

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

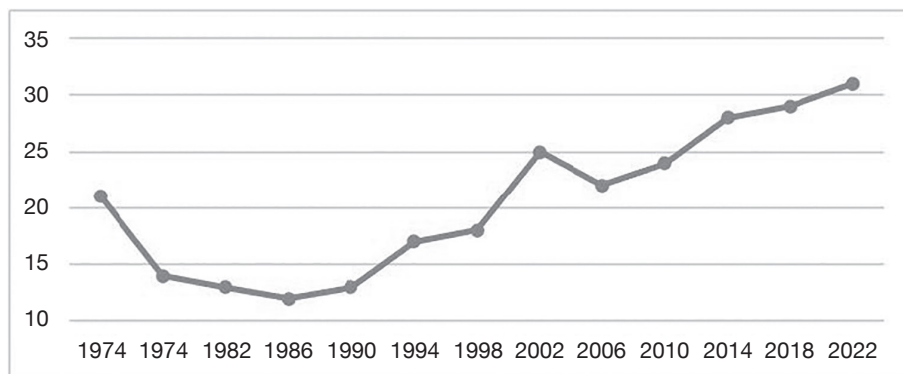
info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Kenmerken van het populisme in de lokale politiek

Van de kerneigenschappen van het populisme zien we vooral het anti-elitaire of protestkarakter in de lokale politiek terug. Dat sommige politieke partijen op lokaal niveau zich een dergelijke stijl aanmeten, is overigens niet nieuw, en aangezien het kan bijdragen aan verkiezingswinst, zal het op korte termijn vermoedelijk ook niet uit de lokale politiek verdwijnen.

door Julien van Ostaaijen De auteur is als lector Recht & Veiligheid verbonden aan Avans Hogeschool en als universitair docent Bestuurskunde aan Tilburg University. Zijn onderzoek richt zich op lokale instituties en partijen, op de relatie tussen samenleving en politiek, en op vraagstukken rond behoorlijk bestuur en tegenmacht.

In hoeverre zien we populisme terug in de lokale politiek? De term ‘populisme’ wordt te pas en te onpas gebruikt, en als we zouden afgaan op wie in de media ‘populistisch’ genoemd worden, zouden bijna alle landelijke politieke partijen populistisch zijn.¹ De vraag is echter of dat terecht is. In deze bijdrage wordt dat voor het lokale niveau verkend. Waar mogelijk wordt onderscheid gemaakt tussen lokale partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen, kortweg ‘lokale afdelingen’. Een lokale partij is slechts in een enkele gemeente actief. Lokale afdelingen zijn onderdeel van een landelijke of bovenlokale partij(organisatie), zoals het CDA of de Fryske Nasjonale Partij. Volgens sommigen zorgt het toenemende aantal stemmen voor lokale partijen (Figuur 1) ook voor een toename van populisme. We zullen zien of dat terecht is.



Figuur 1 Het aantal stemmen op lokale partijen (www.verkiezingsuitslagen.nl)²

Een lokale traditie tegen de gevestigde orde

Hoewel er redelijke wetenschappelijke overeenstemming is over de definitie van ‘populisme’ wordt het begrip in de praktijk vaak niet dichotoom toegepast. Eerder wordt er gesproken over een bepaalde mate van populisme of worden verschillende onderdelen van het populisme onderzocht, bijvoorbeeld of er sprake is van een anti-elitair karakter van politieke partijen.³ Dat is waarschijnlijk ook een gevolg van het feit dat populisme in ideaaltypische vorm minder vaak voorkomt. Zo zou Nederland een beperkte populistische traditie kennen, met name omdat het denken in termen van volkssoevereiniteit niet zo gebruikelijk is.⁴

Op lokaal niveau lijkt het aspect ‘anti-elitisme’ of ‘protest’ eveneens vaker voor te komen dan een verwijzing naar een uniform ‘volk’. De vertaling van dat laatste naar gemeentelijk niveau is sowieso enigszins problematisch. Onderzoek naar de mate van anti-elitisme komt lokaal vaker voor. Een goed startpunt daarbij is het onderzoek van Otjes naar lokale verkiezingsprogramma’s uit 2018.⁵ Daaruit blijkt dat de programma’s van lokale partijen gemiddeld uit meer anti-elitaire retoriek bestaan dan die van de lokale afdelingen (0,06 tegenover 0,04 procent). Het is wel goed te bedenken dat dit gemiddelden zijn. De onderzoeker analyseerde de programma’s van bijna achthonderd lokale partijen met onderling veel verschil. Bovendien bleken de lokale afdelingen van PVV, PvdD, DENK, 50PLUS en SP alle meer anti-elitaire retoriek in hun verkiezingsprogramma’s te hebben dan de gemiddelde lokale partij. Vooral de PVV springt eruit.

We zien de anti-elitaire stijl ook terug bij enkele succesvolle nieuwe lokale partijen. Uit onderzoek naar nieuwe lokale partijen die bij hun eerste verkiezing minstens 10 procent van de stemmen haalden,

bleek onvrede met de lokale politiek of het functioneren van bepaalde partijen de belangrijkste reden voor oprichting.⁶ Het gevolg daarvan is het in een bepaalde mate afzetten tegen een of enkele andere politieke partijen. Een tweede interessant kenmerk van deze nieuwkomers is dat ze vrijwel allemaal zijn opgericht door al actieve politici, doorgaans afkomstig van een lokale afdeling van een landelijke partij: ‘In de jaren voorafgaand aan de oprichting van de nieuwe partij hebben ze gaandeweg steeds meer (mentale) afstand van hun landelijke partij genomen. Ze geven aan dat de oprichting van de lokale partij deels voortkomt uit het in hun ogen disfunctioneren van die landelijke partij(en) die op een te afstandelijke manier politiek bedrijven en besluiten nemen waar een deel van de samenleving zich niet in herkent.’⁷

Het verleden kent meer voorbeelden van protestpartijen, zoals veel van de ‘Leefbaar-partijen’. Zo haalt de door Jan Nagel opgerichte partij Leefbaar Hilversum vanwege ongenoegen over het plaatselijke verkeersbeleid in 1998 veertien van de 37 raadszetels. En ook Leefbaar Oegstgeest en Leefbaar Utrecht worden met een tegengeluid respectievelijk in 1994 en 1998 de grootste partij in hun gemeenten.⁸ Voor zover er hier al sprake is van een eenduidige beweging krijgt de ‘Leefbaar-beweging’ de wind in de rug met de opkomst van Fortuyn, die in de aanloop naar de verkiezingen het boegbeeld wordt van Leefbaar Rotterdam en (tijdelijk) van Leefbaar

De succesvolste nieuwe lokale partijen zijn vrijwel allemaal opgericht door al actieve politici

Nederland. In 1998 zijn er al 27 partijen met 'Leefbaar' in hun naam; in 2002 groeit dat aantal verder tot 84.⁹

Het lokaal buitensluiten van protestpartijen voor en na 2026

Lukt het partijen met een anti-elitaire stijl ook om lokaal te besturen? Voor partijen als de PVV en FvD gold dat tot en met de lokale verkiezingen van 2022 in ieder geval niet. Daarin spelen landelijke politieke partijen die (landelijke) samenwerking met die partijen uitsluiten een belangrijke rol. Hoewel je als lokale lijsttrekker van bijvoorbeeld het CDA of de PvdA zelf bepaalt met wie je lokaal samenwerkt, moet je stevig in je schoenen staan om bij een dergelijk beeldbepalend standpunt tegen de landelijke partijleiding in te gaan. Nu echter de VVD als een van de gevestigde partijen de landelijke ban op samenwerken met de PVV heeft doorbroken, kan dat tot verandering leiden. Afhankelijk van hoe de landelijke samenwerking zich ontwikkelt, is het mogelijk dat in veel gemeenten de combinatie PVV-VVD de kern van een coalitie wordt. Ook CDA-BBB zou in sommige gemeenten een dergelijke kerncoalitie kunnen zijn. Dat hangt natuurlijk wel af van de mate waarin PVV en BBB in 2026 aan de gemeenteraadsverkiezingen meedoen en daar stemmen winnen. Vooral Wilders is tot nu toe terughoudend met deelname aan (veel) lokale verkiezingen.

Overigens worden niet alleen lokale afdelingen uitgesloten van coalitiedeelname. Er zijn ook lokale partijen die menen dat ze door de gevestigde partijen 'buitenspel'

Zelfs bij grote verkiezingsoverwinningen zijn er dempingsmechanismen die zorgen dat anti-elitaire partijen niet alles ineens veranderen

zijn gezet, zoals Leefbaar Rotterdam en Lijst Smolders Tilburg in 2018 of Hart voor Den Haag van Richard de Mos in 2022. Zij werden bij de verkiezing de grootste partij, maar grepen toch naast collegedeelname. Uit onderzoek blijkt dat het buitensluiten

van de grootste partij zelden vanwege inhoudelijke geschillen gebeurt, maar dat 'in vrijwel alle gevallen waarin de grootste lokale partij niet meedoet, (verstoorde) politieke en persoonlijke verhoudingen tussen partijen daaraan als belangrijkste reden ten grondslag [liggen]'. Dat kan dan onder meer gaan om 'partijen of personen [...] die door hun politieke stijl bij andere partijen en politici afkeer oproepen'.¹⁰ Voor sommige partijen geldt dus dat hun (te) expliciete anti-elitaire stijl een reden kan zijn om niet met hen te willen samenwerken, wat uiteraard ook niet verplicht is.

De gevolgen van protestpartijen in het bestuur: de casus Leefbaar Rotterdam

Wat nu als er na 2026 lokale coalities ontstaan met een of meerdere deels anti-elitaire partijen, zoals de PVV? Op basis van eerdere ervaringen zijn daarover enkele indicaties te geven. Een van de bekendste casussen is de doorbraak van Leefbaar Rotterdam, onder aanvoering van Pim Fortuyn. Veel politici waren destijds bevreesd wat de coalitiedeelname van Leefbaar Rotterdam van 2002 tot 2006 zou betekenen voor het lokale bestuur en beleid. Hun eerste lijsttrekker Fortuyn had immers, net als Wilders, uitspraken gedaan die volgens velen niet door de beugel konden, zoals het afschaffen van lid 1 van de Grondwet. Anderen vreesden een (lokale)

immigratiestop of een verbod op nieuwe moskeeën. In Rotterdam bleek enerzijds de aanpassingsbereidheid van de gevestigde partijen groot. De redenen om zich aan te passen varieerden. Waar de ene politicus de democratische overtuiging had de grootste partij wat te gunnen, waren er anderen die er professioneel voordeel uit haalden, bijvoorbeeld omdat Leefbaar Rotterdam ook de uitvoering van hún agenda mogelijk maakte. Anderzijds ging de accommodatie van de gevestigde orde gepaard met een strategie waarmee de oorspronkelijke voorstellen enigszins van hun scherpste kanten werden ontdaan. En hoewel Leefbaar Rotterdam haar anti-establishmentstijl nooit helemaal heeft verloren, was ook Leefbaar Rotterdam in staat zich deels aan te passen. Dat uitte zich onder meer in welwillendheid in onderhandelingen, pragmatische omgang met eerder verfoeide collega-politici en het (tijdelijk) parkeren van de meest vergaande ideologische voorstellen. De casus Leefbaar Rotterdam laat zien dat in het omgaan met populistische uitdagers ook voor een ‘klassiek’ Nederlandse weg kan worden gekozen, via accommodatie en consensus. Zelfs bij grote verkiezingsoverwinningen zijn er politieke, bestuurlijke en juridische dempingsmechanismen die, in ieder geval op de korte termijn, zorgen dat anti-elitaire partijen niet alles ineens veranderen. Dat kan tot democratische verontwaardiging leiden, maar ook tot enige geruststelling voor mensen die verwachten dat populistten alles ineens willen en kunnen veranderen.¹¹

Ombudspolitiek als vorm van populisme?

Ombudspolitiek verwijst naar burgers die bij politici (doorgaans individuele) problemen aankaarten waarmee de politicus vervolgens probeert te helpen. Door sommigen wordt dat als een vorm van populisme gezien. Dat is gezien de definitie van populisme wat vergezocht. Wellicht vormt de directe relatie met de samenleving hiervoor desalniettemin de aanleiding. Bij populisme gaat het echter meer om het handelen naar de (vermeende) collectieve volkswil dan bij de doorgaans een-op-eenrelaties die ombudspolitiek kenmerken (al sluit het een het ander ook niet helemaal uit). Bovendien kan ombudspolitiek gepaard gaan met anti-elitisme (‘De gevestigde politiek heeft geen aandacht voor de individuele noden van inwoners’), maar ook daarvoor geldt dat die relatie zeker niet inherent aan ombudspolitiek hoeft te zijn. Het is simpelweg aan de volksvertegenwoordiger zelf om zijn stijl van belangenbehartiging te kiezen. Ombudspolitiek is daarin een legitieme keuze die enkel door de wet wordt beperkt. Onder meer de rechtszaken tegen de wethouders Richard de Mos (Den Haag) en eerder Jos van Rey (Roermond) gaven dergelijke grenzen aan. Zo mag er geen direct causaal verband zitten tussen een gift en een tegenprestatie en mogen politici geen giften aannemen waarvan zij ‘op hun klompen’ (uitspraak Van Rey) of ‘aan hun water’ (uitspraak De Mos) moeten aanvoelen dat een tegenprestatie wel wordt verwacht.

Concluderend

Hoewel populisme in zuivere (wetenschappelijke) vorm lastig meetbaar is, zien we op lokaal niveau kenmerken die met het populisme geassocieerd worden. Dat geldt met name voor een ‘anti-elitaire’ of op protest gerichte stijl die zich grofweg richt tegen de meeste in de gemeenteraad actieve (andere) politieke partijen. Dat zien we met name bij de PVV en FvD en in mindere mate bij de PvdD, SP, DENK, 50PLUS en de lokale partijen. Veel van de succesvolste nieuwe lokale partijen blijken zich

ook in enige mate tegen de gevestigde orde af te zetten. Met enig selectief shoppen uit het populistisch discours lijkt je dus ook lokaal verkiezingen te kunnen winnen. Het fenomeen zal daarom op korte termijn vermoedelijk nog niet uit de lokale politiek verdwijnen.

Artikel in het kort:

- * Op lokaal niveau wordt populisme vooral gekenmerkt door een anti-elitaire of protestgerichte stijl, die zich doorgaans richt tegen gevestigde politieke partijen.
- * Lokale protestpartijen worden soms uitgesloten van bestuurscoalities. Daar liggen dan meestal (verstoorde) persoonlijke of politieke verhoudingen aan ten grondslag.
- * De huidige samenwerking op landelijk niveau kan van invloed zijn op de lokale politiek na 2026, met name via lokale samenwerking met PVV en BBB.
- * Wanneer populistische partijen deelnemen aan coalities, zoals Leefbaar Rotterdam in het verleden, kan dit zorgen voor een balans tussen vernieuwing en continuïteit, waarbij het systeem veranderingen absorbeert zonder uiterst radicale verschuivingen.
- * Omdat populistische retoriek stemmenwinst kan opleveren, zal die voorlopig niet verdwijnen.

- 1 Aron van Balveren en Julien van Ostaaijen, 'Alleen Gert-Jan Segers en de ChristenUnie zijn niet populistisch', website Sociale Vraagstukken, 19 september 2018. Zie <https://www.socialevraagstukken.nl/alleen-gert-jan-segers-en-de-christenunie-zijn-niet-populistisch>
- 2 Julien van Ostaaijen, *Lokale democratie doorgelicht. Het functioneren van een onbegrepen bestuur* (2e editie). Den Haag: Boom, 2022.
- 3 Maurits Meijers en Andrej Zaslove, 'Hoe populistisch zijn Nederlandse partijen?', website Stuk Rood Vlees, 8 maart 2021. Zie <https://stukroodvlees.nl/hoe-populistisch-zijn-nederlandse-partijen>
- 4 Henk te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker, 2010, p. 259.
- 5 Simon Otjes, 'Waar staan lokale partijen? De programmatische positionering van lokale partijen', *Bestuurswetenschappen* 75 (2021), nr. 4, pp. 52-74.
- 6 Julien van Ostaaijen, Milou Peeters en Sander Jennissen, 'Het succes van lokale nieuwkomers.

- Een verkenning naar het ontstaan en de succesfactoren van nieuwe lokale politieke partijen', *Bestuurswetenschappen* 75 (2021), nr. 4, pp. 33-51.
- 7 Van Ostaaijen e.a. 2021, p. 47.
 - 8 Julien van Ostaaijen, 'Ondertussen in de lokale politiek. De ontwikkeling van lokale politieke partijen, de leefbaar-beweging en Pim Fortuyn', *Beleid en Maatschappij* 39 (2012), nr. 2, pp. 194-212.
 - 9 Van Ostaaijen 2012.
 - 10 Julien van Ostaaijen, Liesbeth Collignon en Sharise Eski, 'Het initiatief uit handen. Waarom de grootste lokale politieke partij niet altijd in het college belandt en wat partijen daaraan kunnen doen', *Bestuurswetenschappen* 77 (2023), nr. 1, pp. 55-74, aldaar p. 55.
 - 11 Julien van Ostaaijen, 'Meebewegen met het populisme: de Rotterdamse aanpak. De relatie tussen anti-establishment politiek en de consensusdemocratie', *Bestuurswetenschappen* 65 (2011), nr. 5, pp. 32-51.