

Terugtrekken uit het lokale bestuur; de stand van zaken in 2004

Peter Castenmiller (SGBO)

1. INLEIDING

Aftredende politici en bestuurders vormen een onderwerp dat geregeld de aandacht trekt van de media. Vele mensen zijn geneigd om aftreden als een indicatie voor problemen te beschouwen, voor een conflict, voor een misstand. Dat heeft nieuwswaarde.

In het lokale bestuur zijn meer dan 10.000 bestuurders en politici actief. Met grote regelmaat treden er raadsleden, wethouders of burgemeesters af. Daarvoor zijn verschillende redenen. In 2001 heeft SGBO samen met P&D-analytics onderzocht hoeveel lokale politici¹ er gemiddeld terugtrekken in het lokale bestuur. Bovendien is veel aandacht besteed aan de motieven en achtergronden van de afgetreden raadsleden.

De belangrijkste bevinding uit het onderzoek was dat er een grote veelzijdigheid bestaat aan motieven en beweegredenen voor lokale politici om het ambt neer te leggen. Strikt 'politieke' redenen, zoals conflicten binnen de fractie, ontevredenheid over het functioneren van de raad en vergelijkbare motieven zijn eigenlijk in de minderheid. Problemen met het tijdsbeslag, de moeite om het raadswerk met andere activiteiten te combineren, gezondheidsproblemen of een relatief hoge leeftijd zijn de belangrijkste redenen om het raadswerk te beëindigen.

De aandacht voor het aftreden blijft. In de huidige raadsperiode is geregeld gespeculeerd over de gevolgen van de introductie van het dualisme op het dagelijkse functioneren van het lokale bestuur en in het bijzonder op het functioneren van raadsleden en wethouders. Onder meer is geconstateerd dat de introductie veel tijd en inspanning heeft gevraagd van de lokale politici. Bovendien hebben de gewijzigde verhoudingen veel politici die gewend waren aan de oude omgangsvormen (vooral wethouders) voor problemen gesteld. Om die reden is het aftreden van raadsleden en wethouders wel beschouwd als een indicatie dat de introductie van het dualisme voor veel lokale bestuurders en politici onverteerbaar is geweest.

Er zijn ook andere redenen waarom geregeld gesproken wordt over onrust in het lokale bestuur. Bij de laatste verkiezingen hebben enkele nieuw opgerichte partijen, die vaak gebruik maakten van de term 'leefbaar', met relatief grote aantallen raadsleden hun intree gedaan in het lokale bestuur. Over het algemeen hadden deze personen betrekkelijk weinig ervaring met het politieke métier. Daardoor liepen ze een groot risico op aanvaringen, conflicten, teleurstellingen en vervroegd vertrek.

Raadsleden en wethouders die hun 'scholing' binnen klassieke bestuurderspartijen zoals PvdA of CDA hebben gekregen, en ook eerst enkele jaren binnen de partij hadden kunnen oefenen, zouden beter bestand zijn tegen de eisen die het ambacht aan hen stelt.

Voorts bestaat er deze periode voor het eerst de mogelijkheid om wethouders aan te stellen die niet eerst in de raad waren gekozen. Maar daardoor hadden ze wellicht minder 'feeling' met die raad, die op elk moment in staat is hun weer naar huis te sturen. Ook dat zou kunnen bijdragen aan grotere onrust en een versneld aftreden van wethouders.

Bovenstaande overwegingen zijn louter veronderstellingen over het huidige functioneren van het lokale bestuur, of zo men wil, speculaties. Bij tijd en wijle onderneemt één van de media een korte inventarisatie van veranderingen. En aangezien er bij elke inventarisatie wel aftredende raadsleden en wethouders zijn te noteren, waarbij soms sprake is van onverkwikkelijke conflicten, is er altijd wel nieuws van te maken. Maar vaak ontbreekt in dergelijke inventarisaties het referentiemateriaal, zodat onduidelijk is of er sprake is van een groot, gemiddeld of klein aantal mutaties.

SGBO beschikt op basis van het eerder genoemde onderzoek wel over referentiemateriaal. Bovendien is SGBO in staat om snel een volledig beeld te verwerven van de mutaties. Vanuit die optiek heeft SGBO halverwege de lopende raadsperiode, in samenwerking met het weekblad De Groene Amsterdammer, direct na de zomer van 2004 het initiatief genomen om te inventariseren

¹ Het onderzoek heeft zich 'beperkt' tot de raadsleden. In de vorige raadsperiode waren wethouders echter ook raadslid, zodat wethouders wel degelijk in het onderzoek zijn betrokken. Alleen is daar in de vraagstelling geen aandacht aan besteed, zodat er niet apart gerapporteerd is over wethouders en overige raadsleden. Het rapport is getiteld 'Afscheid van de Raad' en is te downloaden op deze site.

hoeveel mutaties er tot nu toe hebben plaatsgevonden. Op verzoek van De Groene Amsterdammer is bovendien extra aandacht besteed aan het nieuwe fenomeen van de 'wethouder van buiten de raad'. Dit artikel bevat hiervan een kort verslag.

2. BEPERKINGEN

De inventarisatie is verricht door een kort enquêteformulier aan alle Nederlandse gemeenten te verzenden. De resultaten bieden een betrouwbaar en representatief beeld van de mutaties. Toch zijn er enkele beperkingen die eerst dienen te worden aangestipt. Deze zijn:

- Zoals gezegd is het aantal mutaties opgevraagd bij alle Nederlandse gemeenten. Niet alle gemeenten hebben gereageerd. De respons is 71%, waarbij overigens wel sprake is van een evenredige spreiding over gemeentegrootteklassen. De respons kan daarmee zonder twijfel als representatief voor alle gemeenten gelden. Desalniettemin kan er géén volledig accuraat beeld aan worden ontleend. Immers, van ongeveer drie op de tien gemeenten ontbreken de gegevens.
- om een indruk te krijgen van de relatieve omvang van het aantal mutaties, dienen zij gerelateerd te worden aan het totaal aantal mogelijke mutaties. Oftewel, welk aandeel van de in 2002 gekozen raadsleden en de aangestelde wethouders is voortijdig afgetreden? De volledige populatie aan raadsleden en wethouders is eveneens bekend bij SGBO. Maar om een goede vergelijking te maken dienen de mutatiegegevens van 71% van de gemeenten die meegewerkt hebben aan de inventarisatie geëxtrapoleerd te worden naar 100% van de gemeenten. Kort gezegd komt dat er op neer dat de aantallen afgetreden raadsleden en wethouders die door deze gemeenten zijn vermeld met een factor 100/71 worden opgehoogd.² Dit is een eenvoudige rekenkundige exercitie waarvan, op basis van de veronderstelde representativiteit van de steekproef, met rede kan worden aangenomen dat dit toegestaan is. Dat neemt niet weg dat de uitkomsten van die extrapolatie kunnen (en vermoedelijk ook zullen) afwijken van de realiteit.
- hoewel de inventarisatie inhoudelijk betrekkelijk eenvoudig lijkt, heeft zich in de praktijk een onverwachte complicatie voorgedaan. Zoals eerder opgemerkt is in 2002 het dualisme geïntroduceerd in de lokale politiek. Een belangrijke formele wijziging is geweest dat wethouders vanaf die datum géén deel meer uitmaken van de raad. Het overgrote deel van de wethouders is echter in eerste instantie wel degelijk bij de verkiezingen van 2002 als raadslid gekozen. Na afronding van de college-onderhandelingen zijn zij toegetreden tot het College en zijn zij teruggetreden uit de raad. *Dient dit te worden geteld als een relevante mutatie? Is hier sprake geweest van een aftredend raadslid?* In puur formeel opzicht is de auteur van mening dat deze vraag bevestigend dient te worden beantwoord. Verschillende gemeenten hebben tijdens de inventarisatie deze vraag ook aan de auteur voorgelegd, die op zijn beurt consequent heeft aangegeven dat hiervan opgave diende te worden gedaan. Het moge duidelijk zijn dat alleen al deze omstandigheid er toe bijgedragen heeft dat het aantal afgetreden raadsleden in deze periode wezenlijk hoger zal liggen dan in de vorige perioden.
- Tegelijkertijd blijkt uit de bevindingen in de onderhavige inventarisatie dat lang niet alle gemeenten in hun opgave een vergelijkbare redenering hebben gevolgd. Op basis van de opgegeven getallen wordt in de loop van deze bijdrage duidelijk dat het totaal van de vermelde afgetreden raadsleden én het aantal vermelde wethouders van buiten de raad ruim onvoldoende is voor een volledige personele bezetting van alle wethouderszetels in deze gemeenten. Het ontbrekende aantal wordt ongetwijfeld gevonden in direct na de verkiezingen verkozen raadsleden die kort daarna wethouder zijn geworden, maar waarvan verschillende gemeenten het niet nodig hebben geacht om dat te beschouwen als een afgetreden raadslid. Het ontbrekende aantal bedraagt, geëxtrapoleerd naar 100% van de gemeenten tenminste 400. Indien alle gemeenten op gelijke wijze opgave hadden gedaan, zou het aantal mutaties dus wezenlijk hoger hebben gelegen.
- een zeer relevante beperking is de volgende: Zoals opgemerkt is gedurende het onderzoek uit 2001 zeer intensief aandacht besteed aan de motieven van aftredende raadsleden. De huidige activiteiten hebben zich echter louter beperkt tot een cijfermatige inventarisatie. Om welke redenen de raadsleden in deze periode zijn afgetreden is dus niet bekend. Daardoor kan dus om te beginnen geen onderscheid worden gemaakt tussen raadsleden die aftraden om wethouder te kunnen worden en overige redenen om af te treden.
- een voor sommige lezers teleurstellende nuance zal zijn dat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen lokale partijen die reeds voor de verkiezingen van 2002 in raden actief waren en lokale partijen die zich in 2002, vaak onder de noemer 'leefbaar' en als verklaard medestander

² Overigens zal in feite een iets genuanceerdere methode worden gevolgd waarbij de gegevens niet in het algemeen worden geëxtrapoleerd, maar per afzonderlijke gemeentegrootteklasse. Per gemeentegrootteklasse is er sprake van kleine verschillen in de respons, waardoor de extrapolatiefactor per klasse ook licht verschilt.

van het gedachtegoed van Pim Fortuyn, in de raden hebben gemeld. De reden hiervoor is dat een dergelijk onderscheid slechts naar uitgebreide verkenning van de achtergronden van elke 'lokale en leefbare' partij afzonderlijk is te maken. En dan gaat het om meer dan 700 lokale partijen. Het onderscheid in de naamgeving van partijen (enerzijds alle 'leefbare partijen' anderzijds alle overige lokale partijen) is daarvoor te weinig precies. Er zijn lokale partijen die al decennia lang onder de naam 'leefbaar' actief zijn; er zijn leefbare partijen voor de eerste keer in 2002 in raden verschenen die niets gemeen hebben met partijen als Leefbaar Rotterdam, Leefbaar Utrecht e.d. en er zijn lokale partijen die zonder de naam 'leefbaar' te gebruiken zich sympathisant hebben verklaard van het gedachtegoed van Fortuyn en diens leefbare partijen. Om die reden rest er geen andere mogelijkheid om, ondanks de soms sterke onderlinge verschillen, deze partijen in één categorie onder te brengen.

Een aantal wezenlijke beperkingen van de uitgevoerde inventarisatie moge hiermee duidelijk zijn. Bij een interpretatie van de omvang van de mutaties kan dus zeker niet worden vastgesteld of de introductie van het dualisme of andere redenen om een onrustig lokaal bestuur te verwachten een directe invloed hebben gehad. Bij het opvragen van de gegevens bij de gemeenten is dit in algemene zin wel als motivatie genoemd om de mutaties te inventariseren. Relatief veel gemeenten hebben zich de moeite getroost om op een of andere wijze te benadrukken (op het inventarisatieformulier zelf, per mail, telefonisch) dat er weliswaar in hun gemeente wel sprake was geweest van één of meer mutaties, maar dat redenen daarvoor niets te maken hadden met onrust of conflicten. Zoals al eerder gememoreerd was de onderzoeker zich hiervan bij voorbaat, op basis van het onderzoek van 2001, zeer bewust.

Ter afsluiting van deze introductie wordt in tabel 1 een specificatie gegevens van de respons per gemeentegrootteklasse. Zoals al opgemerkt is de respons per klasse ongeveer gelijk. In de kleinste grootteklasse is de respons relatief het geringst. Een verklaring hiervoor kan zijn dat verschillende van deze gemeenten betrokken zijn bij mogelijke herindelingen. Daardoor is de kans bij deze gemeenten groter dat er in 2002 géén verkiezingen hebben plaatsgevonden. Bij de uitnodiging om deel te nemen aan de inventarisatie is daarom aangegeven dat in dat geval deze gemeenten ook geen opgave hoefden te doen.

Tabel 1. Respons per gemeentegrootteklasse

Gemeentegrootte	Respons (N)	100% =	Respons (%)
0 – 9.999 inwoners	54	80	67,5%
10.000 – 19.999 inwoners	122	166	73,5%
20.000 – 49.999 inwoners	126	174	72,4%
50.000 – 99.999 inwoners	26	38	68,4%
100.000 inwoners of meer	17	25	68,0%
Totaal	345	483	71,4%

3. AFGETREDEN RAADSLEDEN

345 gemeenten hebben opgave gedaan. Het aantal door hen vermelde afgetreden raadsleden is vermeld in de eerste kolom van tabel 2. In de tweede kolom zijn deze gegevens geëxtrapolerd naar 100% van de gemeenten. In de derde kolom is weergegeven hoeveel raadsleden in deze gemeenten actief zijn, zodat in de laatste kolom kan worden vastgesteld welk aandeel van de raadsleden tijdens de lopende periode het ambt van raadslid reeds hebben neergelegd. Het blijkt dus te gaan om één op de tien raadsleden. De verschillen tussen gemeentegrootteklassen zijn niet groot.

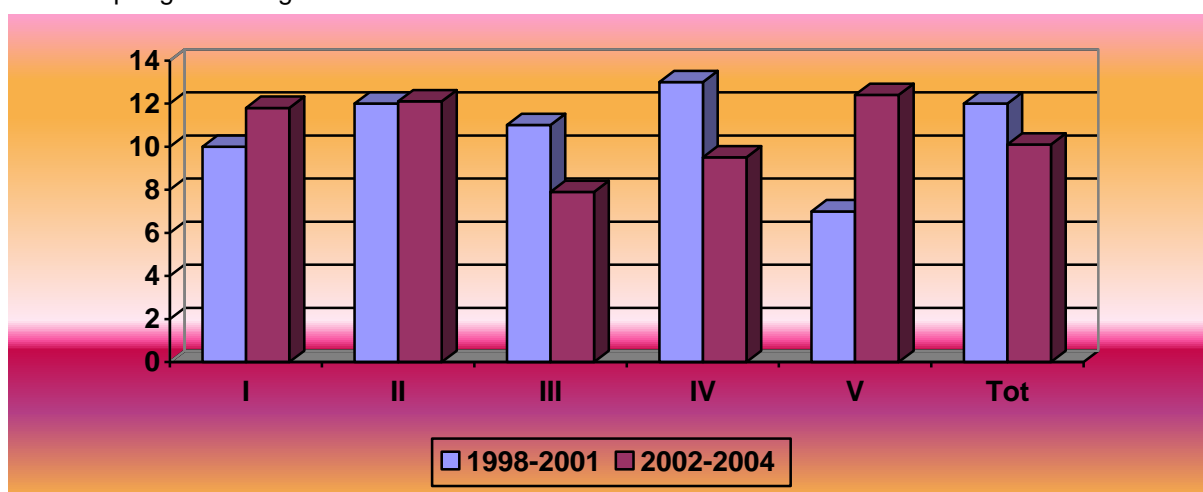
Tabel 2. Aantal afgetreden raadsleden 2002- 2004

Gemeentegrootte	Aantal afgetreden raadsleden	Extrapolatie naar 100% van de gemeenten	Totaal aantal raadsleden	Aandeel afgetreden raadsleden
0 – 9.999 inwoners	79	117	989	11,8%
10.000 – 19.999 inwoners	234	318	2623	12,1%
20.000 – 49.999 inwoners	221	305	3840	7,9%
50.000 – 99.999 inwoners	85	124	1300	9,5%
100.000 inwoners of meer	85	125	1005	12,4%
Totaal	704	989	9757	10,1%

Zoals hierboven al is vermeld zit er een opgave door gemeenten een 'gat'. Bekend is hoeveel wethouders er in deze gemeenten zijn. Hieronder wordt nog vermeld hoeveel wethouders van buiten de raad er in deze gemeenten zijn. De resterende wethouders zullen uit de raad gerecruteerd zijn. Als wordt aangenomen dat alle afgetreden raadsleden wethouder zijn geworden, *hetgeen overigens bij lange na niet het geval zal zijn*, is dit aantal nog onvoldoende om daarmee alle wethoudersposten te bekleden. Het aantal afgetreden raadsleden moet daartoe tenminste nog met een aantal van 400 vermeerderd worden.³ In dat geval zou het aandeel afgetreden raadsleden op 14% uitkomen. Het genoemde aantal van 10% afgetreden raadsleden is al met al een wezenlijke onderschatting van het aantal mutaties. Aannemelijk is echter dat het gros van de gemeenten louter gegevens heeft vermeld van afgetreden raadsleden die *géén* wethouder zijn geworden.

Zijn dit nu veel of weinig afgetreden raadsleden? Zoals gezegd beschikken over referentiemateriaal met betrekking tot de periode 1998-2001. In combinatie met de nieuwe gegevens ontstaat het volgende beeld:

Figuur 1. Aandeel afgetreden raadsleden in de periode 1998-2001 en in de periode 2002-2004, per gemeentegrootteklasse



I. 0 – 9.999 inwoners
 II. 10.000 – 19.999 inwoners
 III. 20.000 – 49.999 inwoners

IV. 50.000 – 99.999 inwoners
 V. 100.000 inwoners of meer

Bij de vergelijking valt op dat het aandeel afgetreden raadsleden in de huidige periode, die nu halverwege is, al dicht in de buurt komt van de cijfers die vastgesteld zijn op driekwart van de vorige periode. In een enkele klasse ligt het zelfs al hoger. Het is al met al zeer aannemelijk dat er in deze raadsperiode sprake zal zijn van een hoger verloop dan in de vorige periode.

Maar toch, juist vanwege de verwarring rond het meetellen van raadsleden die direct na de verkiezingen zijn afgetreden om wethouder te worden, moet toch eigenlijk worden geconcludeerd dat er weinig reden is om aan te nemen dat het aandeel tussentijdse aftreders in de huidige periode wezenlijk hoger ligt dan in de vorige.

³ Als volgt: In alle gemeenten zijn 1648 wethouders. Volgens de berekeningen zijn er in alle gemeenten 989 raadsleden uit de raad teruggetreden. Hieronder zal nog worden vermeld dat er in deze gemeenten zo'n 234 wethouders van buiten de raad zijn gerecruteerd. Zoals gezegd, als verondersteld wordt dat alle 989 afgetreden raadsleden wethouder zijn geworden, en daarnaast 234 wethouders buiten de raad om zijn geselecteerd, telt dat op 1223. Dat betekent dat de herkomst van zo'n 425 wethouders onbekend is. Aangezien zeker niet alle afgetreden raadsleden wethouder zijn geworden, moeten er in de praktijk nog veel meer raadsleden zijn afgetreden om wethouder te kunnen worden.

Het is mogelijk om onderscheid te maken naar politieke partij. Daaruit ontstaat het volgende beeld:

Tabel 3. Aandeel afgetreden raadsleden 2002-2004, naar politieke partij

Partij	Aantal afgetreden raadsleden	Extrapolatie naar 100% van de gemeenten	Totaal aantal raadsleden	Aandeel afgetreden raadsleden
CDA	140	196	2326	8%
PvdA	121	169	1490	11%
VVD	129	181	1554	12%
D66	20	28	289	10%
GroenLinks	40	56	445	13%
ChristenUnie	24	34	317	11%
SGP	16	22	218	10%
SP	24	34	167	20%
Lokaal & Leefbaar	190	266	2929	9%
Totaal	704	971	9757	10%

In tegenstelling tot populaire verwachtingen is het verloop bij de lokale en leefbare partijen lager dan gemiddeld. Nu beschikken deze partijen gezamenlijk wel over veel zetels, maar dat is een optelling van de zetels van een groot aantal kleine partijen. Dat heeft vaak tot gevolg dat deze partijen minder vaak wethouders leveren dan op grond van het opgetelde aantal zetels wellicht zou worden verwacht. Anders gezegd, het opzeggen van het raadslidmaatschap om wethouder te worden doet zich bij deze partijen relatief minder vaak voor dan bij de andere grote partijen. Dat zou een gedeeltelijke verklaring kunnen zijn voor het lage verloop. Voorts kan er gespeculeerd worden over de veronderstelling dat raadsleden van traditionele bestuurderspartijen, zoals PvdA en CDA, eerder van mening zijn dat zij hun raadszetel in bruikleen van hun partij bekleden. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat indien er zich conflicten voordoen die resulteren in hun terugtrekken uit de fractie, zij wellicht eerder 'hun zetel' teruggeven aan de partij. Binnen lokale en leefbare partijen wordt het raadslidmaatschap wellicht eerder ervaren als een persoonlijk mandaat. Bij eventuele conflicten in de fractie doen zich mogelijk scheuringen voor, maar blijven de raadsleden eerder op persoonlijke titel lid van die raad.

In de 345 gemeenten zijn 509 van de afgetreden 704 raadsleden een man. Dit is 72% van het totaal aantal afgetreden raadsleden. 28% is dus een vrouw. Van alle actieve raadsleden is 23,5% een vrouw. Uit deze cijfers kan afgeleid worden dat het aandeel vrouwelijke 'aftreders' hoger ligt dan je op grond van de verhouding mannen-vrouwen onder de raadsleden zou verwachten. Vrouwen verlaten daarmee, net als in de vorige periode, eerder de raad.

Met alle nodige slagen om de arm moet toch wel worden geconcludeerd dat er geen reden is om aan te nemen dat het verloop onder raadsleden in de huidige raadsperiode wezenlijk hoger is dan in de vorige periode. Veronderstellingen over een eventuele negatieve invloed van de introductie van het dualisme op het functioneren van raadsleden worden daarmee zeker niet bevestigd.

4. DE WETHOUDERS

De gegevens die de uitgevoerde inventarisatie over afgetreden wethouders genereert zijn uiteindelijk veel 'harder' dan de gegevens over de raadsleden. Immers, verwarring over de definiëring van aftreden doet zich hier niet voor. Tegelijkertijd is er wel een andere tekortkoming, er is geen referentiemateriaal uit eerdere periodes. Daardoor is het niet mogelijk om aan te geven of de bevindingen als 'hoog' of 'laag' kunnen worden geïnterpreteerd.

De resultaten over het aantal afgetreden wethouders zijn als volgt:

Tabel 4. Aandeel afgetreden wethouders 2002-2004 naar gemeentegrootteklasse

Gemeentegrootte	Aantal afgetreden wethouders	Extrapolatie naar 100% van de gemeenten	Totaal aantal wethouders	Aandeel afgetreden wethouders
0 – 9.999 inwoners	14	21	172	12%
10.000 – 19.999 inwoners	57	78	470	17%
20.000 – 49.999 inwoners	64	88	658	13%
50.000 – 99.999 inwoners	23	34	190	18%
100.000 inwoners of meer	26	38	158	24%
Totaal	184	259	1648	16%

In twee jaar tijd is één op de zes wethouders voortijdig afgetreden. Zelfs bij het ontbreken van referentiemateriaal uit eerdere perioden dringt zich het beeld op dat dit 'veel' is. Wethouders hebben toch, kleine uitzonderingen daargelaten⁴, de intentie om de periode volledig vol te maken. Bijna elk vertrek zal onvrijwillig zijn. In het bijzonder springt dan in het oog dat bijna één op de vier aangetreden wethouders in de 100.000+-gemeenten al is afgetreden. Het wethouderschap in deze gemeenten is wezenlijk kwetsbaarder dan in de overige gemeenten. Ook in de op één na grootste gemeentegrootteklasse is het aandeel afgetreden wethouders bovengemiddeld.

Ook nu is een onderscheid naar partij mogelijk. Dit geeft het volgende resultaat:

Tabel 5. Aandeel afgetreden wethouders 2002-2004 naar partij

Partij	Aantal afgetreden wethouders	Extrapolatie naar 100% van de gemeenten	Totaal aantal wethouders	Aandeel afgetreden wethouders
CDA	38	53	485	11%
PvdA	28	39	297	13%
VVD	40	56	267	21%
D66	7	10	35	29%
GroenLinks	11	15	46	33%
ChristenUnie	3	4	49	8%
SGP	3	4	18	22%
SP	1	1	13	8%
Lokaal & Leefbaar	53	74	417	18%
Totaal	184	256	1648	16%

Bij D66 en Groenlinks ligt het percentage afgetreden wethouders relatief hoog. Dit is vooral het gevolg van de lage absolute aantallen wethouders bij deze partijen. Voorts valt het hoge verloop bij de VVD op, daar waar bij de overige 'klassieke' bestuurderspartijen CDA en PvdA het verloop zich beneden het gemiddelde bevindt. Het is verleidelijk om te stellen dat de jarenlange 'training' die potentiële wethouders binnen partijen als het CDA en de PvdA dienen te ondergaan wat dit betreft enig rendement heeft.

Voorts blijkt dat, in tegenstelling tot populaire veronderstellingen, het aandeel aftredende wethouders onder lokale en leefbare partijen nauwelijks afwijkt van het gemiddelde.

142 van de afgetreden 184 wethouders is een man; 77%. 23% is een vrouw. Aangezien van het totaal aantal wethouders 16% een vrouw is, blijkt dat vrouwelijke wethouders verhoudingsgewijs vaker aftreden dan mannen.

⁴ In sommige gevallen zal bij de college-onderhandelingen de afspraak zijn gemaakt dat het wethouderschap tussentijds zal rouleren tussen partijen of personen.

5. DE WETHOUDER VAN BUITEN DE RAAD.

De 345 gemeenten die deelnemen aan de inventarisatie hebben 167 wethouders van buiten de raad aangemeld. Deze zijn actief in 123 van deze 345 gemeenten.

Volgens de eerder vermelde systematiek kan dit worden geëxtrapoleerd naar 100% van de gemeenten. Dat zou betekenen dat er in totaal in alle Nederlandse gemeenten ongeveer 234 wethouders van buiten de raad zijn, 14% van het totaal aantal wethouders. Volgens deze extrapolatie zou het gaan om 173 gemeenten.

Direct na de verkiezingen in 2002 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnventariseerd hoeveel gemeenten toen meteen een wethouder van buiten de raad hadden aangesteld. Het Ministerie kwam tot ongeveer 100 gemeenten.⁵ In de huidige inventarisatie geven 84 gemeenten aan direct na de verkiezingen een wethouder van buiten de raad te hebben gesteld, geëxtrapoleerd zouden dat 118 gemeenten zijn. Dat is dus iets meer dan in de inventarisatie van BZK is gebleken, maar de cijfers ontlopen elkaar ook niet veel. Alle reden om aan te nemen dat het feitelijk om dezelfde aantallen gaat.

Als gezegd zijn er onder de 345 gemeenten 84 gemeenten die direct na de verkiezingen een wethouder van buiten de raad hebben aangesteld. In 48 gemeenten is tussentijds een wethouder van buiten de raad aangezocht. In slechts negen gemeenten is er sprake van geweest dat er zowel direct na de verkiezingen als tussentijds een wethouder van buiten de raad tot het college is toegetreden.⁶

Bij vermelding van de overige bevindingen in deze paragraaf wordt afgezien van extrapolatie. Alle volgende gegevens hebben dus betrekking op de door 345 gemeenten aangemelde 167 wethouders van buiten de raad. Maar, zoals opgemerkt, er is alle reden om aan te nemen dat deze gegevens representatief zijn voor alle gemeenten in Nederland.

De verdeling tussen de partijen vertoont sterke verschillen. In de 345 gemeenten waarvan de gegevens exact bekend zijn, is dit als volgt:

Tabel 6. Aantal wethouders van buiten de raad

Partij	Aantal wethouders van buiten de raad	Aandeel ten opzichte van totaal aantal wethouders
CDA	34	7%
PvdA	28	9%
VVD	23	9%
D66	8	23%
GrLi	9	18%
ChrUnie	9	18%
SGP	2	11%
SP	0	0%
Lokaal en leefbaar	54	13%

Bij de kleine partijen tikt elke wethouder van buiten de raad in relatieve zin flink aan. In relatieve zin blijkt dan dat D66 het meest gebruik heeft gemaakt van deze nieuwe mogelijkheid. In absolute aantallen behoren de meeste wethouders van buiten de raad tot een lokale of leefbare partij.

Onder de 167 wethouders van buiten de raad zijn er 36 vrouwen, 21,5%. Zo bezien is de mogelijkheid om een wethouder buiten de raad te zoeken gunstig voor vrouwen. Immers, over het algemeen ligt het aandeel vrouwen onder de 'gewone' wethouders lager; rond de 16%.

Een ruime meerderheid van de wethouders van buiten de raad is direct na de verkiezingen aangetreden. Dit geldt voor 112 van de 167, 67%. Dat impliceert dat een derde van de wethouders (55) van buiten de raad tussentijds zijn aangetreden. In paragraaf 4 bleek dat er in deze 345 gemeenten 184 wethouders tussentijds zijn afgetreden. Als er tussentijds wethouders van buiten de raad zijn aangezocht, impliceert dit dat voor de overige 129 vrijgekomen wethouderszetels zittende raadsleden zijn gevraagd. In procenten uitgedrukt; in deze periode worden tussentijds vrijkomende

⁵ In: "De eerste klap is een daalder waard", Ministerie van BZK, Den Haag 2002

⁶ Oftewel, 84 gemeenten waar direct na de verkiezingen sprake is van een wethouder van buiten de raad en 48 gemeenten waar daar tussentijds sprake van is. Dit telt op tot 132, maar er is sprake van een overlap van 9 gemeenten waar sprake is van beide situaties. Oftewel, in werkelijkheid gaat het om 123 gemeenten.

wethoudersposten voor bijna 70% ingevuld door zittende raadsleden. De introductie van de mogelijkheid om een wethouder van buiten de raad was onder meer ingegeven door de veronderstelling dat de kwaliteit van raadsleden hiervoor tekort zou schieten. Vooralsnog lijkt het er niet op dat men in de praktijk ook die mening is toegegaan. Immers, over het algemeen gaat men er vanuit dat ook een zittend raadslid voldoende kwaliteiten heeft om een voortijdig afgetreden wethouder op te volgen. In feite blijkt dat van de mogelijkheid om een wethouder van buiten de raad te benoemen in deze periode maar weinig gebruik wordt gemaakt.

Iets minder dan de helft van de wethouders van buiten de raad heeft overigens wel eerdere raadservaring opgedaan. Dit geldt namelijk voor 69 van deze 167 personen; 41%. Van de wethouders van buiten de raad mét eerdere raadservaring heeft driekwart die raadservaring opgedaan in de gemeente waar ze nu ook wethouder zijn geworden, slechts een kwart heeft in een andere gemeente raadservaring opgedaan. Oftewel, personen die eerder in dezelfde gemeente raadservaring hebben opgedaan vormen een relatief groot deel van de wethouders van buiten de raad. Wat dat betreft heeft de mogelijkheid van de wethouder van buiten de raad er weinig toe geleid dat geput wordt uit wezenlijk andere groepen kandidaten.

Daarbij komt nog dat 36 van de wethouders van buiten de raad eerder al ervaringen in het openbaar bestuur hebben opgedaan, overwegend als wethouder (26 van deze 36). De overige 10 waren eerder burgemeester (1), lid van Provinciale Staten (7), Gedeputeerde (1) of lid van de Tweede Kamer (1). Overigens zit hier wel een grote overlap met eerdere raadservaring; van de 36 wethouders van buiten de raad die bestuurlijke ervaring hebben in het openbaar bestuur zijn er 27 ook eerder raadslid geweest.

Slechts 15 van de wethouders van buiten de raad waren op het moment dat zij gevraagd werden géén lid van een politieke partij.

Resumerend betekent dit het volgende:

Totaal aantal wethouders van buiten de raad in 345 gemeenten	167
Waarvan: personen met raadservaring in dezelfde gemeente	53
Waarvan: personen met raadservaring in een andere gemeente	16
Waarvan: personen met géén raadservaring maar wel andere ervaring in het openbaar bestuur	9
Waarvan: wél lid van een politieke partij maar geen eerdere raads- of bestuurlijke ervaring	74
Waarvan: op het moment van selectie géén lid van een politieke partij	15

De onderste twee categorieën zijn interessant. Daar het gaat het om personen die in de situatie voorafgaand aan het dualisme niet in de gelegenheid zouden zijn geweest om wethouder te worden. Het betreft hier bijna de helft van het totale aantal wethouders van buiten de raad. Als het aantal van deze 89 personen geëxtrapoleerd zou worden naar 100% van de gemeenten, dan betreft het 125 wethouders. Bezien op het totale aantal wethouders is dat 7%. Oftewel, het huidige bestand aan wethouders bestaat voor 7% uit personen die voorafgaand aan het dualisme nooit hadden kunnen toetreden tot het College van B&W.

Overigens zoeken de partijen het wat deze 'buitenstaanders' betreft wel degelijk nog dicht bij huis. Immers, het overgrote deel van deze personen (74 van 89) was al wel lid van de 'eigen' partij. Die 15 personen die gevraagd zijn voor het wethouderschap terwijl ze op dat moment nog geen lid waren van een partij, die zijn bijzonder. Via hun is een heel nieuw reservoir aan lokale bestuurders aangeboord. Voor zover dit lage absolute aantal geëxtrapoleerd kan worden naar alle gemeenten, zou dit betekenen dat slechts 1% van de wethouders daadwerkelijk buiten de kring van partijleden, zittende raadsleden, ex-raadsleden of personen met andere ervaring in het openbaar bestuur is geselecteerd. Wat dat betreft is er toch nauwelijks sprake van 'nieuw bloed' in het lokale bestuur. Negen van de vijftien wethouders van buiten de raad die partijloos waren op het moment dat zij gevraagd werden voor het ambt, zijn aangetreden op verzoek van een lokale of leefbare partij.

5. TER AFSLUITING

Eén deel van de inventarisatie is niet goed gelukt. Weliswaar zijn gegevens verkregen over het aandeel afgetreden raadsleden, maar onduidelijk is of alle gemeenten op dezelfde wijze opgave hebben gedaan. Zijn wel alle raadsleden opgevoerd die direct na verkiezingen weer de raad verlaten hebben om wethouder te worden? Sommige gemeenten hebben dat duidelijk wél gedaan. Gezien deze verandering in de structuur van het lokale bestuur, is het ook niet verwonderlijk dat het aandeel afgetreden raadsleden wezenlijk hoger is dan in vorige perioden. Helaas is ook duidelijk dat lang niet alle gemeenten dezelfde logica hebben gevolgd. Daardoor is er in feite sprake van een wezenlijke onderschatting van het aandeel afgetreden raadsleden.

Tegelijkertijd impliceert dit dat veel gemeenten louter gegevens van afgetreden raadsleden hebben opgevoerd die in de loop van deze periode zijn teruggetreden uit het ambt én geen wethouder zijn geworden. Bezien vanuit die optiek is er toch sprake van een verloop dat tenminste gelijk is aan de vorige raadsperiode.

Het is al met al niet mogelijk om op basis van deze inventarisatie uitspraken te doen of het verloop onder raadsleden in de huidige raadsperiode, de eerste periode na invoering van het dualisme, wezenlijk afwijkt van de vorige. Op basis van een aantal in de inventarisatie beschikbare contextgegevens kan nog worden gespeculeerd over de mogelijke omvang van het werkelijke verloop. Op basis van die speculatie kan voorzichtigjes de conclusie worden getrokken dat er weinig aanleiding is om aan te nemen dat het verloop in deze periode een 'dramatische' omvang heeft aangenomen. Wat dit aspect betreft valt het met de onrust in het lokale bestuur wel mee.

Bij de inventarisatie van het aantal afgetreden wethouders alsmede het aantal wethouders van buiten de raad zijn de gegevens veel exacter. Wel ontbreekt het aan referentiemateriaal uit eerdere periodes. Op basis van de vastgestelde absolute aantallen afgetreden wethouders kan worden geconstateerd dat er sprake is van een aanzienlijk aantal mutaties. Op dit moment, halverwege de lopende collegeperiode, heeft reeds één op de zes wethouders voortijdig het ambt de rug toe gekeerd, of moeten keren. In andere onderzoeken is reeds eerder geconstateerd dat vooral wethouders 'last' lijken te hebben van de veranderingen die het dualisme met zich heeft mee gebracht. Hun afstand tot de raad, waaronder ook hun 'eigen' fractie, is wezenlijk toegenomen. Blijkbaar leidt dit er ook toe dat zij minder verzekerd zijn van de steun van hun fractie en de overige (college)fracties. Het valt op dat het wethouderschap in de grotere gemeenten een kwetsbaar ambt is.

Van de nieuwe mogelijkheid om wethouders van buiten de raad te selecteren wordt nog maar weinig gebruik gemaakt. Het overgrote deel van deze wethouders is direct al na de verkiezingen aangetreden. Deze wethouders van buiten de raad worden toch vooral geselecteerd uit de klassieke doelgroep van partijleden, personen met ervaring in het openbare bestuur, en in het bijzonder personen met eerdere raadservaring. En de raadservaring blijkt meestal in dezelfde gemeente te zijn opgedaan. Ook als wethouders tussentijds aftreden en vervangen moeten worden, lijkt het er toch op dat, zeker bij de klassieke bestuurderspartijen, in eerste instantie een beroep wordt gedaan op zittende raadsleden. Deze nieuwe mogelijkheid heeft er al met al vooralsnog weinig toe bijgedragen dat voor de wethouders een beroep wordt gedaan op mensen die al niet tot de gebruikelijke groepen waaruit bestuurders worden gerecruteerd behoren.