



DE WEDEROPSTANDING VAN LOKALE LIJSTEN

PAPER POLITICOLOGENETMAAL 2002¹

23 EN 24 MEI, NOORDWIJKERHOUT

WORKSHOP 15: LOKAAL BESTUUR IN

NEDERLAND EN VLAANDEREN

JOSEPH. I.H. JANSSEN, UNIVERSITEIT MAASTRICHT

ARNO F.A. KORSTEN, UNIVERSITEIT MAASTRICHT/OPEN UNIVERSITEIT

Correspondentie-adres:
Sef Janssen
UM/Faculteit der rechtsgeleerdheid
Capgroep Metajuridica
Postbus 616
6200 MD Maastricht
043-3883029 (tel) / 043-3884912 (fax)
sef.janssen@metajur.unimaas.nl

¹ Licht bewerkt verschenen in het tijdschrift Bestuurswetenschappen, april 2003, nr. 2.

DE WEDEROPSTANDING VAN LOKALE LIJSTEN

JOSEPH I.H JANSSEN, UNIVERSITEIT MAASTRICHT

ARNO F.A. KORSTEN, UNIVERSITEIT MAASTRICHT/OPEN UNIVERSITEIT

De laatste jaren is er veel te doen over het succes van 'lokale lijsten' bij gemeenteraadsverkiezingen. De belangstelling voor dit fenomeen is met name gegroeid toen deze lijsten in 1994 als grote winnaars van de gemeenteraadsverkiezingen uit de stembus kwamen. Die winst was opmerkelijk, omdat langzamerhand in Nederland de overtuiging had postgevat dat lokale verkiezingen meer en meer het karakter dragen van quasi-nationale verkiezingen. Het recente succes van lokale lijsten suggereert dat dit beeld de nodige nuancering behoeft. De trend naar verdere nationalisering lijkt doorbroken en het eigenstandige, niet-nationale, lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen lijkt weer meer op de voorgrond te treden.

De vraag is of dat ook echt zo is. Is het succes van lokale lijsten het begin van een nieuwe trend? Wat zijn eigenlijk de achtergronden van het vroegere en recente succes van lokale lijsten? En wat betekenen die lokale lijsten voor de werking van de lokale democratie? Over deze vragen gaat deze bijdrage.

Nationalisering

Idealiter zouden de gemeenteraadsverkiezingen een vierjaarlijks hoogtepunt van de lokale democratie moeten zijn. De lokale bevolking kiest dan immers haar eigen volksvertegenwoordigers. Daarbij sluiten ze een vierjarige periode af door een oordeel te vellen over wat de zittende partijen en hun politici voor elkaar hebben gekregen. Wie zijn werk niet goed heeft gedaan, zal dat van de kiezers te horen krijgen. Bovendien kijken de kiezers bij lokale verkiezingen vooruit naar de toekomst. Wat moet er in de gemeente gebeuren? Een stem op Partij A bijvoorbeeld betekent steun voor het nieuwe centrumplan, een stem op partij B is een stem tegen het plan.

Dat is het ideaal. Lokale verkiezingen beroeren de gemoederen van de

lokale gemeenschap en hebben daardoor een geheel eigen aard; ze zijn primair *lokaal* van karakter. De lokale verkiezingen vormen de schakel tussen lokale politiek en lokaal bestuur.

De werkelijkheid is heel anders. De Nederlandse praktijk van gemeenteraadsverkiezingen sluit slechts in geringe mate aan bij dit ideaalbeeld. In zijn proefschrift over de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen in de periode 1974-1990 concludeert Van Tilburg (1993: 199) dat er van eigenstandig lokaal kiesgedrag in Nederland nauwelijks sprake is. De lokale verkiezingen zijn 'genationaliseerd'. In de periode 1974-1990 is die trend alleen maar sterker geworden. Lokale verkiezingen zijn - evenals overigens provinciale en Europese verkiezingen - verkiezingen van de 'tweede orde'. Daarbij wordt, aldus Van der Eijk en anderen, 'de strijd om de kiezersgunst relatief weinig gevoerd in termen van het politieke systeem waar de verkiezing betrekking op heeft, maar in termen van een ander politiek systeem waarvan het eerste een subsysteem is.' Met andere woorden: bij lokale verkiezingen wordt de strijd om de kiezersgunst primair gevoerd in termen van de nationale politiek. Van Tilburg baseert zijn conclusie op de volgende drie constatering.

De eerste is dat de electorale positie van lokale partijen tussen 1974 en 1990 systematisch is verslechterd (Van Tilburg, 1993: 31-66 en 195-6). Het aantal lokale lijsten en het aandeel van lokale lijsten in het totale aanbod van politieke partijen is in de periode 1970-1994 sterk teruggelopen. In steeds meer gemeenten voeren bij de verkiezingen nationale partijen - de zogenaamde 'nationale lijsten' - de boventoon. Steeds meer kiezers stemmen bij lokale verkiezingen op lijsten van nationale partijen. Hierdoor worden de lokale politieke arena's meer en meer gedomineerd door vertegenwoordigers van nationale partijen.

De tweede constatering is dat het succes van de lokale afdelingen van nationale partijen bij gemeenteraadsverkiezingen in belangrijke mate door nationale factoren wordt bepaald (Van Tilburg, 1993: 67-142 en 197-198). De scores van CDA, PvdA en VVD-lijsten bij lokale en niet-lokale verkiezingen in dezelfde gemeente een zeer sterke samenhang vertonen. Het succes van CDA-, PvdA- en VVD-lijsten bij lokale verkiezingen wordt naar schatting voor minder

dan tien procent bepaald door lokale factoren.¹ Als een nationale partij de lokale verkiezingen verliest (of wint), leiden vrijwel alle plaatselijke afdelingen in het land verlies (of halen winst). Tops spreekt in dit kader zeer terecht over de tragiek van de lokale politiek. Gemeenteraadsleden worden door de kiezers niet zozeer beoordeeld op hun eigen functioneren, maar op het functioneren van de Haagse kopstukken van hun partij. Hierdoor kunnen lokale politici en hun fracties die in ieders ogen voortreffelijk werk hebben gedaan toch na vier jaar een afstraffing krijgen van de kiezers. Ook het omgekeerde komt voor: jarenlang knoeiwerk in de raad kan beloond worden met winst bij de lokale verkiezingen, omdat de Haagse collega's goed in de markt liggen.

Tot slot betoogt Van Tilburg (1993: 161-192 en 198-9; vgl. SGB0, 2002) blijkt uit kiezersonderzoek dat het merendeel van de kiezers simpelweg toegeeft dat lokale motieven minder of hoogstens net zo belangrijk zijn als nationale motieven bij de bepaling van de partijvoorkeur bij lokale verkiezingen.

Een voorzichtige revival

De praktijk van de lokale verkiezingen komt dus niet overeen met het ideale plaatje van lokale verkiezingen. Daarvoor vertoeven ze te zeer in de slagschaduw van de nationale politiek. Maar dat is een verre van onproblematische constatering. Want wat is, gegeven deze 'nationalisering', dan nog de functie van lokale verkiezingen? Wat is de consequentie van het feit dat lokale politici eigenlijk nauwelijks ter verantwoording worden geroepen bij lokale verkiezingen? Moet de uitslag dan nog wel richtinggevend zijn voor lokaal beleid?

Feit is dat de lokale democratie zich bevindt in een weinig benijdenswaardige situatie, die politici niet echt uitnodigt om zich met het oog op hun herverkiezing tot het uiterste in te spannen voor het realiseren van hun lokale programma's en de belangen van de gemeente. Van Tilburg (1993: 199-200) concludeert dat het lokale karakter van de raadsverkiezingen in belangrijke mate bepaald wordt door de aanwezigheid en het succes van lokale lijsten. Tegen die achtergrond en in het licht van de uitslagen van de meeste recente raadsverkiezingen kan men zich de vraag stellen of lokale lijsten er in slagen om het tij van de

nationalisering van de lokale democratie te keren.

Niet iedereen is daar overigens even optimistisch over. Koole bijvoorbeeld meent dat ook winst en verlies van lokale lijsten 'nationaal' bepaald zijn. Verlies en winst van deze lijsten zijn in zijn visie vooral een graadmeter voor afnemende dan wel groeiende onvrede over de nationale politieke partijen. Zo ontstaat de paradox van de lokale lijst: naarmate de afkeer van de nationale politiek groter wordt, zou het succes van de lokale lijsten toenemen. Deze complotachtige redenering vindt echter geen brede ondersteuning. Zo wijst Van der Kolk (1997: 140) er op dat kiezers van lokale lijsten hun stemgedrag meer baseren op lokale overwegingen dan kiezers van nationale lijsten en niet-stemmers.

Is er nu ook daadwerkelijk sprake van een opkomst van lokale lijsten? Iedereen beweert dat nu wel, maar niet zelden berusten dit soort politieke *oneliners* op een verkeerde inschatting van de feiten. De al eerder aangehaalde Van Tilburg onderbouwde immers in 1993 zijn nationaliseringsthese onder meer door het feit dat het percentage stemmen op lokale lijsten tussen 1974 en 1990 flink is gedaald ten gunste van nationale lijsten. De aanhang van lokale lijsten loopt in die periode terug van bijna negentien procent naar iets meer dan dertien procent.

Maar wat Van Tilburg in 1993 nog niet kon bevroeden is dat de lichte stijging van het aandeel van lokale lijsten in 1990 het begin van een vooralsnog voortdurende wederopstanding van de lokale lijsten markeert. Dit is goed te zien in tabel 1 waar het percentage stemmen op lokale en nationale lijsten bij lokale verkiezingen in de periode 1974-2002 in kaart zijn gebracht.²

Tabel 1: Percentage stemmen op de lokale en nationale lijsten, 1974-1998

Verkiezingsjaar	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002
Lokaal	18,9%	14,8%	13,0%	12,0%	13,3%	17,8%	17,7%	26,3%
Nationaal	81,1%	85,2%	87,0%	88,0%	86,7%	82,2%	82,3%	73,7%

Bron: 1974-1990: Van Tilburg (1993: 52); 1994-2002: UM/CELS databestand.

In 1994 neemt voor het eerst sinds 1974 het percentage stemmen op lokale lijsten toe. In 1998 wordt er een pas op de plaats gemaakt, maar in 2002 zet de stijging zich onverdroten voort en boeken de lokale lijsten voor zover bekend (vanaf 1962) een historisch succes. Het percentage stemmen dat in 2002 op lokale lijsten is uitgebracht (26,2 procent) torent hoog uit boven het vorige hoogtepunt in 1974 (18,9 procent). Afgaande op het recente succes van de lokale lijsten lijkt de nationalisering van de lokale verkiezingen op zijn retour.³

Brabant en Limburg

Wat zijn de factoren die voor de *revival* van de lokale lijsten in de jaren negentig verantwoordelijk zijn? Zijn dat dezelfde factoren die in het verleden bij het electorale succes van lokale lijsten een rol speelden of zijn er nu heel andere factoren in het geding? Om die vragen te beantwoorden, moeten we nauwkeuriger inzoomen op de geografie van de lokale lijsten in het heden en verleden.

In het begin van de jaren zeventig werd het succes van de lokale lijsten nog voor een onevenredig groot deel behaald in de provincies Limburg en Noord-Brabant, en – in de rest van Nederland - in kleine gemeenten.⁴ In 1974 werd in Limburg en Noord-Brabant nog respectievelijk 72 procent en 51 procent van de stemmen op lokale lijsten uitgebracht. In andere provincies kwam dit percentage niet boven de zeventien procent uit en in de meeste provincies lag het zelfs onder de tien procent. In gemeenten met tussen de drie- en tienduizend inwoners behalen de lokale lijsten in 1974 43 procent van de stemmen, terwijl het percentage in steden met meer dan honderdduizend inwoners op twee procent ligt.

De oorzaken van het succes van lokale lijsten lagen tot in de jaren zeventig

dus primair bij de eigenaardigheden van de lokale politiek in enerzijds kleine gemeenten en anderzijds het katholieke “zuiden” (Limburg, Noord-Brabant, oostelijk deel van Zeeuws-Vlaanderen en een deel van Gelderland en Overijssel) (Dittrich, 1978:115-21). Nogal wat gemeenten in Limburg en Noord-Brabant hadden in de jaren zestig en zeventig een katholieke monocultuur. Politiek gezien betekende dit dat de nationale katholieke partij KVP in die gemeenten bij provinciale en nationale verkiezingen vaak meer dan tachtig procent van de stemmen haalde. Partijvoorkeur was in die dagen nog een min of meer logisch uitvloeisel van de religieuze gezindheid. Andere nationale partijen zagen - voor zover ze al voldoende leden hadden om een afdeling op poten te zetten - om die reden vaak af van deelname aan de lokale verkiezingen in het katholieke zuiden. Er was tegen de KVP nu eenmaal weinig eer te behalen.

Als gevolg daarvan voerde de KVP een soort lokaal non-interventiebeleid; zolang andere nationale partijen niet in de lokale katholieke vijvers kwamen vissen, zag de partij af van deelname aan lokale verkiezingen en liet deze dus geheel over aan lokale lijsten. Dit voorkwam dat lokale ruzies konden uitgroeien tot interne conflicten binnen de KVP die de partij mogelijkerwijs schade zou kunnen berokkenen bij provinciale en nationale verkiezingen, waarbij de steun van het katholieke volksdeel essentieel was met het oog op de samenstelling van de beide kamers van de Staten-Generaal.

Het gevolg was dat alleen in grotere Noord-Brabantse en Limburgse gemeenten - waar PvdA en VVD wel eigen afdelingen hadden - nationale partijen aan de lokale verkiezingen meededen. In de kleine en middelgrote gemeenten in het katholieke zuiden waren de lokale verkiezingen vaak een exclusieve aangelegenheid voor lokale lijsten. Het succes van lokale lijsten in vroeger tijden is dus voor een belangrijk deel te verklaren uit het feit dat nationale partijen vaak geheel ontbraken. Veel Limburgse en Noord-Brabantse kiezers konden simpelweg niet anders dan lokaal stemmen.

Kleine gemeenten

Voor kleine gemeenten in andere delen van het land geldt dat alleen een enkele grote nationale partij in zo'n gemeente voldoende leden had om een afdeling van een nationale partij draaiende te houden. Lokale lijsten ontstonden in deze overzichtelijke gemeenschappen vaak in de schoot van andere maatschappelijke verbanden (kerken, verenigingen, families, standen), waardoor de organisatie ervan relatief weinig moeite kostte. Nogal wat van die lokale lijsten ontbeerden zelfs enige vorm van eigen organisatie (geen bestuur, geen leden), maar bestonden uit min of meer toevallige gelegenheidscoalities van gelijkgestemden, beroepsgenoten, vrienden, familieleden of dorpsgenoten die zich tezamen kandidaat stelden voor de gemeenteraad. De electorale aantrekkingskracht van de lokale lijsten lag in die kleine gemeenten primair in de lokale belangen die ze vertegenwoordigden en de plaatselijke bekendheid van de kandidaat-raadsleden.

In een grote gemeente die uit meerdere gemeenschappen bestaat is het veel moeilijker om op basis van de verbondenheid met een vereniging en/of persoonlijke bekendheid voldoende stemmen te vergaren om in de raad te komen. In een grote gemeente zijn er weliswaar meer raadszetels te verdelen en zijn er dus relatief, in termen van procenten, minder stemmen nodig voor een zetel, maar in absolute zin zijn er juist meer stemmen nodig voor een zetel.

In zekere zin kan men dus zeggen dat het succes de lokale lijsten in vroeger tijden min of meer kwam aanwaaien. Het ontstond bij de gratie van een totale afwezigheid (Limburg en Noord-Brabant) of beperkte aanwezigheid (kleine gemeenten) van nationale partijen op de lokale stembiljetten. Dat had in hoge mate te maken met de verzuiling en de kleine schaal waarop nogal wat gemeenten in Nederland waren georganiseerd. Precies in die twee factoren zijn de laatste decennia ingrijpende veranderingen opgetreden.

Ontzuiling en schaalvergroting

De ontzuiling betekende een harde slag voor veel lokale lijsten, met name in het zuiden van het land. De vanzelfsprekende trouw van katholieke kiezers - in eerste instantie vooral de jongere generaties - aan de KVP verdwijnt, ook andere politieke voorkeuren worden denkbaar. Als gevolg daarvan kregen andere partijen dan KVP/CDA ook vaste voet aan de lokale grond in het katholieke zuiden. Daardoor moest de KVP/CDA haar non-interventiebeleid in steeds meer gemeenten opgeven, waardoor de lokale stembiljetten in Limburg en Noord-Brabant vanaf het einde van de jaren zeventig in sneltreinvaart nationaliseren.

Daarenboven leidde het voortdurende proces van bestuurlijke herindeling in Nederland tot het verdwijnen van steeds meer kleine gemeenten. In 1974 waren er nog meer dan vijfhonderd (driehonderdvijftig) gemeenten met minder dan tienduizend (drieduizend) inwoners, in 2002 zijn er daar nog maar eenentachtig (vier) van over. Na een herindeling waarbij vaak meerdere kleine gemeenten betrokken zijn, verdwijnen de strategische voordelen die lokale lijsten op nationale lijsten hebben in kleine, homogene gemeenschappen vaak als sneeuw voor de zon. Daarenboven wordt het voor nationale partijen makkelijker om een levensvatbare lokale afdeling van de grond te krijgen. Schaalvergroting als gevolg van herindeling gaat daarom - vaak met een vertraging van één verkiezing, doordat de verkiezing na de herindeling vaak nog bol staat van lokale protestpartijen (dorpisme) - bijna altijd gepaard met nationalisering. In steeds meer Nederlandse gemeenten valt er zodoende op het lokale stembiljet te kiezen uit een volwaardig aanbod van nationale partijen. De gegevens in tabel 2 en 3 illustreren een en ander op treffende wijze.

In tabel 2 staat het gemiddelde aanbod aan lijsten per gemeente, uitgesplitst naar lokale en nationale lijsten, bij de opeenvolgende gemeenteraadsverkiezingen sinds 1974. Ondanks dat de gemiddelde Nederlandse gemeente in die periode veel groter is geworden, is het totale aanbod van lijsten maar licht toegenomen. In 1974 verschenen er gemiddeld iets minder dan zes lijsten per gemeente op het stembiljet, in 1998 en 2002 ligt dit gemiddelde net iets boven de zes. Binnen het nagenoeg gelijkblijvende

totaalaanbod is in de loop der tijd is een duidelijke verschuiving naar steeds meer nationale lijsten en steeds minder lokale lijsten te zien.⁵ Alleen bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen neemt het aantal nationale lijsten licht af en het aantal lokale lijsten juist toe.

Tabel 2 Gemiddeld aantal nationale en lokale lijsten, 1974-2002

Verkiezingsjaar:	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002
totaal	5.8	5.6	5.8	5.6	5.4	5.8	6.3	6.2
nationale lijsten	3.5	3.6	4.1	4.0	4.1	4.4	4.8	4.5
lokale lijsten	2.4	2.0	1.7	1.5	1.3	1.4	1.4	1.7

Bron: 1974-1990: Van Tilburg (1993:22 en 34); en, 1994-2002: Databestand. UM/CELS

Om het groeiende aanbod van nationale lijsten bij de lokale verkiezingen verder te duiden is ook nog nagegaan in hoeverre sprake is van een volwaardig aanbod. Daartoe zijn de nationale lijsten ingedeeld in drie ideologische stromingen: confessioneel, progressief (links) en liberaal.⁶ In tabel 3 is aangegeven welk deel van de kiezers zijn stem kon uitbrengen op een nationale partij uit één van de drie stromingen en hoeveel kiezers de keus hadden uit minimaal één partij uit alledrie de stromingen. In het laatste geval spreken we van een volwaardig nationaal aanbod.⁷ Ook is aangegeven hoeveel kiezers hun stem op een lokale lijst kon uitbrengen.

Tabel 3 Percentage van kiesgerechtigde bevolking dat kan stemmen op lokale en nationale - uitgesplitst naar stromingen - lijsten, 1974-2002

Verkiezingsjaar:	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002
nationale lijst.....								
.... Confessioneel	89%	93%	98%	99%	100%	100%	100%	100%
..... Progressief	92%	96%	97%	98%	99%	97%	97%	96%
..... Liberaal	88%	93%	95%	96%	97%	97%	97%	98%
..... 3 stromingen	83%	90%	94%	96%	96%	95%	95%	95%
lokale lijst	80%	81%	80%	78%	72%	.	85%	92%

Bron: Van Tilburg en Databestand Universiteit Maastricht/CELS.

Ruim vijftien procent van alle kiezers had bij de laatste raadsverkiezingen de keus uit minimaal één nationale lijst uit elk van de drie hoofdstromingen. In nagenoeg alle gevallen gaat het daarbij om een keus uit in ieder geval het CDA, de VVD en de PvdA (of een progressieve combinatielijst met onder andere de PvdA). Het bereik van lokale lijsten is in de jaren negentig, na een terugval in de jaren tachtig, ook verbeterd en in 2002 kon maar liefst tweeënnegentig procent van de kiezers op een lokale lijst stemmen. In steeds meer gemeenten is dus niet slechts sprake van een volwaardig aanbod van diverse nationale partijen, maar dit volwaardige nationale aanbod wordt steeds meer gemeenten min of meer gecompleteerd met een lokale lijst.⁸ Met andere woorden: steeds meer gemeenten bieden hun kiezers een volwaardig (nationaal) en gevarieerd (nationaal en lokaal) aanbod.

Ontginningsgebieden

Het recente succes van de lokale lijsten heeft nadrukkelijk andere oorzaken dan het succes in het begin van de jaren zeventig. Dat laat zich in de eerste plaats aflezen uit het feit dat het huidige succes van lokale lijsten meer evenredig is verdeeld over de provincies, en kleine en grote gemeenten. De cijfers in tabel 4 onderstrepen dat de dalende populariteit van lokale lijsten in de periode 1974-1990 voor een belangrijk deel te wijten is aan het afkalven van het succes in het katholieke zuiden. Recent neemt het aandeel van de lokale lijsten in Limburg en Noord-Brabant weliswaar weer licht toe, maar het hedendaagse aandeel steekt schril af tegen het aandeel in de jaren zeventig. De verklaring voor het succes van lokale lijsten in de jaren negentig ligt dan ook in de andere provincies. In de andere provincies worden sinds 1990 eigenlijk bij elke nieuwe verkiezing records gebroken als het gaat om het succes van lokale lijsten. Nog steeds is er een kloof zichtbaar tussen het katholieke zuiden en de rest, maar het gat wordt met elke verkiezing kleiner.

Tabel 4: Percentage stemmen op de lokale lijsten per provincie, 1974-2002

	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002
Groningen	5,1%	5,0%	6,5%	5,7%	5,9%	6,0%	6,5%	14,3%
Friesland	10,5%	9,2%	9,9%	9,2%	12,7%	20,4%	20,0%	24,4%
Drenthe	8,5%	8,9%	9,3%	9,1%	12,0%	17,4%	a)	23,1%
Overijssel	10,6%	6,5%	6,6%	6,1%	9,4%	14,8%	13,4%	18,9%
Flevoland	6,3%	4,7%	2,8%	5,2%	5,7%	7,7%	11,8%	27,2%
Gederland	16,7%	13,0%	11,2%	10,4%	12,1%	14,5%	16,8%	22,7%
Utrecht	5,3%	3,2%	3,1%	3,7%	4,9%	6,9%	14,8%	21,4%
Noord-Holland	6,4%	4,9%	6,4%	6,8%	7,9%	11,8%	13,9%	22,2%
Zuid-Holland	4,7%	3,3%	4,6%	4,5%	4,6%	8,1%	11,7%	23,6%
Zeeland	15,8%	13,2%	11,4%	9,0%	10,7%	10,4%	16,6%	16,6%
Noord-Brabant	51,3%	37,0%	31,7%	28,1%	30,0%	33,6%	35,8%	42,0%
Limburg	71,8%	61,9%	41,0%	36,1%	34,2%	34,7%	36,7%	38,2%
Nederland	18,9%	14,8%	13,0%	12,0%	13,3%	16,4%	17,7%	26,3%

Bron: Van Tilburg en databestand cels

a) Slechts een gemeente beschikbaar (25.8%).

Het huidige succes van de lokale lijsten in Nederland is dus niet zozeer te verklaren uit het herwinnen van eerder verloren gegaan terrein, maar bestaat uit het ontginnen van nieuwe gebieden. De verdeling van het succes over de provincies is weliswaar nog steeds enigermate onevenwichtig te noemen, maar de verdeling is desalniettemin meer evenredig dan in de jaren zeventig.

Het huidige succes heeft ook alles te maken met het feit dat lokale lijsten tegenwoordig ook succes boeken in grotere gemeenten, zoals uit tabel 3 duidelijk wordt. Tot 1990 zijn lokale lijsten vooral sterk vertegenwoordigd in kleine gemeenten en ronduit zwak in grote gemeenten. Vanaf 1994 rukken de lokale lijsten echter in sneltreinvaart op in de grotere gemeenten. Hoewel lokale lijsten nog altijd sterker zijn in kleine dan in grote gemeenten, is het verschil aanmerkelijk kleiner geworden. De verdeling van het succes over kleine en grote gemeenten wordt steeds evenwichtiger.

Tabel 5: Percentage stemmen op lokale lijsten per categorie van gemeentegrootte 1974-2002

Inwoners x 1.000	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002
------------------	------	------	------	------	------	------	------	------

< 3	44,9%	42,3%	38,7%	42,1%	50,0%	48,3%	40,9%	a)
3 - 10	42,8%	35,2%	25,8%	23,1%	25,7%	27,5%	26,1%	28,9%
10 – 25	27,7%	20,4%	19,3%	17,9%	19,7%	22,3%	23,5%	28,9%
25 - 50	14,0%	10,0%	10,0%	10,8%	13,3%	16,5%	19,3%	28,3%
50 – 100	5,3%	4,6%	5,0%	6,2%	6,5%	12,7%	15,4%	26,1%
> 100	2,4%	2,1%	3,0%	2,6%	2,1%	6,2%	9,2%	21,8%

Bron: Van Tilburg en databestand Universiteit Maastricht/ CELS

a) slechts vier gemeenten beschikbaar (63,3%).

Het fenomeen van succesvolle en invloedrijke lokale lijsten is door de ontwikkelingen van de laatste jaren niet langer voorbehouden aan kleine gemeenten en een paar zuidelijke provincies. Dit onderstreept opnieuw dat het bij de *revival* van lokale lijsten niet gaat om het goed maken van verloren terrein, maar om het veroveren van relatief onontgonnen gebieden in grote gemeenten en andere provincies. Ondanks het ruimere aanbod van nationale partijen op lokale stembiljetten en de onverdroten voortzetting van de schaalvergroting als gevolg van bestuurlijke herindeling van gemeenten, zijn lokale lijsten er in geslaagd om hun deel van de koek te vergroten. Het lokale element bij de lokale verkiezingen lijkt hierdoor steeds groter te worden.

Nationale trends!

De indruk dat het eigenstandig lokaal element in de lokale verkiezingen terrein wint ten koste van de nationale invloeden zou zich ook moeten vertalen in het feit dat succes en falen van de nationale partijen een minder sterk nationaal karakter krijgen. Daartoe is, ten eerste, nagegaan in hoeverre de verschillen in de percentages stemmen van de verschillende nationale partijen bij de laatste twee lokale verkiezingen van gemeente tot gemeente uiteenlopen.⁹ Als partij X in elke gemeente waar zij zowel in 1998 als in 2002 aan de raadsverkiezingen deelnam, in 2002 aanhang verliest (wint) ten opzicht van 1998, dan is het aannemelijk dat nationale factoren een overwegende invloed op de lokale uitslag hebben. Het zou immers wel erg toevallig zijn dat alle gemeenteraadsfracties van partij X in al die verschillende gemeenten slecht gefunctioneerd hebben. In tabel 6 is aangegeven hoe de lijsten van de diverse nationale partijen bij de laatste verkiezingen hebben gescoord.¹⁰

Tabel 6: Winst en verlies nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen 2002

	CDA	PVDA	VVD	D66	GL	SGP	SP
Aantal lijsten	401	325	379	183	134	62	41
Aantal verlies	154	263	258	158	72	18	30
Aantal winst	247	62	121	25	62	44	11
gemiddelde	0.7%	-2.8%	-1.5%	-0.7%	-0.1%	0.7%	-1.3%
maximaal verlies	-20.7%	-15.7%	-19.0%	-6.5%	-12.1%	-3.5%	-10.1%
maximale winst	19.3%	10.8%	22.6%	16.1%	7.5%	5.7%	5.5%
Percentiel - 5%	-6.6%	-8.7%	-8.3%	-4.3%	-4.2%	-2.7%	-7.1%
Percentiel – 95%	6.8%	3.3%	6.1%	3.3%	4.2%	3.8%	3.5%

Bron: databestand Universiteit Maastricht/CELS

De gegevens in tabel 6 geven aan dat er in de winst- en verliesrekening van nationale lijsten ondanks alle verhalen over verregaande nationalisering toch nog wel de nodige lokale variatie zit. Lijsten van elke nationale partij hebben bij de laatste verkiezingen gewonnen in sommige gemeenten en verloren in weer andere gemeenten. Maximaal verlies en maximale winst liggen bij alle partijen behalve de SGP meer dan vijftien procent uit elkaar. Bij de VVD en het CDA gaapt er zelfs een gat van respectievelijk tweeënveertig en veertig procent tussen beide extreme waarden.

Om een idee te krijgen of het grote verschil tussen de extreme waarden het gevolg is van bijzondere omstandigheden in een beperkt aantal gemeenten is, zijn ook de waarden van het vijfde en vijfennegentigste percentiel in de tabel opgenomen. De waarde behorende bij het vijfde percentiel geeft aan dat vijf procent van de lijsten van die partij een groter verlies kenden dan die waarde; de waarde behorende bij vijfennegentigste percentiel geeft aan dat vijf procent van de lijsten van die partij een grotere winst boekte. Op die manier worden de meest extreme verlies- en winstscores buiten beschouwing gelaten. Het verschil tussen de twee percentielwaarden is in alle gevallen een stuk geringer dan het verschil tussen de meest extreme waarden. Toch zijn de verschillen tussen de percentielwaarden bij de meeste partijen nog aanzienlijk. Dit onderstreept dat de lokale variatie in de uitslagen van nationale partijen niet moet worden onderschat. De gegevens in tabel 6 lijken aan te geven dat de nationalisering van de lokale verkiezingen overdreven noch gebagatelliseerd moet worden.

De centrale vraag van dit paper is echter in hoeverre de invloed van nationale en lokale invloeden is veranderd in de laatste decennia. De gegevens voor 1998-2002 kunnen we voor zover het de VVD, PvdA en CDA afzetten tegen de gegevens geanalyseerd door Van Tilburg voor de periode 1974-1990 (tabel 7).

Tabel 7: Standaardafwijking van plaatselijke trends bij opeenvolgende lokale verkiezingen, 1974-1990 en 1998-2002

	CDA	PVDA	VVD
1978-1974	8.0	4.7	2.9
(N)	(559)	(459)	(500)
1982-1978	6.2	4.2	3.1
(N)	(597)	(507)	(558)
1986-1982	5.0	3.9	3.3
(N)	(627)	(502)	(558)
1990-1986	4.6	4.7	3.0
(N)	(578)	(483)	(526)
1998-2002	4.2	3.7	4.4
(N)	(401)	(325)	(379)

Die vergelijking laat zien dat de invloed van de nationalisering op de lokale scores van de drie grote partijen niet echt is afgenomen. Alleen de lokale VVD-scores vertoonden bij de laatste verkiezingen een grotere variatie dan in de jaren zeventig en tachtig gebruikelijk was. Dit suggereert dat de verklaring voor het groeiende aandeel voor lokale lijsten bij lokale verkiezingen mogelijkwijs voor een belangrijk deel moet worden gezocht in het feit dat de grote nationale partijen gezamenlijk een steeds kleiner aandeel van het electoraat aan zich weten te binden, maar omdat veel kleine nationale partijen - behalve in de grotere steden - niet op de lokale stembiljetten prijken rest die kiezers bij de lokale verkiezingen weinig anders dan uit te wijken naar lokale lijsten. Dit doet vermoeden dat het recente succes van de lokale lijsten toch tot op zekere hoogte, zoals gesuggereerd door Koole (1994), toch tot op zekere hoogte een nationaal politieke achtergrond heeft. Het succes van de drie grote nationale partijen bij lokale verkiezingen wordt anno 2002 niet meer of minder bepaald door nationale respectievelijk lokale factoren dan in de jaren zeventig en tachtig.

Verklaring van de opkomst van lokale lijsten

Het recente succes van lokale lijsten kan derhalve niet los worden gezien van het feit dat steeds minder kiezers een onwrikbare voorkeur hebben voor één van de drie grote nationale partijen. De uitslagen van andere - nationale, provinciale - verkiezingen laten zien dat het aantal zwevende kiezers tegenwoordig bijzonder groot is. Dit heeft waarschijnlijk alles te maken met het feit dat de ontzuilde generaties die zijn opgegroeid sinds het midden van de jaren zestig zo langzamerhand de overhand krijgen in het electoraat. Weliswaar heeft de ontzuiling de lokale lijsten in het katholieke zuiden aantoonbaar stemmen gekost, maar in de rest van Nederland waar de verzuilde partijen wel al altijd op het lokale stembiljet prijken heeft het juist de poorten voor lokale lijsten geopend. De kans dat een willekeurige kiezer voor een lokale lijst stemt lijkt hierdoor *ceteris paribus* toegenomen.

Dit laatste wordt mogelijkwerwijs nog versterkt door een andere factor, de opkomst en bloei van steeds meer lokale media. De lokale kiezer hoeft het op televisie tijdens de verkiezingscampagne voor de lokale verkiezingen niet langer meer exclusief te doen met nationale media die vooral aandacht besteden aan nationale politici die met nationale thema's op tournee gaan ter ondersteuning van de campagnes van hun lokale afdelingen. De kiezer kan sinds een aantal jaren ook steeds vaker via lokale en regionale televisiezenders kennis nemen van lokale coryfeeën en thema's. Steeds vaker beschikken (grote) gemeenten of regio's over een eigen tv-station met nieuwsuitzendingen waarin lokale politici veelvuldig in beeld komen en lokale thema's en issues voor het voetlicht worden gebracht. Koole (1994) constateert terecht dat 'waar voorheen de televisie een "nationaliserende" invloed had, is de spreiding en decentralisatie van het medium nu in staat die ontwikkeling in haar tegendeel te doen verkeren'. Dit verklaart mogelijkwerwijs waarom de lokale lijsten het de laatste jaren juist in de grote steden relatief goed doen. In de grote steden zijn immers de meest volwassen lokale tv-zenders te vinden die lokale politici en lokale partijen de kans geven om smoel te krijgen.

Op het terrein van de lokale media moet bovendien in ogenschouw worden genomen dat met de opkomst van de pc en moderne tekstverwerkers bijna elke gemeente van enige omvang zijn eigen gratis weekblad(en) heeft. Niet zelden wordt in die blaadjes aandacht besteed aan lokale thema's en politici. Waar de kiezer vroeger voor informatie

over de lokale politiek vaak enkel terecht kon bij een bekende die actief is in de lokale politiek, de dorpskroeg en/of kerk (in kleine gemeenten), of regionale krant - die vanwege zijn regionale karakter nooit echt veel aandacht aan lokale thema's kan besteden -, vallen er nu vaak in elke gemeente wel een of meer gratis weekbladen op de mat met een primair lokale focus. Door deze ontwikkeling hoeven burgers zich over het algemeen veel minder in te spannen om geïnformeerd te blijven over de lokale politiek en is het voor de burgers makkelijker geworden om de lokale politici te leren kennen waardoor het vervolgens ook makkelijker wordt om lokale verkiezingen lokaal te benaderen. Via kleinschalige lokale media krijgt de lokale politiek dus smool en betekenis voor de gewone burger.

Een laatste factor die waarschijnlijk ook in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de opkomst van lokale lijsten is een verandering van de kieswet in 1990 (Kuiper, 1994). Daardoor zijn lokale lijsten tegenwoordig verplicht om een officiële vereniging te worden als zij met een partijnaam (bijvoorbeeld: Gemeentebelangen) op het stembiljet willen komen. Bijna elke lokale lijst is daardoor tegenwoordig een officiële politieke vereniging, met alle daarbij horende wettelijke verplichtingen, zoals: het hebben van een bestuur, het voeren van een ledenadministratie, het houden van een jaarvergadering en het maken van een jaarverslag. Dit heeft bijgedragen aan een zekere professionalisering en bureaucratisering van lokale lijsten hetgeen de stabiliteit van die lijsten en hun naamsbekendheid bij de kiezers ten goede komt. Het gevolg daarvan is dat de lijsten steeds minder het karakter hebben van eendagsvliegen die vallen of staan met de activiteiten van de lijsttrekker. Dat blijkt ook uit recent onderzoek naar lokale lijsten in Limburg, dat aantoont dat de continuïteit (in termen van de gebruikte lijstaanduiding) van lokale lijsten de laatste jaren sterk verbetert (Janssen en Korsten, 1995).¹¹ Lokale partijen ontwikkelen zich daardoor steeds nadrukkelijker tot geduchte en gekende - letterlijk en figuurlijk - concurrenten van nationale partijen.

Pragmatisch en personalistisch

Gezien de bestuurlijke verhoudingen in dit land mogen er echter geen wonderen worden verwacht als het gaat om het substantieel terugdringen van de nationalisering van de lokale verkiezingen. De lokale politieke marges in dit land zijn simpelweg te klein om het publiek in grote getale op de banken te krijgen voor de lokale politiek. De kansen en

toegevoegde waarde van lokale lijsten liggen in hun bijdrage aan een meer pragmatische lokale politieke cultuur, ontdaan van vaak overbodige ideologische ballast. Door middel van lokale media kunnen zowel nationale als lokale lijsten aan de lokale kiezers duidelijk maken dat het in de lokale politiek niet zozeer gaat om *wat* de gemeente wil, maar vooral *hoe* de gemeente bij het uitvoeren van veelal nationaal beleid met haar burgers rekening houdt. Om de nationalisering van de lokale verkiezingen terug te dringen zouden partijen juist dit pragmatische element in hun campagnes voor het voetlicht moeten brengen. In dit kader past een verdere versterking van het personalistische karakter van de lokale politiek, waarbij het primair gaat om persoonlijke bekendheid en persoonlijke stijlen van raadsleden. De invoering van een dualistisch stelsel lijkt in dit licht geen gelukkige keuze. De door lokale lijsten vaak gehanteerde slogan 'dichter bij de burgers' belichaamt het streven naar zo'n pragmatische, personalistische lokale politiek. Zoals gezegd sluit zo'n cultuur beter aan bij de relatieve beperkte speelruimte die het lokaal bestuur heeft dan een cultuur waarin ideologische tegenstellingen tussen nationale politieke partijen over nationale thema's voorop staan. Aan ideologie heb je niet zoveel op lokaal niveau, ideologische keuzes worden vooral in Den Haag - en steeds vaker in Brussel - en impliciet door de vrije markt gemaakt.

De voorwaarden voor een verdere groei van lokale lijsten zijn door het ontstaan van steeds meer lokale media en de professionalisering van lokale partijen derhalve relatief gunstig, maar of de nationalisering echt vergaand kan worden teruggedrongen is moeilijk te zeggen. De voorzichtige tekenen van een lokalisering van de lokale politiek kan immers nog altijd niet verbloemen dat lokale verkiezingen nog steeds in sterke mate genationaliseerd zijn. Het ideaal is nog zeer ver weg. Zolang gemeenten in politiek opzicht geen betekenisvoller plaats krijgen in het openbaar bestuur, blijft het een ondankbare opgave om burgers te bewegen zich bij lokale verkiezingen niet nationaal te laten inspireren maar zich te verdiepen in de lokale politiek.¹² Ook voor lokale lijsten is het uiteindelijk onmogelijk om de verhoudingen tussen gemeente, provincie en rijk te herschikken. De succesvolle participatie van meer lokale lijsten kan de tragiek van een vergaand genationaliseerde lokale politiek misschien wel verzachten, maar vooralsnog niet wegnemen.

LITERATUUR:

- SGBO, *Burgers over lokaal bestuur. Ontwikkelingen sinds 1982*, SGBO, Den Haag 2002.
- Depla, P. en P. Tops, *Betekenis van de spreiding van gemeenteraadsverkiezingen voor opkomst en 'nationalisering'*, KUB-sectie Bestuurskunde, Tilburg 1996 (Onderzoeksrapport voor Ministerie van Binnenlandse Zaken).
- Eijk, C. van der, en G. Schild, 'Het landelijk kompas van de provinciale kiezer', in: C. van der Eijk et al., *Verkiezingen zonder mandaat: politieke communicatie en provinciale verkiezingen*, SDU, Den Haag 1992, pp. 93-103.
- Derksen, W., *Lokaal Bestuur*, VUGA, Den Haag 1996.
- Janssen, J., 'Lokaal of nationaal? De invloed van de nationale politiek op lokale verkiezingen', in: Janssen, J. en A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen: een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1994 in Limburg en Nederland*, Eburon, Delft 1995, pp. 305-327.
- Janssen, J., A. Korsten en H. Spoomans, 'Gemeenteraadsverkiezingen', in: A. Korsten en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen a/d Rijn 1998, pp. 235-254.
- Kolk, H. van der, *Electoral control. Lokale verkiezingen en responsiviteit van politici*, Twente University Press, Enschede 1997.
- Koole, R., 'Na 2 maart: onvrede en kritische Kamerverkiezingen. CDA heeft duidelijk eigen profiel nodig', in: *CDA-Bestuursforum*, vol. 18, 1994, pp. 92-95.
- Kuiper, W., *Lokaal en landelijk in Limburg: veranderingen in de Limburgse lokale politiek*, Universitaire Pers Maastricht, Maastricht 1994.
- Tops, P., *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Atlas, Amsterdam 1994.
- Tilburg, M. van, *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, VNG-uitgeverij, 's-Gravenhage 1993.

NOTEN:

1. Op dit punt constateert Van Tilburg overigens wel een lichte stijging van het lokale karakter in de periode 1974-1990 (1993: 198).
2. In de periode 1994-2002 zijn alle lijsten afzonderlijk gecodeerd als nationaal of lokaal. Uitgangspunt voor de classificatie als lokale lijst is dat in de lijstaanduiding boven een

kandidatenlijst niet de naam van een bij de kiesraad als landelijke geregistreerde politieke groepering voorkomt. Voorbeelden: CDA = nationale lijst; Progressieve Combinatie PvdA-Groen Links = nationale lijst; VVD/Gemeentebelangen = nationale lijst; Progressief Born = lokale lijst; en gemeentebelangen = lokale lijst. Van Tilburg volgt de CBS-indeling die iets minder precies is en tot een lichte onderschatting van het aandeel van lokale lijsten leidt.

3 Zelfs als we alle lijsten met de term leefbaar buiten beschouwing laten dan nog stijgt het percentage stemmen op lokale lijsten naar 20,1% in 2002.

4. Het verlies wordt niet zozeer geleden in de allerkleinste gemeenten (tot drieduizend inwoners), maar vooral in de gemeenten met tussen de drieduizend en tienduizend inwoners (Van Tilburg).

5. Ondanks de fusie van KVP, ARP en CHU in het CDA, en PSP, PPR en CPN in Groen Links.

6. De nationale partijen zijn als volgt ingedeeld in de drie hoofdstromingen:

Confessioneel: ARP, CDA, CHU, ChristenUnie, GPV, KVP, RPF en SGP (of een combinatie van deze partijen);

Progressief: CPN, D66, EVP, GL, Groenen, PPR, PSP, PvdA en SP. (of een combinatie van deze partijen);

Liberaal: VVD.

7. Dit is iets anders dan een compleet aanbod van nationale partijen. In geen enkele gemeente doen immers alle nationale partijen die aan de Kamerverkiezingen deelnemen mee aan de strijd om de raadszetels.

8. Het percentage kiezers dat kan kiezen uit een volwaardig nationaal aanbod aangevuld met minimaal één lokale lijst groeit van tweeëntachtig procent in 1998 naar zevenentachtig procent in 2002. Gegevens voor andere jaren ontbreken.

9. Het succes van een bepaalde nationale partij in een bepaalde gemeente is uiteraard voor een belangrijk deel gelegen in de samenstelling van de bevolking in diverse gemeenten. Het vergelijken van de absolute stempercentages die een partij in de ene en andere gemeente geeft dus meer inzicht in de samenstelling van de bevolking dan in de invloed van lokale en nationale factoren. Bijvoorbeeld: het verschil in het succes van de SGP in twee verschillende gemeenten bij een en dezelfde lokale verkiezing zegt waarschijnlijk in de eerste plaats iets over het percentage gereformeerden in die twee gemeenten en veel minder over de invloed van lokale en nationale factoren. Door te kijken in hoeverre veranderingen in het succes van eenendenzelfde partij bij twee opeenvolgende verkiezingen in verschillende gemeenten uiteenlopen, kan – uitgaande van een relatief stabiele samenstelling van de bevolking in die verschillende gemeenten – worden nagegaan in hoeverre het succes een nationale of lokale achtergrond heeft.

10. Alleen de gemeenten die in 1998 en 2002 reguliere lokale verkiezingen hadden, zijn bij de berekening van de verschillen meegenomen. Gemeenten die in 1996, 1997, 1998 en 1999 herindelingsverkiezingen hadden – en om die reden niet meededen aan de reguliere verkiezingen in 1998 – blijven buiten de vergelijking. In totaal gaat het hierbij om 51 van de 458 die aan de reguliere verkiezingen in 2002 meededen. De verschillen betreffen dus in totaal 407 gemeenten, geen enkele nationale partij deed overigens op beide tijdstippen in alle 407

gemeenten aan de verkiezingen mee.

11. De gegevens over de opmerkelijk continuïteit van hedendaagse lokale lijsten met betrekking tot de gemeenteraadsverkiezingen in 1998 zijn nog nergens gepubliceerd.

12 Een belangrijke vraag in dit kader is overigens of burgers dit wel willen. Als de huur voor een sporthal in de ene gemeente 10% hoger ligt dan in een andere gemeente dan wordt dat veelal beschouwd als onrechtvaardig. Het idee dat dit een politieke keuze is, is niet de eerste gedachte bij de meeste burgers. Gelet op de reacties op deze verschillen lijkt het soms wel of Nederlandse burgers alleen nog maar 'nationale' burgers zijn die elk verschil in lokaal voorzieningenniveau tussen gemeenten als onrechtvaardig beschouwen. In zo'n atmosfeer bestaat weinig ruimte voor lokale politiek.