

# Tien vooroordelen over lokale bestuurders

*P. Castenmiller (VNG/SGBO)*

Juni 2001

(Workshop lokale politiek, NKWP – PoliticologenEetmaal 2001)

# 1. Inleiding

In Nederland zijn er momenteel 504 gemeenten. In de kleinste gemeente, Schiermonnikoog, bestaat de raad uit 9 personen. Twee van deze raadsleden zijn tevens, op parttime-basis, wethouder. In de grootste vier gemeenten telt de raad 45 zetels. Het gros van de Nederlandse gemeenten heeft rond de 20.000 inwoners, met een raad van 17 of 19 leden.

Na de laatste wijziging van de Gemeentewet mag het aantal wethouders maximaal bestaan uit 20% van de omvang van de raad. Een aantal van drie of vier wethouders is in gemeenten rond de 20.000 inwoners gebruikelijk.

In totaal zijn er in Nederland ongeveer<sup>1</sup> 8.250 raadsleden (die niet tegelijkertijd ook wethouder zijn)<sup>2</sup>, ongeveer 1.600 wethouders en 504 burgemeesters.<sup>3</sup>

Op basis van de verkiezingsuitslagen brengt het CBS elke vier jaar de statistiek der verkiezingen uit. Vanzelfsprekend worden door het CBS ook tussentijdse veranderingen tengevolge van herindelingsverkiezingen bijgehouden, en in ieder geval gepubliceerd in diverse actuele overzichten, zoals websites en CD-ROMs. Maar dat zijn niet de enige wijzigingen die gedurende de vier jaar tussen de reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden. Vrijwel wekelijks, zo niet dagelijks, is er sprake van veranderingen. Colleges vallen uit elkaar en worden opnieuw gevormd; raadsleden verlaten de partij waarvoor zij oorspronkelijk kandidaat stonden en beginnen een 'eigen' partij. En zelfs bij minder aandachttrekkende veranderingen, zoals opvolging van raadsleden door vertegenwoordigers van dezelfde partij, kan de verhouding tussen mannen en vrouwen of de leeftijdsverdeling veranderen.

Het is vrijwel ondoenlijk om al deze wijzigingen bij te houden. Er is dan ook vrijwel geen instantie in Nederland die een algemeen beeld heeft. Door het ontbreken van een totaaloverzicht doen soms de vreemdste verhalen over de achtergronden van raadsleden, wethouders en burgemeesters de ronde. In dit artikel worden tien veelgehoorde uitspraken over de samenstelling en het functioneren van gemeenteraden en colleges van B&W, en tevens over de achtergronden van burgemeesters op hun waarheidsgehalte getoetst. Dit gebeurt voornamelijk met behulp van gegevens die beschikbaar zijn binnen de VNG. Het betreft enkele kerngegevens van de lokale bestuurders, zoals partij, leeftijd en sekse. Tevens is in dit bestand, dat aangeduid wordt onder de naam IRIS, de portefeuilleverdeling binnen de colleges opgenomen.

Daarmee zijn echter wel alle beschikbare gegevens genoemd. Benadrukt moet worden dat het bestand verschillende tekortkomingen kent. De bruikbaarheid en betrouwbaarheid van deze gegevens is daardoor beperkt. Een verdere toelichting bij dit bestand en de genoemde tekortkomingen is in bijlage opgenomen.

De opbouw van dit artikel is als volgt. In de volgende paragraaf worden de tien uitspraken geïntroduceerd en besproken. Daarbij komen de achtergronden bij elke uitspraak aan de orde en

---

<sup>1</sup> Als raadsleden aftreden, duurt het soms even voordat de vervanger benoemd is, of dat deze wijziging is doorgegeven aan de VNG. Hierdoor is er altijd een klein aantal 'vacatures'.

<sup>2</sup> Indien in dit artikel wordt gesproken over raadsleden worden hieronder niet tegelijkertijd ook de wethouders verstaan.

<sup>3</sup> In de praktijk zijn er meestal minder burgemeesters, vanwege openstaande vacatures.

wordt vervolgens, vooral met behulp van gegevens uit IRIS, onderzocht in hoeverre de uitspraken correct zijn. In de laatste paragraaf worden kort enkele algemene en afsluitende opmerkingen over het functioneren van het lokale bestuur gedaan.

## 2. De tien uitspraken

### 1. *Het lokale bestuur wordt gedomineerd door de twee klassieke bestuurderspartijen; PvdA en CDA*

Lokale bestuurders worden geacht primair datgene te doen wat hun naam al aangeeft; besturen. Om verschillende redenen is de politieke ruimte beperkt. Natuurlijk vereist het besturen dat op basis van politieke voorkeuren afwegingen worden gemaakt. Maar voor veel lokaal beleid worden de randvoorwaarden dwingend gesteld door de Rijksoverheid. Het lokale bestuur kan dit beleid louter aanpassen aan de lokale omstandigheden. Omdat het lokale bestuur ook betrekkelijk veel uitvoeringskwesties onder zijn hoede heeft, spelen argumenten met betrekking tot effectiviteit en efficiency geregeld minstens een even grote rol als politieke voorkeuren.

Van oudsher is de lokale bestuurscultuur sterk gericht op consensus. Vele decennia lang was het vanzelfsprekend dat bij de samenstelling van colleges een min of meer getrouwe afspiegeling van de raad werd nagestreefd. De voorkeur voor afspiegelingscolleges is in het voordeel van de grotere partijen. Immers, die zijn het eerste aan de beurt om wethouders te leveren en daarna is het aantal plaatsen in het College op.

Als gevolg van de polarisatie tussen linkse en rechtse partijen in de jaren zeventig van de vorige eeuw, kwam het streven op om colleges van B&W op basis van programma-afspraken tussen partijen te gaan vormen. Daarbij zou de omvang van partijen van minder belang zijn, zolang de 'programma-partijen' in de raad gezamenlijk maar een meerderheid der zetels zouden bezetten. Hoewel dit streven vooral in de grotere gemeenten met heftige en conflictueuze onderhandelingen en aandachttrekkende resultaten gepaard ging, bleek in de praktijk dat ook nadien afspiegelingscolleges zeer gebruikelijk bleven in het lokale bestuur (zie met name: Tops, 1990).

De 'bedaarheid' van het lokale bestuur kan al gauw tot de gedachte leiden dat voor dit werk ervaren en bedachtzame bestuurders het meest geschikt zijn. En deze zijn dan vooral aan te treffen bij de twee van oudsher best georganiseerde partijen in Nederland die uit een groot reservoir aan leden kunnen putten; de PvdA en het CDA. Tegelijkertijd is bekend dat de electorale steun voor beide partijen sinds de jaren negentig sterk afbrokkelt, terwijl ledenaantallen eveneens snel teruglopen. Daarmee staat ook de positie van deze partijen als klassieke bestuurderspartij onder druk. Alle redenen om de huidige positie van deze partijen in het lokale bestuur te inventariseren.

Dat de electorale positie van deze partijen terugloopt, blijkt direct uit tabel 1, ontleend aan de CBS-statistieken van de Gemeenteraadsverkiezingen. In deze tabel is per partij het aandeel van alle uitgebrachte stemmen (vermeld bij de rij waarbij de letter s staat) bij gemeenteraadsverkiezingen vermeld. Tevens is het aandeel raadszetels per partij in de tabel opgenomen, vermeld in de rij met de letter z.<sup>4</sup> De reeks begint in 1970, toen de opkomstplicht net was afgeschaft.

[hier ongeveer tabel 1]

De tabel laat zich door enkele wisselende indelingen in de loop der jaren, zowel wat de partijen zelf betreft als de systematiek van het CBS, wat lastig lezen. Dit geldt vooral de indelingen van de lokale partijen. In 1974, en in mindere mate in 1978, leveren door het CBS genoemde 'Roomskatholieke groeperingen' een belangrijk deel van de stemmen en zetels van de lokale partijen (respectievelijk 12% en 8%). Na 1978 zakt dit terug tot een verwaarloosbaar percentage stemmen en zetels. De procentuele piek van de lokale partijen in 1974 komt dus voor de helft voor de rekening van deze Roomskatholieke groeperingen, waarvan aangenomen moet worden dat deze na 1978 zijn opgegaan in het CDA.

Uit de tabel blijkt onder meer dat een partij als het CDA ten opzichte van het aandeel stemmen steeds een bovenproportioneel aantal raadszetels bezet. De verklaring hiervoor is dat het CDA vooral electoraal sterk is in de kleinere gemeenten. In deze gemeenten is het aantal raadszetels weliswaar kleiner dan in grotere, maar niet zoveel kleiner dat daarmee recht wordt gedaan aan de verschillende bevolkingsaantallen.<sup>5</sup> Lokale partijen profiteren hiervan nog sterker dan het CDA. Voor partijen die vooral sterk zijn in de grotere gemeenten, zoals GroenLinks, D66 en in mindere mate de PvdA en de VVD geldt juist een omgekeerd effect.

Tot en met 1990 werd meer dan de helft van de stemmen bij raadsverkiezingen uitgebracht op het CDA (of de voorlopers van deze partij) en de PvdA. Dit is nadien teruggelopen, maar nog steeds behaalden deze partijen gezamenlijk meer dan 40% van de stemmen. Gezamenlijk waren PvdA en CDA tot 1990 ook goed voor de helft van het aantal raadszetels, maar ook dit is teruggelopen tot 40%.

---

<sup>4</sup> Het CBS neemt in deze cijfers met uitzondering van 1998 ook de gegevens mee van gemeenten waar vervroegde of uitgestelde verkiezingen hebben plaatsgevonden. Dat betekent dat de hier vermelde gegevens betrekking hebben op alle gemeenten in het genoemde jaar. In 1998 zijn echter de gegevens van 16 gemeenten waar in het najaar van 1998 herindelingsverkiezingen hebben plaatsgevonden buiten beschouwing gebleven.

<sup>5</sup> Ter illustratie, in Amsterdam zijn er 45 raadszetels. Indien het aantal raadszetels gelijk oploopt met de bevolkingsaantallen zouden in alle gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (en dit zijn er ongeveer 400) maximaal drie zetels te verdelen zijn.

Tabel 1 Aandeel stemmen en raadszetels per partij na gemeenteraadsverkiezingen

	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	
CDA <sup>6</sup>	S	24,8	23,3	32,3	29,0	28,0	29,0	21,6	20,4
	Z	37,4 (4.401)	34,2 (4.063)	33,4 (4.022)	31,9 (3.753)	30,9 (3.541)	31,7 (3.515)	24,8 (2.698)	23,7 (2.404)
PvdA	S	15,4	21,5	24,3	20,9	29,0	22,0	16,9	18,6
	Z	17,0 (2.005)	19,9 (2.361)	20,5 (2.469)	18,4 (2.164)	25,1 (2.875)	20,6 (2.281)	15,9 (1.728)	17,9 (1.817)
VVD	S	10,0	14,8	14,1	19,5	16,0	13,5	15,4	17,6
	Z	8,8 (1.040)	13,3 (1.585)	12,8 (1.544)	18,2 (2.147)	15,7 (1.802)	13,4 (1.485)	15,5 (1.688)	17,7 (1.796)
D66	S	4,4	0,5	3,7	4,0	3,6	8,7	11,0	5,6
	Z	2,5 (291)	0,5 (57)	1,9 (226)	2,3 (269)	2,1 (236)	6,0 (663)	8,9 (966)	4,4 (442)
Groen Links <sup>7</sup>	S	5,6	6,0	3,9	3,8	2,9	4,6	5,6	6,1
	Z	3,1 (366)	3,3 (387)	1,2 (146)	1,5 (182)	1,4 (155)	2,7 (300)	3,4 (373)	4,2 (430)
GPV/SGP/RPF	S	2,9	2,9	3,2	2,8	2,5	2,6	2,7	2,9
	Z	3,6 (420)	3,4 (403)	3,0 (365)	3,2 (372)	2,8 (322)	2,8 (306)	2,9 (321)	3,4 (347)
Lok. Partijen	S	30,4	24,7	14,8	15,7	14,1	17,5	19,5	21,8
	Z	27,3 (3.217)	23,7 (2.816)	23,8 <sup>8</sup> (2.868)	20,5 (2.410)	18,9 (2.168)	19,5 (2.160)	23,9 (2.609)	23,6 (2.399)
Prog. Akkoord	S	5,6	4,7	3,6	4,4	2,6	2,1	1,8	2,6
	Z	? <sup>9</sup>	1,5 (175)	3,3 (397)	3,8 (447)	2,8 (316)	2,4 (262)	2,5 (267)	3,0 (304)
Over. Land. Part.	S	0,9	1,2	0	0,6	1,6	2,0	3,5	1,1
	Z	0,3 (30)	0,3 (40)	0 (0)	0,2 (22)	0,4 (49)	0,9 (99)	2,2 (245)	2,1 (217)

<sup>6</sup> In 1974 deed in een meerderheid der gemeenten het CDA mee aan de verkiezingen. In sommige gemeenten was er echter nog sprake van aparte deelname door KVP, ARP of CHU. Vanzelfsprekend zijn de percentages van het CDA en de afzonderlijke partijen opgeteld.

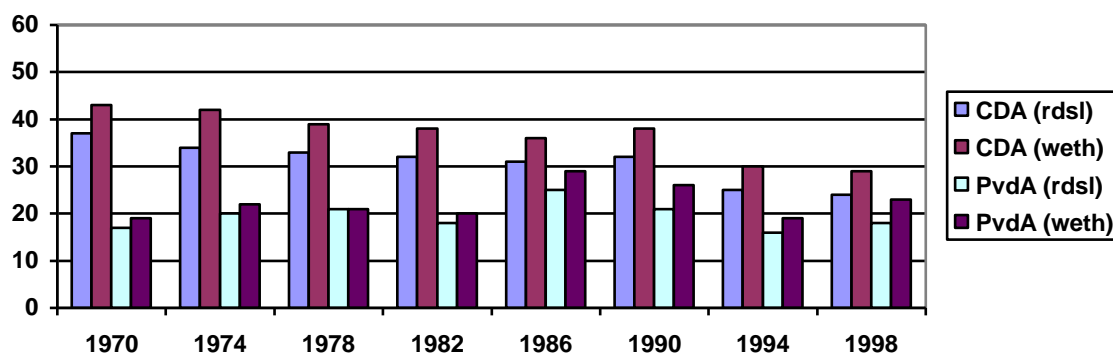
<sup>7</sup> Vanzelfsprekend was dit tot de verkiezingen van 1990 het totaal van EVP, PPR, PSP en CPN

<sup>8</sup> Het verschil in stemmenpercentage en aandeel zetels is frappant. Bij nadere inspectie van de gegevens blijkt dat de Rooms-katholieke groeperingen met 8,3% van de stemmen een aandeel zetels bemachtigen dat goed is voor 14,5%. De verklaring hiervoor is dat deze groeperingen vooral sterk zijn in kleinere gemeenten; met verhoudingsgewijs weinig stemmen zijn dan toch veel zetels te bemachtigen.

<sup>9</sup> In dit jaar heeft het CBS de zetels toegerekend aan de partij waar het raadslid lid van is; in de overige jaren zijn de zetels wel op naam van de lijstcombinatie blijven staan.

Na raadsverkiezingen volgt collegevorming. Grote partijen zijn daarbij in het voordeel. Er zijn immers minder wethoudersposten dan raadszetels te verdelen. Grote partijen hebben daardoor een grotere kans op een wethouderspost. Ondanks de electorale teruggang van PvdA en CDA zijn zij nog steeds grote partijen. Daarbij moet tevens in ogenschouw worden genomen dat het electorale aandeel van de lokale partijen op papier wel fors lijkt, maar dat dit een optelling van een groot aantal betrekkelijk kleine partijen. De positie van CDA en PvdA in de colleges zou daarom wel eens veel minder aangetast kunnen zijn. In figuur 1 is het totale aantal wethoudersposten van het CDA en de PvdA aangegeven. De gegevens voor dit figuur staan in tabel bijlage 1 in detail vermeld. In die tabel is zowel het aandeel raadszetels van alle partijen weergegeven als het aandeel wethoudersposten.

Figuur 1. Aandeel zetels en wethoudersposten van CDA en PvdA



De figuur maakt vooraleerst duidelijk dat inderdaad het aandeel van het CDA in de colleges fors is teruggelopen. Nog steeds profiteert het CDA van het feit dat grote partijen oververtegenwoordigd zijn in de colleges. Maar de electorale terugval van deze partij heeft ook direct effect gehad op de positie in het college.

De teruggang van het CDA en de electorale winst van de PvdA heeft zich direct 'uitbetaald' voor de sociaal-democraten. Deze partij heeft haar aandeel in de colleges verhoudingsgewijs sterk zien toenemen. Ondanks het feit dat het aandeel raadszetels in 1998 lager is dan in 1974 of in 1978, is het aandeel collegeposten hoger.

Samen zijn CDA en PvdA nog steeds goed voor meer dan de helft van het aantal wethoudersposten, ondanks het gegeven dat het electorale aandeel van beide partijen van 50% naar 40% is gedaald. Het is vooral de VVD die zich versterkt heeft in de colleges (zie tabel bijlage 1). Naar alle waarschijnlijkheid wordt dit veroorzaakt door het feit dat de VVD meer en meer daadwerkelijk een volkspartij is geworden. De aanhang is meer gelijkmatig verspreid over gemeenten, waardoor de partij ook in meer gemeenten in aanmerking is gekomen voor vertegenwoordiging in het college.

Al met al kan worden vastgesteld dat het CDA en de PvdA nog immer sterke bestuurderspartijen zijn, met die kanttekening dat de positie van het CDA gedurende de jaren negentig wel is aangetast.

## 2. *Het gemiddelde raadslid is een oudere man*

Het waarheidsgehalte van deze uitspraak is op zich niet te betwisten. 76,5% van de raadsleden (exclusief de wethouders<sup>10</sup>) is een man. Bij de mannelijke raadsleden bedraagt de gemiddelde leeftijd 52 jaar en nog wat, Bij de vrouwelijke raadsleden ligt de gemiddelde leeftijd net onder de 51 jaar.

Wat zouden hiervan de redenen kunnen zijn? Verondersteld kan worden dat het lokale bestuur vraagt om ervaren bestuurders. Levenswijsheid en ervaring in andere functies strekken tot aanbeveling. Maar dat is lang niet de enige reden waarom onder raadsleden oudere mannen oververtegenwoordigd zouden zijn. Het raadslidmaatschap is in de loop der decennia meer en

<sup>10</sup> Inclusief de wethouders is 77,3% van de raadsleden een man en is de gemiddelde leeftijd van de raadsleden 52 jaar.

meer tijd gaan vragen. Daar waar voorheen zelfs wethouders konden volstaan met een kort bezoekje aan het gemeentehuis na werktijd om te informeren of hun aanwezigheid wellicht nog gewenst was, hebben raadsleden nu rond de 14 uur per week nodig om alles te lezen, te vergaderen en om contacten met de burgers te onderhouden. Daarbij is sprake van een sterk verband met gemeentegrootte. In de kleinere gemeenten is de gemiddelde tijdsinvestering van raadsleden minder dan 10 uur per week, in de grootste gemeenten ligt dat ruim boven de 20 uur.<sup>11</sup> Een dergelijk tijdsbeslag is lastig te combineren met een intensieve baan of met zorgtaken. Voor raadsleden moeten partijen daarom meer en meer putten uit een reservoir van mensen die betrekkelijk veel 'vrije' tijd hebben; mensen waarvan hun kinderen zich 's avonds al alleen kunnen redden, mensen die niet meer werkzaam zijn of die tenminste op de een of andere manier een inkomen hebben (bijvoorbeeld via hun partner) zodat ze zonder financiële zorgen tijd kunnen besteden aan het betrekkelijk bescheiden betaalde raadslidmaatschap. Dat zouden verklaringen kunnen zijn voor de verondersteld relatief hoge leeftijd van raadsleden. Maar dat is nog een onvoldoende onderbouwing voor de veronderstelling dat het vooral mannen zijn. Voor een deel zal dit wel eens kunnen samenhangen met de leeftijd. In de oudere generaties is de rolverdeling tussen mannen en vrouwen meer traditioneel. De vrouwen hebben voor de kinderen gezorgd, hun plaats was thuis, niet in het openbare leven. Door hun rol als moeder hebben ze minder maatschappelijke ervaring kunnen opdoen dan hun carrièremakende mannen, die na hun pensionering wel iets anders willen doen dan 'thuiszitten'.<sup>12</sup>

Maar naar alle waarschijnlijkheid is leeftijd niet de enige reden waarom mannen oververtegenwoordigd zijn. In het functioneren van het lokale bestuur, in het functioneren van de politiek in het algemeen kunnen wel eens aspecten besloten liggen die het vrouwen moeilijker maken om daaraan mee te doen. In dat kader wordt wel gewezen op het 'haantjesgedrag' dat politiek bedrijven zou bevorderen, hetgeen een cultuur zou veroorzaken waartoe vrouwen zich minder aangetrokken voelen. Op deze redenering ga ik bij één van de volgende uitspraken nog uitgebreider in.

Natuurlijk is er enige variatie tussen partijen, zowel wat het aandeel vrouwen betreft als de gemiddelde leeftijd. Zo is bij de progressieve partijen, zoals Groen Links, het aandeel vrouwelijke raadsleden bovengemiddeld. Maar ook de liberale partijen (VVD, D66) kennen een aandeel vrouwelijke raadsleden dat hoger ligt dan dit gemiddelde. De confessionele partijen, met natuurlijk als uitschieter de SGP, kennen een lager aandeel vrouwelijke raadsleden.

Er is wat het aandeel vrouwelijke raadsleden betreft overigens sprake van enige invloed van de regio, zoals blijkt uit tabel 2. In de zuidelijke provincies ligt, ook bij de progressieve en liberale partijen, het aandeel vrouwelijke raadsleden laag. Vooral de patronen bij GroenLinks zijn opmerkelijk. Tegelijkertijd blijkt dat bijvoorbeeld het CDA in de randstad een aandeel vrouwelijke raadsleden kent dat hoger is dan het landelijke gemiddelde.

---

<sup>11</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan onderzoek dat SGBO heeft ondernomen voor de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, en zijn vermeld in de onderzoeksbijlage bij het rapport van de Staatscommissie op pagina 45-46.

<sup>12</sup> Op basis van deze redenering zou in de gegevens moeten blijken dat naarmate raadsleden van hogere leeftijd zijn, het aandeel mannen ook steeds groter zal zijn. Dit komt verderop in de tekst aan de orde. En dat blijkt inderdaad het geval. Onder de groep raadsleden die jonger is dan 50 jaar (in totaal bijna de helft van het aantal raadsleden) is het aandeel vrouwen 25%; van alle raadsleden van 50 jaar of ouder is 20,5% een vrouw.



Tabel 2 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar partij en regio

	Aandeel vrouwelijke raadsleden in:		
	Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht	Noord-Brabant, Limburg	Overige provincies
Groen Links	44%	29%	35%
PvdA	30%	26%	28%
D66	29%	21%	27%
CDA	28%	23%	22%
VVD	26%	21%	28%
ChristenUnie/SGP	3%	8%	5%
Lokale partijen	23%	14%	18%

Er is ook sprake van een effect van leeftijd. Ongeveer de helft van de raadsleden is jonger dan 50 jaar. In de groep raadsleden die jonger is dan 50 jaar is 25% een vrouw. In de groep raadsleden van 50 jaar of ouder is het aandeel vrouwen 20,5%. De verklaring hiervoor kan gelegen zijn in de in de inleiding al verwoorde redenering dat oudere vrouwen (en mannen) meer traditionele gezinsverhoudingen gewend zijn, waardoor zij minder een functie in het openbare leven ambiëren. Op basis van deze redenering zou toch een gestage stijging van het aandeel vrouwen in het lokale bestuur kunnen worden verwacht. Maar ja, het gegeven dat een kwart van de raadsleden onder de 50 jaar een vrouw is nog niet om over naar huis te schrijven.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kent streefcijfers om het aandeel vrouwelijke bestuurders te doen toenemen. Dit concrete streven is dat in 2004 35% van de raadsleden een vrouw zal zijn. Het moge duidelijk zijn dat onwaarschijnlijk is dat deze streefcijfers worden gerealiseerd.

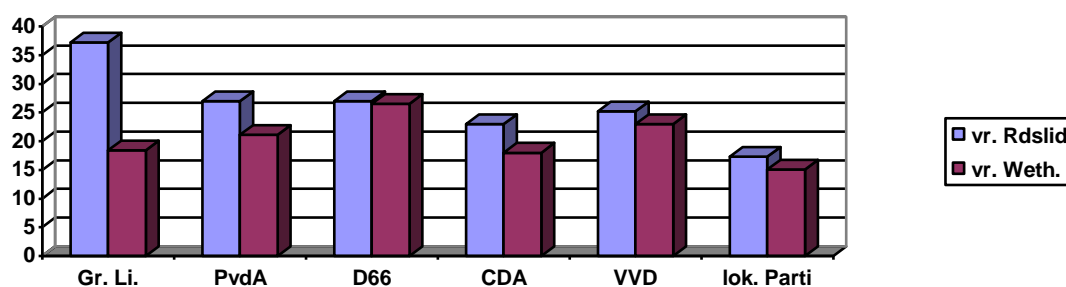
Als gezegd is er tussen partijen ook enig, maar geen groot, verschil in de gemiddelde leeftijd van de raadsleden. Onderstaand zijn de partijen in volgorde van stijgende gemiddelde leeftijd van de raadsleden (in dit geval inclusief de wethouders) geordend. Deze gemiddelden zijn op hele jaren afgerond, bij gelijke leeftijden is de volgorde bepaald door het (niet vermelde) getal achter de komma:

SP;	47 jaar
Groen Links:	48 jaar
PvdA:	50 jaar
D66:	51 jaar
ChristenUnie/SGP	51 jaar
CDA:	52 jaar
Lokale partijen:	53 jaar

3. *De door partijen (met de mond) beleden positieve discriminatie van vrouwen stopt bij het aanstellen van wethouders*

Bij de vorige vraag is geconstateerd dat het aandeel vrouwen onder raadsleden van progressieve partijen over het algemeen hoger is. Op basis van die kennis zou vermoed kunnen worden dat ook het aandeel vrouwelijke wethouders bij progressieve partijen hoger is. Dat valt wat tegen, zoals weergegeven in de volgende figuur. In deze figuur zijn de partijen die nauwelijks wethouders hebben buiten beschouwing gelaten.

Figuur 2 Aandeel vrouwelijke raadsleden en vrouwelijke wethouders per partij in 2001



Bij de partijen met een relatief hoog aandeel vrouwelijke raadsleden, PvdA en Groen Links, valt het aandeel vrouwelijke wethouders betrekkelijk ver terug. Het aandeel vrouwelijke raadsleden bij D66 en de VVD is bovengemiddeld. Het aandeel vrouwelijke wethouders op het totaal aantal wethouders van deze partijen verschilt niet veel van het aandeel vrouwelijke wethouders. Met andere woorden, weliswaar tellen deze meer liberale partijen iets minder vrouwelijke raadsleden dan PvdA en Groen Links, het aandeel vrouwelijke wethouders is relatief hoog. Als vrouwen voor deze partijen in de raad zitten, hebben ze een even grote kans als hun mannelijke partijgenoten om wethouder te worden. Voor vrouwelijke raadsleden van de PvdA en zeker voor Groen Links is dat zeker niet het geval. Vooralsnog kan slechts gegist worden naar de reden hiervan. Wellicht stopt de positieve discriminatie bij deze partijen als het 'echt belangrijk' wordt. Maar misschien zijn er in deze partijen wel andere factoren in het geding. Binnen het CDA, waar het aandeel vrouwelijke raadsleden toch al niet bijzonder hoog is, is het slechts voor weinig vrouwen weggelegd wethouder te worden.

4. *Vrouwen geven eerder het raadslidmaatschap op dan mannen*

Volgens gegevens van het CBS begonnen in 1994 2.433 vrouwen aan het raadslidmaatschap, bij een totaal van 10.895 raadsleden. Dit was een aandeel van 22,3% van de raadszetels. In 1997 telde ik in de gegevens van IRIS nog maar 2.267 vrouwen, op een totaal van 10.474 raadsleden.<sup>13</sup> Hun aandeel was daarmee teruggelopen naar 21,6%. In 1998 begonnen volgens het CBS 2.368 vrouwen aan de nieuwe periode, een aandeel van 23,3%. Na de zomer van 1998 waren er

<sup>13</sup> Omdat er tijdens een raadsperiode meestal wel herindelingen plaatsvinden, verandert het totale aantal raadsleden.

volgens IRIS 2.357 vrouwen actief als raadslid. Aangezien het CBS enkele gemeenten waar in 1999 herindelingsverkiezingen zouden plaatsvinden buiten de cijfers laat – en IRIS niet – ligt het aandeel al iets lager, namelijk 22,7%. In het voorjaar van 2001 waren er nog 2240 vrouwelijke raadsleden. In het voorjaar van 2001 was echter het absolute aantal zetels vanwege herindelingen teruggelopen. Daardoor is het aandeel vrouwelijke raadsleden ten opzichte van 2000 niet gedaald. Over het algemeen wordt aangenomen dat gedurende een raadsperiode het aandeel vrouwen onder de lokale bestuurders afneemt. Er ligt een gevolgtrekking zeer voor de hand; vrouwen treden vaker terug dan mannen. Lange tijd heb ik dat zelf ook aangenomen. Daar zijn ook inhoudelijke gronden voor. Daar waar het van mannelijke raadsleden in traditionele gezinspatronen meer gedoogd zal worden dat ze avond na avond op stap zijn, zouden vrouwen wel eens met een heel wat minder verdraagzaam thuisfront te maken kunnen krijgen. Daarnaast zouden de politieke omgangsvormen kunnen resulteren in een soms vijandige politieke cultuur, waarin onderling gekift, 'vliegen afvangen' en haantjesgedrag goed gedijen. Verondersteld wordt wel dat vrouwen dergelijk gedrag weinig waarderen en ook minder goed beheersen. Om die reden zouden zij er wellicht ook eerder de brui aangeven.

Recent ben ik gaan twijfelen aan deze gedachtengang. Niet alleen blijkt er in deze periode geen sprake van een teruggang van het aandeel vrouwen. Daarnaast is het wellicht niet zozeer dat vrouwen meer aftreden; dat doen vrouwen en mannen misschien wel in vergelijkbare mate. Maar onder de opvolgers is het aandeel mannen sterker oververtegenwoordigd dan je op grond van de vigerende verhoudingen in het lokale bestuur zou verwachten. De oorzaak hiervan zou de volgende kunnen zijn. Het aanbod aan vrouwelijke kandidaten voor het raadslidmaatschap is nog steeds beperkt (zie Leijenaar, Niemöller en Van der Kooij, 1999). Tegelijkertijd willen partijen graag goede sier maken met voldoende vrouwen op verkiesbare plaatsen. Om die reden hebben geschikte vrouwelijke kandidaten een grotere kans op een verkiesbare plaats terecht te komen dan geschikte mannelijke kandidaten. In die laatste groep is de concurrentie groter. Geschikte mannelijke kandidaten hebben daarom een grotere kans juist op de opvolgersplaats terecht te komen. En daarom zijn mannen onder de opvolgers oververtegenwoordigd.<sup>14</sup>

Dit is in feite vrij eenvoudig te toetsen. Het is bekend hoe de verhouding tussen mannen en vrouwen in de raden was medio 1998. In oktober hadden er nog geen herindelingsverkiezingen plaatsgevonden. Alle op dat moment nieuwe raadsleden, raadsleden die in juli 1998 nog niet in het bestand zaten maar in oktober 2000 wel, moeten dus opvolgers zijn. In oktober 2000 waren ongeveer 11% van de raadsleden opvolgers.

In onderstaande tabel zijn de verhoudingen tussen de mannelijke en vrouwelijke raadsleden op de verschillende momenten inzichtelijk gemaakt.

---

<sup>14</sup> Ter illustratie, in een kleine gemeente heeft een partij vijf kandidaten, terwijl de partij bijna zeker kan rekenen op twee raadszetels. Onder de kandidaten bevindt zich één vrouw. Uit het streven naar positieve discriminatie wordt de vrouw op de tweede plaats gezet, zij wordt vervolgens gekozen. Indien ze gedurende de raadsperiode om welke reden dan ook aftreedt (ziekte, verhuizing, ontevredenheid) zijn er gewoon geen vrouwelijke opvolgers meer.

Tabel 3 Zittende raadsleden en opvolgers in de periode juli 1998 – oktober 2000, naar sekse

	Juli 1998	Oktober 2000		
		Blijvers	Opvolgers	Totaal
Mannen	77,3%	77,1%	78,5%	77,3%
Vrouwen	22,7%	22,9%	21,5%	22,7%

De periodisering in deze tabel is zo gekozen, omdat tussen juli 1998 – oktober 2000 betrekkelijk weinig herindelingsverkiezingen hebben plaatsgevonden. De verhoudingen zijn maar weinig verstoord door nieuwe verkiezingen. Wat dat betreft is er sprake van een betrekkelijk zuivere vergelijking. Zoals al opgemerkt blijkt in het algemeen dat het aandeel vrouwen gelijk is gebleven. Tegelijkertijd blijkt er wel degelijk sprake van het verwachte effect. Onder de opvolgers is het aandeel mannen sterker oververtegenwoordigd dan op grond van de bestaande verhoudingen tussen mannen en vrouwen onder de raadsleden zou mogen worden verwacht. In de getoetste periode blijken mannen echter relatief vaker af te treden dan vrouwen, of anders geformuleerd, vrouwen blijven meer aan. En daardoor blijven de verhoudingen gelijk.<sup>15</sup>

##### 5. *Linkse wethouders doen de 'zachte' portefeuilles; rechtse de 'harde'*

In de colleges van B&W zijn bestuurderspartijen zoals CDA en PvdA ruim vertegenwoordigd. Sinds de laatste verkiezingen is de VVD ook goed vertegenwoordigd in de colleges, terwijl D66, voor 1998 in redelijk wat colleges in overwegend grotere gemeenten aanwezig, juist een verwaarloosbaar aantal collegeposten heeft gehandhaafd. Verder wordt een aanzienlijk aantal wethoudersposten vervuld door vertegenwoordigers van lokale partijen (zie ook hieronder). Er zijn dus in feite vier 'collegepartijen', waarbij gemakshalve de lokale partijen als één groepering worden gerekend.

Ten behoeve van de registratie in IRIS wordt aan wethouders gevraagd om de aandachtsterreinen "waarmee zij zich vrijwel dagelijks bezighouden" aan te geven. Dit is een wat wijde omschrijving, die de wethouders in kwestie aardig wat ruime laat voor creatieve opgave. Bovendien worden op het invulformulier meer dan 50 beleidsterreinen vermeld. Het aantal verschillende combinaties van beleidsterreinen binnen de portefeuille van één wethouder wordt daarmee schier ontelbaar.

Het is een uitdaging om pogingen in het werk te stellen zicht te krijgen op de 'standaard'-portefeuille van een VVD-wethouder en deze te vergelijken met de standaardportefeuilles van wethouders van andere partijen. Statistische programma's zoals SPSS bieden daartoe wel enige mogelijkheden<sup>16</sup>, maar de praktijk laat zich toch lastig reduceren tot overzichtelijke resultaten. In plaats daarvan onderscheid ik enkele 'zware' beleidsterreinen, waarbij sommige van deze terreinen opgebouwd zijn uit verschillende door wethouders opgegeven aandachtsgebieden. Vervolgens geef ik aan

<sup>15</sup> De aanname dat het aandeel vrouwelijke raadsleden terugloopt komt vooral voort uit de constatering dat ten opzichte van de uitgangssituatie in 1994, zoals die door het CBS wordt aangegeven, het aandeel vrouwelijke raadsleden eind 1997 lager lag. Recent heb ik echter moeten constateren dat in IRIS een raadslid automatisch als man wordt geregistreerd, tenzij dit door de gemeente expliciet anders wordt aangegeven. Dat laatste blijkt niet consequent te gebeuren. Het verschil tussen de CBS-cijfers en de het aandeel vrouwen in IRIS zou daardoor ook wel administratieve oorzaken kunnen hebben.

<sup>16</sup> Aan de hand van het tekenen van dendogrammen in SPSS is het mij wel eens gelukt om enige ordening aan te brengen. Toch laat ik mij graag adviseren door een beter onderlegd methodoloog om tot meer volledige en toch overzichtelijke, presenteerbare resultaten te komen.

welke partijen (of groeperingen) ten opzichte van hun algemene vertegenwoordiging in de colleges over- of ondervertegenwoordigd zijn bij die beleidsterreinen. Een enkele 'plus' of 'min' geeft aan dat de over- of ondervertegenwoordiging van wethouders op dit beleidsterrein kleiner is dan 5%. Een dubbele 'plus' of 'min' betekent dan dat de over- of ondervertegenwoordiging groter is dan 5%.

Tabel 4. Partijpolitieke voorkeuren van wethouders voor beleidsterreinen

	Algemene- Juridische zaken	Onderwijs	Financiële- econom. zaken	Volkshuis- vesting	Sociaal cultureel werk	Sociale zekerheid	Cultuur
CDA	-	-	-	+	-	-	-
Lok. Partijen	-	+	-	+	+	-	+
PvdA	-	++	-	-	++	++	+
VVD	+	-	++	-	--	--	-

Het bepalen wat 'zachte' en wat 'harde' portefeuilles zijn, is natuurlijk een zeer normatieve kwestie. Het moge echter duidelijk zijn dat de financiële en economische zaken bij uitstek de voorkeur hebben van VVD-wethouders. Op de overige beleidsterreinen laten de VVD'ers zich veel minder gelden. De PvdA-wethouders kiezen bij voorkeur voor de sociale zekerheid, het sociaal-cultureel werk en het onderwijs. CDA-wethouders zijn, als de 'ware' bestuurderspartij, vrij gelijkmatig verdeeld over de verschillende beleidsterreinen, met een lichte voorkeur voor volkshuisvesting.

#### 6. Lokale partijen zijn in opmars in het lokale bestuur

Sinds de spectaculaire resultaten van Leefbaar Utrecht en Leefbaar Hilversum is vooral bij de landelijke pers de indruk ontstaan dat lokale partijen 'opeens' in opkomst zijn. Bij het inkaderen van de berichtgeving over deze 'leefbare partijen' valt het de journalisten op dat maar liefst één op de vijf raadszetels bezet wordt door een vertegenwoordiger van een lokale partij.<sup>17</sup> Dat zijn er dan zoveel, daar moet wel sprake zijn van een spectaculaire opmars.

Nu zijn lokale partijen er altijd al geweest. Ook in de lokale politicologie wordt wel aangenomen dat het verschijnsel 'lokale partijen' tot voor een kleine tien jaar geleden vooral tot de folklore van de zuidelijke, katholieke provincies behoorde. Aangezien in deze provincies toch iedereen 'katholiek' stemde, was het voor de KVP niet nodig om als enige katholieke partij aan raadsverkiezingen deel te nemen. Toch is er ook in vele andere provincies al decennia lang sprake van vertegenwoordigers van lokale partijen in de raden. Zo kan gewezen worden op de positie van de Friese Nationale Partij (of natuurlijk: Fryske Nasjonale Partij) of lokale partijen zoals in Zwolle, Meppel of Heiloo.

Het in het algemeen spreken over 'lokale partijen' roept wat problemen op. Wat is nu precies een lokale partij? Een gangbare definitie is om alle partijen die niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn te beschouwen als een lokale partij. Dit is in ieder geval een werkbare definitie, die standaard in IRIS wordt gebruikt. Maar dit is toch niet zonder problemen. Zo ontstaat er de situatie dat gedurende een raadsperiode vertegenwoordigers van sommige partijen het éne jaar als niet-lokale partij worden beschouwd en het volgende jaar wel. In het geval dat er dan namelijk Tweede Kamerverkiezingen hebben plaatsgevonden kan het zijn dat deze partij niet

<sup>17</sup> Overigens weerhoudt deze constatering de media er meestal weer niet van om de uitslagen van gemeenteraadsverkiezingen te vertalen naar TweedeKamerzetels, waarbij het aandeel van de lokale partijen buiten beschouwing wordt gelaten.

teruggekeerd is in het parlement. Deze situatie deed zich bijvoorbeeld voor bij de AOV en de Unie 55+.

Verder is er op lokaal niveau met grote regelmaat sprake van lijstverbindingen tussen diverse landelijke partijen. Dit is vooral bij verschillende progressieve partijen het geval. Omdat zij op eigen kracht vermoedelijk net tekort zouden komen voor een zetel, doen ze dan onder de naam 'progressief [gemeentenaam]' mee aan de raadsverkiezingen. Moeten dergelijke lijstverbindingen nu beschouwd worden als een lokale partij? Om alleen op basis van deze naamgeving alle 'progressieve partijen' niet in de categorie lokale partijen in te delen is weer al te bruto. In sommige gemeenten kan er bijvoorbeeld sprake van 'dissidente' PvdA'ers, die uit onvrede met de lokale afdeling van de PvdA onder de naam 'progressief ....' meedoen aan de raadsverkiezingen. In IRIS worden alle partijen met de naam 'progressief [gemeentenaam]' beschouwd als lokale partij. Bij de bewerking van de gegevens voor statistische analyses worden al de partijen met deze naam apart bekeken. Indien, vooral op basis van persoonlijke kennis, vaststaat dat de partij met de naam 'progressief ....' een lijstverbinding is van enkele landelijke partijen, dan wordt deze partij in een aparte categorie ingedeeld. Met andere woorden, deze partijen tellen niet mee bij het bepalen van het aantal raadszetels van lokale partijen. Als toegelicht is dit geen zuivere methode. Niet alle progressieve partijen worden heringedeeld. En soms zal dat niet terecht zijn.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij lijstverbindingen tussen de kleine christelijke partijen. In dit geval is er het voordeel dat deze combinaties niet onder een bijzondere naam deelneemt aan de raadsverkiezingen, maar in de naamgeving de afzonderlijke partijnamen gebruikt. In IRIS worden dergelijke combinaties van de kleine christelijke partijen als lokale partij beschouwd. Gezien de naamgeving kunnen met veel grotere zekerheid deze lijstverbindingen heringedeeld worden in een aparte categorie.

Eerder lieten de gegevens in tabel 1 en in bijlage al zien dat lokale partijen gedurende de jaren zeventig zowel goede electorale resultaten behaalden, als een relatief sterke positie in de colleges hadden. Daarbij is er al gewezen dat dit vooral op het conto van de door het CBS onderscheiden 'Roomskatholieke groeperingen' moet worden geschreven. Deze groeperingen waren goed voor bijna de helft van het aantal stemmen voor de totale categorie lokale partijen. En ook de goede positie in de colleges werd voor een belangrijk deel bewerkstelligd door deze partijen. Hun electorale aanhang was geconcentreerd in de zuidelijke provincies, waardoor ze aldaar een belangrijke machtsfactor vormden. Om die reden kon men bij collegevorming in de zuidelijke provincies nauwelijks om deze groeperingen heen.

Deze 'Roomskatholieke groeperingen' losten gedurende de jaren tachtig grotendeels op (overigens zonder dat het CDA daar veel van heeft geprofiteerd). Na de vermindering van het aantal raadszetels van deze groeperingen gedurende de jaren tachtig, en de daardoor sterke teruggang in de colleges, zijn de lokale partijen in de jaren negentig weer relatief sterk in de colleges teruggekomen. De 'piek' lag echter in 1994, van een gestage opmars van deze partijen is vooralsnog geen sprake.

Een extra overweging om niet al te enthousiast over een opmars te spreken is dat hun positie in de colleges nog steeds bescheiden is. Al eerder is opgemerkt dat grote partijen relatief makkelijk een post in het college in de wacht slepen. Het aandeel raadszetels van lokale partijen wekt de indruk dat lokale partijen de op één na grootste lokale groepering zijn. Maar het bij elkaar optellen van de raadszetels van de diverse lokale partijen is weinig correct. Immers, het gaat om het bij elkaar nemen van meestal hele kleine partijen, die onderling vaak weinig gemeenschappelijk hebben.

Door die versnippering behalen lokale partijen relatief weinig zetels in het college. Als weergegeven in tabel 1 bezetten vertegenwoordigers van lokale partijen in 2000 ongeveer 24% van het aantal raadszetels. Het aandeel wethoudersposten beperkt zich echter tot 19%.

7. *Het CDA heeft teveel burgemeesters; de PvdA krijgt er de laatste jaren teveel bij*

Ongeveer 80 van de 100 jaren die de vorige eeuw telde, bekleedden confessionele partijen een centrale rol in het landsbestuur. In die positie konden zij grote invloed uitoefenen op de burgemeestersbenoemingen. Sinds het aantreden van de 'paarse' kabinetten is hier de klad in gekomen, hetgeen bij het CDA meer en meer is gaan schrijven. Geregeld wordt met name de PvdA er van beticht dat deze partij nu haar positie 'misbruikt' om meer burgemeesters van de eigen partij te benoemen dan volgens de electorale verhoudingen redelijk zou zijn.

Het partijlidmaatschap van burgemeesters is goed-gedocumenteerd, en niet alleen in IRIS. Uit vrijwel alle jaren zijn de verhoudingen bekend. Een op zichzelf vreemde zaak is overigens dat partijloze burgemeesters niet bestaan. Immers, de burgemeester wordt geacht een onafhankelijke voorzitter van raad en college te zijn, een door het rijk benoemde professionele toezichthouder. In dat licht is partijlidmaatschap eerder een handicap. De politieke voorkeur zou de onafhankelijke positie wel eens kunnen belemmeren. Al vele en vele jaren wordt dit blijkbaar niet zo ervaren. Partijlidmaatschap is eerder een voorwaarde om burgemeester te kunnen worden. In feite is zelfs lidmaatschap van een landelijke partij noodzakelijk. Op dit moment, ondanks het respectabele aantal stemmen dat op lokale partijen wordt uitgebracht, is er slecht één burgemeester die geen lid is van een partij die is vertegenwoordigd in de Tweede Kamer.

Zeer opmerkelijk is vervolgens dat vele burgemeesters er in de praktijk zeer goed in slagen om invulling te geven aan hun 'onafhankelijke' positie. In het onderzoek dat SGBO heeft uitgevoerd voor de Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie bleken alle raadsleden, ongeacht hun politieke voorkeur, ongeacht het feit of hun partij was vertegenwoordigd, de burgemeester primair te herkennen als onafhankelijk voorzitter.<sup>18</sup>

Hoe dan ook, vrijwel alle burgemeesters zijn politici.

---

<sup>18</sup> Daar waar in mijn inleidingen voor buitenlandse gezelschappen de toehoorders meestal de slappe lach krijgen als ik de benoemingsprocedure van Nederlandse burgemeesters beschrijf, maakt zich een immens ongeloof van hun meester als ik vervolgens de 'neutraliteit' van de burgemeester benadruk. En misschien hebben zij daarin ook wel gelijk.

De verdeling van burgemeestersposten over de partijen is in verschillende jaren als volgt:

Tabel 5. Aandeel burgemeestersposten naar politieke partij

	Aandeel burgemeestersposten			
	1985	1990	1995	2000
CDA	59,0%	50,4%	45,2%	40,7%
PvdA	20,6%	22,6%	26,2%	30,1%
VVD	16,0%	16,7%	17,2%	19,7%
D66	1,9%	2,1%	3,3%	5,5%
Groen Links	0,5%	0,4%	0,3%	0,9%
ChristenUnie/SGP	1,7%	2,0%	1,7%	2,8%

Inderdaad, het aandeel CDA-burgemeesters is teruggelopen. Maar het PvdA heeft daar zeker niet als enige van 'geprofiteerd'. Het zijn vooral de kleinere partijen die blijkbaar meer ruimte hebben gekregen. Zo is de stijging van D66-burgemeesters, daar waar de partij juist electoraal verloren heeft in deze periode, opvallend.

Is de afname van het aantal CDA-burgemeesters niet veeleer een correctie voor het feit dat hun aandeel in feite in eerdere jaren zwaar oververtegenwoordigd was? Ja en nee. Bezien als aandeel in het totaal aantal burgemeesters, was het CDA inderdaad oververtegenwoordigd. Maar CDA-burgemeesters waren vooral oververtegenwoordigd in de kleinere gemeenten. Met andere woorden, het aandeel burgers dat een CDA'er als eerste burger had, was veel kleiner. In onderstaande tabel is dat laatste vermeld.

Tabel 6. Aandeel burgemeestersposten, gewogen naar inwonertal, per politieke partij

	Aandeel burgemeestersposten, naar inwonertal			
	1985	1990	1995	2000
CDA	46,7	42,4	39,1	33,1
PvdA	33,0	34,9	36,7	38,1
VVD	17,1	16,9	17,2	21,8
D66	1,7	1,8	2,9	5,0
Groen Links	0,5	0,6	0,4	0,4
ChristenUnie/SGP	0,8	1,1	1,0	1,5

Ook nu is een toename te zien van het aandeel Nederlanders dat woont in een gemeente met een PvdA-burgemeester. Maar deze toename is niet bijzonder groot.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Indien naar de afzonderlijke jaren tussen 1995 en 2000 zou worden gekeken, zou opvallen dat het aandeel burgers met een PvdA-burgemeester in 1997 zelfs hoger lag dan in 2000. De verklaring hiervoor is onder meer dat Rotterdam in die periode een VVD-burgemeester kreeg. De verandering in 2001 in Nijmegen (van PvdA naar VVD) is vanzelfsprekend nog niet in deze gegevens verwerkt.



Lokale partijen zijn (samen met Groen Links) in alle gevallen sterk ondervertegenwoordigd onder de burgemeesters.

#### 8. *Burgemeesters zijn de belangrijkste bestuurders ('eerste burgers')*

Een burgemeester, zo wil de klassieke uitspraak, is de *eerste burger* van de gemeente. Vele burgers veronderstellen dat dit betekent dat de burgemeester 'de baas' is.<sup>20</sup> Bestuurskundigen weten wel beter. In principe is de burgemeester louter toezichthouder namens de Rijksoverheid, belast met het voorzitterschap van raad en College van B&W. In die rol heeft hij weinig tot geen politieke macht. Maar een burgemeester heeft weer wel bestuurlijke macht, hij (of zij) beheert enkele portefeuilles. Hoewel hij voor de financiering van zijn beleid afhankelijk is van de raad, kan een burgemeester niet, zoals bij de wethouders wel het geval is, door de Raad weggestuurd worden. Voorts bekleedt de burgemeester enkele wettelijk aan hem toebedeelde functies, waar de Raad weinig over te zeggen heeft. Dit geldt bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, waarbij de burgemeester 'gebruik kan maken' van de politie. Daar heeft de raad geen directe invloed op.

Doordat de burgemeester in kleinere gemeenten de enige fulltime bestuurder is, reikt zijn informele invloed, met name in de aansturing van de ambtelijke organisatie, geregeld verder dan die van de wethouders. In sommige gemeenten speelt de burgemeester bij collegevorming geregeld een formele rol, die van voorzitter van de onderhandelingen, en soms een nog belangrijker informele rol. Hoe belangrijk is die burgemeester nu eigenlijk?

Om te beginnen blijkt duidelijk uit de opbouw van de portefeuilles van de burgemeester dat deze bestuurder in kleinere gemeenten een groter 'gewicht' heeft dan in de grotere. In gemeenten met minder dan 10.000 inwoners meldt een gemiddelde burgemeester dat zijn (of haar) portefeuille betrekking heeft op meer dan 16 beleidsterreinen. In gemeenten tussen de 10.000 en 20.000 inwoners zakt dit terug naar iets meer dan 14 beleidsterreinen. In de daaropvolgende grootteklasse (tussen de 20.000 duizend en 50.000 inwoners) zijn het nog 12 beleidsterreinen. In de grootste gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) zijn het minder dan 10 beleidsterreinen.

Bij nadere (cluster-)analyse blijkt er sprake van een basisburgemeestersportefeuille van ongeveer 11 beleidsterreinen. In alle gemeenten, groot of klein, hebben bijna alle burgemeesters het merendeel van deze terreinen wel onder hun hoede. Deze terreinen zijn:

- algemeen bestuur
- intergemeentelijke samenwerking
- voorlichting
- juridische zaken
- burgerzaken
- politie
- brandweer
- archiefzaken
- bestuurlijke vernieuwing
- Europese zaken

---

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld de resultaten van het onderzoek dat de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie door het NIPO onder een representatieve steekproef van Nederlanders heeft laten uitvoeren, in de bijlage bij het uiteindelijke advies, met name pagina xxx

- internationale samenwerking

In de kleinere gemeenten komt daar een groep van ongeveer vier beleidsterreinen bij. Deze zijn:

- economische zaken
- financiën
- belastingen
- informatiserings- en automatiseringsbeleid.

Duidelijk is dat de basisportefeuille betrekking heeft op terreinen waarvan het bijna voor zich spreekt dat deze tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester behoren.

#### 9. *De invloed van de minister van BZK op de benoemingen van burgemeesters maakt het mogelijk om het aandeel vrouwen te vergroten*

Zowel bij de raadsleden als bij de wethouders is al duidelijk geworden dat het aandeel vrouwen in de loop der jaren maar niet substantieel wil toenemen. Het aanbod aan vrouwelijke kandidaten is niet bijzonder groot en bij het uiteindelijke vaststellen van de lijst willen afdelingsvergaderingen soms niets weten van een eventueel nagestreefde positieve discriminatie (Van der Kooij, 199x). Het is daarmee voor wie dan ook lastig om invloed uit te oefenen op het aandeel vrouwen onder de gekozen bestuurders.

Maar de benoeming van burgemeesters, dat ligt anders. Dat doet de minister, of de ministerraad. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de streefcijfers en kan er zelf wat aan doen. Dat zou toch moeten lukken.

In de praktijk blijkt daar niets van. Het streefcijfer voor het aandeel vrouwelijke burgemeesters is voor 2004 30%. In 1997 was 16,2% van het aantal burgemeesters een vrouw, begin 2001 was dat 18,7%. Een stijging van 2,5% staat gelijk aan 13 personen. Werkelijk een indrukwekkende vooruitgang. Daar waar per 1 januari 2002 de 20% vermoedelijk nog niet gepasseerd zal zijn is het streven van 30% twee jaar later vrijwel onhaalbaar. Het enige dat je bij deze bedroevende cijfers nog op de been houdt is de kennis van het aandeel vrouwen onder die andere groep van benoemde bestuurders, de Commissarissen der Koningin. Dat is namelijk 0% (streefcijfer: 15%).

#### 10. *het verloop onder raadsleden en wethouders is groot*

Tja, dit is een lastige. Ik heb zelf een belangrijke bijdrage geleverd aan deze misvatting. Maar ik ben gelukkig niet de enige. Nog steeds word ik met enige regelmaat gebeld door ofwel lokale politici of door journalisten van regionale kranten die om zich heen opeens vele terugtrekkers uit het lokale bestuur waarnemen. Zij vragen zich af of ze zich zorgen moeten maken (de lokale politici) danwel of hier sprake is van een bijzondere, regionale trend (de journalisten). "Zijn er soms landelijke cijfers bekend over het aantal aftreders?" Ja en nee. Recent heeft Trouw gegevens geïnventariseerd. Daardoor is bekend hoeveel wethouders sinds 1998 zijn afgetreden, namelijk iets meer dan 10%. Maar van voor 1998 ontbreken alle gegevens. Daardoor weten we niet wat normaal is. Op basis van de gegevens in IRIS zou het in principe mogelijk zijn om op elk moment inzicht te krijgen in het aantal aftreders. Immers, elke geregistreerde persoon heeft een eigen, uniek persoonsnummer. Tussen twee dumps kan het aantal mutaties in deze nummers worden geregistreerd. Dat heb ik ooit eens gedaan, en daar kwam een getal uit. Dat getal kwam neer op ongeveer één mutatie per gemeente. Dat leek niet zoveel. Alleen ging het om een betrekkelijk korte periode, van nauwelijks negen maanden. Bovendien ontstond de indruk dat vooral nieuw-gekozen

raadsleden in hoog tempo zouden aftreden. Bij nadere controle van de cijfers, maar toen was het kwaad al geschiedt, bleek dat een relatief klein aantal reguliere mutaties<sup>21</sup> wat laat in IRIS waren verwerkt. In relatieve zin hebben dergelijke mutaties weinig effect op de algemene verhoudingen. Maar omdat het in dit specifieke geval ging om absolute aantallen, was de uitwerking plots desastreus. Hier uit zich een tekortkoming van IRIS. De reden van een mutatie is onduidelijk, zodat eenvoudige administratieve mutaties en 'echte' veranderingen niet uit elkaar zijn te houden. Daarnaast hebben tussentijdse herindelingsverkiezingen ook moeilijk traceerbare effecten.

Het is al met al buitengewoon gevaarlijk om het aantal mutaties te bepalen. Toch doe ik een voorzichtige poging. Er is een bestand met gegevens die de situatie in april 2000 beschrijven; in principe een moment dat alle veranderingen van de herindelingsverkiezingen van het najaar van 1999 zijn verwerkt. In datzelfde jaar is er één ander bestand, uit oktober 2000. Het gaat dus om een periode van een half jaar. Een betrekkelijk korte periode, maar tenminste een periode waarin zich verder geen bijzondere omstandigheden hebben voorgedaan.

In oktober 2000 bevinden zich 431 persoonsnummers in het bestand, die daar in april nog niet inzaten. Op een totaal van meer dan 10.000 raadsleden zou dat betekenen dat er 4,2% nieuwe raadsleden zijn in een half jaar. Bij de wethouders zijn er 37 persoonsmutaties, een aandeel van 2,2%. Is dit te extrapoleren naar een raadsperiode van vier jaar? Dat lijkt me eigenlijk niet. Direct na verkiezingen zal er vermoedelijk weinig afgetreden worden; iedereen gaat er dan met frisse moed tegenaan. Tegen het einde van een periode zal er ook minder worden afgetreden, een klein moeite om dan even 'de rit uit te zitten'. Alhoewel, er zullen juist op het einde van een periode ook weer personen zijn die de onzekerheid van de eventuele herverkiezing inruilen voor een vastere toekomst; te denken is aan wethouders die burgemeester worden of een andere baan aanvaarden. Maar goed, als een 'gewone' extrapolatie als maximum wordt beschouwd, is af te leiden dat gedurende een raadsperiode ten hoogste één op de drie raadsleden zou aftreden. In zo'n zelfde periode zou maximaal één op de zes wethouders vervangen worden.

Dat lijkt best wel veel, maar in de praktijk ligt dit vermoedelijk lager. Deze exercitie geeft hooguit een indicatie van het in theorie maximale aantal mutaties.

---

<sup>21</sup> Bij de analyse baseerde ik mij op gegevens van begin juli 1998, waarbij ik aannam dat op dat moment alle mutaties vanwege de verkiezingen van maart 1998 waren verwerkt. In de praktijk bleek een klein aantal gemeenten (ongeveer 10) de veranderingen pas na die datum te hebben doorgegeven. Hierdoor werden de gegevens van deze gemeenten in december van 1998 als een mutatie ten opzichte van juli herkend, waarbij in deze logica dit als een reguliere vervanging van zittende raadsleden tijdens de nog prille raadsperiode werd beschouwd.

## AANGEHAALDE LITERATUUR

Leijenaar, M.H., K. Niemöller en A. van der Kooij, *Kandidaten gezocht: politieke partijen en het streven naar grotere diversiteit onder gemeenteraadsleden*. Amsterdam, Instituut voor Publiek en Politiek, 1999.

Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000  
Staatscommissie dualisme en lokale democratie. *Dualisme en Lokale Democratie*. Ministerie van Binnenlandse Zaken/Samsom, Den Haag/Alphen aan den Rijn, 2000.

Tops, P.W. *Afspiegeling en afspraak, Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten, (1946-1986)*. Den Haag, VUGA, 1990

## Bijlage 1 Over IRIS

Op het eerste gezicht lijkt het wat vreemd dat vrijwel geen enkele instantie beschikt over een actueel beeld van de samenstelling van het lokale bestuur. Toch is dit goed verklaarbaar. De redenen waarom het CBS deze gegevens niet dagelijks aanpast, zijn reeds in de inleiding toegelicht. Verondersteld zou kunnen worden dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de veranderingen registreert. Maar de samenstelling en het functioneren van gemeenteraden in Nederland zijn bij uitstek kwesties waarmee de Rijksoverheid geen bemoeienis mag of kan hebben. Om die reden is het bij nader inzien begrijpelijk dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet over totaaloverzichten beschikt. Natuurlijk is binnen dit Ministerie wel bekend wie de door de Minister aangestelde burgemeesters zijn. Maar ook wat dit laatste betreft bestaat de indruk dat voor de actuele overzichten het Ministerie tenminste de eigen gegevens toetst aan die van de enige instantie die in ieder geval een redelijk beeld heeft van de samenstelling van de groep van lokale bestuurders, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De regionale pers heeft natuurlijk enig zicht op de situatie in de directe omgeving, maar daar blijft het bij. De landelijke pers laat zich al snel leiden door hun kennis van de situatie in de grotere gemeenten en projecteert dat op de rest van Nederland.

Binnen de VNG bestaan actuele overzichten van de samenstelling en achtergronden van de diverse groepen lokale bestuurders, de raadsleden, de wethouders en de burgemeesters. Jaarlijks wordt de 'Gids Gemeentebesturen' gepubliceerd, waarin per gemeente de namen van de bestuurders, de samenstelling van het College van B&W en de samenstelling van de raad is opgenomen. Bij de burgemeester en wethouders wordt ook de portefeuillevreiding. De gids bevat geen geaggregeerde overzichten. De lezer zou alleen een totaaloverzicht kunnen verkrijgen door zelf te gaan turven. Het spreekt voor zich dat dit een nogal arbeidsintensief karwei zou zijn.

De programmatuur waarmee de gegevens van de lokale bestuurders wordt bijgehouden, is aan het begin van de jaren negentig ontworpen. Het primaire doel van het dit systeem, dat binnen de VNG bekend staat onder de naam IRIS, was om een wekelijkse verzending van het blad van de VNG naar het thuisadres van alle lokale bestuurders mogelijk te maken. IRIS is daarmee vooral een adressenbestand. Met het oog op de publicatie van de 'Gids Gemeentebesturen' wordt binnen dit bestand nog een klein aantal andere gegevens bijgehouden. Maar, op de behoefte aan het vervaardigen van statistische overzichten is bij het ontwerpen van het systeem nauwelijks geanticipeerd, zo dat al met de toenmalige software mogelijk zou zijn geweest. IRIS is in feite een relationale database, ontworpen binnen een DOS-omgeving, waarmee volgens gangbare procedures binnen dBase-achtige programma's op basis van diverse criteria wel verschillende tellingen en specifieke overzichten kunnen worden vervaardigd.

Elke sociaal-wetenschappelijke onderzoeker weet dat databases de basis kunnen bieden voor statistische analyses en overzichten. Toch heeft het tot het najaar van 1997 geduurd, voordat we vanuit SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, hier invulling aan hebben kunnen geven. Daarvoor waren verschillende redenen. Om te beginnen werd er weinig naar gevraagd. Iets dat er niet is, wordt niet per definitie gemist. Het merendeel van de medewerkers van de VNG was zich niet bewust van de mogelijkheden van IRIS. En buiten de VNG was vrijwel niemand op de hoogte van het bestaan van deze gegevens.

Bovendien beperken de gegevens binnen IRIS zich niet tot ongeveer 10.000 lokale bestuurders. Naast de gegevens van bestuurders waren tevens de gegevens van enkele tienduizenden ambtenaren in IRIS opgenomen. Dit maakt een relationele database van een dusdanige omvang, ontworpen en functionerend in een DOS-omgeving, nogal onhandelbaar.

De gehele structuur was gericht op het registreren van NAW-gegevens. Uit statistisch oogpunt kampte het bestand met grote tekortkomingen. Zo zijn personen die zowel raadslid als wethouder zijn twee keer in het bestand opgenomen.

Hoewel van begin af aan hard- en software ongetwijfeld op papier wel de mogelijkheid hebben

gekend de relationale database te transformeren tot een een bewerkbaar statistisch bestand, hebben we daar pas in het najaar van 1997 een begin mee gemaakt. Pas toen bestond het idee dat hard- en software in staat zouden moeten zijn de klus met een redelijke inspanning te klaren. Dit bleek inderdaad het geval. Daardoor nog juist de situatie voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van het voorjaar van 1998 worden geïnventariseerd. Kort daarna konden de veranderingen na afloop van deze verkiezingen en de daarop volgende collegevorming worden bepaald.

Hierboven is al aangegeven dat IRIS niet is ontworpen met het doel om statistische overzichten te vervaardigen. Dagelijks worden er vooral NAW-gegevens bijgewerkt, opdat de verschillende doelgroepen het wekelijkse verenigingsblad kunnen blijven ontvangen. Verhuizingen e.d. worden door de ontvangers zelf doorgegeven, voor het verwerken van veranderingen in de collegesamenstellingen of het toetreden van nieuwe raadsleden is de registratie afhankelijk van een adequate reactie van de secretarie van de betrokken gemeente.

Met enige regelmaat, tenminste één keer per half jaar, wordt ten behoeve van de statistische overzichten een 'dump' gemaakt van de essentiële gegevens, die na verschillende bewerkingen tenslotte resulteert in een bewerkbaar SPSS-bestand. Hoewel de datum van de dump natuurlijk bekend is, blijft altijd onduidelijk hoe actueel op dat moment het bestand is. Hebben alle gemeenten wel de relevante wijzigingen doorgegeven? Hierdoor zit er altijd enige ruis in de gegevens. Op een totaalbestand van meer dan 10.000 case is de ruis als het gaat om het inzichtelijk maken van verhoudingen tussen groepen bestuurders weinig bezwaarlijk. Indien een klein aantal gemeenten nog achterloopt met het doorgeven van een aantal mutaties, zal dit de verhoudingen weinig verstoren.

Het doen van uitspraken over absolute aantallen kan echter beter achterwege blijven. Daarop kunnen mutaties uit zelfs een klein aantal gemeenten betrekkelijk grote effecten hebben. Dit geldt vooral indien het gaat om kleine populaties, zoals het aantal burgemeesters van een bepaalde partij of het aantal raadsleden en wethouders van betrekkelijk kleine partijen. Op sommige momenten is de verleiding echter groot om toch dergelijke uitspraken te doen, hetgeen in één geval, zoals in de tekst van het artikel bij de tiende uitspraak is toegelicht, onverwachte en ongewenste gevolgen heeft gehad.

Direct na de zomer van 2001 wordt de verouderde programmatuur van IRIS vervangen door een nieuw relatiebeheersysteem. Op dit moment is nog onduidelijk wat dit zal betekenen voor de continuïteit van de voor dit artikel gebruikte overzichten.

Op dit moment zijn er databestanden beschikbaar uit de volgende maanden:

Datum	Opmerkingen
September 1997	
Februari 1998	Uitgangssituatie kort voor raadsverkiezingen
April 1998	Kort na raadsverkiezingen; 95% van de samenstelling van de raden verwerkt, nog niet alle collegesamenstellingen
Juni 1998	Alle mutaties in de raad verwerkt, evenals (vrijwel) alle collegesamenstellingen
December 1998	In ieder geval alle collegesamenstellingen verwerkt, maar er hebben al weer reguliere mutaties plaatsgevonden
December 1999	
April 2000	
Oktober 2000	Voorafgaand aan nieuwe herindelingsverkiezingen
Juni 2001	Situatie na de herindelingsverkiezingen, laatste dump in oude systeem

Extra tabellen

Aandeel raadszetels en aandeel wethoudersposten per partij na gemeenteraadsverkiezingen

	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	
CDA	R	37,4	34,2	33,4	31,9	30,9	31,7	24,8	23,7
	W	43,4	42,0	38,9	38,0	35,7	38,5	29,8	28,6
PvdA	R	17,0	19,9	20,5	18,4	25,1	20,6	15,9	17,9
	W	18,9	21,6	21,2	20,4	29,3	26,2	19,4	23,0
VVD	R	8,8	13,3	12,8	18,2	15,7	13,4	15,5	17,7
	W	8,3	10,2	11,4	18,5	14,9	11,8	17,6	19,3
D66	R	2,5	0,5	1,9	2,3	2,1	6,0	8,9	4,4
	W	0,2	0,2	0,5	0,7	0,8	4,0	6,9	2,0
Groen Links	R	3,1	3,3	1,2	1,5	1,4	2,7	3,4	4,2
	W	1,2	1,5	0,4	0,6	0,6	0,8	1,3	2,1
GPV/SGP/RPF	R	3,6	3,4	3,0	3,2	2,8	2,8	2,9	3,4
	W	2,3	2,2	1,7	2,5	1,9	1,9	2,0	2,2
Lok. Partijen	R	27,3	23,7	23,8	20,5	18,9	19,5	23,9	23,6
	W	25,6	21,5	23,6	17,3	14,8	13,7	21,0	19,9
Prog. Akkoord	R	0	1,5	3,3	3,8	2,8	2,4	2,5	3,0
	W	0	0,9	2,3	2,1	1,7	1,8	1,8	2,4
Over. Land. Part.	R	0,3	0,3	0	0,2	0,4	0,9	2,2	2,1
	W	0,0	0	0	0	0,4	0,1	0,2	0,4