

'WIJ ZIJN EEN PARTIJ VOOR NORMAAL DENKEN...'

Stadspartijen en hun betekenis voor de lokale democratie

S. Zouridis en P.W. Tops

1. Inleiding

Begin november 1993 koos het bekende PvdA-lid Jan Nagel voor het oprichten van de lokale lijst 'Leefbaar Hilversum'. Het was volgens de oprichter niet mogelijk om de plaatselijke PvdA te overtuigen 'dat hun beleid niet deugt'. Daarom had hij gekozen voor een 'nieuwe club met frisse ideeën'. Al eerder zagen in andere Nederlandse steden dergelijke initiatieven het licht. Rotterdam, Utrecht, Arnhem en Leiden zijn daarvan voorbeelden. Tevens werd bij de tussentijdse raadsverkiezingen, die op 1 december 1993 als gevolg van een gemeentelijke herindeling in Noordoost-Brabant werden gehouden, de lokale lijst Voor De Gemeenschap in één klap met vijf zetels in de raad van Oss gekozen.

Eveneens in november 1993 werden in 's-Hertogenbosch de resultaten bekend van een opiniepeiling onder de burgers. Het resultaat: winst voor de meeste landelijke partijen en een dramatisch verlies voor de twee stadspartijen die in 's-Hertogenbosch actief zijn (Knillis en Bosch Belang).

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 is aldus sprake van ambivalente signalen als het gaat om stadspartijen. Enerzijds zien we dat nieuwe stadspartijen worden opgericht, terwijl anderzijds het electorale perspectief daartoe in sommige gevallen geen aanleiding lijkt te geven.

In dit artikel zal het fenomeen van de stadspartijen aan een analyse worden onderworpen. We zullen eerst definiëren wat we onder stadspartijen verstaan. Tevens geven we aan waar ze te vinden zijn en welke typen stadspartijen kunnen worden onderscheiden. Daarna zullen we enkele kenmerken van lokale lijsten in *communale* gemeenten confronteren met die van de stadspartijen. Vervolgens gaan we in op de verschillen tussen stadspartijen aan de ene kant en de afdelingen van landelijke partijen aan de andere, en op de betekenis van stadspartijen voor de lokale democratie.

We baseren ons in dit artikel op informatie die we hebben verkregen uit een telefonische rondgang langs de verschillende stadspartijen.¹ We hebben in dat

onderzoek de vertegenwoordigers van de bestaande lokale lijsten in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (meestal fractievoorzitters in de gemeenteraad) met meer dan één zetel, alsmede representanten van nieuwe initiatieven gevraagd naar de aanleiding voor de oprichting van de stadspartij, het functioneren van de stadspartij en het gepercipieerde verschil met de landelijk georganiseerde fracties in de gemeenteraad.²

2. Wat zijn stadspartijen?

In navolging van Van Tilburg en Tops onderscheiden we in dit artikel lokale partijen en lokale lijsten.³ Het verschil tussen deze twee lokale politieke actoren is dat de lokale partijen wel een officiële binding hebben met een landelijke partijorganisatie (CDA, PvdA, VVD en dergelijke), terwijl de lokale lijsten zo'n binding ontberen. Lokale lijsten nemen dus zelfstandig deel aan de gemeenteraadsverkiezingen, onafhankelijk van landelijk opererende partijen.

Lokale lijsten zijn geen nieuw fenomeen in Nederland. Van oudsher komen zij voor in katholieke streken in Noord-Brabant, Limburg en daarbuiten. Juist in die gebieden is hun positie de afgelopen decennia verzwakt. Deze verzwakking heeft onder meer te maken met een succesvolle strategie van het CDA om zoveel mogelijk lokale lijsten in de gemeenten met (voorheen) een katholieke monocultuur over te nemen. Het CDA heeft zijn electorale stabilisatie bij gemeenteraadsverkiezingen niet in de laatste plaats te danken aan dit overnemen van lokale lijsten.⁴ Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 hebben de lokale lijsten zich overigens grotendeels gehandhaafd.⁵

Ook buiten de eertijds door de katholieke zuil gedomineerde gebieden komen wel lokale lijsten voor, hoewel hun aantal daar minder omvangrijk en frequent is. Zo behaalden de lokale lijsten in 1974 zo'n acht procent van de stemmen buiten Limburg en Noord-Brabant. Na een terugval in de periode 1978-1986 was in 1990 dit percentage weer terug op acht procent.

Lokale lijsten zijn echter nog geen stadspartijen.* We hebben het begrip 'stadspartij' in dit artikel gereserveerd voor lokale lijsten in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Deze gemeenten worden gekenmerkt door een 'nationaal partijsysteem'. In tegenstelling tot de communale partijsystemen, waarin de gemeenteraad wordt gedomineerd door lokale lijsten, zijn in de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners de lokale partijen dominant. Stadspartijen functioneren dus in een partijsysteem dat sterk wordt beïnvloed door partijen met een landelijke binding.

* Hoewel het in onze terminologie consequenter zou zijn om van 'stadlijsten' te spreken, volgen we toch het algemeen spraakgebruik waarin de term 'stadspartijen' inmiddels is ingeburgerd.

Tabel 1. Overzicht van de stadspartijen in Nederlandse gemeenten

Stadspartij	Gemeente	Zetels
Stadsbelang	Alkmaar	5
Almere Partij	Almere	2
Groen Amsterdam	Amsterdam	2
Capelse Democraten	Capelle aan den IJssel	2
Stadsbelangen	Delft	5
Deventer Belang	Deventer	4
Gemeentebelangen Ede	Ede	2
Gemeentebelangen Gouda	Gouda	1
Haarlemmermeerse Actieve Politiek	Haarlemmermeer	1
Nieuw Groen '90	Haarlemmermeer	1
Groepering Heerlen-Noord	Heerlen	7
Sociaal Democraten Helmond	Helmond	3
Burgerbelangen Hengelo	Hengelo	2
Knillis	's-Hertogenbosch	3
Bosch Belang	's-Hertogenbosch	2
Hilversum 2000	Hilversum	7
Belangen Behartiging Kerkrade	Kerkrade	7
Burgerbelangen	Kerkrade	5
Senioren Partij Maastricht	Maastricht	2
Roosendaalse Lijst Piet Rampaart	Roosendaal en Nispen	7
Roosendaal Belang	Roosendaal en Nispen	1
Algemene Bejaarden Partij Tilburg	Tilburg	3
Sport en Welzijn '86	Tilburg	1
Zaanstads Onafhankelijke Groepering	Zaanstad	3
Swollwacht	Zwolle	2
Stadspartij Arnhem	Arnhem	1
Voor De Gemeenschap	Oss	5

3. Stadspartijen in Nederland

3.1 Frequentie

Ook in de grotere gemeenten in Nederland komen lokale lijsten voor. In de huidige raadsperiode is bijvoorbeeld in 38 procent van de gemeenten met meer dan 50.000 inwoners ten minste één lokale lijst vertegenwoordigd. In tabel 1 op blz. 77 is aangegeven welke stadspartijen we in de Nederlandse gemeenten hebben aangetroffen, waarbij tevens het aantal raadszetels vóór de raadsverkiezingen van maart 1994 is vermeld. In dit overzicht zijn de Socialistische Partij (SP) en de Fryske Nasjonale Party (FNP) overigens niet meegenomen. De partij Groen Amsterdam is inmiddels opgesplitst in twee lokale lijsten, te weten Groen Amsterdam en ECO 2000. ECO 2000 is hier opgevat als nieuwe stadspartij. De Capelse Democraten zijn per 1 januari 1992 opgegaan in D66. Voor De Gemeenschap is op 1 december 1993 in de gemeenteraad van Oss gekozen. Stadspartij Arnhem is een afsplitsing van de Arnhemse PvdA-fractie en heeft nog niet zelfstandig aan de gemeenteraadsverkiezingen deelgenomen.

Dit zijn de stadspartijen die op dit moment zetels bezetten in gemeenteraden. Naast deze partijen zijn er, met name het afgelopen jaar, nogal wat initiatieven geweest voor de oprichting van een nieuwe stadspartij. De initiatieven die we in ons onderzoek hebben betrokken, zijn vermeld in tabel 2.

Tabel 2. Nieuwe stadspartijen

Nieuwe partij	Gemeente
Stadspartij Rotterdam	Rotterdam
Algemeen Utrechts Belang (A.U.B.)	Utrecht
Stadspartij Purmerend	Purmerend
Initiatiefgroep Democratisch Alphen	Alphen aan den Rijn
Stad Haarlem	Haarlem
ECO 2000	Amsterdam
Leefbaar Leiden	Leiden

3.2 Ontstaansgrond

Uit het onderzoek is gebleken dat (structurele) onvrede de belangrijkste ontstaansgrond voor de stadspartijen is. De bestaande stadspartijen waren vooral ontevreden met het gemeentelijk beleid of met een bepaalde lokale partij. Met name de PvdA scoorde daarbij hoog, hetgeen waarschijnlijk samenhangt met de sterke positie van de PvdA in grote gemeenten. Interne conflicten en onvrede met die partij hebben bijvoorbeeld geleid tot de oprichting van Stadsbelangen Delft, Sociaal Democraten Helmond en Deventer Belang. Daarbij kon het ook voorkomen dat iemand niet op een verkiesbare plaats werd gezet bij een bepaalde partij en vervolgens zelf een partij oprichtte. In de grotere gemeenten in het Zuiden van Nederland speelde ontevredenheid met het CDA (of daarvoor met de KVP) soms een rol. Zo ontstond Burgerbelangen Kerkrade omdat een aantal mensen zich niet aan het plaatselijke CDA wenste te conformeren.

In de laatste jaren is ook een aantal initiatieven voortgekomen uit onvrede met het functioneren van de lokale democratie als zodanig. De 'arrogantie van het gemeentebestuur' of een in de ogen van betrokkenen als onbevredigend ervaren inspraakprocedure, maar ook het 'politieke gerommel' of een 'affaire' kunnen aanleiding zijn voor het oprichten van een stadspartij.

Voor het eerst sinds lange tijd lijkt dit soort partijen een kans te hebben om een factor van betekenis te worden in de lokale politiek van de grote steden. Dat heeft enerzijds te maken met electorale verschuivingen. Het verwachte verlies van de PvdA en de winst van D66 en van de Centrumdemocraten, alsmede de vermindering van het opkomstpercentage hebben onder andere ertoe geleid dat er een potentiële electorale markt ontstaan is voor partijen die zich afzetten tegen de gevestigde landelijke partijen. Niet alleen onder het electoraat, maar ook onder de politieke elite lijkt er meer dan voorheen ruimte te bestaan voor specifiek lokale vormen van politiek. Kenmerkend voor de initiatieven rond de stadspartijen is dat zij op een welwillend onthaal van een deel van de politiek-maatschappelijke elite kunnen rekenen, die in de stadspartijen haar eigen onvrede over 'de politiek' deels tot uitdrukking ziet komen. In enkele gevallen doen zij - schrijvers, wetenschappers, journalisten - ook actief mee aan de organisatie van stadspartijen.

Toch moet het succes van stadspartijen nog worden afgewacht. Hierboven is al gewezen op de opiniepeiling in Den Bosch. Uit deze enquête bleek dat het succes van stadspartijen niet gegarandeerd is, hoewel in deze gemeente sprake is van een specifieke situatie met reeds lang bestaande stadspartijen.

3.3 Typen

Wij willen voor een categorisering van de stadspartijen een tweetal typen onder-

scheiden. Ten eerste zijn er stadspartijen die voor één bepaald belang opkomen. Dit type stadspartijen maakt er geen geheim van vanuit een specifieke invalshoek het gemeentelijk beleid te benaderen. Zij zijn op basis van hun prioriteiten gekozen en komen daar in de gemeenteraad voor op. Dat belang waarvoor ze staan kan een bevolkingsgroep zijn, zoals de ouderen bij de Senioren Partij Maastricht en de Algemene Bejaarden Partij Tilburg. Het kan echter ook een deelgebied in de gemeente zijn (een 'wijkpartij'). Hoewel de naam van de Groepering Heerlen-Noord daar wellicht op wijst, zijn van dit type stadspartijen geen voorbeelden te vinden. Ten slotte is het mogelijk dat de stadspartij voor een bepaalde sector of een bepaald facet van het gemeentelijk beleid opkomen, zoals Sport en Welzijn '86 in Tilburg. Dit type stadspartijen pretendeert niet een alternatief te vormen voor de lokale partijen, maar wil vanuit een bepaald belang een aanvulling op het bestaande politieke systeem zijn.

Het tweede type stadspartijen pretendeert wél een alternatief te zijn voor de landelijk georganiseerde politieke partijen. Voorbeelden van dit type stadspartijen zijn Almere Partij, ontstaan uit onvrede met de 'partijpolitiek', Gemeentebelangen Ede en Stadsbelangen Delft, waarbij de naam staat voor het lokale karakter en het 'algemene belang van de gemeente'.

4. Lokale lijsten in communale gemeenten en stadspartijen

Naar lokale lijsten in communale gemeenten is in het verleden veel onderzoek verricht. In dat onderzoek wordt een aantal specifieke kenmerken van dit type lokale lijsten gepresenteerd.⁶ In deze paragraaf gaan we na of deze kenmerken ook voor de stadspartijen van toepassing zijn. We maken daarbij een onderscheid tussen kenmerken betreffende de structuur van de partijen en kenmerken betreffende het functioneren van de partijen.

4.1 Structuur

Ten aanzien van de structuur van de lokale lijsten in communale gemeenten is vaak opgemerkt dat deze gekenmerkt wordt door een gebrek aan continuïteit.⁷ Het zou gaan om 'ad hoc groeperingen van personen, die voornamelijk ontstaan met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen'.⁸ Hiermee hangt samen het ontbreken van een sterke mate van organisatie en formele procedures (bijvoorbeeld voor kandidaatstelling), alsmede het ontbreken van rechtspersoonlijkheid.

Ten aanzien van de continuïteit kan worden opgemerkt dat die voor een aanzienlijk deel van de stadspartijen bewezen is. De gemiddelde leeftijd van de onderzochte stadspartijen is ruim zestien jaar.⁹ De oudste stadspartij is Bosch Belang, een partij die werd opgericht in 1923. De jongste stadspartijen zijn Swollwacht en Hilversum 2000 (beiden opgericht in 1989). Van ad hoc groeperingen is bij stadspartijen dan ook geen sprake.

Evenmin kan worden gesproken van het ontbreken van een sterke mate van organisatie. In alle gevallen is sprake van een vereniging met leden(vergaderingen) en besturen.¹⁰ Vaak zijn ook andere organen in de vereniging geïnstitutionaliseerd, zoals propagandacommissies, steunfracties, denktanks of commissies voor fractie-ondersteuning. Bij de meeste bestaande stadspartijen is de ledenvergadering het hoogste orgaan van de partij. Immers, 'wij zijn een democratische partij', zo werd ons in een van de interviews gemeld.

Ten aanzien van de structuur verschillen de bestaande stadspartijen dus van de lokale lijsten in communale gemeenten. Stadspartijen beschikken over formele structuren en partijverbanden. In dit opzicht lijken ze veel meer op lokale partijen dan op lokale lijsten. Uiteraard zullen de nieuwe stadspartijen hun continuïteit nog moeten bewijzen. Ook de structuren zullen zich daar in de komende tijd moeten uitkristalliseren, hoewel de Stadspartij Arnhem inmiddels over tweehonderd leden en een bestuur beschikt. Er zijn echter wel tekenen dat een deel van de nieuwe stadspartijen zich op dezelfde wijze gaat structureren als de lokale partijen. Zo bleek uit de antwoorden op de vraag hoe men de lijst gaat samenstellen bij een deel van de nieuwe stadspartijen dat men uitgaat van een 'bestuur' dat 'de voordracht doet aan de ledenvergadering, die uiteindelijk beslist'. Dat kan eventueel aangevuld worden met een procedure waarin een profielschets van de beoogde lijsttrekker wordt opgesteld.

4.2 Functioneren

Ten aanzien van het functioneren van de stadspartijen maken we een onderscheid in het functioneren tussen verkiezingen en het functioneren tijdens verkiezingen. In een aantal opzichten zouden lokale lijsten in communale gemeenten verschillen vertonen met lokale partijen.

Tussen verkiezingen zou het gedrag van lokale lijsten in communale gemeenten worden gekenmerkt door het ontbreken van overleg met de leden en achterban.¹¹ Soms ontbreekt zelfs fractie-overleg.¹² De voeding van de gemeenteraadsleden geschiedt door persoonlijke contacten die de raadsleden hebben met individuele burgers.

In dit opzicht voldoen de stadspartijen niet aan het beeld dat van lokale lijsten bestaat. De meeste stadspartijen onderhouden het contact met hun leden en achterban door vergaderingen in raadscommissies en leden- of partijvergaderingen. Daarnaast organiseren ze wijkbijeenkomsten en bijeenkomsten met belangengroeperingen, zoals ouderenbonden of verenigingen die in de gemeente actief zijn. Tevens is de fractievergadering (of 'het openbaar fractieberaad') een middel om het contact met de achterban te onderhouden. Daarnaast beschikt een aanzienlijk deel van de bestaande stadspartijen over een 'krantje' of 'blad' voor het contact met de leden. Ook andere georganiseerde activi-

teiten, zoals het met een omgebouwde SRV-bus de buurten ingaan (Swollwacht) of het organiseren van politieke debatten en spreekuren in het eigen café (Knillis) worden door de stadspartijen gebruikt. Deze instrumenten worden aangevuld met meer persoonlijke contacten, zoals het reageren op brieven die naar de gemeente worden gestuurd, 'mond-op-mond' contacten, en de 'contacten als gevolg van dagelijkse activiteiten (bijvoorbeeld boodschappen doen)'.

Bij de nieuwe stadspartijen is vaak nog geen sprake van geïnstitutionaliseerde contacten met de leden en achterban. Ook is er (nog) geen sprake van fracties. Wij vroegen daarom niet alleen of er structuren waren, maar ook wat de gedachten waren inzake de vorming van dergelijke structuren. Een greep uit de antwoorden maakt duidelijk waar het om gaat, namelijk 'zeer goede contacten met de plaatselijke media', 'politieke cafés', 'een congres', 'ledenvergaderingen', 'een nieuwsbrief' en 'contacten met clubhuizen en sportverenigingen'.

Een ander kenmerk dat aan lokale lijsten in communale gemeenten wordt toegedicht is 'politiek cliëntelisme'. Lokale politici, zo bleek uit een onderzoek in de gemeente Huissen, vervullen een makelaarsrol tussen de burgers en de ambtenarij.¹³ Uit onze enquête blijkt dat deze functie ook voor de stadspartijen belangrijk is. Sommige ondervraagde partijen spreken daarbij van een 'ombudsfunctie' die ze zouden vervullen in de lokale politiek. Een respondent formuleerde de opstelling van de lokale partijen ten opzichte van haar stadspartij als volgt:

'In het algemeen worden in de gemeenteraad door ons veel zaken aangekaart die (individuele) burgers (of groepen burgers) betreffen. Volgens het college en de andere partijen behoort dit intern via de ambtelijke afdeling geregeld te worden. Onze reactie is dat als de ambtenaren bepaalde zaken verzuimen, de gemeenteraadsleden hun eigen verantwoordelijkheid dienen te nemen. Raadsleden worden immers toch anders behandeld door ambtenaren dan burgers.' Hieruit blijkt dat de makelaarsrol tenminste voor een deel van de stadspartijen van belang is. De gemeenteraadsleden van stadspartijen willen deze functie ook graag op zich nemen. Dat wordt hen door de lokale partijen niet altijd in dank afgenomen, omdat de gemeenteraad - zeker in grotere gemeenten - zich volgens de lokale partijen met hoofdlijnen bezig moet houden. Aandacht voor individuele burgers is niet iets dat in een commissie- of raadsvergadering thuis hoort.

Bij het functioneren tijdens verkiezingsperioden behandelen we vier karakteristieken van lokale lijsten in communale gemeenten. Achtereenvolgens zijn dat de centrale rol van de lijsttrekker, de wijze waarop de lijst wordt samengesteld, de wijze waarop de campagne wordt gevoerd, en het ontbreken van programma's dan wel het 'pamfletachtige' karakter daarvan.

Ten eerste de centrale rol van de lijsttrekker.¹⁴ Vooral bij het type lokale lijsten dat wel aangeduid wordt als persoonsgebonden of gegroepeerd rond *local leaders* heeft de lijsttrekker een centrale rol. Hij of zij is de spil van de partij. Vaak is de

lijsttrekker tevens de oprichter en verdwijnt met hem of haar ook de lokale lijst van het politieke toneel. Bij het ontstaan van de stadspartijen zien we dit kenmerk terug. Er is vaak sprake geweest van één of enkele initiatiefnemers die de partij hebben opgericht. Een deel van de stadspartijen had oorspronkelijk dan ook de naam van de lijsttrekker. Capelse Democraten begon als Lijst-Derksen, Sociaal Democraten Helmond had voorheen de naam Sociaal Democratische Groepering Bungeners (naar de oprichter) en Bosch Belang heette tot de dood van de initiatiefnemer in 1955 Groep-Kuijpers, terwijl Roosendaalse Lijst Piet Rampaart nog steeds getuigt van de centrale rol van de oprichter. Ook bij de nieuwe initiatieven zijn slechts enkele mensen betrokken.

Zoals al bleek bij de structuur van de stadspartijen, zijn de partijen tegenwoordig echter grotendeels geïnstitutionaliseerd. Daarmee is ook de rol van de lijsttrekker minder centraal geworden. De partijen beschikken soms over een aanzienlijk aantal leden (Groepering Heerlen-Noord heeft ongeveer 250 leden, terwijl Roosendaalse Lijst Piet Rampaart ruim 500 leden heeft) en bij het functioneren van de partij heeft de lijsttrekker geen centrale rol (meer). De Groepering Heerlen-Noord maakt bijvoorbeeld gebruik van een commissie van ongeveer 35 leden, die maandelijks bijeenkomt ter ondersteuning van de gemeenteraadsfractie.

Ook de wijze waarop de lijst wordt samengesteld is kenmerkend voor het functioneren van lokale lijsten in communale gemeenten.¹⁵ Het gebruik van aansprekende personen die hun sporen hebben verdiend in de gemeenschap, het ontbreken van lidmaatschap van de partij en het gebrek aan 'formele' procedures voor de lijstsamenstelling zouden de lokale lijsten een specifiek gezicht geven.

Bij de onderzochte bestaande stadspartijen is dit maar zeer ten dele het geval. De gebruikelijke wijze voor de kandidaatstelling begint meestal bij de zittende fractie en de leden. Soms worden 'bekenden' gevraagd op basis van het programma. Het bestuur speelt vrijwel overal een centrale rol als het gaat om de samenstelling van de kandidatenlijst voor de gemeenteraadsverkiezingen. Het houden van gesprekken met kandidaten en het opstellen van een voordracht naar de ledenvergadering is veelal een taak van het bestuur of een commissie uit het bestuur. Bij Gemeentebelangen Ede is met deze taken niet het bestuur belast, maar een 'Raad van Ouderen'.

Uit het onderzoek bleek dat in een aantal gevallen gebruik werd gemaakt van niet-leden voor de kandidatenlijst. Daarnaast bestaat dan wel vaak de mogelijkheid voor de leden om zich ook kandidaat te stellen, terwijl het in die gevallen de ledenvergadering is die beslist. Ook het ontbreken van 'formele' procedures voor het samenstellen van de lijst is zeker niet op alle stadspartijen van toepassing.

Opvallend was wel dat in een aanzienlijk aantal gevallen het bestuur de lijst vaststelt. De ledenvergadering heeft in die gevallen wel inspraak op de conceptlijst, maar de uiteindelijke vaststelling is voorbehouden aan het bestuur. De rege-

ling die eigenlijk nog het dichtst in de buurt komt bij de gebruikelijke procedure voor lokale lijsten in communale gemeenten hebben we aangetroffen bij Burgerbelangen Hengelo. Daar kunnen de kandidaten zichzelf aanmelden. Vervolgens bepalen de kandidaten gezamenlijk de lijstvolgorde. Bij eventuele problemen beslist de fractievoorzitter.

Het is overigens niet zo dat de volgorde op de kandidatenlijst altijd allesbepalend is voor de samenstelling van de fractie. Bij Burgerbelangen Kerkrade worden diegenen gemeenteraadslid, die bij de verkiezingen de meeste stemmen hebben behaald - ongeacht de positie op de lijst. De ledenvergadering beslist dus wel over de samenstelling van de kandidatenlijst, maar de fractiesamenstelling is voorbehouden aan de kiezer.

Ook aan de nieuwe stadspartijen stelden wij de vraag hoe zij hun lijst gaan samenstellen. Voor zover al bekend was hoe dat zou gaan geschieden, bleek daar eveneens een sterke neiging om de gebruiken van de lokale partijen over te nemen. Het bestuur doet een voordracht en de ledenvergadering beslist, zo luidde in de meeste gevallen het antwoord.

Een ander kenmerk van lokale lijsten in communale gemeenten is de wijze waarop campagne wordt gevoerd.¹⁶ De belangrijkste campagne-instrumenten zijn 'huisbezoek en kroegbezoek'.¹⁷ Bovendien heeft men meer aandacht voor persoonlijke contacten.¹⁸ Lokale lijsten zijn overtuigd van de geringe effectiviteit van de meer traditionele campagne-instrumenten, zo werd ons verteld.

Wij gingen na of de stadspartijen ook deze mening zijn toegedaan. Daarom vroegen wij de vertegenwoordigers van de stadspartijen welke campagne-instrumenten zij gebruiken. Daaruit bleek dat vooral de publiciteit waarmee veel mensen worden bereikt, hoog scoort. Juist die instrumenten waarmee een anonieme groep kiezers wordt benaderd, worden door de stadspartijen veel ingezet. Advertenties, een 'persstunt', 'foto's van de kandidaten in de huis aan huis-krant' of het gebruiken van een 'vliegtuig met reclame-sjerp' of een 'zeppelin boven het centrum van de stad' worden door de meeste stadspartijen gebruikt. Ook kwamen we daarbij 'kabeltelevisie' en 'advertenties in de bussen' tegen. Deze instrumenten worden vaak aangevuld met de meer persoonlijke campagnemiddelen. De wijk ingaan met de fractie, 'presentatie op de markt', 'openbare vergaderingen' of forumdiscussies zijn wel directer naar de kiezers toe, maar zijn toch nog steeds niet te vergelijken met de persoonlijke contacten die men verkrijgt door 'huisbezoek' en 'kroegbezoek'. In twee gevallen werd ons gezegd dat men tijdens de campagne kiezers persoonlijk benaderde. In een ander geval is sprake van een constant doorlopende campagne, waarin persoonlijke contacten van groot belang zijn.

Wel bleek dat de meeste partijen het van belang vonden om hun kandidaten te presenteren. Posters met de foto's van kandidaten, folders met de foto's en de personalia van kandidaten en advertenties waarin de kandidaten gepresenteerd

worden, zijn veel gebruikte campagne-instrumenten voor stadspartijen.

Het laatste punt waarop lokale lijsten in communale gemeenten zouden verschillen van lokale partijen is het ontbreken van programma's (of in het geval dat de lijsten wel een programma hebben, het pamfletachtige karakter daarvan).¹⁹ Inhoudelijke profilering zou voor lokale lijsten minder belangrijk zijn, omdat het immers gaat om de personen die in de raad worden gekozen. Daarom is het niet noodzakelijk een compleet, uitgewerkt programma te hebben. Dat is meer iets voor de lokale partijen.

Uit ons onderzoek blijkt dat alle bestaande stadspartijen een programma hebben. De mate waarin dat is uitgewerkt en waarin al dan niet naar uitputtendheid wordt gestreefd, verschilt enorm. Zo is Gemeentebelangen Ede in 1990 de verkiezingen ingegaan met 'veertien streefpunten'. Ook andere stadspartijen beschikken over een kort (wellicht zelfs pamfletachtig) programma van één of enkele pagina's.

Toch blijkt dat veel vaker een compleet programma wordt gepresenteerd. Een verdeling naar de hoofdfuncties van de gemeentelijke begroting, waarbij alle gemeentelijke beleidsterreinen worden behandeld, is geen zeldzaamheid. Immers, 'als bestuurder dien je op alle terreinen mee te spreken'. Zonder de hulp van een modelprogramma of een landelijk partij-apparaat lukt het sommige stadspartijen om een abstract, beschouwend, creatief en omvattend programma te presenteren (een mooi voorbeeld daarvan is Knillis).

Ten aanzien van de inhoud is het ons zeer moeilijk gebleken lijnen te ontdekken. Enkele speerpunten uit de programma's zijn 'leefbaarheid', 'behoud van oorspronkelijkheid', 'geen kantoren bouwen voor leegstand', 'artikel 1 van de Grondwet', 'regionale samenwerking', 'kleinschaligheid' en 'financieel evenwicht'. Wat vaak wordt genoemd is 'leefbaarheid' en 'inspraak'. Dat geldt overigens ook voor de inhoudelijke positionering van de nieuwe stadspartijen. Als we de stadspartijen plaats op een hypothetische lijn van links naar rechts, waarbij we voor de definitie van deze begrippen uitgaan van de invulling daarvan door de landelijke partijen, kunnen we zeggen dat stadspartijen van links tot rechts voorkomen.

Een belangrijk deel van de stadspartijen maakt tevens veel werk van het programma. Het instellen van 'werkgroepen', het 'plaatsen van advertenties om ideeën te krijgen' en 'het organiseren van thema-bijeenkomsten' komen regelmatig terug. Ook wordt de ledenvergadering vaak betrokken bij de uiteindelijke vaststelling, terwijl het bestuur en de fractie zich vaak in een eerder stadium al bezig houden met de opstelling van het programma.

Ook de nieuwe initiatieven passen grotendeels in dit beeld. Op één na hebben de nieuwe stadspartijen een programma of ze stellen nadrukkelijk dat dit nog komt. In een geval is een 'deel van de filosofie van de groepering een platform voor discussie te bieden' en in die zin heeft deze partij geen programma. Ten aanzien van een aantal punten wil zij zich echter wel vastleggen en daarvoor komt dan vervolgens een programma.

4.3 Samenvatting

We hebben in deze paragraaf de stadspartijen op een aantal punten vergeleken met de lokale lijsten in communale gemeenten. Daaruit blijkt dat de stadspartijen ten aanzien van hun structuur grote verschillen vertonen met de 'klassieke' lokale lijsten zoals die in de literatuur zijn beschreven. Van ad hoc groeperingen kan bij de bestaande stadspartijen niet gesproken worden. Structuren zijn geformaliseerd en de continuïteit is vaak gegarandeerd. Ook in het functioneren, zowel tussen als tijdens verkiezingen, bleken grote verschillen met de lokale lijsten in communale gemeenten. De lijsttrekker speelt geen centrale rol, het contact met de leden en de achterban is geïnstitutionaliseerd en vaak wordt gebruik gemaakt van 'onpersoonlijke' campagne-instrumenten. Daarnaast hebben alle stadspartijen een programma, dat vaak standpunten ten aanzien van een groot aantal gemeentelijke beleidsterreinen bevat. Hierdoor ontstaat een beeld waarin de stadspartijen op de genoemde punten meer gelijkenis vertonen met lokale partijen dan met lokale lijsten in communale gemeenten. Of dat beeld in de perceptie van de stadspartijen geldig is, komt in de volgende paragraaf aan de orde.

5. Stadspartijen en lokale partijen

Wij hebben de fractievoorzitters van de bestaande stadspartijen en de representanten van een aantal nieuwe stadspartijen gevraagd op welke punten zij naar hun mening verschillen met de lokale partijen. Op deze vraag kregen we een scala van antwoorden. Relatief vaak wijzen stadspartijen op een andere relatie die bij hen zou bestaan tussen de burger en de partij. Zo zouden bijvoorbeeld raadsleden van stadspartijen bij de burger bekender zijn dan raadsleden van lokale partijen: 'een verschil met de landelijke politieke partijen is dat bijna de helft van de bevolking mij kent als raadslid'.

Niet alleen zouden stadspartijen bekender zijn, ook de herkenbaarheid blijkt een verschilpunt te zijn. Deze herkenbaarheid van stadspartijen wordt pregnant uitgedrukt door de respondent die het gevoel van de kiezers die hij ontmoet als volgt verwoordde: 'wat jullie zeggen, dat voel ik al jaren'.

De bekendheid en de herkenbaarheid worden door de stadspartijen ook gebruikt voor electorale doeleinden. Deze verschillen worden daarmee een middel voor profilering:

'Met de contacten met de burger onderscheiden wij ons van de landelijke politieke partijen. Dat is ook noodzakelijk omdat wij niet beschikken over de mogelijkheid van landelijke publiciteit. Wij moeten ons dus op een andere manier profileren. Dit gebeurt door middel van die kleine zaken die voor de burger van belang zijn.'

Dat dit noodzakelijk is, wordt duidelijk als we een ander genoemd verschil bekijken-

ken. Stadspartijen blijken niet mee te kunnen liften met landelijke ontwikkelingen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat de gemeenteraadsverkiezingen in sterke mate genationaliseerd zijn.²⁰ Plaatselijke afdelingen van landelijke partijen kunnen daarvan profiteren, maar er ook het slachtoffer van worden.

De wijze waarop lokale lijsten de burger benaderen, hangt hiermee samen. Niet de grote lijnen van het beleid zijn voor hen van belang (de abstracte verhalen), maar het helpen van burgers met problemen die zij hebben. Zo antwoordde ons een respondent op de vraag waarin zijn partij verschilt met de landelijke partijen: 'We verschillen vooral in de functie van de opvang en het helpen van mensen uit de stad die met problemen kampen en die door de gemeente van het kastje naar de muur worden gestuurd. Met die mensen wordt door ons gezamenlijk naar oplossingen gezocht.'

Roosendaalse Lijst Piet Rampart drukt dit in de titel van het verkiezingsprogramma voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 uit, dat '...voor een meer menselijke benadering...' werd genoemd.

Ook inhoudelijke verschillen worden soms door respondenten genoemd. Het gaat dan niet zozeer om het programma, maar vooral om de programmatische vrijheid van stadspartijen. Sommige kenmerken van stadspartijen beperken de programmatische vrijheid, andere verruimen deze. 'Landelijke partijen hebben ook te maken met een landelijk programma, dat hebben wij niet.' De beperking is vooral gelegen in het domein dat de stadspartijen als het hunne beschouwen. Zo zouden stadspartijen komen met '...een programma dat afgestemd is op de lokale situatie'. Daarmee wordt gezegd dat politieke uitspraken die het lokale niveau overstijgen niet tot het domein van de stadspartijen behoren. Ook in de presentatie van de standpunten en ideeën verschillen stadspartijen van lokale partijen; ze '...spreken in tegenstelling tot de landelijke partijen normaal Nederlands'. Tenslotte zouden stadspartijen zuiverder moeten opereren, omdat '...de ethische en morele maatstaven die de bevolking aanlegt voor een plaatselijke partij hoger (zijn) dan voor een landelijke partij'.

De genoemde verschillen zijn onder te brengen in een tweetal categorieën. Ten eerste kunnen stadspartijen zich onderscheiden van lokale partijen in hun relatie met de burger. Dit kan zowel de benadering van de burger door de partij betreffen (herkenbaarheid van de kandidaten, opvangen en helpen van mensen, meer contacten zoeken met de burger en luisteren naar de burger), als de mogelijkheden voor burgers om de partij te benaderen (de partijen staan dicht bij de mensen, stadspartijen hebben alleen bewuste kiezers en de invloed van de mensen uit de stad is groter).

Daarnaast verschillen volgens onze respondenten stadspartijen van landelijk georganiseerde partijen in de mogelijkheden voor het formuleren van een eigen standpunt. Tevens moeten ze voor dat standpunt op eigen kracht steun onder de

bevolking zien te verwerven. Het feit dat partijen alleen lokaal opereren verruimt de programmatische vrijheid, maar tegelijkertijd wordt die ook beperkt. Stadspartijen kunnen zowel meer (onafhankelijkheid van dogma's, eigen programma, creatiever vanwege het ontbreken van contacten in Den Haag, vernieuwend karakter en minder fractiediscipline) als minder mogelijkheden (lokale karakter, gericht op de lokale politiek, ethische en morele maatstaven van de bevolking voor een stadspartij zijn hoger) hebben voor het formuleren van standpunten. Zij moeten in ieder geval zelf trachten steun voor die standpunten te verwerven.

'Wij functioneren geheel en al op eigen kracht. Dat betekent onder andere dat wij ons iedere vier jaar op eigen kracht moeten waarmaken.'

'Wij opereren onafhankelijk van dogma's.'

'De lokale lijsten worden wel gedwongen om op de lokale omstandigheden te letten.'

'Op lokale lijsten stemmen alleen bewuste kiezers, terwijl dat bij landelijke partijen niet zo is (die liften mee met landelijke ontwikkelingen).'

De verschillen tussen de nieuwe stadspartijen en de lokale partijen liggen voor het merendeel in hetzelfde vlak. Ook hier worden de verschillen in programmatische vrijheid en relatie met de burger genoemd. Daarnaast wordt een onderscheid gezien in wat we het karakter van de partij zouden kunnen noemen:

'Wij verschillen van de landelijke politieke partijen in die zin dat we een doepartij zijn. De noodzakelijke juridische veranderingen komen daar wel achteraan.'

'Wij zijn een partij voor normaal denken, in tegenstelling tot de landelijke politieke partijen.'

6. De betekenis van stadspartijen voor de lokale democratie

Men kan de genoemde verschillen met lokale partijen gemakkelijk afdoen als 'propaganda' van actieve vertegenwoordigers van stadspartijen, die op deze manier hun eigen bestaan legitimeren. En voor een deel is dit waarschijnlijk ook zo. Maar een dergelijke interpretatie zou te eenzijdig en gemakkelijk zijn. Men refereert immers wel degelijk aan enkele punten die tot de achilleshiel van de gevestigde lokale politiek lijken te behoren.

Bezien vanuit het systeem van lokale democratie kunnen stadspartijen een nuttige rol vervullen. Het meest duidelijk is natuurlijk de functie die stadspartijen hebben in de versterking van de lokale factor bij gemeenteraadsverkiezingen. Het behoort tot de tragiek van de lokale politiek, dat zij in de sterke slagschaduw van de landelijke politiek moet opereren. Tussen het doen en laten van lokale politici en het stemmen van het lokale electoraat bestaat slechts een zwakke band: goed gedrag wordt nauwelijks beloond, slecht gedrag nauwelijks afgestraft. Dat is tragisch voor de lokale politici, want vier jaar inspanning op lokaal niveau kan door een ongelukkig optreden van een landelijke leider in één klap teniet worden

gedaan. Het is ook slecht voor de lokale democratie als systeem, omdat voor lokale politici de echte noodzaak ontbreekt om zich op de lokale samenleving te oriënteren.

Stadspartijen kunnen deze situatie enigszins doorbreken. Zij moeten, zoals we al eerder zagen, hun stemmen op eigen kracht binnenhalen. Dit heeft vergaande consequenties. Ten eerste dienen de stadspartijen ervoor te zorgen dat ze een zekere bekendheid genieten in de gemeenten. Dit doen ze door intensief gebruik te maken van de media, maar ook door persoonlijke contacten met al dan niet georganiseerde (groepen van) burgers in de gemeente. Ten tweede zullen de stadspartijen duidelijk moeten maken waarin ze verschillen van lokale partijen. Stadspartijen zullen zich telkens weer op lokaal niveau moeten profileren. Het sterkste punt waarmee ze dat kunnen doen is het lokale karakter en de gerichtheid op het lokaal belang.

Daarnaast zagen we dat de stadspartijen zich profileren op de kwaliteit van hun verbindingen met de samenleving. En ook daar ligt een pijnlijk puntje voor de gevestigde partijen. Deze tonen weliswaar vaak een sterke betrokkenheid bij alle activiteiten die de officiële gemeentelijke besluitvorming uitmaken, maar verliezen daarbij het zicht op wat er in de lokale samenleving leeft enigszins uit het oog. Volgens sommigen ligt hier zelfs de kern van alles wat met bestuurlijke en politieke vernieuwing in gemeenten te maken heeft, namelijk de teloorgang van de verbindingen tussen al het nijvere werk ten stadhuize en de burgers, die nauwelijks nog ervaren dat dit op hun werkelijkheid, op hun leefwereld betrekking heeft.

Een interessante vraag is in welke mate de stadspartijen kunnen bijdragen aan een 'modernisering' van de lokale democratie. Het beter luisteren naar de burger (zoals in ons onderzoek door de geïnterviewde raadsleden van stadspartijen meermalen is gesteld), is daarvoor een wat al te simpele oplossing. Als de stadspartijen de verbindingsfunctie tussen burger en gemeente willen vervullen, zullen ze met een aantal factoren rekening moeten houden.

Ten eerste hebben we geconstateerd dat veel stadspartijen zich in woorden afzetten tegen de landelijke partijen. Maar toch zijn er, zo bleek uit paragraaf vier, in hun functioneren opmerkelijke bijeenkomsten met de lokale partijen. Structuren waarin de ledenvergadering het hoogste orgaan is, eenzelfde wijze van campagne voeren en van lijstsamenstelling, het beschikken over soms omvangrijke en abstracte programma's zijn daarvan voorbeelden. Zo omvat het programma van Deventer Belang 28 pagina's en is het verdeeld naar de zogenaamde begrotingshoofdstukken. Kennelijk is dit de prijs die stadspartijen moeten betalen om door de lokale partijen serieus genomen te worden.

Een andere factor waar lokale lijsten rekening mee moeten houden is het katalysator-effect. Door de aanwezigheid en de gepercipieerde electorale kansen van stadspartijen komen de landelijke partijen ook in beweging. Vooral de

aandacht voor de relatie met de burgers en voor leefbaarheid en inspraak getuigen daar inmiddels van.

Bovendien zullen ook de stadspartijen worden geconfronteerd met de weerbaarheid van maatschappelijke problemen. Oplossingen daarvoor laten zich niet gemakkelijker formuleren en uitvoeren doordat de betreffende politieke organisatie geen banden met de nationale politiek onderhoudt. Daarmee hangt een vierde factor samen, namelijk dat het niet onwaarschijnlijk is dat stadspartijen wethouderszetels zullen gaan bezetten. Dat vereist een andere rolopvatting en positie. In één geval (Roosendaalse Lijst Piet Rampaart met een wethouder) is dat in de huidige zittingsperiode al gebleken. Collegedeelname heeft daar onder andere een stuk 'professionaliteit' gevraagd, waarover de stadspartij aanvankelijk niet beschikte.

7. Conclusies

In dit artikel hebben we vastgesteld dat stadspartijen in Nederland geen zeldzaamheid zijn. Ze vormen een continu onderdeel van het gezicht van de lokale democratie. Daarnaast hebben we aangetoond dat stadspartijen een bonte verzameling lokale lijsten vormen, die onderling sterk verschillen. De verschillen met de traditionele lokale lijsten in communale gemeenten zijn groot. Eerder vertonen de stadspartijen overeenkomsten met de structuur en het functioneren van de lokale partijen in de steden.

Toch blijkt ook deze vergelijking niet helemaal op te gaan. Omdat lokale lijsten op eigen kracht hun stemmen moeten binnenhalen, verschillen zij met de lokale partijen in hun binding met de lokale samenleving. Zelf benadrukken ze de andere verhouding tot de burgers en de andere wijze van programmatisch opereren als verschillen met lokale partijen.

Vertegenwoordigers van stadspartijen en lokale lijsten zijn niet per definitie betere lokale politici dan die van de bekende landelijke politieke partijen. Hun dagelijks functioneren dient net zo kritisch gevolgd te worden. Maar gezien vanuit de lokale democratie als systeem vervullen zij een nuttige rol. Zij versterken de lokale factor in de lokale democratie en zij vormen de luis in de pels van de gevestigde partijen. Dat kan het functioneren van de lokale democratie als systeem alleen maar ten goede komen.

noten

1. Eerder werd in verkorte vorm verslag gedaan van dit onderzoek. Zie P.W. Tops en S. Zouridis, 'Lokale lijsten zijn niet beter, maar wel erg nuttig', in: *Binnenlands Bestuur*, 14 (1993), 18 (7 mei), 30-33.

2. De partij Belangen Behartiging Kerkrade is niet in het onderzoek meegenomen omdat we van deze groepering geen vertegenwoordiger konden bereiken. De groepering Voor De Gemeenschap is pas na ons onderzoek in de gemeenteraad van Oss gekozen.
3. Zie M.F.J. van Tilburg en P.W. Tops, 'Partijen en lijsten in Nederlandse gemeenten', in: *Jaarboek 1989 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1990, 73-91.
4. M.F.J. van Tilburg, *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, Den Haag, 1993.
5. W. Kuiper en E. Knippenberg, 'Het CDA en de lokale lijsten in Limburg. Lokale groeperingen houden sterke positie', in: *Bestuursforum*, 14 (1990), 5 (mei), 146-148.
6. Overigens gaat het hier om onderzoek, dat is gebaseerd op de situatie tot aan het begin van de jaren tachtig. Er zijn aanwijzingen dat ook lokale lijsten sindsdien verder zijn geprofessionaliseerd. Dat wordt onder meer bevorderd doordat ze zich op landelijk niveau hebben georganiseerd in de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) en op provinciaal niveau in de Brabantse Onafhankelijke Fracties (BOF) en rond de Partij Nieuw Limburg (PNL). Zie R. Welten, *Limburg en de voorkeurstem*, Maastricht, 1987; en P.W. Tops, 'Coalitievorming in communale gemeenten', in: A.F.A. Korsten en W. Kuiper, *Limburg kiest. Ontwikkelingen in de lokale politiek rondom de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990*, Zeist, 1991.
7. Zie W. Kuiper, 'Verdwijnen van lokale lijsten is verlies voor democratie in Limburg', in: *Namens*, 3 (1988), 6 (okt.), 19-22; en P.W. Tops, *Afspiegeling en afspraak. Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*, Leiden, 1990.
8. Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 123.
9. Alleen de ondervraagde stadspartijen zijn bij deze berekening meegenomen. De Stadspartij Arnhem blijft hier buiten beschouwing, omdat deze partij nog niet eerder zelfstandig aan de verkiezingen heeft deelgenomen en dus in dit opzicht niet tot de 'bestaande stadspartijen' gerekend dient te worden.
10. Artikel G3, eerste lid van de Kieswet verplicht partijen die willen deelnemen aan de gemeenteraadsverkiezingen onder een niet landelijk geregistreerde naam min of meer tot een verenigingsstructuur (met volledige rechtsbevoegdheid). Als de partij geen verenigingsstructuur heeft, kan ze wel aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen, doch slechts - zonder naam - onder het lijstnummer.
11. Tops, 'Coalitievorming in communale gemeenten', 76.
12. Van Tilburg en Tops, *op.cit.*, 78.
13. L.G. Gerrichhauzen, 'Communalisme en makelaardij in de gemeentepolitiek',

in: *Namens*, 1 (1986), 1 (feb.), 23-27, 48.

14. Zie Gerrichhauzen, *op.cit.*

15. Zie Tops, 'Coalitievorming in communale gemeenten', 76; en Van Tilburg en Tops, *op.cit.*, 78.

16. Gerrichhauzen, *op.cit.*; en M.G.J.A. Boogers en W. Kuiper, 'Verkiezingsprogramma's en campagnes nader bekeken. De politiek van de raad naar de straat', in: Korsten en Kuiper, *op.cit.*, 124-125.

17. Gerrichhauzen, *op.cit.*

18. Boogers en Kuiper, *op.cit.*, 124-125.

19. Zie Kuiper, *op.cit.*; en Tops, *Afspiegeling en afspraak*.

20. Van Tilburg, *op.cit.*; P.W. Tops, S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar en B. Niemöller, *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*. Zeven dln., Delft, 1991; en C. van der Eijk en G. Schild, 'Het landelijke kompas van de provinciale kiezer', in: C. van der Eijk, I. van Geest, P. Kramer en L. Tiddens, red., *Verkiezingen zonder mandaat, politieke communicatie en provinciale verkiezingen*, Den Haag, 1992, 93-103.