



# Lokale partijen in de praktijk

Een overzicht van kennis over het  
functioneren van lokale partijen  
in Nederland

JULIEN VAN OSTAAIJEN (RED)

## 6.

# WETHOUDERS VAN LOKALE PARTIJEN IN DE REGIO, DE PROVINCIE, DEN HAAG EN BRUSSEL

MARCEL BOOGERS EN FRANZISKA ECKARDT

## 6.1 INLEIDING

Lokaal bestuur komt steeds meer tot stand in samenspel tussen gemeenten, provincies, de Rijksoverheid en de Europese Unie. Landelijke politieke partijen, die vaak op alle bestuursniveaus vertegenwoordigd zijn, claimen in deze multilevel-arrangementen een voordeel te hebben ten opzichte van lokale partijen die zich exclusief op de gemeente richten.

De vraag is in welke mate dat het geval is.

Politieke partijen worden in de politieke wetenschappen doorgaans bestudeerd als politieke organisaties die binnen één bestuurlijke eenheid functioneren. Met het gegroeide belang van de EU én het gelijktijdige proces van decentralisatie en regionalisering, is dat steeds meer een probleem geworden (Heinelt & Hlepas, 2006). Omdat de bestuursniveaus waarop partijen opereren steeds meer met elkaar verweven zijn geraakt (Scharpf et al, 1976; Olsson, 2003, Arganoff, 2014), is het van belang om na te gaan hoe partijen zich tot elkaar verhouden binnen en tussen bestuursniveaus (Deschouwer, 2003).

Omdat lokale politieke partijen per definitie alleen actief zijn in één gemeente, zouden zij ten opzichte van landelijke partijen minder effectief kunnen zijn omdat zij geen vertegenwoordiging hebben op andere bestuursniveaus en in andere gemeenten. De verwachting is dan dat wethouders van lokale partijen meer moeite hebben de belangen van hun gemeente te bepleiten in de regio of bij de provincie, het Rijk of de EU. Deze verwachting wordt het vaakst gehoord, ook in Nederlandse debatten over lokale partijen: vertegenwoordigers van lokale partijen missen goede ingangen in de regio en op andere bestuursniveaus (Hopkin, 2003, Haveskes, 2018).

Tegenover deze hypothese kan ook worden aangevoerd dat het ontbreken van partijpolitieke contacten op andere bestuursniveaus juist heel voordelig kan zijn. Wethouders van lokale partijen hoeven zich immers niets aan te trekken van partijpolitieke overwegingen en kunnen zo een eigen lokale koers varen in interbestuurlijke overleggen. Zo bezien zouden ze juist beter in staat zijn om de belangen van hun gemeente te behartigen (Van Biezen & Hopkin, 2006; Olsson, 2003).

In dit onderzoek beantwoorden we de vraag: 'Hoe zijn wethouders van lokale politieke partijen vertegenwoordigd op regionale, provinciale, landelijke en Europese bestuursniveaus en hoe oordelen ze over hun vermogen om op die niveaus de belangen van hun gemeente te behartigen?'

## 6.2 METHODEN

Voor de beantwoording van het eerste deel van de vraag ('hoe zijn wethouders van lokale politieke partijen vertegenwoordigd op regionale, provinciale, landelijke en Europese bestuursniveaus?') hebben we een inventarisatie gemaakt van de vertegenwoordiging van wethouders in regionale, provinciale, landelijke en Europese besluitvormingsgremia.<sup>65</sup>

Voor het tweede deel van de vraag ('en hoe oordelen ze over hun vermogen om op die niveaus de belangen van hun gemeente te behartigen?') zijn semigestructureerde interviews gehouden met acht wethouders van lokale partijen, waarbij gestreefd is naar een spreiding over de verschillende delen van het land en over grotere en kleinere gemeenten. De interviews zijn zowel face-to-face als telefonisch afgenomen.<sup>66</sup> Voorafgaand aan de interviews is een interviewgide opgesteld met een aantal relevante

vragen en aandachtspunten. In beide gevallen werden de geïnterviewden voorafgaand aan het interview gevraagd om mondeling toestemming te geven voor de geluidsopname. Daarna zijn de interviews getranscribeerd en zijn de interviewtranscripten geanalyseerd met behulp van een open-coderingstechniek in Atlas.ti.

**Tabel 24. Overzicht van geïnterviewde wethouders**

| Respondent #      | Aantal periodes wethouder | Provincie     | Gemeentegrootte  |
|-------------------|---------------------------|---------------|------------------|
| Respondent 1 (R1) | 3 periodes                | Flevoland     | 0 - 25.000       |
| Respondent 2 (R2) | 1 periode                 | Overijssel    | 100.000+         |
| Respondent 3 (R3) | 2 periodes                | Limburg       | 25.000 - 50.000  |
| Respondent 4 (R4) | 2 periodes                | Noord-Brabant | 50.000 - 100.000 |
| Respondent 5 (R5) | 1 periode                 | Zeeland       | 25.000 - 50.000  |
| Respondent 6 (R6) | 2 periodes                | Zuid-Holland  | 50.000 - 100.000 |
| Respondent 7 (R7) | 1 periode                 | Noord-Holland | 25.000 - 50.000  |
| Respondent 8 (R8) | 3 periodes                | Overijssel    | 0 - 25.000       |

Daarnaast is in februari 2020 een online enquête gehouden (met zowel open als gesloten vragen) onder leden van de Wethoudersvereniging.<sup>67</sup> De enquête is in totaal ingevuld door 50 respondenten, van wie er 18 aangaven afkomstig te zijn van een lokale partij en 31 van een landelijke partij. Verder gaf één respondent aan partijloos te zijn. Meer dan de helft van alle respondenten (n = 26) zitten in hun eerste periode als wethouder. Elf respondenten zitten in hun tweede periode en elf respondenten in hun derde periode als wethouder. Twee respondenten gaven aan dat zij al meer dan tien jaar wethouder zijn. Vanwege het beperkte aantal wethouders dat aan deze enquête deelnam, zijn de resultaten ervan indicatief.

**Tabel 25. Overzicht van enquête-respondenten**

| Aantal jaren als wethouder | Lokale partij | Landelijke partij | Partijloos | Totaal |
|----------------------------|---------------|-------------------|------------|--------|
| 0-2 jaar                   | 7             | 18                | 1          | 26     |
| 2-6 jaar                   | 5             | 6                 | 0          | 11     |
| 6-10 jaar                  | 4             | 7                 | 0          | 11     |
| Meer dan 10 jaar           | 2             | 0                 | 0          | 2      |
| Totaal                     | 18            | 31                | 1          | 50     |

### 6.3 RESULTATEN

#### VERTEGENWOORDIGING WETHOUDERS VAN LOKALE PARTIJEN IN DE REGIO, PROVINCIE, DEN HAAG EN BRUSSEL

Om na te kunnen gaan hoe wethouders van lokale partijen vertegenwoordigd zijn in regionale, provinciale, landelijke en Europese besluitvormings-gremia, is een inventarisatie gemaakt van de samenstelling van de besturen van deze gremia.

- ◆ **Regionaal:** omdat het ondoenlijk was om de samenstelling van alle regiobesturen te achterhalen, hebben we ons voor dit onderzoek beperkt tot de omgevingsdiensten én GGD besturen in de regio's Limburg-Noord, Hart van Brabant, Twente, Friesland, Rijnmond, en Noord-Holland-Noord. Hiermee is een spreiding van regiobesturen over het land beoogd.
- ◆ **Provinciaal:** hier is de vertegenwoordiging van lokale partijen in provinciale VNG-afdelingen geanalyseerd. Dit zijn VNG-afdelingen die het provinciebestuur én de landelijke VNG adviseren over gemeentelijke aangelegenheden die spelen in de provincie.
- ◆ **Landelijk:** hiervoor is de samenstelling van het VNG-bestuur en de VNG-beleidscommissies onder de loep genomen.
- ◆ **Europees:** tot slot is de vertegenwoordiging van Nederlandse wethouders van lokale partijen in kaart gebracht in de Council of European Municipalities and Regions (CEMR), het Comité van de Regio's (CvdR), en het Congres van de Raad van Europa.

**Tabel 26. Vertegenwoordiging wethouders lokale partijen lokaal, regionaal, provinciaal, nationaal, Europees, in procenten**

| Vertegenwoordiging wethouders lokale partijen    | Percentage |
|--|------------|
| In gemeenten (VNG, 2018)                         | 32         |
| In regiobesturen                                 | 22         |
| In de provincies (VNG-afdelingen)                | 13         |
| Op nationaal niveau (VNG bestuur en –commissies) | 23         |
| In de EU (CvdR)                                  | 4          |

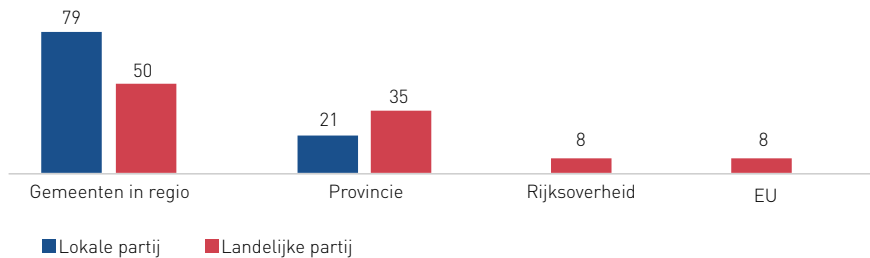
Uit deze inventarisatie blijkt dat wethouders van lokale partijen op alle bovenlokale bestuursniveaus zijn ondervertegenwoordigd. In de regio's en het VNG-bestuur en –commissies zijn wethouders van lokale partijen relatief wat minder slecht vertegenwoordigd, op EU-niveau zijn ze daarentegen het sterkst ondervertegenwoordigd.

In de interviews geven wethouders van lokale partijen aan weinig directe contacten te hebben met ambtenaren of bestuurders op nationaal of EU-niveau. Sommige van de geïnterviewden zien dit echter niet als een beperking. Naar hun mening is het nationale niveau vaak minder belangrijk voor met name kleinere gemeenten, omdat het gaat om een ander abstractieniveau en dus om zaken die op lokaal niveau minder relevant zijn. Daarom benadrukten sommige geïnterviewden dat ze meer belang hechten aan goede contacten in de provincie om strategische invloed te kunnen uitoefenen op bovenlokale besluitvormingsprocessen. Enkele gesprekspartners stelden dat partijpolitieke contacten op landelijk niveau nuttig zijn om te kunnen lobbyen voor een lokaal belang, maar ze zien deze niet als noodzakelijke voorwaarde om op bovenlokaal niveau effectief te zijn als wethouder. Wat het EU-niveau betreft, werd vaak opgemerkt dat het nogal moeilijk is om hier een ingang te vinden. In sommige gevallen lukt dat wel via EU-projecten (INTERREG-programma's) of via internationale VNG-commissies.

## ZIJN PARTIJPOLITIEKE CONTACTEN VAN NUT IN DE REGIO, PROVINCIE, DEN HAAG EN BRUSSEL?

Alle interview-respondenten gaven aan dat ze zich als volwaardige leden in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden behandeld voelden. Volgens hen heeft dit vooral te maken met de toenemende acceptatie van lokale partijen. Zo wordt bij de samenstelling van VNG-commissies meer rekening gehouden met een goede vertegenwoordiging van lokale partijen. Verder geven de meeste geïnterviewden aan dat partijpolitieke banden weinig of geen rol spelen in bovenlokale samenwerkingsverbanden en overleggen; de politieke kleur of achtergrond van wethouders is hier doorgaans geen issue. Ze spreken hier namens hun gemeente of namens een groep van gemeenten, en niet als vertegenwoordiger van een politieke partij: *“over het algemeen word je gezien als een gewone bestuurder.”*<sup>68</sup> Wethouders van lokale partijen vinden vaker dan hun collega's van landelijke partijen dat ze onvoldoende partijpolitieke contacten hebben (40% respectievelijk 10%) om effectief te kunnen lobbyen op regionale, provinciale, landelijke en Europese bestuursniveaus. Vooral wethouders die deze partijpolitieke contacten van belang vinden, geven vaker aan dat zij deze contacten missen. Hiertegenover staat dat wethouders van lokale partijen in de interviews en in de enquête vaak aangeven dat ze er baat bij hebben dat ze niet-partijgebonden zijn. Zoals een wethouder van een lokale partij als open antwoord geeft in de enquête: *“Ik ben landelijk lid van de VVD maar vertegenwoordig een lokale partij. Soms maak ik wel gebruik van de ingangen die ik bij de landelijke partij heb. Tegelijkertijd ervaar ik als vertegenwoordiger van een lokale partij een grotere vrijheid om landelijk beleid aan de kaak te stellen.”*

**Figuur 15. Bestuursniveau waarop wethouders vooral samenwerken (in%)**



*Leesvoorbeeld: 79% van de wethouders van lokale partijen werkt vooral samen met bestuurders van andere gemeenten in de regio; voor wethouders van landelijke partijen is dat 50%.*

Dat wethouders van lokale partijen in interbestuurlijke contacten voordelen ondervinden van hun partijpolitieke ongebondenheid, is ook in de interviews door meerdere gesprekspartners benadrukt. Zij zien het als een voordeel dat ze zich volledig kunnen inzetten voor de lokale belangen, waardoor ze meer ruimte kunnen nemen om stevige druk uit te oefenen op de provinciale en landelijke overheid. *“In mijn VNG-commissie zie ik CDA-wethouders vaak nogal behoedzaam opereren als het beleid van hun CDA-minister aan de orde komt. Als wethouder van een lokale partij hoef ik me gelukkig niets van partijbelangen aan te trekken en kan ik me onafhankelijker en kritischer opstellen.”*<sup>69</sup>

Ook bij complexe en politiek gevoelige kwesties in de regio kunnen wethouders van lokale partijen in het voordeel zijn, omdat ze vanwege hun neutrale partijpolitieke rol eerder een leidende rol worden gegund. *“Wij [kunnen juist] heel gemakkelijk met iedereen [...] werken.”*<sup>70</sup>

Het belang van onafhankelijkheid wordt ook gezien door wethouders van landelijke partijen. Sommigen gaven aan dat zij hun partijpolitieke banden soms als een obstakel zien in bovenlokale besluitvormingsprocessen omdat coalitieafspraken of een gevoel van loyaliteit naar de partij hen soms belemmeren om lokale belangen te bepleiten die tegen die van andere gemeenten of de provincie ingaan.

Als het gaat om het opbouwen van contacten met bestuurders op natio-

naal niveau, geven de geïnterviewden aan dat ze een voordeel ondervinden ten opzichte van collega's van landelijke partijen. Ze hoeven zich namelijk niet te beperken tot contacten binnen de eigen partij wat het eenvoudiger maakt om nieuwe contacten te leggen en op te bouwen met bestuurders van verschillende partijen.

Sommige interview-respondenten gaven desondanks aan dat ze partijpolitieke banden hebben gemist, vooral aan het begin van hun bestuurlijke carrière toen ze de 'politiek-bestuurlijke regels van het spel' nog moesten leren en geen partijorganisatie hadden om hen te ondersteunen met kennis en trainingen over effectief optreden binnen het regionale en provinciale krachtenveld. Waar bestuurders van landelijke partijen vaak vanaf het begin toegang hebben tot verschillende netwerken, werkgroepen en partijdagen met coaching/training, geven de interview-respondenten aan dat gemeentelijke bestuurders vaak creatief moeten zijn om een goed netwerk op te bouwen en de nodige vaardigheden (bijvoorbeeld discussietechnieken) te ontwikkelen. Sommige geïnterviewden gaven aan dat het hen in het begin veel energie en tijd kostte om hun werk goed te kunnen doen. Anderen zeiden dat de hoeveelheid tijd die zij investeren in het opbouwen van een netwerk ook sterk verschilt van persoon tot persoon, afhankelijk van hun persoonlijkheid en/of dossiers. In het algemeen stellen de interview-respondenten echter dat het probleem van het niet hebben van partijpolitieke contacten vaak wordt overschat en door landelijke partijen als een groot probleem of nadeel wordt gepresenteerd, vooral in om zich in verkiezingsdebatten tegen lokale partijen af te kunnen zetten.

## ANDERE BEÏNVLOEDINGSKANALEN

De interview-respondenten noemden verschillende manieren waarop zij het gebrek aan partijpolitieke contacten kunnen compenseren. Dat doen wethouders van lokale partijen vooral door veel te investeren in goede persoonlijke contacten op verschillende bestuursniveaus. Daarbij wordt ook gewezen op het belang van de Wethoudersvereniging en de VNG-commissies. Door deelname aan wethouders-cursussen en/of VNG-conferenties (netwerkaafspraken en kennisbijeenkomsten) gaven sommige respondenten aan een netwerk van gelijkgestemden te hebben opgebouwd waarvan

zij later profiteerden. Verder maken wethouders van lokale partijen snel en gemakkelijk gebruik van de partijpolitieke contacten van hun collega-wethouders in B en W, zeker als dit van strategisch belang kan zijn in het contact met de regio, de provincie of het Rijk. *“[Als] ik partijpolitieke contacten [mis], dan kan ik altijd mijn collega-wethouders inzetten. Als het strategisch van belang is, dan doe je dat. Dus dat is een manier om te compenseren.”*<sup>71</sup>

## 6.4 CONCLUSIE EN LESSEN

### VOOR LOKALE PARTIJEN

Het is voor lokale partijen soms iets lastiger om het belang van hun gemeente onder de aandacht te brengen van het regiobestuur, de provincie, de rijksoverheid of de EU. Dit gemis aan partijpolitieke contacten blijken ze echter eenvoudig te kunnen compenseren. Allereerst kunnen zij extra investeren in goede persoonlijke relaties met bestuurders op andere bestuursniveaus. Verder kunnen ze als dat nodig is ook een collega-wethouder inzetten die wél beschikt over de juiste partijpolitieke contacten. Toch hebben wethouders ook veel voordeel van het feit dat ze niet gebonden zijn aan een landelijke partij. Doordat ze niet ‘partijdig’ zijn krijgen ze vaker en gemakkelijker een strategische positie in de regio. Omdat ze zich niets hoeven aan te trekken van partijpolitieke loyaliteiten hebben ze meer mogelijkheden om zich kritisch op te stellen tegenover bestuurders van de regio, de provincie of het Rijk en kunnen ze het lokale belang krachtiger aan de orde stellen. Niet-partijgebonden zijn levert wethouders van lokale partijen dus ook strategische voordelen op, die ze misschien meer en beter kunnen benutten.

### VOOR LANDELIJKE PARTIJEN

De verwachting is dat lokale politieke partijen, die per definitie alleen in hun eigen gemeente actief zijn, de partijpolitieke contacten missen om effectief te kunnen opereren aan regionale, provinciale, landelijke en Europese overlegtafels. Het onderzoek laat zien dat deze verwachting op een aantal punten stevig moet worden genuanceerd. Zoals hierboven aangegeven weten wethouders van lokale partijen het gemis aan partijpolitieke contacten doorgaans goed te compenseren. Dat betekent dat wethouders van lokale partijen als volwaardige gesprekspartners aan allerlei interbestuurlijke overlegtafels moeten worden gezien.

### VOOR HET KENNISPUNT LOKALE PARTIJEN

Het enige nadeel dat wethouders van lokale partijen wél ondervinden ten opzichte van wethouders van landelijke partijen, is het gebrek aan ondersteuning in de vorm van professionalisering en kennisuitwisseling. Hiermee wordt een nieuw – nog betrekkelijk weinig genoemd – licht geworpen op het belang van partijpolitieke contacten. Behalve dat een politieke partij als integratiekader interbestuurlijke contacten tussen partijgenoten kanaliseert en faciliteert, biedt het ook een kader waarbinnen bestuurders kennis kunnen opdoen en kunnen uitwisselen. Zo bezien is de politieke partij een ‘community of practice’ (Wenger & Snyder, 2000). Wethouders van lokale partijen blijken de partij als interbestuurlijk integratiekader niet of nauwelijks te missen, en ervaren hier dus geen noemenswaardige achterstand ten opzichte van wethouders van landelijke partijen. Een community of practice missen ze daarentegen veel meer. Dat laat zien dat het Kennispunt Lokale Partijen als community of practice in een duidelijke behoefte voorziet. Voor het Kennispunt betekent dit dat de opleiding, training en ondersteuning van wethouders van lokale partijen zich ook dient te richten op het uitwisselen van kennis en ervaringen op het gebied het besturen in regionale, provinciale, landelijke en Europese netwerken.