uitgevoerd door het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen en het departement Public Administration van Universiteit Twente.

Programmatische functie

De variëteit in de namen van de ruim 900 lokale partijen die aan de raadsverkiezingen van maart 2018 hebben deelgenomen, is bijzonder groot. Niettemin is het mogelijk om verschillende typen aanduidingen van lokale partijen te onderscheiden.

- De meest voorkomende soort zijn lokale partijen die in hun naam verwijzen naar het gemeentebelang, of alleen naar de gemeentenaam. Deze naamgeving appelleert aan het idee dat het lokaal bestuur apolitiek, niet-ideologisch en bovenal pragmatisch hoort te zijn en dat lokale belangen voorop moeten staan. Bijna 60% van de lokale partijen valt in deze categorie.
- De tweede groep lokale partijen benadrukt in haar naamgeving de ambitie om zaken anders aan te pakken in de lokale politiek, vaak met toevoegingen als 'anders', 'beter' of 'nieuw' in hun naam. Op basis daarvan kunnen ze als protestpartij aangemerkt. Ook leefbaar-partijen, die zich vanaf de jaren negentig eerst in Hilversum en Utrecht en daarna ook in Rotterdam en elders als

¹ De mobilisatiefunctie omvat ook het voeren van campagne voor verkiezingen. Deze is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

zodanig manifesteerden, zijn in deze categorie ingedeeld. Ruim 16% van alle lokale partijen profileert zich zo gezien in naam als protestpartij.

- Er zijn er ook lokale partijen die in hun naam een ideologisch profiel tot uitdrukking brengen. Ze lijken in dit opzicht het meest op landelijke partijen. Het gaat hier veelal om lokale partijen die zich presenteren als alternatief voor landelijke partijen; soms omdat deze landelijke partijen in de betreffende gemeente niet zelf aan de verkiezingen deelnemen. Iets meer dan 12% van de lokale partijen kan bij deze groep worden ingedeeld.
- Daarnaast zijn er partijen die in hun naamgeving aangeven dat ze opkomen voor de belangen van een specifieke groep. Meestal zijn dit ouderen maar soms ook jongeren, zoals studenten. Ruim 4% van alle lokale partijen afficheert zich als partij die opkomt voor groepsbelangen.
- Een kleine groep lokale partijen is genoemd naar de lijsttrekker, die door zijn of haar politieke ervaring of maatschappelijke functie(s) grote bekendheid in de lokale gemeenschap geniet. Ruim 3% profileert zich op deze manier.
- Tot slot is er een categorie lokale partijen met een naamsaanduiding die weinig duidelijk maakt over het inhoudelijke profiel van de partij, bijna 5% van de lokale partijen blijkt om die reden moeilijk in te delen.

Niet alleen in de naamgeving onttrekken de meeste partijen zich aan de gebruikelijke politieke indelingen, ook als ze gevraagd wordt om zichzelf ideologisch te plaatsen blijkt dat. Ruim twee derde van de respondenten plaatst hun partij in 2006 en in 2019 in het midden van het links-rechts spectrum, of geeft aan dat deze indeling helemaal niet op hen van toepassing is

Op basis van antwoorden op vragen naar oprichtingsmotieven en doelstellingen kunnen lokale politieke partijen in verschillende typen worden ingedeeld.

- Lokalistische partijen. Deze groep lokale partijen heeft een brede en nogal apolitieke focus op de kwaliteit van het gemeentebestuur. Ze profileren zich vooral met hun streven naar het behoud van het eigen karakter van de gemeente. Ruim de helft (59%) van de lokale partijen valt in deze categorie. De meeste van hen hebben naamsaanduidingen als gemeentebelangen, of verwijzen in hun naamgeving naar de gemeentenaam.
- Protestpartijen. Dit type lokale partijen focust zich vooral op zaken die niet goed gaan en verbetering behoeven: het beleid en de plannen van de gemeente of het functioneren van de lokale democratie. Hun protest tegen het gemeentebestuur is soms ook ideologisch gemotiveerd. Bijna een kwart van alle lokale partijen (22%) kan als protestpartij worden aangemerkt.

- Belangenpartijen. De laatste groep lokale partijen komt op voor de belangen van groepen inwoners zoals jongeren of ouderen. Veel van deze partijen laten zich ook leiden door emancipatorische motieven: opkomen voor zwakkeren in de samenleving. Ongeveer een vijfde (19%) van alle lokale partijen valt onder deze categorie.

Hoewel de inhoudelijke typologie van lokale partijen van 2019 vergeleken met 2006 wat anders is berekend, laten ze een overeenkomstig beeld zien: de verdeling van de lokale partijen over de drie typen vertoont grote gelijkenissen.

Organisatorische- en mobilisatiefunctie

Waar alle landelijke, in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen – afgezien van de PVV – een ledenorganisatie hebben, is dat bij lokale partijen minder vanzelfsprekend.

- Bij ruim 70% van de lokale partijen is hiervan wel sprake: iedereen die deel uit maakt van de partij is formeel lid en betaalt contributie. Dit zijn ledenpartijen.
- Naast deze 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 wellicht aan die relatie inhoud geven door die partij te steunen; hetzij financieel (als donor), hetzij in tijd (als vrijwilliger).
- Tot slot heeft bijna 16% van de lokale partijen geen geregistreerde leden; zij kunnen in de praktijk als kaderpartij worden getypeerd. Van dit type partij maken waarschijnlijk op meer informele wijze raadsleden (mogelijk ook een of enkele wethouders), bestuursleden en een aantal sympathisanten deel uit.

Gemiddeld maken er in 2019 ruim 54 mensen (leden en sympathisanten) deel uit van een lokale partij. Ledenpartijen zijn het grootst met gemiddeld 61 leden en sympathisanten, bij gemengde partijen zijn dat 39; kaderpartijen bestaan uit gemiddeld 16 sympathisanten. Vergelijking met onderzoeksgegevens uit het kandidaatstellersonderzoek uit 2006, 2010, 2014 en 2018 laat zien dat het gemiddelde ledental van lokale partijen daalt.

Lokale partijen onderhouden op verschillende manieren contact met hun leden en hun sympathisanten in engere en bredere zin – kortweg: hun achterban. Dat gebeurt vooral via fysieke partijbijeenkomsten, daarnaast zijn digitale communicatiemiddelen zoals social media, zeker vergeleken met 2006, belangrijk geworden.

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.
- Leden kunnen ook schenkingen doen: wat minder dan de helft van de lokale partijen (45%) meldde ledendonaties in 2006; in 2019 ging het om bijna een derde (32%). 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.
- 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.
- De door de gemeenten rechtstreeks gefinancierde fractieondersteuning wordt in 2019 duidelijk vaker genoemd (10% tegen 5% in 2006). 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.

Als wordt gelet op de ontwikkeling van het ledental, de mate waarin de lokale partijen 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.

Kandidaatstellings- en representatieve functie

Het aandeel van de lokale politieke partijen in de gemeenteraden is sinds 2006 flink toegenomen, van 23,1% naar 32,7% in 2018. Bij de vier verkiezingen in deze periode hadden zij steeds gezamenlijk het hoogste aantal raadszetels. Ook het aandeel wethouders afkomstig van lokale partijen steeg in deze periode gestaag, van 20% naar 32%. Het aandeel van de lokale partijen in het gemeentebestuur is daarmee substantieel gegroeid.

Jonge partijen (tussen de een en vijf jaar oud) rapporteren in dat laatste jaar verhoudingsgewijs een grotere zetelwinst dan partijen die al langer actief zijn. Partijen die in de voorafgaande periode geen deel uitmaakten van het college, hebben in 2018 een grotere zetelwinst geboekt dan partijen die met een of meerdere wethouders meebestuurd hebben.

Partijen kunnen niet alleen zetels verliezen door verkiezingen, maar ook door afsplitsingen. In de periode 2014-2019 had ruim een kwart (26,3%) van de raadsfracties van lokale partijen hiermee te maken. Dit is meer dan in 2006, toen bijna 20% van de lokale partijen meldde dat zich in hun fracties afsplitsingen hadden voorgedaan, maar toen was de periode korter (2002-2006). In 2019 ging het in de meeste gevallen om persoonlijke tegenstellingen (59,4%); veel minder vaak lagen er politieke meningsverschillen aan een afsplitsing ten

grondslag (13,5%). In ruim een kwart van de gevallen (27,1%) ging het om een combinatie van beide oorzaken.

Wanneer de kandidaten zijn verkozen tot gemeenteraadslid, hoeven zij hun werk niet alleen uit te voeren. Een ruime meerderheid van de fracties van lokale partijen wordt bijgestaan door steun-fractieleden, zij het dat dit in 2006 bij veel meer fracties het geval was dan in 2019. Opmerkelijk genoeg is ook het aantal fracties dat wordt ondersteund door fractie-assistenten gedaald, terwijl deze voorziening financieel door de gemeenten mogelijk wordt gemaakt. Ook het aantal lokale partijen met trainings- en scholingsfaciliteiten ten behoeve van raadsleden lag in 2019 aanmerkelijk lager dan in 2006.

1 Lokale partijen in de praktijk

1.1 Inleiding

Dat lokale politieke partijen inmiddels ongeveer 33% van de raadszetels in Nederland bekleden, is eigenlijk net zo weinigzeggend als de vaststelling dat de overige 67% door vertegenwoordigers van landelijke en regionale dan wel combinatie-partijen wordt bezet.² Lokale partijen vormen immers geen homogeen geheel, net zoals dat bij landelijke partijen niet 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.

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)³ – worden in dit rapport de standpunten, de organisatie en het functioneren van deze partijen uitgebreid onderzocht, alsmede de wijze waarop zij hun kiezers vertegenwoordigen. Hiervoor is in de zomer van 2019 een grootschalige enquête uitgevoerd, die door 275 overwegend raads- en bestuursleden van lokale partijen is ingevuld.⁴ Hiermee is een gelijksoortig onderzoek uit 2006 herhaald en geactualiseerd.⁵ Verder is waar relevant in dit rapport gebruik gemaakt van de gegevens van een onderzoek naar de kandidaatstelling bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018, waaraan 285 respondenten van lokale partijen en 489 van afdelingen van landelijke partijen deelnamen.⁶ Het onderzoek is uitgevoerd door het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen en het departement Public Administration van Universiteit Twente.

In dit rapport beschrijven we eerst de verschillende functies die politieke partijen in een democratie vervullen, waarmee we de onderzoeksvraag en de deelvragen van deze studie verduidelijken. Hierna lichten we de onderzoeksopzet nader toe, waarna achtereenvolgens de standpunten, de organisatie en het functioneren,

² Zie www.verkiezingsuitslagen.nl. (geraadpleegd 31 augustus 2020).

³ Julien van Ostaaijen, *Lokale partijen in Nederland. Een overzicht van kennis over lokale partijen 2002-2019* (Tilburg, 2019), 5. Ook blanco kandidatenlijsten op lokaal niveau vallen onder deze definitie.

⁴ Van alle respondenten was 22% bestuurslid en 71% fractievoorzitter of raadslid. 4% vulde 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.

⁵ Zie M. Boogers, P. Lucardie en G. Voerman, *Lokale politieke groeperingen. Belangenbehartiging, protest en lokalisme* (Tilburg/Groningen, 2007); zie www.rug.nl/research/portal/files/15913952/2007_Gerrit_Voerman_Lucardie_Boogers_Lokale_Politieke_Groeperingen.pdf. Aan deze enquête namen 251 bestuursleden deel.

⁶ Zie Marcel Boogers en Gerrit Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Ontwikkelingen vanaf 2006 geduid* (Enschede/Groningen, 2018); zie www.rug.nl/research/portal/files/76102347/rekrutering_en_selectie_van_kandidaten_voor_de_gemeenteraadsverkiezingen_in_2018.pdf.

en de representatieve rol van de lokale politieke partijen aan de orde komen. Het rapport wordt afgerond met enkele conclusies.

1.2 Lokale partijen

Zoals gezegd definiëren we lokale partijen als politieke organisaties die maar in één gemeente meedoen aan de raadsverkiezingen en niet gelieerd zijn aan een landelijke partij.⁷ Dat betekent 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.⁸ 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.

1.3 Geschiedenis lokale partijen

Over de geschiedenis van de lokale partijen is nog weinig bekend.⁹ Duidelijk is wel dat zij na de invoering van het algemeen kiesrecht en het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917-1919 vooral in het katholieke zuiden lange tijd een prominente rol hebben gespeeld.¹⁰ Zo werden bij de raadsverkiezingen van 1931 in veertig van de 1078 gemeenten geen verkiezingen gehouden, omdat er maar één kandidatenlijst was ingeleverd. In zestien Brabantse en tien Limburgse gemeenten was er maar één lijst, met uitsluitend katholieke kandidaten. Aan de raadsverkiezingen in de gemeenten Roosteren en Sint-Geertruid bijvoorbeeld deden in de periode 1919 tot en met 1978 alleen maar lokale lijsten mee.¹¹ Ook in andere gemeenten – vooral in

⁷ Zie ook Van Ostaaijen, *Lokale partijen in Nederland*, 5-7; zie kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/lokale-partijen-in-nederland (geraadpleegd 18 maart 2020).

⁸ 'Gemeenteraadsverkiezingen 2018'; zie www.pvda.nl/vereniging/gemeenteraadsverkiezingen-2018 (geraadpleegd 28 juni 2020); zie ook 'Gemeenteraadsverkiezingen 2018: samenwerking met andere partijen', opgesteld door het PvdA-partijbureau en het Centrum voor Lokaal Bestuur, z.d., zie www.lokaalbestuur.nl/uploads/publicatie/samenwerking_met_andere_partijen_vrw_2opmton.pdf (geraadpleegd 28 juni 2020).

⁹ Zie ook Boogers, Lucardie en Voerman, *Lokale politieke groeperingen*, 3-8; en Ingrid van Biezen en Geerten Waling, *Een eeuw lokale partijen in Nederland* (Leiden, 2020).

¹⁰ Deze alinea is gebaseerd op Marcel Boogers, Ron de Jong en Gerrit Voerman, 'Politieke partijen: van zakelijk notabelenbestuur naar politieke profilering', in: Hans Vollaard e.a. (red.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (Amsterdam, 2018), 151-172; 159 en 165. Zie ook Gerrit Voerman en Simon Otjes, 'Terugkeer van de lokale partij. Verkenning op een nauwelijks ontgonnen terrein', in: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *Een goede raad. Stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018* (Den Haag, 2018), 21-36.

¹¹ Peter Pustjens, 'Lokale politiek in Zuid-Limburg. Een onderzoek naar de ontwikkelingen in de lokale politiek tussen 1919 en 1982 in een drietal Zuid-Limburgse gemeenten'. Doctoraalscriptie Erasmus Universiteit (Rotterdam, 1988).

Noord-Brabant en Limburg – had de gemeentepolitiek tot ver na de Tweede Wereldoorlog een sterk of uitsluitend lokaal karakter.¹² Boven de grote rivieren waren in nogal wat gemeenten lokale partijen actief die onder de aanduiding ‘gemeentebelangen’ of ‘algemeen belang’ aan de raadsverkiezingen deelnamen, vaak omdat er geen landelijke liberale partij met een kandidatenlijst uitkwam.¹³

Als gevolg van de toenemende politisering van het lokaal bestuur sinds de jaren zestig en van grootschalige gemeentelijke herindelingen in de jaren zeventig raakten deze lokale partijen op hun retour. Hun electorale aandeel liep behoorlijk terug, en sommigen verkondigden de ondergang van deze partijen. Tegen het einde van de twintigste eeuw traden zij echter weer meer en meer op de voorgrond, ook in gemeenten waar zij voorheen niet of nauwelijks actief waren geweest. In 1990 behaalden lokale partijen bij de raadsverkiezingen gezamenlijk nog slechts 13% van de stemmen, maar daarna vonden ze de weg omhoog: 18% in 1998 en zelfs 25% in 2002.¹⁴ Het meest in het oog springend waren de Leefbaar-partijen. Zij zetten zich vaak scherp af tegen de als regentesk bestempelde bestuursstijl van het college van B&W en maakten zich sterk voor meer invloed van de burgers, ten koste van het politieke establishment. De bekendste voorbeelden van deze nieuwe protestpartijen waren Leefbaar Hilversum, die in 1994 in één klap de grootste partij in de raad werd; Leefbaar Utrecht, die in 1998 vanuit het niets negen zetels wist te behalen; en Leefbaar Rotterdam, die in 2002 de raadsverkiezingen in de Maasstad won. Deze partijen appelleerden aan gevoelens van onvrede en achterstelling bij de kiezer en kunnen daarmee als populistisch worden aangemerkt.¹⁵ Het succes van de Leefbaar-partijen is in de eerste decennia na de eeuwwisseling afgenomen, maar dat heeft de opmars van de lokale partijen niet gehinderd: bij de raadsverkiezingen van 2018 behaalden zij bijna 29% van de stemmen.

Van de lokale partijen die hebben meegedaan aan de enquête, bestaat in 2019 bijna 60% al meer dan tien jaar en ruim een derde meer dan twintig jaar, wat wil zeggen dat die laatste categorie van vóór de eeuwwisseling stamt (zie tabel 1.1). De enquête in 2006 laat vergelijkbare percentages zien. Deze bestaansperiodes suggereren een behoorlijke organisatorische continuïteit – al weten we niet wat voor activiteiten deze partijen gedurende hun bestaan hebben ontplooid, afgezien van deelname aan de raadsverkiezingen (kandidaatstelling, verkiezingscampagne). Wat betreft de leeftijdsopbouw zijn er verder niet zulke grote verschillen. Wel is in 2019 vergeleken met het eerdere onderzoek het percentage lokale partijen dat nog geen jaar bestaat bijna gehalveerd. Dit lijkt echter het gevolg te zijn van het meetmoment: in 2006 vond de enquête enkele maanden na de gemeenteraadsverkiezingen plaats; in 2019 na ruim een jaar – wat technisch

¹² K.L.L.M. Dittrich, *Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse Gemeenten. Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974* (Leiden, 1978), 219.

¹³ Gerrit Voerman en Erwin Dijk, ‘Van kiesvereniging tot moderne politieke partij. De ontwikkeling van de organisatie en cultuur van de VVD’, in: Patrick van Schie en Gerrit Voerman (red.), *Zestig jaar VVD* (Amsterdam, 2008), 93-135; 101 en 110.

¹⁴ Van Ostaaijen, *Lokale partijen in Nederland*, 23; zie ook J. Janssen, A.F.A. Korsten, ‘De wederopstanding van lokale lijsten’, in: *Bestuurswetenschappen*, 57 (2003), nr. 2, 90–112; en www.verkiezingsuitslagen.nl.

¹⁵ P. Lucardie en G. Voerman, ‘Politiek “bij de mensen brengen”. Van Leefbaar Hilversum naar Leefbaar Nederland’, in: idem, *Populisten in de polder* (Amsterdam, 2012), 71-90.

betekent dat alle aan de enquête deelnemende partijen al minstens ruim een jaar zouden moeten bestaan, tenzij zij uit een recente afsplitsing van de raadsfractie zijn voortgekomen.

Tabel 1.1. Hoe lang bestaat uw partij in totaal (ook onder een andere naam)? (%)

	2019	2006
< 1 jaar	6,3	11,7
1-5 jaar	18,9	16,5
6-10 jaar	14,9	16,1
11-20 jaar	22,0	17,4
>20 jaar	37,9	38,3
Totaal	100,0	100,0
N	265	251

1.4 Partijen en partijfuncties

Politieke partijen vervullen van oudsher een belangrijke verbindende rol tussen maatschappij en bestuur. Allereerst betrekken ze groepen uit de samenleving bij discussies over maatschappelijke vraagstukken. Hiervoor hebben partijen een ledenorganisatie, die bij de landelijke (in de Tweede Kamer vertegenwoordigde) partijen wordt gedragen door de lokale partijafdelingen.¹⁶ Partijen vertalen de belangen, wensen en dergelijke die in de samenleving bestaan vervolgens in een politiek programma, waarvoor zij een zo groot mogelijke steun van de kiezers pogen te mobiliseren. Om de visies en opvattingen van de partij te laten doorklinken in het beleid, streven zij ten slotte naar vertegenwoordiging in het bestuur. Hiervoor rekruteren en selecteren partijen kandidaten voor vertegenwoordigende organen en voor andere politieke functies in het openbaar bestuur. Bovendien organiseren ze campagnes om deze kandidaten bij verkiezingen te kunnen ondersteunen en staan ze de gekozen bestuurders met raad en daad bij. Hiermee zijn globaal de belangrijkste functies omschreven die in de literatuur aan politieke partijen worden toegekend: de organisatie- en mobilisatiefunctie, de programmatische functie, en de kandidaatstellings- en representatiefunctie.¹⁷ Het zijn alle aspecten van de hierboven aangeduide cruciale intermediaire rol van de politieke partij tussen maatschappij en bestuur.

Er is veel geschreven over de wijze waarop partijen die functies in het nationale politieke systeem vervullen en hoe dat de afgelopen decennia is veranderd,¹⁸ maar er is nog maar weinig bekend over de manier waarop

¹⁶ Alleen de PVV heeft geen lokale afdelingen, aangezien deze partij geen leden inschrijft.

¹⁷ Zie onder meer: R.S. Katz en W. Crotty (red.), *Handbook of Party Politics* (Londen etc., 2006); en R. Koole en G. Voerman, 'De partijorganisatie in "de eeuw van de massa"', in: R.B. Andeweg en M. Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht* (Amsterdam, 2018), 93-115.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: R.S. Katz en P. Mair (red.), *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies* (Londen, 1994); en R.J. Dalton en M.P. Wattenberg (red.), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies* (Oxford, 2002), in het bijzonder de bijdragen van M.P. Wattenberg, S.E. Scarrow en M.F. Thies; R.S. Katz en P. Mair, 'The Cartel Party Thesis. A Restatement', in: *Perspectives on Politics* 7 (2009), nr. 4, 753-766; E. S. Scarrow, *Beyond Party Members. Changing Approaches to Partisan Mobilization* (Oxford, 2014); E.S. Scarrow, P. Webb en T. Poguntke (red.), *Organizing*

lokale partijen binnen het gemeentelijke politieke bestel invulling geven aan de verschillende partijfuncties. Door de gegevens van 2019 te vergelijken met die uit 2006 kan een eerste beeld worden geschetst van trends en ontwikkelingen bij lokale partijen.

1.5 Vraagstelling en onderzoeksaanpak

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt:

Hoe vervullen lokale politieke partijen de verschillende functies en hoe onderscheiden ze zich in dit opzicht van elkaar?

Hierbij onderscheiden we de volgende deelvragen: hoe vervullen lokale partijen hun

- a) *programmatische functie* – wat zijn hun standpunten, wat is hun politiek profiel?
- b) *organisatie- en mobilisatiefunctie*¹⁹ – hoe zijn ze georganiseerd en hoe onderhouden ze contact met hun leden en sympathiserende niet-leden en met de samenleving?
- c) *kandidaatstellings- en representatieve functie* – hoe worden raadskandidaten gerekruteerd en geselecteerd? Hoe sterk zijn ze in gemeenteraden en in colleges van B&W vertegenwoordigd en hoe worden deze vertegenwoordigers ondersteund en begeleid; in welke mate is hun politieke opstelling representatief voor hun electorale achterban?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, hebben we in de periode juli – oktober 2019 alle 928 lokale partijen die hebben deelgenomen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 geprobeerd te benaderen met een online vragenlijst.²⁰ Hiervoor is een inventarisatie gemaakt van de lokale partijen, vaak op basis van openbare informatie op gemeentelijke websites en waar nodig aangevuld met informatie die is opgevraagd bij de raadsgriffier. Als we het emailadres van het partijbestuur niet konden achterhalen, hebben we de fractievoorzitter van de partij benaderd. In totaal zijn 925 lokale partijen verzocht om de vragenlijst in te vullen, wat in totaal 275 lokale partijen ook hebben gedaan.²¹ De respons op de enquête komt daarmee op 30% (in 2006 31%). Om de vergelijkbaarheid met het eerdere lokale partijen-onderzoek uit 2006 te bevorderen, hebben we de vragenlijst grotendeels ongewijzigd gelaten.

Political Parties. Representation, Participation, and Power (Oxford, 2017).

¹⁹ De mobilisatiefunctie omvat ook het voeren van campagne voor verkiezingen. Deze is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

²⁰ In totaal was 17% van de aan de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 deelnemende lokale partijen in de periode 2014-2018 niet in de gemeenteraad vertegenwoordigd. Van deze groep heeft ruim 96% een of meerdere zetels gehaald bij de raadsverkiezingen. Van alle respondenten heeft ruim 99% met succes aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 deelgenomen.

²¹ Zoals hierboven al vermeld hebben we negen 'quasi-lokale' partijen buiten beschouwing gelaten, waardoor het aantal geanalyseerde lokale partijen 266 bedraagt.

2 Politiek profiel

2.1 Inleiding

Lokale partijen vormen een verzameling van in politiek opzicht zeer gevarieerde organisaties, die in ieder geval met elkaar gemeen hebben dat ze niet aan een landelijke politieke partij zijn gelieerd. In die heterogene groep zijn echter wel clusters van partijen te onderscheiden die programmatische overeenkomsten vertonen – met andere woorden: die een tot op zekere hoogte kenmerkend gemeenschappelijk politiek profiel hebben. Deze classificatie van de lokale partijen zal aan het einde van dit hoofdstuk worden gemaakt.²² Eerst zal hier achtereenvolgens worden ingegaan op hun naamgeving, de wijze waarop zij zichzelf positioneren op de links-rechts schaal, de motieven die aan hun oprichting ten grondslag hebben gelegen, hun doelstellingen en hun oordeel over een aantal lokale politieke kwesties. Het betreft hier aspecten die alle in mindere of meerdere mate tot uitdrukking komen in het program van de lokale partijen – waarbij ‘program’ hier in brede zin wordt opgevat, dus meer dan het vierjaarlijkse verkiezingsprogramma: de inhoudelijke opstelling van de lokale partij.

2.2 Naamsaanduiding

Waar de naamsaanduiding van een landelijke politieke partij de kiezer behoorlijk houvast geeft over de standpunten en opvattingen van die partij en haar positie in het politieke bestel, is dat bij lokale partijen veel minder het geval. Dat komt ook doordat lokale partijen hun naam nog weleens wijzigen: ongeveer een kwart gaf in 2019 te kennen dat sinds hun oprichting te hebben gedaan. De variëteit in de namen van de ruim 900 lokale partijen die aan de raadsverkiezingen van maart 2018 hebben deelgenomen, is bijzonder groot. Niettemin is het mogelijk om verschillende typen aanduidingen van lokale partijen te onderscheiden (zie tabel 2.1).²³

- *Lokalistisch: gemeentebelangen, gemeentenaam.* De meest voorkomende soort zijn lokale partijen die in hun naam verwijzen naar het gemeentebelang, of alleen naar de gemeentenaam. Deze naamgeving appelleert aan het idee dat het lokaal bestuur apolitiek, niet-ideologisch en bovenal pragmatisch hoort te zijn en dat lokale belangen voorop moeten staan. Tegenstellingen tussen landelijke politieke partijen zouden in deze opvatting geen betekenis (moeten) hebben voor de lokale politiek. Bijna 60% van de lokale partijen valt in deze categorie (zie tabel 2.1). Voorbeelden hiervan zijn Gemeentebelangen Epe, Nissewaard Lokaal en Stadspartij Purmerend. Gevraagd naar de reden

²² Een beknopt overzicht van mogelijke classificaties van lokale partijen biedt Van Ostaaijen, *Lokale partijen in Nederland*, 7-9. Voor de vergelijkbaarheid is hier gekozen voor een typering in het verlengde van ons eerdere onderzoek uit 2006.

²³ Deze categorisering sluit aan bij een meer verfijnde indeling van ons eerdere onderzoek uit 2006 door Simon Otjes in: idem, ‘Waar staan lokale partijen? De ideologische positionering van lokale partijen’. In dit paper, dat werd gepresenteerd op het ‘Politologen-etmaal’ in Antwerpen op 13-14 juni 2019, wordt op basis van gegevens van de Kiesraad weergegeven hoe de lokale partijen verdeeld zijn over de verschillende naamtypes. Otjes’ verdeling is als basis genomen voor de weging van onze data. Voor deze enquête zijn de gegevens zo gewogen dat ze representatief zijn voor naamtypes van de lokale partijen.

waarom deze partijen zijn opgericht (zie 2.3), blijkt dat vooral het behoud van het eigen karakter van de gemeente te zijn.

- *Protest: nieuw, beter, leefbaar.* De tweede groep lokale partijen benadrukt in haar naamgeving de ambitie om zaken anders aan te pakken in de lokale politiek, vaak met toevoegingen als ‘anders’, ‘beter’ of ‘nieuw’ in hun naam. Op basis daarvan worden ze hier als protestpartij aangemerkt. Ook Leefbaar-partijen, die zich vanaf de jaren negentig eerst in Hilversum en Utrecht en daarna ook in Rotterdam en elders als zodanig manifesteerden, zijn in deze categorie ingedeeld. Ruim 16% van alle lokale partijen profileert zich zo bezien in naam als protestpartij. Voorbeelden van partijen met dit type naamsaanduiding zijn Nieuw Goes, Behoorlijk Bestuur Bergen, Beter Alphen of Leefbaar Almelo. Deze partijen blijken vooral opgericht uit onvrede over het functioneren van de lokale democratie.
- *Ideologisch: progressief, groen, liberaal.* Er zijn er ook lokale partijen die in hun naam een ideologisch profiel tot uitdrukking brengen. Ze lijken in dit opzicht het meest op landelijke partijen. Het gaat hier veelal om lokale partijen die zich presenteren als alternatief voor landelijke partijen; soms omdat deze landelijke partijen in de betreffende gemeente niet zelf aan de verkiezingen deelnemen. Iets meer dan 12% van de lokale partijen kan bij deze groep worden ingedeeld. Voorbeelden hiervan zijn Progressief Oisterwijk, Deventer Sociaal, Duurzaam Schagen of Liberale Partij Maastricht. Zoals mocht worden verwacht, zijn partijen met deze naamgeving vaker opgericht omdat hun politieke overtuiging bij landelijke partijen te weinig aan bod kwam.
- *Groepsbelangen: ouderen, jongeren, studenten.* Tot dit type behoren de lokale partijen die opkomen voor de belangen van een specifieke groep. Meestal zijn dit ouderen – zoals bij de Arnhemse Ouderenpartij of bij Seniorenpartij Delfzijl –, maar soms ook jongeren. Daarnaast zijn er partijen die zich sterk maken voor studenten, zoals de partij Student en Techniek In Politiek (STIP) in Delft. Ruim 4% van alle lokale partijen afficheert zich als partij die opkomt voor groepsbelangen. Gevraagd naar de oprichtingsredenen, is dat bijna altijd het behartigen van de belangen van groepen in de samenleving.
- *Personen.* Deze groep wordt gevormd door lokale partijen die genoemd zijn naar hun lijsttrekker, die door zijn of haar politieke ervaring of maatschappelijke functie(s) grote bekendheid in de lokale gemeenschap geniet. Voorbeelden hiervan zijn de Lijst Harrie Bakker in Drimmelen en Fractie Jager in Dordrecht. Ruim 3% profileert zich op deze manier. Partijen die zich als naamslijst presenteren, zijn vaak opgericht na conflicten in een andere politieke partij.
- *Overig.* Tot slot is er een categorie lokale partijen met een naamsaanduiding die weinig duidelijk maakt over het inhoudelijke profiel van de partij, zoals de partij Bach Plus in Helmond of DURF in Katwijk. Bijna 5% van de lokale partijen blijkt om die reden moeilijk in te delen.

Tabel 2.1. Type naamsaanduiding lokale partijen, 2019 en 2006 (%)²⁴

	2019	2006
Lokalistisch: gemeentebelangen, gemeentenaam	58,8	59,0
Protest: nieuw, beter, leefbaar	16,4	5,6
Ideologisch: progressief, groen, liberaal	12,1	9,2
Groepsbelangen: ouderen, jongeren, studenten	4,4	3,6
Personen	3,4	4,4
Overig	4,9	18,2
Totaal	100,0	100,0
N	266	251

Een vergelijking van de verdeling van namen van 2019 met 2006 laat zien dat het aandeel partijen die in hun naam verwijzen naar vernieuwing en protest enigszins is toegenomen.²⁵ Die groei geldt in veel mindere mate ook voor partijen die zich in hun naamgeving in ideologisch opzicht profileren. Bij de overige categorieën zien we geen grote verschuivingen. Als we de lokale partijen met verschillende typen naamsaanduidingen met elkaar vergelijken, dan valt op dat persoonslijsten relatief vaak recentelijk zijn opgericht (30% van de partijen in deze categorie), terwijl partijen met een lokalistische naam meestal ouder zijn dan twintig jaar (75%).

2.3 Links-rechts zelfplaatsing

Niet alleen in de naamgeving onttrekken de meeste partijen zich aan de gebruikelijke politieke indelingen, ook als ze gevraagd worden om zichzelf ideologisch te plaatsen blijkt dat. Ruim twee derde van de respondenten plaatst hun partij in 2006 en in 2019 in het midden van het links-rechts spectrum, of geeft aan dat deze indeling helemaal niet op hen van toepassing is (zie tabel 2.2). Zoals mocht worden verwacht, blijkt uit nadere analyse dat dat nog meer geldt voor lokalistische partijen en partijen die in hun naam verwijzen naar groepsbelangen. Lokale partijen die zich in hun naamgeving profileren als protestpartij, zijn vaker (centrum-)rechts; ideologische partijen hebben eerder een (centrum-)links profiel. Een vergelijking met 2006 laat zien dat lokale partijen zich nu wat vaker rechts in links-rechts spectrum plaatsen.²⁶

²⁴ In het eerdere onderzoek uit 2006 is een wat meer gedetailleerde typologie van de naamsaanduidingen gemaakt. Om die te kunnen vertalen naar de indeling van 2019, hebben we de categorieën 'onafhankelijke burgerpartijen' en 'dorpslijsten' uit 2006 samengevoegd met de categorie algemeen belang/gemeentebelangen. Verder is de categorie 'Leefbaar-partijen' uit 2006 nu aangeduid als protestpartij.

²⁵ Dat de groep 'overig' in 2006 veel omvangrijker was, legt beperkingen op aan de vergelijkbaarheid van de percentages van 2006 en 2019.

²⁶ Het is mogelijk dat het onderscheid tussen links en rechts in de loop van de tijd een wat andere inhoud heeft gekregen, waardoor nu meer vertegenwoordigers van lokale partijen aangeven (centrum-)rechts te zijn.

Tabel 2.2 Ideologische zelfplaatsing lokale partijen, 2019 en 2006 (%)

	2019	2006
Links	5,2	9,1
Centrum-links	9,2	15,8
Midden	41,0	33,2
Centrum-rechts	15,8	6,5
Rechts	2,0	1,3
Niet van toepassing	26,8	34,1
Totaal	100,0	100,0
N	241	251

2.4 Oprichtingsmotieven

Wanneer een politiek bestel in de ogen van de kiezers optimaal functioneert, zal er weinig reden zijn voor nieuwe partijvorming: onvrede staat immers aan de basis van elke politieke partij. Dat geldt ook voor de lokale variant. Aan de lokale partijen is de vraag voorgelegd naar de motieven voor hun oprichting. In 2019 springen drie beweegredenen eruit, die eveneens zullen hebben doorgeklonken in hun inhoudelijke opstelling: zorgen over het behoud van het eigen karakter van de gemeente, het opkomen van de belangen van een eigen dorp of wijk, en onvrede over het functioneren van de lokale democratie (zie tabel 2.3). Opmerkelijk is dat het motief dat in 2006 het vaakst werd genoemd – ‘onvrede over het gemeentelijk beleid in het algemeen’ – in 2019 op de vierde plaats staat. Onvrede hoeft overigens niet uitsluitend het politieke bestel te betreffen, het kan ook betrekking hebben op de partijen die daarvan deel uitmaken. Iets meer dan in 2006 gaven de respondenten in 2019 te kennen dat bij de oprichting van hun lokale partij meespeelde dat hun politieke overtuiging bij andere partijen weinig aan bod kwam. Ook conflicten binnen bestaande partijen lagen nogal eens ten grondslag aan de totstandkoming van een lokale partij.

Zoals tabel 2.3 laat zien, zijn de redenen om een lokale partij op te richten na verloop van tijd voor zo'n partij minder belangrijk geworden, op één duidelijke uitzondering na: de zorg om het behoud van het eigen karakter van de gemeente, die meer gewicht kreeg. Het belang van het opkomen voor de belangen van een bepaalde groep burgers bleef vrijwel constant. De afname van het belang van de meeste oorspronkelijke oprichtingsmotieven blijkt samen te hangen met de ingroei van de lokale partijen in het gemeentelijke politieke bestel. Zoals mocht worden verwacht, wordt onvrede over het gemeentelijk beleid of het voeren van actie voor een concreet onderwerp minder belangrijk als een lokale partij vertegenwoordigd is in het college van B&W. Ook speelt de leeftijd een rol: naarmate partijen ouder worden, hechten ze minder belang aan hun algemene onvrede over het gemeentelijk beleid.

Tabel 2.3. Motieven voor de oprichting van lokale politieke partijen en het belang van die motieven nu, 2019 en 2006 (%)

	Zeer belangrijk bij oprichting		Zeer belangrijk nu	
	2019	2006	2019	2006
Onvrede over het gemeentelijk beleid in het algemeen	36,4	50,2	26,3	28,0
Onvrede over het functioneren van de lokale democratie	42,5	43,8	30,3	23,8
De zorg om het behoud van het eigen karakter van de gemeente	44,4	46,1	45,3	50,4
Opkomen voor de belangen van een dorp of wijk	43,2	37,0	36,1	31,1
Politieke overtuiging die bij andere partijen weinig aan bod kwam	33,4	32,4	22,5	22,8
Opkomen voor de belangen van een bepaalde groep burgers	29,1	21,9	27,5	20,1
Het voeren van actie voor een concreet onderwerp	29,4	21,6	20,5	18,0
Conflict binnen een bestaande politieke partij	14,4	12,5	nvt	0,5
Gemeenschappelijke levensovertuiging	4,0	7,1	2,3	6,0
N	245	213	245	213

2.5 Doelstellingen

De doelstellingen van de lokale partijen vormen een substantieel deel van hun inhoudelijke opstelling. Zij liggen vooral in het verlengde van – of komen in grote lijnen overeen met – een aantal in tabel 2.3 weergegeven motieven die bij de oprichting van deze partijen, en in de periode dat beide enquêtes zijn gehouden (zij het veelal in verminderde mate), relevant werden gevonden. Naast het algemene oogmerk om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het lokaal bestuur, willen lokale partijen zich in 2019 vooral richten op het versterken van de lokale democratie, het behoud van het karakter van de gemeente, het opkomen voor de zwakkere in de samenleving alsmede voor de belangen van een dorp of wijk (zie tabel 2.4). In 2006 zagen we ongeveer hetzelfde beeld. Toch zijn er een paar opmerkelijke verschillen. Zo wordt er in 2019 meer waarde gehecht aan het opkomen voor de belangen van een bepaalde groep mensen en aan het verzet tegen gemeentelijke plannen. Wat verder opvalt, is de toegenomen betekenis van het opkomen voor de belangen van een dorp of wijk als doelstelling. Waarschijnlijk heeft dat te maken met de substantiële schaalvergroting van gemeenten door gemeentelijke herindelingen tussen 2006 en 2019; in deze periode is het aantal gemeenten met ruim honderd afgenomen (van 458 naar 355). Het belang van het goed besturen van de

gemeente en de doelstelling om de belangen van de gemeente tegenover provincie of rijk te verdedigen is ten opzichte van 2006 licht respectievelijk aanzienlijk afgenomen. Ondanks deze verschillen overheerst toch het beeld van continuïteit in de doelstellingen van de lokale partijen in de vergelijking van 2019 met 2006.

Tabel 2.4. Doelstellingen lokale politieke partijen, percentage 'zeer belangrijk', 2019 en 2006 (%)

	Zeer belangrijk	
	2019	2006
Ervoor zorgen dat de gemeente goed wordt bestuurd	79,9	82,9
Het dichten van de kloof tussen burger en bestuur	70,3	73,9
Het behoud van het karakter van de gemeente	58,9	57,6
Het opkomen voor de zwakkeren in de samenleving	58,1	57,3
Het opkomen voor de belangen van een dorp of wijk	54,9	49,8
Het verdedigen van de belangen van de gemeente tegenover provincie of Rijk	22,9	27,1
Het opkomen voor de belangen van een bepaalde groep mensen	36,2	25,6
Verzet tegen een bepaald gemeentelijk plan	20,0	15,1
N	242	240

2.6 Beleidsinhoudelijke opvattingen

Een andere manier om een beeld te krijgen van de inhoudelijke opstelling van lokale partijen, is door hen te vragen naar hun opvattingen over beleid en politiek. Zoals tabel 2.5 laat zien neemt een krappe meerderheid van de geënquêteerde vertegenwoordigers van de lokale partijen op sociaaleconomische items een (wat) links standpunt in: meer geld voor de instandhouding van de sociale voorzieningen en meer nieuwe huur- dan koopwoningen. Wat betreft de beide items gerelateerd aan migratie en veiligheid is het beeld diffuus. Enerzijds gaat de steun meer in rechtse richting – slechts één op de negen lokale partijen is voorstander van de opvang van (meer) asielzoekers –; anderzijds is er geen meerderheid voor meer cameratoezicht. En voor (meer) bezuinigingen op kunst en cultuur, volgens sommigen een links-elitaire hobby, is maar 15% van de lokale partijen te vinden. Bijna een vijfde is voor het plaatsen van meer windmolens, die niet zelden ook als een links stokpaardje worden gezien. Een ruime minderheid van bijna 42% van de lokale partijen kan zich vinden in de populistische visie dat de tegenstellingen tussen elite en gewone burgers groter zijn dan die tussen burgers onderling. Een stap verder gaat de populistische opvatting dat gemeenteraadsleden niet zouden geven om de mening van gewone burgers. Het overgrote deel van de lokale partijen is die mening niet toegedaan.

Tabel 2.5. Opvattingen lokale politieke partijen over gemeentelijke beleidsissues, 2019, % (zeer) mee eens²⁷

	2019
Mijn gemeente zou meer geld moeten vrijmaken om sociale voorzieningen in stand te houden	56,8
Mijn gemeente zou meer huurhuizen dan koophuizen moeten laten bouwen	50,5
Tegenstellingen zijn groter tussen de elite en gewone burgers dan tussen burgers onderling	42,1
In mijn gemeente zou meer cameratoezicht moeten komen	36,5
In mijn gemeente zouden meer windmolens moeten komen	19,6
(Andere) gemeenteraadsleden geven niets om de mening van gewone burgers	16,3
Mijn gemeente zou (meer) moeten bezuinigen op kunst en cultuur	15,4
Mijn gemeente zou (meer) asielzoekers moeten opvangen	11,1
N	266

2.7 Inhoudelijke typologie

Uit de antwoorden op de vragen naar de hedendaagse uitgangspunten (dat wil zeggen de relevantie van de oprichtingsmotieven op het moment van de enquête; zie tabel 2.3) en de doelstellingen (zie tabel 2.4) van de lokale partijen, kunnen vijf grondpatronen worden afgeleid die betrekking hebben op het inhoudelijke profiel van deze partijen:²⁸

- *belangenbehartiging*: opkomen voor de belangen van een dorp of wijk, of van een bepaalde groep mensen in de gemeente.
- *protest*: verzet tegen een gemeentelijk plan, onvrede over het gemeentelijke beleid in het algemeen, het voeren van actie voor een concreet onderwerp, onvrede over het functioneren van de lokale democratie.
- *lokale betrokkenheid*: ervoor zorgen dat de gemeente goed wordt bestuurd, het behoud van het karakter van de gemeente, het verdedigen van de belangen van de gemeente tegenover provincie en Rijk.

²⁷ Deze stellingen zijn overgenomen van het Lokaal Kiezersonderzoek 2018. Zie G. Jansen en B. Denters (red.), *Democratie dichterbij. Lokaal kiezersonderzoek 2018*. Amsterdam: SKON, 2018.

²⁸ Hiervoor is een principale componentenanalyse uitgevoerd, met varimax rotatie. De gevonden patronen verklaren samen 61% van de variantie. In 2006 vonden we vier patronen, nu zijn dat er (opnieuw op basis van het eigenwaarde >1 criterium) vijf. Voor ieder inhoudelijk profiel is hierna een schaalscore berekend. De interne betrouwbaarheid van deze schalen, uitgedrukt in Cronbach's alpha, is voor drie schalen goed tot bevredigend: belangenbehartiging ($\alpha=0.79$), protest ($\alpha=0.78$) en lokale betrokkenheid ($\alpha=0.62$). De schalen emancipatie ($\alpha=0.47$) en ideologie ($\alpha=0.37$) kennen een minder grote interne betrouwbaarheid, wat ook te maken heeft met het geringe aantal items (<4).

- *emancipatie*: opkomen voor de zwakkeren in de samenleving, het dichten van de kloof tussen burger en politiek.
- *ideologie*: politieke overtuiging die bij landelijke politieke partijen te weinig aan bod komt, gezamenlijke levensovertuiging.

Deze patronen sluiten elkaar uit, maar komen wel in meerdere of mindere mate voor bij alle lokale partijen. Naar de mate waarin die patronen in uitgangspunten en doelstellingen voor lokale partijen van belang zijn, kunnen ze in drie verschillende types worden ingedeeld (zie tabel 2.6).

- A) *Lokalistische partijen*. Deze groep lokale partijen heeft een brede en nogal apolitieke focus op de kwaliteit van het gemeentebestuur. Deze partijen profileren zich vooral met hun streven naar het behoud van het eigen karakter van de gemeente. Ruim de helft van de lokale partijen valt in deze categorie. De meeste van hen hebben naamsaanduidingen als gemeentebelangen, of verwijzen in hun naamgeving naar de gemeentenaam. Een kleine meerderheid (51,2%) van deze partijen neemt deel aan het college van B&W. Deze partijen zijn gemiddeld genomen wat ouder dan de gemiddelde lokale politieke partij, 65,4% is ouder dan tien jaar.
- B) *Protestpartijen*. Dit type lokale partijen focust zich vooral op zaken die niet goed gaan en verbetering behoeven: het beleid en de plannen van de gemeente of het functioneren van de lokale democratie. Hun protest tegen het gemeentebestuur is soms ook ideologisch gemotiveerd. Bijna een kwart van de lokale partijen kan als protestpartij worden aangemerkt. Het merendeel heeft een naamsaanduiding die verwijst naar het protest- of ideologisch karakter van die partij: nieuw, alternatief, leefbaar, anders, groen. Zoals mocht worden verwacht, draagt een grote meerderheid (81,5%) geen bestuurlijke verantwoordelijkheid in het college van B&W. Deze partijen zijn over het algemeen minder lang geleden opgericht dan andere lokale partijen: 66,2% is jonger dan tien jaar.
- C) *Belangenpartijen*. De laatste groep lokale partijen komt op voor de belangen van groepen inwoners zoals jongeren of ouderen. Veel van deze partijen laten zich ook leiden door emancipatorische motieven: opkomen voor zwakkeren in de samenleving. Ongeveer een vijfde van alle lokale partijen valt onder deze categorie. In hun naamgeving verwijzen ze vaak naar specifieke demografische groepen, maar soms ook naar de gemeente of delen (dorpskernen) ervan. Ook deze partijen nemen in meerderheid (54,2%) niet aan het college van B&W deel. Deze partijen zijn net als lokalistische partijen ook wat ouder: 63,8% van hen is ouder dan tien jaar.

Hoewel de inhoudelijke typologie van lokale partijen van 2019 vergeleken met 2006 wat anders is berekend, laten ze een overeenkomstig beeld zien (zie tabel 2.6): de verdeling van de lokale partijen over de drie typen

vertoont grote gelijkenissen.²⁹ Het percentage lokalistische partijen is ten opzichte van 2006 wat groter, terwijl het aandeel protestpartijen en belangenpartijen juist wat kleiner is. Een vergelijking tussen verschillende soorten gemeenten laat zien dat lokalistische partijen het vaakst vertegenwoordigd zijn in suburbane middelgrote gemeenten, zoals Hardinxveld-Giessendam, Krimpen aan den IJssel of Uden. Protestpartijen komen relatief vaker voor in de grote steden, belangenpartijen in de kleinere steden.

Tabel 2.6. Inhoudelijke typologie lokale politieke partijen, 2019 en 2006 (%)

Type	2019	2006
Lokalistische partijen (gemeentebelangen, gemeentenaam)	59,0	50,0
Protestpartijen (nieuw, beter, leefbaar; progressief, groen, liberaal)	22,0	27,4
Belangenpartijen (senioren- en jongerenpartijen, dorpslijsten, persoonslijsten)	19,0	22,6
Totaal	100,0	100,0
N	231	251

²⁹ De typologie is bepaald met behulp van een hiërarchische clusteranalyse van de genoemde schaalscores. Hoewel deze typologie inhoudelijk overeenkomt met die uit het onderzoek van 2006, zijn beide niet helemaal met elkaar te vergelijken. De typologie van 2006 is namelijk gebaseerd op minder en anders berekende schaalscores.

3 Organisatie en mobilisatie

3.1 Inleiding

Behalve in programmatisch opzicht 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 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 organisatiefunctie 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. Zij vormen het reservoir waaruit kandidaten voor het partijbestuur en andere partijorganen alsmede voor de gemeenteraad worden geput. Leden 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 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 niet overigens 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.³⁰ Volgens de Kiesraad komt een blanco

³⁰ Zie www.kiesraad.nl/verkiezingen/gemeenteraden/partijnamen/registreren-naam-partij (geraadpleegd 24 maart 2020).

lijst niet vaak voor: ‘Het ontbreken van een aanduiding wordt als een nadeel ervaren bij het voeren van campagne’.³¹ Ongetwijfeld vanwege dat electorale afbreukrisico zullen (vrijwel) alle lokale partijen voor de rechtsvorm van de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid gekozen. 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).³²

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 gereguleerde organisatiestructuur, hetgeen kan bijdragen aan het voorkomen of ordentelijk oplossen van conflicten binnen de partij

3.3 Ledenorganisatie

Type organisatie

Waar de landelijke, in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen – afgezien van de PVV – alle 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 3.1).³³ 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 zullen 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.³⁴ We typeren hen als kaderpartij en veronderstellen dat zij vooral bestaan uit een relatief

³¹ Zie www.kiesraad.nl/verkiezingen/gemeenteraden/kandidaatstelling/blanco-lijst (geraadpleegd 23 maart 2020).

³² Ruud Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990* (Utrecht, 1992), 228-229.

³³ 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.’

³⁴ 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 zij geen geregistreerde en contributie betalende leden hebben. Hun aandeel (15,8%) komt in de buurt van de groep van 20% van de in 2013 geënuquêteerde lokale partijen die aangaf geen contributie te ontvangen (of geen antwoord heeft gegeven); zie Necker van Naem, *Onderzoek Wet financiering politieke partijen. Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau* (Den Haag, 2013), 33.

kleine groep van raadsleden (mogelijk ook een of enkele wethouders), bestuursleden en een aantal sympathisanten.³⁵ De meeste ledenpartijen beschikken over een huishoudelijk reglement (89%), bij gemengde partijen en kaderpartijen ligt dat aandeel met 57% respectievelijk 46% aanmerkelijk lager.

Tabel 3.1. Type organisatie lokale politieke partij, 2019 (%)

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 leden-tal van de lokale partijen daalt: 72 in 2006, 62 in 2010, 60 in 2014 en 57 in 2018.³⁶ 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 3.2).

Tabel 3.2. Geregistreerde leden, sympathisanten en actieve leden/sympathisanten per partijtype, 2019

Leden	Gemiddeld aantal leden	Gemiddeld aantal sympathisanten ³⁷	Aandeel actieve leden en/of sympathisanten (%)
Partijtype			
Ledenpartij	56	5	39,0
Gemengde partij	31	8	46,0
Kaderpartij	0	16	75,1
Totaal	44	10	44,9
N= 254			

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 3.4).

³⁵ De Franse politicoloog Maurice Duverger onderscheidde massapartijen (met leden) en kaderpartijen (zonder leden). Dat tweede partijtype zou vooral (hebben) bestaan uit notabelen (zie Maurice Duverger, *Political parties. Their organization and activity in the modern state* (Londen, 1967), 64). Dat verwachten we niet bij de hedendaagse lokale partijen zonder geregistreerde leden; we veronderstellen dat aan deze partijen vooral raads- en bestuursleden (en mogelijk wethouders) verbonden zijn, alsmede sympathisanten (zie tabel 3.2).

³⁶ Boogers en Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018*, 14-15. De vraagstelling was in deze en eerdere studies overigens iets anders: in plaats van 'geregistreerde leden' en 'niet-partijleden' werd gevraagd naar 'leden'.

³⁷ 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.

Van alle mensen 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%).³⁸ Uit eerder onderzoek is overigens gebleken dat het percentage actieve leden in lokale partijen aanzienlijk hoger ligt dan in de afdelingen van landelijke partijen.³⁹

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.⁴⁰ Voor wat betreft het aantal leden/sympathisanten en het aandeel dat zich actief voor de partij inzet, zijn er geen noemenswaardige verschillen tussen de bovengenoemde inhoudelijke partijtypen (zie 2.6). 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, krijgen hun band met de partijorganisatie vorm langs een andere route, door de investering van tijd en energie en mogelijk ook donaties.

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 3.3). 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.

³⁸ Boogers en Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018*, 14.

³⁹ '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.' Idem, 15.

⁴⁰ Julien van Ostaaijen, Milou Peters en Sander Jennissen, *Bekend op straat en in de raad. Verkennend onderzoek naar de succesfactoren van nieuwe lokale politieke partijen* (Tilburg, 2020).

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 3.3. Contact met de achterban, 2019 (%)

	2019	2006
Partijbijeenkomsten / ledenvergaderingen	63,6	95,3
Partij-website	75,9	86,3
Facebook, twitter, instagram, whatsapp-groep	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.⁴¹ 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).⁴² Het is de vraag of diezelfde ontwikkeling zich ook bij de lokale politieke 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 3.4). 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

⁴¹ Susan Scarrow, 'Parties without Members? Party Organization in a changing Electoral Environment', in: Russell J. Dalton en Martin P. Wattenberg (red.), *Parties without Partisans. Political Changes in Advanced Industrial Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2000), 79-101; Peter Mair en Ingrid van Biezen, 'Party membership in twenty European democracies', in: *Party Politics*, 7 (2001), nr. 1, 5-21; Ingrid van Biezen, Peter Mair en Thomas Poguntke, 'Going, going, ... gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe', in: *European Journal of Political Research* 51 (2011), nr. 1, 24-56; Scarrow, *Beyond Party Members*.

⁴² Gerrit Voerman en Wijbrandt van Schuur, 'De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)', in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden, 2011), 203-220.

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.⁴³ Naarmate partijen jonger zijn, rapporteren zij vaker een stijging van hun aantal leden en/of sympathisanten. Het gaat hier vooral om protestpartijen.

Tabel 3.4. 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
	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0
N	156	166	469	284	259

Kandidaatstelling bestuursleden en raadsleden

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 3.5).⁴⁴ In 2014 en in 2018 ondervond 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 3.5. 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

⁴³ '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', aldus Boogers en Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018*, 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. De auteurs 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.

⁴⁴ Boogers en Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018*, 17.

De moeite die het kost om voldoende kandidaten te vinden voor verkiesbare plaatsen op de lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen is minder groot: in deze enquête rapporteert 48,6% hiermee enige tot veel moeite te hebben (zie tabel 3.6). Dit percentage ligt wel veel hoger dan in de enquête die in de periode rond de raadsverkiezingen van 21 maart 2018 is gerapporteerd. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

Tabel 3.6. 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

Vitaliteit partijorganisatie

Het is opmerkelijk dat ondanks de moeite die de lokale partijen ondervinden om voldoende bestuursleden en raads kandidaten te vinden, de respondenten in 2019 door de bank genomen over het functioneren van hun partij toch tevreden zijn: nog geen 4% vindt dat de partij slecht functioneert (zie tabel 3.7). 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 3.7. 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 ⁴⁵	2,4	3,2	3,9
Totaal	100,0	100,0	100,0
N	507	285	255

⁴⁵ In 2014 en 2018 waren 'slecht' en 'zeer slecht' twee aparte antwoordcategorieën. In deze tabel zijn die voor beide jaren samengevoegd.

Het percentage dat vindt dat de partijorganisatie slecht functioneert ligt 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.⁴⁶

Tabel 3.8. 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		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 3.8).⁴⁷ De hoogst mogelijke score is 10, de laagste is 1. Ruim 60% van de lokale partijen komt op een vitaliteitsscore van 6 of hoger uit. Nadere analyses laten zien dat dit vooral oudere lokale partijen zijn, partijen met lokalistisch profiel 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 3.9 Vitaliteit partijorganisatie, 2014, 2018, 2019, % score gelijk aan 6 of hoger

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

⁴⁶ Boogers en Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018*, 16.

⁴⁷ De interne consistentie van deze index, uitgedrukt in Cronbach's alpha, bedraagt 0,62.

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 3.4, 3.5 en 3.7), komt tot uitdrukking in de vitaliteitsscores. 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 3.9). 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 in noot 43 is 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 vitaliteitsscores in 2014 en 2018 hoger zijn.

3.4 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 (zie tabel 3.10).⁴⁸ Leden kunnen ook schenkingen doen: wat minder dan de helft van de lokale partijen meldde leden-donaties in 2006; in 2019 ging het om bijna een derde. 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. 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 3.10. 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

⁴⁸ In een enquête van 2013 gaf 80% van de ondervraagde lokale partijen aan contributie te ontvangen; zie Necker van Naem, *Onderzoek Wet financiering politieke partijen*, 33.

⁴⁹ In 2013 ging het om zo'n 70% van de lokale partijen; zie idem, 34.

⁵⁰ In totaal melden vier partijen over geen enkele inkomstenbron te beschikken.

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 3233 euro aan inkomsten hadden. Daarvan was slechts 5% een gift (gemiddeld 164 euro).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.'⁵³ Dit bevestigt het beeld dat lokale partijen tussen de raadsverkiezingen in de sluimerstand staan en weer actief worden wanneer de verkiezingen in zicht komen.

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 Necker van Naem, *Onderzoek Wet financiering politieke partijen*, 32, 35, 36. De giften zouden bovendien vaak afkomstig zijn van volksvertegenwoordigers, die naast de afdracht ook nog een donatie doen.

⁵³ Idem, 32-33 (citaat 33).

4 Kandidaatstelling en vertegenwoordiging

4.1 Inleiding

Politieke partijen streven naar een positie in de volksvertegenwoordiging en in het bestuur om hun visies en opvattingen te kunnen uitdragen en hun programmapunten te verwezenlijken. Zij stellen hiervoor een lijst van kandidaten en een verkiezingsprogramma op, waarmee ze om de steun van de kiezers werven. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe lokale partijen aan deze representatieve rol invulling geven, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Eerst zal worden nagegaan hoe zij kandidaten rekruteren voor het raadslidmaatschap. Daarna komt hun getalsmatige vertegenwoordiging in de gemeenteraden (en in het college van B&W) aan de orde, waarbij ook wordt ingegaan op de wijze waarop de raadsleden worden ondersteund en de mate van stabiliteit van de raadsfracties (gemeten aan het aantal afsplitsingen).⁵⁴ In de derde paragraaf staat de kwalitatieve, inhoudelijke dimensie van de vertegenwoordigende functie van de lokale partijen centraal. Eerst wordt nagegaan in welke mate de achterban van leden en/of sympathisanten betrokken is geweest bij de opstelling van het verkiezingsprogramma, vanuit de gedachte dat het program van de lokale partij representatiever zal zijn voor de opvattingen van de beoogde kiezersgroep naarmate meer partijleden en/of sympathisanten hierbij een rol hebben gespeeld. Daarna komt aan bod op welke wijze de lokale partij haar contacten met de gemeentelijke samenleving onderhoudt. Vervolgens wordt onderzocht in welke mate de beleidsinhoudelijke standpunten van de lokale partijen overeenkomen met de opvattingen van de kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.

4.2 Kandidaatstelling raadsleden

De kandidaatstelling mag dan een van de belangrijkste functies van een politieke partij zijn, bij het rekruterings- en selectieproces is in de regel maar een deel van de leden betrokken. Lokale partijen vormen hierop geen uitzondering; gemiddeld 29% van alle leden en/of sympathisanten is betrokken bij het opstellen van de kandidatenlijst. In 2006 was dat percentage nagenoeg gelijk (zie tabel 4.1). Bij de kleinere partijen zijn zowel in 2019 als in 2006 over het algemeen relatief meer leden betrokken bij de kandidaatstelling.

Tabel 4.1. Gemiddeld aandeel leden en/of sympathisanten dat betrokken is bij het opstellen van de kandidatenlijst, 2019 en 2006 (%)

	2019 (N= 214)	2006 (N=251)
Gemiddeld aandeel in %	29,4	28,1

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

We herhalen hier de tabel over de problemen bij de kandidaatstelling, die al in hoofdstuk 3 in het kader van de vitaliteitsindex is gepresenteerd. Over de periode 2006-2018 bezien is het aandeel lokale partijen dat

⁵⁴ De lengte van de zittingsduur van de fractieleden is vanzelfsprekend ook van invloed op de stabiliteit van de raadsfractie, maar dat aspect blijft hier buiten beschouwing.

enige moeite' rapporteerde bij het vinden van voldoende geschikte kandidaten voor verkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst met ruim een kwart behoorlijk constant (zie tabel 4.2).⁵⁵ 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 5,6% – 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 4.3).

Tabel 4.2. 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

Tabel 4.3. 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 ⁵⁶	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 uitkomsten van de enquête van 2019 wijken sterk af van dit beeld: de lokale partijen melden veel vaker dat zij enige of veel moeite hebben met het vinden van verkiesbare kandidaten, en geven veel minder vaak aan dat zij niet-leden hebben gekandideerd. Deze verschillen kunnen te maken hebben met het feit dat de enquêtes in de jaren 2006-2018 steeds werden 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

⁵⁵ Boogers en Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018*, 28 en 37.

⁵⁶ 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.

betrokken waren bij de kandidaatstelling of die daar toen vanuit hun partijfunctie goed zicht op hadden.⁵⁷ 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.⁵⁸

4.3 Kwantitatieve vertegenwoordiging

Lokale partijen in de gemeenteraad

Het aandeel van de lokale politieke partijen in de gemeenteraden is sinds 2006 flink toegenomen, van 23,1% naar 32,7% in 2018 (zie tabel 4.4).⁵⁹ Bij de vier verkiezingen in deze periode hadden zij gezamenlijk steeds het hoogste aantal raadszetels. De lokale partijen hebben gemiddeld vier zetels in de raad. Partijen met een lokalistisch profiel zijn in 2019 beter vertegenwoordigd, evenals ledenpartijen. Lokale partijen hebben meer raadszetels naarmate ze ouder zijn. Ook het aandeel wethouders afkomstig van lokale partijen steeg in deze periode gestaag, van 20% naar 32% (zie hieronder).⁶⁰ Het aandeel van de lokale partijen in het gemeentebestuur is daarmee substantieel gegroeid. Het aantal burgemeesters die tot een lokale partij behoren heeft daarmee geen gelijke tred gehouden: in 2010 ging het om 2%, in 2018 om 3%.

Tabel 4.4. Aantal en aandeel raadsleden en wethouders van lokale partijen, 2006-2018

	2006		2010		2014		2018	
	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%
Gemeenteraad	2046	23,1	2286	26,4	2602	30,4	2612	32,7
B&W	312	20	388	26	444	30	437	32

Bron: raadszetels www.verkiezingsuitslagen.nl. (geraadpleegd 31 augustus 2020); aantal wethouders: VNG, 'Gegevens wethouders na gemeenteraadsverkiezingen 2018', zie vng.nl/sites/default/files/2020-01/rapport_wethouders_2018_na_verkiezingen.pdf (geraadpleegd 5 juni 2020).

Tabel 4.5. Aantal zetels winst of verlies bij gemeenteraadsverkiezingen, 2019 en 2006 (%)

	2019	2006
4 of meer zetels verlies	1,8	2,6
2-3 zetels verlies	7,8	18,2
1 zetel verlies	16,3	18,2
Geen winst, geen verlies	26,3	27,7
1 zetel winst	23,8	12,1
2-3 zetels winst	19,4	16,9
4 of meer zetels winst	4,5	4,3
Totaal	99,9	100,0
N	223	194

⁵⁷ Die andere personen kunnen verder weg hebben gestaan van het rekruterings- en selectieproces. Verder is ook het verschil in gepreciepeerde verkiesbare plaatsen opmerkelijk: In 2018 rapporteerden de respondenten er gemiddeld 5,5, en in 2019 11 (zie noot 55).

⁵⁸ Het is mogelijk dat in eerdere enquêtes sympathisanten ook als lid zijn aangemerkt.

⁵⁹ Zie www.verkiezingsuitslagen.nl. (geraadpleegd 31 augustus 2020).

⁶⁰ VNG, 'Gegevens wethouders na gemeenteraadsverkiezingen 2018', zie vng.nl/sites/default/files/2020-01/rapport_wethouders_2018_na_verkiezingen.pdf (geraadpleegd 5 juni 2020).

Afgaande op de enquêtes van 2006 en 2019 lijkt het zeteltal van de in de gemeenteraad vertegenwoordigde lokale partijen behoorlijk stabiel. In 2006 rapporteerde meer dan de helft (58,0%) dat het zeteltal bij de laatstgehouden raadsverkiezingen gelijk was gebleven of slechts met één zetel was toe- of afgenomen; in 2019 zelfs twee derde (66,4%) (zie tabel 4.5).⁶¹ Jonge partijen (tussen de een en vijf jaar oud) rapporteren in dat laatste jaar verhoudingsgewijs een grotere zetelwinst dan partijen die al langer actief zijn. Partijen die in de voorafgaande periode geen deel uitmaakten van het college, hebben in 2018 een grotere zetelwinst geboekt dan partijen die met een of meerdere wethouders meebestuurd hebben.

Wanneer de kandidaten zijn verkozen tot gemeenteraadslid, hoeven zij hun werk niet alleen uit te voeren. Een ruime meerderheid van de fracties van lokale partijen wordt bijgestaan door steunfractieleden, zij het dat dit in 2006 bij veel meer fracties het geval was dan in 2019 (zie tabel 4.6). Opmerkelijk genoeg is ook het aantal fracties dat wordt ondersteund door fractie-assistenten gedaald, terwijl deze voorziening financieel door de gemeenten mogelijk wordt gemaakt. Ook het aantal lokale partijen met trainings- en scholingsfaciliteiten ten behoeve van raadsleden ligt in 2019 aanmerkelijk lager dan in 2006.

Tabel 4.6. Ondersteuning raadsleden, 2019 en 2006 (%)

	2019	2006
Door steunfractieleden	61,4	86,1
Door fractie-assistenten	25,5	29,1
Met training en scholing door de partij	18,1	30,9
Onze fractie wordt niet door de partij ondersteund	10,4	-
N	266	230

NB: de laatstgenoemde antwoordcategorie ontbrak in de enquête van 2006.

Partijen kunnen niet alleen zetels verliezen door verkiezingen, maar ook door afsplitsingen. In de periode 2014-2019 had ruim een kwart (26,3%) van de raadsfracties van lokale partijen hiermee te maken. Dit is meer dan in 2006, toen bijna 20% van de lokale partijen meldde dat zich in hun fracties afsplitsingen hadden voorgedaan, maar toen was de periode korter (2002-2006). In 2019 ging het in de meeste gevallen om persoonlijke tegenstellingen (59,4%); veel minder vaak lagen er politieke meningsverschillen aan een afsplitsing ten grondslag (13,5%). In ruim een kwart van de gevallen (27,1%) ging het om een combinatie van beide oorzaken.⁶²

Lokale partijen in het college van B&W

Zoals hierboven tabel 4.4 laat zien, is ook het aandeel van de tot lokale partijen behorende wethouders in de gemeentelijke colleges flink toegenomen, van 20% in 2006 naar 32% in 2018. Deze groei impliceert dat het aantal lokale partijen dat in het college van B&W is vertegenwoordigd min of meer navenant is gestegen

⁶¹ Een zetel winst of verlies betekent voor een kleine fractie vanzelfsprekend een grotere toe- of afname dan voor een grotere fractie.

⁶² In 2006 ging het in ongeveer vier vijfde van de gevallen om persoonlijke tegenstellingen, voor het overige betrof het politieke meningsverschillen. In tegenstelling tot 2019 was in 2006 de antwoordcategorie 'beide' niet toegevoegd.

(alhoewel een lokale partij vanzelfsprekend met meer wethouders deel kan zijn gaan uitmaken van het college). Tabel 4.7 lijkt deze trend te illustreren. Bijna de helft (45,7%) van de lokale partijen had na de raadsverkiezingen van maart 2018 zitting in het college, tegen nagenoeg een derde (32,9%) na de raadsverkiezingen van maart 2006.

Tabel 4.7. Ontwikkeling collegedeelname lokale partijen, 2019 en 2006 (%)

	2019	2006
Uit B&W verdwenen	15,2	26,8
Uit B&W gebleven	39,1	40,3
In B&W gebleven	33,6	14,7
In B&W gekomen	12,1	18,2
Totaal	100,0	100,0
N	203	231

Ook de continuïteit van de collegedeelname is toegenomen: een derde van de lokale partijen is na de raadsverkiezingen van 2018 in het college gebleven, tegen bijna 15% in 2006 (na de raadsperiode 2002-2006). Partijen met een lokalistisch profiel vertonen in 2019 in dit opzicht de meeste dynamiek: zij zijn vergeleken met de andere lokale partijen vaker in het college gekomen of juist uit het college verdwenen. Lokale belangenpartijen zijn na de raadsverkiezingen vaker in het college gebleven, protestpartijen bleven vaker in de oppositie. Ledenpartijen zijn vaker in het college gebleven, kaderpartijen (dus zonder geregistreerde leden) zijn juist vaker in de oppositie gebleven.

4.4 Kwalitatieve vertegenwoordiging

Verkiezingsprogramma

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 (wat ongeveer overeenkomt met het percentage leden en/of sympathisanten dat de kandidatenlijst heeft opgesteld; zie tabel 4.1). In 2006 was die betrokkenheid van de leden bij het opstellen van het verkiezingsprogramma met 33,8% ongeveer even groot.

Tabel 4.8. Gemiddeld aandeel leden en/of sympathisanten dat betrokken is bij het opstellen van het verkiezingsprogramma, 2019 en 2006

	2019 (N=214)	2006 (N=251)
Gemiddeld aandeel in %	33,1	33,8

NB: in 2006 is gevraagd om het aantal leden dat was betrokken bij het opstellen van het verkiezingsprogramma; in 2019 om het aantal leden en sympathisanten.

Contact met de samenleving

Om een zo representatief mogelijk programma te kunnen opstellen voor de groep kiezers waarop de partij zich wil richten, dient deze contact te onderhouden met de samenleving waarbinnen zij opereert om te kunnen registreren wat er speelt en wat de preferenties van haar electoraat zijn. Gevraagd naar de manier waarop lokale partijen op de hoogte blijven van de wensen en problemen van de plaatselijke gemeenschap, blijken in 2019 de raadsleden een belangrijke rol te vervullen, met hun informele contacten en werkbezoeken – ongeveer in dezelfde mate als in 2006 (zie tabel 4.9). Opmerkelijk is wel dat het percentage partijen dat een fractiespreekuur kent, is gehalveerd. Digitale media – Facebook, Twitter en dergelijke in 2019, de eigen website in 2006 – vormen de tweede categorie waarvan partijen zich relatief vaak bedienen om zich te informeren over de wensen en opvattingen van de inwoners van een gemeente. Leden en/of sympathisanten zijn daarvoor in 2019 ook relevant, maar wel duidelijk minder dan in 2006 – zowel wat betreft hun informele contacten als hun werkbezoeken. Het belang van partijbijeenkomsten is sterk afgenomen; het aandeel lokale partijen dat daarin een middel ziet om over de lokale samenleving geïnformeerd te blijven is gehalveerd. Dalende ledentallen zijn waarschijnlijk debet aan het afnemende gewicht van de leden en/of sympathisanten als intermediair tussen partij en lokale samenleving. Het percentage lokale partijen dat periodiek contact heeft met maatschappelijke organisaties en dat informatie- of discussiebijeenkomsten belegt is in 2019 vergeleken met 2006 stabiel gebleven.

Tabel 4.9. Informeren over wensen en problemen in de lokale samenleving (%); meerdere antwoorden mogelijk

	2019	2006
<i>Raadsleden</i>		
Informele contacten	79,9	88,3
Wijk- en werkbezoeken	74,3	70,1
Fractiespreekuur	29,1	60,6
<i>Social media</i>	79,5	77,5 *)
<i>Partijleden en/of sympathisanten</i>		
Informele contacten	72,4	85,3
Wijk- en werkbezoeken	38,4	56,3
Ledenvergaderingen en partijbijeenkomsten **)	36,4	71,4
<i>Overig</i>		
Contact met maatschappelijke organisaties	65,6	65,4
Informatie- of discussiebijeenkomsten	36,9	38,1
Anders	12,7	-
N	205	233

*) In 2006: 'via onze website'.

***) In 2006 'ledenvergadering'; in 2019 'bijeenkomsten voor leden en andere sympathisanten en vrijwilligers'.

Beleidsinhoudelijke opvattingen

Een andere manier om een beeld te krijgen van de vertegenwoordiging door lokale partijen is door hun opvattingen over beleid en politiek te vergelijken met die van hun kiezers. Hiervoor zijn dezelfde vragen gebruikt als in het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) dat voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 werd gehouden.⁶³ Zoals tabel 4.10 laat zien zijn hebben de geënquêteerde vertegenwoordigers van de lokale partijen op slechts een paar thema's dezelfde opvattingen als de ondervraagde kiezers van deze partijen. Wat betreft de instandhouding van sociale voorzieningen en het plaatsen van meer windmolens komen de standpunten sterk overeen, maar aangaande andere onderwerpen hebben lokale partijen (wat) andere opvattingen dan hun kiezers. Dat is vooral het geval ten aanzien van woningbouw (meer huurhuizen dan koophuizen) en meer cameratoezicht. Opvallend is dat er in de verschillen geen duidelijk patroon in linkse of rechtse richting zichtbaar is – wat overigens in de ideologische zelfplaatsing door de lokale partijen zelf evenmin herkenbaar is (zie tabel 2.2). Ook met betrekking tot de meer populistische items is er geen overeenstemming: lokale partijen zijn enerzijds negatiever over de tegenstellingen tussen elite en burgers, maar anderzijds minder negatief over andere gemeenteraadsleden dan hun kiezers.

Tabel 4.10. *Opvattingen lokale politieke partijen (enquête UT/DNPP), kiezers van lokale partijen en alle kiezers (LKO), 2018, 2019, % (zeer) mee eens*⁶⁴

	Lokale partijen	Kiezers lokale partijen
	2019	2018
Mijn gemeente zou meer geld moeten vrijmaken om sociale voorzieningen in stand te houden	56,8	66,0
Mijn gemeente zou meer huurhuizen dan koophuizen moeten laten bouwen	50,5	47,4
Tegenstellingen zijn groter tussen de elite en gewone burgers dan tussen burgers onderling	42,1	59,6
In mijn gemeente zou meer cameratoezicht moeten komen	36,5	49,3
In mijn gemeente zouden meer windmolens moeten komen	19,6	24,8
(Andere) gemeenteraadsleden geven niets om de mening van gewone burgers	16,3	25,1
Mijn gemeente zou (meer) moeten bezuinigen op kunst en cultuur	15,4	33,0
Mijn gemeente zou (meer) asielzoekers moeten opvangen	11,1	22,3
N	184	242

⁶³ Meer specifiek gaat het om mensen die voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 de intentie uitspraken om op een lokale partij te stemmen. Zie G. Jansen en B. Denters (red.), *Democratie dichterbij. Lokaal kiezersonderzoek 2018* (Amsterdam, 2018); zie kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf (geraadpleegd 4 juni 2020).

⁶⁴ De LKO-gegevens wijken af van wat in het LKO 2018 is gepresenteerd. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de voormeting en zijn kiezers geselecteerd die de intentie hebben uitgesproken op een lokale partij te stemmen.

5 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.⁶⁵ 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.⁶⁶

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’.⁶⁷ In beide categorieën komen de nationale partijorganisaties met hun partijsecretariaten, wetenschappelijke bureaus en opleidingsinstituten hun afdelingen in het land tegemoet; voor lokale partijen is er recentelijk een Kennispunt lokale politieke partijen gekomen dat trainings- en opleidingsmogelijkheden biedt voor raadsleden en partijorganisaties.⁶⁸ 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 in politiek opzicht nogal gevarieerd. Niettemin bleken ze in 2019 op basis van hun inhoudelijke uitgangspunten en doelstellingen te kunnen worden ingedeeld in drie verschillende typen partijen: lokalistische, protest- en belangenpartijen. In 2006 kwamen we tot dezelfde driedeling en ook al was die op een wat andere manier berekend, zij is wel redelijk goed vergelijkbaar met die van 2019. Ook de onderlinge verhouding tussen de drie typen lokale partijen is tamelijk gelijk (wat niet per definitie continuïteit betekent; vanzelfsprekend kan zich in de tussenliggende dertien jaren in dat patroon variatie hebben voorgedaan). 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

⁶⁵ Boogers, Lucardie en Voerman, *Lokale politieke groeperingen*, 35.

⁶⁶ Voor recente pleidooien om de lokale partijen door de overheid te laten subsidiëren, zie Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018); en het Expertiseteam lokale politieke partijen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Gelijke monniken, gelijke kappen. Weg met het onderscheid tussen lokale en landelijke politieke partijen* (Den Haag, 2020), zie vng.nl/sites/default/files/2020-04/gelijke-monniken_20200401.pdf (geraadpleegd 29 juni 2020).

⁶⁷ Julien van Ostaaijen, *Steun maar geen sturing. De ondersteuningsbehoefte van lokale politieke partijen* (Den Haag, 2018), 11; zie prodemos.nl/wp-content/uploads/2018/11/183160-1-ProDemos-Steun-maar-geen-sturing.pdf (geraadpleegd 29 juni 2019).

⁶⁸ Zie www.lokalopolitiekepartijen.nl (geraadpleegd 29 juni 2019). Deze site is door het ministerie van BZK gesubsidieerd en door ProDemos – Huis voor democratie en rechtsstaat opgezet.

taak. Daarmee accentueren ze een aantal voor de kiezers relevante politieke scheidslijnen: die tussen het lokaal belang enerzijds en regionaal, provinciaal en landelijk belang anderzijds (lokalistische partijen), tussen gemeentebestuur en samenleving (protestpartijen) en tussen groepen in de samenleving (belangenpartijen). Op deze manier verrijken lokale politieke partijen het politieke keuzepallet dat landelijke partijen en hun afdelingen bieden.

Vanuit een organisatorisch perspectief zijn de lokale partijen eveneens nogal divers; zij verschillen 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.

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. Daarmee zijn lokale partijen een vaste waarde in de Nederlandse gemeentepolitiek.