Tilburg University

Bevlogen en begrensd

van Ostaaijen, J.J.C.

Published in:
Beleid & Maatschappij

DOI:
[10.5553/BenM/138900692015042003002](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692015042003002)

Publication date:
2015

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Ostaaijen, J. J. C. (2015). Bevlogen en begrensd: De rol van lokale politici achter de schermen van de gemeenteraadsverkiezingen. *Beleid & Maatschappij*, 42(3), 204-223.
<https://doi.org/10.5553/BenM/138900692015042003002>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ARTIKELEN

Bevlogen en begrensd

De rol van lokale politici achter de schermen van de gemeenteraadsverkiezingen*

Julien van Ostaaijen**

1 Inleiding

Nederlanders zijn over het algemeen tevreden over hun gemeentebestuur (Hendriks e.a., 2013), maar veel belangstelling hebben ze er niet voor (BMC, 2014, 13; TNS Nipo, 2014). Ook in Europees verband is de belangstelling voor de lokale politiek in Nederland laag (Continu Onderzoek Burgerperspectieven, 2013, 22). Tegenover deze desinteresse staan grote inspanningen van een kleine groep lokale politici. Zij vertonen zich tijdens de verkiezingscampagne veelvuldig op straat en in de media. Toch weten we nog weinig van wat deze politici doen en wat zich achter de schermen van de lokale verkiezingen afspeelt. Het onderzoek dat aan dit artikel ten grondslag ligt, probeert daar meer inzicht in te verschaffen. Dat leidt tot de volgende vraagstelling: *hoe verliepen de lokale (politieke) processen en activiteiten met betrekking tot de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, vanaf de campagne tot en met de coalitieonderhandelingen?*

Deze hoofdvraag is vertaald in vijf deelvragen. In elke deelvraag staat een onderdeel van de verkiezingen centraal:

- 1 Hoe zien de organisatie en de inhoud van het *verkiezingsprogramma* eruit?
- 2 Hoe zien de organisatie en de inhoud van de lijst met *kandidaat-raadsleden* eruit?
- 3 Hoe zien de organisatie en de inhoud van de *verkiezingscampagne* eruit?
- 4 Hoe zien de *uitslag van de verkiezingen* en de daaropvolgende *formatie* eruit?
- 5 Wat is de rol van *bovenlokale actoren* bij de lokale verkiezingen?

Voor de keuze van deze deelvragen is grotendeels geput uit het werk van Rosema en Boedeltje (2011), die een eerste 'blik achter de schermen' van de lokale verkiezingen hebben geworpen. De vijfde deelvraag is daaraan toegevoegd. Van politieke partijen is te verwachten dat ze contact hebben met partijgenoten in regionaal, provinciaal en/of nationaal verband. In hoeverre deze contacten relevant zijn voor het verloop van de verkiezingen, staat bij deze deelvraag centraal. De vijf

* Dit onderzoek is gebaseerd op een onderzoeksrapport (Van Ostaaijen, 2014b). In dat rapport wordt verslag gedaan van onderzoek in vier gemeenten en van landelijke gegevens en trends. In dit artikel staat het onderzoek in de gemeenten centraal.

** Dr. Julien van Ostaaijen is universitair docent aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Tilburg University www.vanostaaijen.nl. J.J.C.vanOstaaijen@TilburgUniversity.edu

deelvragen staan centraal in respectievelijk paragraaf 2 tot en met 6. Alle citaten die daarbij gebruikt worden, komen uit de door ons afgenomen interviews.

1.1 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers en studenten van de Tilburg University. Er is een literatuurstudie verricht naar de gemeenteraadsverkiezingen, met daarbij vooral aandacht voor analyses en mediaberichtgeving van januari tot en met april 2014. Daarnaast zijn de gemeenteraadsverkiezingen in een aantal gemeenten onderzocht. Om trends en trendbreuken in kaart te kunnen brengen, waren dat allereerst de gemeenten die ook al in het onderzoek van Rosema en Boedeltje (2011) centraal stonden: Gouda en Meppel. Daarnaast zijn twee relatief kleine gemeenten uit andere delen van het land gekozen: Oisterwijk (Noord-Brabant) en Nederweert (Limburg). Dit artikel en het onderliggende onderzoek (Van Ostaaijen, 2014b) schetsen hoe de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland verlopen, maar de nadruk in dit artikel ligt op het casusonderzoek en daarmee het verloop van de verkiezingen in kleine en middelgrote gemeenten, en deze vier in het bijzonder. Via de griffies en politieke partijen is verkiezingsmateriaal van de gemeenten en politieke partijen opgevraagd en daarnaast is mediaberichtgeving geanalyseerd. Per gemeente zijn politieke partijen geselecteerd, waarvan campagneleiders, lijsttrekkers en (kandidaat-)raadsleden, wethouders, bestuurders en/of leden zijn bevraagd. Bij de selectie is onder meer gekeken naar de verhouding landelijke versus lokale partijen, nieuwe versus gevestigde partijen en coalitie- versus oppositiepartijen. Daarnaast zijn ook griffiers, burgemeesters, ambtenaren en lokale journalisten bevraagd en zijn enkele campagneactiviteiten bijgewoond. Voor het beantwoorden van deelvraag 5 zijn aanvullend nog politici op lokaal, regionaal en landelijk niveau bevraagd. In totaal zijn zestig mensen voor dit onderzoek geïnterviewd.

1.2 Korte typering van de vier gemeenten voorafgaand aan de verkiezingen

- *Gouda*

Gouda (70.000 inwoners, 35 raadszetels) ligt in Zuid-Holland. Alle twaalf partijen die in 2010 aan de verkiezing deelnamen, doen ook in 2014 mee. Er zijn twee nieuwkomers: OPA en Partij voor de Dieren. De PvdA is de grootste partij en vormt met VVD, CDA, D66 en GroenLinks de coalitie. Vanaf 2012 is Milo Schoenmaker de nieuwe burgemeester. Zijn aanstelling volgt op een roerige periode, onder meer gekenmerkt door onderzoek naar belangenverstrengeling van de toenmalige burgemeester.

- *Meppel*

Meppel (33.000 inwoners, 23 raadszetels) ligt in Drenthe. De gemeente bestaat uit Meppel (27.000), Nijeveen (3000) en enkele kleinere kernen. Alle acht partijen die in 2010 aan de verkiezing deelnamen, doen ook in 2014 mee. De SP is de enige nieuwkomer. Sterk Meppel (SteM) is de enige lokale partij en sinds 1994 de grootste partij in de gemeenteraad. SteM is in de jaren zeventig ontstaan bij acties

Julien van Ostaaijen

tegen gemeentelijke plannen om de grachten te dempen. De coalitie bestaat uit SteM, PvdA en VVD.

- *Oisterwijk*

De gemeente Oisterwijk (26.000 inwoners, 21 raadszetels) ligt in Noord-Brabant. De gemeente bestaat uit drie kernen: Oisterwijk (19.000), Moergestel (6000) en Heukelom (200). Op Oisterwijk Optimaal na doen alle partijen die in 2010 deelnamen aan de verkiezing ook in 2014 weer mee. Er zijn geen nieuwkomers. Progressief Oisterwijk (PrO), een samenwerkingsverband tussen D66, PvdA en GroenLinks, is de grootste partij. De coalitie bestaat uit VVD, PGB en PrO.

- *Nederweert*

Nederweert (17.000 inwoners, 17 raadszetels) ligt in Limburg. De gemeente bestaat uit zes kernen. Er doen net als in 2010 vier partijen aan de verkiezing mee. De coalitie bestaat uit drie daarvan: CDA, PvdA en VVD. De enige lokale partij is Jongeren Akkoord Nederweert (JAN). JAN werd in 1970 opgericht als reactie op het gevoel dat veel burgers buitengesloten werden van de lokale politiek. Het waren destijds veel jongeren die zich hierbij aansloten, vandaar de naam. JAN is al jaren de tweede partij van Nederweert.

2 Het verkiezingsprogramma

Waarom een verkiezingsprogramma

Volgens de lokale politici is het verkiezingsprogramma iets wat je gewoon moet hebben. 'Het hoort er gewoon bij.' Een van de partijen besloot aanvankelijk om geen programma te schrijven, maar kwam daarop terug toen media en inwoners erom vroegen. Hoewel veel partijen een aantrekkelijk en leesbaar programma proberen te maken, erkennen de meeste politici dat inwoners niet de (voornaamste) doelgroep zijn. Veel lokale politici geven aan dat inwoners de programma's nauwelijks lezen en leggen zich daarbij neer. Wel proberen ze de inhoud op een andere manier onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld door het maken van folders met een korte samenvatting. Het programma zelf dient nog wel als inbreng voor een digitale stemwijzer en als hulpmiddel voor coalitieonderhandelingen. Veel van de door ons geïnterviewde politici zeggen elkaars verkiezingsprogramma's te lezen, soms ook uit strategisch oogpunt. 'Ik maak lijstjes (...) waar je iemand kunt tackelen.'

Door wie wordt het verkiezingsprogramma geschreven

Het schrijven van de teksten begint in de loop van 2013. De manier waarop dat proces is georganiseerd, varieert. Zo kan er een 'commissie' worden gevormd. Verschillende leden, vrijwel nooit niet-leden, houden zich dan met het schrijven van het programma bezig. Een wat informelere 'taakverdeling' is ook mogelijk. De onderwerpen of hoofdstukken worden verdeeld onder de partijleden, vaak op basis van expertise. En soms is het schrijven van het verkiezingsprogramma de taak van één lid of een zeer beperkte groep partijleden. De (nog te benoemen)

lijsttrekker is vrijwel altijd betrokken bij het schrijven van het programma. Soms als adviseur of 'eindredacteur', maar vaker als (eerste) penvoerder. Als het programma in concept af is, wordt het over het algemeen op een algemene ledenvergadering (ALV) aan de leden voorgelegd. Daar worden doorgaans weinig inhoudelijke wijzigingen aangebracht. Soms ook omdat actieve leden al eerder in het proces de mogelijkheid hebben gehad opmerkingen kenbaar te maken.

Betrokkenheid van niet-leden en belangengroepen

Dat de meeste verkiezingsprogramma's binnen de partij worden gemaakt, betekent niet dat de buitenwereld niet gehoord wordt. Partijen gaan ervan uit dat hun leden in hun omgeving ideeën en meningen opvangen. Verschillende organisaties, van lokaal tot landelijk, gebruiken de periode voor de verkiezingen ook om hun standpunten en wensen duidelijk te maken. Organisaties en/of instellingen, zoals Horeca Nederland, Bureau Jeugdzorg, de Kamer van Koophandel, woningcorporaties, sportverenigingen en andere lokale en bovenlokale belangenverenigingen, nemen met politici en partijen contact op. Dat doen ze via algemene mails en brieven, maar ook via een meer persoonlijke benadering. Soms hebben ze zelfs concrete tekstsuggesties voor de verkiezingsprogramma's. Alle partijen staan open voor inbreng en enkele partijen nodigen daartoe ook zelf uit. Er wordt wel verschillend met de suggesties omgegaan. De ene lijsttrekker neemt een suggestie 'bloedserieus' en kan de paragrafen laten zien waar deze in het verkiezingsprogramma is verwerkt. Een ander is bereid naar de suggesties te luisteren, maar laat eventuele wijzigingen in het verkiezingsprogramma aan het initiatief van de leden.

De inhoud van het verkiezingsprogramma

De verkiezingsprogramma's kennen variatie in de mate van concreetheid en gedetailleerdheid. Algemene thema's als zorg, veiligheid, financiën en bestuur bepalen doorgaans de structuur en/of hoofdstukindeling, zowel bij de lokale als de landelijke partijen. De uitgangspunten bij de verschillende onderwerpen zijn meestal algemeen geformuleerd, zoals de 'leefbaarheid verbeteren en voorzieningen op peil houden' (PvdA Gouda), 'vertrouwen op de eigen kracht en ontwikkeling van mensen' (D66 Meppel) en 'doen waar burgers behoefte aan hebben' (JAN Nederweert). Lokale thema's, zoals de aanleg van een tunnel of het openhouden van een lokaal zwembad, zijn binnen de algemene hoofdstukken te vinden. Enkele lokale partijen nemen in hun programma op dat ze geen landelijke partij zijn en dus niet te maken hebben met een 'landelijk bestuur dat voorschrijft wat goed is' (Gouda Positief). Voor wat betreft de nieuwe taken op het sociale domein die gemeenten vanaf 2015 moeten uitvoeren ('de decentralisaties'), bevatten de programma's weinig concrete voorstellen. Dat komt deels omdat het landelijke politieke proces nog gaande is. Wat wel bekend is, wordt even ingewikkeld als belangrijk gevonden en lokale politici willen de taken vooral zo goed mogelijk uitvoeren. Dat zorgt ervoor dat de verschillen tussen partijen beperkt blijven. Zoals een van de politici aangeeft: 'Je ziet dezelfde zinnen: "mensen moeten het op eigen kracht doen en anders krijgen ze hulp". De ene partij legt wat meer de nadruk op de eigen kracht, de andere op de hulp.'

3 De kandidaten

Moeite om kandidaten te werven

Het werven van kandidaat-raadsleden kost veel partijen in Nederland al jaren moeite (Ministerie van BZK, 2014, 206 e.v.; Voerman & Boogers, 2011) en één op de drie griffiers neemt initiatief om het aantal kandidaat-raadsleden te verhogen (Habets, 2014, 9). In de door ons onderzochte gemeenten zien we een uiteenlopend beeld met betrekking tot de werving. In Nederweert hebben drie van de vier partijen moeite met het vinden van kandidaten. In Oisterwijk was dat één van de vijf. Waar de ene partij spreekt over kandidaten 'sprokkelen', geeft de andere aan dat inwoners zich 'spontaan melden'. Dat werven soms lastig is, betekent overigens niet dat de gemeente er een rol in zou moeten spelen. Veel politieke partijen beschouwen de werving van kandidaten vooral als een taak voor zichzelf.

Selecteren en beoordelen van kandidaten

Alle partijen zoeken kandidaten voor het raadslidmaatschap eerst en voornamelijk binnen hun partijnetwerk. De leden worden aangeschreven met de vraag wie interesse heeft en/of het partijbestuur benadert enkele leden die het voor de functie geschikt acht. Soms wordt er actief gezocht naar kandidaten buiten de partij. Zo hebben PrO in Oisterwijk en JAN in Nederweert kandidaten via de media gezocht. Andere partijen geven aan dat ze altijd oog hebben voor potentiële nieuwe (kandidaat-raads)leden. 'Ik scout altijd, overal waar ik kom', aldus een van de wethouders. Het selecteren van de kandidaten, met name die voor de verkiesbare plaatsen, wordt meestal uitgevoerd door een door het partijbestuur ingestelde commissie. De commissie bestaat uit leden van de partij en meestal ook uit leden van het partijbestuur. In een enkel geval wordt de commissie aangevuld met partijleden van buiten de gemeente, maar zij vormen geen meerderheid. De commissie praat met de kandidaten en selecteert op 'kwaliteit'. Als daarop wordt gevraagd, horen we verschillende criteria, zoals 'mondelinge vaardigheden, bekend zijn in de stad en expertise op dossiers', inhoudelijke expertises op de verschillende vakgebieden, 'politiek gevoel en enthousiasme' en 'houding naar de samenleving, man/vrouw-verdeling en bekendheid'. Veel partijen willen ook een 'vernieuwing' of 'verjonging' en meer vrouwen op de lijst, maar vinden dit lastig te verwezenlijken. In gemeenten die uit meerdere kernen bestaan, vinden partijen het ook belangrijk kandidaten uit de kleinere kernen op de lijst te hebben staan. Kennis van de decentralisaties wordt nergens als doorslaggevend voor een plaats op de lijst genoemd. Na de gesprekken komt de commissie tot een conceptlijst. Dat is over het algemeen inclusief een voorstel voor de volgorde, maar dat hoeft niet altijd. Soms worden de kandidaten geclusterd. De commissie geeft bijvoorbeeld aan welke mensen de eerste vijf plaatsen dienen te krijgen, welke vijf mensen de volgende vijf plaatsen, enzovoort. De precieze invulling vindt dan op de ALV plaats, maar daaraan voorafgaand heeft het bestuur meestal de mogelijkheid de lijst te becommentariëren of te wijzigen. Op de ALV is het zelden spannend, en de wijzigingen zijn in aantal en wat betreft impact doorgaans beperkt.

Het kiezen van de lijsttrekker

Het proces om de lijsttrekker te benoemen, verschilt per partij en kan ook per gemeente verschillen. Waar in de ene partij de lijsttrekker door de leden wordt gekozen, is het in de andere partij vanzelfsprekend wie lijsttrekker wordt, bijvoorbeeld de fractievoorzitter. Over het algemeen wordt de keuze dan formeel op de ALV door de leden gemaakt, soms tegelijkertijd met de rest van de kandidatenlijst en op voordracht van het bestuur. In de praktijk is dat meestal een formaliteit. Soms betreft het een duidelijke kandidaat, die zich de voorafgaande jaren enigszins natuurlijk en zichtbaar op die rol heeft voorbereid. Andere kandidaten trekken zich dan terug of doen al bij voorbaat niet mee.

Ambities van de kandidaat-raadsleden

In Nederland staan er gemiddeld 21 personen op een partijlijst voor de lokale verkiezingen. Gouda (17), Nederweert (18) en Meppel (19) zitten onder dat gemiddelde. Oisterwijk (26) zit er ruim boven. Deze cijfers kunnen de indruk wekken dat er voor het aantal raadszetels ruim genoeg kandidaten zijn, maar veel kandidaten op de lijst zijn niet beschikbaar voor het raadslidmaatschap (Necker van Naem, 2014). In de door ons onderzochte gemeenten blijkt dat meer dan de helft van alle kandidaat-raadsleden, met name op de lagere plaatsen, geen ambitie heeft de raad in te gaan en soms echt niet wil. Veruit de meeste partijen zien dat niet als een probleem. Integendeel. Zoals een van de lijsttrekkers zegt: 'We hebben een diverse achterban en die wil ik graag in de kandidatenlijst vertegenwoordigd zien.' De partijen verwachten dat ze met een uitgebreide kandidatenlijst meer (voorkeurs)stemmen halen. Een enkele partij is overigens wel principieel tegen het opnemen van kandidaten op de lijst die niet de gemeenteraad in willen, maar dat is een uitzondering. De meeste partijen geven aan open te zijn over de motivatie van hun kandidaten, maar hoe ze dat precies doen, is niet duidelijk.

4 De verkiezingscampagne

De campagneorganisatie van de politieke partijen

De meeste partijen hebben een coördinator en/of een klein team om de verkiezingscampagne te organiseren. Samen met de lijsttrekker (soms is dat dezelfde persoon als de coördinator) worden de belangrijkste activiteiten bedacht en uitgevoerd. De campagne steunt daarnaast op de actieve leden. Grote partijen hebben die over het algemeen meer dan kleinere of nieuwe partijen. Bruikbare expertise onder de leden, bijvoorbeeld op het gebied van marketing of het bijhouden van websites, wordt ook benut. Een enkele partij huurt ook externen in. Het daadwerkelijk campagnevoeren is een flinke klus. Eind februari spreken de (lijst)trekkers over minstens 20 uur per week. Een van de lijsttrekkers heeft voor de campagne zelfs vijf weken vrij genomen, omdat hij niet ziet hoe hij anders het fractievoorzitterschap met het lijsttrekkerschap kan combineren en ook zijn gezin nog wat aandacht kan geven.

Julien van Ostaaijen

Financiën van de campagne

De campagnebudgetten liggen tussen de 5000 en 7000 euro per partij, met enkele uitschieters naar beneden (1500 euro) en boven (rond de 10.000 euro). Vrijwel alle partijen betalen een groot deel van de campagne via een afdracht van de raadsleden en wethouders. Hoewel vertegenwoordigers van partijen benadrukken dat dit vrijwillig is, speelt sociale druk een rol en is het niet vrijblijvend; 'informeel heb je dan wel een probleem', aldus een van de geïnterviewden. Kleine of nieuwe partijen steunen ook op giften van de initiatiefnemers. Daarnaast zijn er inkomsten van de landelijke partij (uiteraard niet voor lokale partijen), van sponsors en uit contributie. Niet alle bijdragen zijn in geld uit te drukken. Naast expertise van de leden is er soms hulp van niet-partijleden, bijvoorbeeld een ondernemer die een zaal ter beschikking stelt of een drukker die goedkoop drukt. De waarden daarvan zijn moeilijk vast te stellen, omdat de grens tussen een gift en, bijvoorbeeld, goed onderhandelen niet altijd duidelijk is (zie ook Necker van Naem, 2013). Er zijn daarnaast partijen die zeggen geen giften in natura te (willen) ontvangen en alleen via 'commercieel tarief' in te kopen. Aan de uitgavenkant zijn drukwerk en promotiemateriaal de grootste kostenposten.

De campagneactiviteiten

Er vinden veel traditionele campagneactiviteiten plaats. Er zijn veel folders en advertenties en er wordt veel geflyerd. 'Op sommige zaterdagen kon je niet op straat lopen zonder twee tot vier partijen tegen te komen', aldus een observant in Meppel. Daarnaast zijn er veel debatten; Meppel heeft er dertien, Gouda meer dan tien. Het hoge aantal debatten zorgt ervoor dat geregeld andere kandidaten dan de lijsttrekker aanschuiven, bijvoorbeeld iemand die gespecialiseerd is in het desbetreffende thema of een kandidaat die uit de kern of wijk komt waar het debat wordt georganiseerd. Ook min of meer nieuwe ontwikkelingen worden benut. Het CDA in Meppel en de VVD in Nederweert doen mee aan de trend van een 'campagnewinkel' (zie bijvoorbeeld Binnenlands Bestuur, 2014a). Daarnaast proberen politieke partijen steeds fijnmazigere en professionelere analyses van stemgedrag te maken, bijvoorbeeld door te zoeken naar 'focuswijken' met onbenut kiezerspotentieel (zie bijvoorbeeld NRC, 2014). Zo probeert Sterk Meppel via enquêtes de wensen van de wijken te leren kennen, om daar vervolgens haar campagne, onder meer in de vorm van folders, op af te stemmen.

Inhoud, toon en afspraken

De meeste geïnterviewden vinden de inhoudelijke verschillen tussen de partijen minimaal. Het is de belangrijkste reden dat de campagnes gekwalificeerd worden als 'mat' of 'weinig spannend'. 'Voor tachtig procent willen we hetzelfde.' Op de meeste 'landelijke' thema's is veel overeenstemming: de decentralisaties zo goed mogelijk uitvoeren, de veiligheid zo goed mogelijk waarborgen en bezuinigingen alleen waar nodig. Als er rondom deze thema's discussie plaatsvindt, dan is het vooral over de uitvoering ervan, zoals de mate van zelfredzaamheid (decentralisaties) of wel of geen extra cameratoezicht (veiligheid). Lokale onderwerpen kunnen soms voor wat meer polarisatie zorgen, maar ook daarop is vaak brede overeenstemming. Zo willen in Nederweert alle partijen graag het centrumplan voltooien.

Er zijn alleen kleine punten, zoals de onduidelijkheid van de rijrichting en/of er voldoende naar de burgers geluisterd wordt tijdens de realisatie. En in een van de verkiezingsdebatten in Meppel begint de debatleider met 'laten we er een debatscherpe avond van maken', maar moet hij al bij het eerste onderwerp, de huisartsenpost, constateren dat alle acht partijen het eens zijn. Ook de 'strijd' op straat is minder hard dan eerdere jaren. In Meppel worden de posters door alle partijen gezamenlijk geplakt, en in Gouda worden driehoeksborden door de politieke partijen 'gereserveerd'.

Het nut van de campagne en het bereiken van de kiezer

Bij politici bestaan verschillende beelden over het nut van de campagne. Waar ze het over eens zijn, is dat de campagne een ritueel is waaraan moeilijk te ontsnappen valt. Een van de politici noemt het een 'carrousel'. Je stapt erin en gaat mee voort. De impact van de campagne op de kiezer mag dan beperkt zijn – en vele politici vinden dat –, maar niet meedoen valt op. En dat kan weer benadrukt worden door politici van andere partijen en de media, als die laatste tenminste aanwezig zijn. Niemand wil het verwijt krijgen zich te verstoppen. De rite van het campagnevoeren valt vooral op bij de debatten. Veel politici vinden het aantal debatten te hoog, maar als er één politieke partij op een uitnodiging ingaat, volgen de andere partijen meestal vanzelf. Over het algemeen worden debatten slecht bezocht door inwoners. Er zijn vooral aanhangers van de deelnemende partijen aanwezig. Veel politici verbaast dat ook niet. Ze vinden een debat niet het beste middel om de kiezer te bereiken en vinden het sowieso moeilijk de kiezer te bereiken. Op straat zijn inwoners meestal niet geïnteresseerd in folders of flyers. Met de eigen achterban raak je nog wel in gesprek, maar met andere mensen nauwelijks. Een debat met minister Stef Blok in Meppel lokte maar enkele tientallen aanwezigen. Sterk Meppel, die na een enquête over de wensen van een bepaalde wijk terugkoppelbijeenkomsten hield, kwam erachter dat daar nauwelijks interesse voor was. In Nederweert sloegen drie van de vijf dorpsraden een verzoek van één van de partijen om in gesprek te gaan af. En in Oisterwijk heeft een van de partijen bewust geen extra contactmomenten met burgers in het campagneplan opgenomen, omdat er onder burgers niet veel animo voor zou zijn.

Zichtbaarheid

Tegenover de moeilijkheden om met burgers in contact te treden staan ook enkele succesvollere verhalen. Informele contacten lijken vaak goed te werken. Het CDA in Nederweert heeft goede ervaringen met een politiek café. Tegenover de partijen die zich wat minder op direct contact met burgers richten, staan nog steeds veel partijen die dat contact erg belangrijk vinden. Zo geeft PrO in Oisterwijk aan minder te folderen en flyeren en meer persoonlijk contact met mensen te zoeken. Via training geeft ze haar mensen uitleg hoe dat het beste te doen. Bovenal vinden partijen het belangrijk om in de campagne zichtbaar te zijn. Er wordt gedacht in termen van 'exposure'. Sterk Meppel geeft aan dat je in de campagne op het gevoel van kiezers in moet spelen. Het gaat om zichtbaarheid en het vestigen van het beeld van een partij die luistert. Partijen proberen ook met bijzondere acties de aandacht van de media te trekken en hopen zo op 'free publi-

city'. Zo trokken partijen onder meer de aandacht met een wedstrijd steunkousen aantrekken, het verdelen van campagnebudget onder verenigingen en het uitreiken van cadeaus aan mensen die op straat de stembulp invulden.

De digitale campagne

Internet en sociale media worden als belangrijke instrumenten gezien om als partij zichtbaar te zijn. Maar partijen willen ook hier eerst en vooral voorkomen dat gedacht wordt dat ze *niet* actief zijn. Vooral Facebook, YouTube en Twitter worden veelvuldig ingezet. 'Henk en Ingrid willen niet op straat aangesproken worden, maar wel op sociale media', aldus een van de lijsttrekkers. In Nederweert hebben alle partijen een Facebook-account en drie van de vier een Twitter-account. Bij een van de partijen is het zelfs voor alle kandidaat-raadsleden verplicht om op allebei een account te hebben. De sociale media blijken desalniettemin vooral instrumenten om te zenden. Veel communicatie vindt plaats tussen partijen, zeker op Twitter, waar politici veelvuldig op elkaar reageren. Ze hopen dat een journalist een bepaald onderwerp oppakt en er een bericht over maakt. Opvallend is verder dat de toon tussen politici in de digitale interactie over het algemeen 'scherper' en 'harder' is dan de toch wat gezapiger 'fysieke' campagne. 'Toen de ene [politicus] tweette om mensen naar het stembureau te helpen, kwam daarop gelijk de reactie dat dit wel erg veel op ronselen leek.' Een andere politicus constateert veel 'flauwe reacties' op tweets van andere partijen. Ook digitale stembulpen zijn in de campagne belangrijk. In Nederland neemt de afname van de grote drie stembulpen – Stembijzitter, Kieskompas en DeStemVan – af (Binnenlands Bestuur, 2013), maar daar staat tegenover dat anderen, zoals lokale media in Gouda en Oisterwijk, ook digitale stembulpen maken. De politieke partijen voelen soms enige sociale druk om aan een stembulp mee te doen en ze geven aan dat een bijeffect ervan is dat ze zich min of meer gedwongen voelen om ten opzichte van andere partijen verschillen te zoeken en deze te benadrukken.

De rol van de media

De verkiezingen worden, in de ogen van de lokale politici, door een beperkt aantal media gevolgd. Ze betreuren dat, maar hebben tegelijkertijd ook vrijwel allemaal een mening over de gekleurdheid of vooringenomenheid van de (traditionele) lokale en regionale media en journalisten. Dat leidt tot uitspraken als 'hij vindt het een rooie krant' of 'wij waren de enige partij waar geen foto bij stond'. Niemand vindt de media neutraal, al moet daar ook bij worden gezegd dat niemand grote klachten heeft. Men is blij dat er aandacht voor de lokale verkiezingen is. Journalisten en politici hebben elkaar daarbij nodig. Politici willen zo veel mogelijk media-aandacht, en de media verdienen aan de verkiezingen, met name door advertenties. Digitale media met een groot bereik worden daarin overigens wel nieuwe concurrenten voor traditionele media, zoals onder meer te zien is in Oisterwijk en Nederweert. Veel journalisten van de traditionele media lopen in de gemeenten al jaren mee. Ze kennen de politici goed en vice versa. Tussen journalisten en politici ontstaan vriendschappen of andere positieve dan wel negatieve relaties. Deze werken door op het professionele terrein, op zijn minst in de beeldvorming. 'Bepaalde kandidaten van die lijst krijgen niets bij [die journalist] voor

elkaar, terwijl [die andere] een goede persoonlijke verhouding heeft en wel veel gedaan krijgt.’ De journalisten en politici komen elkaar veelvuldig tegen. ‘Er is niet veel afstand hier. Dat heeft voordelen, benaderbaar. Je komt elkaar toch vaak weer tegen. Volgende week heb ik misschien de wethouder weer nodig voor een verhaal.’

5 Uitslagen en formatie

De opkomst

Voorafgaand aan de verkiezingen bestond de vrees dat de opkomst in Nederland verder zou afnemen, wellicht tot (fors) onder de 50 procent (TNS Nipo, 2014). Uiteindelijk was het landelijke opkomstpercentage 54 procent, een daling van 0,13 procentpunt. Belangrijke redenen voor kiezers om thuis te blijven zijn dat ze geen vertrouwen in de politiek en een negatief beeld over politici hebben, dat ze de relevantie van de lokale politiek en gemeenten niet zien en/of dat ze onvoldoende verschillen zien tussen partijen en dus vinden dat er weinig te kiezen is (Boogers & Van Ostaaijen, 2011; zie ook BMC, 2014; I&O Research, 2014c; Van Ostaaijen, 2013). In drie van de vier door ons onderzochte gemeenten daalt de opkomst: in Gouda met ruim 3 procentpunten, in Oisterwijk en Nederweert met minder dan 1 procentpunt. In Meppel is de opkomst met bijna 3 procentpunten gestegen (zie tabel 1). Dat de opkomst in Gouda daalt, wordt onder meer verklaard door het verminderende tumult door overlast van bepaalde groepen. Ook de twee politieke nieuwkomers zijn in stijl gematigder dan eerdere nieuwkomers. De daling van de opkomst in Meppel in 2010 werd verklaard door een gebrek aan aansprekende onderwerpen (Rosema & Boedeltje, 2011, 49). Hoewel de campagne in 2014 niet als erg spannend te betitelen valt, hebben kiezers wellicht toch het gevoel gehad dat er meer te kiezen was. Ook wordt vermoed dat de deelname van de SP, die landelijk winst boekte, nieuwe kiezers naar de stembus heeft gekregen. In Oisterwijk werd bewust geen gemeentelijke campagne gevoerd om mensen naar de stembus te krijgen. Dit is volgens een betrokkene een goede keuze geweest. In andere gemeenten was immers ondanks dergelijke campagnes ook weinig vooruitgang te zien.

De uitslag

De uitslag van de lokale verkiezingen volgt de landelijke politieke trends. Enkele daarvan, zoals het verlies voor de regeringspartijen VVD en PvdA en de winst voor de lokale partijen, zijn al voor de verkiezingen voorspeld (I&O Research, 2014b; BMC, 2014). Uiteindelijk stijgt het percentage stemmen voor lokale partijen landelijk met ruim 4 procentpunten, gevolgd door D66 met bijna 4 en de SP met 2,5 procentpunten. De PvdA verliest 5,5 procentpunten, gevolgd door de VVD met bijna 3,5 procentpunten (zie tabel 1).¹

Tabel 1. *Opkomst en uitslagen in Nederland en de onderzochte gemeenten (in percentages) (Kiesraad, geraadpleegd op 13 maart 2014)*

	Nederland			Gouda			Meppel			Oisterwijk			Nederweert		
	2006	2010	2014	2006	2010	2014	2006	2010	2014	2006	2010	2014	2006	2010	2014
Opkomst	58,56	54,13	54,00	59,42	59,20	55,94	63,79	56,15	58,90	58,97	55,12	54,43	66,51	58,46	58,20
Lokaal	22,10	23,66	27,77	14,64	18,09	19,62	30,07	24,00	22,00	65,59	61,69	70,84	29,80	31,60	30,98
				50+ GBG	50+ GBG	50+ GBG	SteM	SteM	SteM	PrO AB GB	PrO AB GB	PrO AB GB	JAN	JAN	JAN
PvdA	23,58	15,74	10,25	27,72	18,04	12,25	27,88	19,65	13,54				20,72	16,56	9,32
VVD	13,87	15,68	12,21	11,86	12,73	9,25	13,90	20,04	15,81	15,33	18,36	16,86	15,95	15,53	12,00
CDA	16,83	14,80	14,43	12,57	9,25	7,46	13,67	13,10	12,41	19,08	17,02	12,30	33,54	36,30	47,70
D66	2,71	8,18	12,06	5,87	8,77	17,08		8,01	10,46						
GL	6,03	6,73	5,38	7,65	8,56	6,08	6,31	7,33	5,08						
SP	5,68	4,13	6,60	7,06	3,83	7,31			10,43						
CU	3,64	3,76	4,06	7,97	7,10	9,01	8,17	7,86	10,27						
SGP	1,64	1,77	1,25	4,66	4,66	6,01									
PvdD		0,30	0,52			2,62									
TROTS			0,03*		8,93	2,45									
OPA			0,03*			0,85									

* De uitslagen van TROTS en OPA zijn op de website van de Kiesraad samengevoegd.

** Bij de Nederlandse uitslagen van lokale partijen zijn combinatiepartijen uitgesloten. Bij de uitslagen van Oisterwijk is de combinatiepartij PrO echter wel onder lokale partijen opgenomen.

In de vier onderzochte gemeenten volgen alle partijen grotendeels het landelijk patroon: verlies voor partijen die landelijk verliezen (PvdA, VVD, CDA, GL), winst voor partijen die landelijk winnen (lokale partijen, D66, SP, CU). Naast het (lichte) verlies van Sterk Meppel is Nederweert daarop een opvallende uitzondering. In Nederweert wint het CDA (flink) en verliest de lokale partij JAN (licht). Dat uitzonderingen op de landelijke trend lokale oorzaken hebben (Boogers & Van Ostaaijen, 2011), wil niet zeggen dat betrokkenen ze allemaal goed kunnen verklaren. Het verlies van de lokale partij in Meppel kwam voor velen onverwacht. Onder de verklaringen wordt onder meer het functioneren van de lokale wethouder en concurrentie van de SP genoemd. De winst van de ChristenUnie wordt vooral de lijsttrekker toegerekend. In Gouda valt vooral de winst van D66 op. In Oisterwijk worden onder meer de interne perikelen van het CDA en de sterke campagne van Algemeen Belang en diens zichtbaarheid in de jaren voorafgaand aan de verkiezingen als redenen voor de uitslag genoemd. Ook in Nederweert wordt de uitslag grotendeels aan personen toegeschreven. De bijzondere uitslag van het CDA – er zijn in Nederland maar vijf partijen die 45 procent of meer van de stemmen halen (Elsevier, 2014) – wordt enigszins nuchter verklaard doordat er een goede lijst is met veel jonge mensen. De verliezen worden voornamelijk aan de landelijke trend toegeschreven en aan (de geringe bekendheid van) personen.

Nieuwe partijen en nieuwe raadsleden

Lokale partijen zijn in veel Nederlandse gemeenten succesvol. Van de 324 nieuwe lokale partijen die in Nederland aan de verkiezingen meedoen, komen er 155 met één of meer zetels in de raad, meer dan in de drie verkiezingen daarvoor (Euser, 2014). In de door ons onderzochte gemeenten zijn er alleen nieuwe lokale afdelingen die in de raad komen, geen lokale partijen. In Gouda komt de PvdD met 1 zetel in de raad. OPA haalt te weinig stemmen, wellicht omdat er met 50+ al een seniorenpartij in de raad aanwezig is. De nieuwkomer in Meppel, SP, haalt meer dan 10 procent van de stemmen en daarmee 2 van de 23 raadszetels. De griffiers zien dat nieuwe partijen het soms moeilijk hebben in het begin. ‘Ze hebben nog niet echt de nuances en het politieke gevoel. (...) Dan roepen ze wat en dan denk je van ja jongens jullie hebben het net niet.’ Dat verandert meestal enigszins na verloop van tijd: ‘Je ziet dat wel vaak bij nieuwe partijen die gaan het allemaal anders doen en na vier jaar dan is er wel iets vanaf. (...) Dan zien ze meer hoe het werkt.’ Ook landelijk hebben nieuwe (lokale) partijen vaak een leertraject te gaan. Dat is onder meer te zien in het feit dat ze na verloop van tijd gaan besturen (Euser, 2009) en hun antipolitieke houding wat los lijken te laten (Van Ostaaijen, 2012). Na de verkiezingen zetelen er ook veel nieuwe raadsleden. In Gouda zijn 18 van de 35 raadsleden nieuw en in Meppel vertrekken 13 leden. Opvallend is dat onder de nieuwe raadsleden in Gouda en Meppel ook veel ‘echt nieuwe’ zitten. ‘Ik heb ze nauwelijks nog gezien’, aldus een griffier. En in Meppel zijn er ‘ongeveer zes die wij als griffie pas de laatste maanden hebben gezien’.

Fragmentatie van de gemeenteraad

In de media verschijnen berichten over grotere ‘fragmentatie’ of ‘versnippering’ van de gemeenteraden. Het gemiddelde aantal partijen in de Nederlandse

Tabel 2. *Aantal fracties in de gemeenteraad en minimaal aantal partijen nodig voor een coalitie, gebaseerd op een meerderheid van raadszetels*

	Gouda			Meppel			Oisterwijk			Nederweert		
	2006	2010	2014	2006	2010	2014	2006	2010	2014	2006	2010	2014
Aantal fracties in de raad	10	12	11	6	7	8	5	5	5	4	4	4
Minstens nodig voor coalitie	3	4	4	2	3	3	2	3	2	2	2	2

gemeenteraden stijgt van 5,9 in 1998 tot 7 in 2014 (Binnenlands Bestuur, 2014b). Fragmentatie is op meerdere manieren te beoordelen. Voor de door ons onderzochte gemeenten hebben we dat gedaan via het aantal partijen in de gemeenteraad en het aantal partijen dat minimaal nodig is voor een meerderheid. Dat geeft een wisselend beeld. In Gouda neemt het aantal fracties in de raad iets af, met name door het samengaan van Gouda Positief en Gemeentebelangen Gouda, maar ook omdat TROTS niet terugkomt in de raad. In Meppel neemt het aantal partijen en daarmee ook het minimale aantal benodigde partijen voor een coalitie gestaag toe. Het politieke landschap in Oisterwijk en Nederweert lijkt dan weer behoorlijk stabiel.

De (in)formatie

Alle partijen erkennen dat ze inhoudelijk vrij dicht bij elkaar staan. Ideologie speelt op lokaal niveau een beperkte rol. Door die kleinere inhoudelijke verschillen zijn er veel coalities mogelijk. Niemand wordt formeel van coalitiedeelname uitgesloten, al zijn er wel enkele (oppositie)partijen en/of hun kopstukken van wie eigenlijk al bij voorbaat vaststaat dat ze niet zullen deelnemen. Hen wordt verweten ‘niet constructief te zijn’ of ‘op de man te spelen’. Het toont het belang van politieke en persoonlijke verhoudingen. Die verhoudingen bepalen in de jaren voorafgaand aan de verkiezingen, met een focus op de laatste maanden, voor een belangrijk deel hoe de nieuwe coalitie eruit komt te zien. Hoe dichter de verkiezingen naderen, hoe meer men die verhoudingen in het licht gaat zien van de onderhandelingen. Er kunnen voorafgaand aan de verkiezingen daarom nog allerlei charmeoffensieven worden gelanceerd. Voor de (in)formatie zelf bestaan geen formele regels. Een informele regel is dat de grootste partij het initiatief voor onderhandelingen neemt. Daarnaast wordt steeds vaker met een informateur gewerkt (Habets, 2014; Binnenlands Bestuur, 2014c). De informateur in Meppel stelt voor de coalitie voort te zetten of een variant zonder SteM te onderzoeken. Dat wordt uiteindelijk de tweede optie. In Gouda was er na de verkiezingen slechts een korte openbare bijeenkomst, zonder op de uitslag in te gaan. Er werd besloten een informateur te benoemen, geselecteerd ‘op advies van het partijbureau’. Het duurt echter enkele maanden en meerdere informateurs, onder wie een burgemeester uit de regio, alvorens er een werkbare coalitie wordt gevonden. In

Nederweert neemt de lijsttrekker van het CDA als informateur het voortouw in de coalitie en vindt uiteindelijk de VVD als coalitiepartner. En in Oisterwijk is voor de verkiezingen afgesproken dat de grootste partij de externe informateur benoemt. Dat wordt een ervaren informateur, die al verschillende coalities op lokaal en provinciaal niveau heeft geleid. Persoonlijke verhoudingen spelen in de (in)formatie een rol, zoals tussen AB en PrO, maar ook wie de wethouder sociale zaken wordt (zie voor meer over de wethoudersselectie in Nederland: Van Ostaaijen, 2014a). Over het algemeen is het groepje lokale politici dat de coalitie concreet formeert, klein. Na onderhandelingen reiken zij de hand naar buiten, allereerst richting oppositie. In Nederweert benadrukt het CDA dat 'de vertegenwoordigers van het JAN op uiterst correcte en transparante wijze de gesprekken gevoerd hebben' en wordt 'afgesproken dat we de constructieve houding van alle Nederweerder politieke partijen willen vertalen in een breed gedragen coalitieakkoord'. In Meppel ligt er na het akkoord 'een uitnodiging aan alle fracties om input te leveren', en in Oisterwijk 'willen de fracties de inwoners en de oppositiepartijen nadrukkelijk de gelegenheid geven hierop te reageren' (Oisterwijknieuws, 2014).

In een analyse van Nederlandse coalitieakkoorden speelt 'samen' een grote rol (Platform31, 2014). Dat is ook zichtbaar in de coalitieakkoorden van de door ons onderzochte gemeenten. Het coalitieakkoord in Meppel heet 'Met de samenleving' (34 pagina's), in Oisterwijk 'Met elkaar, voor elkaar' (13 pagina's), in Nederweert 'Richting geven, ruimte bieden en verbinden' (9 pagina's) en in Gouda 'Gouda daagt uit!' (20 pagina's). Alle akkoorden nemen de veranderende samenleving als uitgangspunt. Gouda wil ruimte bieden aan 'innovatief burgerschap' en ondernemerschap, en werken aan een open en transparante bestuursstijl (p. 3-6). Meppel gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van mensen en de gemeente schuift daarom in 'de richting van stimuleren, faciliteren en loslaten' (p. 7). In Nederweert wil het college de samenleving mee laten denken: 'De coalitie (...) stimuleert actief het verbinden van initiatieven die kansrijk zijn voor de gemeente' (p. 2). In Oisterwijk gaat het om het wat minder vergaande 'meedenken, meepraten en in sommige gevallen (...) meebeslissen' (p. 1).

6 Bovenlokale invloed

De campagneorganisatie van landelijke partijen

De meeste landelijke partijen hebben een landelijke campagneleider en campagne-team. Samen met het partijbureau wordt daar de landelijke strategie bepaald en uitgedragen naar de lokale afdelingen. De landelijke campagneleider is binnen de partij het boegbeeld van de campagne. Er vinden bijeenkomsten plaats met lokale afdelingen waar onder meer voorlichting en tips voor een goede campagne worden gegeven. Daarnaast zijn er nieuwsbrieven en kunnen lokale afdelingen voor vragen contact opnemen. Bij vrijwel alle partijen verschillen de rollen die de regionale of provinciale afdeling in de campagne speelt. Dat heeft te maken met de manier waarop partijen georganiseerd zijn en in de praktijk functioneren. Het

Julien van Ostaaijen

heeft ook te maken met de personen die er werkzaam zijn en hun mate van activiteit. Over het algemeen hebben lokale afdelingen meer persoonlijke contacten met het regionale/provinciale niveau, maar is er meer ondersteuning vanuit het landelijke niveau.

De voorbereiding op de campagne

De ondersteuning vanuit de landelijke partij bestaat allereerst uit producten die, gratis of tegen betaling, worden aangeboden, zoals posters, stickers en pennen. Een tweede vorm van ondersteuning bestaat uit hulpmiddelen voor de lokale processen: het selecteren van kandidaten en het schrijven van het verkiezingsprogramma. De meeste landelijke partijen bieden voor het schrijven van een programma een format. Dat format bestaat uit een overzicht van thema's en/of landelijke standpunten, die vervolgens op de lokale situatie kunnen worden toegepast. Daarnaast leest de partij het programma soms ook achteraf, meestal op vraag van de afdeling. Het meest 'formele' moment waarop landelijke partijen hun invloed laten gelden, is het besluit of de afdeling onder de partijnaam mee mag doen aan de verkiezing. In de meeste gevallen is dat een formaliteit. Alle respondenten benadrukken dat de lokale afdelingen vrij zijn om het format al dan niet te gebruiken. Een enkeling voelt wel de 'morele druk' om er iets mee te doen, maar geen verplichting. De afdelingen benadrukken dat ze genoeg ruimte krijgen voor eigen lokale invulling van het programma en de campagne. Dat vinden ze ook belangrijk. De lokale afdelingen willen een lokaal geluid laten horen en niet (enkel) een doorgeefluik van de landelijke partij zijn. De meeste landelijke partijen denken er overigens net zo over en adviseren lokale thema's te kiezen (zie ook Trouw, 2014).

Het stemgedrag van de kiezer

Naast bovenlokale actoren kunnen ook bovenlokale factoren een rol spelen bij de lokale verkiezingen. Opvattingen over de landelijke politiek bepalen in veel gemeenten grotendeels de uitslag (Boogers & Van Ostaaijen, 2011; I&O Research, 2014a). De rol van landelijke motieven neemt desalniettemin wat af ten faveure van lokale motieven (TNS Nipo, 2014; BMC, 2014). In exitpolls in Tilburg en Enschede blijkt dat, voor het merendeel van de kiezers dat op een landelijke partij heeft gestemd, de landelijke politiek een even grote of grotere rol heeft gespeeld dan de lokale politiek. Voor het merendeel van de kiezers dat op een lokale partij heeft gestemd, heeft de lokale politiek juist de doorslag gegeven (Van Ostaaijen e.a., 2014; Boogers, 2014). Overigens geeft 'de partij' en niet 'de persoon' bij de helft van de kiezers de doorslag bij het bepalen van de stem. Bij iets meer dan een kwart is dat de combinatie van partij en persoon (BMC, 2014, 18).

Na de verkiezingen

Na de verkiezingen worden de uitslagen van de bijna 400 lokale verkiezingen in de media vooral cumulatief gepresenteerd. De media vervullen een rol in de vraag of de landelijke politieke kopstukken verantwoordelijk zijn voor de uitslag en of zij daar consequenties aan verbinden. Daarnaast is aandacht voor opzienbarende uitspraken van landelijke politici, zoals Geert Wilders in Den Haag. Voor wat

betreft invloed binnen partijen is in dit onderzoek weinig invloed van de landelijke partijen op de coalitieformaties in de vier gemeenten gevonden. Maar daarbij moet worden opgemerkt dat het relatief kleine gemeenten betrof. In grote gemeenten met grotere en zichtbare belangen is een grotere invloed niet ondenkbaar.

7 Conclusies

7.1 *Van campagne tot coalitiebesprekingen*

In dit onderzoek hebben we de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 geanalyseerd door ons te richten op een aantal onderdelen: het verkiezingsprogramma, de kandidaten, de campagne, de uitslag en formatie en de rol van bovenlokale actoren. Deze paragraaf bevat een beknopte beantwoording van de deelvragen. Het *verkiezingsprogramma* is iets wat je gewoon 'moet hebben', ook al is de directe impact op kiezers beperkt. Het is vooral een hulpmiddel voor coalitieonderhandelingen, stemwijzer of media. Het programma wordt door één of enkele leden geschreven, vaak met stevige betrokkenheid van de (latere) lijsttrekker. Inhoudelijk komen veel dezelfde, met name algemene onderwerpen terug. De *kandidaten* voor de verkiezingen worden vooral binnen de partij gezocht. Dat is voor sommige partijen een moeizaam proces. Er wordt gezocht naar 'kwaliteit', maar wat dat betekent is niet altijd duidelijk, laat staan eenduidig. De leden hebben doorgaans het laatste woord over de lijstvolgorde, maar wijzigen het voorstel van het partijbestuur of een daardoor ingestelde commissie zelden meer dan marginaal. De *campagne* wordt per partij door een betrekkelijk kleine groep opgezet en verloopt via vaste patronen en kent vaste rituelen. Het budget in de door ons onderzochte gemeenten varieert over het algemeen tussen de 5000 en 7000 euro en wordt vooral aan drukwerk en promotiemateriaal besteed. Er worden veel beproefde methoden, zoals flyereren, folderen, posters en verkiezingsdebatten, ingezet en er wordt veel van internet en sociale media gebruikgemaakt. Partijen willen hiermee zichtbaar zijn en hun boodschap overbrengen. Het betrekken van inwoners gaat echter moeizaam. Veel kiezers laten zich moeilijk betrekken en vinden – net als de lokale politici – dat de campagne mat en weinig opwindend is en de verschillen tussen de partijen klein. De *uitslagen* van de gemeenteraadsverkiezingen weerspiegelen de landelijke politieke trends. Lokale uitzonderingen hebben een lokale verklaring. De daaropvolgende *coalitieformatie* wordt echter meer door de lokale politieke verhoudingen dan door die uitslag bepaald, en de coalitie wordt door een kleine groep onderhandelaars gevormd. *Bovenlokale actoren en ontwikkelingen* spelen op drie manieren een rol bij de lokale verkiezingen: landelijke partijen ondersteunen hun lokale afdelingen in de voorbereiding, kiezers laten zich in hun stemgedrag door landelijke motieven leiden, en landelijke media en politici hebben veel aandacht voor het cumulatieve beeld van de lokale uitslagen.

7.2 *Bevlogen en begrensd: de gemeenteraadsverkiezingen in vijf beelden*

De lokale verkiezingen en de bijbehorende campagnes zijn een bijzonder schouwspel. De betrokken acteurs concurreren met elkaar om de publieke aandacht,

maar weten ook dat ze na de voorstelling mogelijk nog jaren met elkaar moeten samenwerken. Het publiek is echter, helaas, slechts matig geïnteresseerd in de hele voorstelling. In dit onderzoek hebben we de schijnwerpers op de lokale verkiezingen gezet en beantwoorden we de hoofdvraag door middel van een aantal beelden die uit het onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen tevoorschijn komen. Het overkoepelende beeld en tevens de titel van dit artikel, 'Bevlogen en begrensd', vat die beelden samen. De lokale politici ondernemen veel, maar kennen een aantal door henzelf en door de kiezer opgelegde beperkingen.

Het eerste beeld is dat van bevlogen lokale politici en de *gemeenteraadsverkiezing als een door lokale liefhebbers verzorgd schouwspel*. De lokale politiek vormt een eigen genootschap, maar wel klein en op dorpsniveau: het is een wereld waar men elkaar kent en op elkaar let. Elke vier jaar gaat deze groep met elkaar de strijd om de lokale macht aan. Maar het tweede beeld, dat van de *gemeenteraadsverkiezing als een zoektocht naar verschillen*, toont vooral hoe moeizaam die strijd verloopt ten opzichte van een kiezer die zich er nauwelijks voor interesseert. Lokaal bestuur is vooral 'praktisch bestuur' (Tops, 1994) en dat zie je terug in de campagne, waar het zoeken naar (ideologische) verschillen bij praktische vraagstukken vaak tevergeefs is. Kiezers vinden – net als lokale politici – dat er lokaal weinig te kiezen is (Boogers & Van Ostaaijen, 2011). De matte vorm van campagnevoering is daar volgens lokale politici zelf het meest betreurenswaardige gevolg van. Bovendien weet je als lokale politicus nooit met wie je straks moet samenwerken. Ook dat zorgt ervoor dat de verhoudingen in de campagne door de meeste partijen niet al te zeer op scherp worden gezet.

De politieke campagne rondom de gemeenteraadsverkiezing is als gevolg daarvan vooral te beschouwen *als een strijd om de aandacht* van de kiezer. Het uitdragen van de politieke boodschap staat centraal, maar het 'echte' debat met de inwoners vindt veel minder vaak plaats. De campagne, zowel de fysieke als de digitale, blijft daarmee vooral een schouwspel. Niet omdat politieke partijen een gesloten bolwerk willen zijn. De lokale politici proberen kiezers wel te betrekken en tevens nieuwe aanwas te krijgen, maar veel kiezers laten zich maar moeilijk betrekken. Zij laten zich bij hun stemkeuze nauwelijks leiden door wat de lokale politici in de campagne doen of de vier jaar daarvoor hebben gedaan. Hun stemkeuze wordt daarentegen grotendeels bepaald door de landelijke politiek en de landelijke politieke verhoudingen. Dat leidt tot het beeld van de *gemeenteraadsverkiezing als een broertje van de landelijke verkiezing* of de lokale verkiezingen als tweederangsverkiezingen (Lelieveldt & Van der Does, 2014), waar, enkele lokale uitzonderingen ten spijt, de lokale uitslag vooral landelijk wordt bepaald (zie ook Boogers, 2010). Lokale politici weten dit en ondergaan het besef dat hun rol in de campagne maar beperkt van invloed is op de verkiezingsuitslag enigszins gelaten. Bij de coalitieonderhandelingen speelt die uitslag ook een bescheiden rol. De onderlinge politieke en persoonlijke verhoudingen zijn bepalender voor het (in)formatieproces. Dat betekent tevens een verdere degradatie van de uitslag van de lokale verkiezing als niet meer dan een kader waarbinnen de onderhandelingen gevoerd worden of zelfs *als een inmenging in de coalitieonderhandelingen*.

Lokale en nationale politici verklaren dat het spijtig is dat de lokale verkiezingen niet meer over de lokale politiek zelf gaan. In Nederland wordt in vergelijking met veel andere Europese landen lokaal veel geld uitgegeven (Hendriks e.a., 2013, 73-75). Daar komen de decentralisaties in het sociale domein nog bij. De verdeling van die middelen verdient een democratische afweging, gebaseerd op de individuele en lokale voorkeuren van kiezers. De beperkingen tot het bereiken van dat ideaalbeeld en de manier waarop lokale politici daarmee omgaan, geven de lokale politiek echter haar bijzondere karakter. Initiatieven om de lokale politiek meer lokaal te maken vereisen onder meer een aanpassing van het systeem (Boogers, 2010) en meer terughoudendheid van de landelijke politiek (Van Ostaaijen, 2015). Maar lokale politici zijn ook zelf verantwoordelijk voor de beperkingen. Het lukt hen nog onvoldoende om de inwoners goed te bereiken. Dat vergt een nieuwe aanpak rondom verkiezingen, maar gezien de redenen waarom kiezers niet gaan stemmen (zie paragraaf 5), ook veel meer inspanning in de vier jaar daartussen.

Noot

1 In die berekening moet worden meegenomen dat niet elke landelijke partij in elke gemeente een lokale afdeling heeft. Het is daarom met name lastig de absolute percentages van Nederland met die van individuele gemeenten te vergelijken.

Literatuur

- Binnenlands Bestuur (2013). *Strijd tussen de stemhulpen*. www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/strijd-tussen-stemhulpen.9189395.lynkx, geraadpleegd op 20 december 2013.
- Binnenlands Bestuur (2014a). *Pop-up stores voor campagne schieten de grond uit*. www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/pop-upstores-voor-campagne-schieten-de-grond-uit.9207746.lynkx, geraadpleegd op 25 februari 2014.
- Binnenlands Bestuur (2014b). *'Regenten' lastig van pluche te krijgen*. www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/regenten-lastig-van-pluche-te-krijgen.9273140.lynkx, geraadpleegd op 9 april 2014.
- Binnenlands Bestuur (2014c). *'Beroemde' informateurs steeds vaker ingevlogen*. www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/beroemde-informateurs-steeds-vaker-ingevlogen.9242117.lynkx, geraadpleegd op 25 maart 2014 (website).
- BMC (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom* (onderzoeksrapport).
- Boogers, M. (2010). *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boogers, M. (2014). *Analyse exitpoll gemeente Enschede*. Niet gepubliceerd.
- Boogers, M., & Ostaaijen, J.J.C. van (2011). Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenissen van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. *Bestuurswetenschappen*, 65 (6): 35-54.
- Continu Onderzoek Burgerperspectieven (2013). *Burgerperspectieven 2013* | 4. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Julien van Ostaaijen

- Euser, B. (2009). *Lokale leiders. De opkomst van de geuzendemocratie*. Amsterdam: Atlas contact.
- Euser, B. (2014). *Analyse van de deelname van lokale partijen aan de verkiezingen van 2014*. Niet gepubliceerd.
- Habets (2014). *Resultaten enquête Griffier en gemeenteraadsverkiezingen 2014* (onderzoeksrapport). Petra Habets Advies & Ontwikkeling.
- Hendriks, F., Ostaaijen, J.J.C. van, Krieken, K. van de, & Keijzers, M. (2013). *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- I&O Research (2014a). *Invloed landelijke politiek op gemeenteraadsverkiezingen nog steeds groot*. Persbericht 17 februari (website).
- I&O Research (2014b). *Coalitiepartijen staan op verlies, lokale partijen boeken winst*. www.ioresearch.nl/home/nieuws/artmid/445/articleid/538/coalitiepartijen-staan-op-verlies-lokale-partijen-boeken-winst, geraadpleegd op 19 februari 2014.
- I&O Research (2014c). *Opkomst kan hoger door stemmen via internet mogelijk te maken*. www.ioresearch.nl/home/nieuws/artmid/442/articleid/536, geraadpleegd op 17 februari 2014.
- Kiezer hoort lokale politicus aan, maar denkt landelijk (2014). *Trouw*, 1 februari.
- Leefbaar Rotterdam wist precies waar winst te behalen was (2014). *NRC*, 29 april.
- Lelieveldt, H., & Does, R. van der (2014). Hoe tweederangs zijn lokale verkiezingen? Een analyse van de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen 2010 vanuit het perspectief van second-order elections. *Res Publica*, 53 (3).
- Lokalen en CDA grootst (2014). *Elsevier*, 29 maart.
- Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Necker van Naem (2013). *Onderzoek Wet financiering politieke partijen. Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau* (onderzoeksrapport).
- Necker van Naem (2014). *Geen gebrek aan kandidaten voor nieuwe gemeenteraad*. www.necker.nl/blog/geen-gebrek-aan-kandidaten-voor-nieuwe-gemeenteraad/, geraadpleegd op 13 maart 2014.
- Oisterwijkse coalitie is gevormd (2014). Persbericht *Oisterwijknieuws*. www.oisterwijknieuws.nl/2014/04/oisterwijkse-coalitie-is-gevormd/, geraadpleegd op 15 mei 2014.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2012). Ondertussen in de lokale politiek. De ontwikkeling van lokale politieke partijen, de Leefbaar-beweging en Pim Fortuyn. *Beleid en Maatschappij*, 39 (2): 194-201.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2013). *Hoestemtpeelenmaas.nl. Waarom kiezers in Peel en Maas stemmen of thuisblijven en wat lokale politici daaraan kunnen doen*. Rekenkamercommissie Peel en Maas.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2014a). Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht. *Bestuurswetenschappen*, 2, 68-86.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2014b). *Bevlogen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014*. Tilburg: Tilburg University.
- Ostaaijen, J.J.C. van (2015). Maakt stadslicht nog vrij? Bestuur en burgerinvloed in Nederlandse steden en gemeenten in de eenentwintigste eeuw. In: H. Klerkx (red.), *Stadslicht. Beloften en paradoxen van de stad*. Nijmegen: Uitgever Valkhof Pers.
- Ostaaijen, J.J.C. van, Krieken, K. van der, Zuydam, S. van, & Boluijt, B. (2014). *Wat zegt de Tilburgse kiezer? De resultaten van de exitpoll van de Tilburgse gemeenteraadsverkiezing 2014*. Tilburg: Tilburg University.

- Platform31 (2014). *Samen! vormgeven aan de verzorgingsstad. Analyse collegeakkoorden gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden*. www.platform31.nl/publicaties/samen-vormgeven-verzorgingsstad, geraadpleegd op 6 mei 2015.
- Rosema, M., & Boedeltje, M. (2011). *Gemeenteraadsverkiezingen 2010: Een blik achter de schermen*. Universiteit Twente.
- TNS Nipo (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen gaan eindelijk echt lokaal*. www.tns-nipo.com/nieuws/nieuwsberichten/gemeenteraadsverkiezingen-gaan-eindelijk-echt-lokaal/, geraadpleegd op 27 februari 2014.
- Tops, P.W. (1994). *Moderne regenten. Over lokale democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas.
- Voerman, G., & Boogers, M. (2011). *Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006 (onderzoeksrapport)*.