

HET REKRUTERINGSVERMOGEN VAN DE POLITIEKE PARTIJEN BIJ DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN VAN 2006

Een onderzoeksverslag

G. Voerman en M. Boogers

1. De positie van politieke partijen

Politieke partijen vervullen van oudsher een belangrijke schakelfunctie tussen openbaar bestuur en maatschappij. Ten eerste brengen zij belangen, wensen en ideeën binnen de samenleving bijeen in een samenhangend politiek program. In de tweede plaats rekruteren en selecteren zij kandidaten voor vertegenwoordigende organen en voor andere politieke functies in het openbaar bestuur. In de aanloop naar de verkiezingen proberen zij steun bij de kiezers te verwerven voor hun program en hun kandidaten; deze electorale mobilisatie is hun derde functie. Heden ten dage liggen partijen onder vuur, omdat zij deze functies niet goed meer zouden uitoefenen. De opkomst bij verkiezingen is vanaf het midden van de jaren tachtig gestaag gedaald, hetgeen betekent dat het mobiliserende vermogen van partijen te wensen overlaat (alhoewel de opkomst de laatste jaren licht is gestegen). Daarnaast kalft hun maatschappelijke fundament af als gevolg van het aanhoudende ledenverlies. Verder ondervinden partijen in hun programmatische functie concurrentie van belangengroepen, die zonder tussenkomst van partijen de politieke agenda direct trachten te beïnvloeden. Bovendien heeft het openbaar bestuur partijen steeds minder nodig om de samenleving te ‘kennen’: de media en opiniepeilingen brengen op hun manier de maatschappelijke desiderata in kaart.

Op een aantal terreinen hebben de partijen dus behoorlijk functieverlies geleden. Dit geldt echter niet voor de rekrutering van het politieke personeel: hier hebben de partijen weinig concurrentie te duchten.¹ Toch krijgen de partijen het ook op dit vlak steeds moeilijker. De bedreiging komt niet zozeer van buitenaf, maar van binnenuit, als gevolg van het over het geheel genomen dalende ledental. Telden de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen in 1980 gezamenlijk nog circa 430.000 leden, begin 2007 waren dat er ongeveer 318.000 – een terug-

gang van ruim een kwart, terwijl de bevolking intussen (licht) bleef groeien.² De Nederlandse partijen – en dan in het bijzonder de potentiële regeringspartijen – transformeren zich aldus van massapartijen in kaderpartijen.³ In 1956 bedroeg de organisatiegraad 12,5%; aan het begin van de jaren tachtig 4,3%; en in 2006 2,5%.⁴

Het afnemende ledental heeft grote gevolgen voor de rekrutering en selectie. Door het slinkende reservoir waaruit de kandidaten voor de vertegenwoordigende lichamen worden geput (dat bovendien ook nog kleiner wordt door de sterke vergrijzing van de ledenaanhang van met name de grote partijen), kan de kwaliteit van die vertegenwoordiging in het geding raken.⁵ Vanzelfsprekend zullen die problemen zich niet zo snel voordoen bij de kandidaatstelling aan de top van de representatieve pyramide, dat wil zeggen voor de Tweede Kamer, maar eerder aan de basis, bij de gemeenteraadsverkiezingen.

2. Onderzoek naar het rekruteringsvermogen van partijen

In het verleden is door sommige partijen al wel eens melding gemaakt van een moeizaam verlopend kandidaatstellingsproces bij de gemeenteraadsverkiezingen, vooral in gemeenten waar zij maar een kleine afdeling hadden. Het CDA bijvoorbeeld constateerde op basis van eigen onderzoek na de raadsverkiezingen van 1998 dat sommige afdelingen moeite hadden gehad goede kandidaten te vinden.⁶ Aan de vooravond van de raadsverkiezingen van 2002 hield het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen een enquête. Omdat dit onderzoek in een korte tijdspanne moest worden opgezet was het tamelijk globaal van aard, maar de uitkomsten gaven wel aan dat in een aantal partijafdelingen de werving niet eenvoudig was verlopen.⁷ Gezien de vrijwel continue daling van het totale ledental van de in de Tweede Kamer zitting hebbende politieke partijen sinds de raadsverkiezingen van 2002 kon worden verwacht dat de problemen bij de rekrutering en selectie er alleen maar groter op zouden zijn geworden.⁸

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 achtte het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het daarom wenselijk onderzoek te doen naar de kandidaatstelling binnen de afdelingen van landelijke partijen en binnen de lokale politieke groeperingen. Het DNPP en de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg kregen de opdracht deze studie uit te voeren. Anders dan in 1998 – toen het onderzoek slechts één partij betrof – en in 2002 – toen de enquête van het DNPP zoals reeds vermeld door de tijdsdruk nogal algemeen was – is nu voor een bredere aanpak gekozen. Door een systematische opzet kon een meer represen-

tatief beeld worden verkregen van de ‘staat’ van de politieke partijen op lokaal niveau, in het bijzonder wat betreft hun rekruteringsvermogen. Hieronder worden de uitkomsten van het onderzoek met betrekking tot de kandidaatstelling gepresenteerd. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre partijafdelingen en lokale partijen bij de selectie van kandidaten rekening hebben gehouden met de nieuwe eisen die het in 2002 ingevoerde dualisme aan de raadsleden stelt. Voordat de onderzoeksresultaten aan bod komen, worden eerst een verantwoording gegeven van de onderzoeksmethoden en de respons.

3. Werkwijze, respons en representativiteit

Aan de enquête werd meegewerkt door alle in de Tweede Kamer zitting hebbende partijen met een landelijke organisatie (dat wil zeggen dat niet zijn benaderd de groep-Wilders, de groep-Lazrak en de groep-Nawijn, die bovendien als zodanig niet aan de raadsverkiezingen deelnam⁹). De secretariaten van deze partijen werden – evenals de enige provinciale partij die in het onderzoek was betrokken, de Fryske Nasjonale Party (FNP) – bereid gevonden een door de onderzoekers opgestelde email te versturen naar alle afdelingssecretarissen waarvan zij een emailadres hadden.¹⁰ In deze email was een link opgenomen van de on-line vragenlijst; door deze aan te klikken kon de geadresseerde direct de enquête invullen. Afdelingen die niet per email bereikbaar waren, kregen per post een vragenformulier toegestuurd dat kosteloos kon worden gerecentreerd (zie voor een overzicht van de verschillende benaderingswijzen en de respons per partij tabel 1). Op deze wijze werden alle afdelingen van de landelijke partijen benaderd om mee te doen aan de enquête. Daarnaast werden alle in de periode 2002-2006 in de gemeenteraden zitting hebbende lokale partijen verzocht deel te nemen aan het onderzoek (inclusief de afsplitsingen die zich in deze jaren hebben voorgedaan). Voor een deel werden zij benaderd via de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG). Omdat bij dit verband lang niet alle lokale partijen zijn aangesloten, werd een nadere inventarisatie gemaakt aan de hand van de websites van de Nederlandse gemeenten. Op basis van dit overzicht zijn uiteindelijk alle in de raden vertegenwoordigde lokale partijen aangeschreven – hetzij per email, hetzij schriftelijk (zie tabel 1).

In het algemeen zijn door de partijen alle afdelingen op de hoogte gesteld van de enquête, ook de afdelingen in de 39 (van de in totaal 458) gemeenten waar vanwege gemeentelijke herindelingen geen raadsverkiezingen werden gehouden.¹¹ In een enkel geval reageerden afdelingen uit deze gemeenten met de mededeling dat zij niet aan de raadsverkiezingen deelnamen en de enquête dus niet invulden. Verwacht mag wor-

den dat ook andere afdelingen en lokale partijen uit ‘herindelingsgemeenten’ zich hebben onthouden van deelname aan dit onderzoek.

Tabel 1. Respons per partij (absoluut en in %)

	email	post	totaal	respons	%
CDA	403	50	453	205	45,3
ChristenUnie	189	26	215	140	65,1
D66	222	25	247	133	53,9
GroenLinks	225	9	234	164	70,1
LPF	-	11	11	5	45,5
PvdA	408	8	416	311	74,8
SGP	-	161	161	95	59,0
SP	93	-	93	89	95,7
VVD	387	43	430	311	72,3
FNP	18	3	21	12	57,1
lokale partijen	754	130	884	396	44,8
totaal	2.699	466	3.165	1.824	57,6

Ten behoeve van het onderzoek zijn dus de secretarissen (of andere bestuurders) van alle afdelingen van de landelijke politieke partijen benaderd en vertegenwoordigers van alle lokale politieke groeperingen die vóór 7 maart 2006 zitting hadden in de gemeenteraad – in totaal 3.165 personen. Vanaf 23 december 2005 tot 1 maart 2006 waren zij in de gelegenheid de enquête in te vullen. Gedurende deze twee maanden reageerden 1.824 personen – een respons van 57,6 procent. Bij vrijwel alle partijen lag de respons in het algemeen ruim boven de vijftig procent (zie tabel 1). Het CDA haalde met 45,3 procent deze grens niet en scoorde het laagst; de SP gaf met 95,7 procent de hoogste respons te zien.¹² Dit betekent dat het CDA duidelijk ondervertegenwoordigd is. Gelet op het feit dat deze partij veel leden heeft verloren in de afgelopen jaren, én dat zij al eerder problemen heeft gemeld bij de kandidaatstelling, kan dit betekenen dat het beeld dat deze enquête geeft wat positiever is dan de werkelijkheid.

Aangezien de respons van de drie grote partijen CDA, PvdA en VVD – die in nagenoeg alle gemeenten hebben deelgenomen aan de raadsverkiezingen – tamelijk evenredig verdeeld is over grote, middelgrote en kleinere gemeenten, kan worden gesteld dat de gegevens in dit opzicht representatief zijn (zie tabel 2). De lichte ondervertegenwoordiging van de CDA-, PvdA -en VVD-afdelingen in kleinere gemeenten zou kunnen worden verklaard uit het gegeven dat deze partijen hier een te kleine

afdeling (dat wil zeggen: te weinig leden) hebben om te kunnen deelnemen aan de raadsverkiezingen.

Tabel 2. Verdeling van de respons van afdelingen van het CDA, de PvdA en de VVD naar gemeentegrootte (in %)

	< 20.000	20-50.000	50-100.000	>100.000	totaal
CDA	42	42	10	6	100 %
PvdA	41	37	13	9	100 %
VVD	42	42	9	7	100 %
Nederland	48	38	9	5	100 %

Naast de resultaten van de enquête is in deze bijdrage ook gebruik gemaakt van informatie die door de partijen zelf is verstrekt. Verder zijn ook de uitkomsten verwerkt van een expertmeeting met vertegenwoordigers van de partijbureaus en de VPPG op 24 april 2006, waar de eerste uitkomsten van het onderzoek werden gepresenteerd.

4. Partijen en leden

Politieke partijen hebben op lokaal niveau betrekkelijk veel problemen om het ledental op peil te houden. Uit de onderzoeksgegevens blijkt vooral dat de afdelingen van de VVD, het CDA en in mindere mate ook D66 kampen met een dalend ledental (zie tabel 3). Hiertegenover staan de SP-afdelingen, en in mindere mate ook die van GroenLinks, de PvdA en de SGP, die vaker een groei van het ledenbestand rapporteerden. Ook bij lokale partijen stijgt het ledental vaker dan gemiddeld.

Tabel 3. Ontwikkeling ledental in de afdelingen per partij in de 'laatste jaren' voor 2006 (in %)

	gedaald	gelijk gebleven	gestegen
CDA	61,1	33,9	5,0
ChristenUnie	17,5	54,2	28,3
D66	41,5	47,7	10,8
GroenLinks	6,3	45,3	48,4
PvdA	8,9	54,8	36,3
SGP	10,7	50,9	38,4
SP	2,2	11,0	86,8
VVD	52,2	37,4	10,4
lokale partijen	10,6	45,3	44,0
totaal	28,0	43,6	28,4

Tabel 4. Gemiddeld aantal leden en actieve leden per partijafdeling of lokale partij, per gemeentegrootteklasse

	inwonertal		ledental	aantal actieve leden
lokaal	< 20.000	gem.	51	18
		n	138	138
		s.d.	37,4	10,8
	20-50.000	gem.	73	22
		n	220	221
		s.d.	51,4	11,5
	50-100.000	gem.	69	22
		n	64	63
		s.d.	75,4	14,2
>100.000	gem.	126	23	
	n	38	35	
	s.d.	147,6	8,8	
totaal	gem.	70	21	
	n	460	457	
	s.d.	67,8	11,6	
landelijk	<20.000	gem.	75	17
		n	795	785
		s.d.	68,8	12,6
	20-50.000	gem.	111	23
		n	899	882
		s.d.	106,1	19,9
	50-100.000	gem.	184	30
		n	302	299
		s.d.	147,7	18,9
	>100.000	gem.	410	56
		n	225	220
		s.d.	405,5	55,3
	totaal	gem.	139	25
		n	2220	2187
		s.d.	187,8	26,3
totaal	<20.000	gem.	71	17
		n	933	923
		s.d.	65,6	12,3
	20-50.000	gem.	104	23
		n	1118	1103
		s.d.	99,0	18,5
	50-100.000	gem.	164	28
		n	366	362
		s.d.	144,6	18,4
	>100.000	gem.	369	51
		n	263	255
		s.d.	391,9	52,6
	totaal	gem.	127	24
		n	2680	2644
		s.d.	175,2	24,5

s.d.: standaarddeviatie

Lokale partijen hebben in kleine gemeenten gemiddeld genomen meer (actieve) leden dan afdelingen van landelijke partijen, terwijl ze in de grote steden juist over minder (actieve) leden beschikken.¹³ Onder actieve leden worden hier de leden verstaan die deelnemen aan partijactiviteiten als het rondbrengen van folders en het bezoeken van partijbijeenkomsten, of die bijvoorbeeld lid zijn van het afdelingsbestuur of van de schaduwfractie. Waar bij de partijafdelingen het ledental en het aantal actieve leden sterk toeneemt naarmate de gemeente groter wordt, blijft bij lokale politieke groeperingen vooral het aantal actieve leden nagenoeg constant. De afdelingen van de landelijke politieke partijen hebben in de kleinste gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) gemiddeld zeventien actieve leden en in de grote steden (meer dan 100.000 inwoners) gemiddeld 55 actieve leden. Bij lokale partijen blijft het aantal actieve leden zoals gezegd vrijwel stabiel: gemiddeld achttien in de kleinste gemeenten en 22 in de grootste (zie tabel 4).¹⁴

De daling van het ledenbestand laat zich vooral voelen bij partijorganisaties die over een gering aantal leden beschikken. Afdelingen van landelijke politieke partijen hebben gemiddeld bijna 140 leden, waarvan er ongeveer 25 actief zijn (achttien procent). Lokale politieke partijen zijn met zeventig leden gemiddeld genomen kleiner, maar hebben verhoudingsgewijs meer actieve leden: ruim twintig (29 procent). Vooral in kleinere gemeenten is het aantal actieve leden dat nodig is om de partijorganisatie te laten functioneren – en waaruit geput kan worden bij de selectie van kandidaten – niet erg groot. In gemeenten beneden de 20.000 inwoners gaat het maar om een klein aantal – vaak minder dan vijftien – actieve leden.¹⁵

5. Kandidaatstelling

Dat de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen bij sommige partijen in een aantal gemeenten problemen met zich meebrengt, is niet nieuw. In 1998 voerde de Bestuurdersvereniging van het CDA een onderzoek uit onder ruim zevenhonderd voorzitters van partijafdelingen en gemeenteraadsfracties. Iets meer dan de helft van hen maakte gewag van problemen bij het vinden van geschikte kandidaten – ‘in die zin dat er kennelijk niet voldoende (geschikte) mensen uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven, vrouwen, jongeren en eventueel allochtonen beschikbaar waren’.¹⁶ Vooral in kleinere gemeenten – tot 10.000 inwoners – hadden zich problemen voorgedaan. Geheel verwonderlijk is dat niet, aangezien in deze categorie de afdelingen doorgaans de minste leden tellen.

Bij de raadsverkiezingen in 2002 heeft het DNPP een email-enquête gehouden in 95 geselecteerde gemeenten onder 415 afdelingen van landelijke partijen alsmede lokale partijen. Van de 155 afdelingen en lokale

partijen die reageerden, meldde ruim acht procent ernstige wervingsproblemen. In de overige gevallen liep de rekrutering minder moeizaam, maar bepaald niet altijd vlekkeloos: er was nogal eens overredingskracht nodig om voldoende aspirant-kandidaten over de streep te trekken.¹⁷

5.1 Problemen bij de kandidaatstelling

Alhoewel de huidige enquête moeilijk vergelijkbaar is met de vroegere vanwege hun uiteenlopende opzet, lijkt het veilig te stellen dat de problemen in 2006 er in ieder geval niet kleiner op zijn geworden. Ruim 32 procent van de geënquêteerde afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen meldde dat het hun ‘enige’ moeite heeft gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden; bijna veertien procent spreekt zelfs van ‘veel’ moeite (zie tabel 5). Dit betekent dat in totaal ongeveer 46 procent van de partijafdelingen en lokale partijen in meer of mindere mate moeite heeft ondervonden bij de rekrutering van kandidaten. Dat gold vooral voor de afdelingen van D66: ruim 31 procent sprak van ‘veel moeite’ – tegen elf tot vijftien procent van de afdelingen van de overige potentiële regeringspartijen CDA, PvdA en VVD. Het wekt dan ook geen verbazing dat in ruim de helft van de D66-afdelingen is overwogen om niet aan de raadsverkiezingen deel te nemen.

Tabel 5. *Problemen bij de kandidaatstelling (in %)*

	nee, geen moeite	nee, nauwelijks moeite	ja, enige moeite	ja, veel moeite
CDA	33,7	19,7	32,1	14,5
ChristenUnie	27,5	32,5	24,5	15,5
D66	17,7	26,4	24,5	31,4
GroenLinks	25,4	30,1	30,1	14,4
PvdA	26,1	25,1	37,9	11,0
SGP	30,3	22,4	38,2	9,2
SP	28,4	29,5	37,5	4,5
VVD	28,2	20,9	38,3	12,6
lokale partijen	37,0	24,7	28,6	9,7
totaal	29,3	24,6	32,4	13,7

De SP-afdelingen onderscheiden zich in positieve zin: nog geen vijf procent van hen zei veel moeite te hebben ondervonden bij het vinden van voldoende geschikte kandidaten. Dit zal ongetwijfeld samenhangen met het feit dat in de SP de afdelingen die aan de raadsverkiezingen mee willen doen toestemming dienen te vragen aan de partijraad, die

vervolgens op basis van stringente criteria een besluit neemt.¹⁸ De meeste andere partijen kennen niet zo'n centralistische procedure; de afdelingen zijn daar betrekkelijk autonoom in hun beslissing al dan niet deel te nemen aan de raadsverkiezingen.

Een andere opvallende uitkomst van het onderzoek is dat de lokale partijen in het algemeen minder moeite hadden om passende kandidaten voor de raadsverkiezingen te vinden dan de afdelingen van de landelijke partijen. Ruim 28 procent van de lokale partijen heeft enige moeite en bijna tien procent geeft aan veel moeite te hebben gehad – samen iets meer dan een derde, de laagste score. Lokale partijen hebben dan ook minder vaak overwogen niet deel te nemen aan de raadsverkiezingen dan de afdelingen van landelijke partijen: negen procent tegen zestien procent.

5.2 Mogelijke oorzaken problemen volgens de partijen

Aan de lokale partijen en landelijke partijafdelingen die moeite hadden om voldoende geschikte kandidaten te vinden, is een aantal mogelijke redenen voorgelegd die kunnen verklaren waarom de rekrutering problematisch verliep. Het vaakst werd naar de hoeveelheid tijd verwezen die het raadslidmaatschap zou kosten: meer dan tweederde van de afdelingen en lokale partijen achtte dit van invloed op de kandidaatstelling (zie tabel 6). D66-afdelingen achtten dit van het minste belang (52 procent); de kiesverenigingen van de SGP vonden dit het meest problematisch (89 procent). Ook de lokale partijen meenden bovengemiddeld dat het grote tijdsbeslag van het raadswerk een negatieve factor was geweest bij het vinden van kandidaten.

Als tweede belangrijke reden voor kandidaatstellingsproblemen wezen de afdelingen en lokale partijen op het geringe aantal actieve leden. Tweederde tot driekwart van de afdelingen van de grote landelijke partijen noemde deze factor (zie tabel 7). Maar liefst 82 procent van de afdelingen van D66 had met dit probleem te maken. Vooral in de kleinere gemeenten noemden de afdelingen van de landelijke partijen dit als een belangrijke moeilijkheid bij het vinden van raadskandidaten. Voor lokale partijen gold dit juist alleen in de grote steden, zoals hierboven reeds vermeld. Andere kleine landelijke partijen – en dan met name de SGP en de SP – hadden minder over het aantal actieve leden te klagen. Ook de lokale partijen kenden dit probleem over het geheel genomen minder.

Tabel 6. *Het grote tijdsbeslag van het raadswerk als reden voor problemen bij kandidaatstelling (in %)*

	te groot tijdsbeslag	
	nee	ja
CDA	31,2	68,8
ChristenUnie	37,2	62,8
D66	48,4	51,6
GroenLinks	22,8	77,2
LPF	33,3	66,7
PvdA	35,8	64,2
SGP	11,3	88,7
SP	29,7	70,3
VVD	31,2	68,8
lokale partijen	26,0	74,0
Totaal	31,4	68,6

Tabel 7. *Te weinig actieve leden als reden voor problemen bij kandidaatstelling (in %)*

	te weinig actieve leden	
	nee	ja
CDA	37,7	62,3
ChristenUnie	48,7	51,3
D66	18,0	82,0
GroenLinks	38,7	61,3
PvdA	24,7	75,3
SGP	64,8	35,2
SP	70,3	29,7
VVD	30,7	69,3
lokale partijen	64,7	35,3
totaal	39,8	60,2

In het algemeen vonden de afdelingen van de landelijke partijen dat een mogelijk onvoldoende geachte beloning van gemeenteraadsleden nauwelijks van invloed was op de kandidaatstelling. In het geval van de SGP (drie procent) en ChristenUnie (vier procent) speelde deze overweging vrijwel helemaal geen rol – bij de VVD (zestien procent) en het CDA (achttien procent) wat vaker (zie tabel 8). Bijna een op de drie

lokale partijen daarentegen was van mening dat de onvoldoende honorerings de kandidaatstelling had bemoeilijkt.

Tabel 8. *Onvoldoende beloning van gemeenteraadsleden als reden voor problemen bij kandidaatstelling (in %)*

	onvoldoende beloning van gemeenteraadsleden	
	nee	ja
CDA	82,4	17,6
ChristenUnie	96,2	3,8
D66	89,4	10,6
GroenLinks	86,0	14,0
PvdA	87,4	12,6
SGP	97,2	2,8
SP	91,9	8,1
VVD	83,9	16,1
lokale partijen	69,9	30,1
totaal	84,7	15,3

Bedreigingen lijken aspirant-raadsleden niet te hebben afgeschrikt. Sinds de campagne voor de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 2002 en de moord op W.S.P. Fortuyn vlak voor de verkiezingen, is het aantal bedreigingen van politici sterk toegenomen.¹⁹ A. Hirsi Ali en G. Wilders, die beiden al meerdere jaren permanent worden bewaakt, symboliseren als het ware de toegenomen onveiligheid voor Haagse politici. ‘Bedreigingen zijn op landelijk niveau al bijna een vertrouwd fenomeen, maar ook op regionaal en lokaal niveau komen steeds meer voorbeelden boven water van politici die worden geconfronteerd met dreigementen van ontevreden landgenoten.’²⁰ Dit bleek ook uit een inventarisatie die Gedeputeerde Staten van Noord-Holland in 2005 in hun provincie lieten opmaken: ‘het is meer regel dan uitzondering (geworden) dat op lokaal niveau volksvertegenwoordigers te maken krijgen met dreigingen, zowel ten aanzien van de burgemeesters, als ten aanzien van de wethouders en/of raadsleden’.²¹ De voorzitter van het CDA in Amsterdam verklaarde in de aanloop naar de raadsverkiezingen van maart 2006 dat de bedreigingen de werving van nieuwe raadsleden bemoeilijkten. ‘Je moet echt voorzichtig zijn, mensen ontploffen tegenwoordig erg snel’.²² Uit de enquête blijkt echter dat de animo om zich te kandideren voor de gemeenteraad nauwelijks werd beïnvloed door de toenemende bedreigingen van lokale politici. Slechts in 1,9 procent van de afdelingen en lokale partijen heeft dit een rol gespeeld. Opvallend is wel dat alleen de afdelingen van de grote partijen – het CDA, de PvdA en het sterkst de VVD – hiermee te maken hadden; de afdelingen van de ChristenUnie,

D66, GroenLinks, SGP en SP rapporteerden niets over dit verschijnsel. Wellicht dat deze verdeling te maken heeft met het feit dat de eerstgenoemde drie partijen veel vaker in het college van burgemeester en wethouders participeren, en als bestuurderspartijen vaker te maken hebben met bedreigingen. Nog saillant is echter het hoge percentage lokale partijen dat zegt bij de kandidaatstelling last te hebben ondervonden van de toenemende bedreigingen van lokale politici: bijna zes procent, drie keer meer dan het gemiddelde.

Enkele partijen hadden ten slotte ook te maken met een reglementaire beperking van het aantal termijnen dat een raadslid deel kan uitmaken van de gemeenteraad. Met name bij GroenLinks zorgde die beperking van het aantal zittingstermijnen voor problemen bij de kandidaatstelling; meer dan achttien procent van de afdelingen noemde dit als een belemmerende factor. Bij het CDA ging het om bijna zes procent van de afdelingen, en bij de PvdA om drie procent.

5.3 Rekrutering van niet-partijleden

Gezien de (grote) problemen die een aantal afdelingen ondervond bij het vinden van geschikte kandidaten, ligt het voor de hand dat zij over de grenzen van hun partij heen hebben gekeken en hebben geprobeerd niet-partijleden te rekruteren. Dit is inderdaad het geval geweest in de aanloop naar de raadsverkiezingen van 2006. Vooral partijafdelingen en lokale partijen die veel moeite hebben moeten doen om aan voldoende raadskandidaten te komen, hebben relatief vaak onder niet-leden naar kandidaten gezocht (zie tabel 9 en 10). De afdelingen van GroenLinks (47 procent) en het CDA (41 procent) deden dit het vaakst; die van de SGP het minst.

In totaal heeft 29 procent van de landelijke partijafdelingen niet-partijleden kandidaat gesteld. Dit geeft aan dat de ooit zo hermetische scheiding tussen leden en niet-leden van een politieke partij permeabel is geworden; de partijorganisatie past zich als een organisme aan de gewijzigde omstandigheden aan. Bij de PvdA en het CDA hebben de landelijke partijbureaus zelfs bevorderd om niet-leden te rekruteren als raadskandidaat – soms omdat het anders onmogelijk zou zijn om voldoende kandidaten te vinden, maar ook om op die manier ruimte te geven aan de noodzakelijk geachte vernieuwing binnen de fractie. Overigens geldt voor alle partijen wel de verplichting om als kandidaat lid te worden van de betreffende partij. Lokale partijen vertonen een nog hogere mate van flexibiliteit: maar liefst 54 procent van hen rekruteerde personen die (nog) niet als partijlid waren ingeschreven.

Tabel 9. Rekrutering niet-partijleden (in %)

	rekrutering niet-partijleden	
	ja	nee
CDA	41,0	59,0
ChristenUnie	17,9	82,1
D66	15,3	84,7
GroenLinks	46,6	53,4
PvdA	38,2	61,8
SGP	3,3	96,7
SP	5,6	94,4
VVD	25,5	74,5
lokale partijen	54,4	45,6
totaal	33,5	66,5

Tabel 10. Percentage partijen dat onder niet-partijleden heeft gerekruteerd naar de mate waarin het moeite heeft gekost om raadsleden te vinden (in %)

	rekrutering niet-partijleden	
	ja	nee
nee, geen moeite	23,5	76,5
nee, nauwelijks moeite	28,9	71,1
ja, enige moeite	39,0	61,0
ja, veel moeite	51,6	48,4
totaal	33,6	66,4

6. Beperkende factoren rekruteringsvermogen

Om na te gaan wat het relatieve belang is van de verschillende factoren die het rekruteringsvermogen van partijen beïnvloeden, zijn categorische regressie-analyses uitgevoerd.²³ Uit een eerste analyse voor alle afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen tezamen blijkt dat de problemen bij rekrutering van raadsleden vooral worden verklaard – in volgorde van relevantie – door gemeentegrootte, de mate van lijstvernieuwing (hier gedefinieerd als het percentage niet-raadsleden op een verkiesbare plaats) en de ontwikkeling van het ledental (zie tabel 11). De deelname aan het college blijkt als verklarende factor niet van

belang. Dat geldt ook voor het aantal (actieve) leden van een partij; waarschijnlijk omdat het ledental een functie is van de grootte van een gemeente en omdat partijen betrekkelijk vaak ook buiten de partijgeledingen rekruteren. Dat zij zich hierbij tot de inwoners van de gemeente moeten beperken, maakt het inwonertal extra relevant. Hoewel ledental geen betekenis heeft, blijkt de *ontwikkeling* van het ledental wel van belang te zijn: partijen met een dalend ledental rapporteren vaker problemen bij de kandidaatstelling. Daarbij is blijkbaar niet het dalend ledental op zichzelf een probleem maar wellicht wel de daarmee tot uitdrukking komende afgenomen aantrekkingskracht van de partij, die het moeilijk maakt om voldoende kandidaten te vinden.

Zoals uit de percentages verklaarde variantie blijkt (in tabel R^2 adj), worden problemen bij de kandidaatstelling overigens maar voor een beperkt gedeelte verklaard door de genoemde factoren. Uit de analyses blijkt vooral wat het relatieve belang is van de verklarende factoren. Deze zijn uitgedrukt in Beta's: hoe hoger de beta, hoe sterker de autonome invloed die een verklarende factor heeft.

Tabel 11. Relatieve belang factoren die rekruteringsproblemen beïnvloeden, uitkomsten categorische regressie-analyse, (uitkomsten in Beta's)

predictoren rekruteringsvermogen	landelijke partijen	lokale partijen	allen
gemeentegrootte	-.150	-.138	-.157
aantal leden	-.022 (n.s.)	.14 (n.s.)	.025 (n.s.)
aantal actieve leden	-.044 (n.s.)	.227	-.087 (n.s.)
ontwikkeling ledental	-.076	-.263	-.091
collegedeelname	-.059 (n.s.)	-.067 (n.s.)	-.060 (n.s.)
lijstvernieuwing	.100	.131	.111
R	0.24	0.43	0.25
R^2 adj.	0.05	0.16	0.06

n.s.: niet significant ($p > 0.01$)

Wat opvalt is dat de mate van lijstvernieuwing sterk bijdraagt aan het optreden van problemen bij kandidaatstelling. Naarmate partijen weinig zittende raadsleden op hun lijst kunnen of willen plaatsen, nemen de problemen toe. Op zich is dat natuurlijk vanzelfsprekend: als raadsleden zich niet meer opnieuw kandidaat (mogen) stellen voor een verkiesbare plaats moeten partijen op zoek naar nieuw politiek talent, waarbij zich allerlei problemen kunnen voordoen. Toch maakt deze vanzelfsprekendheid de invloed van lijstvernieuwing niet triviaal, zeker als wordt

bedacht dat veel raadsleden zich niet meer opnieuw kandidaat wilden stellen vanwege de grote tijdsinvesteringen die het raadslidmaatschap in de praktijk vergt.²⁴ Ook de nieuwe eisen die dualisering aan raadsleden stelt, kunnen ertoe hebben bijgedragen dat raadsleden hebben (moeten) afgezien van hun kandidatuur.

Wat betreft de redenen waarom het moeite kost om raadskandidaten te vinden, bestaan er interessante verschillen tussen de afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen. Bij de afdelingen worden de problemen bij de rekrutering vooral verklaard door gemeentegrootte; bij de lokale partijen is het juist het beperkte aantal actieve leden dat hun rekruteringsvermogen het meest verklaart. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het eerder opgemerkte gegeven dat het aantal actieve leden bij lokale partijen minder sterk afhankelijk is van de gemeentegrootte dan bij landelijke partijen. Of anders gezegd: in kleinere gemeenten hebben lokale partijen relatief veel actieve leden, in grotere gemeenten relatief wat minder.²⁵ Dit verklaart ook waarom de ontwikkeling van het ledental vooral voor lokale partijen van invloed is op het voorkomen van problemen bij kandidaatstelling: met relatief weinig leden hebben zij minder 'rek' als het ledental afneemt. Verder kan de ontwikkeling van het ledental ook worden gezien als een indicator voor de groei of erosie van de maatschappelijke voedingsbodem van een partij, en daarmee van het vermogen om buiten de eigen gelederen te rekruteren.

7. Slot

De invoering van meer dualistische verhoudingen in de Nederlandse gemeentepolitiek in 2002 had als voornaamste oogmerk de versterking van de lokale democratie. Daarbij was het ook de bedoeling om zieltoegende lokale partijafdelingen van een nieuwe impuls te voorzien. Door de taken en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders te scheiden, zouden politieke tegenstellingen duidelijker voor het voetlicht kunnen worden gebracht, waardoor de lokale politiek voor de kiezers herkenbaarder en aantrekkelijker zou worden. Uiteindelijk zou dit moeten resulteren in een grotere belangstelling voor en betrokkenheid bij plaatselijke politieke kwesties, hetgeen mede zou bijdragen aan een revitalisering van lokale politieke partijen.

Of er sinds 2002 dankzij de invoering van dualisme sprake is van een toegenomen politieke interesse, is niet eenvoudig en eenduidig vast te stellen. Feit is wel dat de opkomst bij de raadsverkiezingen van 2006 iets hoger uitkwam dan in 2002. Verder rapporteerden in deze enquête 28 procent van de lokale partijen en de landelijke partijafdelingen over de 'afgelopen jaren' tot 2006 een groei van het ledental, maar daarte-

genover staat een ongeveer evenzo groot aandeel dat een teruggang meldde. Overigens kan een daadwerkelijke toename van de politieke betrokkenheid van burgers ook niet zomaar (uitsluitend) aan de invoering van het dualisme worden toegeschreven; vele andere factoren kunnen daarop van invloed zijn, zoals bijvoorbeeld de opleving van het landelijke politieke debat sinds de opkomst van Fortuyn in 2001-2002.

Wat de effecten van de dualisering ook geweest mogen zijn, het is wel duidelijk dat de daling van het ledental van een aantal (grote) politieke partijen voortgaat. In het bijzonder de ledenaanhang van het CDA, de VVD en D66 blijven krimpen – veertig procent tot ruim zestig procent van de afdelingen van deze partijen hebben met dit verschijnsel te maken. Met name in de kleinere gemeenten lijkt een kritische grens in zicht te komen – overigens niet alleen bij deze, maar ook bij andere partijen. Niet alleen zijn daar nauwelijks voldoende actieve leden om de partijafdeling naar behoren te laten functioneren, maar ook doen hier zich problemen voor bij het vinden van kandidaten voor de raadsverkiezingen. Ongeveer een op de zeven afdelingen van de landelijke partijen had veel moeite om mensen bereid vinden een verkiesbare plaats op de lijst in te nemen. In ruim eenderde van alle gevallen werd uiteindelijk ook een beroep gedaan op niet-partijleden.

Hoewel er hier voor partijen ook mogelijkheden liggen (de noodzaak om buiten de eigen geledingen te werven en nieuw bloed te vinden kan op partijen een vitaliserende uitwerking hebben), is de staat van een substantieel deel van de lokale afdelingen zorgwekkend te noemen. Dit heeft natuurlijk gevolgen voor de landelijke partijorganisatie, aangezien de afdelingen immers de *grass roots* van een partij vormen. De niet aan landelijke partijen gebonden lokale partijen lijken er beter voor te staan. Met verhoudingsgewijs meer actieve leden blijken zij ook beter in staat om burgers bereid te vinden zich te kandideren voor het raadslidmaatschap. Dat kan te maken hebben met minder stringente kwaliteitseisen die zij aan potentiële kandidaten stellen, maar waarschijnlijk nog meer met de andere manier waarop zij hun contacten met de samenleving vormgeven: niet via een grote ledenorganisatie zoals de traditionele massapartij, maar met actieve leden die contacten onderhouden met (georganiseerde) burgers.²⁶ Op die manier lukt het hen beter dan landelijke partijen om potentiële volksvertegenwoordigers aan zich te binden. De gevolgen van het afnemende rekruteringsvermogen van partijen voor de kwaliteit van de lokale democratie zijn nog niet duidelijk. Het afgenomen rekruteringsvermogen van partijen kan er in de praktijk toe leiden dat er concessies worden gedaan aan de kwaliteit van raadskandidaten, met alle gevolgen voor het functioneren van de gemeenteraad. Hier staat tegenover dat landelijke partijen steeds meer het voorbeeld van lokale partijen volgen in het aantrekken van niet-leden die hun spo-

ren in het plaatselijke verenigingsleven hebben verdiend. Deze verbreding van het rekruteringsbereik zou de vertegenwoordigende functie van de raad kunnen versterken, met uiteindelijk gunstige gevolgen voor de responsiviteit en legitimiteit van de lokale politiek.

noten

¹ Alhoewel dit kan veranderen wanneer in het Nederlandse parlementaire bestel meer elementen van de directe democratie worden opgenomen en bijvoorbeeld partijlozen zich zullen kandideren voor bijvoorbeeld het burgemeesterschap. Zie onder meer D.J. Elzinga, 'De toekomst van de vertegenwoordigende partijdemocratie', in: J.W.M. Engels en M. Nap, red., *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie. Staatsrechtconferentie 2003 Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer, 2004, 1-27; en G. Voerman, 'De gevolgen van het nieuwe kiesstelsel voor de politieke partijen', in: *Nieuw kiesstelsel. Verslag van de discussiebijeenkomst over de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement' op 22 januari 2004*, Den Haag, 2004, 27-37.

² Zie G. Voerman, 'De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995', in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1996, 192-206; zie voor de ledentallen in de periode 1995-2006 de Jaarboeken van het DNPP die sindsdien zijn verschenen of de website van het DNPP (www.dnpp.nl).

³ R. Katz en P. Mair, red., *Party Organizations A data handbook on party organizations in western democracies, 1960-1990*, London, 1992.

⁴ Voerman, 'De ledentallen van politieke partijen', 199.

⁵ Zie hierover G. Voerman, 'Ledenverlies plaatst politieke partijen voor groeiend rekruteringsprobleem', in: *Nederlandsche Staatscourant*, 13 januari 2000.

⁶ CDA Bestuurdersvereniging, 'Oorzaken winst-verlies gemeenteraadsverkiezingen 4 maart 1998. Analyse en conclusies', in: *Bestuursforum*, 23 (1999), 5 (mei).

⁷ Zie voor een verslag: 'Een op de twaalf partijen kan lijst moeilijk vullen', in: *VNG-magazine*, 56 (2002), 9 (1 mrt), 8; P. van der Zwan, 'De jacht op vers bloed', in: idem, 20-21.

⁸ Uiteraard daalde niet het ledental van alle partijen; vooral de (potentiële) regeringspartijen hadden met een structurele neergang van hun ledenaanhang te maken. Kleinere partijen als de SGP, de ChristenUnie, GroenLinks en met name de SP wisten vaak wel (enige) ledenwinst te boeken. Zie voor een overzicht van de ledenloop per partij de bronnen vermeld in noot 2.

⁹ H.P.A. Nawijn deed alleen in Zoetermeer aan de raadsverkiezingen mee, onder de naam 'Lijst Hilbrand Nawijn'.

¹⁰ De opstellers van dit paper willen graag de landelijke partijen, de Fryske Nasjonale Party (FNP) en de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) bedanken voor hun bereidwillige medewerking aan dit onderzoek. Zonder hun bijdrage had de enquête nooit zo succesvol kunnen zijn; ongetwijfeld heeft de aanbeveling van de vragenlijst van de meeste partijbureaus bij de afdelingen opkomstverhogend gewerkt. Met name willen wij dank zeggen aan Harmke Hulsman (CDA), Wiepkje Bodika (ChristenUnie), Chantal Langejans (D66), Tjibbe Brinkman (FNP), Hester van de Putte en Arjen van Slooten (GroenLinks), Jan-Jaap van den Berg, Lianne Raap, Floris van Trier en Madeleine de Vries (PvdA), Volbregt Smit (SGP), Mathijs Spaas (SP), Theo van Swol (VPPG) en Herbert Zilverentant (VVD).

¹¹ Volgens de Kiesraad betrof het hier de volgende gemeenten/regio's: Obdam en Wester-Koggeland; Medemblik, Noorder-Koggenland en Wognum; Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk; Binnenmaas en 's-Gravendeel; en Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar (die alle per januari 2007 zouden worden samengevoegd). Als gevolg van een op handen zijnde herindeling in Midden-Limburg hebben een aantal gemeenten uit deze regio niet aan de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 deelgenomen. Het betreft hier: Roermond en Swalmen; Ambt Montfort en Roerdalen; Thorn, Heel en Maasbracht; en Haelen, Heijthuizen, Hunsel en Roggel en Neer. Een aantal gemeenten waren per 1 januari 2006 heringedeeld: Drechterland, Teylingen, Katwijk en Utrechtse Heuvelrug. Aangezien in deze gemeenten reeds eerder verkiezingen hebben plaatsgevonden voor de gemeenteraad, werd in deze gemeenten niet gestemd op 7 maart 2006. Per 1 januari 2005 werden heringedeeld: Deventer, Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Groenlo, Lochem, Montferland, Oude IJsselstreek, Zevenaar en Zutphen. Ook in deze gemeenten hadden reeds eerder verkiezingen plaatsgevonden voor de gemeenteraad, waardoor niet werd meegedaan aan de raadsverkiezingen in 2006.

¹² Ook de LPF bleef onder de vijftig procent, maar gezien het geringe aantal gemeenten waar deze partij aan de verkiezingen deelnam is zij geen factor van betekenis in deze enquête. In het vervolg zal daarom ook niet meer expliciet naar de LPF worden verwezen. Ook de FNP blijft vanwege het relatief geringe aantal gevallen verder buiten beschouwing.

¹³ Afgaande op de feitelijke ledentallen van de landelijke partijorganisaties die het DNPP in januari 2006 heeft verzameld (zie www.rug.nl/dnpp/informatie/persber/pers5/index), hebben de geënquêteerde afdelingssecretarissen het ledental van hun afdeling meestal te hoog geschat. Het feitelijke ledental van iedere partijafdeling zal gemid-

deld genomen bijna twee keer kleiner zijn dan het aantal leden dat opgegeven is. Waarschijnlijk zal ook het opgegeven aantal actieve leden hoger zijn uitgevallen dan in werkelijkheid het geval is. Of lokale politieke groeperingen hun (actieve) ledental eveneens (en in even grote mate) hebben overschat kan niet worden achterhaald, maar dit lijkt wel voor de hand te liggen. Op basis van de weergegeven cijfers kunnen daarom slechts indicatieve en geen absolute uitspraken worden gedaan over de (actieve) ledentallen. Aangezien er vanuit mag worden gegaan dat de lokale politieke groeperingen en de partijafdelingen hun ledental in ongeveer even sterke mate hebben overschat, kunnen er op basis van de data wel vergelijkingen worden getrokken tussen verschillende partijen en afdelingen.

¹⁴ De hier gepresenteerde gemiddelde ledentallen liggen in werkelijkheid zonder twijfel substantieel lager (zie noot 13).

¹⁵ D66 heeft in kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) zelfs gemiddeld minder dan tien actieve leden.

¹⁶ CDA Bestuurdersvereniging, 'Oorzaken winst/verlies gemeenteraadsverkiezingen 4 maart 1998'.

¹⁷ Zie voor een verslag: 'Een op de twaalf partijen kan lijst moeilijk vullen'; Van der Zwan, 'De jacht op vers bloed'.

¹⁸ Deze kritische benadering van de landelijke partijgremia zal ertoe hebben geleid dat nogal wat afdelingen van de SP zelf zich van te voren hebben afgevraagd of zij aan de raadsverkiezingen deel moesten nemen, anders is het moeilijk te verklaren dat ruim 45 procent van hen in de enquête heeft aangegeven te hebben overwogen van deelname af te zien – en dat terwijl het vinden van geschikte kandidaten binnen de SP nauwelijks problematisch was.

¹⁹ F. Bovenkerk e.a., *Bedreigingen in Nederland. Verkenning in opdracht van Politie en Wetenschap*, Amsterdam, 2005.

²⁰ P. Brouwer, 'Gepantserd glas', in: *Binnenlands Bestuur*, 19 november 2004, 3.

²¹ Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, *Notitie bedreigingen jegens lokale bestuurders*, z.pl., z.j. [2005]. De 43 (van de in totaal 65) gemeenten die reageerden, meldden 36 gevallen van bedreiging.

²² H. Beckers, 'Bedreiging bemoeilijkt werving raadsleden', in: *Binnenlands Bestuur*, 18 november 2005, 11.

²³ Regressie-analyses berekenen de relatieve causale samenhang tussen een afhankelijke en meerdere onafhankelijke variabelen. Categorische regressie maakt het mogelijk om ook nominale variabelen in de analyse op te nemen.

²⁴ M. Boogers, 'De glans is eraf: wrak draagvlak voor dualisme', in: *Binnenlands Bestuur*, 22 april 2005, 36-38; Zie ook: P. Castenmiller

e.a., *Afscheid van de raad. Een terugblik op het raadslidmaatschap*, Den Haag, 2002.

²⁵ Niet voor niets hebben lokale partijen in grotere gemeenten relatief juist meer problemen met kandidaatstelling, al is het verband niet significant; zie tabel 11.

²⁶ M. Boogers en P.W. Tops, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Den Haag, 2005.