

DE NEDERLANDSE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN

Peter Castenmiller

1. INLEIDING

Eén keer per twaalf jaar vinden de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en België in hetzelfde jaar plaats. 2018 is zo'n jaar. In het voorjaar gaan de Nederlanders naar de stembus, na de zomer de Belgen. In beide landen staan de verkiezingen voor de gemeenteraden in de schaduw van de landelijke politieke verhoudingen.¹ Gangbaar worden in beide landen deze verkiezingen aangeduid als 'second order elections'. Hiermee wordt in het algemeen bedoeld dat mensen deze verkiezingen als minder belangrijk ervaren, letterlijk als 'tweederangsverkiezingen'. In Nederland, waar geen opkomstplicht geldt, blijkt het mindere belang om te beginnen uit het feit dat relatief veel mensen niet de moeite nemen om de gang naar de stembus te maken. Als ze zich daar wel toe weten aan te zetten, laten ze hun keuze voor een belangrijk deel bepalen door overwegingen naar aanleiding van de landelijke politieke verhoudingen. Ook kan het zijn dat ze, juist omdat ze de verkiezingen toch als minder belangrijk ervaren, anders stemmen dan ze gewend zijn. Juist door dergelijke meer 'frivole' keuzen kennen gemeenteraadsverkiezingen bijzondere patronen en opmerkelijke uitslagen.

De gemeenteraadsverkiezingen in Nederland kennen wel degelijk hun eigen bijzonderheden. Deze worden in deze bijdrage belicht.²

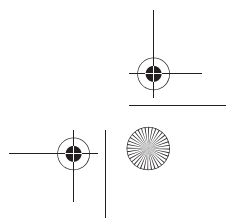
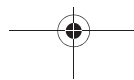
Deze bijdrage begint met het schetsen van de situatie na de Tweede Wereldoorlog. In de jaren na 1945 was het electoraat aanvankelijk zeer trouw aan de partij waarmee de kiezer zich op grond van geloof en sociale positie in de maatschappij het meest verwant voelde. Dat gold zowel voor de landelijke verkiezingen als die voor de gemeenteraad.³

De politieke en maatschappelijke verhoudingen begonnen in de jaren zestig van de twintigste eeuw te schuiven. Toch had dit voor de situatie in de lokale politiek aanvankelijk weinig betekenis. Zeker, de aard van de lokale politieke verhoudingen was gedurende de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw aan verandering

¹ Hennau, S., R. van der Does en J. Ackaert, Domineren Brussel en Den Haag ook de Dorpsstraat? Nationale en lokale determinanten van het succes van nationale partijen bij de Nederlandse en Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen. In: Res Publica, 2017/13, pp.329-356.

² Deze bijdrage bevat geen gedetailleerde gegevens van de diverse uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen. Ze zijn voor alle verkiezingsjaren na de Tweede Wereldoorlog beschikbaar in een door de Nederlands Kiesraad beheerde online database. Alle verwijzingen in dit artikel naar concrete uitslagen zijn gebaseerd op deze database. Deze database is beschikbaar via www.verkiezingsuitslagen.nl.

³ Zie onder meer Koole, R. en G. Voerman, De Partijorganisatie in 'de eeuw van de massa'. In: Andeweg, R.B. en M. Leyenaar, Alle Stemmen Tellen! Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017. Zie eveneens in dezelfde bundel: W. van der Brug en Ph. Van Praag, Ontwikkeling, bevrizing en ontdooing van het partijstelsel.



onderhevig. Maar aan de oppervlakte was daar weinig van te zien en bleven de electorale verhoudingen betrekkelijk stabiel.

Een eerste groot draaipunt voor de lokale politiek ligt bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990. Sinds 1970 was in Nederland de opkomstplicht bij verkiezingen afgeschaft. Hoewel de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen vanaf dat jaar altijd ruim achterbleef bij de Tweede Kamerverkiezingen, had die zich tot 1990 op een alleszins aanvaardbaar niveau gehandhaafd. In 1990 daalde de opkomst echter scherp, van 73% in 1986 naar 62% in 1990. En dat niet alleen, vooral de PvdA leed bij de raadsverkiezingen van 1990 een gevoelig verlies. Al met al was er blijkbaar iets veranderd.

Een tweede draaipunt volgt dan al snel, in 2002. Bij die verkiezingen boekt Leefbaar Rotterdam, onder leiding van de dan nog in leven zijnde Fortuyn, een spectaculaire winst. Ook elders behalen vergelijkbare (lokale) partijen opmerkelijke winsten. Vanaf 2002 is er op lokaal niveau sprake van een steeds onoverzichtelijker wordend, 'versplinterd' partijlandschap.

In deze bijdrage worden de hierboven kort geïntroduceerdegangssituatie en ontwikkelingen beschreven. De bijdrage wordt afgesloten met een vooruitblik naar de komende verkiezingen.

2. DE UITGANGSSITUATIE

Kort na de Tweede Wereldoorlog was er in Nederland enige tijd sprake van een streven om het partijlandschap grondig te herzien. Gedurende de oorlog was de gedachte ontstaan dat het verdeelde partijlandschap in de jaren 1930 bijgedragen had aan een beperkte weerbaarheid tegen het fascisme en een als te gering ervaren verzet tegen de Duitse bezetters.

De totstandkoming van de Partij van de Arbeid (PvdA) was daar een uiting van. In deze partij gingen de vooroorlogse sociaal-democraten (SDAP) en de vrijzinnig liberalen (VDB) samen verder. Na korte tijd bleek dat deze samenwerking voor sommige liberalen toch een brug te ver was; zij traden uit de PvdA en richtten de VVD op. De katholieke partij veranderde van naam (van Rooms-Katholieke Staatspartij in Katholieke Volkspartij – KVP), maar verder veranderde er bij de confessionele partijen weinig. In essentie was het met het streven naar verandering al snel gedaan. Dat bleek al bij de eerste verkiezingen na de Tweede Wereldoorlog, de gemeenteraadsverkiezingen van 1946. In vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen van de jaren 1930 gaf de uitslag van 1946 blijk van een redelijke mate van continuïteit. Opmerkelijk was wel dat de Communistische Partij van Nederland (CPN), gebaseerd op de terechte reputatie van een actieve verzetspartij gedurende de Tweede Wereldoorlog en mede vanwege de nog grote sympathie voor de Russische 'bevrijders', een relatief hoog percentage stemmen behaalde (10,8%).⁴ Deze

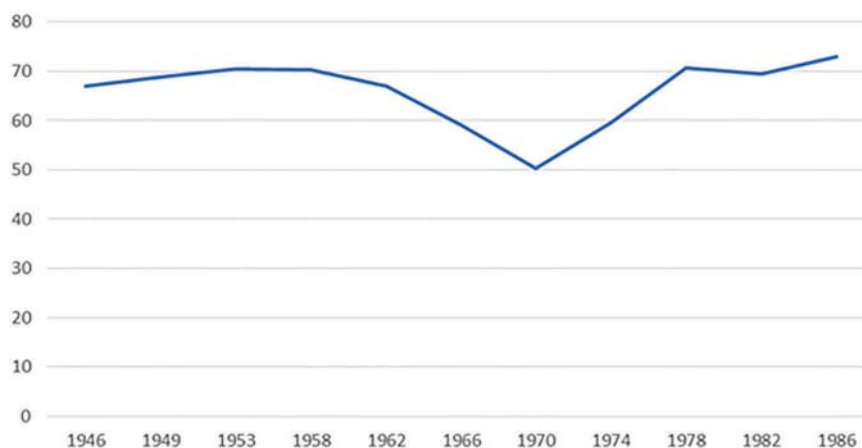
⁴ Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen voor de Tweede Wereldoorlog, in 1939, behaalde de Communistische Partij Holland 3,3% van de stemmen.

electorale voorspoed van de CPN was eenmalig. Toen meer en meer duidelijk werd dat de Sovjet-Unie zich in Oost-Europa veeleer gedroeg als een bezetter dan als een bevrijder en de koude oorlog tot ontwikkeling kwam, nam de steun voor de CPN sterk af.

In essentie betekende dit dat zowel op landelijk als op lokaal niveau de traditionele partijen van de sociaal-democraten (PvdA), de confessionele partijen (KVP, ARP en CHU) en de liberalen (VVD) grotendeels de dienst uitmaakten. Op de dominante positie van de grote landelijke partijen was op lokaal niveau in deze periode wel een uitzondering. De provincies Noord-Brabant en Limburg kenden in die tijd een zeer groot aandeel inwoners met een katholieke achtergrond. In deze provincies zou de KVP in menige gemeente vrij eenvoudig de absolute meerderheid hebben kunnen behalen. Echter, in deze provincies namen aan de raadsverkiezingen vrij veel 'lokale partijen' aan de gemeenteraadsverkiezingen deel. Zij vertegenwoordigden dan het belang van een specifiek dorp of kern binnen de gemeente of waren gevormd rond een lokaal bekend en aansprekend persoon. In deze gemeenten behaalden ze vaak hoge aantallen stemmen.

In figuur 1 is het aandeel stemmen dat de grote 'bestuurderspartijen' in de periode 1946-1986 gezamenlijk behaalden weergegeven. Daaruit wordt duidelijk dat deze partijen, vermoedelijk ten gevolge van de maatschappelijke ontwikkelingen in de jaren 1960, tijdelijk te kampen hadden met een dalende populariteit. Maar al snel wisten ze zich daarvan te herstellen, om terug te keren op een niveau waarbij ze gezamenlijk bijna driekwart van de stemmen behalen.

Figuur 1. Totaal aandeel stemmen op CDA (KVP, ARP, CHU), PvdA en VVD 1946-1986



Dit herstel van de grote partijen had een bijzondere oorzaak. De PvdA was aan het begin van de jaren 1970 van karakter veranderd. Daar waar de PvdA voorheen de partij was van en voor de arbeiders, geleid door een dicht bij deze arbeiders staande elite, traden eind jaren 1960 veel goed opgeleide jongeren tot deze partij toe. Zij verenigden zich onder de naam 'Nieuw-Links'. Zij stonden een meer activis-

tische en polariserende stijl van politiek bedrijven voor. Dat impliceerde dat in alle geledingen van de maatschappij de PvdA moest proberen meer invloed te krijgen. Naast maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen gold dat ook het lokale bestuur. Nu is het Nederlandse lokale bestuur van oudsher een overwegend uitvoerende bestuurslaag, waarbij enkele door de rijksoverheid aan gemeenten opgedragen taken⁵ van groot belang zijn. Daardoor speelde de politieke component in de dagelijkse uitvoering van het beleid geen dominante rol. Tot de jaren 1970 was het in de Nederlandse lokale politiek niet ongebruikelijk dat partijen louter op basis van hun omvang in de raad een aantal wethoudersposten claimden in het dagelijks bestuur van de gemeente, het College van Burgemeester en Wethouders; een claim die veelal door de partijen onderling gehonoreerd werd. De Nieuw-Linksstroming binnen de PvdA wilde hier verandering in brengen.⁶ In plaats van de gebruikelijke 'afspiegelingscolleges' streefde zij naar zogenaamde 'programma-colleges'. Daarmee wordt bedoeld dat partijen zich zouden verenigen op een politiek programma. Hierdoor ontstonden, vooral in de grotere gemeenten, coalities van de PvdA, aangevuld met GroenLinks (PPR, PSP, CPN) of D66. Tegelijkertijd werden dan andere grotere partijen als het CDA of de VVD gepasseerd voor wethoudersposten. In het streven naar algehele versterking van hun maatschappelijke positie ging de PvdA ook meer en meer meedoen met gemeenteraadsverkiezingen in Noord-Brabant en Limburg. Dit maakte het voor de VVD en de KVP (later het CDA) noodzakelijk om zich ook meer actief met de verkiezingen in deze provincies te bemoeien, daar waar ze het voorheen 'overgelaten' hadden aan lokale (katholieke) partijen. Hierdoor liep in deze provincies de steun voor de lokale partijen in snel tempo terug.⁷

Er was een tweede reden waarom deze bestuurderspartijen gedurende de jaren 1970 en 1980 gezamenlijk weer een sterke positie verworven in de gemeenteraden. Ook dit had te maken met de door de PvdA nagestreefde polarisatie. Deze strategie had de PvdA in 1973 in een landelijk kabinet met KVP, ARP en D66 gebracht. In dit kabinet waren de verhoudingen tussen de PvdA en de confessionele partijen permanent gespannen. Elke verkiezing na 1973, of dat nu voor Provinciale Staten of voor de gemeenteraden was, werd daarmee een populariteitspoll voor de aan dit kabinet deelnemende partijen. Bovendien spon de VVD garen bij de felle oppositie tegen dit kabinet, hetgeen ook op lokaal niveau uitgebuit werd. Deze effecten deden zich nog sterker voor toen de PvdA ondanks een forse electorale winst bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1977 niet terugkeerde in het kabinet. Deze ontwikkeling leidde tot de strategie om vanuit een sterke positie in gemeenteraden (en daarmee in colleges van Burgemeester en Wethouders) de oppositie tegen opeenvolgende⁸ kabinetten van CDA en VVD te versterken. Daarmee zette

⁵ Dat betreft vooral de uitvoering van de sociale zekerheid en de verzorging van het basisonderwijs.

⁶ Zie met name de bundel 'Naar een Socialistische Gemeentepolitiek', onder redactie van M. van den Berg, P. Janssens en E. Kalk. Deventer, Kluwer, 1974.

⁷ Zie voor deze ontwikkeling met name: Dittrich, K.L.L.M., Partij-Politieke Verhoudingen in Nederlandse Gemeenten, een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974. Leiden, Universiteit Leiden, 1978.

⁸ In essentie was er vanaf december 1978 tot en met november 1989 sprake van een landelijke coalitie van CDA en VVD, met een korte onderbreking in de periode van september 1981 tot en met mei 1982, toen het CDA, de PvdA en D66 een weinig succesvolle poging tot samenwerking deden. Na het vertrek van de PvdA uit dit kabinet in mei 1982 bleef een kabinet van CDA en D66 nog tot november 1982 aan.



de PvdA steeds zwaar in op de gemeenteraadsverkiezingen, en konden het CDA en de VVD daarbij niet achterblijven. De gemeenteraadsverkiezingen werden daarmee een arena voor verlengde landelijke politiek. In het geweld van deze grote partijen konden de kleinere landelijke partijen zich met moeite staande houden. Dat gold eveneens voor de lokale politieke partijen. Maar dat veranderde bij de verkiezingen van 1990.

3. SLEUTELMOMENT 1990

Voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990 waren op landelijk niveau de verhoudingen ingrijpend veranderd. Het kabinet Lubbers II, een coalitie van CDA en VVD, was in het najaar van 1989 door interne meningsverschillen binnen de VVD gevallen. Daarmee had de VVD vooralsnog als betrouwbare regeringspartner voor het CDA afgedaan. Na de Tweede Kamerverkiezingen van september 1989 was in november 1989 een kabinet bestaande uit CDA en PvdA aangetreden. Vier maanden na de start van dit kabinet volgden de gemeenteraadsverkiezingen.

In 1986 hadden de gemeenteraadsverkiezingen slechts negen weken vóór de Tweede Kamerverkiezingen plaatsgevonden. Daarmee stond de campagne voor deze lokale verkiezingen helemaal in het teken van de nationale verkiezingen, en werd de uitslag als een belangrijke graadmeter voor de landelijke politieke verhoudingen beschouwd. Deze omstandigheid had de opkomst naar 73,0% gestuwd. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht was alleen bij de verkiezingen van 1978 de opkomst slechts een paar tienden van procenten hoger geweest (73,3%).⁹

Op de dag van de verkiezingen van 1990 zelf werd de betrekkelijk lage opkomst van 62,3%, meer dan tien procentpunten lager dan in 1986, als een schok ervaren. In sommige van de grotere gemeenten naderde de opkomst de 50%. Daarnaast viel het aandeel van de PvdA in de stemmen voor de gemeenteraden terug van 29% in 1986 naar 22% in 1990. De VVD kreeg de rekening gepresenteerd voor de kabinetscrisis en de interne meningsverschillen. Het aandeel stemmen van deze partij bij de gemeenteraadsverkiezingen daalde van 16% in 1986 naar 13,5% in 1990. Alleen het CDA steeg licht van 28% naar 29%. Al met al daalde het aandeel van de grote partijen van 73% naar 64,5%. Van de toegenomen electorale ruimte profiteerden niet alleen D66 (waarvan het aandeel meer dan verdubbelde), maar ook nieuwkomer SP¹⁰ en de kleine linkse partijen EVP, PPR, PSP en CPN, die op het punt stonden om samen verder te gaan onder de naam GroenLinks. Eveneens nam het aandeel van lokale partijen weer toe, van 14,1% naar 17,5%. In die laatste

⁹ De gemeenteraadsverkiezingen van 1978 hadden geheel in het teken gestaan van de mislukte kabinet-formatie tussen CDA en PvdA en het aantreden van een CDA/VVD-kabinet. De volledige reeks van opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen vanaf 1946 is in bijlage 2 opgenomen.

¹⁰ Deze partij deed in lang niet alle gemeenten aan de raadsverkiezingen mee, waardoor als de uitslagen van alle gemeenten bij elkaar opgeteld worden, deze winst minder zichtbaar is.

groep viel op dat nu ook in menige andere provincie dan Noord-Brabant en Limburg lokale partijen goede uitslagen behaalden.

In de analyses die volgden op deze uitslagen overheerste de opvatting dat de PvdA afgestraft was vanwege de toegenomen 'arrogantie van de macht' binnen deze partij. De door progressieve partijen gedomineerde gemeenten hadden zich in de afgelopen jaren geprofileerd als 'kernwapenvrije gemeente'. Zij hadden zich solidair verklaard met de anti-apartheidsbeweging in Zuid-Afrika en zij waren stedenbanden aangegaan met gemeenten in Nicaragua. Maar aan aandacht voor het lokale ondernemersklimaat, voor een veilige leefomgeving of voor toenemende spanningen vanwege de multiculturele samenleving had het de PvdA, zo werd gesteld, ontbroken. In een door enkele van de grotere gemeenten (waar de PvdA nog steeds sterk aanwezig was, zowel in de raden als in de colleges) mogelijk gemaakt onderzoek, werd dit beeld bevestigd.¹¹ In deze onderzoeken gaven vele respondenten aan zich niet te herkennen in hun lokaal bestuur. Binnen de PvdA leidde dit tot de nodige zelfkritiek en vele goede voornemens om 'meer het stadhuis uit te gaan'. Vele lokale besturen spraken de ambitie uit om meer ruimte te geven voor inspraak en betrokkenheid van inwoners. In de jaren daarna nam de aandacht voor 'interactieve beleidsvorming' en 'coproductie van beleid' sterk toe.¹²

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 was er veel aandacht voor opkomstbevordering. De opkomst herstelde zich echter maar weinig, van 62,3% in 1990 naar 64,3%. In essentie was dit een verwaarloosbare stijging, mede gezien het feit dat deze verkiezingen weer plaatsvonden enkele weken vóór de Tweede Kamerverkiezingen in datzelfde jaar. Immers, als gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden korte tijd vóór de Tweede Kamerverkiezingen, heeft dit meestal een positief effect op de opkomst.

De vele goede voornemens en beloften tot beterschap van de PvdA vertaalden zich niet in een goede uitslag bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het aandeel stemmen daalde fors verder, van 22% naar 16,9%. Ook regeringspartij CDA had te maken met een afnemende populariteit. Deze partij kreeg, in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen, te maken met grote interne problemen rond de opvolging van hun politiek leider, Lubbers, die ondertussen 7 jaar premier was. Bij de raadsverkiezingen van 1994 daalde het aandeel stemmen van het CDA van 29% naar 21,6%. De VVD profiteerde van het malheur van het CDA en steeg van 13,5% naar 15,4%. Het totaal aandeel stemmen van de grote drie partijen daalde al met al flink verder, van 64,5% naar 53,9%. Binnen twee verkiezingen was het aandeel van de drie grote partijen gedaald van bijna driekwart van de stemmen naar nog net meer dan de helft.

Wederom zat D66 in de lift, evenals de lokale partijen. De electorale opmars van de lokale partijen, die ook nu weer goed standhielden 'boven de grote rivieren', werd alom gezien als een bevestiging van de veronderstelling dat de PvdA, het CDA en

¹¹ Tops, P.W. en anderen, Lokale Democratie in zeven grote gemeenten. Delft, Eburon, 1991.

¹² Zie: Pröpfer, I. en D. Steenbeek, De aanpak van interactief beleid. Bussum, Coutinho, 1999; M. Leyenaar en P. Castenmiller, Democratie is meer dan kiezen. In: Andeweg, R.B. en M. Leyenaar (red.), Alle Stemmen Tellen! Amsterdam, Amsterdam University Press, 2017.



de VVD zich te zeer lieten leiden door landelijke politieke overwegingen en te weinig aandacht hadden voor de specifieke lokale problemen.

Bij de verkiezingen van 1998 profiteerden VVD en PvdA licht van de populariteit van het eerste 'paarse kabinet', een coalitie van PvdA, VVD en D66. Het CDA was nog niet uit de interne strubbelingen, waardoor het aandeel van deze partij bij de gemeenteraadsverkiezingen nog wat verder daalde. Het aandeel van de grote drie partijen bleef bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 wel boven de 50% (om precies te zijn: 56,6%). Bij de verkiezingen van 1998 viel verder op dat de opkomst weer daalde, naar 59,5%; nog onder de opkomst van 1990.

Deze periode van de gemeenteraadsverkiezingen (1990-1998) kenmerkt zich daarmee door een sterk dalende opkomst en een eveneens sterk afnemend aandeel stemmen op CDA, PvdA en VVD. Van deze electorale teruggang profiteren dan vooral D66 en de lokale partijen, die zich ook manifesteren in gebieden waar ze voorheen nauwelijks voet aan de grond hadden. Er was echt wel iets veranderd.

4. NA FORTUYN; SLEUTELMOMENT 2002

Het jaar 2002 is in de Nederlandse politiek een memorabel jaar. In 2001 deed met veel bombarie Pim Fortuyn zijn intrede in de politieke arena. Dit veranderde rigoureuus de politieke verhoudingen. Daar waar de grote partijen zich opmaakten voor een traditionele wedstrijd 'tegen elkaar', kregen ze te maken met een onverwachte tegenstander, die zich bovendien niet hield aan gangbare omgangsvormen, gewoonten en gebruiken. Vooral de PvdA kreeg geen enkele vat op de persoon Fortuyn en de partij die zich om hem heen vormde. De eerste testcase waren de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, waar de PvdA in hun traditionele bolwerk Rotterdam een dramatisch verlies leed ten opzichte van de door Pim Fortuyn aangevoerde partij Leefbaar Rotterdam. De partij rond Fortuyn bestond nog te kort om zich in andere gemeenten op vergelijkbare wijzen te presenteren, al profiteerde menige partij met 'Leefbaar' in de naam (soms volstrekt onverwacht) van de populariteit van Fortuyn.¹³

Het CDA had zich eindelijk hersteld van de interne sores. Bovendien kreeg deze partij van Fortuyn minder de wind van voren dan de 'paarse partijen' (PvdA, VVD en D66). Het CDA kon zich bij de raadsverkiezingen redelijk handhaven, maar zowel de PvdA als de VVD leden weer een verlies. Daardoor kwam het aandeel stemmen van CDA, PvdA en VVD gezamenlijk nu dicht bij de 50%. Ook D66 verloor bij deze verkiezingen. Lokale partijen deden het buitengewoon goed. Hun aandeel steeg

¹³ De meest opmerkelijke illustratie hiervan was de partij Leefbaar Den Haag, die op geen enkele wijze gelieerd was aan de beweging van Fortuyn. Deze partij verwierf vanuit het niets vier zetels in de Haagse raad. Pas na de verkiezingen bleek dat deze partij bestond uit soms enigszins vreemde om niet te zeggen verwarde mensen, die onderling direct grote problemen kregen, waarbij op een zeker moment zelfs sprake was van een handgemeen tussen twee (voormalige) fractiegenoten van deze partij. Bij de verkiezingen van 2006 verloor deze partij weer alle zetels.

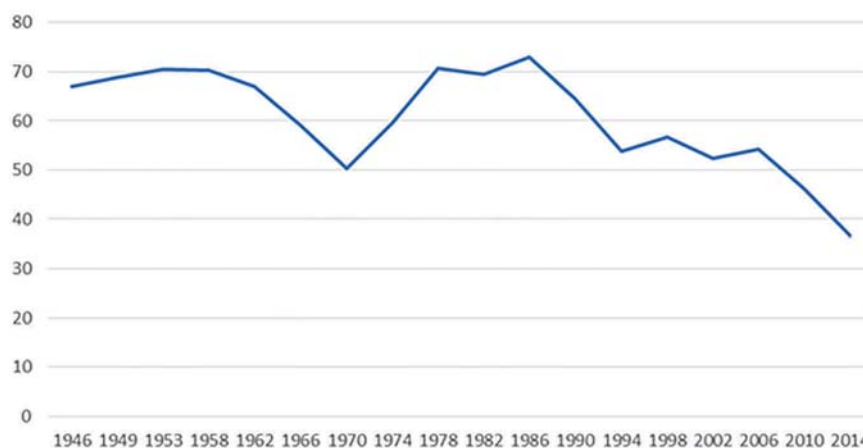
van 21,8% in 1998 naar 25% in 2002. Ondertussen stemde dus één op de vier kiezers bij gemeenteraadsverkiezingen op een lokale partij.

De redelijk stabiele uitslag voor het CDA in 2002 bleek een uitzondering. Van 20,5% in 2002 daalde het aandeel stemmen naar 16,8% in 2006 en 14,8% in 2010, om uiteindelijk in 2014 uit te komen op 14,4%. Bovendien blijkt dat deze partij in de grotere gemeenten binnen de Randstad electoraal gezien steeds meer een marginale positie bekleedt.¹⁴

De uitslagen van de PvdA bij de gemeenteraadsverkiezingen vertonen ten opzichte van het CDA een wat grilliger patroon, al is de trend toch onmiskenbaar dalend. Deze dalende trend wordt louter verstoord door een vrij forse positieve uitschieter van 23,6% van de stemmen bij de raadsverkiezingen van 2006. Maar in de jaren daarna zakt het aandeel eerst naar 15,6% (2010) om in 2014 uit te komen op een krappe 10%. Ook de VVD kent overwegend een teruglopend stemmenaandeel, van 15,8% in 2002, naar 13,9% in 2006, 15,7% in 2010 en 12,2% in 2014. In 2014 is het aandeel van de 'grote' drie gedaald naar 36,8%, ruim onder de 50%. Hoewel niet in een constante lijn stijgt het aandeel stemmen op lokale partijen naar bijna 30% in 2014.

In figuur 2 is nu de hele reeks aangegeven van het totale aandeel stemmen op CDA, PvdA en VVD sinds 1946.

Figuur 2. Aandeel stemmen op CDA, PvdA en VVD, 1946 – 2014



Verder valt in de periode 2002 – 2014 op dat de opkomst blijft dalen, naar 54% in 2014 (zie bijlage 2).

¹⁴ Zie bijlage 3.

5. TUSSENBALANS

Deze bijdrage begon met de stelling dat gemeenteraadsverkiezingen in veel West-Europese landen kunnen worden beschouwd als 'second order-elections'. Weliswaar kennen de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland een eigen patroon, toch voldoen deze verkiezingen aan veel van de gebruikelijke kenmerken van 'tweederangsverkiezingen'. De meest duidelijke uiting daarvan is de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Deze ligt stelselmatig vele procentpunten lager dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Een volgende indicatie voor het 'second order' karakter van de gemeenteraadsverkiezingen is dat deze door de deelnemende partijen geregeld als graadmeter voor de landelijke politieke verhoudingen werden en worden beschouwd. Zeker tot en met 1986 was dit een expliciete strategie van de PvdA, maar ook daarna is dit zeer gebruikelijk gebleven.¹⁵

Verder blijkt uit diverse onderzoeken dat stemmers bij gemeenteraadsverkiezingen zich maar weinig laten leiden door overwegingen die direct gerelateerd zijn aan de politiek in hun gemeente.¹⁶ Al met al doet het er weinig toe of het nu om landelijke of lokale verkiezingen ging. In het verleden profiteerden de grote bestuurderspartijen CDA, PvdA en VVD hiervan. In de nadagen van de verzuiling slaagden deze partijen er in om hun sterke electorale positie bij de gemeenteraadsverkiezingen lang te handhaven, dankzij de toegenomen polarisatie tussen deze partijen. Hierdoor werden de landelijke tegenstellingen ook in de lokale arena uitgevochten. Vanaf 1990 viel de bodem uit deze strategie, toen eerst de PvdA en het CDA weer gezamenlijk bleken te kunnen regeren. Vervolgens bleek het zelfs mogelijk dat de PvdA en de VVD gezamenlijk een kabinet konden vormen. Daarmee was de polarisatie een lege huls geworden, en voelden kiezers zich vrij om op zoek te gaan naar alternatieven voor deze partijen. Vanaf 1990 valt dan vooral het hoge tempo op waarmee de kiezers op lokaal niveau het CDA, de VVD en de PvdA de rug toekeren. In 2002 krijgt dit tempo nog eens een extra impuls.

Een bijzonder effect van het teruglopende aandeel stemmen van deze partijen is dat met name het CDA, en in mindere mate de VVD, het karakter krijgen van een regionale partij. In bijlage 3 is dat, op basis van het aandeel zetels in gemeenteraden inzichtelijk gemaakt. De machtsbasis van het CDA ligt meer en meer in de kleinere gemeenten buiten de Randstad.¹⁷ De VVD is vooral sterk in de kleinere gemeenten binnen de Randstad. Van de drie grote partijen vertoont de PvdA over het hele land heen een meer gelijkmatig patroon. Tegelijkertijd heeft deze partij zijn

¹⁵ Enkele illustraties hiervan zijn dat de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer, van Aartsen, na de raadsverkiezingen van 2006 aftrad omdat het aandeel stemmen van de VVD onder de 15% was gekomen. Voor de aankomende raadsverkiezingen van 2018 geldt dat menige partij heeft gesteld deze verkiezingen als een testcase te zien voor de populariteit van het pas aangetreden kabinet van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, en in het bijzonder voor de weinig populaire aangekondigde maatregelen van dit kabinet zoals de afschaffing van de dividendbelasting en de afschaffing van het raadgevend referendum.

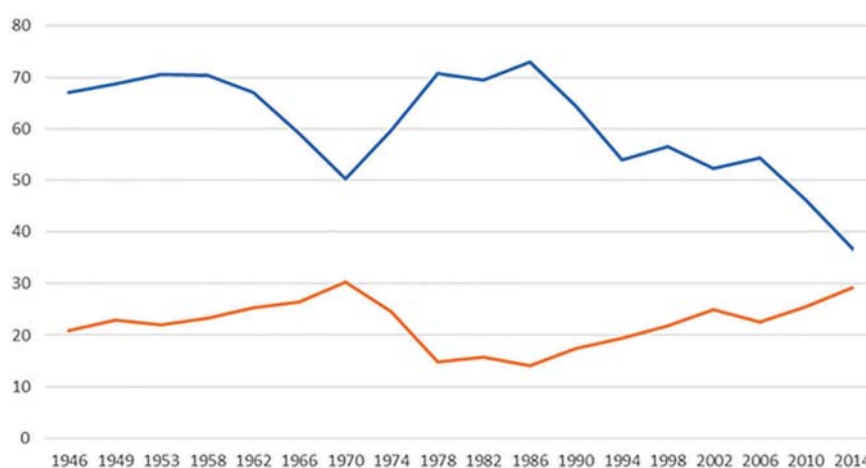
¹⁶ Zie onder meer: Tilburg, M.F.J. van, *Lokaal of Nationaal, het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten*. Den Haag, VNG-uitgeverij, 1993; Castenmiller, P., *Onverschillige Democratie*, Den Haag, VNG-uitgeverij, 2001. Meer, T. van der en H. vander Kolk (red.), *Democratie Dichterbij, Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016.

¹⁷ Tot de Randstad worden de dichtbevolkte provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland gerekend.

voorheen electoraal schier onaantastbare positie in de grote gemeenten binnen de Randstad verloren aan D66 en in mindere mate GroenLinks. Verder is eerder in deze bijdrage gesteld dat traditioneel lokale partijen relatief veel stemmen behalen in de kleinere gemeenten buiten de Randstad. In essentie is dat nog steeds zo, maar het valt op dat zij ook in andere delen van het land, grote of kleine gemeenten, in de lift zitten.

De ontwikkelingen in de steun voor lokale partijen lijken het uitgangspunt te weerleggen dat de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen vooral wordt beïnvloed door landelijke overwegingen en verhoudingen. Daar is op zichzelf wat voor te zeggen. Maar het is in ieder geval duidelijk dat de positie van de grote bestuurderspartijen en die van de lokale partijen communicerende vaten zijn, zoals duidelijk zichtbaar is in de navolgende figuur.

Figuur 3. Aandeel stemmen op CDA, PvdA en VVD, en het aandeel stemmen op lokale partijen 1946-2014



De discussie kan dan nog zijn of lokale partijen louter profiteren van de teloorgang van deze partijen of dat ze daar de oorzaak van zijn. Dat laatste is toch weinig waarschijnlijk aangezien blijkt dat ook in arena's waar niet tot nauwelijks 'niet-landelijke' politieke partijen actief zijn het CDA, de PvdA en de VVD evenzeer in electorale steun sterk teruglopen. Dat geldt zowel voor de verkiezingen voor provinciale staten als voor de Tweede Kamerverkiezingen zelf. Wel is het zo dat deze ontwikkeling zich op lokaal niveau wat duidelijker manifesteert. Vermoedelijk komt dit omdat de kiezers zich, in het bewustzijn dat deze verkiezingen er minder toe doen, eerder een uitstapje naar zo'n lokale partij veroorloven.

Vanaf 2014 wordt in Nederland gesproken over een 'versplinterd partijlandschap'. Er zijn geen partijen meer die vanwege hun omvang een dominante positie innemen. Hoewel D66 en GroenLinks profiteren van de toegenomen electorale ruimte slagen deze partijen er weinig in om zich op een stabiel hoog electoraal niveau te handhaven. Voor de PVV geldt dit op landelijk niveau wel, maar deze partij heeft er

bewust voor gekozen om tot 2014 slechts in twee gemeenten, Den Haag en Almere, deel te nemen aan de lokale verkiezingen. Hierdoor is de PVV op lokaal niveau geen speler van betekenis. Zoals al vermeld nemen lokale partijen gezamenlijk wel een sterke electorale positie in. Echter, de categorie 'lokale partijen' bestaat uit een optelling van vele, onderling vaak sterk verschillende partijen en partijtjes. In de praktijk leidt dit er toe dat er momenteel vele gemeenten zijn waar tussen de 8 à 12 partijen in een gemeenteraad vertegenwoordigd zijn.¹⁸ Niet alleen heeft dit ongemakkelijke effecten op de vergaderduur, het is vooral lastig om tot werkbare meerderheden te komen. Een complicatie daarbij is dat het aantal wethouders een in de wet vastgelegd maximum kent. Daardoor zijn er soms meer partijen voor een meerderheid nodig dan dat er beschikbare wethoudersposten zijn.

6. EEN VOORUITBLIK NAAR DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN VAN 2018

Het doen van voorspellingen is altijd lastig; de ervaring leert dat wetenschappers het wat dit betreft er niet beter van afbrengen dan andere mensen. Vooruitkijken naar de uitslag van 2018 is daarom een gewaagd avontuur, vooral omdat deze bijdrage zal verschijnen kort voor de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland.

Het lijkt niet al te gedurfd om te voorspellen dat de 'versplintering' zal aanhouden, en vermoedelijk zich nog sterker zal manifesteren. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 behaalden D66 en GroenLinks aansprekende resultaten, maar blijken de opiniepeilingen is er geen zekerheid dat dit ook in maart 2018 het geval zal zijn. Tegelijkertijd is het niet aannemelijk dat CDA, VVD en de PvdA de weg naar boven zullen terugvinden. Dat kan alleen maar betekenen dat andere partijen hiervan zullen profiteren. De lokale partijen zullen vast wel weer meer dan 30% van de stemmen halen. Daarnaast nemen dit jaar landelijke partijen zoals de PVV, Denk (een partij die zich richt op allochtonen) en Forum voor Democratie (rechts-populistische partij) in meer gemeenten aan de raadsverkiezingen deel. Ook dat zal bijdragen aan de versplintering. Direct na de verkiezingen zal dit de collegevorming vermoedelijk sterk belasten. Het is in Nederland gebruikelijk dat in de raad verkozen partijen proberen tot een beleidsprogramma te komen dat kan rekenen op de steun van een meerderheid in de raad. Alleen al het gegeven dat daar meer partijen voor nodig zijn, vormt een complicatie in die onderhandelingen. Als eenmaal een meerderheid van de partijen overeenstemming heeft over een programma, is het gebruikelijk dat elk van die partijen beloond wordt met één of meer wethouderszetels. Zoals eerder opgemerkt is het aantal beschikbare wethoudersposten beperkt. Nu er zoveel partijen nodig zijn om tot een meerderheid te komen, wordt de verdeling van de wethoudersposten een extra uitdaging.

¹⁸ Een gemiddelde gemeenteraad telt in Nederland tussen de 20 à 30 zetels. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn er 39 raadszetels, de grote vier gemeenten kennen een raad van 45. In Den Haag, met 45 zetels, zijn er vlak voor de verkiezingen van 2018 15 partijen in de raad aanwezig.



Als de puzzel van de onderhandelingen en de verdeling van wethoudersposten is opgelost, is het de vraag hoe stabiel in de periode daarna de colleges van Burgemeester en Wethouders zullen zijn. In Nederland komt het, veel meer dan in Vlaanderen, voor dat wethouders het vertrouwen van de (meerderheid van de) gemeenteraad verliezen en daarom gedwongen worden om af te treden. In de afgelopen jaren zat gemiddeld één op de vier wethouders de totale raadsperiode niet uit. Naarmate coalities bestaan uit meer partijen, hebben zij de neiging minder stabiel te zijn. In dat licht is te verwachten dat het aantal tussentijdse bestuurscrises zal toenemen.



BIJLAGE 1. VOLLEDIGE NAAM EN TYPERING VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN VOOR POLITIEKE PARTIJEN

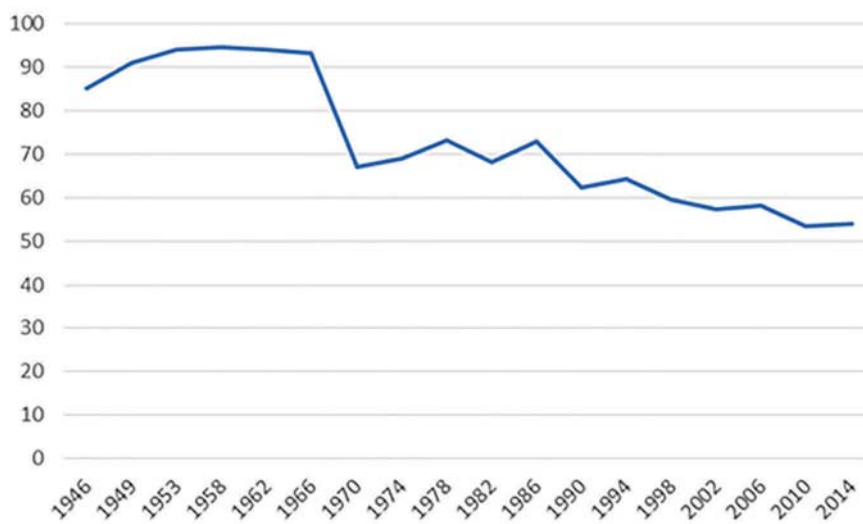
Afkorting	Volledige naam	Typering en bijzonderheden
ARP	Anti-Revolutionaire Partij	De ARP was een christendemocratische, protestantse partij, opgericht in 1879. In 1980 ging de ARP met KVP, CHU op in het CDA
CHU	Christelijk-Historische Unie	De CHU was een christendemocratische politieke partij, die vooral aanhang had onder Nederlands-Hervormden, opgericht in 1908. In 1980 ging deze partij op in het CDA.
CPN	Communistische Partij van Nederland	De naam CPN is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan (1946), maar vanaf 1909 bestonden er voorgangers van deze partij
CU	ChristenUnie	De ChristenUnie is een christelijke partij, met op sociaal en ecologisch gebied progressieve en op ethisch gebied behoudender standpunten. De partij ontstond in januari 2000 als samenwerkingsverband tussen GPV (Gereformeerd Politiek Verbond) en de RPF (Reformatorische Politieke Federatie). Per 1 januari 2004 zijn de partijen gefuseerd.
D66	Democraten 66	Opgericht in 1966 als een hervormingsgezinde sociaal-liberale partij.
EVP	Evangelische Volkspartij	De EVP was een progressief-christelijke partij (opgericht in 1981). In 1991 hief de partij zich op om op te gaan in GroenLinks
GL	GroenLinks	Progressieve partij, in 1991 ontstaan uit een fusie van EVP, PPR, PSP en CPN
KVP	Katholieke Volkspartij	De KVP was een christendemocratische partij, die, hoewel zij voor iedereen openstond, vrijwel uitsluitend aanhang had onder de katholieken. De partij was in 1945 de opvolger van de vooroorlogse RKSP. In 1990 fuseerde zij met ARP en CHU tot CDA
PPR	Politieke Partij Radikalen	De Politieke Partij Radikalen (PPR) was een radicaal-christelijke partij, opgericht in 1968 en in 1990 gefuseerd met CPN, EVP en PSP tot GroenLinks
PSP	Pacifistisch/Socialistische Partij	De Pacifistisch-Socialistische Partij (PSP), opgericht in 1957, was een pacifistische partij, die tevens streefde naar hervorming van de maatschappij in socialistische zin. In 1990 fuseerde de partij met PPR, EVP en PSP tot GroenLinks
PvdA	Partij van de Arbeid	De Partij van de Arbeid (PvdA) is een progressieve, sociaaldemocratische partij. De partij werd opgericht in 1946 als een voortzetting van de vooroorlogse SDAP, VDB en de Christelijk-Democratische Unie (CDU).
PVV	Partij voor de Vrijheid	Rechts-populistische partij, opgericht in 2006
RKSP	Rooms-Katholieke Staatspartij	De RKSP was de voorloper van de KVP en werd formeel op 3 juni 1926 opgericht.
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiderspartij	Vanaf 1894 tot na de Tweede Wereldoorlog (zie PvdA) de grootste sociaaldemocratische partij

LOKALE EN PROVINCIALE POLITIEK

Afkorting	Volledige naam	Typering en bijzonderheden
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij	De SGP is een behoudende christelijke (reformatorische) partij – opgericht in 1918, die strikt volgens Bijbelse normen politiek wil bedrijven.
VDB	Vrijzinnig-Democratische Bond	De Vrijzinnig-Democratische Bond VDB was een links-liberale partij, die in 1901 werd opgericht. In zekere zin is zij als voorloper van D66 te beschouwen. In 1946 ging de partij op in de PvdA
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	Rechts liberale partij, opgericht in 1948

Bron: www.parlement.com

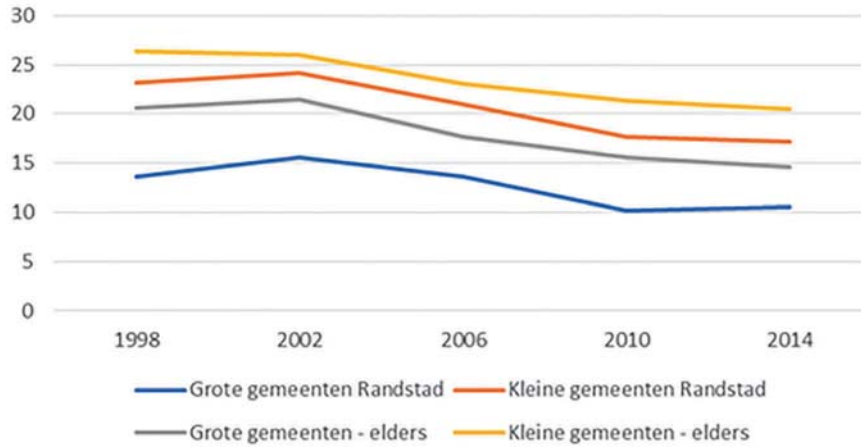
BIJLAGE 2. OPKOMST BIJ DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN VANAF 1946



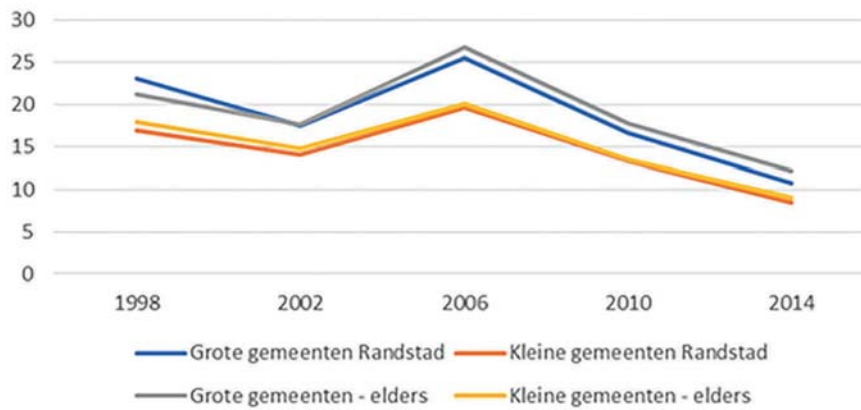
De verkiezingen van 1970 waren de eerste waarbij de opkomstplicht was afgeschaft. Dit verklaart de scherpe daling in dat jaar. Na 1970 is de geleidelijke daling in opkomst, met uitschieters in 1978 en in 1986, goed zichtbaar.

BIJLAGE 3. ANDEEL RAADSZETELS VAN ENKELE POLITIEKE PARTIJEN, UITGESPLITST NAAR REGIO

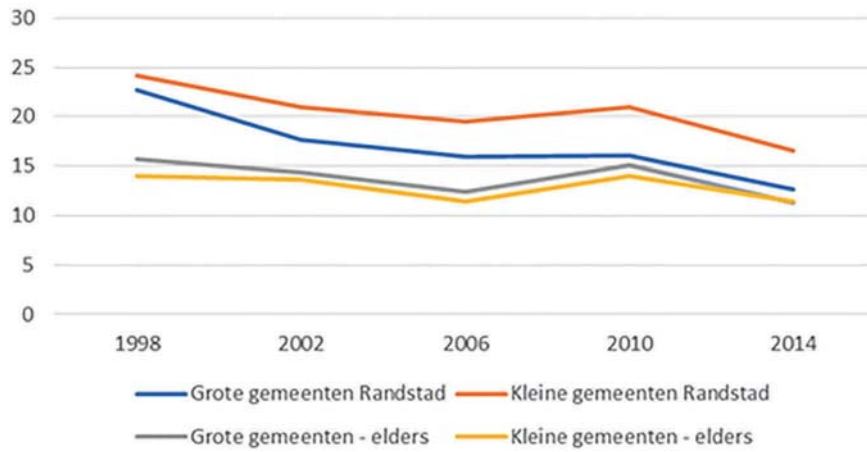
Aandeel raadszetels CDA



Aandeel raadszetels PvdA



Aandeel raadszetels VVD



Aandeel raadszetels lokale partijen

