

# **PARTIJEN EN LIJSTEN IN NEDERLANDSE GEMEENTEN (1946-1986)**

**M.F.J. van Tilburg en P.W. Tops**

## **1. Inleiding.**

In dit artikel zal nader ingegaan worden op het functioneren van lokale politieke actoren. Twee aspecten daarvan staan centraal.

In de eerste plaats zal worden aangegeven dat er in Nederlandse gemeenten sprake is van twee soorten politieke actoren, namelijk actoren die een officiële binding hebben met een landelijke partij-organisatie, en actoren die niet zo'n binding hebben. De eerste soort duiden we aan als lokale partijen, de tweede soort als lokale lijsten. Ingegaan zal worden op de relatieve sterkte van de twee soorten actoren, en op de ontwikkeling daarvan in de periode tussen 1946 en 1986. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen gemeenten waar de lokale lijsten de dienst uitmaken (communale gemeenten) en gemeenten waar de lokale partijen de dienst uitmaken (nationale gemeenten). Enkele verschillen tussen lokale partijen en lokale lijsten worden behandeld; voorts zullen ook enkele recente veranderingen in het functioneren van lokale lijsten worden geschetst.

Vervolgens zullen we verder ingaan op een aspect van het extern functioneren van de lokale partijen in nationale gemeenten. Het betreft hier de vraag in welke mate er een samenhang bestaat tussen het gedrag van lokale partijen en het gedrag van lokale kiezers: worden de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen primair bepaald door het gedrag van de lokale partij-

en of zijn andere factoren van doorslaggevend belang, met name het gedrag van de nationale partijen?

De opbouw van het artikel is als volgt. In de volgende paragraaf wordt aandacht geschonken aan het onderscheid tussen lokale partijen en lokale lijsten. Daarna wordt de relatieve sterkte van de lokale lijsten in de periode 1946-1986 nader beschouwd. Voorts komen enkele saillante verschillen in hun (interne) functioneren aan de orde. In de derde paragraaf wordt de relatie tussen het gedrag van lokale politici en lokale kiezers onderzocht.

Op basis van het bovenstaande worden tenslotte enige conclusies getrokken en enkele mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het functioneren van de lokale partijen en lijsten geschetst.

## **2. Lokale partijen en lokale lijsten.**

Zoals gesteld, zal in deze paragraaf de electorale positie van de lokale lijsten aan de orde worden gesteld. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van een steekproef van 123 gemeenten, waarvan 100 gemeenten a-select zijn gekozen en de overigen zijn bijgevoegd om de strata van grote gemeenten en gemeenten met een sterke positie van de progressieve partijen op te hogen. Via weging van de gemeenten is bewerkstelligd dat de representativiteit van de steekproef niet wordt aangetast.<sup>1</sup>

Naast een overzicht van het percentage behaalde zetels in de periode 1946-1986 zal tevens worden aangegeven in hoeveel gemeenten de lokale lijsten in deze periode een meerderheid van de raadszetels bezaten. Vervolgens zal in paragraaf 2.2 nader ingegaan worden op het (interne) functioneren van de lokale partijen en lijsten.

### **2.1. De electorale positie van de lokale lijsten.**

Het is met name Dittrich geweest, die er op heeft gewezen dat naast de drie 'nationale' politieke blokken van progressieven, liberalen en confessionelen in de gemeentepolitiek nog een vierde blok moet worden onderscheiden, namelijk de lokale of 'communale' lijsten.<sup>2</sup> Dit verschijnsel van deelname van niet

officieel aan landelijke partijen verbonden lijsten aan lokale verkiezingen is overigens geenszins uniek voor Nederland. In veel West-Europese landen kent men op lokaal niveau het verschijnsel van 'non-partisan politics'.<sup>3</sup>

De communale lijsten kwamen in Nederland vooral voor in gemeenten met een sterke katholieke traditie. Zij concentreerden zich daarom in de provincies Noord-Brabant en Limburg en in de katholieke delen van de provincies Zeeland, Gelderland, Overijssel en Noord-Holland. Ter verklaring van deze samenhang tussen katholicisme en communalisme wordt veelal gewezen op het ontbreken van de noodzaak tot verzuiling - door de allesoverheersende koepel van het katholicisme -, waardoor andere dan nationale tegenstellingen inzet van de lokale politiek konden worden.<sup>4</sup> Het verschijnsel van de communale lijst beperkte zich overigens niet tot de 'katholieke' gemeenten. In andere gemeenten vormden zij echter - in tegenstelling tot de 'katholieke' gemeenten - zelden een politieke factor van groot gewicht.

Tabel 1: Het percentage raadszetels van de lokale lijsten, 1946-1986, steekproef van 123 gemeenten

---

'46	'49	'53	'58	'62	'66	'70	'74	'78	'82	'86	gemid.
21	22	21	21	22	24	26	23	17	15	15	21

In tabel 1 zien we dat de lokale lijsten over de totale periode ongeveer een vijfde deel van alle gemeenteraadzetels in de wacht hebben gesleept. In de periode van 1946 tot 1962 - waarin het percentage van de lokale lijsten zeer stabiel is - zit men iets boven dit gemiddelde. Daarna stijgt verrassenderwijs het zetelaandeel van de lokale lijsten. In 1970 bereiken zij hun hoogtepunt met 26% van de raadszetels. Dittrich heeft er al op gewezen dat ook de lokale lijsten voor een deel hebben geprofiteerd van de erosie van het oude partijsysteem, die zich in deze periode van ontzuiling, deconfessionalisering, politisering en polarisatie voltrok.<sup>5</sup>

Vanaf 1974 verliezen de lokale lijsten echter in rap tempo een groot deel van hun zetelaandeel. Van 26% in 1970 duikelt men naar 15% in 1982. Vooral in 1978 zijn de verliezen groot. Dit heeft te maken met de succesvolle penetratie van vooral het CDA - onder andere via het 'overnemen' van lokale lijsten - en in beperktere mate ook de PvdA en de VVD, op de voorheen exclusief communale kiezersmarkt.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 weten de lokale lijsten een halt toe te roepen aan hun electorale achteruitgang. Men handhaaft zich op het niveau van 1982. Het is moeilijk om te zeggen of hier sprake is van een structurele ontwikkeling, maar zeker is dat de lokale lijsten zich niet zonder meer van de politieke kaart hebben laten wegvagen.

We kunnen dan ook concluderen dat de lokale lijsten moeten worden beschouwd als een vierde blok in het lokale politieke landschap.

We hebben tot nog toe de in de verschillende gemeenten behaalde zetels opgeteld, en zodoende een algemeen, geaggregeerd, zo men wil 'landelijk' beeld van de positie van de lokale lijsten gegeven.

Daarnaast kan per gemeente een beeld geschetst worden van de structuur van de politieke verhoudingen. Deze structuur kan worden aangeduid met het begrip partijsysteem.<sup>6</sup> Het gaat ons in dit kader alleen om de vraag of de landelijke partijen dan wel de lokale lijsten in de meerderheid zijn. In het eerste geval spreken we van een nationaal, in het tweede geval van een communaal partijsysteem.

In figuur 1 zien we, dat de communale partijsystemen tot en met 1974 zo'n kleine 30% van alle gemeenten hebben uitgemaakt. Vanaf 1978 liep dit percentage sterk terug, met name als gevolg van het feit dat sinds dat jaar het CDA, en in mindere mate de PvdA en de VVD, zich actief gingen bemoeien met de lokale politiek in de communale gemeenten. In 1986 had nog maar 12% van de gemeenten een communaal partijsysteem.

Men kan ook een onderscheid maken tussen gemengd communale en zuiver communale partijssystemen. In deze laatste groep bezetten de lokale partijen minimaal 51% van de raadszetels. In deze laatste groep bezetten de lokale partijen minimaal 51% en maximaal 89% van de raadszetels; de nationale partijen beschikken in deze gemeenten over genoeg raadszetels om een eigen rol te spelen in de gemeentepolitiek. Figuur 1: percentage communale systemen, 1946-1986, steekproef van 123 gemeenten

lijsten minimaal 90% van de raadszetels. In de gemengd communale gemeenten beschikken zij over over minimaal 51% en maximaal 89% van de raadszetels; de nationale partijen beschikken in deze gemeenten over genoeg raadszetels om een eigen rol te spelen in de gemeentepolitiek.

We zien in figuur 1 dat er tot aan 1970 vrijwel alleen zuiver communale gemeenten bestonden. Daarna steeg het aandeel van de gemengd communale gemeenten vrij snel. In 1986 bestonden er nauwelijks nog zuiver communale gemeenten.

Hiermee wordt duidelijk dat de positie van de lokale lijsten aan het veranderen is. Er zijn immers nog amper gemeenten waar de lokale lijsten meer dan 90% van de raadszetels bezitten. Steeds meer moet men functioneren binnen een politieke

context waarin ook de nationale partijen een belangrijke rol spelen.

## **2.2 Het functioneren van de lokale partijen en lijsten.**

### **2.2.1 Lokale partijen.**

Zoals reeds aangegeven, verstaan we onder een lokale partij een partij die aan de gemeenteraadsverkiezingen meedoet en een officiële binding heeft met een landelijke partij-organisatie. Zij is de plaatselijke afdeling van de landelijke organisatie. Deze status brengt bepaalde rechten en plichten met zich. Zo moet een plaatselijke afdeling zich houden aan de landelijke statuten en reglementen. In ruil daarvoor krijgt zij ondersteuning van de nationale partij-organisatie bij de uitvoering van haar afdelingsactiviteiten (bijvoorbeeld in de vorm van financiële middelen, materiaal voor scholing en vorming en modelgemeenteprogramma's); bovendien heeft zij het recht personen aan te wijzen die kunnen deelnemen in de besluitvorming van regionale en nationale partij-organen.

In de lokale partij-organisatie bestaan er meestal een ledenvergadering, een gemeenteraadsfractie en een afdelingsbestuur. De onderlinge relaties tussen deze partij-organen zijn vastgelegd in centraal opgestelde reglementen. De plaatselijke afdelingen zijn verplicht om zich aan deze reglementen te houden.

Met betrekking tot de lokale politiek in hun gemeente hebben de partij-afdelingen een aantal belangrijke taken. In de eerste plaats is de ledenvergadering bevoegd om de kandidatenlijst voor de gemeenteraadsverkiezingen vast te stellen. Zij bepaalt wie er kandidaat worden gesteld voor de gemeenteraad en in welke volgorde de kandidaten op de lijst worden geplaatst. Deze lijstvolgorde kan slechts met moeite worden doorkruist door voorkeursstemmen van het electoraat.

Een tweede belangrijke taak van de lokale partij-afdeling is de opstelling en vaststelling van het verkiezingsprogramma. Bij de opstelling van zo'n verkiezingsprogramma kan een lokale partijafdeling soms gebruik maken van een 'model-gemeente-

programma'. Zij is echter niet verplicht om het model-gemeenteprogramma over te nemen.

Een derde belangrijke taak van de partij-afdeling is het maken van propaganda en het organiseren van verkiezingscampagnes. Een vierde belangrijke taak van de partij-afdeling is tenslotte het toezien op het doen en laten van haar gemeenteraadsleden. Zij controleert of de gemeenteraadsfractie zich houdt aan het verkiezingsprogramma en zich ook anderszins gedraagt op een wijze die door de partij-afdelingen wenselijk wordt geacht. Deze controle-relatie is overigens niet in elke partij even streng. Zo is in een enquête naar het verloop van de collegevorming in 1986 aan de respondenten gevraagd of het bereikte onderhandelingsresultaat aan de eigen partij-afdeling moest worden voorgelegd. Van de PvdA-respondenten geeft 86% op deze vraag een positief antwoord, van de CDA-respondenten 68% en van de VVD-respondenten 35%.

### **2.2.2. Lokale lijsten.**

Een lokale lijst is een lijst die aan gemeenteraadsverkiezingen meedoet zonder officiële binding met een nationale partij.<sup>7</sup> Onderscheid moet worden gemaakt tussen lokale lijsten die actief zijn in een door de lokale afdelingen van nationale partijen gedomineerd partij-systeem en lokale lijsten die in hun partijsysteem alleen of voornamelijk andere lokale lijsten aantreffen. In het eerste geval tooien zij zich vaak met de naam Gemeentebelangen en hebben zij een politieke structuur die vermoedelijk niet al te sterk van die van de 'nationale' partij-afdelingen afwijkt (verkiezingsprogramma, bestuur, duurzaamheid etc.). De tweede soort lokale lijsten kende wel een sterk afwijkende structuur. Zij waren met name te vinden in de communale partijsystemen, die vooral werden aangetroffen in (voorheen) 'katholieke' gemeenten. In het bijzonder in de tijd van het 'zuivere' communalisme kenden de hier bedoelde lokale lijsten een geheel eigen wijze van organiseren en functioneren. Deze tijd duurde tot ongeveer 1974. Daarna begint de periode van het 'gemengde' communalisme, waarin lokale en

nationale lijsten naast elkaar bestaan en met elkaar concurreren. Deze concurrentie van nationale lijsten heeft voor het functioneren van de lokale lijsten een aantal consequenties gehad waarop we in deze paragraaf nog terugkomen.

Wat is dan wel die afwijkende structuur van de lokale lijsten in de (zuivere) communale partijsystemen? Het zijn veelal geen permanente politieke organisaties, die ook buiten de directe sfeer van de gemeenteraadsverkiezing activiteiten ontplooiën. Bij lokale lijsten gaat het vaak om ad-hoc groeperingen van personen, welke groeperingen voornamelijk in het leven worden geroepen met het oog op gemeenteraadsverkiezingen. Buiten de verkiezingstijd houdt men zelden of nooit bijeenkomsten. Zelfs fractievergaderingen van de gekozen gemeenteraadsleden zijn vermoedelijk een zeldzaamheid.

De lokale lijsten zijn ook geen rechtspersoon; men kent geen statuten of reglementen, geen bestuur en geen mogelijkheid om lid te worden van een lokale lijst. Uit een recentelijk in Limburg gehouden onderzoek blijkt dat zelfs nog in 1981/1982, toen de lokale lijsten al een behoorlijke concurrentie ondervonden van de nationale lijsten, bij 58% van de onderzochte lokale lijsten geen bestuur bestond en dat bij 45% niet de mogelijkheid aanwezig was om lid te worden.<sup>8</sup> In de periode van het zuivere communalisme waren deze percentages waarschijnlijk nog veel hoger.

Dat bij de lokale lijsten geen sprake is van een politieke partijorganisatie vergelijkbaar met die van partij-afdelingen van lokale partijen blijkt ook uit de manier waarop de lijst wordt samengesteld. In sommige gevallen wordt de lijst rondom een 'local leader' gegroepeerd. In dat geval is deze plaatselijke notabele de lijsttrekker en naamgever van de lijst. Hij probeert om zich heen een aantal personen te verzamelen die zijn taak om stemmen te trekken kunnen vergemakkelijken. Met name mensen met een grote familie of met een bestuurslidmaatschap van een belangrijke vereniging, zijn daarvoor in tel.

In andere gevallen bestaat de lokale lijst uit personen die allemaal een zekere kans op het raadslidmaatschap denken te

maken. Dan wordt de lijstvolgorde via onderlinge afspraken en soms zelfs via loting vastgesteld. Nog in 1981/1982 bleek bij 62% van de in Limburg onderzochte lokale lijsten de volgorde via onderlinge afspraken tot stand te komen, bij 9% door loting; bij 6% bepaalde de lijsttrekker de volgorde.<sup>9</sup> Vaak wordt ook afgesproken dat degenen met de meeste stemmen de raadszetels mogen bezetten, onafhankelijk van de officiële volgorde volgens de Kieswet.<sup>10</sup>

De meeste lijsten hebben een relatief korte levensduur. Slechts bij wijze van uitzondering doen lokale lijsten aan een groot aantal raadsverkiezingen achter elkaar mee. In de meeste gevallen gaat het dan om een rond een populaire 'local leader' geformeerde groep, die net zo lang blijft bestaan als de leider politiek actief wil of kan blijven.

Lokale lijsten hebben zelden of nooit de beschikking over een verkiezingsprogramma. Ideologie, beginselen of uitgewerkte standpunten spelen een ondergeschikte rol in de politieke strijd tussen de lokale lijsten. In plaats daarvan concentreert de politieke strijd zich op de persoon van de politicus, hetgeen blijkt uit een aantal kenmerken van het politieke proces in communale gemeenten.

In de eerste plaats nemen de lijsten vaak onder persoonsnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen deel.<sup>11</sup> De lijsten zijn doorgaans bekend onder de naam van de persoon die als eerste op de lijst staat. Echter, alleen bij de lijsten die zijn samengesteld rond een 'local leader' is deze persoon ook de echte lijsttrekker. Bij de overige lijsten is sprake van een 'nominaal' lijsttrekkerschap.

In de tweede plaats - en dat hangt hiermee samen - wordt bij verkiezingen in communale gemeenten een relatief groot aantal voorkeursstemmen uitgebracht. Bij de raadsverkiezingen van 1974 was in Noord-Brabant 32% van de stemmen, in Limburg zelfs 52% van de stemmen een voorkeursstem, terwijl het landelijk gemiddelde 26% bedroeg.<sup>12</sup> In 1981/1982 en in 1986 werd in Limburg 57% van de stemmen op een andere kandidaat dan de lijsttrekker uitgebracht.<sup>13</sup> Zelfs in de periode van het gemengde communalisme is de voorkeursstem althans in

Limburg dus nog dominant.

Een gevolg van dit grote aantal voorkeursstemmen is uiteraard, dat in communale gemeenten een relatief groot aantal personen met voorkeursstemmen wordt gekozen. Bij de Limburgse herindelingsverkiezingen van 1981 ging het bijvoorbeeld nog om 35 van de 378 te kiezen raadsleden.<sup>14</sup> Dit afwijken van de formele lijstvolgorde wordt verder vergemakkelijkt door de onderlinge afspraak bij veel lijsten dat de personen met de meeste stemmen de raadszetels mogen bezetten, ongeacht de lijstvolgorde. Op zichzelf zetten dit soort afspraken weer een premie op het voeren van een persoonlijke verkiezingscampagne.

Het grote aantal voorkeursstemmen moet ook worden verklaard uit het feit, dat in communale gemeenten met meer dorpskernen de meeste kiezers hun stem uitbrengen op een mede-inwoner van een dorpskern. Het aandeel van de stemmen die op deze manier worden uitgebracht is verbluffend hoog; bij de Limburgse herindelingsverkiezingen van 1981 was het ruim 87%.<sup>15</sup> Ook in een analyse van de verkiezingsuitslagen van de Noord-Limburgse gemeenten Meerlo, Wanssum en (vanaf 1970) Meerlo-Wanssum over de periode tussen 1946 en 1986 is gebleken dat het overgrote deel van het electoraat stemde op kandidaten uit het eigen dorp.<sup>16</sup> Persoonlijke bekendheid met en vertrouwen in de gemeenteraadskandidaten spelen dus blijkbaar een grote rol in de communale gemeentepolitiek.

In een onderzoek uit 1981 is gebleken dat de nadruk op de persoon van gemeenteraadskandidaten dan nog steeds ook in grotere gemeenten een belangrijke rol speelt:

'Het belangrijkste keuzemotief is zowel in Heerlen als in Sittard bekendheid met en sympathie voor de kandidaat van de betreffende partij; dit motief wordt door driekwart van de stemmers genoemd.'<sup>17</sup>

Tot slot is in een onderzoek naar het gebruik van artikel 87a van de gemeentewet naar voren gekomen dat in communale gemeenten veel vaker dan in niet-communale gemeenten persoonlijke motieven een rol spelen bij het ontslag van een wethouder. Vetes tussen politici, het vertonen van te weinig

tact en het nastreven van privé-belangen blijken in communale gemeenten relatief vaak motieven te zijn die ten grondslag liggen aan het gedwongen ontslag van een wethouder.<sup>18</sup>

Door al deze kenmerken van de lokale lijsten en de communale gemeentepolitiek - samengevat: het weinig duurzame, ad-hoc karakter van de lijsten, de lage graad van organisatorische formalisering en de grote nadruk op het persoonlijke element - ontstaat een erg 'fluide' manier van politiek bedrijven. Er is - zeker in vergelijking met de nationale partijsystemen - nauwelijks sprake van vaste politieke formaties die op basis van een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten en via een sterke onderlinge coördinatie trachten zoveel mogelijk invloed op de lokale besluitvorming uit te oefenen. In plaats daarvan kunnen de lokale lijsten in het algemeen beter worden getypeerd als losse verbindingen van individuele politici, die op basis van tijdelijke coalities de gemeentelijke besluitvorming trachten te beïnvloeden.

Deze losse vorm van politiek bedrijven blijkt ook uit het gemak waarmee van lijst wordt gewisseld. Dit gebeurt soms al tijdens het raadslidmaatschap. Zo blijkt uit het artikel-87a-onderzoek, dat in verreweg de meeste gevallen het indienen van een motie van wantrouwen tegen een zittende wethouder gepaard gaat met het overlopen van een raadslid naar de oppositie. De oppositie verkrijgt daardoor een meerderheid en maakt dan onmiddellijk gebruik van zijn wettelijk recht de wethouder(s) tot ontslag te dwingen.<sup>19</sup>

Daarnaast vindt de lijstwisseling ook plaats in de periode direct voorafgaand aan gemeenteraadsverkiezingen. Vooral bij populaire kandidaten (met een grote aanhang in verenigingen of met een grote familie) worden pogingen ondernomen om ze voor de eigen lijst te winnen. Dat kandidaten tijdens een periode van 25 jaar op vijf verschillende lijsten aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen is zeker geen uitzondering, en heeft voor de betrokkenen ook geen negatieve gevolgen.<sup>20</sup>

Uit al deze gegevens moge blijken dat de lokale lijsten in het algemeen veel minder dan de lokale partijen als een eenheid-

sactor kunnen worden beschouwd.

Deze karakterisering van de lokale lijsten bezit vermoedelijk de meeste geldigheid voor de periode van het zuivere communalisme. Sindsdien heeft een aantal lokale lijsten, onder invloed van de concurrentie van de nationale partijen, een gedaanteverandering ondergaan. Men heeft zich geprofessionaliseerd: lokale lijsten krijgen in toenemende mate een bestuur en laten in toenemende mate leden toe. Bovendien doen ze in veel gevallen niet meer onder een persoonsnaam aan de verkiezingen mee en presenteren ze doorgaans een verkiezingsprogramma. Voorts heeft een aantal lokale lijsten in Brabant en Limburg zich in bovenlokale samenwerkingsverbanden aaneengesloten.

Op deze manier zien we dat de lokale lijsten zich voor een deel aanpassen aan de manier waarop de nationale partijen zich in de lokale politiek manifesteren. Overigens geldt ook het omgekeerde. Zo doen nationale partijen vaak hun uiterste best om zoveel mogelijk 'local leaders' op hun lijst te krijgen.<sup>21</sup> In andere gevallen wordt getracht op de lijst kandidaten uit alle kerkdorpen te plaatsen.<sup>22</sup> Het aantal voorkeursstemmen dat in de betreffende plaatsen op de nationale partijen wordt uitgebracht wijkt dan ook in veel gevallen nauwelijks af van het aantal voorkeursstemmen op lokale lijsten.<sup>23</sup>

### **3. De relatie tussen het gedrag van partijen en het gedrag van kiezers.**

Nadat in de vorige paragraaf enkele verschillen tussen communale en nationale gemeentepolitiek zijn geschetst, zal in deze paragraaf de aandacht uitgaan naar het functioneren van lokale partijen in nationale gemeenten. Centraal hierbij staat de veronderstelde relatie tussen het gedrag van politieke partijen en het gedrag van lokale kiezers. Daarbij zullen allereerst de attitudes van de lokale kiezers aan een beschouwing worden onderworpen; hoe staan lokale kiezers ten opzichte van de lokale politiek? In welke mate zeggen zij dat hun stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen door lokale politici wordt beïnvloed?

Voor de beantwoording van deze vragen is het eerder gemaakte onderscheid tussen communale en nationale gemeenten relevant. In communale gemeenten zijn lokale lijsten dominant. Zeker in het geval van de zuiver communale gemeenten, waarin alle raadszetels door lokale lijsten worden bezet en er in het algemeen geen 'nationale' lijsten aan de verkiezingen meedoen is het moeilijk voorstelbaar dat het stemgedrag van lokale kiezers door andere dan lokale factoren wordt bepaald. In de zuiver communale gemeenten is er dus per definitie een sterke relatie tussen het gedrag van lokale kiezers en het gedrag van lokale politici.

Ook in de gemengd communale gemeenten, waarin lokale lijsten weliswaar nog de meerderheid hebben maar nationale lijsten met succes aan de verkiezingen deelnemen, bestaat er nog een vrij sterke relatie tussen het gedrag van lokale kiezers en het gedrag van lokale politici. Immers, ondanks het feit dat de kiezers ruimschoots de mogelijkheid hebben om hun stem op nationale lijsten uit te brengen, geven zij toch redelijk massaal de voorkeur aan de lokale lijsten. Is het daarbij nog denkbaar dat de keuze op zich voor een lokale lijst samenhangt met bovenlokale omstandigheden - bijvoorbeeld een algemene ontevredenheid over de gevestigde politieke partijen of over de Haagse politiek -, de keuze tussen lokale lijsten kan toch alleen maar door zuiver lokale factoren zijn bepaald.

In de nationale gemeenten tenslotte kan de bovenlokale beïnvloeding van lokale kiezers het sterkste zijn. Het is zelfs een nauwelijks omstreden stelling, dat de invloed van nationale politieke verwickelingen op lokaal kiezersgedrag sterk is - volgens velen te sterk.<sup>24</sup>

### **3.1. Attitudes van lokale kiezers.**

Onderzoeken naar attitudes en meningen van lokale kiezers over lokale politiek zijn relatief schaars. Literatuuronderzoek alsmede navraag bij een aantal onderzoek- en enquêtebureaus leverde een totaal van 18 lokale kiezersonderzoeken op, verspreid over een periode van zo'n dertig jaar. Slechts een klein

deel van deze onderzoeken bevat informatie die relevant is voor de vraag die hier centraal staat; hier wordt alleen de NIPO-enquête gebruikt.<sup>25</sup>

Een rechtstreekse vraag naar de relatieve invloed van plaatselijke of landelijke factoren op de partijkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen is sinds 1982 opgenomen in het permanente, landelijke NIPO-onderzoek. Concreet is de vraagstelling als volgt:

'Wordt uw keuze van een politieke partij meer beïnvloed door de gemeentelijke politiek van die partij of meer door de landelijke politiek van die partij?'

Door deze vraagstelling zijn alleen kiezers in het onderzoek opgenomen die hun stem op een nationale lijst uitbrengen. Uitsplitsing naar kiezers in nationale en communale gemeenten, om te zien of in deze laatste gemeenten ook bij een stem op een nationale lijst plaatselijke factoren van doorslaggevend belang zijn, bleek niet mogelijk. Figuur 2 geeft de antwoorden zoals die rond de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 en 1986 zijn gegeven op bovenvermelde vraag.

Figuur 2: beïnvloeding van lokaal stemgedrag door landelijke of gemeentelijke politiek, NIPO-enquête, 1982 en 1986

Uit de figuur blijkt dat verreweg de grootste groep kiezers - bijna de helft in 1982 en meer dan de helft in 1986 - zich bij het uitbrengen van zijn stem voor de gemeenteraadsverkiezingen laat leiden door de landelijke politiek van een partij. Tussen het stemgedrag van deze 'landelijke' kiezers en het gedrag van lokale politici bestaat dus nauwelijks of geen verband.

Een dergelijk verband bestaat er uiteraard wel voor de kiezers die zeggen zich vooral door de gemeentelijke politiek van een partij te laten leiden bij het uitbrengen van hun stem. Deze groep van 'plaatselijke' kiezers is echter vrij klein: een vijfde in 1982, minder dan een vijfde in 1986.

Voor de overige categorieën - kiezers die zich evenveel door gemeentelijke als door landelijke overwegingen laten leiden en kiezers die geen mening hebben - is geen duidelijke relatie te leggen. Uit de figuur blijkt voorts, dat in 1986 het landelijke politieke optreden van de partijen nog iets zwaarder heeft gewogen dan in 1982. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit, dat in 1986 de gemeenteraadsverkiezingen enkele maanden voor de Tweede-Kamerverkiezingen plaatsvonden en zij door politieke partijen en media in sterke mate op hun mogelijke landelijke betekenis werden beoordeeld.

### **3.2 Feitelijk gedrag van lokale kiezers.**

Behalve door de kiezers er naar te vragen, kan ook door een analyse van het feitelijke gedrag van kiezers bij gemeenteraadsverkiezingen worden nagegaan in hoeverre er sprake is van een relatie tussen het gedrag van lokale kiezers en het gedrag van lokale politici. Hiervoor wordt de volgende methode toegepast.

Per politieke partij en per gemeenteraadsverkiezing wordt voor een groot aantal gemeenten nagegaan in hoeverre de verkiezingsresultaten op het tijdstip  $t$  samenhangen met de verkiezingsresultaten op een eerder tijdstip  $t-1$ . Als de samenhang tussen de verkiezingsresultaten op de tijdstippen  $t$  en  $t-1$  relatief zwak is, dan betekent dit dat de betreffende partij in de ene ge-

meente grote winsten boekt, en in de andere gemeente zware verliezen leidt, terwijl zij in beide gemeenten een vergelijkbare score had op t-1. In dat geval is er, zo luidt onze veronderstelling, sprake van een sterke relatie tussen het gedrag van lokale politici en het gedrag van lokale kiezers. In de ene gemeente heeft men het op een of andere manier 'goed gedaan', en wordt men daarvoor beloond door de lokale kiezers, in de andere gemeente heeft men het op een of andere manier 'slecht gedaan' en wordt men daarvoor gestraft.

Is daarentegen de samenhang tussen de verkiezingsresultaten op de tijdstippen t en t-1 relatief sterk, dan betekent dit dat de betreffende partij in gemeenten met een vergelijkbare score op t-1 ongeveer evenveel wint of verliest op tijdstip t. Er is dan, zo luidt onze veronderstelling, sprake van een zwakke relatie tussen het gedrag van lokale politici en het gedrag van lokale kiezers. Blijkbaar bestaat er een of andere bovenlokale trend, - hoe ook verder te duiden - die in alle afzonderlijke gemeenten het verkiezingsresultaat van de betreffende politieke partij 'bepaalt'.

Via een regressie-analyse en de daarop gebaseerde correlatie-maat  $r^2$  kan worden nagegaan hoe sterk de samenhang is tussen de verkiezingsuitslagen van een partij op twee achtereenvolgende tijdstippen en in welke mate deze samenhang wordt beïnvloed door een of meer extreme waarden. Is de samenhang volledig dan is de score van de  $r^2$  1.00. Is daarentegen sprake van geen enkele samenhang, dan is de score van de  $r^2$  0.00.

Ten behoeve van ons onderzoek hebben we, op basis van de eerder genoemde steekproef, regressie-analyses uitgevoerd voor de scores van alle grote politieke partijen in de periode tussen 1946 en 1986. Steeds is daarbij per politieke partij nagegaan in hoeverre verschillen in de uitslag bij gemeenteraadsverkiezingen kunnen worden toegeschreven aan verschillen in de uitslag van de voorafgaande gemeenteraadsverkiezingen. Er zijn data gebruikt voor vijf politieke formaties, namelijk de PvdA, de KVP, de protestanten, het CDA en de VVD.

Tabel 2: resultaten van de regressie-analyse, 1946-1986 (N=-

123)

partij definitieve	verkiezings- jaren	N	oorspr. r <sup>2</sup>	verwijderde eenheden	r <sup>2</sup>
PvdA	1946-1949	78	0.85		60.94
PvdA	1949-1953	77	0.94		00.94
PvdA	1953-1958	82	0.92		70.96
PvdA	1958-1962	83	0.94		00.94
PvdA	1962-1966	87	0.91		00.91
PvdA	1966-1970	80	0.80		00.80
PvdA	1970-1974	80	0.64		20.81
PvdA	1974-1978	98	0.77		40.88
PvdA	1978-1982	109	0.88		10.89
PvdA	1982-1986	103	0.84		30.88
prot.	1946-1949	66	0.66	6	0.92
prot.	1949-1953	67	0.85	6	0.96
prot.	1953-1958	76	0.89	6	0.96
prot.	1958-1962	81	0.92	4	0.92
prot.	1962-1966	79	0.92	6	0.97
prot.	1966-1970	67	0.82	1	0.78
prot.	1970-1974	54	0.84	1	0.90
KVP	1946-1949	49	0.83		41.00
KVP	1949-1953	50	0.98		51.00
KVP	1953-1958	49	0.99		11.00
KVP	1958-1962	51	0.98		40.99
KVP	1962-1966	50	0.92		30.96
KVP	1966-1970	38	0.84		20.91
KVP	1970-1974	27	0.82		00.82
CDA	1974-1978	35	0.44		00.44
CDA	1978-1982	103	0.74		70.92
CDA	1982-1986	108	0.72		50.89

Tabel 2: resultaten van de regressie-analyse, 1946-1986 (N=12-

3); vervolg

partij	verkiezings- definitieve	N	oorspr.	verwijderde	
	jaren			r <sup>2</sup>	eenheden r <sup>2</sup>
VVD	1946-1949	40	0.66		20.73
VVD	1949-1953	40	0.74		30.91
VVD	1953-1958	38	0.69		50.81
VVD	1958-1962	45	0.74		10.78
VVD	1962-1966	50	0.71		10.77
VVD	1966-1970	58	0.69		00.69
VVD	1970-1974	60	0.67		10.74
VVD	1974-1978	83	0.74		40.88
VVD	1978-1982	97	0.86		20.89
VVD	1982-1986	98	0.78		40.90

Bij de data van de PvdA deed zich een probleem voor, omdat met name in 1970 en 1974 de sociaal-democraten in een aantal gemeenten niet zelfstandig, maar in een zogenaamd PAK-verband aan de verkiezingen hebben meegedaan. PAK staat hierbij voor Progressief AKkoord: een samenwerkingsverband van progressieve partijen. Teneinde een grote uitval van gemeenten te voorkomen is besloten om de PAK-scores gewoon als PvdA-scores mee te tellen. Ook bij de data van de protestantse partijen bestond een dergelijk probleem. In relatief veel gemeenten hebben Anti-Revolutionaire Partij en Christelijk Historische Unie nu weer eens afzonderlijk en dan weer eens gezamenlijk in een Protestants Christelijke Groepering (PCG) aan de verkiezingen deelgenomen. Het afzonderlijk analyseren van deze drie protestantse verbanden, zou ook hier een onaanvaardbaar grote uitval van gemeenten hebben opgeleverd. Daarom is besloten de scores van ARP, CHU en PCG bij elkaar te tellen, en over deze gesommeerde protestantse scores de regressie-analyse uit te voeren.

In de eerste twee kolommen van deze tabel wordt aangegeven

over welke partij en welke verkiezingsjaren de regressie-analyse is uitgevoerd. In de derde kolom staat het aantal gemeenten dat in de analyse is opgenomen; alleen gemeenten waarin de betreffende partij aan alletwee de betreffende raadsverkiezingen heeft meegedaan, komen voor analyse in aanmerking. De vierde kolom geeft vervolgens de waarde van  $r^2$ , nadat de analyse over al deze in de analyse opgenomen gemeenten is uitgevoerd. De vijfde kolom vermeldt het aantal gemeenten dat als uitbijter of als invloedrijke eenheid uit de analyse is verwijderd. De zesde kolom geeft tenslotte de definitieve waarde van  $r^2$ , dit is de waarde nadat de uitbijters en de invloedrijke eenheden uit de analyse zijn verwijderd.

In de tabel kunnen we zien dat de waarde van  $r^2$  voor de PvdA, de protestanten en de KVP zeer hoog lag in de periode tussen 1946 en 1966. Zonder uitzondering werden waarden bereikt die hoger zijn dan 0.90. De waarden voor de Katholieke Volkspartij waren zelfs uitzonderlijk hoog.

Verondersteld kan worden, dat dit samenhangt met de verzuilde structuur van de Nederlandse samenleving in deze periode. Een van de kenmerken van deze verzuiling is immers, dat men in sterke mate trouw is aan het eigen levensbeschouwelijke verband. Men stemt op de partij die de eigen zuil vertegenwoordigt in politicus; stemmen op een andere komt niet of nauwelijks ter sprake. Schommelingen in kiezersaanhang zijn daarom eerder een gevolg van demografische veranderingen dan van een werkelijke strijd om de kiezersgunst.

Alleen de VVD kende in deze periode relatief lage waarden van  $r^2$ . Voor de liberalen bestaat er derhalve een minder sterk verband tussen twee opeenvolgende (lokale) verkiezingsuitslagen. Dit hangt wellicht samen met het feit, dat de VVD minder sterk dan de andere partijen verankerd was in de verzuilingsstructuur. Zij ondervond daarom meer concurrentie van anderen, met name van allerlei lokale lijsten die onder de naam van Gemeentebelangen aan verkiezingen in nationale gemeenten hebben meegedaan.

In 1970 en in 1974 waren de waarden van  $r^2$  in het algemeen

iets lager dan in de overige verkiezingsjaren. Dit wijst erop dat de lokale verkiezingsuitslagen in deze periode iets meer dan in andere jaren door specifiek lokale factoren werden bepaald. Voor de PvdA kan dit bijvoorbeeld samenhangen met het feit, dat men in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet een Progressief Akkoord had afgesloten, terwijl de KVP en de protestanten er in de ene gemeente beter in slaagden om de deconfessionalisering het hoofd te bieden dan in de andere gemeente.

Deze vermindering van de nationalisering van gemeenteraadsverkiezingen zette echter niet door. Vanaf 1978 steeg de waarde van  $r^2$  weer. Alleen het CDA vormt een uitzondering; dit kende in 1978 nog een zeer lage  $r^2$ -waarde. Deze zal vooral een gevolg zijn geweest van het feit, dat men in de ene gemeente het fusieproces met zeer veel succes had kunnen doorvoeren, terwijl dit in de andere gemeente wat meer voeten in de aarde heeft gehad.

Vanaf 1982 sloot echter ook het CDA zich weer aan bij de andere grote partijen. De  $r^2$ -waarde voor PvdA, CDA en VVD schommelde sindsdien rond de 0.90; zij leek toen bovendien behoorlijk stabiel. Hiermee werden weliswaar niet de extreem hoge waarden van de verzuilingsperiode bereikt, maar bovenlokale trend bleef bij gemeenteraadsverkiezingen zeer sterk. De lichte lokaliseringstendenzen van het begin van de jaren zeventig hebben zich niet kunnen doorzetten.

Over de verwijderde eenheden kan worden gesteld, dat hun aantal in het algemeen vrij klein is. Zij omvatten nooit meer dan 10% van het totaal, met uitzondering van de VVD in 1953-1958. In de meeste gevallen is hun aantal zelfs kleiner dan 5% van het totaal.

In het algemeen kan de conclusie nu dus zijn, dat er tussen de uitslagen van twee opeenvolgende gemeenteraadsverkiezingen een zeer sterk verband bestaat. Partijen behalen in gemeenten waar zij op tijdstip  $t-1$  ongeveer een zelfde verkiezingsuitslag hebben, ook een ongeveer identieke uitslag op het tijdstip  $t$ . In onze ogen is dat een sterke aanwijzing van het bestaan van een

bovenlokale trend. Dit betekent dat er in het algemeen slechts een zwakke relatie bestaat tussen het gedrag van lokale politici en het gedrag van lokale kiezers.

Deze bovenlokale 'bepaaldheid' van lokale verkiezingen was het sterkste in de periode tussen 1946 en 1966, behalve voor de VVD. Aan het begin van de jaren zeventig deden zich lichte lokaliseringstendenzen voor, maar deze wisten zich bij de daarop volgende verkiezingen niet door te zetten. Vanaf 1978 schommelde de waarde van  $r^2$  voor PvdA en VVD weer rond de 0.90; vanaf 1982 evenzo voor het CDA. De mate waarin lokale politici de lokale verkiezingsuitslagen beïnvloeden, blijft derhalve betrekkelijk beperkt.

#### **4. Tenslotte.**

Op basis van het voorafgaande komen we tot de volgende conclusies; aan deze conclusies zullen ook enkele speculaties over mogelijke toekomstige ontwikkelingen worden verbonden.

Een eerste conclusie heeft betrekking op de lokale lijsten. In paragraaf 2 hebben we gezien dat hun zetelaantal in de periode tussen 1946 en 1986 behoorlijk is afgenomen. Zij hebben in toenemende mate concurrentie gekregen van lokale afdelingen van landelijke partijen, waardoor er nauwelijks nog 'zuiver' communale gemeenten bestaan. Mede onder invloed van deze concurrentie lijken de lokale lijsten zich te hebben geprofessionaliseerd, hetgeen tot uiting komt in hun organisatiestructuur en het feit dat zij in toenemende mate met 'echte' verkiezingsprogramma's gaan werken. Bovendien hebben een aantal lijsten zich aaneengesloten in bovenlokale samenwerkingsverbanden. Door deze ontwikkelingen lijkt het onwaarschijnlijk dat lokale lijsten van het lokale politieke toneel zullen verdwijnen, zoals enkele jaren geleden wellicht nog werd verwacht. Ook de uitslag van 1986 is een indicatie voor de blijvende steun voor de lokale lijsten.

Een mogelijk probleem dat uit de professionalisering van de lokale lijsten kan voortvloeien is echter dat zij meer dan in het verleden gaan functioneren op een wijze die typerend is voor

de 'nationale' partijen. Zij worden met andere woorden 'echte' (lokale) politieke partijen, waardoor het voor hen wellicht moeilijker wordt om zich te onderscheiden van de 'nationale' partijen. Anderzijds moet echter worden gesteld dat ook geprofessionaliseerde lokale lijsten zich kunnen beroepen op het feit dat zij stevig zijn geworteld in de lokale gemeenschap.

Een tweede conclusie heeft betrekking op het functioneren van politieke partijen in nationale gemeenten. We hebben gezien dat er in deze gemeenten slechts mondjesmaat sprake is van een relatie tussen het gedrag van lokale partijen en het gedrag van lokale kiezers. Dit maakt dat de nationale gemeente een eigenaardig politiek systeem vormt, waarin niet of nauwelijks aan de belangrijke veronderstelling wordt voldaan dat partijen concurreren om de kiezersgunst via presentatie en realisatie van verschillende politieke programma's.

Men kan zich afvragen of er mogelijkheden en ontwikkelingen zijn die deze situatie op korte termijn zouden kunnen veranderen. Voor wat betreft de relatie tussen het gedrag van lokale politieke partijen en het gedrag van lokale kiezers kan daarbij vooral gedacht worden aan institutionele veranderingen zoals de lokale verkiezing van de burgemeester, de invoering van lokale referenda en het op verschillende tijdstippen laten plaatsvinden van lokale verkiezingen.<sup>26</sup> Voorzover deze veranderingen al effect zouden sorteren, kan echter geconstateerd worden dat ze niet of nauwelijks haalbaar zijn. De centrale benoeming van de burgemeester is enkele jaren geleden nog in de Grondwet bevestigd. Lokale referenda blijken op grote bezwaren te stuiten bij met name de grote partijen, terwijl bij de recente behandeling van de verandering van de Kieswet het voorstel om het mogelijk te maken om lokale verkiezingen in verschillende gemeenten op verschillende tijdstippen te houden, geen schijn van kans maakte.

Een mogelijke aanzet tot verandering zou kunnen liggen in de opkomst van lokale radio en met name lokale televisie. Zoals de introductie van TV onbetwistbaar grote consequenties heeft gehad voor de manier van politiek bedrijven op nationaal ni-

veau, zo zou ook de introductie van lokale TV grote consequenties kunnen hebben voor de manier van politiek bedrijven in (grote) gemeenten. Daarmee zou immers de bekendheid van het doen en laten van lokale politici onder het lokaal electoraat sterk vergroot kunnen worden. Mogelijke gevolgen daarvan kunnen zijn, dat lokale politieke partijen meer dan nu het geval is rekening moeten houden met specifieke voorkeuren van het lokale electoraat, terwijl ze ook meer dan nu moeten letten op de mogelijke externe wervingskracht van gezichtsbepalende politici.

Al met al komen we tot de conclusie dat er op korte termijn geen wezenlijke veranderingen te verwachten zijn in het functioneren van lokale partijen, met uitzondering wellicht van de mogelijke gevolgen van de opkomst van lokale TV in de (grote) gemeenten.

#### **noten**

1. Een nadere verantwoording van steekproeftrekking en dataverzameling wordt gegeven in: P.W. Tops, Afspiegeling en afspraak, coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten, (1946-1986), Den Haag: VUGA, 1990.
2. K.L.L.M. Dittrich, Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten, een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974, Leiden: 1978, 105-122; K.L.L.M. Dittrich, 'Limburg en de gemeentepolitiek - een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen van 21 oktober 1981', in: F.H. van der Burg en M.A. van der Ham (red), Gemeentelijke vrijheden, opstellenbundel aangeboden aan prof.mr. M. van Vliet bij haar afscheid als gewoon hoogleraar in het Staats- en Administratief Recht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Leiden op 1 september 1983, Alphen aan den Rijn/Brussel: 1983, 45.
3. C. Mellors en P. Breary, 'Multi-dimensional approaches to the study of local coalitions: some cross-national comparisons', in: G. Pridham (red), Coalition behaviour in theory and practi-

- ce, an inductive model for Western Europe, Cambridge: 1986, 280-281.
4. Dittrich, Partijpolitieke verhoudingen, 121.
  5. Dittrich, Partijpolitieke verhoudingen, 217/218.
  6. G. Sartori, Parties and party systems, a framework for analysis, Cambridge, 1976.
  7. Dittrich, Partijpolitieke verhoudingen, 121.
  8. W. Kuiper, 'Verdwijnen van lokale lijsten is verlies voor democratie in Limburg', *Namens*, 3 (1988) 6: 19-22.
  9. Ibidem, 11.
  10. P.J.J. Kunen, 'Meer raad van een kleine raad', Nijmegen, 1988 (doctoraalscriptie), 144.
  11. Dittrich, Partijpolitieke verhoudingen, 112.
  12. Ibidem, 119.
  13. Werkgroep Lokale Politiek, Lokale politiek in Limburg, een menu met 67 variaties, Maastricht, 1986, 27.
  14. Dittrich, 'Limburg en de gemeentepolitiek', 52.
  15. Ibidem, 52.
  16. Kunen, a.w., 141.
  17. Geciteerd in Dittrich, 'Limburg en de gemeentepolitiek', 54.
  18. E.T.C. Knippenberg, 'Het gedwongen ontslag van wethouders in Limburgse gemeenten, artikel 87a Gemeentewet en de 'communalistische' gemeentepolitiek', *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 1988, 8.
  19. Ibidem, 8.
  20. K.L.L.M. Dittrich en W. Kuiper, 'Het democratisch gehalte van de lokale politiek in Limburg: een terreinverkenning', Maastricht, 1986, (interne publikatie), 4.
  21. R. Welten, 'Limburg en de voorkeursstem', Maastricht, 1987, (ongepubliceerd), 6.
  22. Dittrich, 'Limburg en de gemeentepolitiek', 49.
  23. Werkgroep Lokale Politiek, a.w., 26.
  24. P. Scholten, 'Nationalisatie van verkiezingen in gemeente en provincie', *Namens*, 1987, 60; J.A.M. Hendriks, 'Landelijke partijen en media moeten lokale verkiezingen met rust laten', *Namens*, 1987, 71-74; J. Drijber, 'Plaatselijke politiek spreiden

- en generaliseren', Namens, 1987, 67-70.
25. E.T.C. Knippenberg, 'Inventarisatie van lokaal kiezersonderzoek', Maastricht, 1989, (interne publikatie).
26. J. Drijber, a.w..