UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Gemeenteraadsverkiezingen: Tweederangsverkiezingen?

van der Meer, T.; de Blok, L.

Publication date
2018
Document Version
Final published version
Published in
Christen democratische verkenningen

License
Other

Link to publication

Citation for published version (APA):
van der Meer, T., & de Blok, L. (2018). Gemeenteraadsverkiezingen: Tweederangsverkiezingen? *Christen democratische verkenningen*, *2018*(1), 30-33. https://www.tijdschriftcdv.nl/inhoud/tijdschrift_artikel/CD-2018-1-30/Gemeenteraadsverkiezingen-tweederangsverkiezingen

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:14 Sep 2026

Gemeenteraads-verkiezingen: tweederangs-verkiezingen?

De met jubel ontvangen opkomst van lokale partijen verhult volgens Van der Meer en De Blok dat de gemeenteraadsverkiezingen nog altijd tweederangsverkiezingen zijn waarbij landelijke trends bepalend zijn. Dat ondermijnt de mogelijkheden om de toegenomen bestuurlijke verantwoordelijkheden van het lokale bestuur in te bedden in een stevige lokale democratie.

door Tom van der Meer & Lisanne de Blok Van der Meer is hoogleraar politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en De Blok is promovendus aan dezelfde universiteit op het terrein van politiek vertrouwen.

De winst van lokale partijen bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen leidde bij verschillende kranten tot jubelende conclusies. Zo kopte *Trouw*: 'Winst van lokale partijen duidt op revitalisering van de plaatselijke democratie.'[1] In *de Volkskrant* schreef hoogleraar Casper van de Berg (RUG): 'De gemeente doet er weer toe en de lokale gemeenschap komt terug als de belangrijkste politieke gemeenschap.'[2] Lokale partijen bezetten inmiddels bijna een derde van de raadszetels. Met name indrukwekkend was de weerbarstigheid van lokale partijen in gemeenten waar de PVV en de SP in 2018 voor het eerst deelnamen aan de verkiezingen, zoals Emmen, Rotterdam, Rucphen en Venlo. In al deze gemeenten was de lokale partij succesvoller dan de landelijke uitdager(s).

Verhulde werkelijkheid

Maar laten we niet te vroeg juichen. Het succes van de lokale partijen verhult namelijk een andere structurele trend. Gemeenteraadsverkiezingen zijn nog altijd tweederangsverkiezingen waarbij landelijke thema's en trends domineren. Dat ondermijnt de mogelijkheden om de toegenomen bestuurlijke verantwoordelijkheden van het lokale bestuur in te bedden in een stevige lokale democratie.

Ook op gemeentelijk niveau is de democratie primair representatief van aard: de gemeenteraadsverkiezingen vormen de kern van het democratische proces. Verkiezingen proberen het onmogelijke te combineren. In één stem moeten kiezers partijen ter verantwoording roepen over het verleden én zich laten vertegenwoordigen naar

de toekomst toe. Op nationaal niveau gaat dat wonderwel goed: partijen worden tussentijds afgerekend op hun prestaties, en beginnen gedurende de verkiezingscampagne weer vooruit te kijken. Maar in de gemeente functioneren de twee cruciale processen – verantwoording achteraf en vertegenwoordiging vooraf – ronduit slecht.

Op het eerste gezicht lijkt er weinig aan de hand met de lokale democratie. Uit het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) van 2016 blijkt dat de meerderheid van de Nederlanders over het algemeen tevreden is met het functioneren van de democratie in hun gemeente.[3] Ze hebben veel vertrouwen in de lokale politieke instituties (zoals de burgemeester, het college en de gemeenteraad) en ze zijn positief over de dienstverlening in hun gemeente (80% geeft een 6 of hoger).[4] Maar deze tevredenheid gaat niet bijster diep. Veel kiezers hebben weinig belangstelling voor en kennis van de lokale politiek.[5] De hoge tevredenheid blijkt vooral de afgeleide van tevredenheid met de democratie op nationaal niveau.[6] De tevredenheid met de lokale overheid lijkt daardoor ongegrond. Ze wordt niet gedragen door een sceptische houding die kiezers aanzet de politiek te monitoren en zo nodig ter verantwoording te roepen.

Als kern van het verantwoordingsproces vellen kiezers via verkiezingen hun oordeel over zittende bestuurders op basis van de prestaties die zij de afgelopen periode in hun gemeente hebben geleverd. Zij kunnen partijen belonen voor goede prestaties en afstraffen voor slechte. Dat regeren bij de volgende verkiezingen electoraal verlies oplevert, is in Den Haag al decennia een wetmatigheid. Het dwingt politici hun koers wat bij te stellen en leidt tot wisselende coalities.

Op lokaal niveau leidt deelname aan het college eveneens vaak tot zetelverlies bij de volgende verkiezingen.[7] Maar vergis u niet. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 en 2010 werden politieke partijen ruim vier keer zo zwaar gestraft om hun deelname aan de nationale regering dan om hun deelname aan de colleges in hun gemeente.[8] De afrekening vond dus vooral plaats langs nationale voorkeuren, niet langs lokale. In 2014 was dit probleem nog groter. Denk maar aan het electorale verlies van de PvdA in dat jaar. In Amsterdam viel het 'rode bolwerk': de PvdA verloor 37% van haar kiezers. De uitleg was dat de partij ter verantwoording werd geroepen voor foutieve keuzen op lokaal niveau, bijvoorbeeld doordat de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (DBGA) in december 2013 per ongeluk 188 miljoen euro overboekte naar minima in plaats van de bedoelde 1,88 miljoen. Zelfs de kortgeknipte haren van de Amsterdamse lijsttrekker Pieter Hilhorst werden genoemd als verklaring voor het electorale verlies. Tegelijk verloor de PvdA in Rotterdam zogenaamd door de problemen in de wijk Feijenoord, in Den Haag door het Spuiforum, in Groningen door interne conflicten, in Amersfoort door een schandaal. Maar onder de streep verloor de PvdA in elk van die steden nagenoeg hetzelfde aandeel kiezers: ruim 35%. Kiezers volgden dus grotendeels de landelijke trend bij de afrekening op het lokale niveau.

Gebrekkige verantwoording

En dat is ook niet zo gek. Kiezers zien de nationale overheid als verantwoordelijk voor allerlei beleid, ook voor onderwerpen die al lang en breed bij de lokale overheid liggen. Denk aan de uitvoering van de bijstand, of aan de ouderen- en jeugdzorg: kiezers kijken vooral naar Den Haag.[9] Deze percepties hebben directe gevolgen. Doordat de nationale overheid verantwoordelijk wordt gehouden, rekenen kiezers deze bestuurslaag af op het beleid dat lokaal geïmplementeerd wordt.[10] Als gevolg van problemen op lokaal niveau wordt op nationaal niveau geregeld een minister of staatssecretaris op het matje geroepen door Kamerleden. En wanneer media hier vervolgens over rapporteren, bevestigt dat de schijn dat het toch werkelijk Den Haag is dat uiteindelijk de verantwoordelijkheid draagt.

Een succesvol electoraal verantwoordingsproces is op lokaal niveau dus allerminst vanzelfsprekend. 2018 lijkt daar geen uitzondering op te zijn. Er is een dominante landelijke trend; de lokale variatie rond die trend is weliswaar niet irrelevant, maar wel secundair. Hoe sterker

de landelijke trend van een landelijke partij, hoe moeilijker het is voor lokale afdelingen van die partij om zich aan die trend te onttrekken. Dat maakt lokale verkiezingen een 'tamelijk willekeurige interventie in het beleidsproces'.[11]

Gebrekkige vertegenwoordiging

Natuurlijk richten verkiezingen zich ook op de toekomst. Kiezers laten zich vertegenwoordigen in de gemeenteraad. Maar ook die vertegenwoordiging loopt sterk langs nationale lijnen.

De verkiezingscampagne van 2018 werd wederom gedomineerd door landelijke politieke kopstukken en nationale thema's. In het slotdebat op 20 maart waren centrale thema's identiteitspolitiek, het referendum, het appartement van Alexander Pechtold, en (zelfs in twee debatjes) de dividendbelasting. De weken ervoor ging het vaak over Thierry Baudet en zijn Forum voor Democratie, dat uitsluitend in Amsterdam deelnam, en zelfs daar maar 3 van de 45 zetels binnenhaalde. Om in aanraking te komen met discussies over lokale thema's moesten kiezers aanzienlijk harder hun best doen.

Dat heeft directe gevolgen. Het overgrote deel van de Nederlanders stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen op dezelfde partij als bij de voorgaande Tweede Kamerverkiezingen.[12] Lokale uitslagen volgen voor een groot deel de landelijke trends.[13] In 2018 is dit ook duidelijk te zien wanneer we het verschil in uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en 2018 vergelijken met de landelijke trend in de Peilingwijzer (over stemintenties voor de Tweede Kamer) tussen maart 2014 en maart 2018.[14] Ondanks alle problemen met een dergelijke vergelijking – partijen nemen niet in alle gemeenten deel, de lokale concurrentie verschilt, en lokale partijen doorkruisen de trends van landelijke partijen – zijn de overeenkomsten enorm. De Peilingwijzer toonde in deze periode op landelijk niveau een groei in de peilingen voor met name GroenLinks en de PvdD, DENK, en in mindere mate de VVD. Voor met name de PvdA, maar ook de PVV, D66, de SP en in mindere mate het CDA was er in deze periode in de Peilingwijzer juist een daling. Al deze trends zien we terug in de gemiddelde prestaties van de landelijke partijen op lokaal niveau. Gemeenteraadsverkiezingen zijn in belangrijke mate een afspiegeling van nationale voorkeuren.

Spanning tussen wens en realiteit

De voortdurende groei van lokale partijen vormt een belangrijk tegenwicht tegen deze trend. Uiteenlopende lokale partijen als Leefbaar Rotterdam, Wakker Rotterdam, EENlokaal en de Rucphense Volkspartij bleken niet alleen een plaatsvervanger te zijn van de PVV, maar waren zelfs aanzienlijk populairder dan de landelijke partij. Zelfs dit moet echter gerelativeerd worden. Kiezers die in hun gemeente anders stemmen dan landelijk – en die vormen maar een relatief klein deel van de bevolking – doen dat in ruim de helft van de gevallen niet om lokale redenen.[15] Hun nationale voorkeur is gewisseld (22%), hun landelijke partij deed lokaal niet mee (20%), ze stemden op een lijstverbinding (10%), of hun stem diende een nationaal strategisch doel (5%).

De processen van vertegenwoordiging en verantwoording zijn gemankeerd

Gemeenteraadsverkiezingen zijn zodoende nog altijd tweederangsverkiezingen: de opkomst is relatief laag, en de uitslag in belangrijke mate een afgeleide van de Tweede Kamerverkiezingen. De processen van vertegenwoordiging en verantwoording zijn gemankeerd. Er zit zodoende spanning tussen de wens en de realiteit van de lokale democratie. Deze spanning is alleen maar groter geworden sinds het lokale bestuur de afgelopen jaren meer verantwoordelijkheden toebedeeld heeft gekregen, zoals die voor jeugd- en ouderenzorg. De toegenomen bestuurlijke verantwoordelijkheden vragen om een stevige

democratische inbedding. De vraag blijft hoe de cyclus van vertegenwoordiging en verantwoording ook lokaal van de grond te krijgen is.

De veelzijdigheid van het probleem maakt het lastig om een oplossing te vinden. Pragmatische, bestuurlijke waarden domineren de lokale politiek. Ondanks de formele dualisering wordt de gemeenteraad overvleugeld door het college van burgemeester en wethouders. De partijpolitieke versplintering dwingt in toenemende mate tot brede, gedepolitiseerde compromissen die vervolgens aan de kiezers worden gepresenteerd alsof dit de enig mogelijke oplossing was. Bij gebrek aan wezenlijke alternatieven en vergezichten is de betrokkenheid van burgers niet bijster hoog. Daarnaast zijn lokale media schaars en ondergefinancierd. Ze draaien voor politieke verslaglegging in de meeste gemeenten op eenpitters.

Krachtige politieke profilering gevraagd

Een vliegwieleffect is nodig om de cyclus van vertegenwoordiging en verantwoording op te starten. De nieuwe gemeenteraadsleden kunnen hier een belangrijke rol in spelen. Binnen een democratie is het van belang dat politieke partijen onderlinge verschillen in visies op de samenleving duidelijk maken. Niet alleen in verkiezingstijd, maar juist ook in de gemeenteraad. Niet alleen langs de lijn coalitie–oppositie, maar ook tussen coalitiepartijen onderling. En niet een waardestrijd van alle partijen tegen één uitdager. In zulke gevallen riskeren de middenpartijen, die toch al onder druk staan, zich inwisselbaar te maken.

Met botsende visies kunnen partijen duidelijk maken dat er alternatieven zijn, en dat er iets op het spel staat. Raadsleden zouden zich ook in de gemeenteraad steviger moeten profileren als volksvertegenwoordiger, en de ruimte pakken om de onderlinge politieke waardestrijd te voeren. Een gemeenteraad die zijn politieke primaat pakt kan mogelijk het vliegwieleffect creëren dat nodig is voor de onontbeerlijke processen van vertegenwoordiging en verantwoording. De verantwoordelijkheid daarvoor kan en mag niet alleen rusten op de schouders van lokale partijen.

---

1 Hoofdredactie *Trouw*, 'Winst van lokale partijen duidt op revitalisering van de plaatselijke democratie', *Trouw*, 22 maart 2018.
2 Caspar van de Berg, 'Waarom de gemeente de belangrijkste politieke gemeenschap is', *de Volkskrant*, 22 maart 2018.
3 Tom van der Meer, 'Legitimiteit en politieke steun', in: Tom van der Meer en Henk van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016, pp. 12-22.
4 Bas Denters, 'Tevredenheid burgers over gemeentelijke dienstverlening', in: Van der Meer en Van der Kolk 2016, pp. 64-69.
5 Kristof Jacobs, 'Kennis van en interesse in het lokale bestuur', in: Van der Meer en Van der Kolk 2016, pp. 14-28.
6 Van der Meer 2016.
7 Maarten Allers, Joes de Natris en Harm Rienks, 'Besturen gemeente kost partijen raadszetels', *esb*, 14 maart 2018. Zie https://esb.nu/esb/20038002/besturen-gemeente-kost-partijen-raadszetels
8 Herman Lelieveldt, 'Hoe genationaliseerd zijn de gemeenteraadsverkiezingen nu echt? Bestuursverantwoordelijkheid wordt afgestraft!', StukRoodVlees, 7 maart 2014. Zie http://stukroodvlees.nl/hoe-genationaliseerd-zijn-de-gemeenteraadsverkiezingen-nu-echt-bestuursverantwoordelijkheid-wordt-afgestraft
9 Lisanne de Blok en Wouter van der Brug, 'Beleidsevaluaties en politiek vertrouwen. Wie houden burgers verantwoordelijk?', in: Van der Meer en Van der Kolk 2016, pp. 70-78.
10 De Blok en Van der Brug 2016.
11 Klaartje Peters en Vincent van Stipdonk, 'Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor?', *Bestuurswetenschappen* 70 (2016), nr. 4, pp. 27-49.
12 Eefje Steenvoorden en Jeroen van der Waal, 'Stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen', in: Van der Meer en Van der Kolk 2016, pp. 56-63.
13 Simon Otjes, 'Wat betekenen landelijke peilingen voor lokale uitslagen?', StukRoodVlees, 14 maart 2018. Zie http://stukroodvlees.nl/betekenen-landelijke-peilingen-lokale-uitslagen
14 Tom Louwerse (@tomlouwerse) op Twitter, 22 maart 2018: 'De uitslagen van de gemeenteraadsverkiezing overziend, ben ik niet ontevreden over mijn verwachtingen vooraf over de landelijke trends.' Zie https://twitter.com/tomlouwerse/status/976792474864750592
15 Steenvoorden en Van der Waal 2016.