

DE ONTDEKKING VAN HET RAADSLID

P. Castenmiller en H. Tjalma-den Oudsten

1. Inleiding

Lokale bestuurders vormen de grootste categorie politici in Nederland. Er waren tijden dat meer dan 15.000 personen zitting hadden in de gemeenteraden. Een aanzienlijk deel van hen combineerde het ambt van raadslid met dat van wethouder. Door de afname van het aantal gemeenten is ook het aantal raadsleden verminderd. In de 483 gemeenten in 2004 zijn er nog zo'n 9.000. Sinds de introductie van het dualisme bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 is het ambt van raadslid niet meer te verenigen met dat van wethouder. Daardoor is er nu een aparte groep van zo'n 1.600 dagelijkse gemeentebestuurders ontstaan. Bij elkaar zijn dit er veel meer dan de schamele 225 leden van de Staten-Generaal of de achthonderd Statenleden en gedeputeerden.

Lange tijd is er niet al te veel bekend geweest over deze grote groep van lokale bestuurders. Daarvoor zijn pragmatische en inhoudelijke redenen aan te voeren. Om te beginnen wordt de gemeentepolitiek in het algemeen van minder belang geacht dan de nationale politiek, zodat de aandacht van velen – ook onderzoekers – zich toch eerder richt op het parlement en de landelijke verkiezingen. Daarnaast is de lokale politieke arena vele malen onoverzichtelijker dan de nationale. Aantallen gemeenten, en daarmee het aantal raadsleden en wethouders, veranderen voortdurend. Op het lokale niveau zijn ettelijke honderden partijen actief, die elk een wisselende graad van interne organisatie hebben. Bij sommige partijen is het maar afwachten of iemand de telefoon opneemt. Voorts is er sprake van vele mutaties – door veranderingen van partij, door politieke conflicten, door scheuringen van fracties, maar ook door verhuizing, ziekte of overlijden. Juist vanwege het grote aantal raadsleden zijn de gegevens zelden geheel compleet en actueel te krijgen. De gegevens van vandaag zijn morgen al weer verouderd.

De problematische bepaling – en daarmee ook de moeizame benadering – van de populatie van raadsleden heeft belemmerend gewerkt op het onderzoek. Langere tijd was er louter sprake van incidentele verkenningen, waarbij de aandacht beperkt bleef tot specifieke problemen. In het

bijzonder ging het dan om uitvoeringsproblemen met betrekking tot de rechtspositie van raadsleden.¹

Sinds enkele jaren echter zijn er wezenlijk meer gegevens over raadsleden ter beschikking gekomen. Enerzijds vormen de geschetste praktische en logistieke problemen bij het benaderen van deze populatie steeds minder een beletsel. Anderzijds zijn er ook duidelijke inhoudelijke redenen waarom de aandacht voor het raadslid is toegenomen. Aan het begin van de jaren negentig kwam dat voort uit de intensieve discussie over een vermeende crisis in de lokale democratie en de als urgent gevoelde noodzaak voor bestuurlijke vernieuwing.² Aanvankelijk resulteerde dat nog niet in gestructureerd onderzoek. Het debat kreeg in de tweede helft van de jaren negentig evenwel een specifieke invulling, vanwege het streven de structuur van het lokaal bestuur ingrijpend te willen wijzigen. Hiertoe stelde de regering de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie in, ook wel bekend als de Commissie-Elzinga, naar de naam van de voorzitter. Ten behoeve van de voorbereiding van het advies heeft de Commissie diverse onderzoeken laten uitvoeren, waaronder ook een uitgebreide enquête onder raadsleden. Hierbij ging de aandacht vooral uit naar de vraag hoe de raadsleden invulling gaven aan hun functie.³

Er is nog een tweede reden waarom meer gegevens over raadsleden en de invulling van hun ambt ter beschikking zijn gekomen. Al geruime tijd streefden opeenvolgende regeringen ernaar het aandeel van vrouwen in het openbaar bestuur te vergroten. Desalniettemin moet geconstateerd worden dat dit aandeel maar nauwelijks toeneemt. Dit heeft verschillende verkenningen gestimuleerd naar de positie van 'de vrouwelijke volksvertegenwoordiger'. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is in dat kader een onderzoek geëntameerd naar de vraag of vrouwelijke raadsleden eerder en frequenter terugtreden uit hun ambt. Het onderzoek kende een brede invulling, waarbij met name afgetreden raadsleden uitgebreid naar hun mening werd gevraagd over hun ervaringen met en hun oordelen over het lokaal bestuur.⁴

De beide hierboven genoemde onderzoeken bevatten bij elkaar voldoende informatie om een redelijk volledig beeld te schetsen van het tot voor kort nog weinig bekende raadslid. Hij en zij kunnen al met al aardig in kaart gebracht worden – en dat zal in deze bijdrage gebeuren.⁵ Tegelijkertijd is er echter sprake van een wezenlijke beperking. Vanwege de invoering van het dualisme na de raadsverkiezingen van 2002 zijn de genoemde onderzoeken al weer verouderd. De randvoorwaarden voor het functioneren van het raadslid zijn toen immers wezenlijk veranderd, en dat zou van invloed kunnen zijn op zijn gedrag en opvattingen. En misschien heeft de invoering van het dualisme wel geleid tot een ander profiel van het raadslid. Over dit alles zijn nog geen gegevens

bekend. In het algemeen wordt de huidige raadsperiode wat dit betreft als een overgangperiode gezien. Achtergronden en patronen van vóór 2002 zullen nog voor een belangrijk deel ongewijzigd zijn; de raadsleden (en overigens ook de wethouders en burgemeesters) zoeken immers nog naar de invulling van hun nieuwe positie. De informatie in deze bijdrage beschrijft feitelijk een afgesloten periode. In de nabije toekomst wordt het hoog tijd om – juist met gebruikmaking van deze inzichten – te onderzoeken wat er dan echt is veranderd.

2. Achtergrondskennmerken van raadsleden

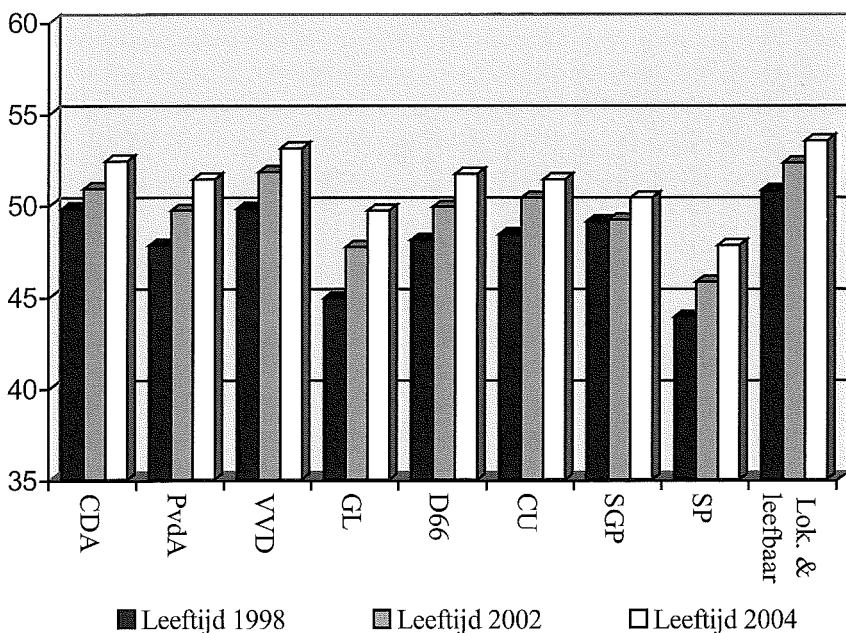
Het spreekt voor zich dat de verdeling van de raadsleden over de politieke partijen direct wordt bepaald door de uitslagen bij gemeenteraadsverkiezingen. Het feit dat het aantal raadszetels in een gemeente eveneens direct wordt bepaald door de gemeentegrootte, zorgt er wel voor dat het aandeel zetels per partij niet gelijk is aan dat stemmenaandeel. In kleine gemeenten zijn – in relatie met het absolute aantal kiezers dat in die gemeenten woont – verhoudingsgewijs veel zetels. In die gemeenten zijn lokale partijen en het CDA relatief sterk, zodat er meer raadsleden van die partijen zijn dan op grond van de verkiezingsuitslagen zou mogen worden verwacht. Het zijn de PvdA, GroenLinks en D66 die met een sterkere positie in de grotere gemeenten relatief minder zetels behalen. Bij deze laatste partijen is het aandeel vrouwen en jongeren iets hoger dan bij de andere, maar de verschillen zijn niet bijzonder groot.⁶

De groep van raadsleden vormt geen goede afspiegeling van de totale bevolking. Zeker, er zijn mannen en vrouwen, er zijn hele jonge raadsleden – zoals de dochter van SP-leider J. Marijnissen, die al was gekozen vóór haar achttiende verjaardag – en hele oude. Maar de verdeling is scheef. Mannen zijn sterk oververtegenwoordigd, evenals de leeftijdscategorieën boven de veertig jaar. In 2004 is nog steeds minder dan een kwart van de raadsleden vrouw; de gemiddelde leeftijd van de raadsleden ligt rond de vijftig jaar. De gemiddelde leeftijd van de raadsleden daalt geenszins, integendeel: in 1998 lag het gemiddelde op 49,2 jaar, in 2002 op 50,9. Tussen de partijen zijn er weinig verschillen in de gemiddelde leeftijd. Wel valt op dat de raadsleden van partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum, met name GroenLinks en de SP, gemiddeld iets jonger zijn (zie figuur 1).

Het aandeel vrouwen in het totaal aantal raadsleden stijgt maar buitengewoon langzaam. In 1998 was 22,7% van de raadsleden vrouw, in 2002 23,5%. Naar alle waarschijnlijkheid heeft de introductie van het dualisme deze geringe toename bevorderd. In de groep van wethouders – die in 1998 ook meegeteld moest worden bij de raadsleden – ligt het aandeel mannen namelijk wezenlijk hoger. Veel van de in 2002 aange-

treten wethouders zijn eerst verkozen als raadslid. Het zijn vooral de mannen onder deze gekozen raadsleden geweest die het ambt van wethouder hebben geambieerd en verworven. Vervolgens hebben zij, onder de nieuwe regels van het dualisme, het ambt van raadslid opgegeven. Doordat zo relatief veel mannen van raadslid wethouder zijn geworden, is het aandeel vrouwen onder de ‘achtergebleven’ raadsleden iets toegenomen.

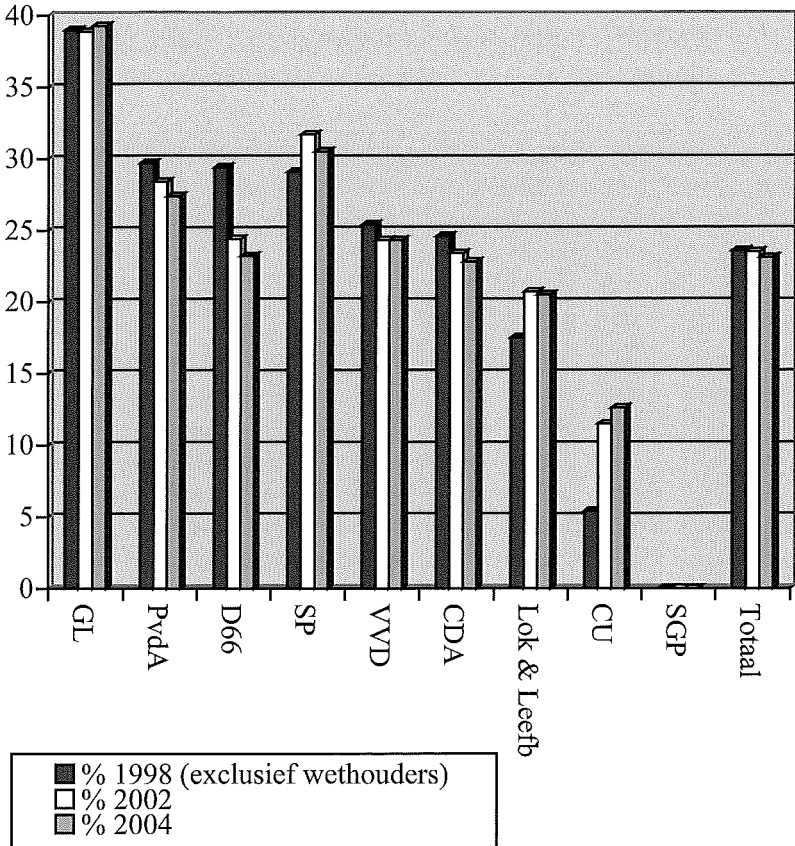
Figuur 1. Gemiddelde leeftijd raadsleden naar partij (1998-2004)



In tegenstelling tot de (gemiddelde) leeftijd zijn er tussen de partijen wel degelijk aanzienlijke verschillen in het aandeel mannelijke en vrouwelijke raadsleden. Die verschillen beperken zich niet tot de voor de hand liggende constatering dat het SGP in het geheel geen vrouwelijke raadsleden kent. Zo bevindt bij het CDA en de lokale en leefbare partijen het aandeel vrouwelijke raadsleden zich onder het gemiddelde (zie figuur 2). Daarnaast blijkt bij nadere analyse dat de provincie waarin de gemeente zich bevindt belangrijke invloed heeft op het aandeel vrouwen. Bij alle partijen is het aandeel vrouwelijke raadsleden in de randstad relatief hoog, terwijl in Noord-Brabant en Limburg alle partijen relatief weinig vrouwelijke raadsleden kennen.⁷ Blijkbaar belemmert de meer conservatieve cultuur in deze provincies, in tegenstelling tot de

liberale randstad, een makkelijke toegang van vrouwen tot de politieke arena. Of misschien is het gewoon zo dat in deze meer behoudende cultuur vrouwen – ongeacht hun politieke voorkeur – minder animo hebben voor een functie in de politiek.

Figuur 2. Vrouwelijke raadsleden naar politieke partij (%) (1998-2004)



De laatste vaststelling van het opleidingsniveau van raadsleden dateert van 1994.⁸ Toen bleek zonneklaar dat hogeropgeleiden sterk oververtegenwoordigd waren onder de raadsleden.⁹ In het reeds genoemde onderzoek onder afgetreden raadsleden bleek dat maar liefst tweederde van de respondenten ten minste een hogere beroepsopleiding had.¹⁰ Van een aantal partijen is het aantal afgetreden raadsleden dusdanig gering, dat geen betrouwbaar beeld kan worden verkregen van hun gemiddelde opleidingsniveau. Wel komt duidelijk naar voren dat de afgetreden D66-raadsleden verreweg het hoogste gemiddelde opleidingsniveau hebben.

Er is veel aandacht geweest voor de arbeidssituatie en de tijdsbesteding van gemeenteraadsleden, zowel voor het verwerven van inzicht in hun rechtspositie als voor het verkrijgen van informatie over de tijd die zij hebben om contact te onderhouden met de burgers. In het onderzoek dat de Staatscommissie liet verrichten, bleek dat maar liefst driekwart van de raadsleden hun ambt combineerde met het verrichten van betaald werk.¹¹ Onder de werkenden was tevens sprake van een *fulltime* werkweek van gemiddeld 37,5 uur. De raadsleden besteedden daarnaast gemiddeld 13,8 uur per week aan het raadswerk (en zijn dus in totaal zo'n vijftig uur met werk en raad bezig). Van die ongeveer veertien uur was gemiddeld zo'n twee uur per week (14%) beschikbaar voor contacten met burgers. De rest van de tijd werd besteed aan raadswerk en contacten met de eigen fractie en partij. Het was onder meer deze constatering die het beeld van de interne gerichtheid van raadsleden voor de Staatscommissie bevestigde, en haar de aanleiding gaf om maatregelen voor te stellen om hierin verandering aan te brengen. Naar alle waarschijnlijkheid zal de in 2004 uitgevoerde evaluatie van de introductie van het dualisme indicaties bevatten of zij in deze opzet is geslaagd.¹²

3. Een duiventil?

Het is gebruikelijk bij verkiezingen dat sommige volksvertegenwoordigers herkozen worden en andere niet. In de afgelopen jaren is er vaak wat meewarig gedaan over het ambt van raadslid. Het is een zware taak, die per definitie naast andere vormen van tijdsbesteding moet worden gedaan. Zoals hierboven is aangegeven is een werkend raadslid gemiddeld meer dan vijftig uur per week in touw met betaald werk en raadswerk.

Dat er verloop is, spreekt – ook al gezien de belasting – voor zich. Bij zo'n 9.000 bestuurders is het niet vreemd dat sommigen de rit niet uitzitten. Een belangrijke complicatie is bovendien dat het raadswerk geen fulltime baan is met een daarmee corresponderende vergoeding. De combinatie van raadswerk met andere activiteiten kan in de praktijk al gauw op problemen stuiten.

Uit inventarisaties die SGBO – het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) – heeft uitgevoerd rond de raadsverkiezingen van 1998 en 2002 blijkt dat bijna een kwart van de raadsleden na verkiezingen niet terugkeert in de raad. Tijdens een raadsperiode treedt bovendien ongeveer één op de acht raadsleden voortijdig af. Al met al is er gedurende een raadsperiode een verloop van bijna 40%. Voor een deel gaat het dan om mensen die tegen hun wil de lokale politieke arena verlaten. Wellicht hadden zij zich verkiesbaar gesteld, maar verloor hun partij zoveel dat ze niet terugkeerden. Het kan

ook zo zijn geweest dat zij – ongeacht winst of verlies van hun partij – te laag op de kandidatenlijst waren gekomen, of zelfs door hun partij niet meer herkiesbaar werden gesteld. Anderen hebben er juist uit eigen beweging voor gekozen om zich niet meer herkiesbaar te stellen of hebben tijdens de periode – om welke reden dan ook – het ambt neergelegd. In tabel 1 zijn de motieven weergegeven van zowel de raadsleden die in 1998 niet herkozen zijn, als van raadsleden die in de periode 1994 – 2000 tussentijds zijn afgetreden.

Uit deze tabel blijkt dat maar liefst tweederde van de niet-herkozen raadsleden daarbij motieven noemt die vooral met de eigen persoon te maken hebben. Wat simpel samengevat kan worden gesteld dat deze raadsleden het “wel mooi genoeg vinden”. Ze hebben hun ‘plicht’ gedaan, het wordt tijd voor iets anders. Een relatief groot deel van hen stelt zich dan ook beschikbaar voor andere maatschappelijke functies.

Het is niet vreemd dat een substantieel deel van de niet-herkozen raadsleden (ongeveer één op de zes) verwijst naar factoren die te maken hebben met het proces van kandidaatstelling. Men komt bijvoorbeeld niet hoog genoeg op de lijst om bij tegenvallende verkiezingsresultaten terug in de raad te komen.

Het is opmerkelijk dat ook voor de raadsleden die tijdens de raadsperiode zijn afgetreden, persoonlijke overwegingen verreweg de belangrijkste reden zijn geweest om te stoppen. Het belangrijkste verschil met de niet-herkozen raadsleden is echter dat de kandidaatstelling nauwelijks van belang is geweest. Bij de raadsleden die tussentijds aftreden, worden naast persoonlijke motieven betrekkelijk vaak conflicten met de eigen fractie, met de raad of van ontevredenheid over het politieke proces genoemd. Onder deze groep raadsleden die enigszins wrokkig afscheid neemt van de politiek (zo blijkt uit vele toelichtingen bij deze motieven), is de bereidheid om zich beschikbaar te stellen voor andere maatschappelijke functies betrekkelijk gering. Partijpolitieke verschillen doen zich hierbij nauwelijks voor.

Al met al blijkt er sprake van een betrekkelijk gestage verversing van het raadsledenbestand. Zoals reeds vermeld bestaat de raad na verkiezingen voor ongeveer 40% uit nieuwkomers, die dus niet verkozen zijn bij de voorgaande verkiezingen. Over het algemeen is de groep raadsleden echter beperkt die vanwege conflicten onvrijwillig uit de politiek vertrekt.

Zoals eerder aangegeven was dit onderzoek bedoeld om inzicht te verwerven in de vraag waarom het aandeel vrouwen in het openbaar bestuur nauwelijks toeneemt. Onder meer blijkt dus nu dat vrouwen eerder en in relatief sterkere mate dan mannen het lokaal bestuur weer de rug toekeren. Kort gezegd, ze nemen relatief gauw weer de deur naar buiten, hetgeen wel het ‘draaideur-effect’ genoemd wordt.

Tabel 1. Uitstroommotieven van raadsleden, 1994-2000

motieven genoemd door	niet-herkozen raadsleden*)	voortijdig afgetreden raadsleden*)
persoonsgebonden motieven		
eigen gezondheid	2,9	6,0
leeftijd/pensioen	9,6	2,3
verhuizing	1,3	5,5
te veel tijd	7,7	4,3
meer tijd voor gezin/gezin in de knel/gezondheid partner	5,7	6,0
problemen combinatie met betaald werk/andere baan/uitbreiding van het aantal uren/promotie	9,1	14,7
te lang gedaan/tijd voor verjonging/2-3 periodes genoeg	15,0	9,5
geen zin meer/geen uitdaging meer	6,8	3,8
wil meer tijd voor maatschappelijke bezigheden	2,9	1,5
negatieve balans tijd, inzet en resultaat raadswerk	1,6	1,7
negatieve balans tijd, inzet en inkomsten raadswerk	2,0	1,8
negatieve <i>feedback</i> gemeenschap/media	1,0	0,9
overig	2,0	5,0
motieven die gerelateerd zijn aan raad en fractie		
politiek inhoudelijk conflict	0,8	2,0
conflict/tegenwerking met fractie, raad, B en W	2,8	7,5
conflict met partij/afdelingsvoorzitter	1,5	2,0
slechte sfeer	3,7	4,0
gaat om het spel, niet om de inhoud	0,5	1,2
te weinig invloed	3,2	2,0
raad te weinig daadkracht/traagheid besluitvorming/te veel details	1,8	3,1
invoeren dualisme/Elzinga	0,2	0,2
overig	3,1	3,7
motieven die te maken hebben met de kandidaatstelling		
op een onverkiesbare plaats gezet	3,8	0,6
niet hoog genoeg geplaatst/geen lijsttrekker geworden	3,4	0,2
op eigen verzoek niet verkiesbaar gezet/tussentijds opgestapt	1,7	1,1
overig	1,1	0,5
zetelverlies partij	4,8	0,6
totaal	100%	100%

*) De vermelde percentages in de linker- en rechterkolom geven aan hoe groot het deel van elke specifieke categorie motieven is in het totaal van de door niet-herkozen respectievelijk voortijdig afgetreden raadsleden genoemde motieven.

Uit de antwoorden van verschillende afgetreden vrouwelijke raadsleden blijkt dat de motivatie om toch weer relatief snel het ambt op te geven vooral ligt in de combinatie van raadswerk en zorgtaken en in het tijdsbeslag in het algemeen. Een veelgehoorde stelling dat vrouwen meer moeite zouden hebben met de politieke cultuur, vergadertijden of het haantjesgedrag dat de door mannen gedomineerde politiek eigen zou zijn, blijkt niet uit dit onderzoek.

4. Visie op het ambt

Raadsleden vinden, zo blijkt uit het onderzoek voor de Staatscommissie, vrijwel alle aspecten van hun werk belangrijk.¹³ Het vaststellen van de begroting ervaren zij als het belangrijkste onderdeel van hun werk, direct gevolgd door het vaststellen van beleidsplannen en -nota's. Vrijwel even belangrijk vinden zij het vertegenwoordigen van burgers. Het initiëren van beleid en het controleren van besluiten krijgen ook veel aandacht. Het enige dat duidelijk als minder belangrijk wordt ervaren, is het vaststellen van verordeningen. Alle raadsleden nemen gemiddeld een middenpositie in als het gaat om het leggen van nadruk op enerzijds het zelf nemen van initiatieven en anderzijds het controleren van het beleid. In feite betekent dit dat raadsleden 'alles' willen doen en alles belangrijk vinden. De indruk dat zij in de beperkte tijd die hun ter beschikking staat alles alleen maar half kunnen doen, wordt hierdoor bevestigd.

4.1 De motivatie om raadslid te willen worden

In het onderzoek dat is gedaan onder afgetreden raadsleden is veel aandacht besteed aan hun motivatie om het raadslidmaatschap na te streven en de opvattingen die zij toentertijd hadden over de invulling van het ambt, zowel bij de aanvang als tijdens de uitoefening van het ambt. Het staat echter niet bij voorbaat vast dat hun motieven en opvattingen representatief zijn voor alle raadsleden. Wellicht zijn zij immers juist afgehaakt omdat zij hebben moeten constateren dat zij hun ambities en idealen in de harde politieke praktijk niet kunnen realiseren. Tegen deze veronderstelling spreekt dat het grootste deel van de afgetreden raadsleden bestaat uit niet-herkozen raadsleden die om persoonlijke redenen stoppen, omdat het lang genoeg heeft geduurd. Vroeg of laat zal dat voor elk raadslid gelden. Daarmee is toch redelijk aannemelijk dat de motieven van deze afgetreden raadsleden toch min of meer algemene geldingskracht hebben. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de beoordeling van de verschillende aspecten van het ambt door deze groep van afgetreden raadsleden. In het onderzoek zijn daarover een groot aantal veelzijdige stellingen aan de respondenten voorgelegd.

In dit artikel wordt louter verslag gedaan van de dimensies die in deze stellingen op basis van factoranalyse konden worden onderscheiden.¹⁴

In het onderzoek is gevraagd welke motieven de afgetreden raadsleden hadden om in de politiek te stappen. Op basis van veertien stellingen zijn drie dimensies van drijfveren onderscheiden. De eerste zijn de motieven gericht op zelfontplooiing, de tweede gericht op specifieke belangenbehartiging van groepen mensen, en de derde dimensie vormen de motieven gericht op maatschappijverandering.

In tabel 2 is het belang weergegeven dat deze categorie van afgetreden raadsleden bij het begin van hun politieke carrière toeschreef aan deze motieven. Duidelijk is dat meer mensen een groot belang hechten aan het veranderen van de maatschappij als raadslid (23%) dan aan zelfontplooiing (9%) of aan directe belangenbehartiging (16%).

Tabel 2. Belang dat men hecht aan de verschillende categoriën motieven (%)

	zelfontplooiing	belangen- behartiging	maatschappij- verandering
van geen belang	28	27	6
	38	30	27
	26	27	44
van groot belang	9	16	23
totaal (=100%)	1.563	1.586	1.597

In tabel 3 zijn de afzonderlijke antwoorden uitgesplitst naar politieke partij. De op de eigen persoon gerichte en de op de samenleving gerichte motieven spelen alle een belangrijke rol: de eigen capaciteiten inzetten en een rol in het sociale leven spelen enerzijds, en iets voor een ander betekenen en iets voor de eigen achterban kunnen doen anderzijds. Dit betekent voor politieke partijen dat beide motieven bruikbaar zijn om nieuwe kandidaten te werven: het raadslidmaatschap betekent iets voor de persoon zelf en voor anderen.

Zoals blijkt uit tabel 3 zijn de verschillen tussen partijen klein. Onder meer kan worden geconstateerd dat op de eigen persoon gerichte motieven (zelfontplooiing, eigen ideeën kunnen toepassen) voor de raadsleden van de SP en van de confessionele partijen niet aan de orde zijn. Voor raadsleden van deze partijen lijkt het argument om "andere mensen te kunnen helpen" naar hun zeggen van groot belang te zijn geweest. SGP-ers blijken zich meer verplicht te voelen aan de eigen partij om zich te kandideren voor het raadslidmaatschap. De raadsleden van de VVD en D66 lijken zich het minste hebben laten leiden door de overweging dat zij zich als raadslid kunnen inzetten voor andere mensen.

Tabel 3. Door (afgetreden) raadsleden genoemde motieven om het ambt te ambiëren (%)

motief	gemiddeld	meer dan gemiddeld	minder dan gemiddeld
mijn capaciteiten kunnen gebruiken	40	GL 53	SP/ SGP 13 CU 28
andere mensen kunnen helpen	35	SP 53 SGP 41 CDA 40	VVD 26 D66 25
bij de politiek betrokken raken	31	niet onderscheidend	
een rol kunnen spelen in het sociale leven	28	CDA 35 GL 31	CU 17 D66 20
iets voor eigen achterban doen	26	SP 73 SGP 41 CU 43	VVD 19 D66 17
iets doen voor achtergestelde groepen	25	keurig verdeeld langs het traditionele links-rechts-schema SP 67	VVD 10
eigen ideeën kunnen toepassen	19	GL 41	SP 7 CU 7 CDA 13
verplicht zijn aan eigen partij	13	SGP 53	D66 8
contacten kunnen leggen	13	SGP 17 CDA 15	D66 7 CU 7
aandrang van anderen	10		GL 3
vergroten van mijn eigenwaarde	6	niet onderscheidend	
regelmatig terugkerende activiteit hebben	4	niet onderscheidend	
ervaring opdoen voor beroep	3	niet onderscheidend	

4.2 Het rendement van het raadslidmaatschap

Als het gaat om een beoordeling van de eigen invloed als raadslid in de politieke arena, zijn op basis van zestien stellingen drie onderliggende factoren te onderscheiden. De eerste factor heeft te maken met de als

dominant ervaren positie van het college van burgemeester en wethouders (b&w) tijdens de raadsdebatten, de tweede factor gaat over de mogelijkheden om zelf invloed uit te oefenen op het opstellen van de agenda van de plenaire raadsdebatten, en de derde factor betreft een algemene beoordeling van de zelfstandigheid van de raad. In tabel 4 zijn de scores op de drie factoren vermeld.

Tabel 4. Typering van de ervaren invloed op het functioneren van de raad (%)

	dominantie college	agenda door college	raad zelfstandig
slechte typering	23	17	31
	30	28	29
	26	32	25
goede typering	21	23	15
totaal (=100%)	1.599	1.618	1.602

Meer dan de helft van deze (afgetreden) raadsleden is overwegend negatief over de invloed van het college van b&w op het functioneren van de raad, zij het dat een grote minderheid dit niet als problematisch beschouwt. Ongeveer de helft heeft de invloed van b&w op de agenda van de raad niet als een probleem ervaren. Desalniettemin is een ruime meerderheid van de respondenten ontevreden over de zelfstandigheid van de raad. Kennelijk is de invloed van een individueel raadslid beperkt. In het tijdens dit onderzoek vigerende monistische stelsel lag de invloed toch vooral bij het college van b&w – hetgeen ook al in het onderzoek ten behoeve van de Staatscommissie werd vastgesteld.¹⁵

Twaalf verschillende uitspraken hadden betrekking op een beoordeling van het raadswerk. Ook deze konden worden teruggebracht tot drie factoren. De eerste factor duidt op de inefficiëntie van de raadsvergaderingen – bijvoorbeeld dat deze vergaderingen in de helft van de tijd konden plaatsvinden, dat ze te traag verliepen, en dat de debatten te detaillistisch zouden zijn geweest. De tweede factor heeft te maken met het gebrek aan collegialiteit. Hieronder vallen uitspraken over de collegiale sfeer, het haantjesgedrag, het scoren voor de media, en het regelen van besluiten op informele wijze. De derde factor betreft de problemen die er zijn voor het individuele raadslid: in hoeverre men alleen het woord mocht voeren over het eigen beleidsterrein, over de lobby van plaatselijke groeperingen, de geringe aanwezigheid van vrouwelijke raadsleden, en het ontvangen van te veel (papier) informatie. In tabel 5 staat de verdeling van de scores op deze drie groepen van uitspraken.

Tabel 5. *Beoordeling over interne functioneren van de raad (%)*

	inefficiëntie raadsvergadering	gebrek aan collegialiteit	problemen individuele raadslid
mee oneens	23	19	22
	21	31	23
	27	32	25
mee eens	30	18	30
totaal (=100%)	1.608	1.622	1.621

Een ruime meerderheid (57%) van de afgetreden raadsleden is overwegend van mening dat de raadsvergaderingen betrekkelijk inefficiënt zijn. Precies de helft heeft gebrek aan collegialiteit ervaren. En iets meer dan de helft heeft ook individuele problemen ervaren. Al met al ontstaat de indruk dat het ambt van raadslid niet per se een prettige bezigheid is. Nu hoeft politiek ook niet een gezellig tijdverdrijf te zijn, maar het helpt weer niet als het door de individuele deelnemers als een opgave wordt ervaren.

Over het functioneren van de fractie zijn acht uitspraken herleid tot twee onderliggende factoren, namelijk in hoeverre er sprake is van solidariteit en deskundigheid in de fractie. In tabel 6 staat de verdeling van de antwoorden op beide aspecten. Uit deze weergave blijkt dat een ruime meerderheid redelijk tevreden is over zowel de onderlinge solidariteit in als de deskundigheid van de fractie.

Tabel 6. *Oordeel over het functioneren van de fractie, in termen van solidariteit en deskundigheid (%)*

	solidariteit in fractie	deskundigheid van fractie
mee oneens	20	16
	18	25
	30	30
mee eens	32	29
totaal (=100%)	1.577	1.573

Is er een verschil in functioneren terug te vinden tussen de afgevaardigden van de diverse partijen? Gevraagd is onder meer naar het functioneren van de fractie alsmede naar de contacten die men belangrijk vindt voor het werk als raadslid.

Het werk in de fracties verloopt vooral in een vriendschappelijke sfeer. Zo'n 60% van de ondervraagden is het daar helemaal mee eens. Alleen

de fracties van de SP (40%) en de PvdA (51%) blijven daar wat bij achter. Hiermee in verband staat dat de mate van persoonlijke rivaliteit erg meevalt: slechts 8% vond dat daar sprake van was. Bij de in de omgang minder vriendschappelijke fracties is meer rivaliteit terug te vinden: van de PvdA-ers vindt 14% dat er persoonlijke rivaliteit heerste en van de SP-ers 20 %. Op de vraag of het toegestaan was dat er fouten gemaakt werden, zegt 21% dat dat zeker kon. Er is volgens 36% zeker respect voor onderlinge verschillen of opvattingen; hierbij springt er overigens geen enkele partij speciaal uit.

Vonden er in de fractie ook inhoudelijke debatten plaats? Van de respondenten vindt 28% dat dat regelmatig het geval was. In het geval van GroenLinks zelfs 43%, van de SP 40% en de SGP 39%. In de PvdA-raadsfracties wordt wat minder inhoudelijk gedebatteerd: 22 % onderschrijft de stelling.

In de eigen fractie is het blijkbaar redelijk prettig vertoeven, de politieke arena als geheel is minder aangenaam. In het licht van de te verwachten belangstelling voor de veranderingen die het dualisme in het functioneren van het raadswerk heeft bewerkstelligd, is het interessant om na te gaan of de afgetreden raadsleden meer belang hechten aan contacten binnen of buiten het politieke systeem (zie tabel 7). Onder contacten binnen het politieke systeem vallen de contacten met ambtenaren, collegeleden en raadsleden. Contacten buiten het politieke systeem betreffen de contacten met burgers, wijk- en buurtorganisaties en lokale organisaties.

Tabel 7. Belang van contacten binnen en buiten het lokale politieke systeem (%)

	contacten <i>binnen</i> het systeem	contacten <i>buiten</i> het systeem
volstrekt onbelangrijk	8	26
	22	26
	39	18
zeer belangrijk	32	29
totaal (=100%)	1.622	1.602

Contacten binnen het systeem worden door meer ex-raadsleden als (zeer) belangrijk ervaren: 71% tegenover 47% die de contacten buiten het politieke systeem als zeer belangrijk aanmerkt. De lage aantallen respondenten per partij laten hier geen harde uitspraken toe, maar het

lijkt er op dat de (ex-)raadsleden van de SP het meest extern gericht zijn, terwijl de raadsleden van de overige partijen zich nauwelijks van elkaar onderscheiden. Het contact met collega-raadsleden wordt het belangrijkste gevonden: voor 42% van de raadsleden zijn deze heel belangrijk. Vooral de raadsleden van de SGP (61%), de VVD (52%) en het CDA (49%) hechten sterk aan deze contacten. De raadsleden van de lokale partijen laten zich minder aan hun collega's gelegen liggen: 33% vindt de contacten met hen zeer belangrijk.

Het merendeel van de respondenten vindt de bovengenoemde contacten (zeer) belangrijk. Dat wil nog niet zeggen dat elk van deze contacten voor de betrokkenen even vruchtbaar waren. Om daar meer inzicht in te krijgen werd de volgende vraag gesteld: "Hoeveel kon u gewoonlijk bereiken voor individuele burgers of organisaties die zich met hun problemen tot u wendden?" Uit de beantwoording blijkt dat ruim 40% van mening is dat zij (heel) veel konden bereiken als raadslid voor individuele burgers of organisaties. De lokale partijen (15 %) en de CDA-ers (13%) geven nog het meest vaak aan zeer veel te hebben kunnen bereiken.

Op basis van de hier gepresenteerde gegevens kan worden gesteld dat ondanks alle kritische kanttekeningen bij het raadswerk, het merendeel van de afgetreden raadsleden niet in wrok terugkijkt op het ambt. Over het algemeen blijkt uit de respons dat zij het toch als een zeer positieve ervaring beschouwen, zonder dat ze aangeven wat ze daarmee precies bedoelen.

5. Beoordeling en een blik op de toekomst

Als het gaat om een beoordeling van de positie en het functioneren van raadsleden in het lokaal bestuur voorafgaand aan de introductie van het dualisme bij de raadsverkiezingen van maart 2002, dan zijn veel populaire veronderstellingen bevestigd. Het raadslid heeft het druk, vindt alles belangrijk, stapt met redelijk hoge ambities de arena binnen, is toch het merendeel van de tijd kwijt met intern gerichte zaken (fractie, raad), ervaart het politieke handwerk binnen de raad als lastig en onplezierig, en komt maar weinig toe aan contacten met de burger – sterker nog, intern gerichte activiteiten worden door veel raadsleden als belangrijker beschouwd dan externe contacten. Bovendien is minder dan de helft van de (afgetreden) raadsleden van mening dat hij of zij (heel) veel bereikt heeft voor de burgers.

In feite ontstaat zo het beeld dat raadsleden in de jaren negentig de nodige moeite hadden om op een voor hen zinvolle en plezierige wijze invulling te geven aan het ambt. Daarbij komt dat gedurende een volle-

dige raadsperiode van vier jaar het bestand aan raadsleden voor bijna de helft (40%) vernieuwd moet worden. Dat betekent dat er elke vier jaar behoefte is aan zo'n 3.000 à 4.000 nieuwe volksvertegenwoordigers. Gezien de alsmaar dalende ledenaantallen van politieke partijen is het maar de vraag of partijen in staat waren (en zijn) steeds zoveel nieuwe kandidaten te vinden. Bovendien stagneert het aandeel vrouwen onder de raadsleden, daar waar de regering al jarenlang veel hogere streefcijfers stelt. Het onderzoek onder aftredende raadsleden toont aan dat vrouwen inderdaad relatief iets vaker aftreden, al zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen ook weer niet al te groot. Het blijkt moeilijk om 'aftredemotieven' te onderscheiden die specifiek van belang zijn voor vrouwen. Wat de positie van vrouwen betreft, lijkt het op basis van het onderzoek toch vooral van belang om aan het begin van het proces – bij de kandidaatstelling dus – invloed uit te oefenen.¹⁶ De mogelijkheden voor de overheid om dat te doen zijn echter in belangrijke mate beperkt, omdat in de Nederlandse parlementaire democratie de overheid zich nauwelijks mag bemoeien met de wijze waarop personen voor politieke ambten worden geselecteerd.¹⁷

Het was deze analyse van de alledaagse praktijk van het lokaal bestuur, alsmede de onrust over het functioneren van politieke partijen, die de Staatscommissie er toe bracht dringend aan de regering te adviseren de rollen van raadsleden en de dagelijkse bestuurders van de gemeente te ontvlechten en de raadsleden instrumenten in handen te geven om hun kaderstellende en volksvertegenwoordigende functie te versterken. Onder meer zouden raadsleden zich minder moeten gaan bezighouden met de uitvoering van het beleid. Het is momenteel nog te vroeg om te constateren of de Wet Dualisering lokaal bestuur, die grotendeels aansluit bij de adviezen van de Staatscommissie, inderdaad het functioneren van raadsleden op de gewenste wijze heeft veranderd. Over de nog korte periode sinds de introductie van het dualisme is het beeld over het algemeen weinig positief. Veelgehoord is de klacht dat de structuurveranderingen alleen maar hebben bijgedragen aan een grotere interne gerichtheid van raadsleden, nog meer vergadertijd en nog minder mogelijkheden om invulling te geven aan de volksvertegenwoordigende rol. Voor een belangrijk deel kan worden aangenomen dat het louter gaat om tijdelijke overgangsproblemen, die niet ongewoon zijn aan welk veranderingsproces dan ook.¹⁸ Wat dat betreft komt de evaluatie van de introductie van het dualisme die in de eerste helft van 2004 is verricht veel te vroeg. Maar mocht daarin blijken dat er aanwijzingen zijn dat het ambt weinig is verlicht en dat er nog steeds sprake is van een grote interne gerichtheid, dan is er alle aanleiding voor zorg over de positie van raadsleden. De kleine 500 gemeenteraden in Nederland

vragen om een relatief groot aantal gemotiveerde politici. Als dit ambt onaantrekkelijk is en blijft, dan is het op termijn de vraag of de lokale democratie kan blijven functioneren.

noten

¹ E. Lensink, red./samenst., *Wethouders en raadsleden. Een actueel beeld van 11.000 gemeentebestuurders*, Den Haag, 1994.

² In het kader van een groot interuniversitair project is onder meer aandacht besteed aan de positie en het functioneren van de raadsleden in zeven van de grootste gemeenten van Nederland, zie S.A.H. Denters en H. van der Kolk, red., *Leden van de raad, ... Hoe zien raadsleden uit zeven grote gemeenten het raadslidmaatschap?*, Delft, 1993. Eén van de coördinerende onderzoekers in dit project was ongeveer in dezelfde periode betrokken bij een onderzoek naar het functioneren van het lokaal bestuur in de provincie Overijssel, waarbij eveneens de raadsleden veel aandacht krijgen; zie S.A.H. Denters en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur. Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Enschede, 1992.

³ Het gaat om twee complementaire rapporten, namelijk J.M. Bakker, P. Castenmiller en A.J.H. Smallenbroek, *De alledaagse praktijk van het lokale bestuur*; en S.A.H. Denters en H. van der Kolk, *Aan het hoofd van de gemeente staat* Beide werden gepubliceerd in: *Dualisme en lokale democratie. Onderzoeksbijlage*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999 (bijlage bij het rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie).

⁴ P. Castenmiller, M. Leijenaar, K. Niemöller en H. Tjalma-den Oudsten, *Afscheid van de raad. Een terugblik op het raadslidmaatschap*, Den Haag, 2002.

⁵ De ruggengraat van dit artikel wordt gevormd door de reeds aangehaalde onderzoeken van Bakker, Castenmiller en Smallenbroek, *op.cit.*; alsmede het onderzoek van Castenmiller, Leijenaar, Niemöller en Tjalma-den Oudsten, *op.cit.* Voorts wordt veel informatie ontleend aan statistische gegevens die opgenomen zijn in gegevensbestanden van de VNG, zie: www.gemeentebestuur-info.nl.

⁶ Zie www.gemeentebestuur-info.nl voor de details.

⁷ Op www.gemeentebestuur-info.nl is het aandeel vrouwelijke raadsleden naar provincie vermeld.

⁸ Lensink, *op.cit.*

⁹ Gegevens ontleend aan: S.A.H. Denters en H. van der Kolk, 'De gemeenteraad en het raadslid', in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops, red., *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn, 1998, 222-232.

¹⁰ Zie noot 6.

¹¹ Zie noot 3.

¹² De resultaten van deze inventarisatie waren op het moment van schrijven van dit artikel nog niet beschikbaar. Waarschijnlijk zullen de uitkomsten van dit onderzoek aan het einde van 2004 worden gepubliceerd.

¹³ Zie Bakker, Castenmiller en Smallenbroek, *op.cit.*, 52.

¹⁴ Voor de tekst van de afzonderlijke stellingen en de resultaten van de factoranalyse zij verwezen naar het desbetreffende rapport van SGBO en P&D-analytics; zie noot 5.

¹⁵ Zie Bakker, Castenmiller en Smallenbroek, *op.cit.*, hoofdstuk 9.

¹⁶ Zie Castenmiller, Leijenaar, Niemöller en Tjalma-den Oudsten, *op.cit.*, hoofdstuk 8.

¹⁷ Zie ook M. Leijenaar, B. Niemöller en A. van der Kooij, *Kandidaten gezocht. Politieke partijen en het streven naar grotere diversiteit onder gemeenteraadsleden*, Amsterdam, 1999.

¹⁸ M. Boogers, 'Dualistische wethouder: superambtenaar of makelaar?', in: *Proeflokaal. Tijdschrift voor Lokaalbestuurders*, 3 (2003), 9 (nov.), 41-44.