

# Aansprekend en uitdagend

Raadsleden, wethouders en burgemeesters  
over hun ambt in de *Basismonitor Politieke  
Ambtsdragers 2024*

# Aansprekend en uitdagend

Raadsleden, wethouders en burgemeesters  
over hun ambt in de *Basismonitor Politieke  
Ambtsdragers 2024*

Coördinatie en eindredactie:

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

## Auteurs

Lisanne de Blok (Universiteit Utrecht)

Marcel Boogers (Necker; Universiteit Utrecht)

Bas Denters (Universiteit Twente)

Henk van der Kolk (Universiteit Twente; Universiteit van Amsterdam)

Tim Mickler (Universiteit Leiden)

Simon Otjes (Universiteit Leiden)

Take Sipma (Tilburg University)

Barbara Vis (Universiteit Utrecht)

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Charlotte Wagenaar (Tilburg University)

Sabine van Zuydam (Necker)

## Dankwoord

Frank Hendriks, Niels Karsten en Sabine van Zuydam (Tilburg University) hebben de eerste contouren beschreven voor de Basismonitor Politieke Ambtsdragers. Giedo Jansen, Bas Denters en Sabine van Zuydam (Universiteit Twente) hebben vervolgens de eerste ronde voor hun rekening genomen, met de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 (gemeenten) en 2020 (provincies en waterschappen) als resultaat. We zijn hen zeer erkentelijk voor het mooie fundament waarop we de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 konden voortbouwen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het bijzonder Hella van de Velde, zijn we dankbaar voor de noodzakelijke financiële steun en de inhoudelijke feedback. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Wethoudersvereniging, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Griffiers, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Kennispunt Lokale Politieke Partijen danken we hartelijk voor hun inbreng bij de herziening van de vragenlijst. Grote dankbaarheid gaat ook uit naar alle respondenten die hun opvattingen over hun ambt en de lokale democratie met ons wilden delen. Martijn Hulsen van onderzoeksbureau Inviator danken we hartelijk voor het ter beschikking stellen van de contact- en basisgegevens van lokale politieke ambtsdragers. Onderzoeksinstituut Centerdata heeft als altijd op een prettige, constructieve wijze ervoor gezorgd dat de data netjes werden verzameld. De Universiteit Twente heeft ervoor gezorgd dat de data veilig zijn opgeslagen. Alleen dankzij al deze medewerking hebben we als auteurs onze bijdragen aan de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 kunnen realiseren.

# Inhoud

<b>Auteurs</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoud</b> .....	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>7</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>11</b>
<b>Hoofdstuk 1. Tijd voor een politiek ambt: Over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning</b> .....	<b>15</b>
1.1 Inleiding .....	15
1.2 Tijdsbesteding aan werkzaamheden als politiek ambtsdrager .....	16
1.2.1 Tijdsbesteding als politiek ambtsdrager .....	17
1.2.2 Verdeling van tijd over verschillende activiteiten als politiek ambtsdrager.....	17
1.2.3 Tevredenheid met aspecten van tijdsbesteding.....	19
1.3 Ondersteuning in het ambt: behoefte, gebruik en tevredenheid .....	20
1.3.1 Behoeftte aan ondersteuning.....	20
1.3.2 Gebruik van ondersteuning.....	22
1.3.3 Tevredenheid overige aspecten van ondersteuning en waardering .....	23
<b>Intermezzo A. Hoe groot is de invloed van gemeentebesturen in hun eigen gemeenten eigenlijk?</b> .....	<b>25</b>
A.1 Inleiding .....	25
A.2 Wie geldt als invloedrijk in de gemeente? .....	25
A.3 Resultaten.....	27
A.4 Afronding.....	28
<b>Hoofdstuk 2. Tevreden over de burgemeester, kritisch op de gemeenteraad: politieke ambtsdragers over hun taakvervulling en het belang daarvan</b> .....	<b>30</b>
2.1 Inleiding .....	30
2.2 Ambtsdragers over hun taken en de tevredenheid daarover.....	30
2.2.1 Belang taken gemeenteraad en tevredenheid .....	30
2.2.2 Belang taken college van B&W en tevredenheid .....	33
2.2.3 Taken burgemeester en tevredenheid .....	36
<b>Intermezzo B. Criminele beïnvloeding van het gemeentebestuur</b> .....	<b>40</b>
B.1 Omkoping, bedreiging en infiltratie met crimineel oogmerk .....	40
<b>Hoofdstuk 3. Veel ambtsdragers tevreden over hun gemeentebestuur</b> .....	<b>43</b>
3.1 Inleiding .....	43
3.2 Invloed en invloedsverhoudingen: intern .....	43
3.3 Onderling vertrouwen .....	45

3.4 Bestuurscultuur.....	47
3.5 Oordeel functioneren gemeentebestuur.....	50
<b>Intermezzo C. Politieke ambtsdragers en onzekere situaties .....</b>	<b>53</b>
C.1 Inleiding .....	53
C.2 Resultaten: De tolerantie voor onzekerheid van politieke ambtsdragers .....	54
C.3 In hoeverre wijkt de tolerantie van onzekerheid van politieke ambtsdragers af van ‘de rest van ons’?.....	55
C.4 Afronding .....	56
<b>Hoofdstuk 4. Portefeuilleverdeling binnen fracties en colleges in de lokale politiek.....</b>	<b>57</b>
4.1 Inleiding .....	57
4.2 Waarom is arbeidsdeling nodig?.....	57
4.3 Portefeuilleverdeling in de praktijk.....	59
4.4 Expertise: Werk naast of voor het raads- of collegelidmaatschap .....	61
4.5 Hoogst voltooide opleiding en opleidingsachtergrond.....	62
4.6 Analyse van Portefeuilleverdeling: ‘Wie krijgt wat’? .....	66
4.7 Externe belangen: Contact met belangengroepen.....	69
4.8 Conclusie.....	75
<b>Hoofdstuk 5. Cincinnatus in de polder: Progressieve, statische en beperkte ambitie van Nederlandse lokale ambtsdragers .....</b>	<b>79</b>
5.1 Inleiding .....	79
5.2 Overwegingen om de politiek in te gaan .....	80
5.3 Ambt en loopbaan .....	82
5.4 Ambities van ambtsdragers .....	82
5.5 Ambities naar achtergrondkenmerken.....	84
5.6 Ambities naar overwegingen .....	85
5.7 Ambities naar tevredenheid .....	86
5.8 Geïntegreerde analyse.....	88
5.9 Conclusie.....	89
<b>Intermezzo D: Raadsleden minder tevreden over hun volksvertegenwoordigende rol dan in 2019.....</b>	<b>92</b>
D.1 Inleiding .....	92
D.2 Volksvertegenwoordiging is voor raadsleden de belangrijkste taak.....	92
D.3 Tevredenheid over vertegenwoordigende rol daalt in (vrijwel) alle opzichten .....	93
D.4 Vooral de rol van democratische procesbewaker en vertrouwenspersoon zijn van belang .....	94
D.5 Afronding.....	95
<b>Hoofdstuk 6. Dicht bij de burger? De beleidsinhoudelijke vertegenwoordiging door ambtsdragers.....</b>	<b>97</b>

6.1 Inleiding .....	97
6.2 Links-rechtspositie .....	98
6.3 Culturele en economische positie.....	101
6.4 Opvattingen over lokale beleidsonderwerpen .....	105
6.5 Samenhang beleidsopvattingen .....	109
6.6 Conclusie.....	110
<b>Intermezzo E. De vertrouwenskloof in de ogen van lokale ambtsdragers .....</b>	<b>113</b>
E.1 Inleiding .....	113
E.2 Politiek vertrouwen van ambtsdragers.....	113
E.3 Geschat politiek vertrouwen van burgers.....	114
E.4 Ervaren competenties en maatschappelijk inzicht .....	117
E.5 Slot .....	118
<b>Hoofdstuk 7. Meepraten mag, maar de raad beslist: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over de rol van inwoners in besluitvorming.....</b>	<b>120</b>
7.1 Inleiding .....	120
7.2 Ambtsdragers hechten waarde aan burgerparticipatie.....	121
7.3 Ambtsdragers zijn meer tevreden over de mogelijkheden voor participatie dan inwoners .....	123
7.4 Steun voor participatie afhankelijk van ontwerp.....	124
7.5 Slot .....	126
<b>Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording .....</b>	<b>128</b>
I. Inleiding .....	128
II. De populatie van politieke ambtsdragers en bestuurders in 2024 en hun context.....	128
III. Het aanschrijven van de populatie van politieke ambtsdragers en bestuurders in 2024.....	131
IV. Hoe kwam de vragenlijst van de BPA tot stand en wat voor soort vragen is gesteld?.....	132
V. Verrijken van de data.....	132
VI. Wat is de kwaliteit van de respons? .....	132
VII. Wel of niet wegen? .....	135
VIII. Hoe verhoudt de kwaliteit van de responsgroep van 2024 zich tot die van 2019?.....	136
IX. Beschikbaarheid, opslag en anonimiteit .....	137

# Samenvatting

## Hoofdstuk 1. Tijd voor een politiek ambt: over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning

- Raadsleden besteden gemiddeld 20 uur per week aan hun werkzaamheden voor het ambt (2019: 19 uur per week). Voor wethouders en burgemeesters is dat gemiddeld 56 uur in de week; meer dan een voltijdsbaan (2019: 54 resp. 58 uur per week). Dit zien we ook terug onder wethouders die in deeltijd zijn benoemd, ook zij besteden meer uur aan hun ambt dan er op papier voor staat. Hoe groter daarbij de gemeente, des te meer tijd raadsleden, wethouders en burgemeesters aan hun ambt besteden.
- De tijdsbesteding is weinig veranderd ten opzichte van 2019. Meer dan de helft van de tijd die raadsleden aan hun ambt besteden, gebruiken zij om te vergaderen of die vergaderingen voor te bereiden. Ook wethouders en burgemeesters besteden een substantieel deel van hun tijd aan vergaderingen van raad, college en fractie; namelijk ongeveer een kwart. Verder besteden zij vooral veel tijd aan contact met het ambtelijk apparaat. Een kwart van hun tijd benutten raadsleden aan contacten in de samenleving, voor wethouders en burgemeesters is dat ongeveer een vijfde.
- Raadsleden, wethouders en burgemeesters zijn net als in 2019 matig tevreden over de werkdruk, de werk-privébalans en verlof- en vervangingsregelingen. Raadsleden zijn het meest kritisch, burgemeesters het minst. Daar staat tegenover dat niet alleen burgemeesters, maar ook raadsleden en wethouders hun werkplezier relatief hoog waarderen met de rapportcijfers 7,3 (raadsleden), 7,8 (wethouders) en 8,2 (burgemeesters).
- Nog meer dan in 2019 geven raadsleden, wethouders en burgemeesters aan bovenal behoefte te hebben aan ondersteuning bij de vervulling van het ambt door het ambtelijk apparaat, de griffie of andere vormen van assistentie, gevolgd door het uitwisselen van ervaringen met anderen. Dit zijn ook de twee vormen van ondersteuning waarvan politieke ambtsdragers aangegeven dat zij deze het meeste hebben gebruikt in het afgelopen jaar. Het minste behoefte is er aan het gebruiken van digitale leeromgevingen, tools en online cursussen. Ook schriftelijk informatiemateriaal is minder populair. Niettemin laten de antwoorden van politieke ambtsdragers zien dat het gebruik van deze vormen van ondersteuning hoger is dan de zelf aangegeven behoefte.
- Burgemeesters zijn substantieel tevredener over de maatschappelijke waardering die zij krijgen dan raadsleden en wethouders. Met rapportcijfers tussen 6-7 zijn wethouders en burgemeesters gemiddeld tevreden over de financiële vergoeding die zij krijgen en de APPA-regeling. Met een rapportcijfer van 5,7 zijn raadsleden kritischer over de financiële vergoeding. De ondersteuning door de griffie en in mindere mate de ondersteuning door de ambtelijke organisatie wordt goed gewaardeerd door ambtsdragers.

## Intermezzo A. Hoe groot is de invloed van gemeentebesturen in hun eigen gemeenten eigenlijk?

- Volgens lokale ambtsdragers heeft het rijk gemiddeld genomen de meeste invloed op cruciale beslissingen voor hun inwoners.
- Ondanks de gepercipieerde invloed van andere spelers, dichtens lokale ambtsdragers de gemeentebesturen nog stevige invloed toe in alle beleidsdomeinen.
- Op bepaalde beleidsdomeinen zijn ook bedrijfsleven (economie), professionele instellingen voor het leveren van onder meer zorg (sociaal), provincie (fysiek) en regionale samenwerkingsverbanden (sociaal) behoorlijk invloedrijk in de ogen van lokale ambtsdragers.

## Hoofdstuk 2. Tevreden over de burgemeester, kritisch op de gemeenteraad: politieke ambtsdragers over hun taakvervulling en het belang daarvan

- Raadsleden hechten het meeste belang aan hun volksvertegenwoordigende taak, gevolgd door hun controlerende taak. Leden van het college van B&W hechten het meeste belang aan hun taken die verband houden met de gemeenteraad,

zoals het informeren van de raad, het uitvoeren van hun besluiten en het afleggen van verantwoording. Burgemeesters zien het zijn van een burgervader/-moeder voor inwoners en het leiding geven bij rampen en crises als hun belangrijkste taken.

- Met een rapportcijfer tussen de 7,5 en 8 zijn politieke ambtsdragers het meest tevreden over de taakvervulling door de burgemeester. Het meest kritisch zijn ambtsdragers over het functioneren van de gemeenteraad. Het rapportcijfer voor de taakvervulling ligt eerder tussen een 6 en een 7. Dat geldt voor wethouders en burgemeesters, maar ook raadsleden zijn het meest kritisch op het eigen functioneren. Wel maakt het hiervoor uit of raadsleden van een coalitiepartij of een oppositiepartij zijn. Raadsleden van oppositiepartijen zijn kritischer dan raadsleden van coalitiepartijen, niet alleen over het functioneren van de gemeenteraad, maar ook over het functioneren van het college van B&W en de burgemeester. In vergelijking met 2019 is de tevredenheid over burgemeester, wethouders en raad min of meer hetzelfde.

#### **Intermezzo B. Criminele beïnvloeding van het gemeentebestuur**

- Minder dan 2 procent van de politieke lokale ambtsdragers heeft afgelopen jaar een poging tot omkoping met een crimineel oogmerk meegemaakt. Daarnaast rapporteert 3 procent van hen dat ze afgelopen jaar te maken hebben gehad met een bedreiging met een crimineel oogmerk. Volgens 4 procent van de politieke ambtsdragers is er in het afgelopen jaar in hun gemeente sprake (geweest) van criminele infiltratie.
- Bestuurders maken meer melding van criminele beïnvloeding dan raadsleden.

#### **Hoofdstuk 3. Veel ambtsdragers tevreden over hun gemeentebestuur**

- Over het algemeen zijn raadsleden, wethouders en burgemeesters net als in 2019 redelijk tevreden met het functioneren van de lokale democratie in hun gemeente. Raadsleden van de oppositie oordelen hier flink kritischer over.
- Lokale ambtsdragers zijn over het algemeen positief over hun vermogen om lokale problemen aan te pakken. Raadsleden, vooral uit de oppositie, zijn minder optimistisch over het probleemoplossend vermogen van hun gemeente.
- Het probleemoplossend vermogen van het gemeentebestuur hangt vooral af van het samenspel tussen gemeenteraad en college van B&W. Ook bestuurscultuur doet ertoe: als lokale ambtsdragers elkaar respectvol bejegenen en conflicten niet uit de weg gaan, is het gemeentebestuur beter in staat om de belangrijkste problemen van de gemeente aan te pakken.
- De meerkernigheid van een gemeente en de mate van politiek fragmentatie hebben enig negatief effect op het probleemoplossend vermogen van de gemeente, terwijl gemeentegrootte hier juist een positief effect op heeft. Toch is de invloed van deze gemeentekennmerken vrij beperkt.
- Binnen het gemeentebestuur wordt het college van B&W net als in 2019 als invloedrijker gezien dan de gemeenteraad, waarbij men coalitiefracties invloedrijker vindt dan oppositiefracties. Ook wordt het college gezien als de dominante partij ten opzichte van de ambtelijke organisatie.
- Wethouders zien zichzelf als het meest invloedrijk, gevolgd door burgemeesters. Raadsleden, vooral van oppositiefracties, schatten hun eigen invloed lager in. Naarmate ambtsdragers langer actief zijn, vinden ze dat ze meer invloed hebben op beslissingen in het gemeentebestuur.
- Er is een sterke mate van informaliteit in de onderlinge contacten binnen het gemeentebestuur. Conflicten worden niet uit de weg gegaan, maar leiden niet tot levendige debatten in de gemeenteraad. Over het algemeen is men tevreden over de bestuurscultuur. Dit blijkt bij te dragen aan het werkplezier van ambtsdragers.

#### **Intermezzo C. Politieke ambtsdragers en onzekere situaties**

- Politieke ambtsdragers verschillen in hun houding ten opzichte van onzekere situaties: waar 37 procent aangeeft niet van onzekere situaties te houden, geeft 38 procent van de ambtsdragers aan hier geen moeite mee te hebben.
- Een kleine meerderheid van de politieke ambtsdragers probeert onzekerheid niet te vermijden.
- Van de drie categorieën politieke ambtsdragers hebben burgemeesters de hoogste tolerantie voor onzekerheid.



#### Hoofdstuk 4. Portefeuilleverdeling binnen fracties en colleges in de lokale politiek

- De meeste lokale politici richten zich vaak op een beperkt aantal beleidsvelden. Raadsleden beheren de meeste verschillende beleidsp portefeuilles, wethouders hebben een meer beperkte lijst, en burgemeesters richten zich voornamelijk op bestuur en veiligheid.
- Politieke ambtsdragers op gemeentelijk niveau zijn aanzienlijk hoger opgeleid dan de gemiddelde Nederlandse bevolking en hebben vaker een achtergrond in de sociale wetenschappen dan de rest van Nederland.
- Raadsleden met een onderwijs- of beroepsachtergrond die aansluit bij het thema van een portefeuille hebben een aanzienlijk grotere kans hebben om deze portefeuille te beheren. De plaatsing op de verkiezingslijst van een raadslid blijkt geen bepalende factor te zijn het beheren van portefeuilles die voor de partij prioriteit hebben. De kans is wel groter dat raadsleden zich op portefeuilles richten die in hun verkiezingsprogramma's prioriteit hebben.
- Op lokaal niveau hebben portefeuillehouders regelmatig contact met belangengroepen die relevant zijn voor hun portefeuilles.

#### Hoofdstuk 5. Cincinnatus in de polder: Progressieve, statische en beperkte ambitie van Nederlandse lokale ambtsdragers

- Negen van de tien lokale politici is de politiek ingegaan om iets bij te dragen aan de samenleving. Zeven op de tien burgemeesters en vier op de tien wethouders deed dit om hun talenten verder te ontwikkelen. Vier op de tien raadsleden is raadslid geworden om invloed uit te oefenen.
- Ambtsdragers zien hun functie over het algemeen niet als belemmering voor hun verdere loopbaan.
- 60 procent van de burgemeesters wil over vijf jaar nog steeds burgemeester zijn. Wethouders zijn verdeeld: sommigen willen doorgaan, anderen willen de politiek verlaten. Veel raadsleden streven naar een voltijdsfunctie, zoals wethouderschap.
- De belangrijkste voorspeller van de ambitie om de politiek te verlaten is een gebrek aan werkplezier. Daarnaast willen oudere, vrouwelijke en universitair of hbo-opgeleide ambtsdragers van landelijke partijen vaker de politiek uit.
- De belangrijkste voorspeller van de ambitie om een hoger politiek ambt te zoeken is onvrede met lokale democratie. Ook een gebrek aan werkplezier is een belangrijke voorspeller hiervan. Daarnaast speelt leeftijd: oudere politici willen *minder* vaak een hogere politieke functie. Verder willen ambtsdragers met een migratie-achtergrond of een Bachelor- of Master-diploma of van landelijke partijen juist vaker hoger op.
- De belangrijkste voorspeller van de ambitie om de huidige functie vast te houden is werkplezier. Daarnaast hebben mannelijke ambtsdragers, ambtsdragers zonder een Bachelor- of Master-diploma en politici van lokale partijen vaker de ambitie om op hun plek te blijven.

#### Intermezzo D. Raadsleden minder tevreden over hun volksvertegenwoordigende rol dan in 2019

- Raadsleden vinden in 2024 volksvertegenwoordiging net als in 2019 hun belangrijkste taak.
- Raadsleden zijn echter in 2024 duidelijk minder dan in 2019 tevreden over de manier waarop zij in hun gemeenten de volksvertegenwoordigende rol invullen.
- Raadsleden vinden zowel in 2019 als 2024 de afspiegeling naar demografische kenmerken van de bevolking niet of nauwelijks van belang. In 2024 vinden ze afspiegeling naar inhoudelijke opvattingen ook slechts beperkt van belang. In beide jaren is het voor hen het belangrijkste dat raadsleden ervoor zorgen dat in gemeentelijke besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van inwoners en lokale organisaties.

#### Hoofdstuk 6. Dicht bij de burger? De beleidsinhoudelijke vertegenwoordiging door ambtsdragers

- Als raadsleden, wethouders en burgemeesters gevraagd worden om zichzelf op de links-rechtsdimensie te plaatsen, komt de verdeling van de drie groepen ambtsdragers vrij sterk overeen met de verdeling van kiezers. De links-rechtsposities van raadsleden lijken het meest op die van het electoraat, gevolgd door wethouders en dan door burgemeesters.
- Raadsleden van lokale partijen hebben vaak economische linkse en cultureel conservatieve opvattingen. Zij delen dat met vertegenwoordigers van christelijke partijen (CDA, CU, SGP). Raadsleden van SP, PvdA, GL en D66 hebben

economisch linkse en cultureel progressieve opvattingen. De VVD-raadsleden zijn economisch rechts en cultureel conservatief.

- Wat betreft opvattingen over culturele integratie en inkomensverdeling is er de grootste overlap tussen het electoraat in zijn geheel en de hele groep van raadsleden. Deze overlap is groter dan de overlap tussen het electoraat en alle wethouders gezamenlijk en tussen het electoraat en alle burgemeesters gezamenlijk.
- Op specifieke lokale thema's zijn er sterke verschillen in de mate waarin de opvattingen van de drie groepen ambtsdragers overeenkomen met de opvattingen van de bevolking. Raadsleden lijken op deze vraagstukken (waaronder uitgaven aan sociale voorzieningen, de opvang van asielzoekers en woningbouw in het groen) nog het meest op de bevolking.
- Burgemeesters lijken het minst op burgers op deze thema's: waar het gaat om extra uitgaven aan sociale voorzieningen, bouwen in het groen of de opvang van asielzoekers, gaan ze in tegen de meerderheid van de kiezers.
- De opvattingen van partijen over allerlei inhoudelijke kwesties blijken redelijk overeen te komen met een algemene links-rechtsverdeling. Het is daardoor niet onredelijk om partijen op lokaal niveau, ook de lokale partijen, met de termen links en rechts aan te duiden.

#### **Intermezzo E. De vertrouwenskloof in de ogen van lokale ambtsdragers**

- Ambtsdragers hebben over het algemeen meer vertrouwen in politieke instituties dan de gemiddelde Nederlander.
- Ambtsdragers achten het vertrouwen van inwoners in de lokale politieke instituties hoger dan in de nationale politieke instituties. Dit is in lijn met het daadwerkelijke vertrouwen onder burgers.
- Ambtsdragers schatten over het algemeen het politiek vertrouwen van inwoners hoger in dan dat het daadwerkelijk is.
- Burgemeesters schatten het vertrouwen dat inwoners hebben in henzelf en andere ambtsdragers het hoogst in, raadsleden het laagst.
- Raadsleden zijn in vergelijking met andere lokale ambtsdragers het minst positief over de competentie van burgers om politieke beslissingen te nemen.
- Een meerderheid van de ambtsdragers denkt dat politici competent zijn en weten wat er speelt in de samenleving. Bijna één op de zes raadsleden is het daarmee echter oneens.

#### **Hoofdstuk 7. Meepraten mag, maar de raad beslist. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over de rol van inwoners in besluitvorming**

- De overgrote meerderheid van de ambtsdragers (90 procent) hecht waarde aan directe inspraak van inwoners door hen te laten meepraten over besluitvorming en hen verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun eigen woon- en leefomgeving.
- Slechts een beperkte groep van ambtsdragers vindt het belangrijk dat burgers mee kunnen beslissen over beleid.
- Raadsleden staan positiever ten opzichte van burgerparticipatie dan bestuurders.
- Raadsleden van lokale en oppositiepartijen hechten meer belang aan meepraten en meedoen dan raadsleden van nationale en coalitiepartijen.
- Ambtsdragers verschillen in hun tevredenheid over de bestaande mogelijkheden voor burgerparticipatie. Inwoners zijn over het algemeen minder tevreden over hun mogelijkheden om hun mening te geven over de gang van zaken in hun gemeente dan ambtsdragers.
- Uit een innovatief surveyexperiment blijkt dat – als er burgerparticipatie wordt georganiseerd – ambtsdragers de voorkeur geven aan processen waarvan de uitkomst wordt besproken in de raad en teruggekoppeld aan de inwoners, boven processen die slechts een vrijblijvend advies opleveren of waarbij de raad verplicht is de uitkomst over te nemen.
- Participatie wordt geschikter gevonden voor minder gevoelige en complexe onderwerpen (zoals groenbeheer) dan voor gevoelige onderwerpen (zoals de opvang van asielzoekers).

# Inleiding

*Hans Vollaard*

Twee op de drie burgemeesters vindt de kwaliteit van raadsleden maar matig. Van de burgemeesters vindt 4 procent de kwaliteit van raadsleden zelfs slecht. Raadsleden zijn bijna even negatief over hun eigen kwaliteit. Raadsleden van lokale partijen moeten het daarbij vooral ontgelden: 43 procent van hun collega's vindt hun kwaliteit ronduit slecht. Verdere enquêtegegevens laat ook zien waardoor dat zou komen: van de raadsleden beschouwt 60 procent gebrek aan tijd als belemmering om hun raadswerk te doen. Daarnaast vindt 53 procent van de raadsleden dat de gemeenteraad niet of nauwelijks invloed heeft op besluitvorming in regionale gemeenschappelijke regelingen. En waar 58 procent van de raadsleden zou willen dat de gemeenteraad de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid bepaalt, vindt maar een schamele 10 procent dat dat feitelijk het geval is. In hun ogen bepaalt veeleer het college van B&W, al dan niet samen met de coalitiepartijen, het beleid. Raadsleden zijn evenmin positief over burgers: 64 procent onderschrijft de stelling dat veel burgers te weinig weten over de lokale politiek om er een juist oordeel over te kunnen vellen. Dat steekt af bij de veel positievere waardering voor de kwaliteit van het college, de burgemeester, de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie. Van de wethouders vindt zelfs 87 procent dat het college van burgemeester en wethouders van goede of uitstekende kwaliteit is.

Dit is het beeld van lokale democratie dat oprijst uit de Trendstudie Binnenlands Bestuur van het vakblad *Binnenlands Bestuur* halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw, dertig jaar geleden dus.<sup>1</sup> Onder leiding van de Leidse Thorbecke-hoogleraar Wim Derksen zijn er toen verschillende enquêtes onder raadsleden en wethouders gehouden (zie o.m. Derksen et al., 1994; 1995; 1996; voor gegevens over burgemeesters: Donker & Van Es, 1994). De gemeenteraad en de burgers komen daar niet goed vanaf. Niet alleen halverwege de jaren negentig. Volgens dezelfde trendstudie is in het jaar 2000 met 26 procent van de raadsleden de gebrekkige kwaliteit van de raad het meest genoemde probleem voor het goed functioneren van het lokaal bestuur (Boonstra et al., 2000). Dat wordt direct gevolgd door 24 procent van de raadsleden die het gebrek aan belangstelling van burgers ziet als grootste probleem. Een jaar later blijkt dat de meeste raadsleden zich ook zorgen maken over de geringe aantrekkingskracht van politieke partijen en de dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen (Boogers & Van Stipdonk, 2001).

Wat zouden raadsleden, wethouders en burgemeesters anno 2024 van hun ambt en de lokale democratie vinden? In de afgelopen dertig jaar is er immers heel wat veranderd in en rondom het gemeentebestuur. Denk bijvoorbeeld aan de dualisering aan het begin van deze eeuw, voortgaande decentralisaties, verdere regionalisering, toenemende Europese integratie, meer fragmentatie van gemeenteraden, grotere omloopsnelheid van ambtsdragers, groeiende agressie via sociale media en de uitdaging van grote opgaven zoals de energie- en klimaattransities, digitalisering en de invoering van de Omgevingswet. Een zorgelijke teneur overheerst nu in beschouwingen van de lokale democratie. Het politieke ambt zou minder aantrekkelijk zijn geworden, de werkdruk zou zwaar zijn, het afbreukrisico hoog, de bestuurscultuur ruw, de positie van de gemeenteraad marginaal, de controle zwak, de afstand tussen politiek en inwoners groot, het politiek vertrouwen wankel, en het gezag van ambtsdragers beperkt. Lokale democratie lijkt in verval.

De vraag is of dat ook zo is. Voor wat betreft de inwoners had het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 al laten zien dat in de afgelopen veertig jaar de interesse voor lokale politiek niet wezenlijk is gedaald (Jansen & Vollaard, 2023). Overwegingen over lokale politiek wegen bovendien meer dan voorheen mee in de stem van kiezers. Zij geven dus bij verkiezingen meer dan voorheen een lokale boodschap mee aan hun volksvertegenwoordigers. Bovendien vinden in 2022 nog nooit zo weinig mensen dat gemeenteraadsleden zich niks aantrekken van meningen van mensen zoals zij. Er zijn dus voor wat betreft inwoners ook positieve ontwikkelingen in lokale democratie te zien.

---

<sup>1</sup> Met dank aan José Salhi van Binnenlands Bestuur voor het verstrekken van de gegevens.

De Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 verschaft de basis om na te gaan wat raadsleden, wethouders en burgemeesters anno 2024 van hun ambt en de lokale democratie vinden. Dit rapport brengt verslag uit van deze enquête onder alle lokale politieke ambtsdragers. Na een eerste ronde in gemeenten in 2019 (Jansen et al., 2019) en in provincies en waterschappen in 2020 (Jansen et al., 2020) is met deze Basismonitor Politieke Ambtsdragers in gemeenten de tweede ronde begonnen. Dit herhaald onderzoek geeft de mogelijkheid om te laten zien hoe bijvoorbeeld de aantrekkelijkheid van het ambt in de ogen van lokale ambtsdragers zich ontwikkelt. Dat is van belang voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als systeemverantwoordelijke voor het decentraal bestuur. De gegevens uit de basismonitor zijn een bron voor de Staat van het Bestuur waarin het ministerie de ontwikkelingen in het decentraal bestuur in kaart brengt (zie bijv. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Dat overzicht vormt een basis voor het beleid van ministerie ten aanzien van het decentraal bestuur en de democratie. De diverse betrokkenen binnen het decentraal bestuur hebben eveneens belang bij gegevens uit de basismonitor. Naast het ministerie hebben daarom hun vertegenwoordigers, zoals de VNG en de beroeps- en belangenverenigingen, een inbreng kunnen leveren bij de ontwikkeling van de vragenlijst van de basismonitor.

De basismonitor is verder een belangrijke informatiebron voor de studie van het decentraal bestuur. De kennis daarover is namelijk nog vrij fragmentarisch (De Blok et al., 2024). De basismonitor is bundeling van krachten van onderzoekers van verschillende onderzoeksinstituten. Deze keer waren dat de Universiteit Utrecht (coördinator), Universiteit Twente, Universiteit Leiden, Necker en Tilburg University. Ook is nauw samengewerkt met onderzoeksbureau Inviator om zo basisgegevens over lokale politieke ambtsdragers uit zijn databestand *Overheid in Nederland* te kunnen combineren met de gegevens uit de enquête. Deze editie biedt niet alleen de mogelijkheid om belangrijke aspecten van het ambt en de lokale democratie te monitoren, en zo na te gaan of er sprake zou zijn van verval van lokale democratie in de ogen van ambtsdragers, maar ook een aantal innovatieve invalshoeken te nemen. Dit rapport biedt daarom een mengeling van herhaalde en nieuwe elementen.

Herhaalde elementen betreffen onder meer:

- Het tijdsbeslag en de tijdsbesteding van de drie ambten, het gebruik van en tevredenheid met allerlei vormen van ondersteuning, het werkplezier, en de tevredenheid met onder meer vergoedingen en werkdruk (hoofdstuk 1);
- Het belang van en de tevredenheid met diverse aspecten van het raadslidmaatschap, wethouderschap en burgemeesterschap (hoofdstuk 2);
- De tevredenheid met de lokale democratie en de ervaren invloedsverhoudingen binnen het gemeentebestuur (hoofdstuk 3);
- De redenen om actief te worden in het gemeentebestuur (hoofdstuk 5);
- Opvattingen over volksvertegenwoordiging (intermezzo D);
- Opvattingen over participatie (hoofdstuk 7).

Nieuwe elementen zijn onder andere:

- De tijdsbesteding van deeltijdswethouders (hoofdstuk 1);
- De waardering van de lokale bestuurscultuur (hoofdstuk 3);
- De invloed van het gemeentebestuur in de gemeente in haar geheel (intermezzo A);
- Criminele beïnvloeding van het gemeentebestuur (intermezzo B);
- Hoe ambtsdragers zich verhouden tot onzekere situaties (intermezzo C);
- Een beschrijving en verklaring van de portefeuillevindeling in fracties (hoofdstuk 4);
- In hoeverre standpunten van kiesgerechtigden en kiezers overeenkomen met de standpunten van ambtsdragers (hoofdstuk 6);
- Het vertrouwen dat lokale ambtsdragers in de politieke competenties van hun inwoners hebben (intermezzo E).

En welk beeld rijst uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 op? Is lokale democratie er slecht aan toe volgens wethouders, raadsleden en burgemeesters? Dit rapport laat zien dat het lang niet alleen maar kommer en kwel is in gemeentelijk Nederland – volgens burgemeesters, wethouders en raadsleden zelf. Het is juist een aansprekend ambt. Daar wijzen de volgende bevindingen op:

- Het plezier dat de drie groepen ambtsdragers hebben in hun werk. Raadsleden geven daarvoor gemiddeld een 7,3, wethouders een 7,8 en burgemeesters zelfs een 8,2 (hoofdstuk 1). En dat werkplezier doet er toe, omdat het een belangrijke factor is om de huidige positie te blijven bekleden (hoofdstuk 5);
- Raadsleden en burgemeesters zijn ronduit tevreden over de ondersteuning van de griffie; wethouders en burgemeesters zijn daarnaast tevreden over de mogelijkheden voor training en scholing (hoofdstuk 1);
- Wethouders en burgemeesters zijn tevreden over het functioneren van het college van B&W. Ook is er onder de drie groepen politieke ambtsdragers tevredenheid over het functioneren van de burgemeester (hoofdstuk 2);
- Burgemeesters en wethouders ervaren het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie als positief (hoofdstuk 3);
- Lokale politieke ambtsdragers zijn over het algemeen tevreden over de lokale bestuurscultuur (hoofdstuk 3);
- De drie groepen ambtsdragers hebben redelijk wat vertrouwen in elkaar (hoofdstuk 3);
- Gemeentebesturen hebben volgens raadsleden, wethouders en burgemeesters naast spelers als het rijk en bedrijfsleven zelf de invloed om het verschil te maken in hun gemeente in verschillende beleidsdomeinen (intermezzo A);
- Voor wat betreft de inhoudelijke opvattingen vormen raadsleden als geheel een goede afspiegeling van de bevolking, ondanks de relatief lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen (hoofdstuk 6).

Dat wil niet zeggen dat het allemaal rozengeur en maneschijn is in de lokale democratie, als dat al ooit mogelijk zou zijn. Het ambt van burgemeesters, van wethouders en zeker van raadsleden is ook uitdagend. Dat blijkt onder meer uit:

- De matige tevredenheid met de werkdruk en werk-privébalans, met name onder raadsleden (hoofdstuk 1). Dat is geen nieuw gegeven; ook halverwege de jaren negentig was immers beschikbare tijd een aandachtspunt. Dat tijdsdruk altijd al speelt onder raadsleden is op zich niet verwonderlijk. Zij kennen als deeltijds lekenbestuurders met minder ervaring veelal de beleidsdossiers minder goed dan hun professionele(re) tegenspelers in het college van B&W en ambtelijke organisatie. En met meer inwoners per raadslid (door herindelings- en/of bevolkingsgroei) en lagere opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen moeten ze ook harder werken om te weten komen wat hun inwoners eigenlijk willen. Dat werkdruk speelt is ook goed te begrijpen in het licht van meer taken (decentralisaties), complexere omgeving (regionalisering; netwerkbestuur) en grote opgaven (zoals energie- en klimaattransitie en de invoering van de Omgevingswet). De tijd die raadsleden besteden aan hun ambt is zo gestaag toegenomen in de afgelopen jaren, van gemiddeld 14 uur per week in 2007 (Daadkracht, 2021) naar 20 uur per week in 2024. Vrouwelijke raadsleden waarderen verhoudingsgewijs de werkdruk minder, en samen met jongere raadsleden zijn zij ook minder tevreden over de verlof- en vervangingsregeling. Dat kan erop wijzen dat bij de werkdruk ook de werk- en privéomstandigheden ertoe doen;
- De duidelijk kritischer blik van oppositieraadsleden op onder meer de lokale bestuurscultuur, het functioneren van de lokale democratie, het functioneren van de gemeenteraad, volksvertegenwoordiging en het probleemoplossend vermogen van gemeenten (hoofdstuk 1, 2 en 3). Oppositieraadsleden vinden bovendien dat ze heel wat minder invloed hebben dan coalitieraadsleden (hoofdstuk 3). Ook dat is op zich niet nieuw en niet verwonderlijk. Omdat zij niet vertegenwoordigd zijn in het college, zouden ze minder invloed op gemeentelijke besluitvorming kunnen ervaren. Ook zou er bij de coalitievorming al een bepaalde selectie hebben kunnen plaatsvinden, waarbij bijvoorbeeld raadsleden met een meer negatieve kijk op het gemeentebestuur minder in aanmerking komen voor vertegenwoordiging in het college;
- De grotere werklust voor kleinere fracties (hoofdstuk 4). Zij hebben met minder mensen meer beleidsdossiers te volgen. Door de toenemende fragmentatie van gemeenteraden (zie de bijlage) is het dus voor steeds meer fracties een grotere uitdaging om scherp keuzes te maken op welke kwesties ze zich wel en niet richten;
- Niet onverwacht in een drugshandelsland als Nederland, is er sprake van enige criminele beïnvloeding in het gemeentebestuur (intermezzo B);
- Omdat ervaren (online) agressie al in de Monitor Integriteit en Veiligheid aan bod, is er niet naar gevraagd in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers, maar heel wat lokale politieke ambtsdragers hebben ermee te kampen;
- Het functioneren van de democratie in regionale samenwerkingsverbanden scoort lager dan in gemeenten (maar op gelijke hoogte als democratie op nationaal en Europees niveau) (hoofdstuk 3). Op zich is dat niet verwonderlijk, omdat het voor lokale politieke ambtsdragers nogal eens lastig is om daarop greep te krijgen;

En zo zijn er nog meer aansprekende en uitdagende kanten van het ambt van burgemeester, wethouder en raadslid in dit rapport te vinden. Het beeld van lokale democratie volgens lokale ambtsdragers halverwege de jaren negentig laat zien dat het vroeger niet per se beter was. Ook toen waren er uitdagingen, zoals het ervaren gebrek aan kwaliteit van de gemeenteraad. Deze constatering is niet bedoeld om de soms zorgelijke uitdagingen weg te relativiseren. Daarnaast zou het kunnen zijn dat zittende ambtsdragers bepaalde negatieve ontwikkelingen niet goed in beeld hebben – net als positieve ontwikkelingen trouwens. De constatering dat zorgelijke uitdagingen aanwezig blijven, onderstreept veeleer dat lokale democratie, zeker omdat het deels lekenbestuur is, permanent inzet, aandacht en onderhoud vraagt. Omdat gemeentebesturen door decentralisaties meer taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen, is het bovendien in 2024 nog meer van belang dan in de jaren negentig dat de lokale democratie goed functioneert. Het redelijk positief oordeel van raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt en de lokale democratie laat echter zien dat het niet gelijk nodig is om elkaar de put in te praten. Er is als altijd werk aan de winkel in gemeentebesturen, maar op grond van de opvattingen van lokale ambtsdragers is er geen verval in de lokale democratie te constateren.

## Bronnen

- Blok, de L., Jansen, G. & Vollaard, H. (2024). Municipal politics in the Netherlands. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart & C. van Ham (red.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics* (pp. 159-177). Oxford University Press.
- Boogers, M. Stipdonk, V. van (2001, 2 februari). Burgemeesters van binnen en wethouders van buiten de raad. *Binnenlands Bestuur*, 22(5), 26-27.
- Boonstra, H. Derksen, W. & Jebbink, M. (2000, 14 januari). Gemeenteraad wil de baas blijven. *Binnenlands Bestuur*, 21(2), 20-25.
- Daadkracht (2021). Nationale raadsledenenquête. Daadkracht. Geraadpleegd op 10 september 2024, van <https://www.daadkracht.nl/wp-content/uploads/2021/11/NRO-2021-onderzoeksrapport.pdf>
- Derksen, W., Hopman, C. & Kas, K. (1994, 16 december). Lokale politiek: De meningen gepeild. *Binnenlands Bestuur*, 15(50), 18-29.
- Derksen, W., Hopman, C. & Kas, K. (1995, 1 september). Amper invloed op besluitvorming in Wgr-regio. *Binnenlands Bestuur*, 16(35), 25.
- Derksen, W., Clarisse, J. & Kas, K. (1996, 3 mei), Botsende culturen. *Binnenlands Bestuur*, 17(18), 30-36.
- Donker, B. & Van Es, G. (1994, 18 januari), Resultaten enquête. *NRC Handelsblad*.
- Jansen, G., Denters, B. & Zuydam, S van. (2019). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*. Universiteit Twente.
- Jansen, G., Denters, B. & Zuydam, S. van (2020). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt*. Universiteit Twente.
- Jansen, G. & Vollaard, H. (2023). De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners. In H. Vollaard & G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022* (pp. 51-67). Universiteit Utrecht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Staat van het Bestuur 2022*. Ministerie van BZK.

# Hoofdstuk 1. Tijd voor een politiek ambt: Over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning

Sabine van Zuydam & Marcel Boogers

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Raadsleden besteden gemiddeld 20 uur per week aan hun werkzaamheden voor het ambt (2019: 19 uur per week). Voor wethouders en burgemeesters is dat gemiddeld 56 uur in de week; meer dan een voltijdsbaan (2019: 54 resp. 58 uur per week). Dit zien we ook terug onder wethouders die in deeltijd zijn benoemd, ook zij besteden meer uur aan hun ambt dan er op papier voor staat. Hoe groter daarbij de gemeente, des te meer tijd raadsleden, wethouders en burgemeesters aan hun ambt besteden.
- De tijdsbesteding is weinig veranderd ten opzichte van 2019. Meer dan de helft van de tijd die raadsleden aan hun ambt besteden, gebruiken zij om te vergaderen of die vergaderingen voor te bereiden. Ook wethouders en burgemeesters besteden een substantieel deel van hun tijd aan vergaderingen van raad, college en fractie; namelijk ongeveer een kwart. Verder besteden zij vooral veel tijd aan contact met het ambtelijk apparaat. Een kwart van hun tijd benutten raadsleden aan contacten in de samenleving, voor wethouders en burgemeesters is dat ongeveer een vijfde.
- Raadsleden, wethouders en burgemeesters zijn net als in 2019 matig tevreden over de werkdruk, de werk-privébalans en verlof- en vervangingsregelingen. Raadsleden zijn het meest kritisch, burgemeesters het minst. Daar staat tegenover dat niet alleen burgemeesters, maar ook raadsleden en wethouders hun werkplezier relatief hoog waarderen met de rapportcijfers 7,3 (raadsleden), 7,8 (wethouders) en 8,2 (burgemeesters).
- Nog meer dan in 2019 geven raadsleden, wethouders en burgemeesters aan bovenal behoefte te hebben aan ondersteuning bij de vervulling van het ambt door het ambtelijk apparaat, de griffie of andere vormen van assistentie, gevolgd door het uitwisselen van ervaringen met anderen. Dit zijn ook de twee vormen van ondersteuning waarvan politieke ambtsdragers aangegeven dat zij deze het meeste hebben gebruikt in het afgelopen jaar. Het minste behoefte is er aan het gebruiken van digitale leeromgevingen, tools en online cursussen. Ook schriftelijk informatiemateriaal is minder populair. Niettemin laten de antwoorden van politieke ambtsdragers zien dat het gebruik van deze vormen van ondersteuning hoger is dan de zelf aangegeven behoefte.
- Burgemeesters zijn substantieel tevredener over de maatschappelijke waardering die zij krijgen dan raadsleden en wethouders. Met rapportcijfers tussen 6-7 zijn wethouders en burgemeesters gemiddeld tevreden over de financiële vergoeding die zij krijgen en de APPA-regeling. Met een rapportcijfer van 5,7 zijn raadsleden kritischer over de financiële vergoeding. De ondersteuning door de griffie en in mindere mate de ondersteuning door de ambtelijke organisatie wordt goed gewaardeerd door ambtsdragers.

## 1.1 Inleiding

Hoe besteden raadsleden, wethouders en burgemeesters hun tijd en welke ondersteuning zetten zij in? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk. Het gaat daarbij niet alleen over de tijd die zij besteden aan hun ambt, maar ook over de manier waarop zij die tijd besteden. Waar gaat de meeste tijd aan op en wat vraagt juist een kleinere tijdsinvestering? In het publieke debat is veel te doen over de tijdsinvestering die een politiek ambt vergt en de gevolgen daarvan voor de aantrekkelijkheid van het ambt. Zo kwam in eerder onderzoek door *Nieuwsuur* naar voren dat in 2024, halverwege de raadsperiode, ruim 11 procent van de raadsleden is gestopt. Factoren die een rol speelden in de keuze om te stoppen waren de ervaren werkdruk en het niet kunnen combineren van het raadswerk met andere activiteiten in hun leven (NOS, 13 april 2024). Ook over wethouders en burgemeesters worden zorgen geuit over de werkdruk die zij ervaren (zie bijvoorbeeld Bakker, 22 januari 2024; NOS, 9 februari 2024; RTV Oost, 23 februari 2024). We besteden daarom in dit hoofdstuk eveneens aandacht aan de tevredenheid van ambtsdragers over aspecten die samenhangen met hun tijdsbesteding, zoals werkdruk en werk-privébalans. Ook hebben we oog voor de ondersteuningsbehoeften van ambtsdragers, het

daadwerkelijk benutten van de ondersteuningsmogelijkheden en hun tevredenheid daarover. Steeds maken we waar relevant uitsplitsingen tussen politieke ambtsdragers om te bezien of er verschillen zijn in hun ervaring, bijvoorbeeld naar gelang hun leeftijd, of zij een coalitie- of oppositiepartij vertegenwoordigen, de ervaring die zij hebben als politiek ambtsdrager of de grootte van de gemeente waarin zij actief zijn.

## 1.2 Tijdsbesteding aan werkzaamheden als politiek ambtsdrager

Het uitgangspunt in het Nederlandse lokaal bestuur is dat raadsleden hun ambt in deeltijd vervullen. Het is een nevenfunctie die zij naast hun andere werkzaamheden uit zouden moeten kunnen voeren. Het wethouderschap en het burgemeesterschap zijn in principe voltijd functies, hoewel zeker onder wethouders deeltijdconstructies voorkomen. Dat zou terug te zien moeten zijn in de tijdsbesteding van politieke ambtsdragers in de verschillende ambten. In dit deel van het hoofdstuk staan we echter niet alleen stil bij het absolute aantal uren dat ambtsdragers aan hun ambt besteden, maar ook bij de manier waarop zij hun tijd verdelen over verschillende activiteiten en hoe zij aspecten van die tijdsbesteding beoordelen. Het gaat dan met name om de ervaren werkdruk, werk-privébalans en mogelijkheden voor verlof en vervanging.

**Tabel 1.1: Hoeveel uur per week besteedt u gemiddeld aan uw werkzaamheden als politiek ambtsdrager inclusief eventuele qualitate qua (q.q) nevenfuncties?**

	Raadsleden (N=1.274)	Wethouders (N=375)	Burgemeesters (N=121)
Totaal	20	56	56
Vrouwen	21	56	55
Mannen	19	55	56
Basis en vmbo	24	64	
Mbo en havo/vwo	20	55	60
Hbo	19	56	57
Wo en post-wo	19	54	55
34 jaar of jonger	20	58	
35-54 jaar	19	55	57
55 jaar en ouder	20	55	55
Lokale partij	21	56	58
Landelijke partij	19	55	56
< 10.000 inwoners	17	52	48
10.000-20.000 inwoners	17	51	55
20.000-50.000 inwoners	18	55	56
50.000-100.000 inwoners	20	58	58
> 100.000 inwoners	25	61	62
Aanstelling <80%		44	
Aanstelling 80-85%		52	
Aanstelling >85%		52	
Voltijdsaanstelling		57	

Vet gedrukt: hangt significant samen met het aantal uur per week besteed aan werkzaamheden als politieke ambtsdrager, bij  $P < 0,05$  tweezijdig.

Bron: BPA 2024



### *1.2.1 Tijdsbesteding als politiek ambtsdrager*

In 2019 besteedden raadsleden gemiddeld 19 uur per week aan de vervulling van hun ambt, wethouders en burgemeesters respectievelijk 54 en 58 uur in de week. Vier jaar later is dat niet veelal minder geworden. Raadsleden besteden nu gemiddeld 20 uur in de week aan de werkzaamheden voor hun ambt, wethouders en burgemeesters beiden gemiddeld 56 uur. Daarmee vergen zeker het wethouderschap en burgemeesterschap nog steeds meer tijd dan de 36 tot 40 uur per week die veelal wordt gerekend voor een reguliere voltijdsfunctie.

Er zijn verschillen tussen verschillende politieke ambtsdragers in hoeveel tijd zij aan het ambt besteden. Die verschillen zien we vooral onder raadsleden. Zo besteden vrouwelijke raadsleden net wat meer tijd aan het ambt dan mannen. Ook zien we dat raadsleden van een lokale partij net wat meer tijd besteden aan het ambt dan raadsleden van een landelijke partij. De grootste verschillen zijn echter waarneembaar in de grootte van de gemeente waarin raadsleden actief zijn. Hoe groter de gemeente, hoe meer tijd aan het ambt wordt besteed (of hoe meer tijd het vervullen van het raadslidmaatschap kost). Van gemiddeld 17 uur in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners tot 25 uur in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Wethouders kunnen hun ambt zowel voltijds als in deeltijd uitoefenen. In deze Basismonitor is wethouders gevraagd om aan te geven of zij een voltijdsbenoeming hadden, of dat zij in deeltijd zijn benoemd en voor welk percentage. Deze gegevens hebben we benut om te analyseren hoeveel tijd deeltijdwethouders aan hun ambt besteden (zie tabel 1.1). Wethouders die in deeltijd zijn benoemd besteden minder tijd aan de werkzaamheden voor hun ambt dan collega's die voltijds zijn benoemd. Hoe groter de deeltijdfactor, hoe sterker dit is terug te zien. Niettemin besteden ook wethouders in deeltijd meer tijd aan hun ambt dan gezien hun benoeming te verwachten valt. Zelfs uitgaande van een voltijdsweek van 40 uur, wat in het openbaar bestuur niet de norm is, zou een deeltijdaanstelling van 80 tot 85 procent betekenen dat deze wethouders zijn benoemd voor 32 tot 34 uur in de week. De gemiddelde tijdsbesteding in deze groep is 52 uur. Een nadere analyse van de tijdsbesteding van deeltijdwethouders die deelnamen aan deze Basismonitor liet zien dat op een enkele uitzondering na, zij allemaal meer tijd besteden aan hun ambt dan de norm in het licht van de omvang van hun benoeming.

### *1.2.2 Verdeling van tijd over verschillende activiteiten als politiek ambtsdrager*

Een substantieel deel van de tijd die politieke ambtsdragers besteden aan hun ambt wordt gebruikt voor vergaderen, in de gemeenteraad of in het college. Dat geldt al helemaal voor raadsleden. Het voorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen en fractievergadering kost hen bij elkaar gemiddeld meer dan de helft van de tijd die zij aan hun ambt besteden (54,7 procent ofwel bijna 10,5 uur). Activiteiten die samenhangen met het contact met de samenleving beslaan bijna een kwart van de tijd (23 procent ofwel 4,5 uur). De resterende tijd wordt versnipperd besteed aan activiteiten in de regio, q.q.-functies, contacten met het ambtelijk apparaat en andere overheden en activiteiten van de eigen politieke partij en kost per stuk circa een uur tot anderhalf in de week.

Wethouders besteden nagenoeg evenveel tijd als raadsleden aan het voorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen en vergaderingen die daarmee samenhangen. Hieraan besteden zij gemiddeld 6,5 uur. Ook de tijd die burgemeesters hieraan besteden is substantieel, maar ligt met gemiddeld 5,7 uur wel iets lager. In relatief opzicht nemen vergaderingen een kleiner deel van de totale tijd die beschikbaar is voor het ambt in beslag. Het wethouderschap en burgemeesterschap is immers in principe een voltijdsfunctie, terwijl het raadslidmaatschap een nevenfunctie is. Nemen we in de vergadertijd voor wethouders en burgemeesters ook het voorbereiden en bijwonen van collegevergaderingen mee, dan wordt de vergadertijd meer dan verdubbeld. Bij elkaar genomen zijn wethouders en burgemeesters ongeveer een kwart van hun tijd kwijt aan het voorbereiden en bijwonen van raads- en collegevergaderingen.

Aan de contacten met het ambtelijk apparaat besteden wethouders en burgemeesters zowel in absolute als relatieve zin het meeste tijd. Het gaat hierbij dan om de activiteiten en contacten die nodig zijn om beleidsvoorbereiding en –uitvoering af te stemmen en vorm te geven. Activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen vragen circa 6 uur per week van wethouders en burgemeesters (ofwel 10 procent). Hier komen de contacten met andere overheden van 3 tot 4 uur (6-7 procent) en de tijd besteed aan q.q.-nevenfuncties (eveneens circa 2,5-4,5 uur, of 4,5-8 procent) bij. Ongeveer een vijfde

van hun tijd besteden wethouders en burgemeesters aan verschillende contacten met de samenleving. Deze tijdsbesteding laat zien dat wethouders en burgemeesters hun werkzaamheden vooral binnen het gemeentehuis of buiten de gemeente in bovenlokaal of regionaal verband verrichten.

Ten opzichte van de verdeling van tijd over de verschillende activiteiten in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers zien we vooral veel overeenkomsten. De tijdsbesteding is niet veel veranderd. Voor burgemeesters is wel de tijd die zij besteden aan regionale samenwerkingsverbanden iets omlaag gegaan (van gemiddeld 7,2 uur naar gemiddeld 5,9 uur). Voor alle ambten geldt dat de tijd voor 'andere activiteiten' iets is toegenomen.

**Tabel 1.2: Tijdsverdeling over verschillende activiteiten in uren en percentages\***

	Raadsleden (N=1.261)	Wethouders (N=373)	Burgemeesters (N=122)
Vorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen (inclusief raadscommissies en vergelijkbare bijeenkomsten)	7,0 (36,3%)	6,5 (11,8%)	5,7 (10,2%)
Vorbereiden en bijwonen van collegevergaderingen		7,6 (13,9%)	7,5 (13,7%)
Vorbereiden en bijwonen van fractievergaderingen	3,4 (18,4%)	2,4 (4,3%)	0,2 (0,4%)
Activiteiten van uw politieke partij	1,7 (8,6%)	1,6 (3,0%)	0,4 (0,7%)
Activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen	1,0 (5,2)	5,8 (10,6%)	5,9 (10,5%)
Qualitate qua (q.q.) nevenfuncties	1,7 (6,5%)	2,6 (4,5%)	4,4 (7,8%)
Contact met individuele inwoners	1,6 (8,4%)	3,1 (5,6%)	4,8 (8,4%)
Contact met dorps/wijkraden/bewonersgroepen	1,1 (5,4%)	2,5 (4,4%)	2,7 (4,6%)
Contact met maatschappelijke organisaties	1,1 (5,6%)	3,3 (6,0%)	3,3 (5,7%)
Contact met bedrijven	0,7 (3,6%)	2,1 (3,8%)	2,4 (4,2%)
Contact met het ambtelijk apparaat	1,0 (5,3%)	11,0 (19,8%)	10,3 (18,5%)
Contact met andere overheden	0,5 (2,3%)	3,4 (6,1%)	4,3 (7,7%)
Andere activiteiten	1,5 (7,6%)	5,2 (9,4%)	6,2 (11,0%)

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten statistisch significant bij  $p < 0,05$ , tweezijdig

\* Het aantal uren besteedt aan de verschillende activiteiten is bij elkaar meer dan het gemiddelde aantal uur dat politieke ambtsdragers aan hun ambt besteden door het afronden van de tijdsbesteding op hele uren.

Bron: BPA 2024

In de verschillende activiteiten die zijn voorgelegd aan politieke ambtsdragers zijn verschillende typen activiteiten te ontdekken. Na factoranalyse onderscheiden we er drie. De eerste groep bevat activiteiten die samenhangen met het contact in de samenleving en andere overheden, namelijk het contact met individuele inwoners, dorps- en wijkraden en bewonersgroepen, maatschappelijke organisaties en bedrijven en andere overheden. Ten tweede onderscheiden we politiek-bestuurlijke activiteiten die veelal samenhangen met vergaderen, namelijk het voorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen, collegevergaderingen, contact met andere overheden en het bijwonen van activiteiten van de politieke partij. Ten derde zien we een groep

activiteiten die samenhangen met voorbereiding en afstemming intern en in regionaal verband. Het gaat dan om de tijd die is besteed aan q.q.-nevenfuncties, contact met het ambtelijk apparaat en activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden. Deze drie groepen van activiteiten hebben we benut om te bezien of er verschillen zijn tussen politieke ambtsdragers in hoe zij hun tijd verdelen.

Die verschillen zijn er vooral onder raadsleden. Praktisch opgeleide raadsleden, oudere raadsleden, raadsleden van oppositiepartijen en raadsleden van lokale partijen besteden iets meer tijd aan contact met de samenleving en andere overheden, dan theoretisch opgeleiden, jongeren, raadsleden van coalitiepartijen of raadsleden van landelijke partijen. Ook zien we terug dat hoe groter de gemeente is waar raadsleden vandaan komen, des te meer tijd zij besteden aan contacten met de samenleving en andere overheden. Het verschil is veelal beperkt tot maximaal 0,5 uur in de week, behalve naar leeftijd. Raadsleden die ouder zijn dan 55 jaar besteden een uur meer in de week tijd aan contacten met de samenleving dan raadsleden die 34 jaar zijn of jonger. Daarnaast besteden vrouwelijke raadsleden en raadsleden uit grotere gemeenten meer tijd aan politiek-bestuurlijke activiteiten dan mannelijke raadsleden en raadsleden uit kleinere gemeenten. Het verschil komt hierin vooral voor rekening van het voorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen. Tot slot vonden we onder wethouders slechts één verschil terug, namelijk dat wethouders die jonger zijn dan 55 jaar meer tijd besteden aan activiteiten die samenhangen met de voorbereiding en afstemming intern en in regionaal verband, dan wethouders van 55 jaar of ouder.

### *1.2.3 Tevredenheid met aspecten van tijdsbesteding*

De ervaren werkdruk, het werkplezier, de werk-privébalans en de waardering van verlof- en vervangingsregelingen zijn aspecten die uitmaken voor de aantrekkelijkheid van het ambt die samenhangen met tijdsbesteding. In de Basismonitor is aan raadsleden, wethouders en burgemeesters gevraagd om via een rapportcijfer aan te geven in hoeverre zij hierover tevreden zijn. Uit de antwoorden volgt dat van een grote en massale ontevredenheid geen sprake is. Het werkplezier van raadsleden, wethouders en burgemeesters ligt op een aardig hoog niveau met rapportcijfers tussen 7,3 en 8,2. Tegelijkertijd is er ook geen reden voor een jubelstemming op dit vlak aangezien de rapportcijfers voor de werkdruk, de werk-privébalans en de verlof- en vervangingsregelingen veelal rondom een 6 schommelen of daar zelfs iets onder liggen (zie figuur 1.1). Deze drie rapportcijfers zijn min of meer even hoog als in 2019.

De werkdruk wordt door verschillende wethouders en burgemeesters niet wezenlijk anders ervaren. Er is enkel een verschil waarneembaar tussen mannelijke en vrouwelijke wethouders, waarbij de eerste groep tevredener is over de werkdruk (6,3 tegenover 5,6 als rapportcijfer). Wel is er een aantal verschillen onder raadsleden. Zo zijn raadsleden van 55 jaar of ouder, mannelijke raadsleden en raadsleden van coalitiepartijen tevredener over de werkdruk dan jongere raadsleden, vrouwen en raadsleden van oppositiepartijen. Het verschil is een half punt of minder.

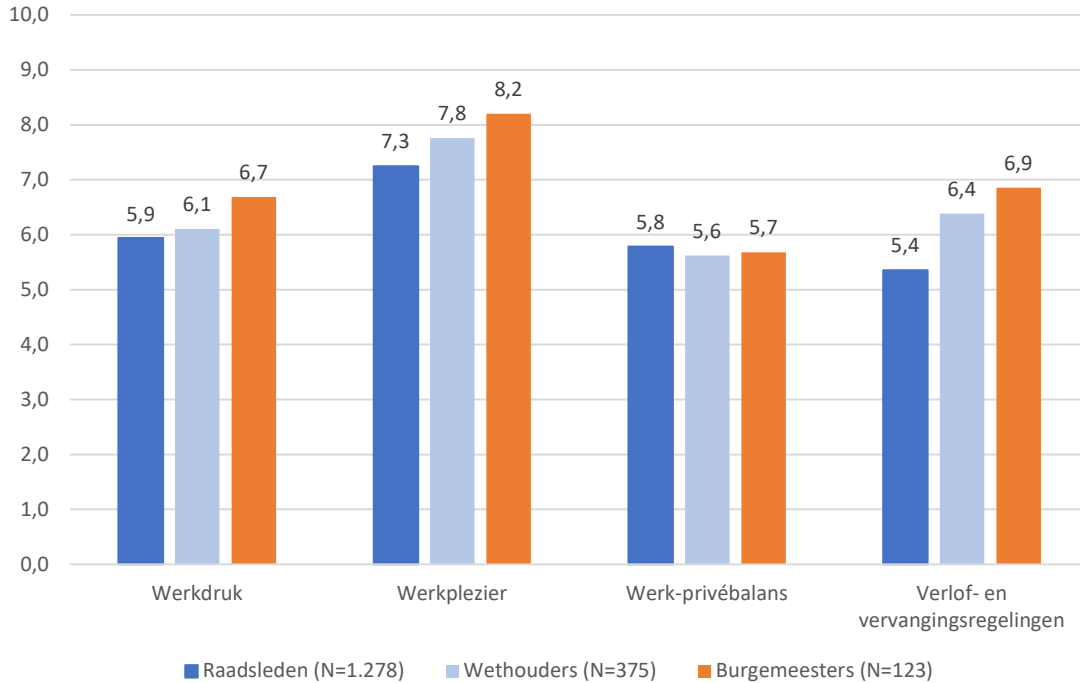
Ook waar het gaat om de werk-privébalans zijn verschillen vooral waar te nemen onder raadsleden. Praktisch-opgeleide raadsleden zijn hierover tevredener dan theoretisch opgeleide raadsleden. Daarnaast zien we dat raadsleden van 55 jaar en ouder en mannelijke raadsleden tevredener zijn dan hun jongere en vrouwelijke collega's. En ook gemeentegrootte maakt uit: raadsleden uit de grootste gemeenten (met meer dan 100.000 inwoners) zijn minder tevreden over de werk-privébalans dan raadsleden uit kleinere gemeenten. Opvallend is dat op dit aspect van de ambtsvervulling coalitie-oppositie geen verschil maakt, waar dat op bijna elk ander onderdeel wel impact heeft op hoe het ambt wordt ervaren inclusief de werkdruk.

In de tevredenheid met de verlof- en vervangingsregelingen zien we dat jongere raadsleden en vrouwen daar minder tevreden over zijn dan raadsleden van 55-jaar of ouder en mannen. Hierin speelt mogelijk de thuissituatie van raadsleden een rol. Jongere raadsleden zijn bijvoorbeeld vaker in de fase dat ze een gezin starten. De verlof- en vervangingsregelingen die beschikbaar zijn voor raadsleden zijn slechts beperkt toegesneden op deze situatie. Ook onder wethouders zien we dat hoe jonger zij zijn, des te minder tevreden zij zijn met de verlof en vervangingsregelingen.

Tot slot zijn er verschillen tussen ambtsdragers in hun werkplezier. Die verschillen doen zich enkel onder wethouders voor, waarbij wethouders die praktisch zijn opgeleid en mannelijke wethouders meer werkplezier hebben dan theoretisch opgeleide en vrouwelijke wethouders. Bovendien valt op dat wethouders die tussen de

35-54 jaar oud zijn het minste werkplezier ervaren (hoewel zij nog steeds gemiddeld het cijfer 7,5 geven). Jongere wethouders en wethouders van 55 jaar of ouder beoordelen hun werkplezier juist hoger met om en nabij een 8.

**Figuur 1.1: Tevredenheid met aspecten van tijdsbesteding in rapportcijfers (0-10)**



Bron: BPA 2024

### 1.3 Ondersteuning in het ambt: behoefte, gebruik en tevredenheid

Voor een goed functionerend lokaal bestuur is het niet alleen belangrijk dat er genoeg goede raadsleden, wethouders en burgemeesters beschikbaar zijn, maar ook dat deze politieke ambtsdragers goed zijn toegerust op hun taken. Dat houdt ook in dat zij goede en adequate ondersteuning krijgen. In deze paragraaf kijken we daarom niet alleen naar de ondersteuningsbehoefte die er onder politieke ambtsdragers is, maar ook naar in hoeverre van ondersteuning gebruik is gemaakt en hoe tevreden ambtsdragers zijn met aspecten van het ambt die samenhangen met ondersteuning en waardering. Steeds vergelijken we daarbij de antwoorden van raadsleden, wethouders en burgemeesters en waar relevant maken we uitsplitsingen op achtergrondkenmerken van deze ambtsdragers. Ook maken we waar relevant een vergelijking met de uitkomsten van de Basismonitor uit 2019.

#### 1.3.1 Behoefte aan ondersteuning

Voor zes vormen van ondersteuning hebben we raadsleden, wethouders en burgemeesters gevraagd om op een 5-puntsschaal aan te geven in hoeverre zij 'geen behoefte' of 'zeer veel behoefte' aan deze vorm van ondersteuning hadden. Raadsleden, wethouders en burgemeesters geven aan bovenal behoefte te hebben aan ondersteuning bij de vervulling van het ambt door het ambtelijk apparaat, de griffie of andere vormen van assistentie. Die behoefte is flink toegenomen voor alle ambtsdragers, maar nog het meest sterk voor wethouders en burgemeesters. Waar in 2019 bijna 59 procent van de raadsleden aangaf behoefte te hebben aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat is dat nu 69 procent. Bij wethouders zien we een toename van 46,4 procent naar 71,4 procent die aangeeft dit te willen en bij burgemeesters neemt de vraag toe van 52,2 procent naar 80,5 procent. Het duiden van deze toename is niet eenvoudig. Gemeenten staan weliswaar voor complexe

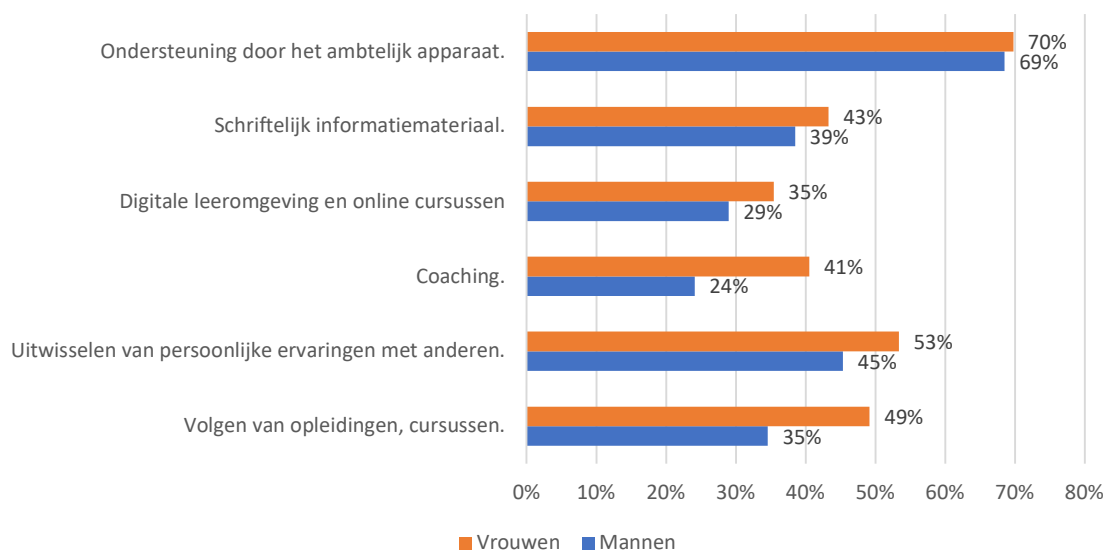
opgaven en er is een matige tevredenheid over zaken als werkdruk, tegelijkertijd zijn de omstandigheden nu niet veel anders dan in 2019. Mogelijk speelt de ervaring van politieke ambtsdragers een rol. In de vorige editie kwam al naar voren dat raadsleden die in 2018 nieuw waren begonnen een grotere behoefte hadden aan ambtelijke ondersteuning dan meer ervaren raadsleden. Zo ook in 2023: raadsleden die in 2022 voor het eerst raadslid zijn geworden, hebben meer dan raadsleden die 11 jaar ervaring of meer hebben behoefte aan ambtelijke ondersteuning. En hoewel de ervaringscijfers lastig te vergelijken zijn door een andere meetmethode, lijkt het dat raadsleden anno 2023 iets minder ervaren zijn dan raadsleden dat in 2019 waren.

**Tabel 1.3: Behoeftte aan ondersteuning door politieke ambtsdragers, uitgesplitst naar ambt. Percentage (zeer) veel behoefte**

	Raadsleden (N=1.248)	Wethouders (N=371)	Burgemeesters (N=123)
Volgen van opleidingen, cursussen en studiedagen	39,6	46,6	70,7
Uitwisselen van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen (van elkaar leren)	48,1	59,2	81,3
Coaching	29,7	30,8	33,3
Gebruik maken van digitale leeromgevingen, tools en online cursussen	31,2	16,4	22,0
Schriftelijk informatiemateriaal (handreikingen, checklists etc.)	40,2	26,3	30,9
Ondersteuning bij het vervullen van het ambt door het ambtelijk apparaat, door de griffie of andere vormen van assistentie (bijvoorbeeld voor fracties)	69,0	71,4	80,5

Bron: BPA 2024

**Figuur 1.2: Ondersteuningsbehoefte raadsleden, uitgesplitst naar mannen en vrouwen; percentage (zeer) veel behoefte**



Bron: BPA 2024

Ook op andere vlakken zien we echter een toename in de behoefte aan ondersteuning. Na ondersteuning door het ambtelijk apparaat is het uitwisselen van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen het meest gewenst, gevolgd door het volgen van opleidingen, cursussen en studiedagen. Het minste behoefte is er aan het gebruiken van digitale leeromgevingen, tools en online cursussen. Met name onder burgemeesters en wethouders is deze vorm van ondersteuning minder populair, terwijl nog bijna een derde van de raadsleden aangeeft hieraan behoefte te hebben.

### 1.3.2 Gebruik van ondersteuning

Naast de behoefte aan ondersteuning, hebben we politieke ambtsdragers ook gevraagd aan te geven in hoeverre zij in het afgelopen jaar minimaal één keer gebruik hebben gemaakt van de verschillende vormen van ondersteuning. Raadsleden maken het meest gebruik van ondersteuning door het ambtelijk apparaat (zie tabel 1.4). Onder wethouders en burgemeesters is dit weliswaar ook een veelgebruikte vorm van ondersteuning, maar nog vaker wordt ondersteuning gevonden in het uitwisselen van persoonlijke ervaring en inzichten. Vrijwel alle burgemeesters wisselen persoonlijke ervaringen uit met anderen. Het minst populair is coaching. Dit geldt voor alle drie de ambten, hoewel onder wethouders en burgemeesters coaching bijna dubbel zo vaak voorkomt als onder raadsleden.

**Tabel 1.4: Gebruik gemaakt van ondersteuning door politieke ambtsdragers en tevredenheid daarover, uitgesplitst naar ambt**

Percentage dat heeft geantwoord: ja, eenmaal of meer dan eens gebruik gemaakt van deze vorm van ondersteuning en tevredenheid mogelijkheden ondersteuning in rapportcijfers (0-10).

	Raadsleden (N=1.256)	Wethouders (N=373)	Burgemeesters (N=123)
Volgen van opleidingen, cursussen en studiedagen	60,5%	71,0%	92,7%
Uitwisselen van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen (van elkaar leren)	81,8%	89,0%	98,4%
Coaching	23,4%	42,5%	43,9%
Gebruik maken van digitale leeromgevingen, tools en online cursussen	43,9%	47,2%	51,2%
Schriftelijk informatiemateriaal (handreikingen, checklists etc.).	65,8%	66,4%	87,8%
Ondersteuning bij het vervullen van het ambt door het ambtelijk apparaat, door de griffie of andere vormen van assistentie (bijvoorbeeld voor fracties).	92,0%	86,9%	93,4%
Tevredenheid mogelijkheden scholing en training	6,4	7,1	8,0

Bron: BPA 2024

Uit tabel 1.4 volgt daarnaast dat schriftelijk informatiemateriaal door twee derde van de raadsleden en wethouders en 87,8 procent van de burgemeesters minimaal een keer in het afgelopen jaar is gebruikt. Het daadwerkelijke gebruik van deze ondersteuning ligt dus vele malen hoger dan dat de vraag naar de ondersteuningsbehoefte zou suggereren. Dit is ook zichtbaar bij het gebruiken van digitale leeromgevingen, tools en online cursussen. Bovendien wordt deze vorm van ondersteuning ook meer gebruikt dan in 2019 het geval was. Toen gaf 38,5 procent van de raadsleden, 26,3 procent van de wethouders en 23,4 procent van de burgemeesters aan hiervan gebruik te hebben gemaakt.

De tevredenheid over de mogelijkheden voor scholing en training scoort onder alle ambtsdragers gemiddeld een voldoende. Raadsleden zijn het meest kritisch, burgemeesters zijn het meest positief.

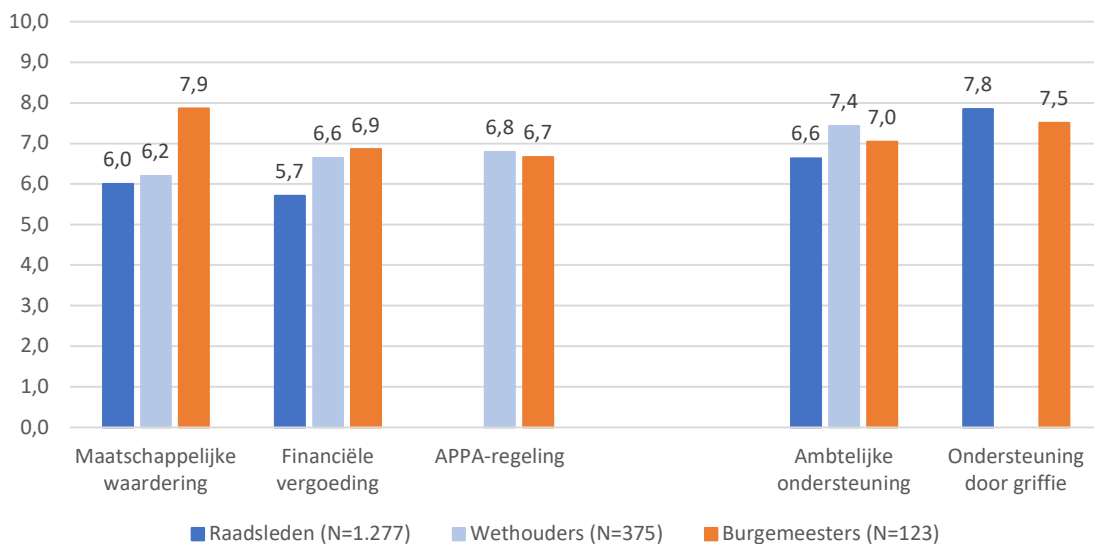
In het gebruik van verschillende vormen van ondersteuning zit over het algemeen geen sterk patroon naar persoonlijke achtergrondkenmerken van raadsleden, wethouders en burgemeesters. Op verschillende ondersteuningsvormen zijn er kleine verschillen op basis van geslacht, opleiding, leeftijd, gemeentegrootte, ervaring en of raadsleden afkomstig zijn van een lokale of landelijke partij. De meeste verschillen zijn waarneembaar bij het gebruik van digitale omgevingen. Deze worden vaker door raadsleden en wethouders die jonger zijn dan 55 jaar gebruikt en door raadsleden en wethouders van kleinere gemeenten. Daarnaast maken raadsleden van lokale partijen vaker gebruik van deze ondersteuningsvorm dan raadsleden van landelijke partijen. Bovendien maken raadsleden met zes jaar ervaring of minder relatief vaker gebruik van mogelijkheden voor het volgen van opleidingen, cursussen en studiedagen en coaching, dan raadsleden die zeven jaar ervaring hebben of meer.

In de algehele tevredenheid voor mogelijkheden en scholing zien we zowel bij raadsleden als bij burgemeesters slechts op een enkel punt een verschil. Raadsleden die 55 jaar zijn of ouder en raadsleden van coalitiepartijen zijn tevredener over de mogelijkheden voor scholing en training dan jongere raadsleden en raadsleden van oppositiepartijen. Het verschil is ongeveer een half punt. Het aantal jaar (politieke) ervaring maakt geen verschil. Uit de antwoorden van burgemeesters blijkt dat de tevredenheid met de mogelijkheden voor scholing en training samenhangt met de omvang van de gemeente: hoe groter de gemeente waaruit een burgemeester afkomstig is, hoe minder tevreden zij hierover zijn. Mogelijk sluit het trainingsaanbod of de gelegenheid om te trainen minder goed aan bij hun dagelijkse werkpraktijk en dilemma's.

### 1.3.3 Tevredenheid overige aspecten van ondersteuning en waardering

Naast aspecten van het ambt die verband houden met de tijdsbesteding van politieke ambtsdragers, zijn er nog een aantal andere aspecten te benoemen die relevant zijn voor de aantrekkelijkheid van het vervullen van een politiek ambt. Het gaat daarbij om de maatschappelijke waardering, de financiële vergoeding, de APPA-regeling in het geval van bestuurders, de ambtelijke ondersteuning en de ondersteuning door de griffie in het geval van raadsleden en burgemeesters.

**Figuur 1.3: Tevredenheid met overige aspecten van ondersteuning en waardering (0-10)**



Bron: BPA 2024

Burgemeesters ervaren de meeste maatschappelijke waardering van alle politieke ambtsdragers. De tevredenheid daarover ligt een stuk hoger dan voor raadsleden en wethouders. Waar die laatste twee hun tevredenheid hierop met respectievelijk een 6,0 en een 6,2 beoordelen, is dat onder burgemeesters een 7,9 (zie figuur 1.3). Ook over de financiële vergoeding zijn burgemeesters het meest tevreden, hoewel het verschil met wethouders niet erg groot is. Raadsleden zijn duidelijk minder tevreden over de financiële vergoeding die zij ontvangen. Dit sluit aan bij de maatschappelijke discussie die hierover wordt gevoerd waarbij raadsleden aangeven dat de vergoeding laag is in vergelijking met het aantal uur dat zij besteden aan het ambt. De APPA-regeling scoort onder wethouders en burgemeesters een ruime voldoende.

Bij de tevredenheid met de ambtelijke ondersteuning zien we terug dat wethouders hierover het meest tevreden zijn, gevolgd door burgemeesters. Raadsleden zijn het meest kritisch. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de ambtelijke organisatie op relatieve afstand staat van raadsleden en dat zij primair het college van B&W ondersteunen en adviseren. De tevredenheid met de ondersteuning door de griffie is voor raadsleden dan ook een stuk groter en scoort een 7,8. Ook burgemeesters rapporteren een grotere tevredenheid met de ondersteuning door de griffie dan met de ambtelijke ondersteuning.

Er is een aantal verschillen in de tevredenheid van politieke ambtsdragers op aspecten van ondersteuning en waardering. Zo ervaren raadsleden die praktisch zijn opgeleid, die ouder zijn dan 55 jaar en die een lokale vertegenwoordigen een hogere maatschappelijke waardering dan raadsleden die theoretisch zijn opgeleid, jonger zijn dan 55 jaar en afkomstig zijn van een landelijke partij. Het verschil moet echter ook niet overschat worden en beperkt zich tot maximaal een half punt. Ook in de tevredenheid met de financiële vergoeding zijn verschillen zichtbaar. Raadsleden in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners zijn statistisch significant minder tevreden dan raadsleden in zowel kleinere als grotere gemeenten. Daarnaast zijn raadsleden van lokale partijen iets minder tevreden over de financiële vergoeding dan raadsleden van landelijke partijen. Tot slot komt in het gehele hoofdstuk al steeds terug dat raadsleden van oppositiepartijen kritischer zijn over de ambtsvervulling dan raadsleden van coalitiepartijen. Dat is ook terug te zien in hoe tevreden zij zijn met de ondersteuning van de ambtelijke organisatie en in mindere mate de ondersteuning van de griffie. Ook nu zijn raadsleden van oppositiepartijen minder tevreden dan raadsleden van coalitiepartijen.

Ook onder wethouders zijn er enkele verschillen. Zo zijn wethouders van 55 jaar en ouder tevredener over de financiële vergoeding dan wethouders die 35 jaar of jonger zijn en lijkt de tevredenheid met de vergoeding toe te nemen met een toename van de omvang van de gemeente. Wettelijk is de hoogte van de vergoeding van wethouders gekoppeld aan de omvang van de gemeente. Mogelijk staat de vergoeding in de ervaring van wethouders in de grotere gemeenten meer in verhouding tot wat er van hen wordt verwacht dan in kleinere gemeenten.

Verder zagen we terug dat mannelijke wethouders iets tevredener zijn met de ambtelijke ondersteuning dan hun vrouwelijke collega's. Bij burgemeesters geldt dat zij die ouder zijn dan 55 jaar tevredener zijn over deze ambtelijke ondersteuning dat burgemeesters tussen de 35 en 54 jaar oud.

## Bronnen

Bakker, K. (22 januari 2024). Druk op wethouders bedreigt lokaal bestuur: wethouders kunnen vaak de uitknop niet meer vinden, omdat alles belangrijk is. *Binnenlands Bestuur*, geraadpleegd op 2 juli 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/druk-op-wethouders-bedreiging-voor-lokaal-bestuur>.

NOS (9 februari 2024). Zoektocht naar nieuwe burgemeester steeds hopelozier. Geraadpleegd op 2 juli 2024, van: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2508223-zoektocht-naar-nieuwe-burgemeesters-steeds-hopelozier>.

NOS (13 april 2024). Een op de tien raadsleden stopt vroegtijdig, een kwart door werkdruk. Geraadpleegd op 2 juli 20, van <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2516560-een-op-de-tien-raadsleden-stopt-vroegtijdig-een-kwart-door-werkdruk>.

RTV Oost (23 februari 2024). Wie wil er nog burgemeester worden in Overijssel? "Vak staat onder druk". Geraadpleegd op 2 juli 2024, van <https://www.rtvoost.nl/nieuws/2315841/wie-wil-er-nog-burgemeester-worden-in-overijssel-vak-staat-onder-druk>.



# Intermezzo A. Hoe groot is de invloed van gemeentebesturen in hun eigen gemeenten eigenlijk?

*Hans Vollaard & Bas Denters*

Wat deze bijdrage laat zien:

- Volgens lokale ambtsdragers heeft het rijk gemiddeld genomen de meeste invloed op cruciale beslissingen voor hun inwoners.
- Ondanks de gepercipieerde invloed van andere spelers, dichten lokale ambtsdragers de gemeentebesturen nog stevige invloed toe in alle beleidsdomeinen.
- Op bepaalde beleidsdomeinen zijn ook bedrijfsleven (economie), professionele instellingen voor het leveren van onder meer zorg (sociaal), provincie (fysiek) en regionale samenwerkingsverbanden (sociaal) behoorlijk invloedrijk in de ogen van lokale ambtsdragers.

## A.1 Inleiding

De laatste 25 jaar is er veel aandacht geweest voor de invloedsverhoudingen tussen de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester. Die aandacht is deels het gevolg van de dualiseringsoperatie aan het begin van deze eeuw, waarbij de rollen van de drie lokale bestuursorganen opnieuw werden omschreven. Het doel van de dualisering was om de positie van de gemeenteraad te versterken, zodat de raad – zoals ook de grondwet het wil – binnen het gemeentebestuur daadwerkelijk de baas is. Ondanks de dualisering blijkt dit in de praktijk nog steeds lang niet altijd het geval (zie hoofdstuk 2). Maar ook als de raad in relatie tot de andere ambtsdragers binnen het gemeentebestuur wel de baas zou zijn, heeft hij daar weinig aan als college, raad en burgemeester gezamenlijk vervolgens weinig voor elkaar krijgen in hun gemeente. Daarom is het belangrijk om het vizier te richten op de invloedsverhoudingen tussen de gemeentebesturen en andere spelers: hoeveel invloed heeft een gemeentebestuur in verhouding tot bijvoorbeeld het rijk, regionale samenwerkingsverbanden, en ook in relatie tot jeugdzorginstellingen, projectontwikkelaars en natuur- en milieuorganisaties? Die vraag heeft tot dusver veel minder aandacht gekregen. Deze bijdrage laat zien hoe lokale ambtsdragers de invloedsverhoudingen tussen het gemeentebestuur en andere spelers inschatten.

## A.2 Wie geldt als invloedrijk in de gemeente?

Wie heeft er invloed in het lokaal bestuur? Dat vraagstuk is vooral vanaf de jaren zestig in de vorige eeuw onderwerp van studie geweest. Beroemde politicologen zoals Robert Dahl (1961) en Nelson Polsby (1963) maakten studie van de invloedsverdeling in Amerikaanse steden. Daarbij ontstonden soms verhitte discussies over vragen als: is de invloed in gemeenten in handen van een kleine, hechte elite die het zowel op politiek, financieel, economisch als maatschappelijk vlak voor het zeggen heeft? Kunnen gemeentebesturen redelijk onafhankelijk van bedrijfsleven, bankwezen en maatschappelijk middenveld besluiten nemen? Zijn de invloedsverhoudingen in alle beleidsdomeinen hetzelfde of verschilt de invloed van actoren per beleidsveld? Is er sprake van vrije, open concurrentie om invloed tussen allerlei spelers of bepaalt een gesloten, klein netwerk – dat qua samenstelling van stad tot stad kan verschillen – de toekomst van steden? (zie ook Stone, 1989). Deze inhoudelijke discussies zijn altijd gepaard gegaan met de methodologische vraag hoe invloed het beste onderzocht kan worden: aan de hand van de formele en/of informele posities van individuele spelers in de besluitvorming? Op basis van het bezit van hulpbronnen zoals geld, grondbezit en netwerkcontacten die spelers ter beschikking hebben? Of juist op grond van de het vermogen om in de netwerksamenleving collectieve kracht te organiseren? (vgl. Boogers, 2014)

Een van de bekendste methoden om invloed te bepalen is de reputatiemethode (Hunter, 1953). Daarbij is de vraag wie de reputatie heeft invloedrijk te zijn. In een van de weinige studies naar de invloedsverdeling in

Nederlandse gemeenten is de reputatiemethode ook gebruikt (Boogers, 2014). Daarbij is in Oss, Tilburg en Den Bosch aan een selectie van goed geïnformeerde betrokkenen gevraagd een ranglijst te maken van de meest invloedrijke personen. Vooral bestuurders (burgemeesters en wethouders) werden daarbij als invloedrijk aangemerkt. Afhankelijk van gemeente gold dat ook voor sommige ambtenaren en directeurs van bepaalde bedrijven en lokale instellingen zoals de plaatselijke universiteit of de Kamer van Koophandel.

Om een volgende stap te zetten in het onderzoek naar invloedsverhoudingen in Nederlandse gemeenten, is in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 een aantal vragen gesteld om de invloedreputatie van verschillende spelers te bepalen. Uiteraard brengen we op deze manier alleen de percepties van lokale ambtsdragers in kaart. Hadden we andere spelers, bijvoorbeeld uit de lokale media, het bedrijfsleven of het maatschappelijk middenveld bevroegd, dan hadden de resultaten er mogelijk (heel?) anders uit gezien. Dat laat echter onverlet dat het interessant is om te zien hoe invloedrijk lokale ambtsdragers andere spelers in gemeenten achten.

Vaak is namelijk te horen dat er in het lokaal bestuur in de afgelopen decennia sprake was van een verschuiving van *government* naar *governance*, waarbij de lokale overheid steeds vaker samen met andere publieke en private spelers in meerlagige netwerkverbanden de koers van een gemeente bepaalt (Stoker 1999; John 2001; Denters en Rose 2005; Denters 2011). Daarnaast zouden individuele bewoners, bewonersorganisaties en andere maatschappelijke spelers meer mogelijkheden hebben gekregen om zich uit te spreken over gemeentelijk beleid via allerlei participatievormen. Ook is er meer nadruk gekomen voor de rol van private spelers onder het motto van de terugtrekkende overheid en publiek-private samenwerking zoals triple helix. Door decentralisaties, regionalisering en Europese integratie zijn er ook meer overheidslagen betrokken geraakt bij het bepalen van de koers van een gemeente. Tegen die achtergrond is het interessant om na te gaan hoe lokale ambtsdragers aankijken tegen de invloedsverhoudingen in gemeenten. Daarom is in de Basismonitor – in lijn met het idee van netwerkbestuur -- gevraagd naar de mate waarin het gemeentebestuur en andere spelers invloed hebben op *cruciale beslissingen voor de inwoners* van hun gemeente. Het gaat hierbij dus niet slechts over beslissingen die het gemeentebestuur zelf neemt. Zo kan - ongeacht de vraag waar een bepaalde beslissing uiteindelijk wordt genomen – worden bepaald wat in de ogen de lokale ambtsdragers de eigen invloed en die van anderen is op hun inwoners.

Om na te gaan of de gepercipieerde verdeling van invloed verschilt per beleidsdomein is de ambtsdragers eerst gevraagd welk beleidsdomein ze het beste kenden:

- Sociaal (werk, scholing, inkomen en maatschappelijke participatie)
- Economie en werkgelegenheid
- Fysiek (infrastructuur, ruimtelijke ordening etc.)
- Veiligheid en openbare orde
- Geen van deze beleidsdomeinen

Nadat men een keuze had gemaakt, is vervolgens gevraagd hoe groot of klein men de invloed van bepaalde actoren op het gekozen domein inschatte. Op deze manier konden we niet alleen een domein-specifiek beeld schetsen, maar dit beeld tevens baseren op de percepties van respondenten die zelf aangaven dit domein relatief goed te kennen.

Ter bepaling van de invloed van verschillende actoren is de respondenten een gesloten lijst van overheden en ander spelers voorgelegd, waarbij de ambtsdragers de mate van invloed van elke actor konden aangeven op een schaal van 0 (geen invloed) tot 10 (zeer grote invloed). De lijst volgt hieronder:

- Het gemeentebestuur
- De rijksoverheid (inclusief rijksdiensten en politie)
- Het provinciebestuur
- Regionale samenwerkingsverbanden waaraan mijn gemeente deelneemt
- Het bedrijfsleven (inclusief ondernemersorganisaties)
- Professionele instellingen op terrein van zorg, onderwijs, huisvesting, cultuur etc. en hun sectorale belangenorganisaties

- Maatschappelijke organisaties (milieuactiegroepen, ouderenbonden en cliëntenorganisaties)
- Bewonersorganisaties (zoals wijkraden, buurtorganisaties, en dorpsverenigingen)
- Individuele bewoners.

### A.3 Resultaten

Tabel 1 laat voor het gemeentebestuur en de andere spelers de gemiddelde invloedpercepties zien van de lokale ambtsdragers. De laatste kolom in de tabel geeft aan hoe gemiddeld genomen de lokale ambtsdragers aankijken tegen de invloedsverhoudingen op het terrein dat ze uit eigen ervaring het beste kennen. Blijkens deze gemiddelde scores is naar de inschatting van de ambtsdragers het rijk gemiddeld genomen de meest invloedrijke speler in gemeenten (7,3). Op zich is het in een eenheidsstaat als Nederland niet verwonderlijk dat het rijk over het algemeen als de meest invloedrijke speler in gemeenten wordt gezien. Toch speelt volgens de ambtsdragers het rijk niet op alle beleidsdomeinen de eerste viool. Waar op het vlak van sociaal beleid (7,8) en veiligheid (7,8) het rijk als meest invloedrijke speler wordt aangemerkt, is dat in het economische en fysieke beleidsdomein anders. In het economische domein wordt het bedrijfsleven (7,2) als de meest invloedrijke speler gezien, terwijl op fysiek vlak het gemeentebestuur (7,6) en provinciebestuur (6,9) als de meest invloedrijke spelers worden aangemerkt.

**Tabel A.1: Invloed gemeentebestuur en andere spelers (gemiddelde invloedscore op schaal van 0 tot 10)**

Beleidsdomein ►	Sociaal (N≥477)	Economie (N≥172)	Fysiek (N≥633)	Veiligheid (N≥214)	Algemeen (N≥1507)
Speler ▼					
Gemeentebestuur	6,8 (3)	6,1 (3)	<b>7,6 (1)</b>	6,6 (2)	7,1 (2)
Rijk	<b>7,8 (1)</b>	7,0 (2)	6,7 (3)	<b>7,8 (1)</b>	7,3 (1)
Provincie	4,2 (8)	5,7 (6)	<b>6,9 (2)</b>	3,8 (9)	5,5 (5)
Regionale samenwerkingsverbanden	<b>6,8 (4)</b>	5,7 (5)	5,9 (4)	5,9 (3)	6,2 (3)
Bedrijfsleven	4,2 (7)	<b>7,2 (1)</b>	5,5 (5)	4,3 (7)	5,1 (8)
Professionele instellingen	<b>6,9 (2)</b>	5,9 (4)	5,5 (6)	5,0 (5)	5,9 (4)
Maatschappelijke organisaties	<b>5,8 (5)</b>	4,8 (7)	5,1 (8)	4,1 (8)	5,1 (6)
Bewonersorganisaties	<b>5,2 (6)</b>	4,3 (8)	<b>5,4 (7)</b>	<b>5,0 (4)</b>	5,1 (7)
Individuele bewoners	3,9 (9)	3,7 (9)	<b>4,4 (9)</b>	<b>4,4 (6)</b>	4,1 (9)

Toelichting : per kolom staan tussen haakjes de rangorde binnen één beleidsdomein, verschillen binnen de kolom zijn niet steeds significant. Per rij is via **vetgedrukte score** op basis van een onafhankelijke T-test van verschil van gemiddelden bepaald in welk domein de betreffende actor door met het domein bekende ambtsdragers de hoogste invloedscore heeft. Twee vetgedrukte scores in dezelfde rij wijzen op een ex aequo resultaat (geen significant verschil); in de laatste rij is het verschil fysiek – veiligheid dus niet significant.

Bron: BPA 2024

De laatste kolom geeft ook aan dat het gemeentebestuur (7,1) volgens lokale ambtsdragers over het algemeen na het rijk de meest invloed heeft bij cruciale beslissingen voor zijn inwoners. Als we echter inzoomen op bepaalde beleidsdomeinen, dan blijkt dat lokale ambtsdragers regelmatig andere spelers als meer invloedrijk

aanmerken. In het economische domein moeten gemeentebesturen volgens hen niet alleen het rijk, maar ook het bedrijfsleven voor laten gaan. In het sociale domein ziet men niet alleen het rijk, maar ook professionele (zorg)instellingen als invloedrijker. Van de overige bestuurslagen zijn regionale samenwerkingsverbanden in de ogen van ambtsdragers enigszins invloedrijk (6,2), met name in het sociale domein (6,78). Ambtsdragers uit grotere gemeenten (100.000+) schatten overigens de invloed van regionale samenwerkingsverbanden wat lager in dan kleinere gemeenten. Van de medeoverheden wordt het provinciaal bestuur (5,5) relatief het minst invloed toegedicht.<sup>2</sup> Alleen op het fysieke domein is dat duidelijk anders het geval (6,9). Wethouders en raadsleden schatten de invloed van regionale samenwerkingsverbanden en provincie wel wat hoger in dan burgemeesters.

Andere spelers dan overheden zijn volgens alle drie de groepen ambtsdragers in het algemeen niet zo invloedrijk (scores van 6 of lager op een schaal van 0 tot 10). Zo bezien berust het bestuurlijke primaat in gemeenten volgens de ambtsdragers dus op het eerste gezicht bij het gemeentebestuur. Maar niet op alle vlakken. Zo is al gewezen op de belangrijke rol van het bedrijfsleven in het economische domein en de vergelijkbare rol van professionele instellingen in de zorg in het sociale domein. Ook in andere beleidsdomeinen worden professionele instellingen nog enige invloed toegedicht. In het sociale domein zien de ambtsdragers maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld cliëntenraden als spelers met enige invloed. Maar dat neemt niet weg dat gemiddeld in de ogen van de ambtsdragers maatschappelijke organisaties, bewonersorganisaties, het bedrijfsleven en individuele bewoners als de minst invloedrijke spelers worden beschouwd – alle participatietrajecten ten spijt.

#### A.4 Afronding

Het rijk heeft in de ogen van lokale ambtsdragers de grootste invloed op cruciale besluiten voor de inwoners in hun gemeenten. Volgens hen hebben gemeentebesturen echter ook een belangrijke rol. In dat licht maakt het dus zeker uit welke besluiten raad en college voor hun gemeente maken. Het onderzoek laat wel zien dat het zinvol is om een uitsplitsing te maken naar beleidsdomein. Want ja, het rijk geldt in het algemeen als meest invloedrijke speler in gemeenten; dat geldt niet als we kijken naar het fysieke en het economische domein. Bovendien zien de lokale ambtsdragers in het gemeentebestuur zeker in het sociale en veiligheidsdomein een belangrijke speler. Dat betekent eveneens dat zij het gemeentebestuur niet beschouwen als uitvoeringsorgaan van het rijk.

Lokale ambtsdragers zijn niet blind voor de substantiële invloed van andere overheden, zoals regionale samenwerkingsverbanden of het provinciebestuur. Modern lokaal bestuur is hoe dan ook samenwerkend bestuur waarin met het oog op de belangen van de eigen inwoners afstemming nodig is met andere overheden, maar zeker ook met het bedrijfsleven, professionele instellingen en maatschappelijke en bewonersorganisaties. Opvallend is wel dat alle participatie-initiatieven ten spijt, de invloed van spelers als individuele bewoners en bewonersorganisaties als beperkt wordt gezien. Daar staat natuurlijk tegenover dat de raad binnen het gemeentebestuur namens de inwoners invloed uitoefenen.

Bovenstaande inhoudelijke conclusies moeten wel worden voorzien van een kanttekening. Zo is in het onderzoek gebruikt gemaakt van het beeld dat lokale ambtsdragers hebben van hun eigen invloed en de invloed van anderen. Daarmee is het laatste woord niet gezegd. Om te beginnen zou het nuttig zijn om de beelden van de invloedsverhoudingen van de lokale bestuurders te leggen naast de percepties van andere spelers. Daarnaast is het in vervolgonderzoek ook zinvol om niet alleen in te gaan op beelden en reputaties van invloed, maar ook over de manier waarop daadwerkelijke invloed blijkt in het verloop van besluitvormingsprocessen.

#### Bronnen

Boogers, M. (2014). Pulling the strings: An analysis of informal power structures in three Dutch cities. *Local Government Studies*, 40(3), 339-335.

---

<sup>2</sup> Dit houdt mogelijk verband met de selectie van de beleidsterreinen. Omdat gekozen is voor terreinen die vanuit inwonerperspectief relevant zijn, bleven belangrijke provinciale taken op het terrein van de borging van de kwaliteit van bestuur (bijvoorbeeld toezicht op financiën, bestuurlijke integriteit, benoemingen en gemeentelijke heindelingen) zijn buiten beschouwing gebleven.

- Dahl, R. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. Yale University Press.
- Denters, B. (2011). Local Governance. In M. Bevir (red.), *The Sage handbook of governance* (pp. 313-329). Sage.
- Denters, B. & Rose, L.E. (2005). *Comparing local governance : trends and developments*. Palgrave Macmillan.
- Hunter, F. (1953). *Community power structure: A study of decision makers*. University of North Carolina Press.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. Sage.
- Polsby, N. (1963). *Community power and political theory*. Yale University Press.
- Stoker, G. (red.) (1999). *The new management of British local governance*. MacMillan Press.
- Stone, C. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas.

## Hoofdstuk 2. Tevreden over de burgemeester, kritisch op de gemeenteraad: politieke ambtsdragers over hun taakvervulling en het belang daarvan

*Sabine van Zuydam & Marcel Boogers*

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Raadsleden hechten het meeste belang aan hun volksvertegenwoordigende taak, gevolgd door hun controlerende taak. Leden van het college van B&W hechten het meeste belang aan hun taken die verband houden met de gemeenteraad, zoals het informeren van de raad, het uitvoeren van hun besluiten en het afleggen van verantwoording. Burgemeesters zien het zijn van een burgervader/-moeder voor inwoners en het leiding geven bij rampen en crises als hun belangrijkste taken.
- Met een rapportcijfer tussen de 7,5 en 8 zijn politieke ambtsdragers het meest tevreden over de taakvervulling door de burgemeester. Het meest kritisch zijn ambtsdragers over het functioneren van de gemeenteraad. Het rapportcijfer voor de taakvervulling ligt eerder tussen een 6 en een 7. Dat geldt voor wethouders en burgemeesters, maar ook raadsleden zijn het meest kritisch op het eigen functioneren. Wel maakt het hiervoor uit of raadsleden van een coalitiepartij of een oppositiepartij zijn. Raadsleden van oppositiepartijen zijn kritischer dan raadsleden van coalitiepartijen, niet alleen over het functioneren van de gemeenteraad, maar ook over het functioneren van het college van B&W en de burgemeester. In vergelijking met 2019 is de tevredenheid over burgemeester, wethouders en raad min of meer hetzelfde.

### 2.1 Inleiding

Hoe vullen raadsleden, wethouders en burgemeesters hun ambt in? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk. We besteden hierbij zowel aandacht aan het belang dat ambtsdragers hechten aan de verschillende taken die zij vervullen, maar ook hun tevredenheid daarover. Over wat zij zelf doen én wat zij van andere ambtsdragers zien. In het maatschappelijke debat is veel aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en hoe de democratie functioneert (zie bijvoorbeeld Staat van Bestuur, 2023; Van Zuydam et al., 2023; Bartelink, Van Iterson & Van den Berg, 2024). Het belang dat volksvertegenwoordigers en bestuurders hechten aan de taken die zij vervullen én de tevredenheid met de manier waarop zij dat doen is een manier om naar deze (ervaren) kwaliteit te kijken. Steeds maken we waar relevant uitsplitsingen tussen politieke ambtsdragers om te bezien of er verschillen zijn in hun ervaring, bijvoorbeeld naar gelang hun leeftijd, of zij een coalitie- of oppositiepartij vertegenwoordigen, de ervaring die zij hebben in een politiek ambt, of de grootte van de gemeente waarin zij actief zijn.

### 2.2 Ambtsdragers over hun taken en de tevredenheid daarover

#### 2.2.1 Belang taken gemeenteraad en tevredenheid

Traditioneel wordt onderscheid gemaakt tussen de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. Onder de kaderstellende taak vallen dan zowel het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het gemeentebestuur, als het nemen van initiatieven voor nieuw beleid en het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt.

#### **Belang taken gemeenteraad**

In de optiek van raadsleden zijn al deze taken van de gemeenteraad belangrijk in het vervullen van hun ambt (zie tabel 2.1). Aan het nemen van initiatieven wordt met een rapportcijfer van 7,7 het minste belang gehecht

door raadsleden, aan het vertegenwoordigen van inwoners het meeste (rapportcijfer 9,0). Ten opzichte van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 is daarmee weinig veranderd in het belang dat wordt toegekend aan de verschillende taken van de gemeenteraad. Ook toen scoorde het vertegenwoordigen van inwoners het hoogste (rapportcijfer 9,1) en het nemen van initiatieven voor nieuw beleid het laagste (rapportcijfer 7,8). Dat betekent dat raadsleden er vooral belang aan hechten dat zij inbreng vanuit inwoners meenemen naar de raadszaal en daarmee het college van B&W op pad sturen – door kaderstelling, dan wel door het handelen van het college te controleren – dan dat zij het initiatief naar zich toe trekken.

**Tabel 2.1: Belang van taakonderdelen van gemeenteraad voor het vervullen van het ambt naar het oordeel van raadsleden (0= zeer onbelangrijk, 10= zeer belangrijk)**

	Raadsleden (N=1.423)
Het vertegenwoordigen van inwoners	9,0
Het controleren van het gemeentebestuur	8,8
Het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het gemeentebestuur	8,7
Het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt	8,6
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	7,7

Bron: BPA 2024

Er zijn kleine verschillen tussen raadsleden in welk belang zij hechten aan de verschillende taken van de gemeenteraad. Zo vinden praktisch opgeleiden, vrouwen en raadsleden van een lokale partij het vertegenwoordigen van inwoners belangrijker dan theoretisch opgeleiden, mannen en raadsleden van een landelijke partij.<sup>3</sup> Andersom kennen theoretisch opgeleide raadsleden een groter belang toe aan het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentebestuur dan praktisch opgeleide raadsleden. Vrouwen hechten daarnaast een iets groter belang (0,2-0,3 punt) dan mannen aan het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt en aan het nemen van initiatieven voor nieuw beleid. Dat laatste geldt ook voor raadsleden uit de grootste gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) ten opzichte van raadsleden uit kleinere gemeenten. Daarnaast is terug te zien dat hoe ouder raadsleden worden, des te belangrijker zij de alle voorgelegde taken van de gemeenteraad vinden voor het vervullen van hun ambt. Tot slot is er een klein verschil in de taakopvatting van raadsleden van coalitie- en oppositiepartijen. Waar raadsleden van coalitiepartijen een iets groter belang hechten aan het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het gemeentebestuur, vinden raadsleden van een oppositiepartij juist het controleren van het gemeentebestuur iets belangrijker.

### **Tevredenheid taakvervulling gemeenteraad**

Naast het belang van de verschillende taken van de gemeenteraad voor het vervullen van het ambt, is de vraag in hoeverre raadsleden en anderen in het lokaal bestuur tevreden zijn over de manier waarop de gemeenteraad functioneert. Hierbij zijn aan de verschillende politieke ambtsdragers dezelfde taken voorgelegd als bij de vraag over het belang van taken van de gemeenteraad (zie tabel 2.2). Opvallend is dat die tevredenheid onder raadsleden met het functioneren van de gemeenteraad veelal om en nabij het rapportcijfer 6 tot 6,5 ligt. Ook in 2019 ten tijde van de vorige editie van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers was dat het geval. Over de taak waar raadsleden zelf het meeste belang hechten, zijn ze ook het meest tevreden: het vertegenwoordigen van inwoners met een rapportcijfer van gemiddeld 7,1.

In de vergelijking tussen de verschillende ambten is zichtbaar dat wethouders nog net wat kritischer zijn dan raadsleden zelf. Burgemeesters zijn daarentegen licht positiever dan de andere ambtsdragers over het

<sup>3</sup> Een meer precieze benaming zou zijn een “raadslid van een lokale afdeling van een landelijke partij”. Omwille van de leesbaarheid gebruiken we in dit hoofdstuk de term “raadslid van een landelijke partij”.

functioneren van de gemeenteraad en de manier waarop raadsleden hun ambt vervullen. Dat is vooral zichtbaar bij de taak om ervoor te zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt en in mindere mate bij het controleren van het gemeentebestuur.

**Tabel 2.2: Tevredenheid met het functioneren van de gemeenteraad naar het oordeel van raadsleden, wethouders en burgemeesters (0= zeer onbelangrijk, 10= zeer belangrijk)**

	Raadsleden (N=1.393)	Wethouders (N=422)	Burgemeesters (N=130)
Het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid	6,5	6,3	6,5
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	<b>5,9</b>	<b>5,4</b>	5,7
Het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>	<b>7,1</b>
Het controleren van het gemeentebestuur	<b>6,6</b>	6,7	<b>6,9</b>
Het vertegenwoordigen van inwoners	7,1	7,0	7,0

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten statistisch significant bij  $p < 0,05$ , tweezijdig  
Bron: BPA 2024

Ook naar de achtergrond van politieke ambtsdragers zijn er enkele verschillen waarneembaar in hoe zij oordelen over het functioneren van de gemeenteraad. Die verschillen zijn bovenal groot en duidelijk aanwezig onder raadsleden van coalitie- en oppositiepartijen. Op elk van de taken van de gemeenteraad zijn raadsleden van oppositiepartijen ontevredener dan raadsleden van coalitiepartijen. Die verschillen zijn substantieel. Met uitzondering van het vertegenwoordigen van inwoners, ligt de tevredenheid van raadsleden van coalitiepartijen een vol rapportpunt of meer hoger (zie tabel 2.3).

**Tabel 2.3: Tevredenheid met het functioneren van de gemeenteraad naar het oordeel van raadsleden van coalitie- en oppositiepartijen (0= zeer onbelangrijk, 10= zeer belangrijk)**

	Raadsleden coalitiepartijen (N=737)	Raadsleden oppositiepartijen (N=648)
Het bepalen van de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid	<b>7,1</b>	<b>5,8</b>
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	<b>7,2</b>	<b>6,0</b>
Het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt	<b>6,3</b>	<b>5,4</b>
Het controleren van het gemeentebestuur	<b>7,1</b>	<b>6,0</b>
Het vertegenwoordigen van inwoners	<b>7,4</b>	<b>6,8</b>

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten statistisch significant bij  $p < 0,05$ , tweezijdig  
Bron: BPA 2024

Uitsplitsingen op andere achtergrondkenmerken van politieke ambtsdragers laten een wisselend beeld zien. Op losse taken zijn er kleine verschillen zichtbaar. Zo zijn praktisch opgeleide raadsleden en raadsleden van lokale partijen iets tevredener over de mate waarin het in het afgelopen jaar is gelukt om initiatieven te nemen voor nieuw beleid, dan theoretisch opgeleide raadsleden en raadsleden van landelijke wethouders. Dit verschil is ook zichtbaar onder wethouders van lokale en landelijke partijen. Daarnaast zijn mannelijke raadsleden en vooral mannelijke wethouders tevredener over de mate waarin de gemeenteraad in het afgelopen jaar de hoofdlijnen



van het gemeentelijke beleid heeft bepaald dan hun vrouwelijke collega's. Ook naar gemeentegrootte zijn er minieme verschillen, maar die laten geen eenduidig patroon zien.

### 2.2.2 Belang taken college van B&W en tevredenheid

Het college van B&W heeft zijn eigen taken. Die zijn veelzijdig. Een deel daarvan raakt aan de relatie tussen college en gemeenteraad. Zo heeft het college wettelijk de taak om de gemeenteraad te informeren, verantwoording eraan af te leggen en de besluiten die hij neemt uit te voeren. Verder zijn er taken die raken aan de kwaliteit van besluitvorming en beleid, zoals het nemen van initiatieven voor nieuw beleid, het leiding geven aan de uitvoering van beleid en het ervoor zorgen dat de gemeenteraad en het college van B&W goede en uitvoerbare besluiten neemt. Een derde set van taken raakt aan de samenwerking die benodigd is, in regionale samenwerkingsverbanden en met overheden en maatschappelijke partners. Tot slot hebben ook wethouders en burgemeesters als lid van het college van B&W een taak in het vertegenwoordigen van inwoners.

#### Belang taken college van B&W

Aan zowel wethouders als burgemeesters is voorgelegd hoeveel belang zij hechten aan de verschillende taken van het college van B&W voor de vervulling van hun ambt (zie tabel 2.4). Het meeste belang wordt gehecht aan de taken die samenhang met de gemeenteraad en die ook het meest rechtstreeks uit de Gemeentewet voortvloeien, zoals het informeren van de gemeenteraad, het uitvoeren van besluiten en het afleggen van verantwoording. Burgemeesters hechten daar overigens nog net meer belang aan dan wethouders.

**Tabel 2.4: Belang van taakonderdelen van het College van B&W voor het vervullen van het eigen ambt, naar het oordeel van wethouders en burgemeesters (0= zeer onbelangrijk, 10= zeer belangrijk)**

	College van B&W (N=622)	Wethouders (N=481)	Burgemeesters (N=141)
Het informeren van de gemeenteraad	8,2	<b>8,1</b>	<b>8,6</b>
Het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad	8,2	8,1	8,5
Het uitvoeren van de besluiten van de gemeenteraad	8,0	7,9	8,4
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	7,3	<b>7,4</b>	<b>6,6</b>
Het leiding geven aan de uitvoering van beleid	-	6,6	-
Het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt	7,7	<b>7,4</b>	<b>8,4</b>
Het ervoor zorgen dat het college van B&W goede en uitvoerbare besluiten neemt	8,0	<b>7,9</b>	<b>8,5</b>
Het samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden waaraan uw gemeente deelneemt	7,2	<b>7,1</b>	<b>7,8</b>
Het samenwerken met overheden en maatschappelijke partners anders dan in regionale samenwerkingsverbanden	7,1	<b>6,9</b>	<b>7,6</b>
Het vertegenwoordigen van inwoners	7,2	<b>6,9</b>	<b>8,0</b>

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten statistisch significant bij  $p < 0,05$ , tweezijdig

Bron: BPA 2024

Opvallend is daarnaast dat collegeleden weinig belang hechten aan het leidinggeven aan de uitvoering van beleid. Wat betreft het laatste is mogelijk een redenering dat de gemeentesecretaris daar primair voor verantwoordelijk is. Daarnaast valt op dat ook aan het nemen van initiatieven voor nieuw beleid – net als onder raadsleden – relatief weinig belang wordt toegekend.

De bijzondere verantwoordelijkheid die de burgemeester heeft voor het coördineren van bestuurlijke processen en de kwaliteit van het lokaal bestuur is zichtbaar in het belang dat zij hechten aan het ervoor zorgen dat de gemeenteraad en het college van B&W goede en uitvoerbare besluiten nemen. Burgemeesters geven het belang een rapportcijfer 8,4 en 8,5, tegenover wethouders die aan deze taken gemiddeld een 7,4 en 7,9 toekennen.

Verder is een groot verschil zichtbaar in het belang dat wordt toegekend aan het vertegenwoordigen van inwoners. Burgemeesters geven gemiddeld een 8,0 in de beoordeling van het belang van deze taak, wethouders gemiddeld 6,9. Vooral het relatief lage belang dat door wethouders aan deze taak wordt toegekend is opvallend, gegeven de maatschappelijke worteling die zo belangrijk wordt gevonden in dit ambt (Commissie Wethouder van de Toekomst, 2024).

Tot slot is goed op te merken dat in vergelijking met de Basismonitor Politieke Ambtsdragers uit 2019 nu over de gehele linie een lagere score wordt toegekend aan de verschillende taken van het college van B&W voor de vervulling van het ambt. Dat geldt niet alleen voor wethouders, maar ook voor burgemeesters. Waar in 2019 bijvoorbeeld het belang van het nemen van initiatieven voor nieuw beleid nog een 8,5 kreeg van wethouders en een 7,2 van burgemeesters, is dat nu respectievelijk een 7,4 en een 6,6. Aangezien de daling zich op alle taken voordoet, is een mogelijke verklaring hiervoor dat de huidige groep wethouders en burgemeesters wat zuiniger is in de scores die zij geven, dan de ambtsdragers die in 2019 actief waren.

In het belang dat wordt gehecht aan de verschillende taken van het college van B&W bestaan weinig verschillen tussen wethouders en burgemeesters. Zowel opleidingsniveau, als geslacht, lokale of landelijke partij en gemeentegrootte maakt niet uit voor hoe belangrijk de taken worden gevonden. Wel zijn er een aantal kleine verschillen op basis van leeftijd, waarbij wethouders van 55 jaar en ouder meer belang hechten aan het vertegenwoordigen van inwoners dan wethouders tussen de 35-54 jaar oud. Daarnaast vinden burgemeesters van 55 jaar en ouder het samenwerken met andere overheden en maatschappelijke partners belangrijker dan burgemeesters tussen de 35-54 jaar.

### **Tevredenheid taakvervulling college van B&W**

Naast het belang dat wethouders en burgemeesters toekennen aan de verschillende taken van het college van B&W voor de vervulling van hun ambt, is de vervolgvraag hoe tevreden zij zijn met het functioneren van het college op deze aspecten (zie tabel 2.5).

Collegeleden zijn het meest tevreden over de taken waar zij ook relatief het grootste belang aan hechten: de taken die relateren aan de gemeenteraad, gevolgd door het ervoor zorgen dat het college van B&W goede en uitvoerbare besluiten neemt. De tevredenheid op deze onderdelen scoren allemaal een 8,0 of 8,1 onder collegeleden. Het minst tevreden zijn collegeleden over het leiding geven aan de uitvoering van beleid, maar nog steeds scoort die taak een 7,4. Daarmee ligt de tevredenheid op de verschillende taakonderdelen voor collegeleden dicht bij elkaar.

Het grootste verschil in tevredenheid met het functioneren van het college van B&W is waarneembaar tussen collegeleden enerzijds en raadsleden anderzijds. Raadsleden zijn op alle taakonderdelen van het college statistisch significant minder tevreden over het functioneren dan collegeleden, waarbij de gegeven gemiddelde rapportcijfers variëren tussen de 6,1 en 6,7. In dit opzicht is er dus ook weinig verschil in de tevredenheid over taken van het college waar raadsleden zelf wel of juist niet direct zicht op hebben.

Net als bij de tevredenheid over de taakvervulling door de gemeenteraad, is er ook bij de tevredenheid over de taakvervulling door het college van B&W een groot verschil tussen de opvattingen van raadsleden van een coalitiepartij en raadsleden van een oppositiepartij (zie tabel 2.6). Waar raadsleden van coalitiepartijen hun tevredenheid met de taakvervulling door het college van B&W op de verschillende onderdelen met om en nabij een 7 beoordelen, ligt de tevredenheid onder raadsleden van oppositiepartijen op zeven van de tien uitgevraagde taken onder een 6. De grootste verschillen bestaan ten aanzien van de tevredenheid over het

informereren van de gemeenteraad en het verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat raadsleden van coalitiepartijen minder afstand ervaren tot leden van het college en makkelijker in contact staan met collegeleden.

**Tabel 2.5: Tevredenheid met vervulling diverse college taken – oordelen van college van B&W, wethouders, burgemeesters en raadsleden (0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden)**

	College van B&W (N=523)	Wethouders (N=396)	Burgemeesters (N=127)	Raadsleden (N=1.338)
Het informeren van de gemeenteraad*	8,0	<b>8,1</b>	<b>7,9</b>	<b>6,4</b>
Het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad*	8,1	<b>8,2</b>	<b>8,0</b>	<b>6,4</b>
Het uitvoeren van de besluiten van de gemeenteraad*	8,0	<b>8,0</b>	<b>8,0</b>	<b>6,7</b>
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	7,7	<b>7,8</b>	<b>7,4</b>	<b>6,5</b>
Het leiding geven aan de uitvoering van beleid*	7,4	<b>7,5</b>	<b>7,3</b>	<b>6,5</b>
Het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt*	7,6	<b>7,6</b>	<b>7,5</b>	<b>6,4</b>
Het ervoor zorgen dat het college van B&W goede en uitvoerbare besluiten neemt	8,0	<b>8,0</b>	<b>7,8</b>	<b>6,6</b>
Het samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden waaraan uw gemeente deelneemt*	7,6	<b>7,6</b>	<b>7,5</b>	<b>6,7</b>
Het samenwerken met overheden en maatschappelijke partners anders dan in regionale samenwerkingsverbanden*	7,5	<b>7,5</b>	<b>7,4</b>	<b>6,6</b>
Het vertegenwoordigen van inwoners*	7,5	<b>7,5</b>	<b>7,4</b>	<b>6,1</b>

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten statistisch significant bij  $p < 0,05$ , tweezijdig.

\* hier verschillen de scores van raadsleden statistisch significant van die van wethouders en burgemeesters; de verschillen tussen wethouders en burgemeesters zijn niet statistisch significant.

Bron: BPA 2024

Ook op andere achtergrondkenmerken zijn er enkele verschillen tussen politieke ambtsdragers in hun tevredenheid met de taakvervulling door het college van B&W, vooral tussen vrouwen en mannen in een politiek ambt. Zo zijn mannelijke raadsleden tevredener dan vrouwelijke raadsleden over de manier waarop het college besluiten van de gemeenteraad uitvoert, de gemeenteraad informeert, verantwoording aflegt aan de gemeenteraad, ervoor zorgt dat de gemeenteraad en het college van B&W goede en uitvoerbare besluiten nemen en hoe zij samenwerkt in regionale samenwerkingsverbanden. Voor een deel van deze taken geldt een soortgelijk verschil onder wethouders. Mannelijke wethouders zijn tevredener dan hun vrouwelijke collega's over hoe het college besluiten van de gemeenteraad uitvoert, verantwoording aflegt aan de gemeenteraad en ervoor zorgt dat B&W goede en uitvoerbare besluiten neemt. Daarnaast zijn mannelijke wethouders tevredener over het leiding geven aan de uitvoering van beleid dan vrouwelijke wethouders. Mannelijke burgemeesters zijn verder tevredener dan vrouwelijke burgemeesters over het nemen van initiatieven voor nieuw beleid.

**Tabel 2.6: Tevredenheid met vervulling diverse collegetaken – oordelen van raadsleden van coalitiepartijen en oppositiepartijen (0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden)**

	Raadsleden coalitiepartijen (N=711)	Raadsleden oppositiepartijen (N=620)
Het informeren van de gemeenteraad	7,2	5,6
Het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad	7,2	5,5
Het uitvoeren van de besluiten van de gemeenteraad	7,2	6,0
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	7,2	5,8
Het leiding geven aan de uitvoering van beleid	7,1	5,8
Het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt	7,0	5,6
Het ervoor zorgen dat het college van B&W goede en uitvoerbare besluiten neemt	7,2	5,8
Het samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden waaraan uw gemeente deelneemt	7,2	6,2
Het samenwerken met overheden en maatschappelijke partners anders dan in regionale samenwerkingsverbanden	7,1	6,1
Het vertegenwoordigen van inwoners	6,8	5,4

Vet gedrukt: verschillen tussen ambtsdragers statistisch significant bij  $p < 0,05$ , tweezijdig.

Bron: BPA 2024

Opleiding maakt voor raadsleden enkel verschil voor hoe tevreden zij zijn over hoe het college van B&W besluiten van de gemeenteraad uitvoert. Raadsleden die theoretisch zijn opgeleid zijn hierover tevredener dan raadsleden die praktisch zijn opgeleid. Onder wethouders zijn praktisch opgeleiden zijn tevredener dan theoretisch opgeleiden, daar waar het gaat om hoe het college van B&W de gemeenteraad informeert, leiding geeft aan de uitvoering van beleid en ervoor zorgt dat B&W goede en uitvoerbare besluiten neemt.

Verder zien we verschillen in hoe tevreden politieke ambtsdragers zijn over het vertegenwoordigen van inwoners door het college van B&W. Wethouders van lokale partijen zijn hier tevredener over dan wethouders van landelijke partijen. Daarnaast zien we onder raadsleden dat hoe groter de gemeente is, hoe minder tevreden zij zijn over deze taak van het college. Tot slot zien we in vergelijking met 2019 weinig verschillen in de tevredenheid over de taken van het college van B&W.

### 1.2.3 Taken burgemeester en tevredenheid

Naast dat de burgemeester lid is van het college van B&W, is de burgemeester ook een eigenstandig bestuursorgaan met eigen taken. Het daarbij om het leiding geven bij rampen en crises, een verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde, het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en het zijn van een burgervader/-moeder voor inwoners. Daarnaast is de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college van B&W.

### Belang taken burgemeester

Gevraagd naar het belang van elke taak voor de invulling van het ambt, is volgens burgemeesters elke taak van groot belang (zie tabel 2.7). Het een burgervader of -moeder zijn voor inwoners en het leiding geven bij rampen en crises krijgt het grootste belang toegekend met voor beide een gemiddelde score van 9,3. Het voorzitten van collegevergadering is relatief het minst van belang, maar met een score van 8,7 is dit volgens burgemeesters nog steeds een belangrijke taak te noemen. Ook in 2019 hechten burgemeesters een dergelijk groot belang aan de verschillende taken die horen bij het bestuursorgaan burgemeester.

**Tabel 2.7: Belang van verschillende taken van de burgemeester naar het oordeel van de burgemeester (0=zeer onbelangrijk, 10= zeer belangrijk)**

	Burgemeesters (N=131)
Burgervader/burgermoeder zijn voor inwoners	9,3
Het leiding geven bij rampen en crises	9,3
Het handhaven van de openbare orde	9,1
Het bevorderen van de bestuurlijke integriteit	9,1
Het voorzitten van de gemeenteraadsvergaderingen	8,8
Het voorzitten van collegevergaderingen	8,7

Bron: BPA 2024

In het belang dat burgemeesters toekennen aan verschillende taken zijn alleen verschillen op leeftijd te ontdekken. Man/vrouw, opleidingsniveau en gemeentegrootte maakt geen verschil. Jongere burgemeesters (als in jonger dan 55 jaar) hechten relatief meer belang aan taken die raken aan openbare orde en veiligheid en de samenleving, waar oudere burgemeesters (55 jaar en ouder) relatief meer belang hechten aan de bestuurlijke taken zoals het bevorderen van de integriteit en het voorzitten van raad en college. Niettemin is alleen het verschil tussen jongere en oudere burgemeesters in hoe belangrijk zij het leiding geven bij rampen en crises statistisch significant.

### Tevredenheid taakvervulling burgemeester

In dit onderzoek is niet alleen gevraagd naar het belang van de verschillende taakonderdelen voor het vervullen van het ambt van burgemeesters. Aan raadsleden en wethouders is ook gevraagd of zij konden aangeven hoe tevreden zij zijn met de vervulling van deze taken door de burgemeester. Aan de burgemeester zelf is deze vraag niet gesteld.<sup>4</sup>

Raadsleden geven 7'ens voor het functioneren van de burgemeester op de verschillende taken. Onder wethouders ligt de waardering voor de burgemeester net wat hoger en variëren de gemiddelde rapportcijfers tussen 7,7 en 8,2 (zie tabel 2.8). Dit verschil in tevredenheid ten opzichte van raadsleden is statistisch significant. Niettemin krijgen burgemeesters van alle politieke ambtsdragers de hoogste tevredenheidsscores toebedeeld. Dat betekent ook dat raadsleden en in mindere mate wethouders tevredener zijn over de burgemeester dan over het functioneren van het bestuursorgaan waar zij zelf deel vanuit maken (de gemeenteraad dan wel het college van B&W). Het meest tevreden zijn raadsleden en wethouders over het leiding geven bij rampen en crises. Het minst tevreden zijn zij over het voorzitten van de gemeenteraads- en collegevergaderingen. Ten

<sup>4</sup> De burgemeester is niet gevraagd naar diens oordeel over zijn **persoonlijk** functioneren met betrekking tot zijn eigen specifieke taken (in zijn hoedanigheid van burgemeester), omdat we niet iemand willen bevragen over diens tevredenheid met het eigen functioneren (geen: slager keurt eigen vlees). Als we raadsleden bevragen over hun tevredenheid met het functioneren van de raad (of collegeleden over het functioneren van B&W) ligt dit anders. Dan vragen we immers niet louter naar een oordeel over het eigen persoonlijk functioneren, maar om een oordeel over het collectieve functioneren van twee bestuursorganen die bestaan uit meerdere personen.

opzichte van de resultaten van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 zijn deze resultaten min of meer gelijk gebleven.

**Tabel 2.8: Tevredenheid met taakvervulling van de burgemeester naar het oordeel van raadsleden en wethouders (0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden)**

	Raadsleden (N=1.316)	Wethouders (N=396)
Burgervader/burgermoeder zijn voor inwoners	7,5	8,1
Het leiding geven bij rampen en crisis	7,7	8,2
Het handhaven van de openbare orde	7,5	8,0
Het bevorderen van de bestuurlijke integriteit	7,2	7,9
Het voorzitten van de gemeenteraadsvergaderingen	7,1	7,7
Het voorzitten van collegevergaderingen	-	7,7

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten statistisch significant bij  $p < 0,05$ , tweezijdig  
Bron: BPA 2024

Net als bij de tevredenheid met de taakvervulling door de gemeenteraad en het college van B&W, doen de grootste verschillen tussen politieke ambtsdragers in hun tevredenheid over het functioneren van de burgemeester zich voor onder raadsleden van coalitiepartijen en oppositiepartijen. Raadsleden van oppositiepartijen zijn daarbij op elke taak kritischer over het functioneren, dan raadsleden van coalitiepartijen. De verschillen zijn niettemin kleiner dan bij hun tevredenheid over het functioneren van raad en college. Het grootste verschil is zichtbaar op de taak van het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. Raadsleden van coalitiepartijen beoordelen hun tevredenheid met de burgemeester op dit punt met gemiddeld een 7,6. Onder raadsleden van een oppositiepartij is dat gemiddeld een 6,7; een verschil van bijna een vol rapportcijfer. Op de andere taken is het verschil ongeveer een half rapportpunt.

**Tabel 2.9: Tevredenheid met taakvervulling van de burgemeester naar het oordeel van raadsleden van coalitiepartijen en oppositiepartijen (0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden)**

	Raadsleden coalitiepartijen (N=699)	Raadsleden oppositiepartijen (N=609)
Burgervader/burgermoeder zijn voor inwoners	7,7	7,2
Het leiding geven bij rampen en crisis	8,0	7,5
Het handhaven van de openbare orde	7,7	7,3
Het bevorderen van de bestuurlijke integriteit	7,6	6,7
Het voorzitten van de gemeenteraadsvergaderingen	7,4	6,8
Het voorzitten van collegevergaderingen	-	-

Bron: BPA 2024

Daarnaast zien we op onderdelen van het takenpakket van burgemeesters dat raadsleden die theoretisch zijn opgeleid tevredener zijn over het functioneren dan raadsleden die praktisch zijn opgeleid. Dat geldt voor de taken een burgervader/-moeder zijn voor inwoners, het leiding geven bij rampen en crises, het handhaven van de openbare orde en het bevorderen van de bestuurlijke integriteit. Daarnaast zien we dat hoe groter de gemeente is waar raadsleden uit afkomstig zijn, hoe minder tevreden zij zijn over het voorzitten van de raadsvergadering.

Onder wethouders is opvallend dat juist praktisch opgeleide wethouders tevredener zijn dan theoretisch opgeleide wethouders over het leiding geven bij rampen en crises, daar waar dat onder raadsleden andersom is. Daarnaast zijn theoretisch opgeleide wethouders minder tevreden dan praktisch opgeleiden over het voorzitten van de collegevergaderingen door wethouders. Tot slot zijn mannelijke wethouders tevredener over de burgemeester waar het gaat om het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en het voorzitten van raadsvergaderingen dan hun vrouwelijke collega's.

### Bronnen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Staat van het Bestuur 2022*. Ministerie van BZK.

Bartelink, D., Van Iterson, S. & Van den Berg, D. (2024). *Toekomstbestendig decentraal bestuur: Waarden van bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap*. De Argumentenfabriek.

Van Zuydam, S. (2023). *Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: De slag om vertrouwen*. Necker.

## Intermezzo B. Criminele beïnvloeding van het gemeentebestuur

Hans Vollaard & Henk van der Kolk

Wat deze bijdrage laat zien:

- Minder dan 2 procent van de politieke lokale ambtsdragers heeft afgelopen jaar een poging tot omkoping met een crimineel oogmerk meegemaakt. Daarnaast rapporteert 3 procent van hen dat ze afgelopen jaar te maken hebben gehad met een bedreiging met een crimineel oogmerk. Volgens 4 procent van de politieke ambtsdragers is er in het afgelopen jaar in hun gemeente sprake (geweest) van criminele infiltratie.
- Bestuurders maken meer melding van criminele beïnvloeding dan raadsleden.

### B.1 Omkoping, bedreiging en infiltratie met crimineel oogmerk

Het zijn niet alleen legale, bonafide spelers die invloed uitoefenen in een gemeente. Zeker in een drugshandelsland als Nederland is te verwachten dat criminele personen en organisaties invloed willen uitoefenen op het gemeentebestuur – bijvoorbeeld als het gaat om vergunningen, bestemmingsplannen of de handhaving van gemeentelijke regelgeving. Onder de noemers van integriteit en ondermijning is in onderzoek, beleid en praktijk steeds meer aandacht gekomen voor de relatie tussen politieke ambtsdragers en (georganiseerde) criminaliteit. De Monitor Integriteit en Veiligheid (Klein Kranenburg et al., 2022) richt zich vooral op niet-integer gedrag van politieke ambtsdragers zelf. In deze editie van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers hebben we het vizier gericht op de invloed van criminele personen en organisaties op de ambtsdragers. We hebben daarvoor aansluiting gezocht bij de eerste kwantitatieve studie naar criminele beïnvloeding van lokale politieke ambtsdragers (Winter et al., 2017).

In navolging van deze studie hebben we drie vormen van criminele beïnvloeding uitgevraagd (gebaseerd op Winter et al, 2017: 15):

- *Poging tot omkoping*: een organisatie of persoon met crimineel oogmerk probeert een ambtsdrager financieel te verleiden om te handelen in lijn met criminele belangen;
- *Bedreiging*: een organisatie of persoon met crimineel oogmerk dreigt met een vorm van geweld of agressie, fysiek of online, of oefent een vorm van geweld en agressie uit, richting een ambtsdrager of diens naasten, om besluitvormingsprocessen te beïnvloeden voor criminele doeleinden;
- *Infiltratie*: een organisatie of persoon met crimineel oogmerk zoekt deelname aan besluitvormingsprocessen (zoals partijlidmaatschap, raadslidmaatschap of wethouderschap) om die processen te beïnvloeden voor criminele doeleinden.

Om de omvang van poging tot omkoping en bedreiging te bepalen, hebben we ambtsdragers gevraagd naar hun eigen ervaringen in het recente verleden. Op deze manier hebben we willen voorkomen dat ambtsdragers slechts vermoedens en geen feitelijke ervaringen rapporteren en dat ambtsdragers zouden verwijzen naar hetzelfde voorval (Winter et al., 2017, p. 17). We hebben daarnaast gevraagd naar een *poging tot omkoping*, omdat ambtsdragers naar verwachting minder snel geneigd zijn om te melden dat ze daadwerkelijk zijn omgekocht. Om diezelfde reden hebben we ambtsdragers met betrekking tot criminele infiltratie niet gevraagd of ze daar zelf aan hebben deelgenomen. De kans is immers klein dat ze aangeven dat ze zelf zijn geïnfiltreerd in het gemeentebestuur voor criminele doeleinden. In tegenstelling tot de studie uit 2017, hebben we er in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers consequent voor gekozen ambtsdragers te vragen naar hun ervaringen *in*



het voorgaande jaar. Op die manier is de onderlinge verhouding tussen deze drie vormen van criminele beïnvloedingen beter in beeld te brengen.

Uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers komt naar voren dat minder dan 2 procent van de ambtsdragers pogingen tot omkoping hebben meegemaakt. Ruim 98 procent van de ambtsdragers zegt geen poging tot omkoping te hebben meegemaakt. Dat komt overeen met het percentage in 2017. Wethouders en burgemeesters, vanwege de kleine aantallen hier samen genomen, hebben er naar eigen zeggen nog het meest mee te maken gehad. De vraag blijft wel of hier sprake is van onderrapportage, omdat het kan zijn dat ambtsdragers niet graag vermelden dat ze contacten hebben gehad met mensen die geprobeerd hebben ze om te kopen (Winter et al., 2017, p. 19).

Naast de 2 procent die aangeeft te maken te hebben gehad met een poging tot omkoping, rapporteert 3 procent dat ze in het afgelopen jaar te maken hebben gehad met een bedreiging door een persoon of organisatie met een crimineel oogmerk. Net als in 2017 geven bestuurders vaker aan dan raadsleden dat ze bedreigd zijn. Nadere vergelijking is echter lastig, omdat in 2017 ambtsdragers werd gevraagd naar bedreigingen *in hun huidige ambt* – en dat is veelal langer dan een jaar. De percentages waren met die vraagstelling aanzienlijk hoger: burgemeesters: 24 procent, wethouders 11 procent en raadsleden 8 procent.

**Tabel B.1: Criminele beïnvloeding van lokale politieke ambtsdragers**

	Raadsleden (N=1.152)	Wethouders en burgemeesters (N=460)	Totaal lokale ambtsdragers (N=1.612)
Hebt u in het afgelopen jaar zelf te maken gehad met een poging tot omkoping? <i>Aandeel ja</i>	1% (8)	2% (8)	1% (16)
Bent u in het afgelopen jaar bedreigd door een persoon of organisatie met een crimineel oogmerk? <i>Aandeel ja</i>	2% (25)	6% (28)	3% (53)
Is er in uw gemeente sprake (geweest) van infiltratie door een persoon of organisatie met crimineel oogmerk in het afgelopen jaar? <i>Aandeel ja</i>	4% (40)	7% (30)	4% (70)

Bron: BPA 2024

Als laatste is ambtsdragers gevraagd naar criminele infiltratie in hun gemeente in het afgelopen jaar. Daarbij valt allereerst op dat in tegenstelling tot de vorige twee vragen ambtsdragers vaak de antwoordcategorieën ‘Weet ik niet’ en ‘Wil ik niet zeggen’ aankruisten (38 procent). Daarnaast geeft 57 procent aan dat er in het afgelopen jaar geen sprake was van criminele infiltratie in hun gemeente. 4 procent van alle ambtsdragers meldt dat daar wel sprake van was, bestuurders vaker dan raadsleden. Daarmee lijkt het de meest voorkomende vorm van criminele beïnvloeding. In dit geval kunnen echter ambtsdragers rapporteren over hetzelfde geval. Vergelijking met 2017 is hier lastig, omdat hier alleen gevraagd of er daadwerkelijk sprake is geweest, en niet of er wellicht ook een vermoeden van criminele infiltratie bestond. In 2017 waren er in 24 procent van de gemeenten een of meer ambtsdragers die *wisten of een vermoeden* hadden van criminele infiltratie in de *vijf* voorafgaande jaren. In de Basismonitor Politieke Ambtsdragers is de vraag naar criminele infiltratie op twee punten strenger: allereerst wordt er alleen gevraagd naar criminele infiltratie waarvan daadwerkelijk sprake is, en wordt er niet naar vermoedelijke criminele infiltratie gevraagd. Daarnaast wordt gevraagd naar criminele infiltratie in het afgelopen jaar, niet vijf jaar. In 2024 werd, met de ‘strengere’ vraag, in 15 procent (52 gemeenten) van de gemeenten waar we tenminste een respondent hadden (338 gemeenten), door minimaal een raadslid,

wethouder of burgemeester gemeld dat er *daadwerkelijk* sprake was van criminele infiltratie *in het afgelopen jaar*.

De Basismonitor Politieke Ambtsdragers laat zo zien dat er dus soms sprake is van criminele beïnvloeding in gemeentebesturen, meer bij de bestuurders dan bij de volksvertegenwoordigers.

#### Bronnen

Klein Kranenburg, L. et al. (2022) *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*. I&O Research.

Winter, H. et al. (2017) *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Pro Facto.

# Hoofdstuk 3. Veel ambtsdragers tevreden over hun gemeentebestuur

*Marcel Boogers & Sabine van Zuydam*

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Over het algemeen zijn raadsleden, wethouders en burgemeesters net als in 2019 redelijk tevreden met het functioneren van de lokale democratie in hun gemeente. Raadsleden van de oppositie oordelen hier flink kritischer over.
- Lokale ambtsdragers zijn over het algemeen positief over hun vermogen om lokale problemen aan te pakken. Raadsleden, vooral uit de oppositie, zijn minder optimistisch over het probleemoplossend vermogen van hun gemeente.
- Het probleemoplossend vermogen van het gemeentebestuur hangt vooral af van het samenspel tussen gemeenteraad en college van B&W. Ook bestuurscultuur doet ertoe: als lokale ambtsdragers elkaar respectvol bejegenen en conflicten niet uit de weg gaan, is het gemeentebestuur beter in staat om de belangrijkste problemen van de gemeente aan te pakken.
- De meerkernigheid van een gemeente en de mate van politiek fragmentatie hebben enig negatief effect op het probleemoplossend vermogen van de gemeente, terwijl gemeentegrootte hier juist een positief effect op heeft. Toch is de invloed van deze gemeentekarakteristieken vrij beperkt.
- Binnen het gemeentebestuur wordt het college van B&W net als in 2019 als invloedrijker gezien dan de gemeenteraad, waarbij men coalitiefracties invloedrijker vindt dan oppositiefracties. Ook wordt het college gezien als de dominante partij ten opzichte van de ambtelijke organisatie.
- Wethouders zien zichzelf als het meest invloedrijk, gevolgd door burgemeesters. Raadsleden, vooral van oppositiefracties, schatten hun eigen invloed lager in. Naarmate ambtsdragers langer actief zijn, vinden ze dat ze meer invloed hebben op beslissingen in het gemeentebestuur.
- Er is een sterke mate van informaliteit in de onderlinge contacten binnen het gemeentebestuur. Conflicten worden niet uit de weg gegaan, maar leiden niet tot levendige debatten in de gemeenteraad. Over het algemeen is men tevreden over de bestuurscultuur. Dit blijkt bij te dragen aan het werkplezier van ambtsdragers.

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we het functioneren van het gemeentebestuur in de ogen van raadsleden, wethouders en burgemeesters. Omdat zij het gemeentebestuur vormen gaan we allereerst in op hun onderlinge verhoudingen. Hoe schatten ze hun eigen invloed in en die van andere politieke ambtsdragers? Hoeveel vertrouwen hebben ze in elkaar? En hoe oordelen ze over de bestuurscultuur van hun gemeente? Daarna richten we ons op de verhoudingen met andere overheden. Want ook dat bepaalt hoe het gemeentebestuur functioneert. Hoe denken lokale politieke ambtsdragers over het regionaal bestuur, de provincie, de Rijksoverheid en Europa? Tot slot komen hun oordelen over het gemeentebestuur aan bod. Vinden ze dat hun gemeente voldoende in staat is om de belangrijkste problemen van de gemeente aan te pakken? Hoe oordelen ze over het democratisch functioneren van hun gemeente? En waar hangen die oordelen van af?

## 3.2 Invloed en invloedsverhoudingen: intern

Aan de lokale ambtsdragers is gevraagd aan te geven hoe zij de invloedsverhoudingen binnen het gemeentebestuur inschatten. Daarbij zijn vier invloedsverhoudingen onderzocht:

- a. de invloed van de gemeenteraad ten opzichte van het college,
- b. de invloed van collegefracties ten opzichte van niet-collegefracties
- c. de invloed van het college ten opzichte van de ambtelijke organisatie en

- d. De invloed van de burgemeester ten opzichte van de andere collegeleden.

De ambtsdragers zijn gevraagd om op een schaal van 0 tot 100 aan te geven waar volgens hen het zwaartepunt ligt in elk van deze vier invloedsverhoudingen. Daarbij betekent het middelpunt (50) op de schaal dat men de twee actoren evenveel invloed toekent. Een score lager dan 50 betekent dat men de eerstgenoemde actor (bijvoorbeeld bij de eerste verhouding: de gemeenteraad) meer invloedrijk acht. Omgekeerd betekent een score hoger dan 50 dat men de als tweede genoemde actor (bij de eerste verhouding: het college) meer invloed toekent.

In de relatie tussen de gemeenteraad en het college van B&W ligt volgens alle lokale ambtsdragers het zwaartepunt bij het college. Dat de scores van raadsleden, wethouders en burgemeesters op dit punt niet significant verschillen, wil zeggen dat ze de invloed van het college ongeveer gelijk inschatten (zie tabel 3.1). Lokale ambtsdragers zijn het er ook over eens dat binnen de gemeenteraad de coalitie (collegefracties) meer invloed heeft dan de oppositie (niet-collegefracties). Raadsleden ervaren daarbij de invloedsverdeling als het meest scheef: met een score van 35,0 kennen zij de meeste invloed toe aan coalitiefracties. Voor raadsleden uit de oppositie geldt dat zelfs nog meer. Ook de burgemeesters en wethouders achten de coalitiefracties dominant, maar volgens hen hebben raadsleden van de oppositie wat meer invloed.

De gepercipieerde dominantie van de coalitie is verklaarbaar vanwege hun meerderheid in de raad en vertegenwoordiging in het college, waarmee ze vaker en meer nadrukkelijk hun stempel op de besluitvorming kunnen drukken dan de oppositiefracties. In de invloedsverhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie zien wethouders en burgemeesters het college als de meest invloedrijke partij. Raadsleden zien met een score van 52,9 de invloed van de ambtelijke organisatie ten opzichte van het college als min of meer gelijkwaardig. De scores van 42,7 wethouders en 44,2 voor burgemeesters geven aan dat zij weliswaar het college dominant achten in deze relatie, maar ook zij erkennen dat de ambtelijke organisatie substantieel invloed heeft. De grote invloed die aan de ambtelijke organisatie wordt toegekend is op het eerste gezicht opvallend. De ambtelijke organisatie handelt formeel immers in opdracht van het college en voert de besluiten die het college neemt uit. Aan de andere kant is kan het college niet zonder de beleidsvoorbereiding én -uitvoering door de ambtelijke organisatie.

**Tabel 3.1: Relatieve invloed van gemeentelijke actoren per ambt (score = 0 - 100)**

	Raadsleden (N=1.060)	Wethouders (N=356)	Burgemeesters (N=119)
Gemeenteraad – College	61,6	62,0	64,0
Coalitie – Oppositie	<b>35,0</b>	<b>38,8</b>	<b>41,8</b>
College – Ambtelijke organisatie	<b>52,9</b>	<b>42,7</b>	<b>44,2</b>
Burgemeester – Wethouders	<b>57,4</b>	<b>65,3</b>	<b>57,9</b>

Leesvoorbeeld: een gemiddelde score van 50 betekent dat de twee actoren evenveel invloed hebben. Een score lager dan 50 betekent dat men de linkeractor als meer invloedrijk ziet; een score hoger dan 50 betekent dat men de rechteractor als meer invloedrijk ziet. De gemiddelde score van 61,6 in de eerste kolom (raadsleden) betekent dus dat volgens raadsleden het college meer invloed heeft dan de gemeenteraad. **Vet gedrukt:** verschillen tussen ambten statistisch significant bij  $p < 0,05$ , tweezijdig

Bron: BPA 2024

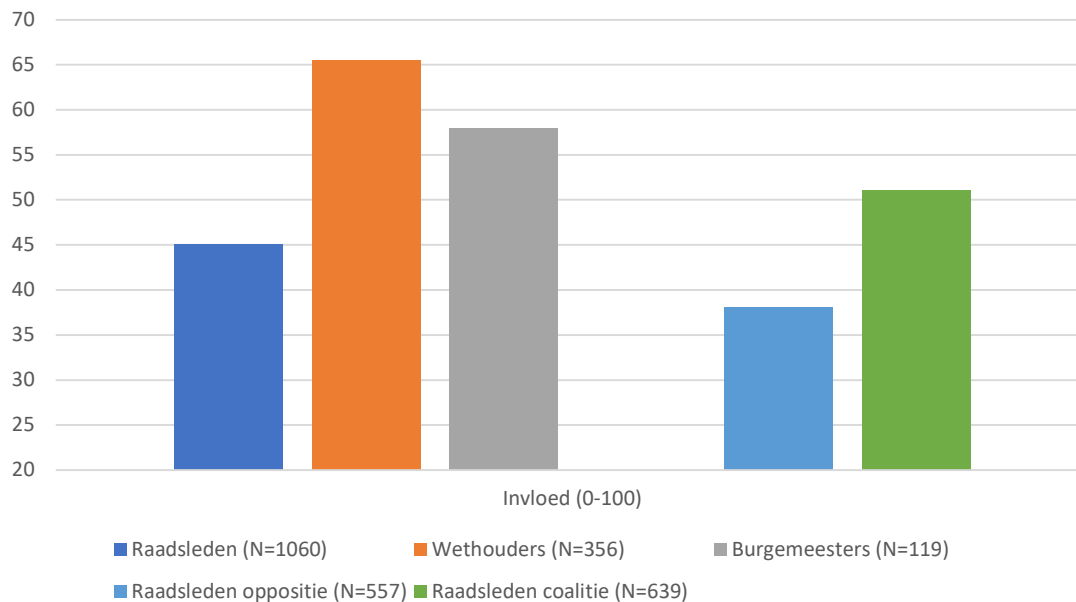
Ten opzichte van de eerste meting in 2019 (Janssen, Denters & Van Zuydam, 2019), hebben zich enige veranderingen voorgedaan. De invloed van de gemeenteraad ten opzichte van het college wordt nu wat hoger ingeschat, vooral door raadsleden zelf. Binnen de gemeenteraad blijkt ervaren invloed van coalitiefracties toegenomen.

Als het gaat om invloedsverhoudingen binnen het college van B&W, kennen de lokale ambtsdragers de meeste invloed toe aan wethouders. Maar ook hier betekent dit niet dat men burgemeesters machteloos acht; de scores van raadsleden en burgemeesters liggen immers relatief dicht bij de 50. Wethouders (in vergelijking tot de raadsleden en burgemeesters) kennen zichzelf in deze relatie de meeste invloed toe.

Aan ambtsdragers is verder gevraagd om een inschatting te maken van de eigen invloed (0 = geen invloed, 100 = veel invloed). In figuur 3.1 vatten we de resultaten samen. Daar is te zien dat raadsleden met een gemiddelde score van 45,1 hun eigen invloed het laagst inschatten, gevolgd door burgemeesters met een gemiddelde score van 58,0. Wethouders zien zichzelf als het meest invloedrijk met een gemiddelde score van 65,5. Bij raadsleden is het verschil tussen de coalitie- en oppositiefracties opmerkelijk groot. Raadsleden van de oppositie vinden met een score van 38,0 dat ze betrekkelijk weinig invloed hebben; raadsleden van de coalitie schatten hun invloed met een score van 51,0 veel hoger in. Nadere analyses laten zien dat het voor de onderlinge invloedsverhoudingen niet veel uitmaakt of ambtsdragers namens een lokale of nationale partij actief zijn, net zoals er in dit opzicht weinig verschillen zijn tussen verschillende gemeentegrootteklassen. Wel valt op dat in de grote gemeenten (met meer dan 50.000 inwoners) burgemeesters zichzelf met een score van 55,3 minder invloed toedichten dan burgemeesters in kleinere gemeenten.

Naarmate ambtsdragers langer actief zijn, vinden ze dat ze meer invloed hebben op beslissingen in het gemeentebestuur. Het kan zijn dat raadsleden, wethouders of burgemeesters zich naar verloop van tijd een steeds invloedrijkere positie weten te verwerven (ROB, 2023), maar het is ook mogelijk dat ze hun invloed hoger inschatten omdat ze zich een meer realistisch beeld hebben gevormd van hun invloedsmogelijkheden.

**Figuur 3.1: Eigen invloed op het gemeentelijke beleid (0 = geen invloed, 100=veel invloed), uitgesplitst naar ambt en raadsleden oppositie/coalitie**



Bron: BPA 2024

### 3.3 Onderling vertrouwen

Een ander aspect van de onderlinge verhoudingen binnen het gemeentebestuur, is het vertrouwen dat men in elkaar heeft. Ambtsdragers is gevraagd aan te geven hoeveel vertrouwen zij hebben in de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester. Verder is ook gevraagd naar hun vertrouwen in de ambtenaren van de gemeente.

Het vertrouwen in de gemeenteraad is voor alle drie typen ambtsdragers het laagst (zie tabel 3.2). Raadsleden hebben het meeste vertrouwen in de burgemeester, gevolgd door de gemeenteraad zelf. Het vertrouwen in het college van B&W is daar het geringst. Wethouders hebben net als burgemeesters het meeste vertrouwen in het college van B&W; burgemeesters zijn om voor de hand liggende redenen niet gevraagd hoeveel vertrouwen zij in zichzelf hebben. Ten opzichte van 2019 (Janssen, Denters & Van Zuydam, 2019) zijn de genoemde vertrouwens-scores niet veranderd.

In het vertrouwen in de gemeenteambtenaren is een opmerkelijk verschil terug te zien. Onder raadsleden is het vertrouwen in ambtenaren het laagst met een gemiddelde van 3,1; terwijl onder wethouders en burgemeesters de gemiddelde vertrouwensscore 3,5 is. Mogelijk dat de relatief grotere afstand van raadsleden tot gemeenteambtenaren en wat zij dagelijks doen, maakt dat zij minder vertrouwen hebben.

Als de gemiddelden van deze vertrouwenscores worden berekend (exclusief die van burgemeesters omdat zij zichzelf niet kunnen beoordelen),<sup>5</sup> blijken ambtsdragers tamelijk veel vertrouwen te hebben in elkaar. De algemene vertrouwensscore ligt bij iedere groep ambtsdragers rond de 3 of hoger. De algemene vertrouwenscores zijn bij wethouders en burgemeesters het hoogst.

De mate waarin politieke ambtsdragers vertrouwen hebben in de gemeenteraad, het college van B&W en burgemeesters verschilt niet substantieel in relatie tot achtergrondkenmerken van ambtsdragers en de grootte van de gemeente waarin zij actief zijn. Dat geldt ook voor het algemeen vertrouwen. Voor wat de partijoriëntatie (links, rechts of lokaal) betreft is er enig verschil: raadsleden van lokale partijen hebben gemiddeld wat minder vertrouwen in hun burgemeester. Ook als het gaat om opleidingsniveau is er onder raadsleden een verschil zichtbaar in het vertrouwen dat zij hebben in andere ambtsdragers: raadsleden met maximaal een mbo-diploma hebben een lager vertrouwen in het college van B&W (2,88) dan raadsleden met minimaal een hbo-diploma (2,99). Datzelfde verschil zien we terug bij het vertrouwen in de burgemeester (3,10 versus 3,27). Ook hebben raadsleden met maximaal een mbo-opleiding een lager vertrouwen in ambtenaren dan raadsleden met een hbo- of universitaire opleiding (3,01 versus 3,12).

**Tabel 3.3 Vertrouwen in gemeenteraad, college van B&W, burgemeester en gemeenteambtenaren en algemeen vertrouwen per type ambtsdrager (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen)**

	Raadsleden (N=1.229)	Wethouders (N=366)	Burgemeesters (N=122)
Hoeveel vertrouwen heeft u in....			
...de gemeenteraad van uw gemeente	3,1	3,0	3,2
...het college van B&W van uw gemeente	3,0	3,7	3,5
...de burgemeester van uw gemeente	3,2	3,6	-
...de ambtenaren van uw gemeente	3,1	3,5	3,5
vertrouwen algemeen <sup>a</sup>	3,1	3,4	3,4

<sup>a</sup> Vertrouwen algemeen: gemiddelde van de vertrouwenscores in raadsleden, wethouders en ambtenaren.

**Vet gedrukt:** verschillen tussen deze groepen zijn statistisch significant evenals het verschil tussen de scores aangeduid met een a en met een b ( $p < 0,05$ ; tweezijdig).

Bron: BPA 2024

De grootste verschillen tussen raadsleden blijken als we raadsleden van coalitiepartijen vergelijken met raadsleden van oppositiepartijen. Raadsleden van de oppositie hebben vooral minder vertrouwen in het college

<sup>5</sup> Confirmatieve factoranalyse laat zien dat het een eendimensionale schaal betreft; de interne consistentie is bevredigend (Cronbach's alpha=0,70).

van B&W. Dat zou kunnen komen, omdat zij niet vertegenwoordigd zijn in het college en daarom het gevoel hebben dat zij weinig ruimte hebben om de koers van het college te beïnvloeden (Van Zuydam, 2020). Het zou ook kunnen dat bestuurders van andere partijen nu eenmaal minder vertrouwd worden dan van de eigen partij. Bovendien valt niet uit te sluiten dat fracties met wantrouwende raadsleden minder snel gevraagd worden voor deelname aan de coalitie. Dat raadsleden van de oppositie ook minder vertrouwen hebben in hun burgemeester is opvallender, vooral omdat van burgemeesters wordt verwacht dat ze in de politiek een verbindende rol spelen en boven de partijen staan. Raadsleden van oppositiepartijen zien dat blijkbaar anders. Zij zouden de burgemeester meer van het college kunnen zien.

**Tabel 3.4 Vertrouwen in gemeenteraad, college van B&W, burgemeester en gemeenteambtenaren en algemeen vertrouwen voor raadsleden coalitie en oppositie (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen)**

	Raadsleden coalitie (N=1.002)	Raadsleden oppositie (N=569)
Hoeveel vertrouwen heeft u in....		
...de gemeenteraad van uw gemeente	3,3	2,8
...het college van B&W van uw gemeente	<b>3,4</b>	<b>2,6</b>
...de burgemeester van uw gemeente	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>
...de ambtenaren van uw gemeente	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>
vertrouwen algemeen <sup>a</sup>	<b>3,3</b>	<b>2,8</b>

<sup>a</sup> Vertrouwen algemeen: gemiddelde van de vertrouwenscores in raadsleden, wethouders en ambtenaren.

**Vet gedrukt:** verschillen tussen deze groepen zijn statistisch significant evenals het verschil tussen de scores aangeduid met een a en met een b ( $p < 0,05$ ; tweezijdig).

Bron: BPA 2024

### 3.4 Bestuurscultuur

De onderlinge verhoudingen tussen raadsleden, wethouders, burgemeester en ambtelijke organisatie kennen vaste patronen, die in elke gemeente weer anders zijn. In het onderlinge samenspel tussen ambtsdragers ontstaan ingesleten gewoonten, die te maken hebben met de ontwikkelingsgeschiedenis van het gemeentebestuur en met de opgaven waarvoor het gesteld is. Deze leiden tot een geheel van normen, waarden, routines en rolpatronen dat kan worden aangeduid als de bestuurscultuur van de gemeente (Boogers, 2023). Voortbouwend op een eerder verkennend onderzoek naar lokale bestuursculturen (Boogers et al., 2022), is ambtsdragers bij deze BPA voor het eerst gevraagd naar een aantal aspecten van de bestuurscultuur van hun gemeente: de mate waarin er volgens vaste regels wordt gewerkt en de mate waarin er sprake is van onderlinge tegenstellingen. Verder is in meer algemene zin gevraagd naar het oordeel over de onderlinge verhoudingen tussen gemeenteraad en college en tussen college en ambtelijke organisatie.

Zoals Tabel 3.5 laat zien, kennen de verhoudingen tussen ambtsdragers allereerst een sterke mate van informaliteit. Gezien de relatieve kleinschaligheid van het lokaal bestuur – vergeleken met provincies en de rijksoverheid – is dat ook niet verwonderlijk (Boogers et al., 2022). Dit wordt vooral zo ervaren door wethouders en burgemeesters, wat vanwege hun onderlinge verbondenheid in het college van B&W (zie hoofdstuk 2) ook mocht worden verwacht. Deze informaliteit leidt er overigens niet toe dat gemakkelijk van regels en procedures kan worden afgeweken. Dat is volgens alle ambtsdragers nauwelijks het geval; al vinden wethouders en burgemeesters hiervoor wat meer ruimte. Waarschijnlijk heeft dat te maken met hun gerichtheid op de uitvoering van regels (zowel lokale besluiten als nationale wetgeving), waarvoor enige bewegingsruimte vaak onontbeerlijk is (Vuijk & Veldheer, 2024).

Een tweede kenmerk van de lokale bestuurscultuur is een zekere mate van openheid en onderling respect. Hoewel men conflicten niet uit de weg gaat, gaan ambtsdragers doorgaans wel respectvol met elkaar om. Dat conflicten niet uit de weg worden gegaan, leidt niet meteen tot levendige raadsdebatten. Volgens de meeste ambtsdragers is hier weinig sprake van. Over het algemeen zijn ambtsdragers tevreden met de bestuurscultuur van hun gemeente: het samenspel tussen gemeenteraad en het college wordt positief beoordeeld. Wethouders en burgemeesters oordelen nog positiever over hun samenwerking met de ambtelijke organisatie. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het gegeven dat hun werkrelatie met ambtenaren een ander – minder conflictueus – karakter heeft dan dat met raadsleden (Boogers, 2023; Grotens en Kensen, 2024).

**Tabel 3.5 Oordeel over aspecten bestuurscultuur, scores per type ambtsdrager (1 = helemaal niet van toepassing, 5 = helemaal wel van toepassing)**

	Raadsleden (N=1147)	Wethouders (N=344)	Burgemeesters (N=114)
De onderlinge contacten zijn hier vrij informeel	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>
Als het nodig is, kan hier gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>3,0</b>
We gaan conflicten zelden uit de weg	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>
Debatten in de gemeenteraad zijn erg levendig	2,8	2,9	2,8
We gaan respectvol met elkaar om	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>
Het samenspel tussen gemeenteraad en het college van B&W is erg goed <sup>a</sup>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>
Het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie is erg goed <sup>ab</sup>	-	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>

**Vet gedrukt:** verschillen tussen deze groepen zijn statistisch significant ( $p < 0,05$ ; tweezijdig).

<sup>a</sup> De vraag luidde: hoe beoordeelt u het samenspel tussen gemeenteraad en het college van B&W/ tussen het college van B&W en de ambtelijke organisatie. 1= zeer negatief, 5 = zeer positief; <sup>b</sup> vraag is alleen gesteld aan wethouders en burgemeesters.

Bron: BPA 2024

Raadsleden van de oppositie en de coalitie blijken uiteenlopende beelden te hebben over de bestuurscultuur van hun gemeente, wat overeenkomt met eerder onderzoek naar lokale bestuursculturen (Boogers et al, 2022). Zo ervaren raadsleden van de coalitie een grotere informaliteit in de onderlinge contacten, wat gezien hun doorgaans nauwe samenwerking met andere collegefracties en met het college weinig verwonderlijk is. Volgens raadsleden van de oppositie is er juist sprake van meer afstandelijkheid in de onderlinge contacten. Ook vinden zij vergeleken met hun collega's van de coalitie dat conflicten eerder uit de weg worden gegaan en dat raadsdebatten minder levendig zijn. Blijkbaar vinden ze dat hun bijdragen onvoldoende aan bod komen in het debat, wat verklaarbaar is omdat ze een minderheid vormen in de raad en niet vertegenwoordigd zijn in het college. Om die reden ervaren oppositie-raadsleden ook minder onderling respect en oordelen ze negatiever over het samenspel tussen raad en college.

Een vergelijking tussen grote, middelgrote en kleinere gemeenten laat eveneens grote verschillen zien. Hoe meer inwoners een gemeente telt, des te formeler de onderlinge verhoudingen en hoe levendiger het debat in de gemeenteraad. In grotere gemeenten vinden ambtsdragers dat men minder respectvol met elkaar omgaat en worden de verhoudingen tussen raad en college minder positief beoordeeld. Omdat in kleinere gemeenten persoonlijke en zakelijke verhoudingen wat lastiger te scheiden zijn, zijn de verhoudingen hier wat informeler en respectvoller, waar tegenover staat dat politieke debatten hier minder levendig zijn (zie ook: Boogers et al, 2022).



**Tabel 3.6 Oordeel over aspecten bestuurscultuur, scores voor raadsleden coalitie en oppositie (1 = helemaal niet van toepassing, 5 = helemaal wel van toepassing)**

	Raadsleden coalitie (N=602)	Raadsleden oppositie (N=538)
De onderlinge contacten zijn hier vrij informeel	<b>4,16</b>	<b>3,99</b>
Als het nodig is, kan hier gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken	2,61	2,64
We gaan conflicten niet uit de weg	<b>3,19</b>	<b>2,95</b>
Debatten in de gemeenteraad zijn erg levendig	<b>2,89</b>	<b>2,63</b>
We gaan respectvol met elkaar om	<b>3,79</b>	<b>3,49</b>
Het samenspel tussen gemeenteraad en het college van B&W is erg goed <sup>a</sup>	<b>3,81</b>	<b>2,99</b>

**Vet gedrukt:** verschillen tussen deze groepen zijn statistisch significant ( $p < 0,05$ ; tweezijdig).

<sup>a</sup> De vraag luidde: hoe beoordeelt u het samenspel tussen gemeenteraad en het college van B&W/ tussen het college van B&W en de ambtelijke organisatie. 1= zeer negatief, 5 = zeer positief.

Bron: BPA 2024

**Tabel 3.7 Oordeel over aspecten bestuurscultuur, scores voor kleine, middelgrote en grote gemeenten (1 = helemaal niet van toepassing, 5 = helemaal wel van toepassing)**

	Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (N=214)	Gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners (N=802)	Gemeenten groter dan 50.000 inwoners (N=589)
De onderlinge contacten zijn hier vrij informeel	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>
Als het nodig is, kan hier gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken	2,8	2,7	2,6
We gaan conflicten zelden uit de weg	3,1	3,1	3,1
Debatten in de gemeenteraad zijn erg levendig	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>
We gaan respectvol met elkaar om	<b>4,0</b>	<b>3,7</b>	<b>3,6</b>
Het samenspel tussen gemeenteraad en het college van B&W is erg goed <sup>a</sup>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>
Het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie is erg goed <sup>ab</sup>	4,2	4,0	4,1

<sup>a</sup> De vraag luidde: hoe beoordeelt u het samenspel tussen gemeenteraad en het college van B&W/ tussen het college van B&W en de ambtelijke organisatie. 1= zeer negatief, 5 = zeer positief; <sup>b</sup> vraag is alleen gesteld aan wethouders en burgemeesters. **Vet gedrukt:** verschillen tussen deze groepen zijn statistisch significant ( $p < 0,05$ ; tweezijdig).

Bron: BPA 2024

### 3.5 Oordeel functioneren gemeentebestuur

Nu duidelijk is hoe lokale ambtsdragers denken over de verschillende relaties in het lokaal bestuur, kunnen we ingaan op de gevolgen hiervan voor het functioneren van het gemeentebestuur. Aan ambtsdragers is gevraagd hoe ze denken over het functioneren van de lokale democratie en hoe ze oordelen over de mate waarin het gemeentebestuur in staat is om de belangrijkste problemen in de gemeente aan te pakken. Daarmee onderscheiden we twee belangrijke beoordelingscriteria voor overheden: democratische kwaliteit en effectiviteit (Scharpf, 1999).

**Tabel 3.8 Tevredenheid over democratie gemeente, regionale samenwerkingsverbanden, Nederland en Europa (1 = helemaal niet tevreden, 4 = zeer tevreden)**

	Raadsleden (N=1.243)	Wethouders (N=369)	Burgemeesters (N=123)
Hoe tevreden bent u in het algemeen over de manier waarop de democratie functioneert in....			
...de gemeente	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
...regionale samenwerkingsverbanden	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>
...de provincie	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>
...Nederland	2,5	2,5	2,3
...Europa	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>
... de gemeente (N=1.235)			
raadsleden coalitie	<b>3,2</b>		
raadsleden oppositie	<b>2,7</b>		

**Vet gedrukt:** verschillen tussen deze groepen zijn statistisch significant ( $p < 0,05$ ; tweezijdig).

Bron: BPA 2024

Over het algemeen zijn ambtsdragers redelijk tevreden met het functioneren van de lokale democratie in hun gemeente. Raadsleden van de oppositie oordelen hier flink kritischer over, wat de lagere score van raadsleden ook verklaart. Het oordeel over de kwaliteit van de lokale democratie steekt positief af bij de opvattingen over het democratisch functioneren van andere bestuurslagen. Vanwege kritische discussies over het democratisch functioneren van regionale samenwerkingsverbanden (Reussing, Boogers & Denters, 2018) zijn de lage scores voor de regionale democratie niet opmerkelijk, maar de net zo lage score (en soms nog lagere scores) voor het functioneren van de nationale democratie zijn dat wel. Waarschijnlijk hebben die te maken met algemene kritische oordelen over de politieke ontwikkelingen voorafgaand aan en volgend op de Tweede Kamerverkiezingen van november 2023. Vergeleken met de eerste meting in 2019 is het oordeel van lokale ambtsdragers over de nationale democratie veel negatiever, de tevredenheid met de lokale en provinciale democratie is ongewijzigd gebleven.

**Tabel 3.9: Mate waarin het gemeentebestuur is toegerust om de belangrijkste problemen in de gemeente aan te pakken (1 = helemaal niet, 10 = helemaal wel)**

	Raadsleden (N=1.131)	Wethouders (N=343)	Burgemeesters (N=114)
In welke mate is het gemeentebestuur toegerust om de belangrijkste problemen in de gemeente aan te pakken?	<b>6,18</b>	<b>6,96</b>	<b>6,63</b>
raadsleden coalitie (N=559)	<b>6,77</b>		
raadsleden oppositie (N=525)	<b>5,50</b>		

**Vet gedrukt:** verschillen tussen deze groepen zijn statistisch  
Bron: BPA 2024

Over de mate waarin het gemeentebestuur is toegerust om de belangrijkste problemen in de gemeente aan te pakken zijn ambtsdragers over het algemeen vrij positief (zie tabel 3.9). Zelfs raadsleden van de oppositie, die hierover het meest kritisch zijn, beoordelen het probleemoplossend vermogen van het gemeentebestuur met een (weliswaar magere) voldoende. Wethouders en raadsleden van coalitiepartijen zijn het meest positief over het vermogen om lokale problemen aan te pakken, burgemeesters zijn vergeleken hiermee wat zuiniger in hun oordeel.

Het probleemoplossend vermogen het gemeentebestuur blijkt van een aantal factoren af te hangen.<sup>6</sup> In volgorde van belangrijkheid is dat allereerst het samenspel tussen gemeenteraad en college van B&W. Als dat samenspel soepel verloopt, bevordert dat de effectiviteit van het gemeentebestuur. Ook het onderling vertrouwen van ambtsdragers (zie paragraaf 3.3) draagt hierin belangrijke mate aan bij, net als het functioneren van het college van B&W. Ook bestuurscultuur doet ertoe: als lokale ambtsdragers elkaar respectvol bejegenen en conflicten niet uit de weg gaan, is het gemeentebestuur beter in staat om de belangrijkste problemen van de gemeente aan te pakken. De meerkernigheid van een gemeente en de mate van politiek fragmentatie hebben enig negatief effect op het probleemoplossend vermogen van de gemeente, terwijl gemeentegrootte hier juist een positief effect op heeft. Toch is de invloed van deze gemeentekennmerken vrij beperkt.

## Bronnen

Boogers, M & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22-46.

Boogers, M. (2023). *Van kluitjesvoetbal naar samenspel: Hoe in het lokaal bestuur wordt samengewerkt en hoe dat beter kan*. Necker.

Boogers, M., Van Zuydam, S., Peters, K., Van Meijeren, J. & Woudstra, N. (2022). *Van Alkmaar tot Zevenaar - beelden van bestuurscultuur: Onderzoek naar kenmerken van bestuursculturen in gemeenten en provincies*. Universiteit Twente/ Necker.

Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B. & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede? - De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. Universiteit Twente.

Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E. & Rose, L.E. (2014). *Size and Local Democracy*. Edgar Elgar.

Grotens, R. & Kensen, S. (2024). De wethouder en de gemeentesecretaris: De effecten van wederzijdse beïnvloeding. In P.W. Tops, M. Boogers, J. van Ostaaijen, & R. Vuijk (red.), *De Wethouder: Veranderingen in positie en functioneren* (pp. 257-270). Boom.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2023). *Gesprekken over gezag*. ROB.

<sup>6</sup> Om de omvang van het unieke effect van iedere verklarende variabele vast te kunnen, is een multiple regressieanalyse uitgevoerd. De verklarende variabelen verklaren 44 procent van de variantie (R<sup>2</sup>).

Reussing, R., Boogers, M. & Denters, D. (2018). Gemeenteraden en regionale samenwerking. In H. Vollaard, G. Boogaard, J van den Berg & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp. 257-278). Boom.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.

Vuijk, R. & Veldheer, V. (2024). De Wethouder en de veranderde taken van de gemeente. In P.W. Tops, M. Boogers, J. van Ostaaijen, & R. Vuijk (red.), *De Wethouder: Veranderingen in positie en functioneren* (pp. 43-60). Boom.

## Intermezzo C. Politieke ambtsdragers en onzekere situaties

Barbara Vis & Lianne de Blok

Wat dit intermezzo laat zien:

- Politieke ambtsdragers verschillen in hun houding ten opzichte van onzekere situaties: waar 37 procent aangeeft niet van onzekere situaties te houden, geeft 38 procent van de ambtsdragers aan hier geen moeite mee te hebben.
- Een kleine meerderheid van de politieke ambtsdragers probeert onzekerheid niet te vermijden.
- Van de drie categorieën politieke ambtsdragers hebben burgemeesters de hoogste tolerantie voor onzekerheid.

### C.1 Inleiding

Onzekerheid over de financiële steun van het rijk aan gemeenten, onzekerheid over de gevolgen van klimaatverandering, onzekerheid over de gevolgen van de wereldwijde geopolitieke spanningen, onzekerheid over migratiestromen.... Lokale ambtsdragers verkeren vandaag de dag in onzekere situaties. Maar wat is hun houding ten opzichte van onzekere situaties? En hoe reageren ze erop? Dit intermezzo zet een eerste stap om dat in kaart te brengen.

De voorbeelden van situaties die gepaard gaan met onzekerheid zijn legio, variërend van de snelheid waarin het klimaat verandert tot de kansen en risico's van digitalisering op de publieke dienstverlening op middellange termijn. Situaties gaan gepaard met *onzekerheid* als de uitkomst onbekend is of er geen duidelijke kansen aan deze uitkomst verbonden kunnen worden (Knight, 1921). Het leeuwendeel van de besluiten die politieke ambtsdragers moeten nemen gaan over zulke onzekere situaties. Uit onderzoek is bekend dat mensen variëren in hun zogenoemde *tolerantie voor onzekerheid* (Furnham & Marks, 2013).<sup>7</sup> Mensen met een hoge tolerantie voor onzekerheid zijn doorgaans seneng met onzekere situaties en gericht op het oplossen van nieuwe of complexe problemen (O'Connor et al., 2021, p. 66). Dit betekent dat ze de onzekerheid rond bijvoorbeeld de snelheid van klimaatverandering vooral als een interessante uitdaging zien. Mensen met een lage tolerantie voor onzekerheid, daarentegen, ervaren onzekere situaties veelal als ongemakkelijk en neigen naar snelle, zwart-wit-oplossingen (Furnham & Marks, 2013, p. 718). Onderzoek laat ook zien dat deze tolerantie voor onzekerheid samenhangt met uitkomsten. Zo blijkt een hoge tolerantie voor onzekerheid een voorspeller te zijn voor goede werkprestaties van zowel leidinggevendenden als medewerkers. Mensen met een lage tolerantie voor onzekerheid, daarentegen, ervaren stress in zulke situaties en kunnen moeilijk met verandering omgaan (O'Connor et al., 2021, p. 66). Tegen deze achtergrond is een hoge tolerantie voor onzekerheid mogelijk een wenselijk persoonlijkheidskenmerk van politieke ambtsdragers. In dit intermezzo brengen we daarom deze tolerantie voor onzekerheid in kaart, iets wat tot dusver nog niet bekend is.

Hoe kan iemands tolerantie voor onzekerheid gemeten worden via vragenlijsten? Dit is iets waar sinds het midden van de vorige eeuw veel onderzoek naar is gedaan (zie Furnham & Marks, 2013). Vaak wordt een groot aantal (>10) vragen gebruikt om tolerantie voor onzekerheid te meten, iets wat niet mogelijk was in de BPA 2024. In plaats daarvan hebben we twee algemene vragen geselecteerd uit de vaak gebruikte zogenoemde *Multiple Stimulus Types Ambiguity Tolerance Scale-II* (MSTAT-II) van McLain (2009): (1) 'Ik houd niet van onzekere situaties' en (2) 'Ik probeer onzekere situaties te vermijden'.<sup>8</sup> De twee geselecteerde vragen hangen sterk samen met de overige, meer specifieke vragen. Waar vraag 1 over de *houding* ten aanzien van onzekere situaties gaat, gaat vraag 2 over de *reactie* op zulke situaties. Beide vragen zijn gemeten op een vijfpuntschaal, waarbij het beantwoorden van deze vragen met 'helemaal eens' of 'eens' een indicatie is van een lage tolerantie voor onzekerheid en 'helemaal oneens' of 'oneens' van een hoge tolerantie voor onzekerheid.

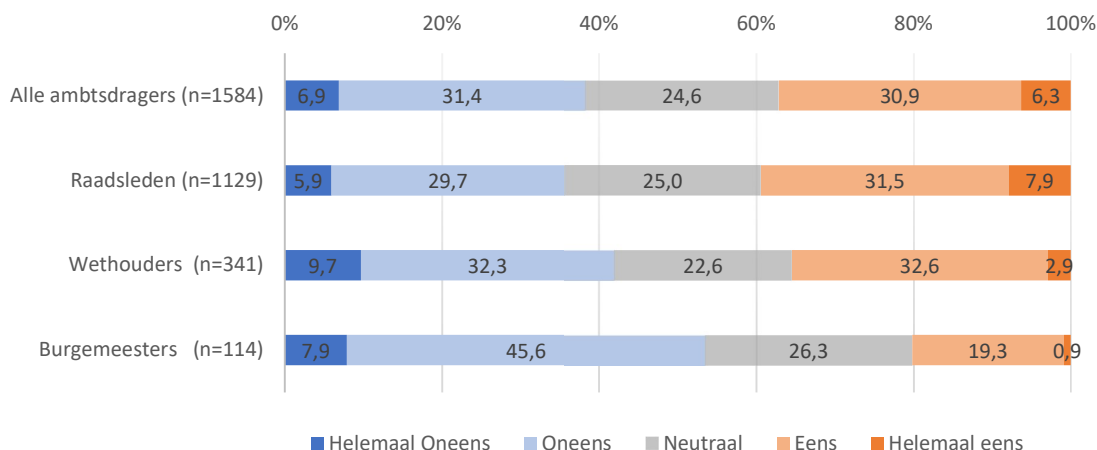
<sup>7</sup> De Engelstalige literatuur heeft het meestal over *tolerance of ambiguity*; wij hanteren de vertaling tolerantie van onzekerheid omdat dit beter aansluit bij het Nederlandse taalgebruik.

<sup>8</sup> Veel dank aan Ella MacLaughlin en Naara Ulmke voor het meedenken over de meest geschikte vragen om tolerantie voor onzekerheid te meten.

## C.2 Resultaten: De tolerantie voor onzekerheid van politieke ambtsdragers

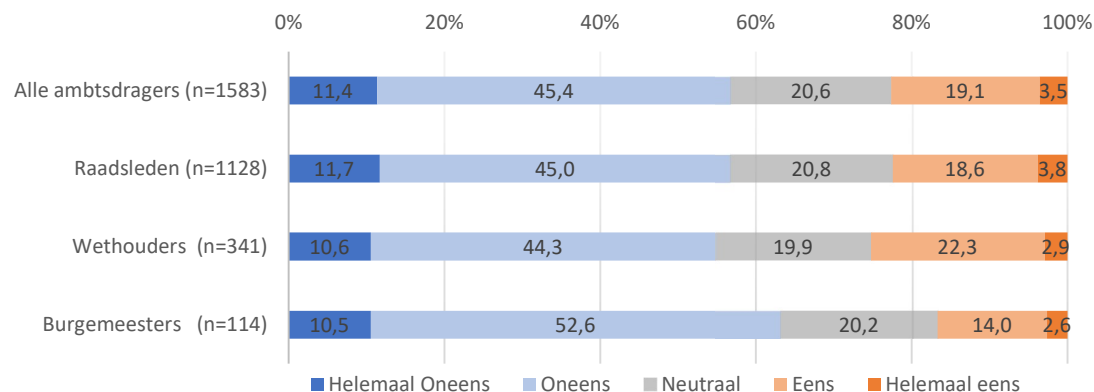
Kijkend naar alle politieke ambtsdragers in de responsgroep (n=1584) valt op dat er aanzienlijke variatie is in de *houding ten opzichte van onzekerheid* (Figuur C.1): Waar ruim een derde (37 procent) van de ambtsdragers een lage tolerantie voor onzekerheid heeft, heeft ook ruim een derde (38 procent) een hoge tolerantie voor onzekerheid. Wat betreft de *reactie op onzekere situaties* (Figuur C.2) is de variatie in de volledige responsgroep veel minder groot: een kleine meerderheid, 56 procent, geeft aan onzekere situaties niet te vermijden, terwijl slechts ongeveer een vijfde (23 procent) dit wel doet. Kortom, hoewel de nodige lokale ambtsdragers aangeven niet te houden van onzekere situaties, gaan ze deze situaties niet per se uit de weg

**Figuur C.1: Houding ten opzichte van onzekerheid: 'Ik houd niet van onzekere situaties'**



Bron: BPA 2024

**Figuur C.2: Reactie op onzekerheid: 'Ik probeer onzekere situaties te vermijden'**



Bron: BPA 2024

Verschillen politieke ambtsdragers in hun tolerantie voor onzekerheid? Ja, voor wat betreft hun houding ten opzichte van onzekerheid (Figuur C.1); nee, voor wat betreft hun reactie hierop (Figuur C.2). Meer specifiek houden raadsleden het minst van onzekere situaties (bijna 50 procent houdt [helemaal] niet van onzekere situaties), gevolgd door wethouders (36 procent), met burgemeester het meest tolerant voor onzekerheid (20 procent).

Deze verschillen tussen ambten in de houding ten opzichte van onzekere situaties zien we ook terug als we rekening houden met een aantal extra mogelijke verklarende variabelen: zelfpositionering op een links-

rechtsschaal, geslacht, leeftijd, opleiding, ervaring, partij, en grootte van de gemeente (zie Tabel C.1). Gender, leeftijd, of grootte van de gemeente heeft geen effect. Hele kleine positieve effecten zijn er voor links-rechtspositie en ervaring: ambtsdragers die zichzelf rechts positioneren op een links-rechtsschaal of meer dan drie jaar ervaring hebben, zijn iets meer geneigd om het [helemaal] eens te zijn met de stelling dat ze niet van onzekere situaties houden. (Hele) kleine negatieve effecten zijn er voor ambt, partij en opleiding: wethouders, burgemeesters, ambtsdragers van nationale partijen of ambtsdragers met een hoog opleidingsniveau zijn (iets) minder geneigd om het [helemaal] eens te zijn met deze stelling.

**Tabel C.1: Wat verklaart tolerantie voor onzekerheid?**

‘Ik houd niet van onzekere situaties’	
Links-rechts (0-10) <sup>a</sup>	+
Gender (man = ref)	n.s.
Leeftijd	n.s.
Opleiding (laag = ref)	
Midden	n.s.
Hoog	--
Ambt (Raadslid = ref)	
Wethouder	-
Burgemeester	--
Ervaring (0-2 jaar = ref.)	
3+ jaar	+
Partij (lokaal = ref)	
Combi nationaal-lokaal	n.s.
Nationaal	-
Gemeentegrootte	n.s.
Adjusted R <sup>2</sup>	0,04
N	1146

n.s. betekent niet significant. De gestandaardiseerde regressie coëfficiënt is alleen met een + of -, of een +/- weergegeven, indien er een statistisch significant effect is op de tolerantie van onzekerheid (p-waarde van 0,05): + of - = enig verschil (coëfficiënt van < 0,20); ++ of -- = aanzienlijk verschil (coëfficiënt  $\geq$  0,20).

<sup>a</sup> Links rechts is gemeten op een schaal van 0 -10, waarbij respondenten zelf hun positie moeten aangeven op de schaal (0 = links, 10 = rechts).

Bron: BPA2024.

### C.3 In hoeverre wijkt de tolerantie van onzekerheid van politieke ambtsdragers af van ‘de rest van ons’?

Wijkt de tolerantie voor onzekerheid van politieke ambtsdragers af van die van ‘de rest van ons’? Uit onderzoek weten we dat zulke verschillen bestaan, bijvoorbeeld wat betreft persoonlijkheidskenmerken (zie Florczak et al., 2020). Zo scoren politici gemiddeld hoger op de kenmerken ‘extraversie’, dat is de neiging om sociaal en assertief te zijn, en ‘openheid’, ofwel intellectueel nieuwsgierig zijn, dan ‘de rest van ons’. Eerder onderzoek laat zien dat deze twee persoonlijkheidskenmerken samenhangen met tolerantie van onzekerheid (zie O’Connor et al., 2021), wat suggereert dat politieke ambtsdragers inderdaad afwijken van ‘de rest van ons’. Maar is dat ook zo?

Vanwege het ontbreken van vergelijkbare data uit een Nederlandse steekproef kunnen we deze vraag niet sluitend beantwoorden. Eerder onderzoek uit de Verenigde Staten van McLain (2009) maakt het wel mogelijk

om hier voorlopige verwachtingen voor te formuleren. McLain's onderzoek suggereert dat er wat betreft de *houding* ten aanzien van onzekerheid nauwelijks verschil is tussen de politieke ambtsdragers in onze steekproef (gemiddeld 2,98 op een vijfpuntschaal) en 'de rest van ons' uit zijn steekproef (gemiddeld 2,95). De verschillen in *reactie op* onzekere situaties, echter, lopen uiteen: de politieke ambtsdragers zijn minder geneigd onzekere situaties te vermijden (2,56 op een vijfpuntschaal) dan 'de rest van ons' in McLain's steekproef (gemiddeld 2,97). De verwachting die hieruit volgt is dat waar de houding van politieke ambtsdragers over onzekere situaties mogelijk weinig afwijkt van die van de 'rest van ons', zij minder geneigd zijn dan 'de rest van ons' om zulke situaties te vermijden. Toekomstig onderzoek kan uitwijzen of dit ook opgaat wanneer de resultaten van politieke ambtsdragers vergeleken worden met een Nederlandse steekproef van 'de rest van ons' anno 2024.

#### C.4 Afronding

Gemeentebesturen staan voor grote uitdagingen die veel onzekerheid met zich meebrengen. Tegen deze achtergrond stemmen de bevindingen over de tolerantie voor onzekerheid van politieke ambtsdragers in dit intermezzo enigszins gerust. Een noodzakelijke voorwaarde voor het aanpakken van zulke uitdagingen is dat ze niet uit de weg worden gegaan. Dat we vinden dat een kleine meerderheid van de bestuurders aangeeft onzekere situaties niet uit de weg te gaan, is dan ook bemoedigend te noemen.

#### Bronnen

Florczak C., Ludeke S., Klemmensen R, et al. (2020). Do birds of a feather flock together? The personality traits of politicians and bureaucrats in decentralized government. *Personality and Individual Differences*, 163(110065), 1–7.

Furnham, A. & Marks, J. (2013). Tolerance of ambiguity: A review of the recent literature. *Psychology*, 4(9): 717–728.

Knight, F. (1921). *Risk, uncertainty and profit*. Houghton Mifflin.

McLain, D.L. (2009), Evidence of the properties of an ambiguity tolerance measure: The multiple stimulus types ambiguity tolerance scale-II (MSTAT-II), *Psychological Reports*, 105(3), 975–988.

O'Connor, P.J., Jimmieson, N.L., Bergin, A.J., et al. (2021). Leader tolerance of ambiguity: Implications for follower performance outcomes in high and low ambiguous work situations. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 58(1), 65–96.



## Hoofdstuk 4. Portefeuilleverdeling binnen fracties en colleges in de lokale politiek

*Tim Mickler & Simon Otjes*

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De meeste lokale politici richten zich vaak op een beperkt aantal beleidsvelden. Raadsleden beheren de meeste verschillende beleidsp portefeuilles, wethouders hebben een meer beperkte lijst, en burgemeesters richten zich voornamelijk op bestuur en veiligheid.
- Politieke ambtsdragers op gemeentelijk niveau zijn aanzienlijk hoger opgeleid dan de gemiddelde Nederlandse bevolking en hebben vaker een achtergrond in de sociale wetenschappen dan de rest van Nederland.
- Raadsleden met een onderwijs- of beroepsachtergrond die aansluit bij het thema van een portefeuille hebben een aanzienlijk grotere kans hebben om deze portefeuille te beheren. De plaatsing op de verkiezingslijst van een raadslid blijkt geen bepalende factor te zijn het beheren van portefeuilles die voor de partij prioriteit hebben. De kans is wel groter dat raadsleden zich op portefeuilles richten die in hun verkiezingsprogramma's prioriteit hebben.
- Op lokaal niveau hebben portefeuillehouders regelmatig contact met belangengroepen die relevant zijn voor hun portefeuilles.

### 4.1 Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een breed pakket aan taken die directe invloed hebben op het dagelijks leven van hun burgers. Ze zijn verantwoordelijk voor het fysieke domein, zoals de aanleg van fietspaden en de bouw van woningen. Ze hebben taken in het sociale domein, zoals de huishoudelijke zorg aan ouderen of de zorg en ondersteuning voor gezinnen die tegen opvoedproblemen aanlopen. Deze diversiteit maakt gemeentepolitiek veelzijdig. Omdat gemeenten steeds meer taken krijgen, zoals het mede coördineren en faciliteren van de energietransitie, groeit de complexiteit van gemeentepolitiek voortdurend.

Het is voor een individuele lokale politicus praktisch onmogelijk om al deze beleidsterreinen te volgen, te weten wat er speelt en wat er anders kan of moet. Daarom speelt arbeidsdeling een belangrijke rol in de lokale politiek. In colleges hebben burgemeesters en wethouders een eigen portefeuille. Binnen het stelsel van collegiaal bestuur is een collegelid verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid op een thema. In de meeste fracties is dit ook zo: raadsleden voeren het woord over een beperkt aantal portefeuilles. Ze zijn lid van de relevante raadscommissie, volgen het beleid van de gemeente op dat onderwerp, zoeken contact met maatschappelijke belangen om te zien hoe het beleid in de praktijk uitwerkt en doen voorstellen wat er anders en beter kan op dat onderwerp.

In dit hoofdstuk belichten we de verdeling van portefeuilles onder raadsleden, wethouders en burgemeesters. We onderzoeken wat deze verdeling in de praktijk inhoudt. Voor raadsleden graven we verder en kijken we welke criteria en overwegingen een rol spelen bij de toewijzing van portefeuilles en hoe de portefeuilleverdeling samenhangt met samenwerking met belangengroepen.

### 4.2 Waarom is arbeidsdeling nodig?

Arbeidsdeling is essentieel in elke organisatie, en dit geldt ook voor fracties en colleges. Een effectieve taakverdeling zorgt ervoor dat de besluitvorming en uitvoering van beleid soepeler verlopen. Enkele belangrijke redenen waarom taakverdeling noodzakelijk is, zijn specialisatie en deskundigheid. Door taken te verdelen, kunnen gemeenteraadsleden maar ook wethouders en de burgemeester zich specialiseren in specifieke

beleidsgebieden. Ze lezen zich in, ze spreken met mensen in de gemeenten over wat er speelt op dat onderwerp om echt te kunnen doorgronden wat er nodig is in een gemeente.

Een duidelijke taakverdeling voorkomt overlap van verantwoordelijkheden en zorgt voor een efficiënte inzet van middelen en tijd. Hierdoor kan het gemeentebestuur sneller en effectiever inspelen op de behoeften van burgers en problemen in de gemeente. Door taken helder te definiëren, wordt het bovendien gemakkelijker om de prestaties van individuele politici te volgen en hen ter verantwoording te roepen. De verdeling van taken binnen colleges dient ook een politiek doel: dit geeft de mogelijkheid aan specifieke partijen om zich te profileren op een bepaald onderwerp en op dat onderwerp ook een grotere impact te hebben op beleidsvorming.

Studies over portefeuillevverdeling op lokaal niveau zijn relatief zeldzaam. Enkele studies richten zich op de vraag hoeveel voorzitterschappen, vicevoorzitterschappen, departementen, of wethouderschappen lokale partijen krijgen. Enkele case studies gaan over België (Olislagers & Steyvers, 2013), Denemarken (O'Leary et al., 2005; Serritzlew et al., 2010) en Finland (Meriläinen & Tukiainen, 2022).

Naast deze focus op de verdeling tussen partijen is er echter weinig empirisch onderzoek beschikbaar naar de verdeling van specifieke thema's of verantwoordelijkheden of de rol van 'woordvoerders' op gemeentelijk niveau. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in de afgelopen jaren overzichten gepubliceerd over de taken die burgemeesters en wethouders in hun portefeuilles hebben (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019; 2020; 2021). Naast een verdere uitsplitsing naar partijen is er echter geen diepergaande analyse gedaan om de keuze van portefeuillevverdeling te verklaren.

Eerder onderzoek naar de beleidsspecialisatie van politici is voornamelijk uitgevoerd op nationaal of supranationaal niveau. Verreweg het meeste onderzoek richt zich op commissielidmaatschap als een vorm van specialisatie (Mickler, 2018; Raymond & Holt, 2018; Yordanova, 2009). In het Europees Parlement is ook de toewijzing van Europarlementariërs als 'coördinatoren' van hun fracties (Daniel & Thierse, 2018) en rapporteurs (Kaeding, 2004; Yoshinaka et al., 2010) geanalyseerd.

Deze studies richten zich voornamelijk op verwachtingen die zijn gebaseerd op theorieën over de organisatie van wetgevende organen. Ze proberen te begrijpen of een 'informatieve' logica (gekoppeld aan specifieke expertise en kennis van de politici, zie Krehbiel, 1992), een 'distributieve' logica (specialisatie is gekoppeld aan electorale voordelen en de relatie met belangengroepen, zie Adler & Lapinski, 1997; Shepsle, 1978) of een partij-georiënteerde logica van belang is bij de verdeling. Deze laatste logica houdt in dat de taakverdeling worden beïnvloed door de strategische belangen van de politieke partij, waarbij loyaliteit aan de partij en partijprioriteiten centraal staan (Cox & McCubbins, 1993).

De wetenschappelijke literatuur heeft ook aandacht besteed aan de kwestie van specialisaties die nadruk leggen op gendertypische rollen. Deze studies hebben onderzocht of vrouwelijke politici verschillen van hun mannelijke collega's, zowel wat betreft het beleidsterrein als de status van de posities. Er zijn aanwijzingen in verschillende landen dat vrouwen en mannen zich richten op specifieke thema's en dat mannen vaker belangrijker posities innemen. (Bäck et al., 2014; Bolzendahl, 2014; Espírito-Santo & Sanches, 2020; Murray & Sénac, 2018). Zo is er bijvoorbeeld een zichtbaar onderscheid in bepaalde kwesties, waarbij vrouwelijke wetgevers eerder geneigd zijn zich te specialiseren in sociale onderwerpen.

Er zijn weinig studies op lokaal niveau die specifiek gericht zijn op de vraag 'wie wat krijgt' en welke logica hieraan ten grondslag ligt. Enkele studies hebben geanalyseerd in hoeverre de meningen en standpunten van lokale politici in commissies in Noorse (Vabo, 2005) en Deense (Baekgaard, 2011) gemeenten significant verschillen van die van de andere leden van hun fracties. Eén van de weinige studies die zich expliciet richt op de vraag wat de portefeuillevverdeling van gemeenteraadsleden verklaart, is geschreven door Baekgaard en Kjaer (2012) over Deense gemeenteraadsleden. De resultaten tonen aan dat er aanzienlijk meer vrouwen in commissies zitten die zich bezighouden met 'vrouwelijke' thema's zoals kinderopvang dan in commissies die zich richten op wegen en andere technische kwesties. Verder zijn raadsleden vaak actief op thema's waarin zij expertise hebben opgebouwd. Dit is in lijn met de verwachting dat politieke partijen willen dat hun leden zich specialiseren om de meest betrouwbare informatie te verkrijgen (Krehbiel, 1992). Daarnaast laten de data zien dat leden met een hogere status en/of meer ervaring meer kans hebben om lid te worden van de machtige financiële commissie.

### 4.3 Portefeuilleverdeling in de praktijk

In de Basismonitor hebben we aan respondenten gevraagd welke beleidsterreinen zij namens hun fractie in de raad, respectievelijk in het college, of in het college naast hun wettelijke taken, in hun portefeuille hebben. Respondenten konden kiezen uit 21 categorieën, met de mogelijkheid om andere terreinen aan te geven. Meerdere antwoorden waren mogelijk. In Tabel 4.1 en figuur 4.1 presenteren we een overzicht van het aandeel respondenten dat een specifieke portefeuille aanhoudt.<sup>9</sup>

**Tabel 4.1: Aandeel raadsleden, wethouders en burgemeester per beleidsthema (in %)**

Portefeuille	Aandeel raadsleden	Aandeel wethouders	Aandeel burgemeester
Begroting en belasting	55	25	3
Burgerrechten	31	13	51
Gezondheidszorg	35	30	0
Landbouw	23	27	1
Werk	32	30	1
Onderwijs	40	28	1
Milieu	41	37	8
Energie	42	31	2
Inburgering en immigratie	34	29	42
Verkeer en vervoer	40	29	1
Cultuur en sport	43	50	12
Justitie en veiligheid	32	2	72
Sociale zaken	43	42	2
Wonen	52	42	4
Bedrijfsleven	35	30	11
Defensie	7	4	16
Technologie	15	10	13
Buitenlandse handel	5	4	8
Buitenlandse zaken	6	3	25
Openbaar bestuur	45	25	91
Natuur en ruimtelijke ordening	46	53	34
Geen van de beleidsterreinen	0	0	1
<b>N</b>	<b>1282</b>	<b>381</b>	<b>125</b>

Bron: BPA 2024

<sup>9</sup> De voorgelegde beleidsterreinen zijn geformuleerd met oog op vergelijking met de programma's die door Otjes & De Natris (2024) in deze categorieën zijn ingedeeld. Een beperkt aantal lokale ambtsdragers gaf aan zich minder goed in deze benamingen te herkennen; een deel maakte gebruik van de "anders" categorie en gaf zo hun portefeuille weer. Deze informatie hebben we gehercodeerd. Voor de respondenten die dit laatste niet hebben gedaan, maar die zich ook niet herkenden in deze categorieën kan de portefeuille incorrect of onvolledig zijn weergegeven.

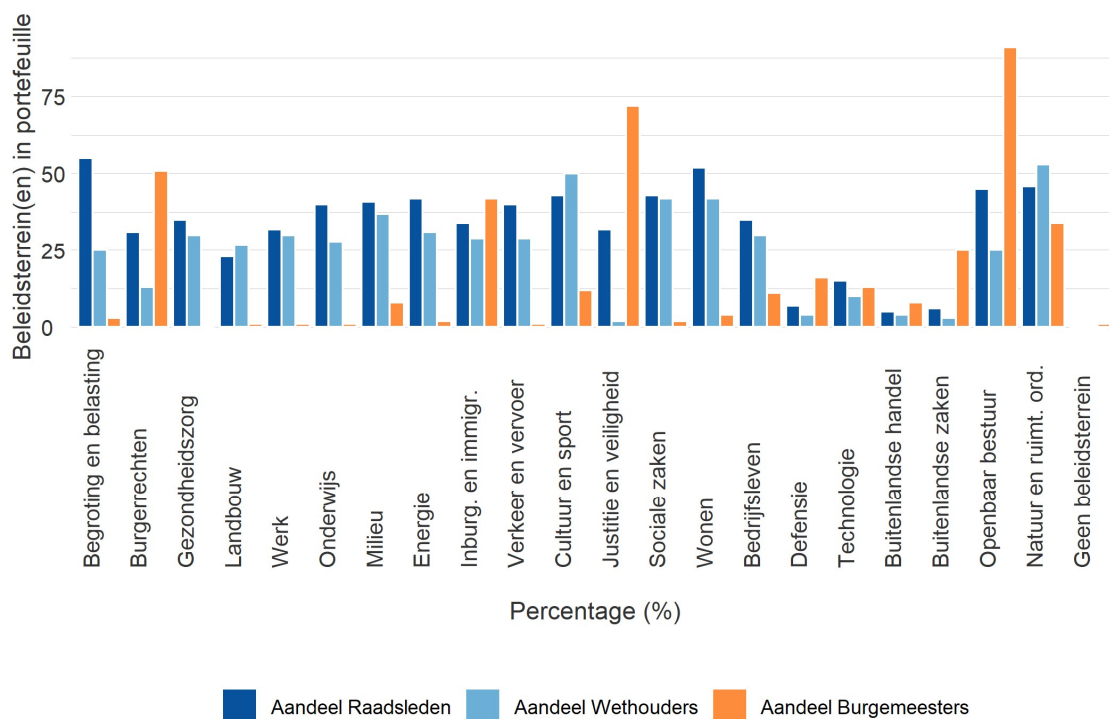
In deze tabel zien we een aantal opvallende patronen. Raadsleden zijn vaak betrokken bij een breed scala aan onderwerpen en hebben de grootste spreiding in het aantal verschillende portefeuilles die zij beheren. Zestien thema's worden door meer dan 30 procent van de raadsleden in ons onderzoek beheerd. De hoogste percentages zijn te vinden bij de portefeuilles Begroting en Belasting (55 procent), Wonen (52 procent), Natuur en Ruimtelijke Ordening (46 procent), en Openbaar Bestuur (45 procent).

Opvallend is dat raadsleden ook vaak betrokken zijn bij Milieu en Energie, met percentages boven de 40 procent. Dit kan een indicatie zijn van de groeiende aandacht voor duurzaamheid op lokaal niveau. Een relatief laag aantal raadsleden is betrokken bij Technologie (15 procent) en, niet geheel verrassend, thema's die te maken hebben met internationale zaken, hoewel nog steeds ruim 5 procent van de raadsleden aangeeft deze portefeuilles te beheren.

Vergeleken met raadsleden hebben wethouders een meer beperkte, maar nog steeds diverse, lijst van portefeuilles. De hoogste betrokkenheid is te zien bij Natuur en Ruimtelijke Ordening (53 procent), Cultuur en Sport (50 procent), Wonen (42 procent), en Sociale Zaken (42 procent). Opvallend is dat relatief meer wethouders actief zijn op de thema's Cultuur en Sport, en Natuur en Ruimtelijke Ordening, dan raadsleden en burgemeesters.

Burgemeesters hebben de smalste spreiding van portefeuilles en richten zich voornamelijk op een selecte groep kernthema's op het gebied van bestuur en veiligheid. Dit hangt samen met hun wettelijke taak zoals vastgelegd in onder meer de gemeentewet. De hoogste percentages van betrokkenheid zijn te zien bij Openbaar Bestuur (91 procent), Justitie en Veiligheid (72 procent), en Burgerrechten (51 procent). Burgemeesters hebben ook vaak een rol in het thema Inburgering en Immigratie.

**Figuur 4.1: Aandeel raadsleden, wethouders en burgemeesters per beleidsthema (in %)**

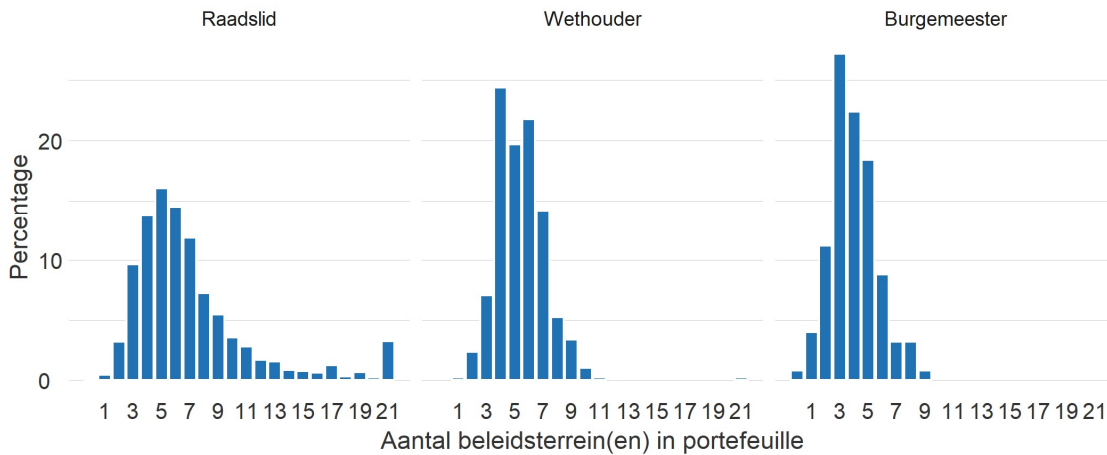


Bron: BPA 2024

De variatie in het aantal portefeuilles en verantwoordelijkheden tussen ambtsdragers betekent ook een verschil in werkbelasting. Hiervoor hebben we al het aantal portefeuilles geteld dat respondenten beheren. Figuur 4.2

laat zien hoe het aantal portefeuilles ook varieert tussen en binnen de verschillende ambten. Terwijl raadsleden een breed scala aan portefeuilles beheren, met een piek rond drie tot negen portefeuilles (75 procent van de respondenten), hebben wethouders meestal tussen de drie en zes portefeuilles (75 procent van de respondenten). Burgemeesters hebben een hogere concentratie van portefeuilles, waarbij 50 procent van de respondenten drie of vier portefeuilles beheert.

**Figuur 4.2: Aantal portefeuilles per groep ambtsdragers**



Bron: BPA 2024

Opvallend is de spreiding in het aantal portefeuilles bij raadsleden. Ruim één van de vijf raadsleden (19 procent) geeft aan tien of meer portefeuilles te beheren. Deze hoge portefeuillebelasting kan tijdrovend zijn en ten koste gaan van effectiviteit. Meer dan 3 procent van de raadsleden geeft aan op alle 21 beleidsterreinen actief te zijn. Dit fenomeen lijkt vooral voor te komen bij raadsleden van hele kleine fracties. We kunnen deze relatie statistisch toetsen met behulp van een lineair regressiemodel. Hiermee kunnen we veranderingen in het gemiddelde van een afhankelijke variabele (het aantal portefeuilles) voorspellen op basis van het aantal zetels van een fractie in 2024). De resultaten van ons model<sup>10</sup> tonen aan dat er, zoals verwacht, een negatieve relatie bestaat tussen de fractiegrootte en het aantal portefeuilles dat een raadslid beheert. Concreet betekent dit dat voor iedere extra zetel in de fractie, het aantal portefeuilles gemiddeld met ongeveer 0,8 afneemt.

Het verschil in het aantal portefeuilles kan nog duidelijker worden samengevat als volgt: raadsleden van eenmansfracties beheren gemiddeld 14 portefeuilles, terwijl raadsleden van andere fracties gemiddeld 6 portefeuilles beheren.

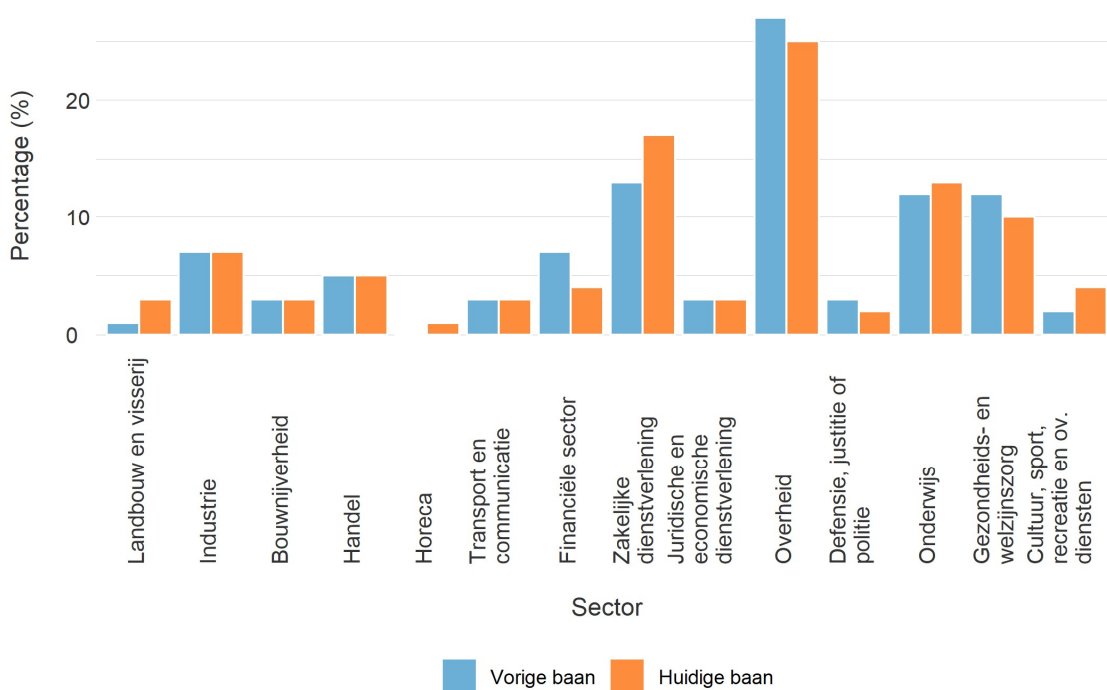
#### 4.4 Expertise: Werk naast of voor het raads- of collegielidmaatschap

Beroepservaring is een belangrijke voorspeller voor specialisatie binnen fracties op zowel nationaal als supranationaal niveau (Giannetti et al., 2019; Mickler, 2022; Yordanova, 2009). Politici kiezen vaak hun beroep op basis van hun interesse in de activiteiten en onderwerpen die daarmee samenhangen. Politici met specifieke beleidsexpertise komen daardoor eerder in een portefeuille terecht waarin deze expertise van waarde is.

We hebben respondenten gevraagd: “Denkend aan uw laatste baan voordat u [een voltijds politiek ambt ging bekleden / werkloos werd / ziek werd / arbeidsongeschikt werd / pensioneerde], in welke sector was u toen werkzaam?” (n = 572 antwoorden). Daarnaast hebben wij gegevens verzameld over de sector van hun huidige reguliere baan (of belangrijkste bezoldigde nevenfunctie) (n = 720 antwoorden).

<sup>10</sup> De output is op te vragen bij de auteurs.

**Figuur 4.3: Vergelijking van sectoren laatste baan versus huidige werkzaamheden**



Bron: BPA 2024

Veel politieke ambtsdragers hebben, of hadden, een carrière in de publieke sector. Ongeveer 25 procent van de respondenten geeft aan dat hun reguliere baan (of belangrijkste bezoldigde nevenfunctie) in de publieke sector is, en voor 27 procent van de respondenten was dit ook de sector van hun laatste baan voordat zij politiek actief werden. Dit wordt gevolgd door werk in de zakelijke dienstverlening (bijvoorbeeld onroerend goed, ICT, onderzoeksinstellingen), waar meer dan één op zeven van de respondenten heeft gewerkt (13 procent) of nog steeds werkzaam is naast hun politieke functie (17 procent).

Onderwijs en de gezondheidszorg<sup>11</sup> zijn belangrijke sectoren met aanzienlijke vertegenwoordiging, zowel in de vorige als in de huidige banen van de respondenten. Daarentegen vertonen de horecasector (minder dan 1 procent in vorige baan, 1 procent in huidige baan), landbouw en visserij (1 procent in vorige baan, 3 procent in huidige baan), en transport en communicatie (3 procent in vorige en huidige baan) lage cijfers.

#### 4.5 Hoogst voltooide opleiding en opleidingsachtergrond

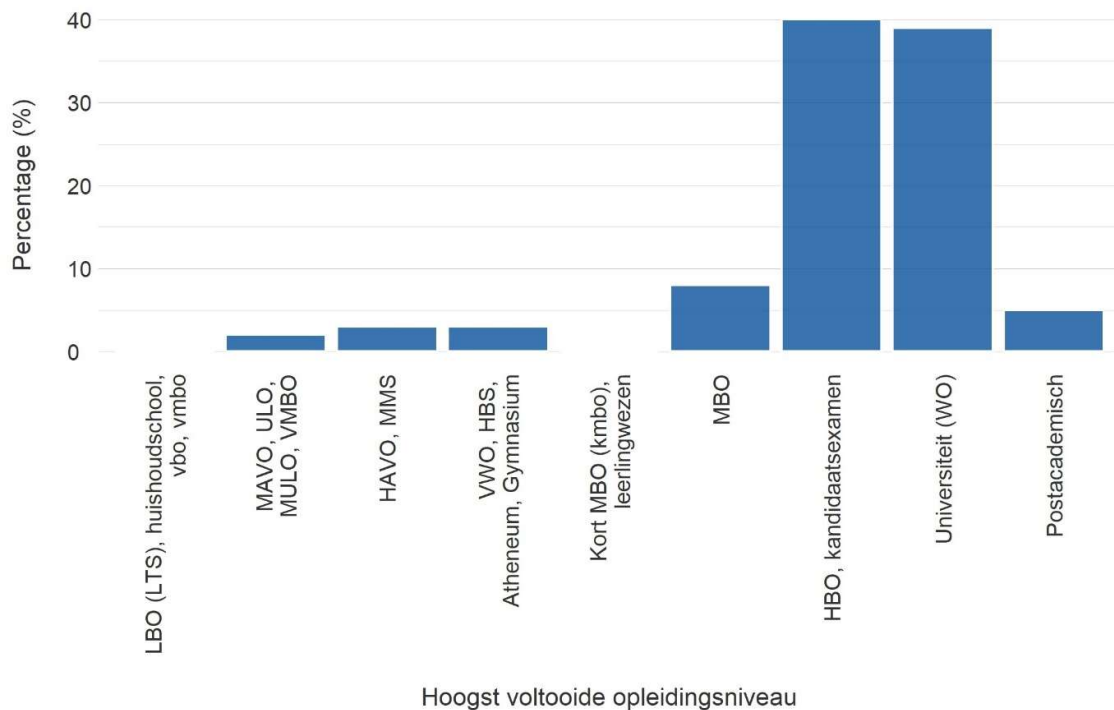
Net zoals beroepservaring, speelt ook de onderwijsrichting van politici een belangrijke rol in hun specialisatie. Politici met een achtergrond in specifieke onderwijsrichtingen kunnen vaak waardevolle expertise en diepgaande kennis inbrengen. Bijvoorbeeld, een politicus met een achtergrond in gezondheidswetenschappen kan zich specialiseren in zorgbeleid, terwijl iemand met een diploma in accountancy waardevolle inzichten kan bieden bij het formuleren van de gemeentelijke begroting en belastingen.

Voordat we dieper ingaan op de specifieke onderwijsrichtingen, bekijken we eerst het opleidingsniveau van de respondenten. Het percentage hoogopgeleiden in Nederland is de afgelopen 40 jaar geleidelijk gestegen (Mooren & Vries, 2022). Hoe verhoudt dit zich tot het opleidingsniveau van de politici in ons onderzoek? We

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld ziekenhuizen, woonzorgcentra, ouderenzorg, verpleeghuizen, maatschappelijk werk en thuiszorg.

hebben de respondenten gevraagd om hun hoogst afgeronde opleidingsniveau op te geven. De meerderheid van de respondenten heeft een hoge opleidingsachtergrond. 40 procent heeft een opleiding op hbo-niveau, gevolgd door een universitaire opleiding (39 procent).<sup>12</sup> 5 procent heeft een postacademische opleiding afgerond. Mbo-achtergronden komen voor bij 8 procent van de respondenten. Middelbare schoolachtergronden zijn minder vertegenwoordigd: havo/mms (3 procent), vwo/hbs/Atheneum/Gymnasium (3 procent), mavo/ulo/mulo/vmbo (2 procent), en beroepsgerichte opleidingen zoals lbo/lts/huishoudschool/vbo/vmbo en kort mbo/leerlingwezen beiden minder dan 1 procent.

**Figuur 4.4: Hoogste opleidingsniveau respondenten BPA 2024 (in %)**



Bron: BPA 2024

We kunnen deze cijfers vergelijken met gegevens over het hoogst behaalde onderwijsniveau van de algemene bevolking (15 tot 75 jaar). Hiervoor gebruiken we data van het CBS uit het eerste kwartaal van 2024 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024). De data worden gepresenteerd in Tabel 4.3. Omdat enkele categorieën anders zijn geformuleerd tussen de twee datasets, zijn sommige categorieën samengevoegd. De categorieën lbo, huishoudschool, vbo, vmbo (kader- of basisberoepsgerichte leerweg) en mavo, ulo, mulo, vmbo (theoretische of gemengde leerweg) zijn sterk ondervertegenwoordigd bij de respondenten in vergelijking met de algemene

<sup>12</sup> Deze percentages wijken iets af van de cijfers die zijn gerapporteerd in de Staat van het Openbaar Bestuur 2022 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Volgens de data aldaar heeft 69 procent van de raadsleden een diploma op hbo- of wo-niveau (BPA 2024: 80 procent, postacademische diploma's zijn hier wel meegerekend). Van de wethouders heeft 85 procent een hbo- of wo-opleiding (BPA 2024: 90 procent met hbo/wo/postacademische diploma's), en van de burgemeesters heeft 90 procent een opleiding op hbo- of wo-niveau (BPA 2024: 93 procent met hbo/wo/postacademische diploma's). Dit duidt op lichte verschillen in respons tussen politici met een zonder hbo/wo-diploma.

bevolking. 2 procent van de respondenten in de Basismonitor heeft een opleiding op dit niveau, vergeleken met 9 procent in de algemene bevolking.

Respondenten met een mbo-achtergrond vormen 8 procent van de steekproef, terwijl in de algemene bevolking 26 procent dit opleidingsniveau heeft. Respondenten met alleen havo en vwo zijn ook ondervertegenwoordigd onder de respondenten (6 procent) in vergelijking met de bevolking (10 procent). Geen van de respondenten heeft basisonderwijs als hoogste opleidingsniveau aangegeven, terwijl 8 procent van de bevolking dit niveau heeft.

**Tabel 4.3: Vergelijking hoogstbehaald onderwijsniveau respondenten BPA 2024 en bevolking (in %)**

Opleidingsniveau	Respondenten	Nederlandse bevolking
Basisonderwijs	0	8
Lbo, huishoudschool, vbo, vmbo (b/k)	0	9 <sup>a</sup>
Mavo, ulo, mulo, vmbo (g/t)	2	9 <sup>b</sup>
Havo, vwo	6 <sup>c</sup>	10 <sup>d</sup>
Mbo	8 <sup>e</sup>	26 <sup>f</sup>
Hbo, kandidaatsexamen	40	22 <sup>g</sup>
Universiteit (wo), Postacademisch	44 <sup>h</sup>	15 <sup>i</sup>

<sup>a</sup> Vmbo-b/k, mbo1; <sup>b</sup> Vmbo-g/t, havo-, vwo-onderbouw; <sup>c</sup> Havo, mms. vwo, hbs, Atheneum, Gymnasium; <sup>d</sup> Havo, vwo; <sup>e</sup> Mbo, Kort mbo, leerlingwezen; <sup>f</sup> Mbo2, 3 en 4; <sup>g</sup> Hbo-, wo-bachelor; <sup>h</sup> Universiteit (wo), Postacademisch (bijv. notariaat, doctorstitel); <sup>i</sup> Hbo-, wo-master, doctor

Bronnen: BPA 2024; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024

We bekijken nu de specifieke discipline van de hoogst voltooide opleiding. Respondenten konden kiezen uit elf categorieën. Uit de gegevens van de 1.411 respondenten (66 procent van de respondenten<sup>13</sup>) blijkt dat een aanzienlijk deel een opleiding in "Recht, administratie en bestuur" heeft gevolgd (24 procent). Een substantieel aantal politieke ambtsdragers heeft een achtergrond in economische en commerciële disciplines (22 procent). De vakgebieden "Techniek, industrie en bouwkunde", "Medicijnen, gezondheidszorg en welzijn" en "Onderwijs, inclusief een lerarenopleiding" zijn gekozen door ruim 10 procent van de respondenten.

De opleidingsrichtingen "Journalistiek, gedrag en maatschappij" en "Vormgeving, kunst, talen en geschiedenis" trekken respectievelijk 7 procent en 6 procent van de respondenten. De overige categorieën, waaronder "Dienstverlening", "Informatica", "Wiskunde en natuurwetenschappen" en "Landbouw en dierverzorging", hebben elk minder dan 4 procent van de respondenten aangetrokken.

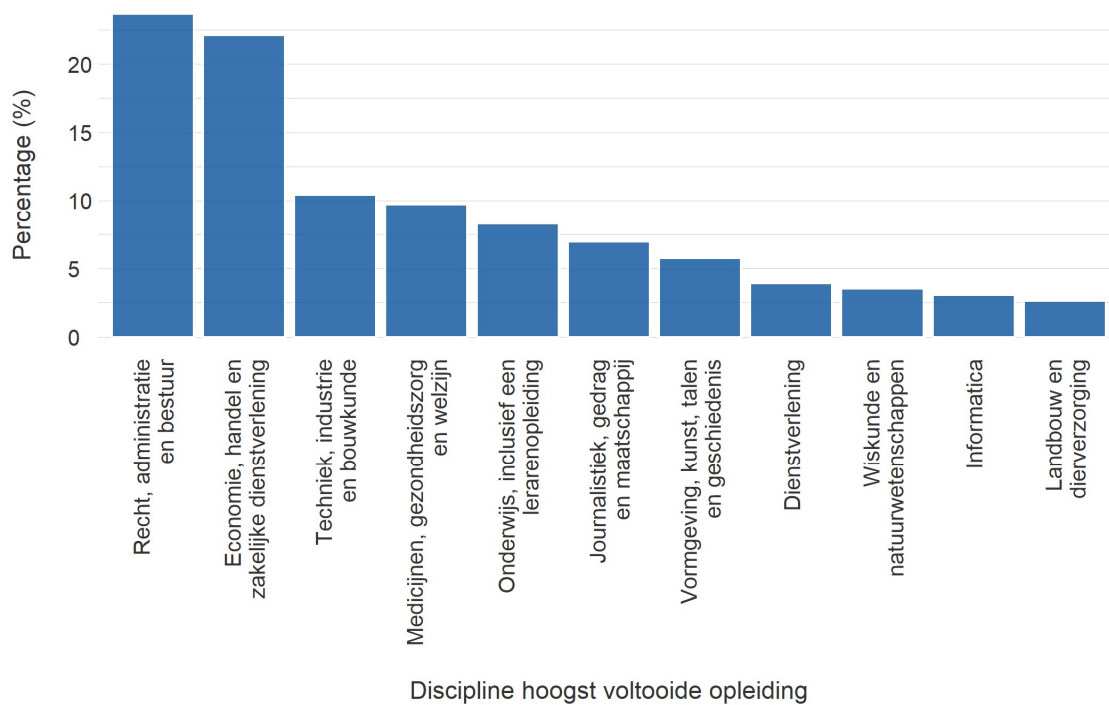
Op basis van deze gegevens kunnen we een vergelijking maken tussen de studierichtingen van politieke ambtsdragers en de algemene bevolking (15 tot 75 jaar). Hiervoor gebruiken we data van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit 2023 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024). Vanwege verschillen in de classificatie van studierichtingen zijn sommige categorieën samengevoegd om een vergelijking mogelijk te maken.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 1.430 respondenten hebben gereageerd op de vraag of hebben extra informatie gegeven onder "Anders, namelijk:". De informatie onder "Anders, namelijk:" is hergecodeerd naar de 11 bestaande categorieën. De informatie van 19 respondenten kon niet worden geclassificeerd binnen de bestaande elf categorieën.

<sup>14</sup> Het CBS verzamelt geen data over de categorie "Economie, handel en zakelijke dienstverlening" apart. In plaats hiervan gebruikt het CBS twee categorieën: Ten eerste "Journalistiek, gedrag en maatschappij" (richtingen psychologie, sociologie, politicologie, journalistiek en ook economie) en ten tweede "Recht, administratie, handel en zakelijke dienstverlening". Hieronder vallen onder meer de richtingen recht, juridische ondersteuning, bedrijfskunde, marketing, en ook financiële en zakelijke dienstverlening. De weergegeven percentages zijn afgerond op hele getallen. Hierdoor wijkt de totale som van de percentages iets af van 100 procent.



**Figuur 4.5: Discipline van hoogst voltooide opleiding (in %)**



Bron: BPA 2024

**Tabel 1.4: Vergelijking opleidingsrichting hoogstbehaald onderwijsniveau respondenten BPA 2024 en bevolking (in %)**

Studierichting	BPA 2024	Nederlandse bevolking (2023)
Recht, administratie en bestuur/Economie, handel en zakelijke dienstverlening/Journalistiek, gedrag en maatschappij	53	31
Techniek, industrie en bouwkunde	10	18
Medicijnen, gezondheidszorg en welzijn	10	19
Onderwijs, inclusief een lerarenopleiding	8	7
Vormgeving, kunst, talen en geschiedenis	6	6
Dienstverlening	4	10
Wiskunde en natuurwetenschappen	4	3
Informatica	3	4
Landbouw en diervverzorging	3	3

Bronnen: BPA 2024; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2024.

Uit Tabel 4.3 blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn in de verdeling van studierichtingen tussen politieke ambtsdragers en de algemene bevolking. Een meerderheid van raadsleden, burgemeesters en wethouders (53 procent) heeft een “gamma” achtergrond (in de categorieën “Recht, administratie en bestuur”, “Economie, handel en zakelijke dienstverlening” en “Journalistiek, gedrag en maatschappij”), vergeleken met 31 procent in de algemene bevolking.

Slechts 10 procent van de politieke ambtsdragers heeft een achtergrond in de sectoren “Medicijnen, gezondheidszorg en welzijn”, tegenover 19 procent in de bevolking. Ook de technische opleidingsrichtingen (“Techniek, industrie en bouwkunde”) zijn ondervertegenwoordigd. 10 procent van de politieke ambtsdragers heeft deze richting gekozen voor hun opleiding, vergeleken met 18 procent in de algemene bevolking. 4 procent van de politieke ambtsdragers heeft een achtergrond in de sector “Dienstverlening” (thuiszorg, horeca, interieurverzorging, sport en recreatie), tegenover 9 procent van de bevolking. De percentages in de overige sectoren zijn vergelijkbaar.

#### 4.6 Analyse van Portefeuilleverdeling: ‘Wie krijgt wat?’

In deze sectie analyseren we de verdeling van portefeuilles onder gemeentelijke politieke ambtsdragers om te achterhalen welke factoren van invloed zijn op de vraag “wie krijgt wat” binnen fracties. Ons doel is om de mechanismen die de specialisatie binnen lokale politieke organen sturen beter te begrijpen.

Voor de analyse is de afhankelijke variabele het pakket aan portefeuilles van raadsleden, dat wil zeggen, in welke van de 21 thema’s die we hebben gepresenteerd zij woordvoerder zijn. We richten ons in deze analyse uitsluitend op raadsleden; we laten burgemeesters en wethouders buiten beschouwing. Hun portefeuilleverdeling vindt plaats in de coalitieonderhandelingen waardoor de logica die we boven presenteerden niet van toepassing is. “Voor wethouders geldt dat zij vaak geselecteerd worden om een bepaalde portefeuille waar te nemen. Voor burgemeesters geldt bovendien dat zij zich vaak beperken tot thema’s op bepaalde gebieden, zoals van bestuur en veiligheid, en zij dus niet uit het volledige ‘keuzepakket’ (d.w.z. de 21 thema’s) kiezen.

Om inzicht te krijgen in de logica achter de portefeuilleverdeling gebruiken we verschillende theoretische modellen om de organisatie en redenen achter de toewijzing van verantwoordelijkheden te verklaren.

Een eerste theorie waarop wij voortbouwen is de informatieve theorie van parlementaire organisatie (Krehbiel, 1992). Deze benadrukt dat arbeidsdeling de kennis van politici een belangrijke rol speelt in hun politieke specialisatie. De opleiding en het beroepsverleden van politici zijn in dit verband waardevolle bronnen voor politici om zich snel te kunnen specialiseren, vanwege de beleidsspecifieke kennis. Het opdoen van gespecialiseerde kennis is een natuurlijk resultaat van werkervaring of opleiding binnen een specifiek vakgebied. Voor de analyse worden opleidingsachtergrond en beroepsverleden behandeld als twee afzonderlijke variabelen. We hebben de opleidings- en beroepsachtergrond van raadsleden en wethouders gelinkt aan de portefeuilles.

Ter illustratie: een achtergrond in de techniek kan wijzen op een studie in werktuigbouwkunde of elektrotechniek, of werkervaring als ingenieur. Dergelijke expertise is gelinkt aan beleidsthema’s op het gebied van verkeer en wonen. Mensen met een achtergrond in marketing en verkoop worden gecodeerd als deskundigen op het gebied van economische of commerciële portefeuilles. Een overzicht staat in **Error! Reference source not found.**

De tweede theorie voor de verdeling van taken binnen fracties is de partijlogica. Volgens Cox & McCubbins (1993) spelen de strategische doelen en belangen van politieke partijen een grote rol bij de verdeling van portefeuilles, waarbij loyaliteit aan de partij bepalend is voor wie welke verantwoordelijkheden krijgt. Een mogelijke strategie is om belangrijkere portefeuilles te reserveren voor politici met een hogere positie op de verkiezingslijst. Hierbij maken we gebruik van de relatieve positie op de lijst, die rekening houdt met de grootte van de fractie.<sup>15</sup> Deze data zijn verkregen uit het databestand *Overheid in Nederland*.

---

<sup>15</sup> *Relatieve positie op de lijst* =  $\frac{\text{positie op de lijst}}{\text{aantal zetels in 2022}-1}$ .

Hoe belangrijk een partij een thema vindt kunnen we zien aan hoeveel aandacht een partij in het verkiezingsprogramma hieraan spendeert (Otjes, 2024; Otjes & De Natris, 2024). We verwachten dat mensen die hoger op een verkiezingslijst staan een grotere kans hebben om het woord te voeren over de thema's die een partij belangrijk vindt.

Voor onze analyse maken we gebruik van een *multiple membership multilevel model*. Dit model stelt ons in staat om de variatie in uitkomsten op meerdere niveaus te modelleren, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat een individu voor meerdere portefeuilles verantwoordelijk kan zijn. In ons specifieke geval hebben we een keuzematrix opgesteld, bestaande uit meerdere variabelen die zowel de kenmerken van de kandidaat beschrijven (zoals of de beroepsachtergrond passend is bij portefeuille A, B, C, etc.) als de kenmerken van de portefeuilles (zoals de prioriteit die aan de portefeuille wordt toegekend).

We richtten ons in de hoofdttekst met name op de discussie in termen van effecten als een intuïtievare manier.<sup>16</sup> Deze zijn ook gevisualiseerd in Figuur 4.7 en 4.8. De variabele 'passende onderwijsachtergrond' heeft een positief en significant effect op de afhankelijke variabele. Dit betekent dat een passende onderwijsachtergrond bij een thema geassocieerd is met een toename in de kans om deze portefeuille te beheren. De staafdiagrammen in figuur 4.6 laten dit ook zien: voor portefeuilles waarvoor respondenten geen passende onderwijsachtergrond hebben, is de kans om deze te beheren 27 procent, terwijl deze kans stijgt naar 42 procent voor portefeuilles waarvoor respondenten wel een passende onderwijsachtergrond hebben.

Ook de variabele 'passende beroepsachtergrond' heeft een positief en significant effect. De coëfficiënten geven aan dat een passende beroepsachtergrond samenhangt met een hogere kans om de portefeuille te beheren. Het effect van deze variabele (zie Figuur 4.7) is echter iets kleiner dan dat van de onderwijsachtergrond. De kans om een portefeuille te beheren zonder passende beroepsachtergrond is 27,5 procent, terwijl deze stijgt naar 37 procent met een passende beroepsachtergrond.

Tot slot bespreken we de verwachting dat belangrijke thema's eerder beheerd worden door raadsleden die hoger op de verkiezingslijst staan. Als dit het geval zou zijn, zouden we verwachten dat degenen met een hogere plaatsing meer kans hebben om portefeuilles te beheren die gerelateerd zijn aan onderwerpen met een hoge prioriteit, en dat degenen met een lagere plaatsing juist minder kans hebben om portefeuilles te beheren over onderwerpen met een hoge prioriteit. Hiervoor is echter, op basis van het model, weinig bewijs. Er is geen significant interactie-effect tussen de plaats op de partijlijst en prioriteit.<sup>17</sup> Ook de effectenplot in Figuur 4.8 illustreert dit: de lijnen kruisen niet (zoals we zouden verwachten), maar lopen parallel.<sup>18</sup>

Een interessant resultaat is het sterk positieve effect van de variabele die de prioriteit van een thema meet. De positieve coëfficiënt geeft aan dat een toename in de prioriteit van een thema leidt tot een hogere kans dat een raadslid het onderwerp beheert. Dit houdt in dat als een partij belang hecht aan een onderwerp, de kans groter is dat een raadslid hier het woord op voert. Aangezien 75 procent van de raadsleden in onze dataset deel uitmaakt van fracties met vijf of minder zetels, is het aannemelijk dat raadsleden prioriteiten moeten zetten en hierdoor eerder thema's niet behandelen als die voor hun partij niet belangrijk zijn. Lokale fracties zijn dus selectief.

Zoals boven al aangegeven is ook de relatie tussen belangengroepen en politici een belangrijk onderwerp in de literatuur over de specialisatie van politici. Volgens de distributieve theorie (Adler & Lapinski, 1997; Shepsle, 1978) worden portefeuilles vaak toegewezen op basis van hun potentieel om electorale steun te genereren. Dit betekent dat politici worden benoemd tot posities die hen in staat stellen voordelen te bieden aan hun kiesdistricten, zoals een kamerlid uit een landbouwdistrict dat lid wordt van een landbouwcommissie om subsidies en gunstige regelgeving voor zijn kiezers te verkrijgen. Deze theorie voorspelt dus dat het 'lidmaatschap' of de 'band' met een belangengroep leidt tot een benoeming in een relevante rol. Eerder onderzoek (Yordanova, 2009) suggereert dat 'externe belangen', zoals banden met belangengroepen, ook een

---

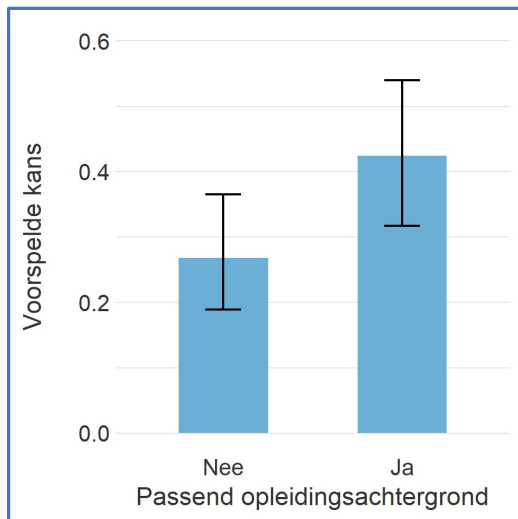
<sup>16</sup> De modellen zijn geschat met behulp van het 'lme4' package in R. Voor de effecten hebben wij gebruik gemaakt van het 'effects' package. De modellen zijn op te vragen bij de auteurs.

<sup>17</sup> We zien ook dat de Akaike Information Criterion (AIC) aanzienlijk hoger is in Model 2 dan in Model 1: Het kan worden gebruikt om de modellen met elkaar te vergelijken. Een hoger AIC duidt meestal op een slechter model fit.

<sup>18</sup> Om uit te sluiten dat raadsleden van kleine fracties de resultaten beïnvloeden hebben wij de analyse opnieuw uitgevoerd zonder eenmansfracties. De resultaten (opvraagbaar bij de auteurs) zijn vrijwel identiek met het volledige model. Het interactie-effect tussen plaats op de partijlijst en prioriteit is niet significant.

rol kunnen spelen bij de toewijzing van portefeuilles. Deze banden, hoewel niet direct gerelateerd aan verkiezingen, kunnen partijen waardevolle middelen voor campagnes verschaffen (Allern et al., 2022) en verklaren waarom politici met dergelijke banden als woordvoerder worden aangesteld. Voor onze analyse is het echter aannemelijk dat politici die verantwoordelijk zijn voor bepaalde beleidsterreinen, juist door hun rol meer contact hebben met belangengroepen die actief zijn binnen die specifieke gebieden. We gaan deze interacties daarom in de volgende sectie analyseren.

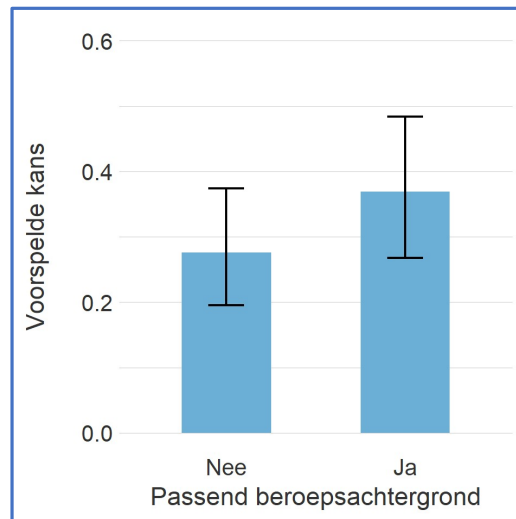
**Figuur 4.6: Effect van opleidingsachtergrond op beheren van een portefeuille**



Toelichting: Op basis van model 3, met een 95 procent onzekerheidsmarge.

Bron: BPA 2024

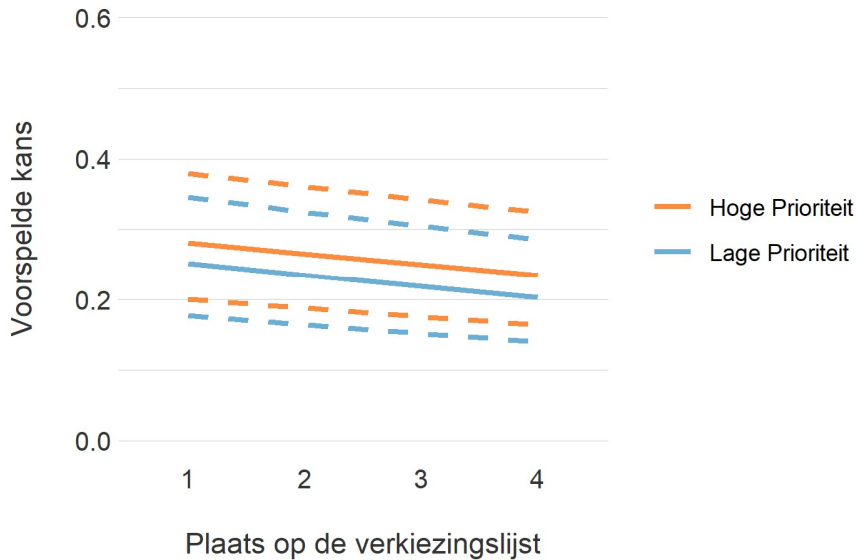
**Figuur 4.7: Effect van beroepsachtergrond op beheren van een portefeuille**



Toelichting: Op basis van model 3, met een 95 procent onzekerheidsmarge.

Bron: BPA 2024

**Figuur 4.8: Effect van relatieve positie op de partijlijst op beheren van een portefeuille**



Toelichting: Op basis van model 3, met een 95 procent onzekerheidsmarge. We gebruiken de interkwartielsafstand van de variabelen prioriteit en relatieve positie om het effect van outliers te voorkomen.

Bron: BPA 2024

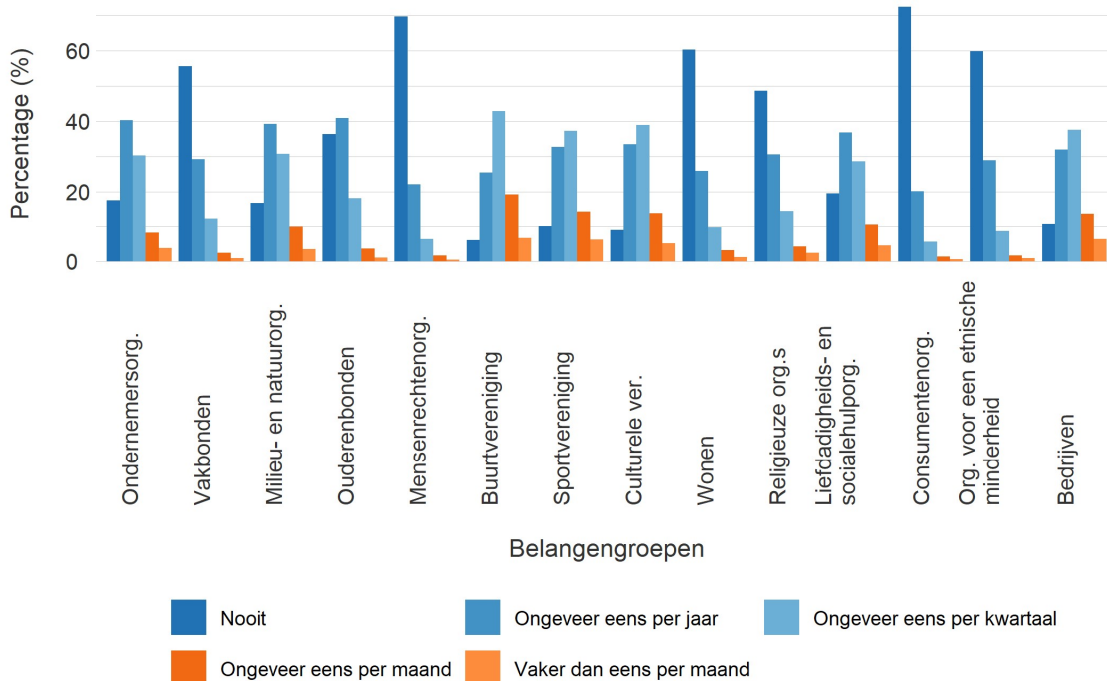
#### 4.7 Externe belangen: Contact met belangengroepen

Of je op een onderwerp het woord voert, bepaalt ook met wie je in een gemeente contact hebt: een raadslid die verantwoordelijk is voor een bepaalde portefeuille, haalt ook in de gemeente op die onderwerpen informatie op. In deze sectie verschuiven we onze focus naar de interacties van raadsleden met belangenorganisaties. Het contact met belangenorganisaties is belangrijk om informatie op te halen over welke thema's in de gemeente spelen, waar beleid niet goed loopt of welke nieuwe ideeën er leven.

We hebben raadsleden een lijst van verschillende soorten belangenorganisaties voorgelegd en gevraagd aan te geven hoe vaak zij tijdens hun werk als volksvertegenwoordiger met deze groepen in contact zijn geweest.<sup>19</sup> Respondenten konden kiezen uit een lijst van veertien typen belangenorganisaties en hadden tevens de mogelijkheid om andere organisaties toe te voegen die niet in de lijst waren opgenomen.

**Figuur 4.9 Contact met belangengroepen**

<sup>19</sup> De vraag is niet voorgelegd aan wethouders en burgemeesters. Een categorie is herbenoemd van "Verenigingen van huiseigenaren" naar "Wonen" om een breder scala aan woning-gerelateerde instanties te omvatten. Dit omvat nu zowel verenigingen van huiseigenaren als woningcorporaties en huurdersverenigingen.



Bron: BPA 2024

De gegevens laten zien dat raadsleden over het algemeen regelmatig contact hebben met belangengroepen die directe invloed hebben op economische en gemeenschapskwesties. Contact met bedrijven is vrij frequent. De modus (de meest voorkomende waarde) laat zien dat 38 procent van de raadsleden kwartaalgewijs contact heeft met bedrijven, 13 procent maandelijks contact, en 6 procent vaker dan eens per maand contact onderhoudt. Een aanzienlijk aantal raadsleden heeft ook regelmatig contact met ondernemersorganisaties (40 procent ongeveer eens per jaar). Frequent is ook het contact met buurtverenigingen, waarbij 43 procent van de raadsleden eens per kwartaal contact heeft.

Sportverenigingen vormen een andere opvallende groep. De interactie van raadsleden met deze verenigingen is redelijk frequent: 37 procent van de raadsleden heeft kwartaalgewijs contact. Raadsleden hebben ook regelmatig contact met culturele verenigingen: 39 procent van de respondenten heeft ongeveer eens per kwartaal contact. Contact met ouderenbonden vindt voor de meeste raadsleden ongeveer eens per jaar plaats (41 procent). Dit geldt ook voor liefdadigheids-, ontwikkelings- en socialehulporganisaties (37 procent rapporteert jaarlijks contact) en milieuorganisaties (39 procent).

Aan de andere kant krijgen belangengroepen met een meer specifieke focus minder aandacht. Het merendeel van de raadsleden heeft nooit contact met consumentenorganisaties (72 procent), mensenrechtenorganisaties (70 procent), woonorganisaties (verhuurders, huurders, etc., 60 procent) en organisaties voor een etnische minderheid (60 procent). Ook geeft een grote groep raadsleden (56 procent) aan nooit contact te hebben met vakbonden en beroepsorganisaties en religieuze verenigingen (49 procent).

De vraag is wat de relatie is tussen woordvoerderschappen en contacten met belangenorganisaties. Onze afhankelijke variabele geeft aan hoe vaak een politicus contact heeft met een van de veertien belangengroepen (zie sectie 'Externe belangen: Contact met belangengroepen'). Voor de analyse hebben wij de variabelen die aangeven hoe vaak politici contact hebben met verschillende belangengroepen in twee categorieën ingedeeld: De categorieën 'Nooit' en 'Ongeveer eens per jaar' zijn gehercodeerd naar 'Geen of weinig contact', en de overige categorieën ('Ongeveer eens per kwartaal', 'Ongeveer eens per maand', 'Vaker dan eens per maand') vormen een nieuwe categorie 'Regelmatig of frequent contact'.

Onze voorspellers zijn de variabelen die aangeven of een bepaalde politicus beheerder is van een portefeuille of niet (0 = Geen woordvoerder, 1 = Woordvoerder). Portefeuilles die door minder dan 10 procent van de raadsleden beheerd worden ('Buitenlandse handel', 'Buitenlandse zaken' en 'Defensie') sluiten we uit van deze analyse.<sup>20</sup> We gebruiken logistische regressie om de associatie tussen het beheren van een bepaalde portefeuille en de frequentie van interactie te analyseren. Logistische regressie is een statistische methode die wordt gebruikt om de waarschijnlijkheid van een binaire uitkomst (hier 'Geen of weinig contact' en 'Regelmatig of frequent contact') te voorspellen, op basis van een of meer onafhankelijke variabelen (hier het beheren van een van de achttien portefeuilles).

Om de resultaten zo eenvoudig mogelijk te presenteren, visualiseren we de resultaten in Figuur 4. en Figuur 4.11.<sup>21</sup> De portefeuilles staan op de y-as, en we presenteren de resultaten voor elke belangengroep (Ondernemersorganisaties, Vakbonden, etc.) in aparte kolommen.

Voor de interpretatie van de resultaten gebruiken we *odds ratios (OR)*.<sup>22</sup> Odds ratios bieden een meer intuïtieve manier om de effecten van de onafhankelijke variabelen op de uitkomst te interpreteren. Ze geven aan hoe de odds (kansen) van de uitkomst veranderen met een eenheidstoename (in ons geval: een politicus is de houder van een bepaalde portefeuille) in de onafhankelijke variabele.

Voor de interpretatie van de waarden is het volgende te onthouden: een odds ratio groter dan 1 geeft aan dat het houden van deze portefeuille geassocieerd is met een hogere kans op contact met een bepaalde belangengroep. Bijvoorbeeld, als de odds ratio 2 is, betekent dit dat de kans van frequent contact twee keer zo hoog is voor portefeuillehouders vergeleken met politici die dit thema niet beheren (onder de veronderstelling dat andere factoren constant worden gehouden). Omgekeerd geeft een odds ratio kleiner dan 1 aan dat het beheren van de portefeuille geassocieerd is met een lagere kans op contact. Bijvoorbeeld, als de odds ratio 0,5 is, betekent dit dat de kans van frequent contact 50 procent lager is in de groep portefeuillehouders vergeleken met niet- portefeuillehouders. In de figuren is ook een grijze lijn toegevoegd bij 1. De odds ratio van 1 fungeert als een neutraal punt en helpt om sneller te zien welke waarden van de odds ratio statistisch significant zijn. We gebruiken ook verschillende kleuren om significante associaties te visualiseren (licht oranje voor  $p < 0,10$ , helder oranje voor  $p < 0,05$  en donkeroranje voor  $p < 0,01$ ).

Als we kijken naar de resultaten, zien we dat frequent contact met specifieke belangengroepen vaak geassocieerd is met het beheren van een of meer portefeuilles. Deze verbanden zijn, in de meeste gevallen, inhoudelijk goed te verklaren. Ondernemersorganisaties hebben meer contact met portefeuillehouders 'Bedrijfsleven'. De odds ratio is 2,59, wat betekent dat deze woordvoerders 2,59 keer zo vaak in regelmatig contact staan met ondernemersorganisaties dan andere politici. De odds ratio voor houders van de portefeuille 'Energie' is 1,58. Ondernemersorganisaties hebben wel minder contact met portefeuillehouders 'Verkeer en vervoer' (OR = 0,70). Voor alle andere raadsleden is er geen significante associatie is tussen het beheren van deze portefeuilles en het hebben van regelmatig contact met deze belangengroep bestaat.

Voor vakbonden (Model 2) zien we dat drie portefeuilles significant geassocieerd zijn met het hebben van frequent contact. Woordvoerders 'Bedrijfsleven' hebben 1,58 keer zo waarschijnlijk frequent contact hebben met vakbonden. Hetzelfde geldt voor woordvoerders van 'Sociale zaken' (OR = 1,45) en 'Burgerrechten' (OR = 1,33). Milieuorganisaties hebben vaker contact met raadsleden die de portefeuilles 'Natuur en ruimtelijke ordening' (OR = 1,93) 'Energie' (OR = 1,66) of 'Openbaar bestuur' (OR = 1,44) beheren. Geen van de portefeuilles is geassocieerd met regelmatig contact met ouderenbonden (Model 4). Hoewel we misschien zouden verwachten dat portefeuilles zoals 'Sociale zaken' of 'Gezondheidszorg' frequenter contact zouden hebben met deze belangengroepen, is dit niet het geval. Deze hebben wel frequent contact met portefeuilles met raadsleden die de portefeuilles 'Burgerrechten' (OR = 1,37) of 'Werk' (OR = 1,37) beheren.

Woordvoerders 'Burgerrechten' (OR = 2,09), 'Natuur en ruimtelijke ordening' (OR = 1,50) en 'Sociale zaken' (OR = 1,51) hebben regelmatig contact met Mensenrechtenorganisaties (Model 5). Waar dit voor de hand ligt voor

---

<sup>20</sup> Door het kleine aantal raadsleden in deze categorieën ontstaan er problemen in de modelspecificatie waardoor het model niet goed geschat kan worden. We nemen dus achttien voorspellers (= portefeuilles) mee in onze analyse.

<sup>21</sup> De volledige resultaten zijn op te vragen bij de auteurs.

<sup>22</sup> Dit zijn de coëfficiënten van de onafhankelijke variabelen in een logistisch regressiemodel nadat ze geëxponentieerd zijn.

de eerste categorie, is de band met andere twee thema's minder logisch. woordvoerders 'Energie', 'Gezondheidszorg' en 'Wonen' hebben significant minder contact met mensenrechtenorganisaties.

Een interessante categorie wordt gevormd door 'Buurtverenigingen' (Model 6). Als relatief 'brede' organisaties van bewoners in een bepaalde wijk of buurt die belangen behartigt zouden we verwachten dat deze geassocieerd is met thema's zoals 'Wonen'. Echter, deze thema's zijn niet significant geassocieerd met frequent contact. De resultaten laten zien dat woordvoerders 'Bedrijfsleven' 2,7 keer vaker in frequent contact staan met deze verenigingen ( $p = 0,003$ ). Ook woordvoerders 'Milieu' hebben vaker contact met buurtverenigingen ( $OR = 2,46$ ).

De laatste belangengroep in Figuur 4.10 zijn 'Sportverenigingen'. De kans op regelmatig contact met deze groep is hoger onder woordvoerders 'Bedrijfsleven' ( $OR = 2,34$ ) en significant lager onder woordvoerders 'Natuur en ruimtelijke ordening' ( $OR = 0,48$ ) en 'Verkeer en vervoer' ( $OR = 0,61$ ) en 'Sociale Zaken' ( $OR = 0,53$ ).

In Figuur 4.11 visualiseren we de resultaten voor de overige belangengroepen. Ook hier zien we over het algemeen relevante connecties tussen belangengroepen en portefeuillehouders. De kans van frequent contact met culturele organisaties (Model 8) is bijna twee keer zo hoog voor woordvoerders 'Openbaar bestuur' ( $OR = 1,87$ ) of woordvoerders 'Cultuur en sport' ( $OR = 1,76$ ).

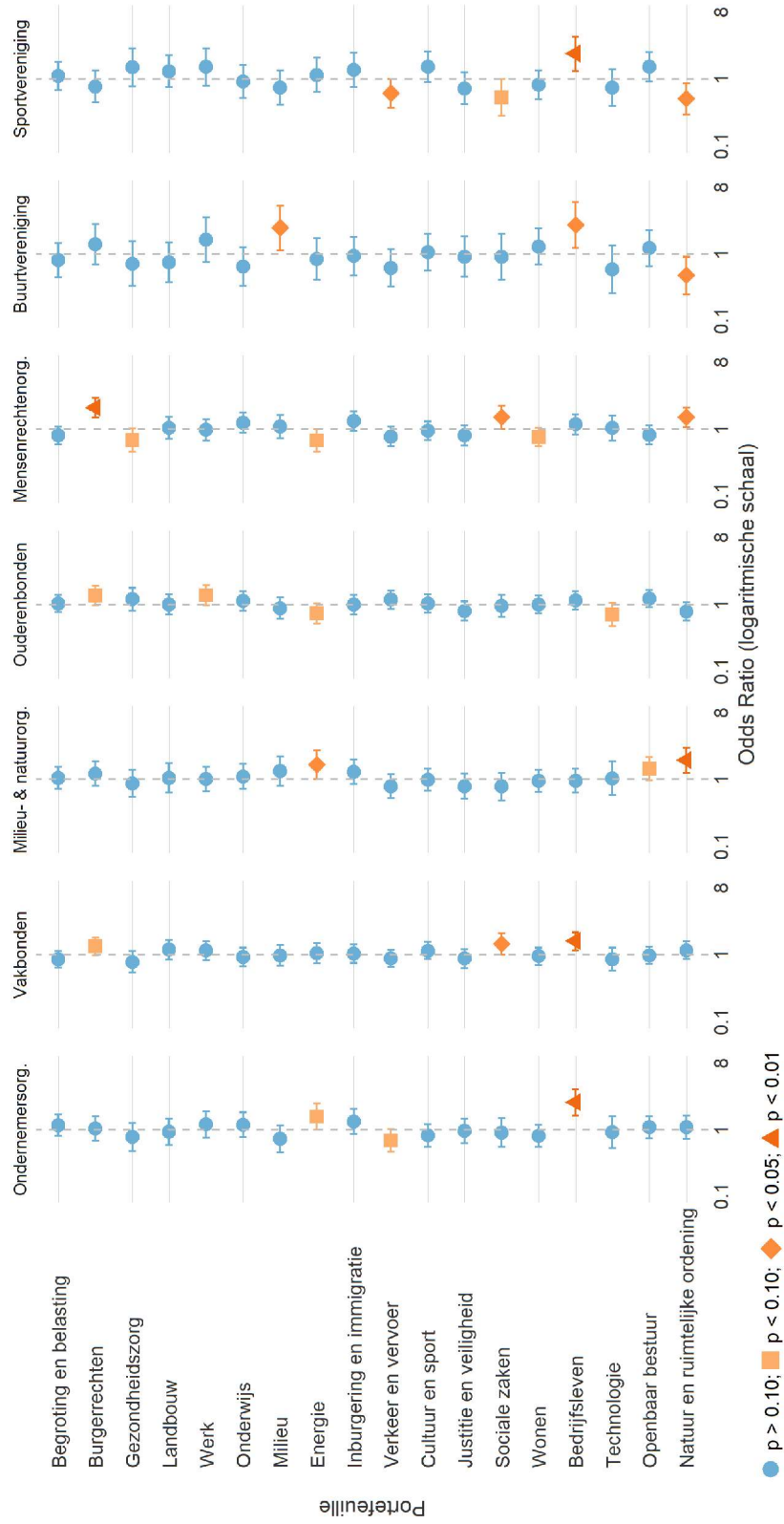
woordvoerders 'Wonen' zijn 1,33 zo vaak in frequent contact met organisaties die te maken hebben met het onderwerp 'Wonen' (Verenigingen van huiseigenaren, huurdersverenigingen, etc., Model 8). Ook portefeuillehouders 'Burgerrechten' en 'Bedrijfsleven' hebben vaker contact hiermee ( $OR = 1,30$ ). Raadsleden met de portefeuille 'Verkeer en vervoer' en 'Technologie' zijn significant minder waarschijnlijk vaak in frequent contact ( $OR = 0,71$ ) met deze organisaties.

Religieuze organisaties (Model 10) zijn vaker in frequent contact met woordvoerders 'Bedrijfsleven' ( $OR = 1,42$ ) en, zoals men zou verwachten, woordvoerders 'Inburgering en immigratie' ( $OR = 1,42$ ), maar *minder* vaak in frequent contact met portefeuillehouders van 'Milieu' ( $OR = 0,69$ ) of portefeuillehouders van 'Wonen' ( $OR = 0,74$ ) of portefeuillehouders van 'Justitie en veiligheid' ( $OR = 0,70$ ).

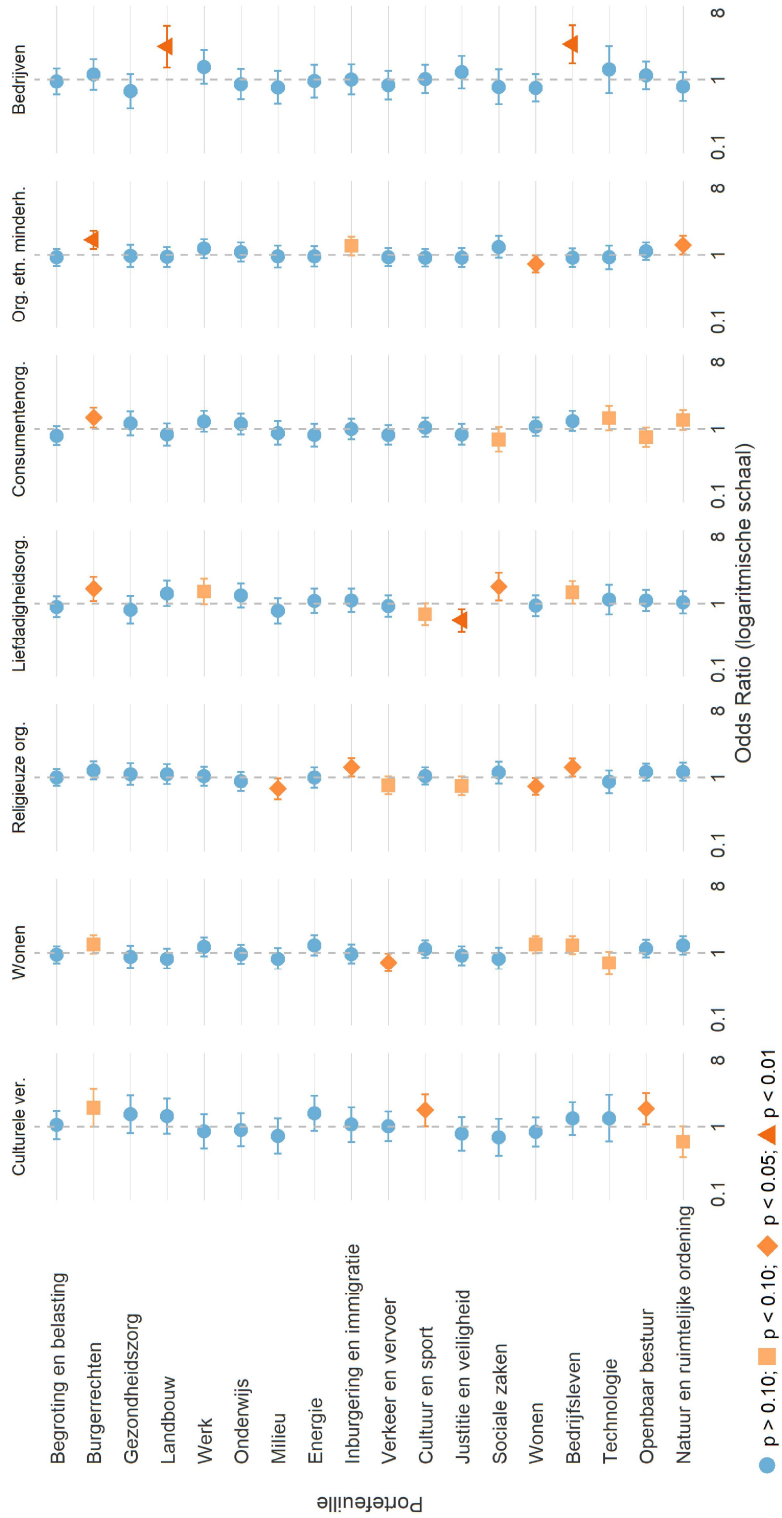
De kans voor frequent contact met liefdadigheids- en sociale hulporganisaties (Model 11) zijn significant lager voor woordvoerders 'Justitie en veiligheid' ( $OR = 0,56$ ) en 'Cultuur en sport' ( $OR = 0,70$ ). Daarentegen hebben woordvoerders 'Burgerrechten', 'Sociale zaken' en 'Bedrijfsleven' vaker contact met deze groepen dan andere politici (Burgerrechten:  $OR = 1,66$ ; Sociale zaken:  $OR = 1,48$ ; Bedrijfsleven:  $OR = 1,48$ ). woordvoerders 'Burgerrechten' zijn significant vaker in contact met consumentenorganisaties (Model 12) dan andere raadsleden ( $OR = 1,47$ ). Hetzelfde geldt voor raadsleden die de portefeuille 'Natuur en ruimtelijke ordening' ( $OR = 1,36$ ) of 'Technologie' ( $OR = 1,45$ ).



**Figuur 4.10: Contact Belangengroepen en Portefeuillehouders - Odds Ratio's met 95 procent betrouwbaarheidsintervallen – Deel 1**



**Figuur 4.11: Contact Belangengroepen en Portefeuillehouders - Odds Ratio's met 95 procent betrouwbaarheidsintervallen – Deel 2**



Organisaties voor etnische minderheden (Model 13) zijn vaker in contact met woordvoerders 'Burgerrechten' (OR =1,68), 'Inburgering en immigratie' (OR = 1,36) en 'Natuur en ruimtelijke ordening' (OR = 1,40), maar juist significant minder vaak in frequent contact met portefeuillehouders 'Wonen' (OR = 0,73).

Als laatste groep hebben wij contact met 'Bedrijven' geanalyseerd. Hier steken twee woordvoerders met kop en schouders boven de anderen uit: Ten eerste, niet geheel verrassend, woordvoerders van 'Bedrijfsleven', maar ook woordvoerders 'Landbouw'. Noemenswaardig zijn ook de buitengewoon hoge odds ratios (Bedrijfsleven OR =3,36; Landbouw OR =3,12).

Hoewel er enkele groepen zijn waarvoor het frequente contact lastig te verklaren is, zien we over het algemeen dat frequente interacties op lokaal niveau bestaan tussen belangengroepen en woordvoerders op dezelfde onderwerpen.

#### 4.8 Conclusie

Lokale politiek rust op specialisatie. In een raadsdebat over een bepaald onderwerp zijn vaak dezelfde raadsleden aan het woord als in de commissie. Dat zijn immers de woordvoerders op dat onderwerp. Ze kruisen de -verbale- degens met wethouder op dat onderwerp, of als het gaat om bestuur of veiligheid, met de burgemeester.

Uit de gegevens over de verdeling van portefeuilles onder Nederlandse raadsleden, wethouders en burgemeesters zien wij dat raadsleden doorgaans een breed scala aan beleidsp portefeuilles beheren. Wethouders daarentegen hebben een meer gerichte, maar toch diverse portefeuille. Burgemeesters richten zich voornamelijk op kernthema's die aansluiten bij hun wettelijke taken.

Er is een duidelijke variatie in het aantal portefeuilles tussen de verschillende ambtsdragers, wat ook wijst op verschillen in werkbelasting. Statistische analyse bevestigt – niet helemaal verrassend - een negatieve relatie tussen de grootte van een fractie waar een raadslid in zit en het aantal portefeuilles waarover deze het woord voert.

Onze analyse over de vraag 'wie krijgt wat en waarom?' toont aan dat zowel een passende onderwijs- als beroepsachtergrond voor een thema bij raadsleden een significante invloed heeft op de kans dat een raadslid woordvoerder is op een portefeuille. Hoewel er in enkele landen op nationaal niveau te zien is dat politici die hoger op de verkiezingslijst staan (Van Kleef et al., 2023), eerder portefeuilles met een hoge prioriteit beheren, vonden we hier geen significant bewijs voor. Tegelijkertijd zien we dat er wél een relatie is tussen prioriteit in het programma en dat iemand op dat onderwerp woordvoerder is. Dat suggereert dat partijen geneigd zijn om prioriteit te geven aan de zaken die ze tijdens hun verkiezingscampagne hebben benadrukt en vaker geen woordvoerder hebben op onderwerpen die niet of nauwelijks in hebben in hun programma voorkomen.

In dit hoofdstuk hebben we ook de interacties tussen belangengroepen en portefeuillehouders binnen verschillende beleidsdomeinen geanalyseerd. De resultaten tonen aan dat de frequentie van contact tussen belangengroepen en portefeuillehouders vaak in lijn is met de verwachte inhoudelijke verbanden. Op lokaal niveau bestaan duidelijke lijnen van communicatie tussen woordvoerders en belangengroepen die zich richten op vergelijkbare onderwerpen: Woordvoerders op specifieke portefeuilles, blijken vaker contact te hebben met belangengroepen die relevant zijn voor hun beleidsdomeinen (en vice versa). Sommige resultaten suggereren echter dat er complexe dynamieken spelen die verder onderzoek vereisen. Het is mogelijk dat externe factoren, zoals lokale beleidsprioriteiten of individuele voorkeuren van politici, een rol spelen in het beïnvloeden van deze interacties.

Onze analyse is echter maar een eerste poging om de verdeling van thema's op lokaal niveau te verklaren. Verder onderzoek zou, bijvoorbeeld, de invloed van seksesegregatie en gendertypering op de specialisatie onderzoeken. Hiernaast is het belangrijk om verder uit te zoeken wat na het toewijzen van taken gebeurt en welke mechanismen er bestaan om interne conflicten tussen raadsleden en hun fractie op te lossen. Ook zou verder onderzoek kunnen focussen op situaties wanneer burgemeesters meer portefeuilles overnemen dan hun wettelijke taak.

Een andere opvallende uitkomst ten slotte is dat raadsleden niet alleen qua opleidingsniveau maar ook qua opleidingsrichting verschillen van gewone bevolking. We weten al langer dat Nederland een diplomademocratie is waar burgers met een hbo- of wo-diploma een prominentere rol spelen in het openbaar bestuur dan burgers

zonder zo'n diploma (Bovens & Wille, 2014). Maar het lokaal bestuur is een 'gamma diploma-democratie' waarin met name mensen zitten met een diploma in vakgebieden als recht, economie en de sociale wetenschappen. Dit is enerzijds logisch omdat de politiek probeert om met juridische en economische middelen de maatschappij te sturen. Maar er zijn duidelijk blinde vlekken als techniek en zorg. Aangezien dat grote uitdagingen voor het lokaal bestuur de komende jaren de energietransitie zijn die ook grote technische vragen met zich mee brengt en de vergrijzing die betekent dat er meer mensen een beroep zullen doen op zorg, is ook deze expertise waardevol.

## Bronnen

- Adler, E. S., & Lapinski, J. S. (1997). Demand-side theory and congressional committee composition: A constituency characteristics approach. *American Journal of Political Science*, 41(3), 895–918.
- Allern, E. H., Klüver, H., Marshall, D., Otjes, S., Rasmussen, A., & Witko, C. (2022). Policy positions, power and interest group-party lobby routines. *Journal of European Public Policy*, 29(7), 1029–1048.
- Bäck, H., Debus, M., & Müller, J. (2014). Who takes the parliamentary floor? The role of gender in speech-making in the Swedish Riksdag. *Political Research Quarterly*, 67(3), 504–518.
- Baekgaard, M. (2011). Committee bias in legislatures with a high degree of party cohesion: Evidence from Danish municipalities: committee bias and party cohesion. *European Journal of Political Research*, 50(3), 315–335.
- Baekgaard, M., & Kjaer, U. (2012). The gendered division of labor in assignments to political committees: Discrimination or self-selection in Danish local politics? *Politics & Gender*, 8, 465–482.
- Bolzendahl, C. (2014). Opportunities and expectations: The gendered organization of legislative committees in Germany, Sweden, and the United States. *Gender & Society*, 28(6), 847–876.
- Bovens, M. A. P., & Wille, A. (2014). *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Bert Bakker.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). *Bevolking; hoogstbehaald onderwijsniveau en onderwijsrichting*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85313NED/table?ts=1722346979918>
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party government in the House*. Cambridge University Press.
- Daniel, W. T., & Thierse, S. (2018). Individual determinants for the selection of group coordinators in the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 56(4), 939–954.
- Espírito-Santo, A., & Sanches, E. R. (2020). Who gets what? The interactive effect of MPs' sex in committee assignments in Portugal. *Parliamentary Affairs*, 73(2), 450–472.
- Giannetti, D., Pedrazzani, A., & Pinto, L. (2019). Personal ambitions, expertise and parties' control: Understanding committee assignment in the Italian Chamber of Deputies. *Parliamentary Affairs*, 72(1), 119–140.
- Kaeding, M. (2004). Rapporteurship allocation in the European Parliament: Information or distribution? *European Union Politics*, 5(3), 353–371.
- Krehbiel, K. (1992). *Information and legislative organization*. University of Michigan Press.
- Meriläinen, J., & Tukiainen, J. (2022). The advantage of incumbents in coalitional bargaining. *Legislative Studies Quarterly*, 47(4), 921–957. <https://doi.org/10.1111/lsq.12362>
- Mickler, T. A. (2018). Who gets what and why? Committee assignments in the German Bundestag. *West European Politics*, 41(2), 517–539.
- Mickler, T. A. (2022). *Parliamentary committees in a party-centred context: Looking behind the scenes*. Routledge.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Staat van het Bestuur 2022*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/20/kamerbrief-aanbieding-staat-van-het-bestuur-2022>

Mooren, F. van der, & Vries, R. de. (2022). *Steeds meer hoogopgeleiden in Nederland: Wat voor beroep hebben ze?* CBS. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/steeds-meer-hoogopgeleiden-in-nederland-wat-voor-beroep-hebben-ze?onpage=true>

Murray, R., & Sénac, R. (2018). Explaining gender gaps in legislative committees. *Journal of Women, Politics & Policy*, 39(3), 310–335.

O’Leary, B., Grofman, B., & Elklit, J. (2005). Divisor methods for sequential portfolio allocation in multi-party executive bodies: Evidence from Northern Ireland and Denmark. *American Journal of Political Science*, 49(1), 198–211. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00118.x>

Olislagers, E., & Steyvers, K. (2013). One size fits all? The role of size in coalition formation and portfolio allocation after the local elections of 2006 in the Flemish region in Belgium. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 11(4), 901–931.

Otjes, S. (2024). Local political space: Localism, the left-right dimension and anti-elitism. *Party Politics*, 30(4), 662–677.

Otjes, S., & De Natris, J. (2024). *Who gets the say in the coalition agreement? Local programs and municipal coalition agreements in the Netherlands*. Mimeo Leiden. <https://hdl.handle.net/1887/3720236>

Raymond, C. D., & Holt, J. (2018). Constituency preferences and assignment to agriculture committees. *Parliamentary Affairs*, 72(1), 141–161.

Serritzlew, S., Blom-Hansen, J., & Skjæveland, A. (2010). Portfolio allocation or policy horizons? Determinants of coalition formation in Danish local government. *Local Government Studies*, 36(6), 843–866. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.522023>

Shepsle, K. A. (1978). *The giant jigsaw puzzle: Democratic committee assignments in the modern House*. University of Chicago Press.

Vabo, S. I. (2005). Committee structure and political preferences: The case of Norwegian local government. *European Journal of Political Research*, 44(4), 563–592.

Van Kleef, C., Mickler, T., & Otjes, S. (2023). The partisan foundations of parliamentary speech. How parliamentary party groups decide who gets to speak for them. *Party Politics*, 13540688231185673. <https://doi.org/10.1177/13540688231185673>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019). *Verdeling van beleidsportefeuilles 2019 (na herindelingen)*. [https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/rapport\\_verdeling\\_beleidsportefeuilles\\_2019\\_na\\_herindeling.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/rapport_verdeling_beleidsportefeuilles_2019_na_herindeling.pdf)

#### Appendix 4.1

#	Portefeuille	Opleidingsrichting	Eerdere werkervaring en huidige baan
1	Begroting en belasting	- Economie, handel en zakelijke dienstverlening	- Financiële sector (bijv. banken, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen)
2	Burgerrechten	- Recht, administratie en bestuur	- Juridische en economische dienstverlening (bijv. architecten en technische adviesbureaus, beveiliging, schoonmaakbedrijven)
3	Gezondheidszorg	- Medicijnen, gezondheidszorg en welzijn	- Gezondheids- en welzijnszorg (bijv. ziekenhuis, woonzorgcentra, ouderenzorg, verpleeghuis, maatschappelijk werk, thuiszorg, kinderopvang)
4	Landbouw	- Landbouw en diervverzorging	- Landbouw en visserij
5	Werk	- Recht, administratie en bestuur - Journalistiek, gedrag en maatschappij	- Gezondheids- en welzijnszorg (bijv. ziekenhuis, woonzorgcentra, ouderenzorg, verpleeghuis, maatschappelijk werk, thuiszorg, kinderopvang)
6	Onderwijs	- Onderwijs, inclusief een lerarenopleiding	- Onderwijs (bijv. basisonderwijs, voortgezet, hoger onderwijs)
7	Milieu	- Landbouw en diervverzorging	- Landbouw en visserij
8	Energie	- Techniek, industrie en bouwkunde	- Bouwnijverheid (bijv. bouwbedrijf, installatiebedrijf, afwerking)

		- Wiskunde en natuurwetenschappen	- Transport en communicatie (bijv. vervoer over de weg, water en door de lucht, post)
9	Inburgering en immigratie	- Recht, administratie en bestuur	- Juridische en economische dienstverlening (bijv. architecten en technische adviesbureaus, beveiliging, schoonmaakbedrijven)
10	Verkeer en vervoer	- Techniek, industrie en bouwkunde	- Transport en communicatie (bijv. vervoer over de weg, water en door de lucht, post)
11	Cultuur en sport	- Vormgeving, kunst, talen en geschiedenis	- Cultuur, sport, recreatie en overige diensten
12	Justitie en veiligheid	- Recht, administratie en bestuur	- Juridische en economische dienstverlening (bijv. architecten en technische adviesbureaus, beveiliging, schoonmaakbedrijven) - Defensie, justitie of politie
13	Sociale zaken	- Journalistiek, gedrag en maatschappij	- Gezondheids- en welzijnszorg (bijv. ziekenhuis, woonzorgcentra, ouderenzorg, verpleeghuis, maatschappelijk werk, thuiszorg, kinderopvang)
14	Wonen	- Techniek, industrie en bouwkunde	- Bouwnijverheid (bijv. bouwbedrijf, installatiebedrijf, afwerking) - Zakelijke dienstverlening (bijv. onroerend goed, ICT, onderzoekinstellingen)
15	Bedrijfsleven	- Economie, handel en zakelijke dienstverlening - Techniek, industrie en bouwkunde - Dienstverlening	- Industrie - Handel (bijv. winkel, detailhandel, groothandel, garage) - Horeca - Financiële sector (bijv. banken, verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen) - Zakelijke dienstverlening (bijv. onroerend goed, ICT, onderzoekinstellingen) - Juridische en economische dienstverlening (bijv. architecten en technische adviesbureaus, beveiliging, schoonmaakbedrijven)
16*	Defensie	- Recht, administratie en bestuur	- Defensie, justitie of politie
17	Technologie	- Zakelijke dienstverlening (bijv. onroerend goed, ICT, onderzoekinstellingen) - Informatica	- Zakelijke dienstverlening (bijv. onroerend goed, ICT, onderzoekinstellingen) - Onderwijs (bijv. basisonderwijs, voortgezet, hoger onderwijs)
18*	Buitenlandse handel	- Economie, handel en zakelijke dienstverlening	- Handel (bijv. winkel, detailhandel, groothandel, garage)
19*	Buitenlandse zaken	-Journalistiek, gedrag en maatschappij -Vormgeving, kunst, talen en geschiedenis	- Overheid (bijv. openbaar bestuur, gemeente)
20	Openbaar bestuur	- Recht, administratie en bestuur	- Overheid (bijv. openbaar bestuur, gemeente)
21	Natuur en ruimtelijke ordening	- Techniek, industrie en bouwkunde - Landbouw en diervverzorging	- Landbouw en visserij - Bouwnijverheid (bijv. bouwbedrijf, installatiebedrijf, afwerking) - Zakelijke dienstverlening (bijv. onroerend goed, ICT, onderzoekinstellingen) - Overheid (bijv. openbaar bestuur, gemeente)

# Hoofdstuk 5. Cincinnatus in de polder: Progressieve, statische en beperkte ambitie van Nederlandse lokale ambtsdragers

Simon Otjes & Tim Mickler

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Negen van de tien lokale politici is de politiek ingegaan om iets bij te dragen aan de samenleving. Zeven op de tien burgemeesters en vier op de tien wethouders deed dit om hun talenten verder te ontwikkelen. Vier op de tien raadsleden is raadslid geworden om invloed uit te oefenen.
- Ambtsdragers zien hun functie over het algemeen niet als belemmering voor hun verdere loopbaan.
- 60 procent van de burgemeesters wil over vijf jaar nog steeds burgemeester zijn. Wethouders zijn verdeeld: sommigen willen doorgaan, anderen willen de politiek verlaten. Veel raadsleden streven naar een voltijdsfunctie, zoals het wethouderschap.
- De belangrijkste voorspeller van de ambitie om de politiek te verlaten is een gebrek aan werkplezier. Daarnaast willen oudere, vrouwelijke en universitair of hbo-opgeleide ambtsdragers van landelijke partijen vaker de politiek uit.
- De belangrijkste voorspeller van de ambitie om een hoger politiek ambt te zoeken is onvrede met lokale democratie. Ook een gebrek aan werkplezier is een belangrijke voorspeller hiervan. Daarnaast speelt leeftijd: oudere politici willen *minder* vaak een hogere politieke functie. Verder willen ambtsdragers met een migratie-achtergrond of een Bachelor- of Master-diploma of van landelijke partijen juist vaker hoger op.
- De belangrijkste voorspeller van de ambitie om de huidige functie vast te houden is werkplezier. Daarnaast hebben mannelijke ambtsdragers, ambtsdragers zonder een Bachelor- of Master-diploma en politici van lokale partijen vaker de ambitie om op hun plek te blijven.

## 5.1 Inleiding

“Ambition lies at the heart of politics”, zo stelde de Amerikaanse politicoloog Schlesinger (1966, p.1). Politiek, landelijk, lokaal of Europees, kan niet zonder de ambitie van individuen om een politiek ambt te vervullen. In deze bijdrage kijken we naar de ambities van lokale politici. We vatten ambitie op als de wens van personen om een politiek ambt te bekleden in de toekomst. In navolging van Schlesinger (1966) maken we een onderscheid tussen progressieve ambitie, statische ambitie en beperkte ambitie.<sup>23</sup> Progressieve ambitie betekent dat mensen een ‘hogere’ functie ambiëren: raadsleden die wethouder willen worden, wethouders die burgemeester willen worden, burgemeesters die Commissaris van de Koning willen worden *et cetera*; statische ambitie betekent dat mensen hun huidige functie willen houden; en beperkte ambitie betekent dat mensen hun termijn willen afronden en daarna uit de politiek willen gaan. We rekenen hier de zeer kleine groep (minder dan 2 procent van de respondenten) die een lagere politieke ambitie heeft tot de ‘beperkte’ ambitie. Beperkte ambitie is niet iets wat we vaak aan ambitieuze politici koppelen: de Amerikaanse President Biden werd geprezen voor zijn keuze om zich niet opnieuw kandidaat te stellen voor het presidentschap. Die keuze wordt vergeleken met die van de Romeinse leider Lucius Quinctius Cincinnatus die na een periode als dictator terugkeerde naar zijn boerderij (Frum, 2024; Brannon, 2024).

Er zijn grofweg twee visies op de politieke ambitie van lokale politici (Verhelst et al., 2013; Bertrana et al., 2015). Ten eerste, is er de klassieke notie van het lekenbestuur. Het idee hierachter is dat burgers tijdelijk een lokaal politiek ambt op zich nemen om hun gemeenschap te vertegenwoordigen. In principe zou iedere burger tijdelijk een politiek ambt moeten kunnen dragen. Er zijn, volgens dit perspectief, geen harde grenzen tussen de rollen

---

<sup>23</sup> Schlesinger (1966) noemde dit “discrete” ambitie, dat betekent in de eerste plaats “individually separate and distinct” (een antoniem van “continuous”) maar is ook een andere schrijfwijze van “discreet” (“careful and prudent”).



van 'burger' en 'ambtsdrager'. De politieke ambitie van een lokaal politicus is beperkt zowel in tijd als geografie: raadsleden hebben niet de ambitie om lang in de raad te zitten of om door te groeien naar het nationale niveau. Cincinnatus is hierbij een model van een burger die zich tijdelijk voor de publieke taak inzet.

Ten tweede, is er de visie van politiek als professie. Hier is een lokaal ambt een trede in een langere politieke carrière omhoog (Borchert, 2011). In deze visie zijn gemeenteraden 'scholen van de democratie'. Hier leren politici het politieke spel dat zij op het nationale niveau spelen (Ohmura et al., 2018). Gemeenteraden zijn immers een belangrijke toegangspoort naar het nationale parlement (Turner-Zwinkels, 2020): de Leidse gemeenteraad alleen al heeft een groot aantal nationale politici opgeleverd, onder wie premier Rudolf Thorbecke, minister Ronald Plasterk, minister Alexander Pechtold en minister Melanie Maas Geesteranus. Deze visie op lokaal bestuur lijkt in veel Europese landen steeds vaker zichtbaar. In de afgelopen jaren is subnationale politiek in Europa veel meer een professie geworden en heeft het minder het karakter van een lekenbestuur (Guérin & Kerrouche, 2008; Bertrana et al., 2015)

De centrale vraag in dit hoofdstuk is: *Welke factoren hangen samen met progressieve, statische en beperkte ambitie onder lokale politici?* Dit is niet de eerste bijdrage die kijkt naar de ambitie van lokale politici (zie bijvoorbeeld Black, 1972; Aars & Offerdal, 1998; Budd et al., 2016; Dutton, 1975; Sokolow, 1989). Wat we toevoegen aan de bestaande literatuur is een breed scala aan verklarende variabelen voor de verschillende vormen van ambitie: naast de meer gebruikelijke variabelen zoals geslacht en leeftijd, kijken we ook naar migratieachtergrond, opleidingsniveau en partijlidmaatschap. Bovendien bekijken we de rol die tevredenheid met de lokale democratie en bepaalde aspecten van het politieke ambt spelen. We bekijken deze variabelen eerst individueel en vervolgens in een multivariate analyse waarin we rekening kunnen houden met meerdere variabelen.

We beschrijven in dit hoofdstuk eerst de overwegingen die politici hadden om de lokale politiek in te gaan; vervolgens kijken we of politici hun huidige functie als een belemmering zien voor hun verdere loopbaan; vervolgens kijken we naar de ambities van raadsleden; en kijken we in welke mate deze ambities voorspeld kan worden op basis van demografische achtergrondkenmerken, de voorgenoemde overwegingen, alsook op basis van tevredenheid met hun eigen werk of de lokale democratie.

## 5.2 Overwegingen om de politiek in te gaan

Waarom kiezen mensen voor een functie in het lokaal bestuur? We hebben aan respondenten gevraagd: "Welke van deze overwegingen waren van belang toen u besloot om zich voor dit ambt kandidaat te stellen?" De antwoorden zijn uitgesplitst naar ambt in Tabel 5.1. We maken, in navolging van Jansen et al. (2019; zie ook Sokolow, 1989) een onderscheid tussen maatschappelijke en persoonlijke overwegingen. Dat eerste omvat onder meer de wil om iets bij te dragen aan de samenleving. Vrijwel alle raadsleden, wethouders en burgemeesters vinkten een van deze maatschappelijke ambities aan.

Bijna negen op de tien raadsleden, wethouders en burgemeesters stelden zich kandidaat om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Ook het motief "invloed uitoefenen op besluitvorming" valt hieronder. Dat is voor meer dan drie op de tien raadsleden, wethouders en burgemeesters relevant. We rekenen ook de ambitie om eigen politieke ideeën uit te voeren hieronder: dat is met name voor wethouders van belang. Vier op de tien noemt dit; voor raadsleden is dat drie op de tien. Voor burgemeesters is dat slechts één op de twintig. Het motief "Opkomen voor bepaalde groepen mensen" valt hier ook onder: dat is voor meer dan een derde van de raadsleden van belang, een vijfde van de wethouders en een zesde van de burgemeesters. Ook de ambitie om de opvattingen van burgers (als geheel) te vertegenwoordigen is een maatschappelijke ambitie. Een kwart van de raadsleden noemt dit. Iets veranderen op een bepaald onderwerp is belangrijk voor één zesde van de raadsleden en wethouders. Ook gevoelens van aandrang en verplichting rekenen we tot maatschappelijke motivaties. Eén op de tien wethouders koos dit ambt uit een gevoel van verplichting. Eén op de twintig wethouders en burgemeesters deed dit op aandrang van anderen.

Daarnaast zijn er meer persoonlijke overwegingen. Dit omvat onder meer de wil om eigen talenten in te zetten en verder ontwikkelen. Dit geldt voor twee op de drie burgemeesters, twee op de vijf wethouders en twee op de tien raadsleden. Andere individuele motivaties worden veel minder vaak genoemd: Een plezierige invulling geven aan (vrije) tijd is voor minder dan één op de tien raadsleden van belang en nog minder voor wethouders en burgemeesters. Acht procent van de burgemeesters deed het vanwege de waardering voor het werk, en zes



procent deed het om dat ze een loopbaan in de politiek wilden. Drie procent van de raadsleden deed het om hun netwerk uit te breiden. De vergoeding was voor minder dan twee procent van de raadsleden, wethouders of burgemeesters de overweging. Als geheel spelen persoonlijke overwegingen het sterkst voor burgemeesters (drie kwart vinkt één van deze categorieën aan). Dit geldt slechts voor de helft van de wethouders en een derde van de raadsleden.

**Tabel 5.1: Overweging naar ambt (in %)**

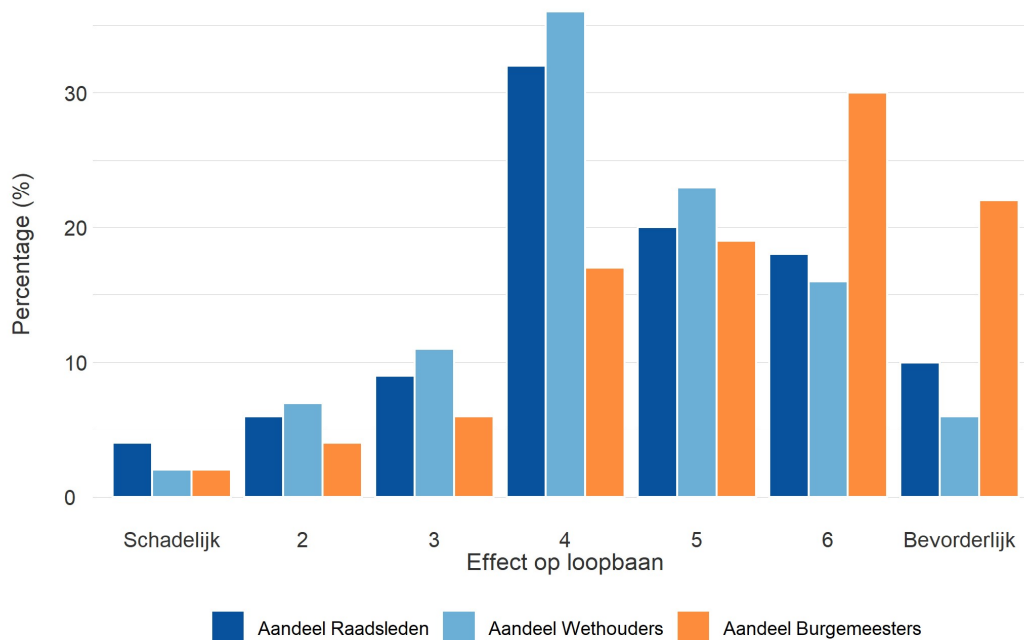
Overweging	Raadsleden	Wethouders	Burgemeesters
<i>Maatschappelijke overwegingen</i>			
Een bijdrage leveren aan de samenleving	87	89	94
Invloed uitoefenen op de besluitvorming	40	35	33
Opkomen voor de belangen van bepaalde groepen mensen	37	20	17
Uitvoeren van mijn politieke ideeën	30	40	5
Opvattingen van burgers vertegenwoordigen	26	13	11
Iets veranderen op een bepaald onderwerp	17	18	9
Gevoel van verplichting aan mijn partij	6	9	2
Op aandrang van anderen	3	5	5
<i>Persoonlijke overwegingen</i>			
Mijn talenten inzetten en verder ontwikkelen	24	42	68
Een plezierige invulling geven aan mijn (vrije) tijd	8	6	5
Het hebben van een loopbaan in de politiek	3	3	6
Uitbreiden van mijn netwerk	3	1	0
Waardering krijgen voor het werk	1	2	8
Financiële vergoeding voor het werk	1	2	0
<b>N</b>	<b>1025</b>	<b>319</b>	<b>110</b>

Bron: BPA 2024

De vraag welke overwegingen van belang waren om zich kandidaat te stellen is vijf jaar geleden ook gesteld (Jansen et al., 2019). We zien weinig grote verschuivingen in die vijf jaar: de grootste verschuiving is onder burgemeesters. Eén op de vijf burgemeesters gaf in 2019 aan in het burgemeesterschap een goede besteding van vrije tijd te zien. Dat is nu slechts 5 procent. De andere verschillen zijn allemaal onder de 10 procent. Een groter deel van de burgemeesters geeft aan dit ambt te bekleden omdat ze een loopbaan in de politiek wilden: dat was 14 procent en nu slechts 6 procent. Ook speelt de mogelijkheid om met talenten te woekeren nu minder (2019: 74 procent; nu 68 procent). Voor burgemeesters is nu de mogelijkheid om invloed uit te oefenen

belangrijker (was 25 procent, nu 33 procent). Dit geldt ook voor de waardering voor het werk (was minder dan 1 procent, nu 8 procent) en om bij te dragen aan de samenleving (was 88 procent, nu 94 procent). Het grootste verschil onder wethouders is de waardering voor het werk: dat was nu voor minder dan 1 procent een overweging, terwijl dat in vijf jaar geleden nog voor 9 procent speelde.

**Figuur 5.1: Schade voor loopbaan naar ambt**



Toelichting: Donkerblauw: burgemeesters; Lichtblauw: wethouders; Oranje: Burgemeesters.

Bron: BPA 2024

### 5.3 Ambt en loopbaan

Is het huidige ambt, volgens politici, bevorderlijk voor hun toekomstige loopbaan? We hebben de respondenten gevraagd om zich op een schaal te plaatsen tussen “Mijn ambt is schadelijk voor mijn loopbaan” en “Mijn ambt is bevorderlijk voor mijn loopbaan” (zie Figuur 5.1). Een ruime meerderheid van de burgemeesters beschouwt hun ambt als positief voor hun loopbaan. Voor de raadsleden en wethouders is dit een (ruime) minderheid. Dit komt vooral doordat een derde van deze groep zich in het midden van de schaal plaatst. Een kleine minderheid van de lokale politici ziet hun ambt als schadelijk voor hun loopbaan.<sup>24</sup>

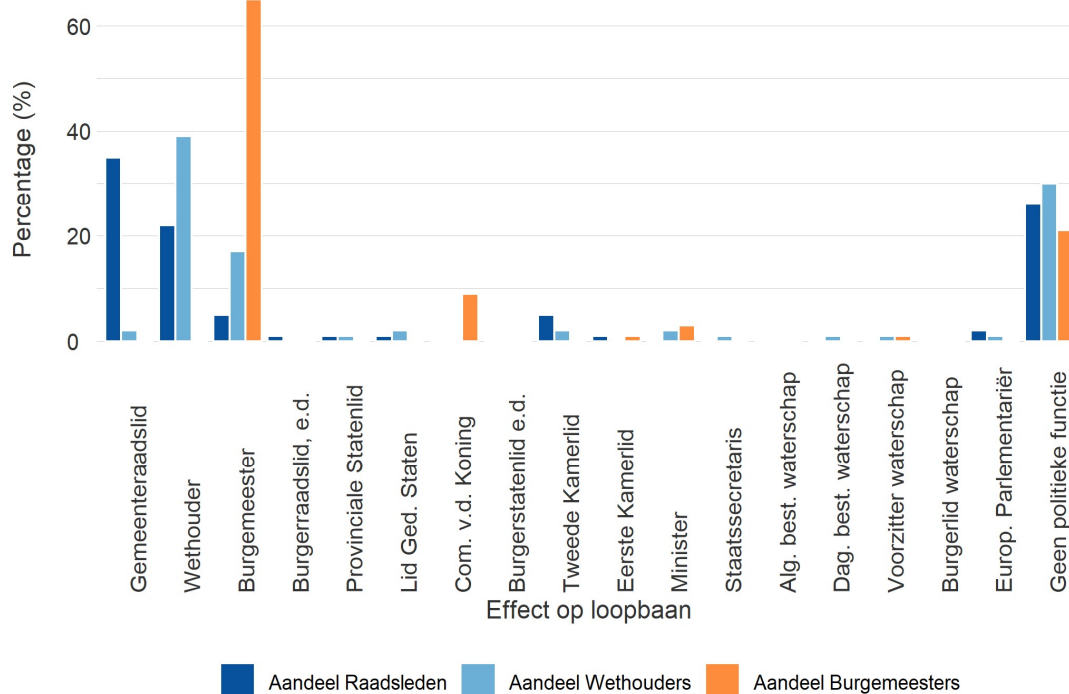
### 5.4 Ambities van ambtsdragers

Wat zijn de ambities van ambtsdragers? We hebben onze respondenten gevraagd: “Als het alleen aan u lag, welke functie zou u dan over vijf jaar willen uitoefenen?” De antwoorden zijn uitgesplitst naar ambt in figuur 5.2. Ongeveer een derde van de gemeenteraadsleden wil gemeenteraadslid blijven. Hun progressieve ambitie uit zich met name lokaal: een vijfde van de raadsleden wil wethouder worden. Eén op de twintig raadsleden wil burgemeester worden. Slechts een ander ‘hogere’ ambt spreekt meer dan 4 procent van de raadsleden aan: het

<sup>24</sup> In 2019 werd een vergelijkbare vraag ook gesteld, maar toen apart voor een carrière binnen en buiten het openbaar bestuur. Toen werd opvallend minder vaak de middencategorie gebruikt door raadsleden en wethouders. Dit geeft mogelijk aan dat voor deze groep de twee aparte vragen tot meer contrastrijke antwoorden leidden.

Tweede Kamerlidmaatschap. Meer dan een kwart van de raadsleden wil over vijf jaar geen politiek ambt meer bekleden. Voor ieder van de overige functies ligt het aandeel raadsleden die dat ambt wil vervullen onder de 2 procent.

**Figuur 5.2: Ambitie naar ambt**



Toelichting: Donkerblauw: burgemeesters; Lichtblauw: wethouders; Oranje: Burgemeesters.

Bron: BPA 2024

Twee op de vijf wethouders wil wethouder blijven. Eén op de zes wethouders wil burgemeester worden. De volksvertegenwoordiging spreekt weinig wethouders aan: slechts één op de vijftig wethouders wil raadslid of Tweede Kamerlid worden. Een derde van de wethouders wil geen politieke functie meer vervullen over vijf jaar. Voor ieder van de overige functies ligt het aandeel wethouders die dat ambt wil vervullen onder de 2 procent.

Veel burgemeesters ambiëren geen andere functie: Meer dan drie op de vijf burgemeesters wil burgemeester blijven. Dit is in lijn met cijfers over de ambitie van burgemeesters elders in Europa (Dodeigne et al., 2018). Burgemeesters die een hogere functie ambiëren, willen graag een uitvoerend ambt: één op de tien burgemeesters wil Commissaris van de Koning te worden. Eén op de dertig burgemeesters wil minister worden. Eén op de twintig burgemeesters wil over vijf jaar geen politiek ambt meer vervullen. Voor ieder van de overige functies ligt het aandeel burgemeesters die dat ambt wil vervullen onder de 2 procent.

Om de verschillende ambities beter te begrijpen, verdelen we ze in drie categorieën (zie appendix 5.1): progressieve ambitie, statische ambitie en 'beperkte' ambitie (cf. Schlesinger 1966). Progressieve ambitie verwijst naar het streven naar een hogere functie, zoals het vervullen van een voltijdsfunctie op een hoger bestuurlijk niveau. Voor raadsleden betekent dit een volksvertegenwoordigende rol op een hoger niveau of een bestuurlijke functie in de gemeente, terwijl wethouders streven naar het burgemeesterschap. Ten tweede, een statische ambitie waarbij mensen dezelfde functie willen blijven vervullen. En ten derde, een beperkte ambitie omvat zowel het ambiëren van een lagere functie als het verlangen om geen politiek ambt meer te bekleden. Dit omvat raadsleden die een functie als burger-raadslid of burger-waterschapsbestuurder verkiezen, wethouders

die kiezen voor een decentrale volksvertegenwoordigende rol, en burgemeesters die een functie als wethouder ambiëren.

De groepen zijn grofweg even groot: onder alle respondenten ligt het aandeel mensen met progressieve, beperkte en statische ambitie tussen de 30 en de 40 procent. Een deel van de wethouders wil hoger op: twee op de vijf wethouders hebben progressieve ambitie. Eén op de vier raadsleden heeft een progressieve ambitie. Burgemeesters hoeven naar eigen zeggen niet verder omhoog: slechts één op de zeven heeft progressieve ambitie.

### 5.5 Ambities naar achtergrondkenmerken

Hoe verschillen de ambities van mannen en vrouwen, van ouderen en jongeren, en politici met of zonder een Bachelor- of Masterdiploma, of een migratieachtergrond? Dit tonen we in Tabel 5.3. We gaan deze achtergrondvariabelen eerst separaat bespreken. Vervolgens zoomen we in op combinaties van factoren en schatten we het effect van deze variabelen in een model, waardoor we voor de invloed van alle andere variabelen controleren.

**Tabel 5.3: Ambitie naar achtergrondkenmerken (in %)**

Variabele	Categorie	Statisch	Beperkt	Progressief
Geslacht	Vrouw	31	29	40
	Man	40	29	30
Leeftijd	<45	30	18	52
	45-55	40	18	42
	55-65	41	30	28
	>65	35	56	9
Opleiding	Geen BA/MA	51	25	24
	BA/MA	34	30	36
Migratieachtergrond	Zonder	38	30	32
	Met	30	23	48
Partij	Landelijk	35	28	37
	Lokaal	42	31	27
Raadslid	Fractielid	38	28	34
	Fractievoorzitter	29	29	42
Wethouder	Van binnen	39	36	25
	Van buiten	32	30	38
Nevenfunctie	Voltijd	46	28	25
	Zelfstandige	38	22	40
	Loondienst	33	21	46
	Pensioen	36	55	9
	Niet-werkzaam	31	36	33

Bron: BPA 2024

Vrouwen geven vaker aan een progressieve ambitie te hebben dan mannen,<sup>25</sup> terwijl mannen vaker een statische ambitie tonen. Dit verschil is ook zichtbaar als we ons beperken tot raadsleden. Deze uitkomst wijkt af van de politicologische literatuur over ambitie, die suggereert dat vrouwen doorgaans minder vaak progressieve ambitie uiten (Budd et al., 2015; Davidson-Schmich, 2006; Einstein et al., 2020). Dat patroon wordt ook ondersteund door studies in andere Europese landen (Galais et al., 2016; Kolltveit et al., 2021; Erikson & Josefsson, 2024; Van Dijk, 2023).

Voor de leeftijdsgroepen delen we de respondenten op in vier categorieën, elk ongeveer een kwart van de totale groep. Onder jongere lokale politici (onder de 45 jaar) heeft de meerderheid een progressieve ambitie. Slechts één op de vijf ambieert geen politiek ambt (of een lager ambt). In de groep van 45 tot 55 jaar is het aandeel mensen met een progressieve ambitie 10 procentpunt lager en neemt het aandeel mensen met statische ambitie ongeveer evenveel toe. In de groep van 55 tot 65 jaar is het aandeel mensen met progressieve ambitie meer dan 10 procentpunt kleiner en het aantal politici dat uit het openbaar bestuur wil stappen neemt toe. Onder mensen die ouder zijn dan 65 jaar wil ruim de helft geen politiek ambt over vijf jaar en minder dan 10 procent heeft progressieve ambitie. Dat is logisch, omdat voor hen pensioengerechtigde leeftijd in zicht komt of al gepasseerd is. Deze relatie tussen leeftijd en ambitie zien we ook in de bredere literatuur over politieke ambitie (Dodeigne et al., 2018; Dutton, 1975; Galais et al., 2016; Erikson & Josefsson, 2024; Van Dijk, 2023).

Ambities zijn ook gerelateerd aan opleidingsniveau. Onder politici zonder een Bachelor- of Masterdiploma wil de helft in hun huidige functie blijven. Onder politici met een Bachelor- of Master-diploma is de verdeling vlakker: even grote groepen hebben een statische, beperkte en progressieve ambitie. Dit patroon wordt niet altijd gezien in andere studies die opleidingsniveau onderzoeken (Galais et al., 2016).

Er zijn ook verschillen tussen respondenten met en zonder migratieachtergrond. Bijna de helft van de respondenten met een migratieachtergrond heeft een progressieve ambitie, terwijl onder respondenten zonder migratieachtergrond de verdeling over statische, beperkte en progressieve ambitie gelijkmatiger is.

We zien ook verschillen tussen respondenten die lid zijn van een landelijke of lokale partij. Bijna twee op de vijf politici van landelijke partijen heeft progressieve ambitie; evenveel politici van lokale partijen willen juist hun huidige functie houden.

Onder raadsleden kunnen we een onderscheid maken tussen reguliere fractieleden en fractievoorzitters: twee op de vijf fractievoorzitters heeft progressieve ambitie. Onder fractieleden heeft twee op de vijf juist statische ambitie.

Bij wethouders maken we een onderscheid tussen wethouders 'van binnen' of 'van buiten'. Met dat laatste duiden we op wethouders die een tijd tijdens hun periode als wethouder buiten de gemeente waar ze in het college zitten, hebben gewoond. Wethouders 'van buiten' hebben vaak progressieve ambitie; twee op de vijf willen een hogere functie in het openbaar bestuur. Dit zijn rondreizende beroepsbestuurders voor wie een burgemeesterschap een logische vervolgstap is. Wethouders 'van binnen' hebben vaker statische ambitie; twee op de vijf willen hun functie als wethouder behouden.

Ten slotte kijken we naar welke functie politici naast hun ambt hebben: van de mensen die hun ambt voltijds vervullen, wil bijna de helft op die functie blijven. Van de mensen die naast hun ambt met pensioen zijn, wil meer dan de helft over vijf jaar een ambteloos burger zijn. Politici die als zelfstandige of in loondienst werken hebben doorgaans een progressieve ambitie, vooral raadsleden die een voltijdsfunctie willen vervullen. Een restcategorie in de tabel wordt gevormd door mensen die niet werkzaam maar ook niet gepensioneerd zijn. Dit is een restcategorie die werklozen, studenten, arbeidsongeschikte mensen en mensen die voor het huishouden verantwoordelijk zijn omvat. Hun ambities zijn even gemêleerd als hun dagelijkse activiteiten.

## 5.6 Ambities naar overwegingen

Tabel 5.4 combineert het onderscheid tussen progressieve, beperkte en statische ambitie met de eerdere originele overwegingen uit figuur 5.1. Onder respondenten die eerder de meeste nadruk legden op bijdragen

---

<sup>25</sup> Geslacht zoals in de basisregistratiepersoonsgegevens. Een respondent had een "X", deze laten we voor deze vraag buiten beschouwing.

aan de samenleving, talenten ontwikkelen, invloed uitoefenen en politieke ideeën uitvoeren (de politieke overwegingen die eerder het grootst waren) zijn statische en progressieve ambitie het grootst en van vergelijkbare grootte. Een aantal groepen laten grotere verschillen zien: statische ambitie is het grootst onder degenen die de politiek in gingen voor waardering, om hun vrije tijd in te vullen, of om specifieke groepen te vertegenwoordigen. De eerste twee groepen vinden voldoening in hun huidige werk, terwijl de laatste twee groepen specifieke belangen in hun gemeenten willen behartigen.

Progressieve ambitie is duidelijk het grootst onder mensen die een loopbaan in de politiek ambiëren. Ook onder mensen die hun netwerk wilden uitbreiden, een financiële vergoeding wilden of iets wilden veranderen, is de ambitie om hogerop te komen duidelijk aanwezig. Dit geldt vooral voor diegenen die een groter netwerk willen opbouwen, een hogere vergoeding wensen, of meer impact willen hebben op een hoger niveau. De wens om het openbaar bestuur te verlaten is het sterkst onder mensen die hun ambt uit een gevoel van verplichting of op aandrang van anderen op zich namen. Dat zijn mensen die eigenlijk geen politieke functie ambiëerden.<sup>26</sup>

**Tabel 5.4: Ambitie naar overwegingen (in %)**

Categorie	Statisch	Beperkt	Progressief
<i>Maatschappelijke overwegingen</i>			
Een bijdrage leveren aan de samenleving	37	29	33
Invloed uitoefenen op de besluitvorming	37	28	34
Opkomen voor de belangen van bepaalde groepen mensen	39	29	32
Uitvoeren van mijn politieke ideeën	35	27	37
Opvattingen van burgers vertegenwoordigen	39	29	32
Iets veranderen op een bepaald onderwerp	30	31	39
Gevoel van verplichting aan mijn partij	29	48	23
Op aandrang van anderen	35	39	27
<i>Persoonlijke overwegingen</i>			
Mijn talenten inzetten en verder ontwikkelen	40	25	35
Een plezierige invulling geven aan mijn (vrije) tijd	49	26	26
Het hebben van een loopbaan in de politiek	21	11	68
Uitbreiden van mijn netwerk	34	22	44
Waardering krijgen voor het werk	59	32	9
Financiële vergoeding voor het werk	21	36	43

Bron: BPA 2024

### 5.7 Ambities naar tevredenheid

Een laatste voorspeller van ambitie is de tevredenheid van respondenten: met de democratie in hun gemeente, met aspecten van het werk, en we nemen hier ook de opvatting of de functie de loopbaan van de respondent schaaft mee. We gebruiken multinomiale regressieanalyses om te onderzoeken hoe groot de kans om in een van de drie ambitie-categorieën te vallen verandert met elke stap in deze schalen. In deze modellen wordt één van de drie categorieën als referentie gebruikt, en de veranderingen in kansen geschat op basis van de overige coëfficiënten. Tabel 5.5 toont de resultaten voor bivariate multinominale regressiemodellen aan voor beperkte

<sup>26</sup> Men zou kunnen denken dat het bereiken van de pensioensgerechtigde leeftijd deze relatie zou kunnen verstoren. Dat kan alleen als er een sterke relatie is tussen deze ambities en leeftijd. Dat is echter niet het geval. Geen van de associaties tussen de twee variabelen '65 of ouder' en de drie vormen van ambitie zijn groter dan 0,14 (Phi-coëfficiënt).

en progressieve ambitie met statische ambitie als 'referentiecategorie'. Dat wil zeggen dat de coëfficiënten de verschillen aangeven in vergelijking met deze categorie.

Mensen die vinden dat hun ambt bevorderlijk is voor hun loopbaan hebben minder vaak zowel progressieve als beperkte ambitie. Dat betekent dat deze mensen vaker willen blijven waar ze zijn.

Hogere tevredenheid met de lokale democratie leidt ertoe dat mensen minder vaak het openbaar bestuur willen verlaten of een hogere functie ambiëren. Ontevredenheid met het lokale bestuur motiveert mensen juist om zowel buiten het openbaar bestuur te kijken als een hogere functie te zoeken, in de hoop dat de democratie daar beter functioneert.

**Tabel 5.5: Ambitie naar tevredenheid**

Model	Aspect	Beperkt	Progressief
1	Ambt bevordert loopbaan	-0,19*** (0,05)	-0,14*** (0,05)
2	Lokale democratie	-0,26*** (0,09)	-0,28*** (0,09)
3	Werkdruk	-0,21*** (0,04)	-0,22*** (0,03)
4	Werkplezier	-0,45*** (0,05)	-0,26*** (0,05)
5	Maatschappelijke waardering	-0,22*** (0,04)	-0,24*** (0,04)
6	Financiële vergoeding	-0,08** (0,03)	-0,22*** (0,03)
7	Werk-privébalans	-0,15*** (0,04)	-0,22*** (0,03)
8	APPA regeling	-0,06 (0,08)	-0,11 (0,08)
9	Verlof- en vervangingsregelingen	-0,09** (0,04)	-0,18*** (0,03)
10	Mogelijkheden voor training en scholing	-0,12*** (0,04)	-0,27*** (0,04)
11	Ambtelijke ondersteuning	-0,06 (0,04)	-0,17*** (0,04)
12	Ondersteuning door de griffie	-0,12*** (0,05)	-0,09** (0,04)

Toelichting: Coëfficiënten van twaalf bivariate multinominale regressies; \*\*\* < 0.01; \*\* < 0.05; \* < 0.1.

Bron: BPA 2024

We hebben mensen ook gevraagd hoe tevreden ze zijn over verschillende aspecten van hun werk (zie hoofdstuk 1). Alle coëfficiënten in Tabel 5.4 zijn negatief. Dat betekent dat degenen die tevreden zijn met de werkdruk minder vaak aangeven beperkte of progressieve ambitie hebben dan statische ambitie. Kortom: voor vrijwel al

deze aspecten geldt dat mensen die ontevreden zijn over hun werk (zoals de werkdruk, de financiële vergoeding) de voorkeur hebben voor zowel een loopbaan buiten de politiek (beperkte ambitie) als voor een ambt op een hoger niveau (progressieve ambitie). Daar staat dus tegenover dat mensen die tevreden zijn over deze aspecten de neiging hebben om hun huidige functie te behouden. Dat geldt voor alle functies behalve voor de pensioenregeling (maar dat komt dat de N kleiner is omdat dit enkel gevraagd is aan wethouders en burgemeesters) en voor de ambtelijke ondersteuning geldt ontevredenheid daarmee niet samenhangt met 'beperkte' ambitie. De relatie is het sterkste voor werkplezier.

## 5.8 Geïntegreerde analyse

In Tabel 5.6 analyseren we de belangrijkste variabelen samen in een multivariate multinominale regressie. We kijken naar wat beperkte en progressieve ambitie voorspelt met beperkte ambitie als een referentiecategorie. In de tabel laten we de coëfficiënten zien. Deze geven aan hoe de kans van het kiezen van een bepaalde ambitie verandert met een verandering in één van de onafhankelijke variabelen. Voor de discussie maken we gebruik van *odds ratios*: deze geven aan hoeveel groter (of kleiner) de kans is om in een bepaalde categorie te vallen ten opzichte van de referentiecategorie, gegeven een bepaalde waarde van een onafhankelijke variabele.

**Tabel 5.6: Multinominale regressie van ambitie**

Variabele	Beperkt	Progressief
Intercept	1,99*** (0,50)	1,72*** (0,48)
Ambt = Burgemeester	-0,47 (0,29)	-1,65*** (0,31)
Ambt = Wethouder	0,53*** (0,18)	-0,52*** (0,18)
Geslacht = Vrouw	0,42*** (0,16)	0,36** (0,15)
Leeftijd = 45-55	-0,23 (0,24)	-0,43** (0,19)
Leeftijd = 55-65	0,46** (0,22)	-0,71*** (0,18)
Leeftijd > 65	1,47*** (0,24)	-1,77*** (0,27)
Opleiding = BA/MA	0,71*** (0,20)	0,77*** (0,19)
Partij = Lokaal	-0,29* (0,16)	-0,45*** (0,15)
Migratieachtergrond = met	0,00 (0,31)	0,52** (0,26)
Tevredenheid met de lokale democratie	0,11 (0,11)	-0,20** (0,10)
Tevredenheid met werkplezier	-0,50*** (0,05)	-0,14*** (0,05)
AIC	2626	

Toelichting: \*\*\* < 0.01; \*\* < 0.05; \* < 0.1.

Bron: BPA 2024



De belangrijkste voorspeller van beperkte ambitie blijkt ontevredenheid met werkplezier. Mensen die ontevreden zijn over hun ambt zoeken hun heil buiten de politiek of ambiëren een hogere functie. Als we van de meest tevreden naar de minst tevreden ambtsdrager gaan dan verviervoudigt de kans dat ze de politiek willen verlaten. Voor ambtsdragers die ouder zijn dan 65 jaar zien we een effect van vergelijkbare grootte: zij hebben een vier keer zo grote kans om uit de politiek te willen gaan dan politici onder de 45 jaar. Voor ambtsdragers die tussen de 55 en de 65 jaar zijn, is de kans vijftig procent groter dat ze de politiek willen verlaten. Ambtsdragers die een Bachelor- of Master-diploma hebben gehaald, hebben een twee keer zo grote kans om de politiek te willen verlaten, als hun collega's zonder zo'n diploma. Wethouders hebben een zeventig procent grotere kans om de politiek te willen verlaten dan raadsleden. Vrouwen hebben een veertig procent grotere kans om de politiek te willen verlaten.

Waar het gaat om progressieve ambitie speelt leeftijd een belangrijke rol: politici die ouder dan 65 zijn hebben een tachtig procent lagere kans om een hoger politiek ambt te ambiëren dan ambtsdragers onder de 45. Voor mensen die tussen 55 en 65 zijn is de kans 50 procent lager en voor mensen tussen de 45 en 55 is de kans een derde kleiner. Ook burgemeesters hebben een tachtig procent lagere kans om hoger ambt te ambiëren. Voor wethouders is deze kans 40 procent kleiner. Mensen met een hbo- of wo-diploma hebben een twee keer zo grote kans om een hoger ambt te willen vervullen dan mensen zonder zo'n diploma. Politici die ontevreden zijn met de lokale democratie hebben een grotere kans om het hogerop te zoeken: als we van de ambtsdrager gaan die het meest positief is over de lokale politiek naar de ambtsdrager die daar het minst positief over is, verdubbelt de kans om een hoger ambt te ambiëren. Politici met een migratie-achtergrond hebben ook een grotere kans om het hogerop te zoeken: die kans is zeventig procent groter dan voor politici zonder zo'n achtergrond. Een lid van een lokale partij heeft een 50 procent kleinere kans een hoger ambt te zoeken. Werkplezier is een beperkte factor: als we van de politicus met het meeste werkplezier gaan naar de politicus met het minste werkplezier neemt de kans met 50 procent toe dat ze een hoger ambt ambiëren. Vrouwen, ten slotte, hebben ook een 50 procent hogere kans om een hoger ambt te willen vervullen dan mannen.

## 5.9 Conclusie

Wat zeggen onze resultaten over politieke ambitie onder lokale politieke ambtsdragers in Nederland? Gevraagd naar hun oorspronkelijke overwegingen om een politiek-bestuurlijk ambt te bekleden, kozen vrijwel alle ambtsdragers een maatschappelijke motivatie. Een aanzienlijk deel, met name burgemeesters, koos een meer persoonlijke motivatie zoals de mogelijkheid om met talenten te woekeren.

Twee jaar na de laatste gemeenteraadsverkiezingen wil zeven op de tien politici in de politiek blijven. Drie op de tien wil, net als Cincinnatus, terug naar het bestaan van ambteloos burger. Beperkte ambitie komt met name voor bij oudere ambtsdragers. Ongeveer de helft van diegenen die in de politiek willen blijven, heeft de ambitie om hogerop te komen in de politiek. We zagen de hoogste mate van progressieve ambitie bij raadsleden: drie op de acht raadsleden wil hoger op, met name het college lonkt. Zij willen graag niet langer een leek-politicus zijn, maar ambiëren een professionele voltijdsfunctie. Burgemeesters hadden de minste progressieve ambitie, alhoewel een deel van hen Commissaris van de Koning wilde worden. Voor burgemeesters geldt dat zij al een stabiele politieke professe hebben.

In de Amerikaanse literatuur wordt ambitie vaak gezien als een kenmerk van individuen (Davidson-Schmich, 2006). Maar politici zijn niet met allerlei ambities uit een kokospalm gevallen. Ze leven in een context: onze studie toont aan hoe ambitie ontstaat uit de frictie tussen individu en lokale politieke context. Ontevredenheid met de functie leidt vaak tot ambitie voor een hogere functie of een carrièreswitch; ontevredenheid over de lokale democratie bevordert progressieve ambitie. Tevredenheid met de functie en de lokale democratie hangt samen met 'statische ambitie'.

Een opvallende uitkomst is dat vrouwen vaker aangeven progressieve én beperkte ambitie te hebben. Dit staat in contrast met de bestaande literatuur, in de Verenigde Staten en Europa, die juist bij vrouwen minder ambitie ziet. Toekomstig onderzoek zou onder de loep kunnen nemen welke factoren samenhangen met deze grotere behoefte aan een verandering van functie onder vrouwen en wat dat in algemene zin betekent voor de literatuur over gender en ambitie. Ook zou toekomstig onderzoek preciezer onder de loep kunnen nemen welke aspecten

van democratische (on)tevredenheid samenhangen met de ambitie. Het is een open vraag of naast een negatief beeld van de eigen gemeente, een positief beeld van democratie elders samenhangt met progressieve ambitie.

Daarnaast groeit het onderzoek naar de effecten van progressieve ambitie (Sieberer & Müller, 2017; Maestas, 2003; Meserve, et al. 2009; Behrens et al., 2024; Bailer & Ohmura, 2018). De koppeling tussen de Basismonitor en individueel raadsgedrag van raadsleden zou ons meer kunnen vertellen over wat het effect is van deze ambitie voor politiek gedrag: zijn ambitieuze raadsleden meer geneigd om vragen te stellen, amendementen in te dienen of de fractielijn te volgen in stemgedrag? Dit kan helpen om beter te begrijpen hoe persoonlijke ambitie het functioneren van lokale politiek beïnvloedt.

## Bronnen

Aars, J., & Offerdal, A. (1998). Local political recruitment in crisis? A comparison of Finland and Norway. *Scandinavian Political Studies*, 21(3), 207-230.

Bailer, S., & Ohmura, T. (2018). Exploring, Maintaining, and Disengaging—The Three Phases of a Legislator's Life. *Legislative Studies Quarterly*, 43(3), 493-520

Behrens, L., Nyhuis, D., & Gschwend, T. (2024). Political ambition and opposition legislative review: Bill scrutiny as an intra-party signalling device. *European Journal of Political Research*, 63(1), 66-88.

Bertrana, X., Magre, J., Sánchez, J. M., Steyvers, K., Valcke, T., & Verhelst, T. (2015). The political career of county councillors in Europe: examining the internal logic of professionalization and comparative country patterns. In X. Bertrana, B. Egner & H. Heinelt (red.), *Policy making at the second tier of local government in Europe*. London: Taylor & Francis. (pp. 223-246). Routledge.

Black, G. S. (1972). A theory of political ambition: Career choices and the role of structural incentives. *American Political Science Review*, 66(1), 144-159.

Borchert, J. (2011). Individual ambition and institutional opportunity: a conceptual approach to political careers in multi-level systems. *Regional and Federal Studies*, 21(2), 117-140.

Brannon, R. (2024, 24 juli). Joe Biden joins George Washington as America's second Cincinnatus. *The Hill*.

Budd, D., Myers, A., & Longoria, T. (2016). The role of a gendered policy agenda in closing the mayoral ambition gap: The case of Texas female city council members. *Journal of Research on Women and Gender*, 6, 81-93.

Davidson-Schmich, L. K. (2006, 29 maart). Gender and political ambition revisited: What questions does American politics research raise for Western Europeanists?. Fifteenth International Conference of the Council for European Studies. Chicago.

Dodeigne, J., Krukowska, J., & Lazauskienė, A. (2018). The mayors' political career: Between local and national ambition. In H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria & H. Reynaert (red.), *Political leaders and changing local democracy: The European mayor* (pp. 109-147). Springer Link.

Dutton, W. H. (1975). The Political Ambitions of Local Legislators: A Comparative Perspective. *Polity*, 7(4), 504-522.

Einstein, K. L., Glick, D. M., Palmer, M., & Pressel, R. J. (2020). Do mayors run for higher office? New evidence on progressive ambition. *American Politics Research*, 48(1), 197-221

Erikson, J., & Josefsson, C. (2024). Leaders' desires to lead: progressive ambition and norms around gender balance in the Swedish parliament. *Politics, Groups, and Identities*, 1-21.

Frum, D. (2024, 25 juli). The dramatic contrast of Biden's last act. *The Atlantic*.

Galais, C., Öhberg, P., & Coller, X. (2016). Endurance at the top: Gender and political ambition of Spanish and Swedish MPs. *Politics & Gender*, 12(3), 596-621.

Guérin, É., & Kerrouche, E. (2008). From amateurs to professionals: The changing face of local elected representatives in Europe. *Local Government Studies*, 34(2), 179-201.

- Kolltveit, K. (2022). Gender and ambitions for elected and appointed political positions: insights from Norway. *European Journal of Politics and Gender*, 5(1), 109-125.
- Maestas, C. (2003). The incentive to listen: Progressive ambition, resources, and opinion monitoring among state legislators. *The Journal of Politics*, 65(2), 439-456.
- Meserve, S. A., Pemstein, D., & Bernhard, W. T. (2009). Political ambition and legislative behavior in the European Parliament. *The Journal of Politics*, 71(3), 1015-1032.
- Ohmura, T., Bailer, S., Meißner, P., & Selb, P. (2018). Party animals, career changers and other pathways into parliament. *West European Politics*, 41(1), 169-195.
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and Politics*. Rand McNally.
- Sieberer, U., & Müller, W. C. (2017). Aiming higher: the consequences of progressive ambition among MPs in European parliaments. *European Political Science Review*, 9(1), 27-50.
- Sokolow, A. D. (1989). Legislators without ambition: Why small-town citizens seek public office. *State & Local Government Review*, 23-30.
- Turner-Zwinkels, T. (2020). *A new macro-micro approach to the study of political careers: Theoretical, methodological and empirical challenges and solutions*. (PhD Thesis). Groningen University.
- Van Dijk, R. E. (2023). Ambitious Women: Hidden within the Party? *Politics of the Low Countries*, 5(3), 281-302.
- Verhelst, T., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2013). Political recruitment and career development of local councillors in Europe. In B. Egner, D. Sweeting & P.J. Klok (red.), *Local councillors in Europe* (pp. 11-25). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

#### Appendix 5.1 Indeling van ambities

Funcie	Raadsleden	Wethouders	Burgemeesters
Raadslid	Statisch	Beperkt	Beperkt
Wethouder	Progressief	Statisch	Beperkt
Burgemeester	Progressief	Progressief	Statisch
Tweede Kamerlid	Progressief	Progressief	Progressief
Europees Parlementariër	Progressief	Progressief	Progressief
Eerste Kamerlid	Progressief	Progressief	Progressief
Minister	Progressief	Progressief	Progressief
Commissaris van de Koning	Progressief	Progressief	Progressief
Gedeputeerde Statenlid	Progressief	Progressief	Progressief
Staatssecretaris	Progressief	Progressief	Progressief
Heemraad	Progressief	Progressief	Progressief
Dijkgraaf	Progressief	Progressief	Progressief
Provinciale Statenlid	Progressief	Beperkt	Beperkt
Algemeen bestuurslid waterschap	Progressief	Beperkt	Beperkt
Burgerraadslid	Beperkt	Beperkt	Beperkt
Burgerstatenlid	Beperkt	Beperkt	Beperkt
Burgerlid waterschap	Beperkt	Beperkt	Beperkt
Geen ambt	Beperkt	Beperkt	Beperkt

# Intermezzo D: Raadsleden minder tevreden over hun volksvertegenwoordigende rol dan in 2019

Bas Denters & Hans Vollaard<sup>27</sup>

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Raadsleden vinden in 2024 volksvertegenwoordiging net als in 2019 hun belangrijkste taak.
- Raadsleden zijn echter in 2024 duidelijk minder dan in 2019 tevreden over de manier waarop zij in hun gemeenten de volksvertegenwoordigende rol invullen.
- Raadsleden vinden zowel in 2019 als 2024 de afspiegeling naar demografische kenmerken van de bevolking niet of nauwelijks van belang. In 2024 vinden ze afspiegeling naar inhoudelijke opvattingen ook slechts beperkt van belang. In beide jaren is het voor hen het belangrijkste dat raadsleden ervoor zorgen dat in gemeentelijke besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van inwoners en lokale organisaties.

## D.1 Inleiding

Volksvertegenwoordiging is naast kaderstelling en controle een van de drie kerntaken van gemeenteraadsleden. Deze bijdrage laat allereerst zien hoeveel belang raadsleden aan hun vertegenwoordigende rol hechten. Vervolgens is de vraag aan de orde hoe tevreden raadsleden in het algemeen zijn over de manier waarop raadsleden deze rol vervullen. Er wordt echter ook meer specifiek ingegaan op verschillende manieren waarop de raad en raadsleden inhoud kunnen geven aan vertegenwoordiging; bijvoorbeeld door naar hun demografische kenmerken een getrouwe afspiegeling te zijn van de lokale bevolking of door zich sterk te maken voor de politieke idealen van de eigen partij. Hoe tevreden zijn raadsleden over deze en andere manieren waarop de vertegenwoordigende rol kan worden ingevuld? Maar ook: hoe belangrijk vinden ze de verschillende manieren, bijvoorbeeld als ze een oordeel geven over de kwaliteit van de vertegenwoordiging van de inwoners in de eigen gemeente?

## D.2 Volksvertegenwoordiging is voor raadsleden de belangrijkste taak

Uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 bleek dat raadsleden volksvertegenwoordiging als hun belangrijkste taak beschouwden (zie tabel D.1). Op een schaal van 1 (zeer onbelangrijk) tot 10 (zeer belangrijk) was de gemiddelde score die raadsleden gaven een 8,99. In 2024 vinden raadsleden opnieuw volksvertegenwoordiging hun allerbelangrijkste taak, met een gemiddelde van 9,06.

Als we kijken naar de resultaten in 2024 dan blijken er in dit opzicht tussen raadsleden onderling verschillen te zijn. Vrouwelijke raadsleden hechten in 2024 nog meer belang aan volksvertegenwoordiging dan hun mannelijke collega's (9,20 tegen 8,88). Verder vinden oudere raadsleden volksvertegenwoordiging belangrijker dan jongere. Daarnaast achten praktisch opgeleide raadsleden volksvertegenwoordiging meer van belang dan theoretisch opgeleide ambtgenoten. Ten slotte achten raadsleden van lokale partijen nog meer belang aan hun vertegenwoordigende rol dan hun collega's van landelijke partijen. Het maakt echter geen verschil of een raadslid uit een kleine of grote gemeente komt of lid is van een oppositie- of coalitiepartij.

Volksvertegenwoordiging geldt "officieel" niet als een taak van de leden van het college van burgemeester en wethouders. Niettemin zien burgemeesters (in 2024, gemiddeld belang 8,47) en wethouders (in 2024, gemiddeld: 7,80) vertegenwoordiging van de inwoners als een belangrijke taak. In 2024 is dat meer nog het geval dan in 2019 (het verschil tussen beide jaren is grofweg 0,50).

---

<sup>27</sup> Hans Vollaard heeft deze bijdrage mede geschreven in het kader van het onderzoek van de Universiteit Utrecht naar raadsleden als volksvertegenwoordigers, mogelijk gemaakt door een bijdrage van het Fonds Staatsman Thorbecke van de KNAW.

**Tabel D.1: Raadsleden over het relatieve belang van volksvertegenwoordiging en hun andere taken in 2024 en 2019: gemiddelden; van scores op schaal van 1 tot 10 (tussen haakjes: standaarddeviaties)**

Jaar	2024 (N ≥1.420)	2019 (N ≥1.082)
Volksvertegenwoordiging	8,99 (1,21)	9,06 (1,06)
Controleren B&W	8,80 (1,15)	8,72 (1,16)
Beleidsbepaling	8,72 (1,26)	8,64 (1,26)
Nemen goede besluiten	8,58 (1,27)	8,48 (1,21)
Initiëren nieuw beleid	7,68 (1,748)	7,81 (1,34)

Bron: BPA 2019 en BPA 2024

### D.3 Tevredenheid over vertegenwoordigende rol daalt in (vrijwel) alle opzichten

In 2019 bleken raadsleden nog min of meer tevreden over de manier waarop zij hun rol als volksvertegenwoordiger vervulden. Op een schaal van 0 (zeer ontevreden) tot 10 (zeer tevreden) gaven ze daarvoor een gemiddelde score van 6,50. In 2024 is hun oordeel met 6,26 (significant) lager. Zelfs met dat magere zesje in 2024 zijn de raadsleden toch nog steeds duidelijk positiever over hun vertegenwoordigende rol dan de inwoners. Inwoners beoordelen de vertegenwoordigende rol van raadsleden in het Lokaal Kiezersonderzoek in 2022 op dezelfde schaal van 0 - 10 met een 5,50 (Vollaard & Jansen, 2023, p. 55). Tussen raadsleden onderling zijn er betrekkelijk weinig verschillen in deze tevredenheidsscore; al zijn raadsleden in grotere gemeenten en vertegenwoordigers van oppositiepartijen gemiddeld genomen relatief minder tevreden.

**Tabel D.2: Vijf manieren om de vertegenwoordigende rol in te vullen**

Manier van volksvertegenwoordiging	Bijbehorende item(s) in vragenlijst
Demografische afspiegeling	Raadsleden zijn naar (a) opleiding en (b) geslacht een goede afspiegeling van de bevolking (2 items)
Inhoudelijke afspiegeling	Raadsleden zijn naar hun opvattingen een goede afspiegeling van de bevolking
Vertrouwenspersoon	Raadsleden luisteren naar argumenten van anderen en besluiten daarna op grond van eigen inzicht
Partijvertegenwoordiger	Raadsleden volgen strikt het partijprogramma
Democratische procesbewaker	Raadsleden zorgen dat in besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van inwoners en lokale organisaties

We kunnen dit beeld van de tevredenheid ook nog wat verscherpen door in te zoomen op verschillende manieren om invulling te geven aan vertegenwoordiging. In 2019 zijn hierover relatief veel vragen gesteld, gebaseerd op de rijke wetenschappelijke literatuur over volksvertegenwoordiging (zie o.m. Denters, 2019; Denters, 2023). In de BPA 2024 zijn over dit onderwerp minder vragen gesteld. Daarbij is er wel voor gezorgd dat tussen beide jaren nog steeds een goede vergelijking mogelijk blijft. Tabel D.2 biedt een samenvattend overzicht van vijf opvattingen over vertegenwoordiging. Bij elke opvatting staat ook welk(e) item(s) uit de vragenlijst hiervoor is/zijn gebruikt.

We hebben de raadsleden in 2024 en in 2019 niet alleen in algemene zin gevraagd naar hun tevredenheid over de vertegenwoordigende rol (zie de bovenste regel van Tabel D.3), maar ook meer specifiek naar hun tevredenheid over deze vijf verschillende manieren voor het vervullen van deze rol. Over de democratische procesbewaking zijn raadsleden net als in 2019 het meest tevreden, met in 2024 een gemiddelde score van 6,32 (zie tabel D.3). Op de tweede plaats qua tevredenheid volgt in 2024 het oordeel over de inhoudelijke

representativiteit van de raad (5,78). Over de demografische representativiteit, de partijvertegenwoordiging en de vervulling van de vertrouwensfunctie zijn raadsleden minder te spreken.

**Tabel D.3: Tevredenheid van raadsleden over volksvertegenwoordiging door raadsleden in hun gemeente in het algemeen en in bepaalde vormen in 2024 en 2019: gemiddelden (standaarddeviaties) (schaal van 0 tot 10)**

Tevredenheid over ...	2024 (N ≥ 971)	2019 (N ≥ 1014)
Representatie in het algemeen	6,26 (1,67)	6,50 (1,43)
Democratische procesbewaking	6,32 (1,76)	6,58 (1,71)
Inhoudelijke afspiegeling	5,78 (1,78)	6,41 (1,60)
Demografische afspiegeling	5,58 (1,88)	6,14 (1,78)
Partijvertegenwoordiging	5,54 (1,87)	6,53 (1,60)
Vertrouwensfunctie	5,42 (2,13)	5,37 (2,16)

Bron: BPA 2024

Ten opzichte van de scores in 2019 zien we met uitzondering van de vrijwel onveranderde score bij de vertrouwensrol over de hele linie een statistisch significante daling van de tevredenheid.<sup>28</sup> Tussen raadsleden bestaan in hun tevredenheidsoordelen in een aantal opzichten verschillen. **Vrouwelijke raadsleden** zijn bijvoorbeeld *iets minder tevreden* over de inhoudelijke en de demografische representativiteit van de raad, over de democratische procesbewaking en de partijvertegenwoordiging dan hun mannelijke collega's. Verder valt op dat, ongeacht welke manier van vertegenwoordiging men beziet, **raadsleden van oppositiepartijen** *minder tevreden* zijn over de kwaliteit van de vertegenwoordiging dan raadsleden van coalitiepartijen. Ook zien we dat de **omvang van de gemeente** niet alleen een bescheiden negatief effect heeft op de algemene tevredenheid, maar ook op de manier waarop de raadsleden functioneren als democratische procesbewaker en als vertrouwenspersoon. Naarmate de gemeente groter is, zijn raadsleden in deze opzichten minder tevreden over de vertegenwoordiging. Opmerkelijk is dat uit de analyses blijkt dat er bij de tevredenheid over de manier waarop de raad(sleden) hun vertegenwoordigende rol vervullen geen statistisch significante verschillen optreden tussen gekozen **vertegenwoordigers van lokale en nationaal gelieerde partijen**. Dat geldt niet alleen voor vertegenwoordiging in algemene zin, maar ook de tevredenheid per aspect van vertegenwoordiging.

#### D.4 Vooral de rol van democratische procesbewaker en vertrouwenspersoon zijn van belang

Een andere vraag betreft het belang dat raadsleden hechten aan de verschillende manieren van vertegenwoordiging. Het antwoord op die vraag is bepaald door met een regressieanalyse na te gaan hoe de tevredenheid over verschillende manieren van volksvertegenwoordiging meeweegt in het algemene oordeel over vertegenwoordiging. Het effect (gewicht) van de tevredenheid per onderdeel op het totaaloordeel kan variëren tussen 0,00 en 1,00. Hoe sterker het effect, des te zwaarder de raadsleden hun tevredenheid over een bepaalde invulling van de vertegenwoordigende rol meewegen in hun totale tevredenheid.

Door via een regressieanalyse het belang van de verschillende manieren van volksvertegenwoordiging te bepalen, hoefden we -- in een toch al (te) lange vragenlijst -- niet ook nog eens extra vragen hierover te stellen. Bijkomend voordeel was bovendien dat zo het risico op ongewenste vertekening van de resultaten (bijvoorbeeld door sociale wenselijkheid in de antwoorden op vragen) wordt verkleind.

<sup>28</sup> Bij de partijpolitieke vertegenwoordiging is de daling opvallend sterk. Deze daling kan echter (mede) het gevolg zijn van een net wat andere formulering van het betreffende item in de twee vragenlijsten.

**Tabel D.4: Het effect van de tevredenheid over manieren van representatie op het totaaloordeel raadsleden over de kwaliteit van de vertegenwoordiging in 2024 en 2019.**

	2024 (N=941; R2=0,62)	2019 (N=975; R2=0,63)
Democratische procesbewaker	++ (0,44)	++ (0,32)
Inhoudelijke representativiteit	+ (0,11)	++ (0,26)
Descriptieve representativiteit	NS (-0,03)	+ (0,10)
Partijvertegenwoordiger	+ (0,13)	+ (0,09)
Vertrouwenspersoon	++ (0,28)	++ (0,21)

Toelichting: Scores tussen haakjes: gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten; absolute waarde tussen 0 en 1.

++ effect = statistisch significant ( $p < 0,001$ ) en gewicht (=score tussen haakjes)  $> 0,20$

+ effect = statistisch significant ( $p < 0,001$ ) en gewicht (=score tussen haakjes)  $\leq 0,20$

NS = effect niet significant (gewicht nihil)

Bron: BPA 2019 en BPA 2024

In 2024 hechten raadsleden bij de beoordeling van de kwaliteit van de vertegenwoordiging het meeste belang aan de democratische procesbewaking (++, 0,44; zie tabel D.4). Ook de vertrouwensfunctie (++, 0,28) is relatief belangrijk. De partijvertegenwoordiging en de beleidsinhoudelijke representativiteit van de raad zijn van beperkt belang (+ en beiden  $\leq 0,20$ ). Het belang van demografische representativiteit (naar geslacht en opleiding) is voor het oordeel van raadsleden over de kwaliteit van de vertegenwoordiging nihil (NS). In 2019 was het patroon in een aantal opzichten vergelijkbaar. Ook toen waren de democratische procesbewaking en de vertrouwensfunctie relatief belangrijk, maar dat gold in die raadsperiode (anders dan in 2024) ook voor de inhoudelijke representativiteit. Maar net als in de laatste BPA waren ook in 2019 de partijvertegenwoordiging en de demografische representativiteit van ondergeschikt belang (zie tweede kolom in tabel D.4).

Met name het geringe belang dat raadsleden lijken te hechten aan de demografische representativiteit is opmerkelijk, gelet op alle aandacht voor de (gelijke) vertegenwoordiging van vrouwen (*gender gap*) en de dominante rol van theoretisch opgeleiden (*diplomademocratie*) in de (lokale) politiek. Uit nadere analyses blijkt dat er in 2024 weinig verschillen optreden tussen raadsleden. Een uitzondering op deze constatering is dat raadsleden van lokale partijen meer belang hechten aan de rol van democratische procesbewaker dan raadsleden van landelijke partijen (zie ook Denters, 2023; Vollaard & De Blok, 2024).

### D.5 Afronding

Raadsleden hechten groot belang aan hun volksvertegenwoordigende rol. Hun tevredenheid over de invulling daarvan, is echter in de afgelopen vijf jaar gedaald. Dat geldt ook voor vier van de vijf uiteenlopende aspecten van de vertegenwoordigende rol die zijn onderzocht.

Een tweede conclusie betreft het belang dat raadsleden hechten aan die verschillende opvattingen van representatie. Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden gemiddeld genomen afspiegeling van de bevolking qua geslacht en opleiding niet of nauwelijks van belang lijken te vinden als ze een oordeel vellen over de kwaliteit van de representatie door de raad(sleden). Dit is opvallend gezien de vele aandacht voor de (gelijke) vertegenwoordiging van vrouwen en praktisch opgeleiden in de (lokale) politiek. Daar staat tegenover dat raadsleden - zowel in 2019 als in 2024 - juist veel belang hechten aan democratische procesbewaking (zorgen dat in de gemeentelijke besluitvorming rekening wordt gehouden met meningen van inwoners en lokale organisaties). Ook de klassieke rol van vertrouwenspersoon (goed luisteren naar alle argumenten om daarna een eigen afweging te maken over wat de beste beslissing is) wordt belangrijk geacht. Opvallend is dat uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 bleek, dat juist deze twee door raadsleden belangrijk geachte manieren van vertegenwoordiging ook door de inwoners het belangrijkste werden geacht (Denters et al., 2018). Raadsleden lijken dus in elk geval in dat opzicht de opvattingen van degenen die zij vertegenwoordigen vrij goed te representeren.

## Bronnen

Denters, B., Vollaard, H., Bovenkamp, H. van de & Meijerink, F. (2019). Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau. In B. Denters & G. Jansen (red.), *Lokaal Kiezersonderzoek 2018* (pp. 18-27). Universiteit Twente.

Denters, B. (2019). Ambtsdragers over de kwaliteit van representatie. In G. Jansen, B. Denters & S. van Zuydam (red.), *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*. (pp. 63-75). Universiteit Twente.

Denters, B. (2023). Lokale en niet-lokale raadsleden: Verschillen en overeenkomsten in stijl en focus van representatie. *Bestuurswetenschappen*, 1, 19-35.

Vollaard, H. & Blok, L. de (2024). *De vertegenwoordigingswijze van lokale partijen: Een succesvol recept?* VNG/ Kennispunt Lokale Politieke Partijen. Geraadpleegd op 10 september 2024, van <https://www.lokalepolitiekepartijen.nl/wp-content/uploads/2024/01/De-vertegenwoordigingswijze-van-lokale-partijen-20240109.pdf>

Vollaard, H. & Jansen, G. (2023). De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners. In H. Vollaard & G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022* (pp. 51-67). Universiteit Utrecht.



# Hoofdstuk 6. Dicht bij de burger? De beleidsinhoudelijke vertegenwoordiging door ambtsdragers

*Simon Otjes & Lianne de Blok*

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Als raadsleden, wethouders en burgemeesters gevraagd worden om zichzelf op de links-rechtsdimensie te plaatsen, komt de verdeling van de drie groepen ambtsdragers vrij sterk overeen met de verdeling van kiezers. De links-rechtsposities van raadsleden lijken het meest op die van het electoraat, gevolgd door wethouders en dan door burgemeesters.
- Raadsleden van lokale partijen hebben vaak economische linkse en cultureel conservatieve opvattingen. Zij delen dat met vertegenwoordigers van christelijke partijen (CDA, CU, SGP). Raadsleden van SP, PvdA, GL en D66 hebben economisch linkse en cultureel progressieve opvattingen. De VVD-raadsleden zijn economisch rechts en cultureel conservatief.
- Wat betreft opvattingen over culturele integratie en inkomensverdeling is er de grootste overlap tussen het electoraat in zijn geheel en de hele groep van raadsleden. Deze overlap is groter dan de overlap tussen het electoraat en alle wethouders gezamenlijk en tussen het electoraat en alle burgemeesters gezamenlijk.
- Op specifieke lokale thema's zijn er sterke verschillen in de mate waarin de opvattingen van de drie groepen ambtsdragers overeenkomen met de opvattingen van de bevolking. Raadsleden lijken op deze vraagstukken (waaronder uitgaven aan sociale voorzieningen, de opvang van asielzoekers en woningbouw in het groen) nog het meest op de bevolking.
- Burgemeesters lijken het minst op burgers op deze thema's: waar het gaat om extra uitgaven aan sociale voorzieningen, bouwen in het groen of de opvang van asielzoekers, gaan ze in tegen de meerderheid van de kiezers.
- De opvattingen van partijen over allerlei inhoudelijke kwesties blijken redelijk overeen te komen met een algemene links-rechtsverdeling. Het is daardoor niet onredelijk om partijen op lokaal niveau, ook de lokale partijen, met de termen links en rechts aan te duiden.

## 6.1 Inleiding

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 was de laagste ooit, slechts 51 procent van de kiesgerechtigden ging naar de stembus. Doordat bijna de helft van de kiesgerechtigden thuisbleef, ontstonden er zorgen over de mate waarin de gekozen vertegenwoordigers een afspiegeling vormen voor het gehele electoraat (Vollaard et al., 2022). Zo bleek uit het Lokaal Kiezeronderzoek van 2022 dat niet-stemmers afwijken van stemmers in hun voorkeuren voor verschillende beleidsonderwerpen (Vollaard et al., 2023). Dit hoofdstuk onderzoekt de mate waarin de opvattingen van lokale politici een afspiegeling zijn van die van het electoraat (inclusief de niet-stemmers), en geeft daarmee inzicht in de vraag of de lage opkomst samenviel met ongelijke vertegenwoordiging.

Raadsleden zijn in de eerste plaats volksvertegenwoordigers. In de literatuur wordt wel een onderscheid gemaakt tussen twee soorten representatie: 'the politics of presence' en 'the politics of ideas' (Phillips, 1995). Het eerste gaat om de vraag in welke mate verschillende demografische groepen (zoals mannen en vrouwen, ouderen en jongeren, mensen met en zonder migratieachtergrond) een vertegenwoordiger hebben in de volksvertegenwoordiging. Het tweede gaat om de vraag in welke mate de volksvertegenwoordiging qua meningen een reflectie is van de bevolking. In dit hoofdstuk richten we ons op het tweede soort representatie, 'the politics of ideas'. Op basis van het proportionele kiesstelsel dat Nederland op het lokale niveau heeft, zouden in potentie de opvattingen van kiezers evenredig vertegenwoordigd in de gemeenteraden moeten zijn. Maar er kan op meerdere plekken een kink in de kabel van vertegenwoordiging ontstaan; bijvoorbeeld als veel kiesgerechtigden de weg naar de stembus niet weten te vinden, of als inwoners die wel gaan stemmen niet stemmen op de partij die het dichtst bij hen staat op alle thema's, maar hun lokale stem gebruiken om een

protestsignaal naar Den Haag te sturen (Reif et al., 1997). Maar het kan ook omdat het partijaanbod niet goed aansluit bij de voorkeuren van kiezers – uit vergelijkend onderzoek weten we dat er op het landelijke niveau een tekort is aan links-nationalistische partijen waardoor kiezers met dat profiel geen goede vertegenwoordiging kunnen vinden (Van der Brug & Van Spanje, 2009; Lefkofridi et al., 2014). Het is mogelijk dat lokale partijen in dit electorale ‘gat’ springen door een economisch linkse maar culturele conservatieve koers te varen. We kunnen de mate van representativiteit van de raadsleden vergelijken met landelijke politici aangezien hier in Nederland veel onderzoek naar gedaan is, het zogenaamde congruentie-onderzoek (Andeweg, 2019; Hakhverdian & Schakel, 2017)

Omdat de Basismonitor ook wethouders en burgemeesters omvat, passen we dit concept van congruentie ook op hen toe. Dat doen we wel met een aantal voorbehouden. Wethouders hoeven niet per se de bevolking te vertegenwoordigen: wethouders worden gekozen door een meerderheid van de raad. Het zou daarom denkbaar kunnen zijn dat alle colleges in Nederland de meest rechts mogelijke signatuur dragen die in die gemeente mogelijk is, waardoor wethouders als geheel rechtser zijn dan raden (en de kiezers). Maar gegeven dat lokale colleges in Nederland vaak vanuit het midden gevormd worden, is het waarschijnlijk dat wethouders als groep ook representatief zijn voor de Nederlandse bevolking. We kijken ook naar burgemeesters. Deze hebben een niet-politieke rol en worden onafhankelijk van partijkleur benoemd: ondanks het feit dat het CDA in de Leidse gemeenteraad maar twee zetels heeft en er een linkse meerderheid is, werd daar deze zomer CDA'er Peter Heijkoop als burgemeester voorgedragen. Er is bovendien een groeiend aantal partijloze burgemeesters. Ten slotte heeft iedere gemeente maar één burgemeester waardoor het onwaarschijnlijk is dat burgemeesters als groep een goede reflectie zijn van de bevolking als geheel.<sup>29</sup> Maar naast deze overwegingen die samenhangen met hoe mensen dit ambt gekregen hebben, speelt er ook nog een overweging die samenhangt met hoe het ambt de drager ervan kan veranderen: burgemeesters hebben een eigenstandige rol waar eigen opvattingen bij horen. Bijvoorbeeld bij de huisvesting van asielzoekers is het niet slechts de verantwoordelijkheid van burgemeesters om de publieke opinie te volgen, maar ook om als burgemeesters als groep ervoor te zorgen dat er goede huisvesting is voor deze groep.

We kijken in dit hoofdstuk naar congruentie op drie niveaus. We gaan hierbij van abstract naar concreet. In de eerste plaats kijken we naar de links-rechtsdimensie; ten tweede kijken we naar de twee belangrijkste scheidingslijnen in de Nederlandse politiek (de economische en de culturele scheidingslijn); en ten derde kijken we naar zes concrete lokale issues. Om een beter grip te krijgen hoe verschillen in rol van raadsleden, wethouders en burgemeesters samenhangen met opvattingen voeren we ten slotte enkele statistische analyses uit.

## 6.2 Links-rechtspositie

We kijken eerst naar de links-rechtspositie van politici. Politicologen, politici en journalisten vatten politieke opvattingen vaak samen in links en rechts. Dat scheidt een simpel, overzichtelijk, intuïtief landschap met een beperkt aantal categorieën. Maar er is een groot nadeel aan de links-rechtsdimensie: iedereen kan hier een eigen invulling aangeven. Voor een jonge student kan ‘links’ staan voor individuele emancipatie en een oog voor wereldwijde problemen; voor een oudere arbeider kan ‘links’ juist staan voor sociale zekerheid en georganiseerde solidariteit (Dalton, 2010).

Het gemiddelde raadslid plaatst zichzelf nét links van het midden (zie Tabel 6.1). Figuur 6.1 toont de gemiddelde links-rechtspositie van raadsleden van verschillende partijen. Partijen met minder dan 10 respondenten worden niet weergegeven. Uiterst links staan de raadsleden van SP. Daarop volgen de raadsleden van GroenLinks en de Partij van de Arbeid die op dit punt sterk overlappen. Links van het midden staan de raadsleden van CU en D66 (in dit opzicht niet van elkaar te onderscheiden). Rechts van het midden staan raadsleden van lokale partijen. De plaatsing van lokale partijen komt overeen met de positionering van lokale partijen op basis van hun programma's (Otjes, 2024), maar we zien bij hen wel een grotere spreiding dan bij andere partijen. Aan de rechterkant staan raadsleden van het CDA, gevolgd op enige afstand door raadsleden van VVD en SGP.

---

<sup>29</sup> Zelfs van een hypothetische, direct gekozen burgemeester zou je verwachten dat zij de mediane stemmer in hun gemeente vertegenwoordigen en dat daarmee de direct gekozen burgemeesters als geheel veel meer in het midden staan dan de bevolking als geheel.

Tabel 6.1 toont dat de gemiddelde wethouder zichzelf net rechts van het midden plaatst. Daarmee zijn ze *nét*, maar wel statistisch significant rechtser dan raadsleden (een half punt op een schaal van 0 tot 10). Dat komt met name omdat wethouders van GL, PvdA, CU en D66 zichzelf rechtser plaatsen dan ‘hun’ raadsleden. De gemiddelde burgemeester is, net als wethouders, net iets rechtser dan het gemiddelde raadslid.<sup>30</sup>

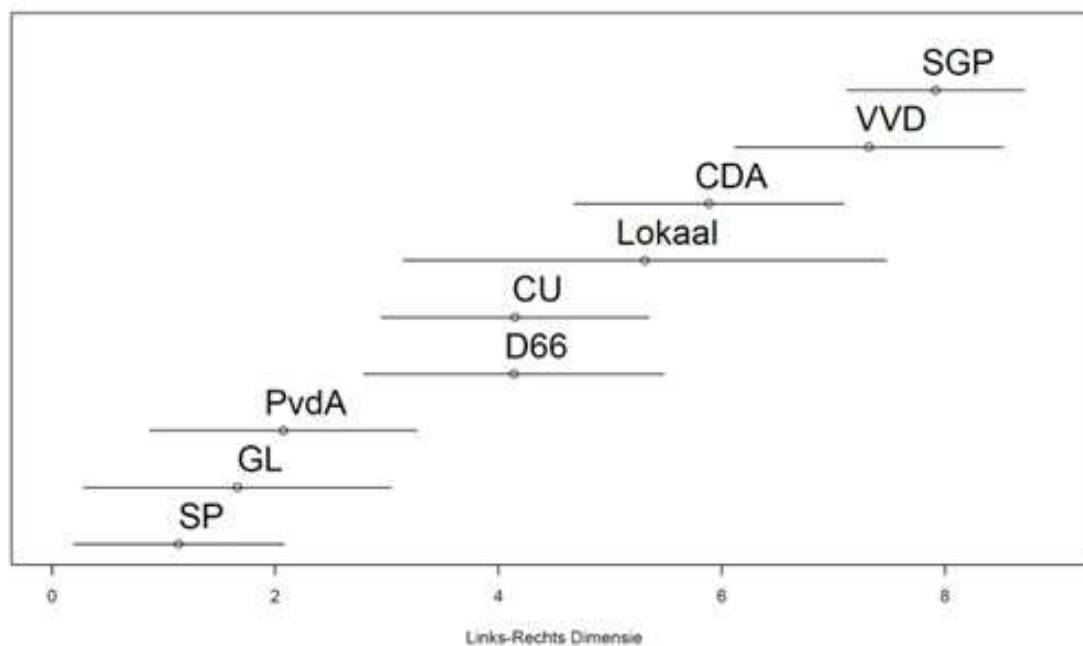
**Tabel 6.1: Gemiddelde positie economische en culturele dimensie per ambt**

	Links-rechtspositie	Economische dimensie	Culturele dimensie
Raadsleden (N=1015)	4,66	5,44	4,40
Wethouders (N=314)	5,12	5,13	4,57
Burgemeesters (N=108)	5,28	4,87	4,59
Stemmers (N=1600)	5,30	n/a	n/a
Kiesgerechtigden (N=2079 <sup>a</sup> : N=2851 <sup>b</sup> )	5,54	5,13	4,57
Minimum	0	1	1
Maximum	10	7	7

a. voor links-rechtspositie; b. voor economisch en culturele dimensie

Bronnen: BPA 2024, LISS Politics & Value Survey 2024 (gewogen) & NKO 2023 (ongewogen).

**Figuur 6.1: Gemiddelde links-rechtspositie**



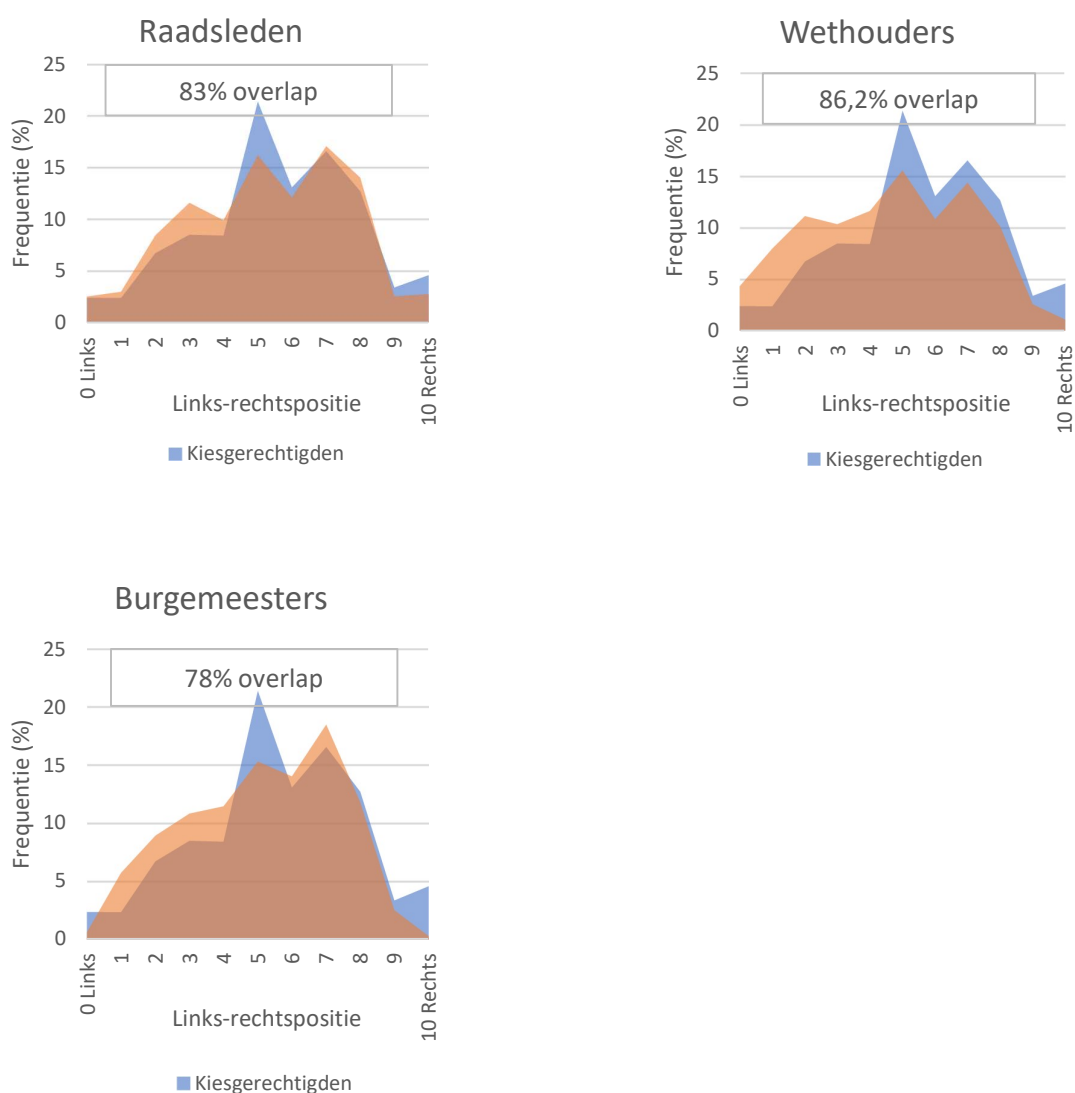
Toelichting: Gemiddelde posities van ambtsdragers met standaarddeviaties. Dat wil zeggen dat ongeveer twee-derde van de ambtsdragers van deze partijen zich tussen de uiterste posities van lijn bevinden.

Bron: BPA 2024

<sup>30</sup> Verschil in links-rechtspositie tussen raadsleden enerzijds en burgemeester en/of wethouders anderzijds is significant, blijkt uit one-way ANOVA ( $F(2, 1434) = 6,77, p = 0,001$ ). Bonferronitest laat zien dat gemiddelde van raadsleden afwijkt van de rest ( $p = 0,008$  t.o.v. wethouders,  $p = 0,02$  t.o.v. burgemeesters) en dat er geen significant verschil is tussen wethouders en burgemeesters.

Hoe verhouden deze ambtsdragers zich tot de burgers? We maken hiervoor gebruik van de Politics & Values survey van het LISS Panel dat in dezelfde periode als het BPA heeft plaatsgevonden. We kijken naar de overlap tussen de opvattingen van kiesgerechtigden en politici (Louwerse & Andeweg, 2020). Figuur 6.2a laat de verdeling van kiesgerechtigden op de links-rechtsdimensie zien (blauw) en van raadsleden (oranje). Het bruine gebied is de ‘common area under the curve’. Als we dit gebied samennemen, krijgen we de mate van overlap. Dit wordt onder meer door Andeweg (2019) gebruikt als een indicator van de congruentie tussen de twee verdelingen, tussen het electoraat en gekozenen. Figuur 6.2a laat zien dat de overlap tussen raadsleden en alle kiesgerechtigden hoog is: 82,9 procent. Onderzoek van Andeweg uit 2019 laat zien dat de overlap voor het in 2017 verkozen Tweede Kamer 88 procent was.<sup>31</sup> Onder wethouders is de overlap nog iets hoger (86 procent). Dat komt met name omdat raadsleden als groep wat evenrediger verdeeld zijn over de links-rechtsverdeling, terwijl raadsleden en wethouders iets naar rechts buigen. Voor burgemeesters is de overlap het laagst (78 procent). Dat komt omdat burgemeesters, ondanks dat ze gemiddeld iets rechtser zijn dan raadsleden, ze als groep minder verspreid zijn over de hele links-rechtsverdeling en – zoals verwacht – meer in het midden staan.

**Figuren 6.2a, 6.2b en 6.2c: Congruentie van ambtsdragers met kiesgerechtigden op links-rechtspositie**



<sup>31</sup> Mogelijk dat dit er na de verkiezingen van 2023 anders uitziet, maar er is sinds 2017 geen parlementsonderzoek geweest.

Gezien de lage opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen is het ook nog interessant om te kijken of raadsleden (en andere ambtsdragers) een betere afspiegeling zijn van de helft (51 procent opkomst) van de kiesgerechtigden die is gaan stemmen, in vergelijking met alle kiesgerechtigden inclusief de thuisblijvers. Tabel 6.2 geeft de mate van congruentie voor beiden groepen van de samenleving weer, met de links-rechtsplaatsing van raadsleden, wethouders en burgemeesters. Hieruit valt op te maken dat de lokale politici en bestuurders inderdaad een betere afspiegeling vormen van de stemmers. Waar de congruentie tussen alle kiesgerechtigden en de raadsleden 82,9 procent is, is de overlap van die raadsleden met enkel de stemmers 88,7 procent. Eenzelfde patroon zien we voor wethouders en burgemeesters, al zijn de verschillen daar iets minder groot. Dit komt met name doordat de stemmer gemiddeld genomen ideologisch iets linkser is dan de niet-stemmer (zie ook het onderzoek naar de lokale niet-stemmer, Vollaard et al., 2022). Als we politieke opvattingen plotslaan tot één dimensie lijken lokale politici een goede vertegenwoordiging van de Nederlandse burger, en een nog betere vertegenwoordiger van hun kiezer.

**Tabel 6.2: Mate van congruentie links-rechts met kiesgerechtigden en stemmers voor alle groepen ambtsdragers (in %)**

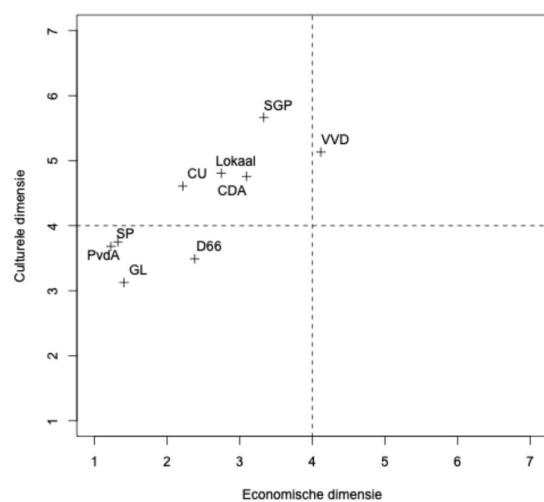
	Raadsleden	Wethouders	Burgemeesters
Kiesgerechtigden	82,9	86,2	78
Stemmers	88,7	91,8	80,7

Bronnen: BPA 2024, LISS-Politics & Values 2024

### 6.3 Culturele en economische positie

Eén dimensie is eigenlijk niet genoeg om de opvattingen van kiezers weer te geven. Er is een vrij brede consensus in de Nederlandse politicologie dat twee dimensies, een economische en een culturele, zinvol zijn om kiezersopvattingen te omschrijven (Aarts & Thomassen, 2008; Kriesi et al., 2008; Van der Brug, 2008). Kiezers in Nederland staan op economische onderwerpen, de spreiding van arbeid, inkomen, vermogen en kennis, meer aan de linkerkant en op culturele onderwerpen, als immigratie, integratie, de plek van de Islam in Nederland, en veiligheid meer aan de rechterkant. Daarmee staan de meeste kiezers in de links-conservatieve hoek. Dat is overigens niet een specifiek Nederlands fenomeen (Van der Brug & Van Spanje, 2009; Lefkofridi et al., 2014).

**Figuur 6.3: Gemiddelde economische en culturele positie van raadsleden**

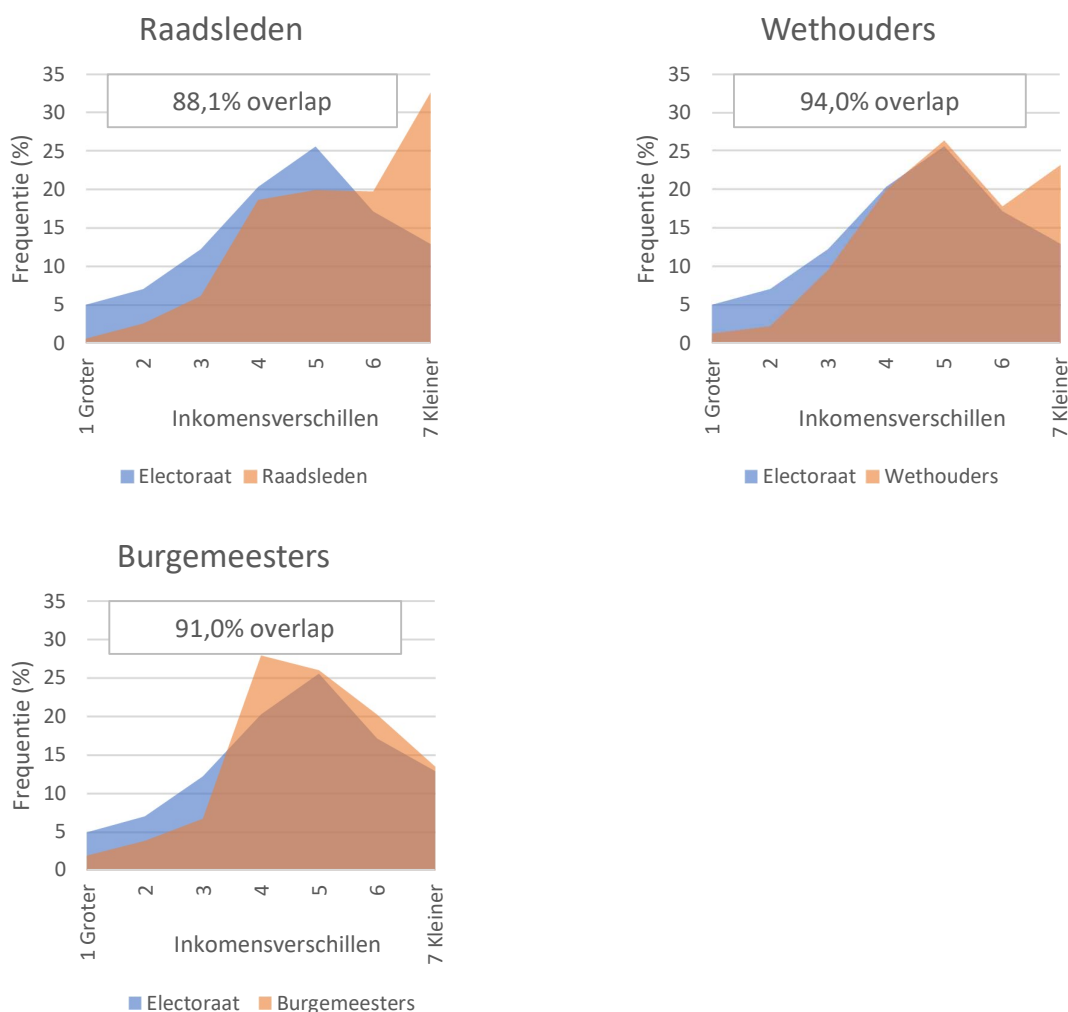


Toelichting: Gemiddelde positie; Economische as gedraaid ten opzichte van vraagstelling

Bron: BPA 2024

Figuur 6.3 toont de positie van de raadsleden naar partij. We kijken naar twee dimensies: een economische dimensie over herverdeling<sup>32</sup> en een culturele dimensie over integratie van mensen met een migratieachtergrond.<sup>33</sup> Raadsleden van SP, PvdA, GL en D66 plaatsen zichzelf in de links-progressieve hoek. De raadsleden van CU, CDA, SGP én lokale partijen plaatsen zichzelf gemiddeld in de links-conservatieve hoek. Alleen de raadsleden van de VVD plaatsen zichzelf in de rechts-conservatieve hoek. De grootste groep politici staat in de links-conservatieve hoek. Dit komt met name omdat vertegenwoordigers van lokale partijen zich in deze hoek plaatsen. Van de raadsleden die economisch links van het midden staan, maar rechts van het midden op culturele vraagstukken komt 44 procent van een lokale partij.

**Figuren 6.4a, 6.4b en 6.4c: Congruentie van ambtsdragers met kiezers op economische dimensie**



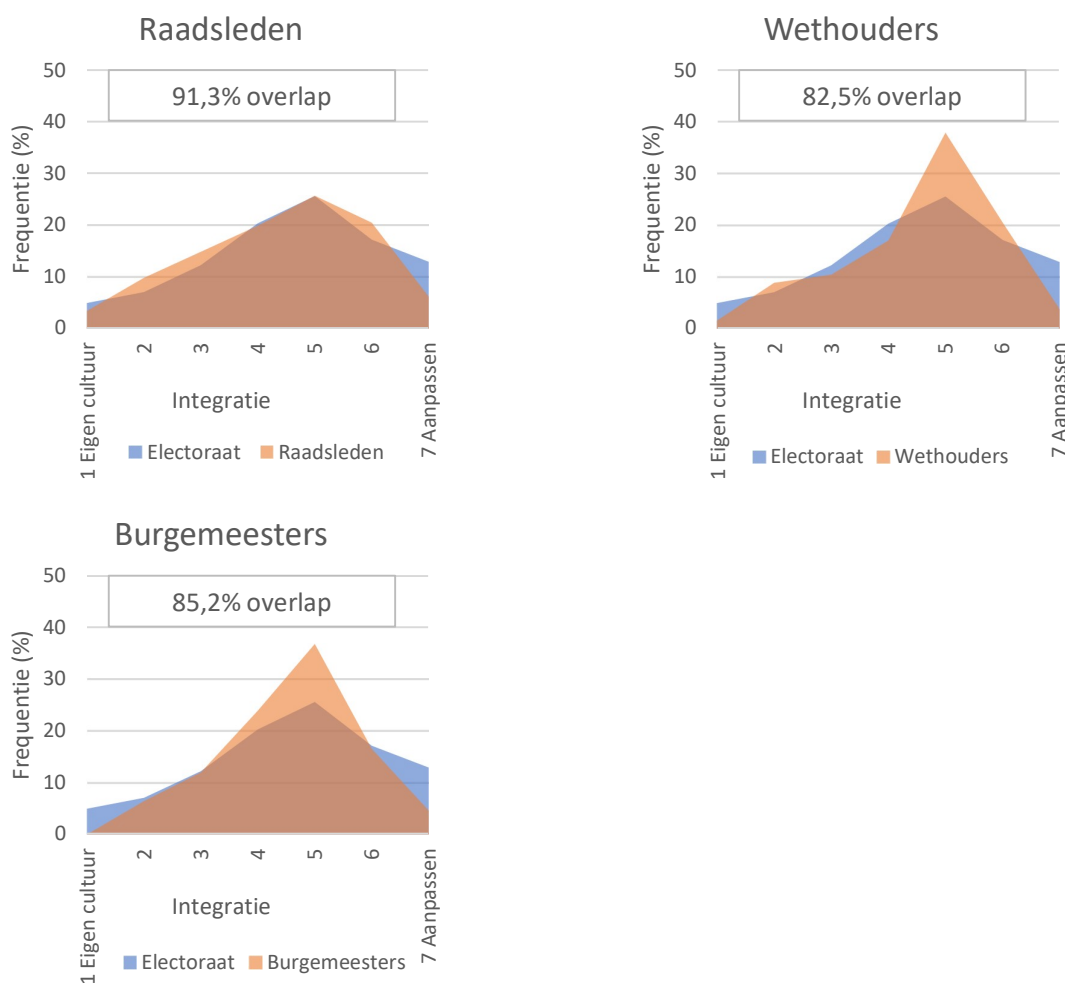
<sup>32</sup> Bepaald op basis van de volgende vraag: Sommige mensen vinden dat de verschillen in inkomens in ons land groter moeten worden; andere dat ze kleiner moeten worden. Natuurlijk zijn er ook mensen met een mening die daar tussenin ligt. Waar zou u zelf plaatsen, waarbij 1 betekent dat inkomensverschillen groter moeten worden en de 7 betekent dat ze kleiner moeten worden.

<sup>33</sup> Bepaald op basis van de volgende vraag: In Nederland vinden sommigen dat mensen met een migratieachtergrond hier moeten kunnen leven met behoud van de eigen cultuur. Anderen vinden dat zij zich geheel moeten aanpassen aan de Nederlandse cultuur. Waar zou u zelf plaatsen op een lijn van 1 tot en met 7, waarbij de 1 behoud van eigen cultuur voor mensen met een migratieachtergrond betekent en de 7 dat zij zich geheel moeten aanpassen?

Tabel 6.1 toont dat raadsleden gemiddeld iets maar (statistisch) significant economisch linkser zijn dan wethouders (een verschil van 0,3 op een schaal van 1 tot 7). Dat komt met name omdat CU- en D66-wethouders rechtser zijn dan CU- en D66-raadsleden. Ook burgemeesters staan economisch rechts van raadsleden. Op de culturele dimensie zijn er geen structurele verschillen tussen deze drie groepen. De figuren 6.4a, 6.4b en 6.4c tonen de overlap tussen de economische opvattingen van het electoraat en raadsleden, wethouders en burgemeesters.<sup>34</sup> Raadsleden hebben de laagste overlap met kiesgerechtigden. Deze relatief lage score komt met name doordat er veel meer raadsleden zich op de uiterst linkse positie plaatsen dan kiezers. Voor wethouders en burgemeesters is de congruentie groter.

Figuur 6.5a, 6.5b en 6.5c laten de mate van overlap tussen de culturele opvattingen van kiezers en raadsleden, wethouders en burgemeesters zien. Hier zien we de hoogste congruentie tussen raadsleden en kiesgerechtigden (91 procent) en de laagste congruentie tussen wethouders en kiesgerechtigden (83 procent), met burgemeesters net daar boven (85 procent). De relatief lage score onder burgemeesters en wethouders komt vooral doordat een zeer grote groep bestuurders zich cultureel net rechts van het midden plaatst, terwijl kiezers meer gespreid zijn, inclusief aan de uiterst rechtse kant.

**Figuren 6.5a, 6.5b en 6.5c: Congruentie van ambtsdragers met kiezers op culturele dimensie**



<sup>34</sup> Omdat deze vraag geen onderdeel uitmaakt van het Lokaal Kiezersonderzoek en ook niet in dezelfde mate gesteld is in het LISS panel (Politics & Values) kunnen we de vergelijking met enkel de stemmers bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen niet maken.

Tot nu toe hebben we de twee dimensies apart bekeken. Wat gebeurt er als we deze combineren? Tabel 6.3 toont de positie van het electoraat, raadsleden, wethouders en burgemeesters in een twee-dimensionale ruimte. We volgen de aanpak van Andeweg (2019) bij zijn congruentie-onderzoek onder Tweede Kamerleden: hij kijkt naar de positie van deze groepen in vier kwadranten, en laat daarbij de middenposities buiten beschouwing. Daarom tellen de percentages niet op naar 100 procent. De grootste groep stemgerechtigden is cultureel conservatief en economisch links met meer dan een 30 procent. We zien vergelijkbare cijfers voor raadsleden, wethouders én burgemeesters. De tweede groep onder kiezers is links-progressief, met net minder dan 20 procent. Onder raadsleden is deze groep iets groter, maar onder wethouders zien we vergelijkbare cijfers. Onder burgemeesters ligt dit aandeel lager. Aan de economisch rechterzijde zien we bijna geen kiezers noch in het meer conservatieve of progressieve kwadrant. Hier zijn ook nauwelijks burgemeesters, wethouders of raadsleden te vinden. Dit alles duidt erop dat in deze twee-dimensionale ruimte lokale vertegenwoordigers representatiever zijn voor kiezers dan landelijke politici. We kunnen de congruentie ook uitdrukken in een twee-dimensionale congruentiemaat. Die kijkt dus voor ieder van de 49 cellen die ontstaan als we de twee dimensies boven op elkaar leggen wat het laagste percentage is en neemt dit over: voor raadsleden is dit 80 procent, voor wethouders 75 procent en voor burgemeesters 73 procent.

**Tabel 6.3: Twee-dimensionale congruentie (in %)**

		Economische dimensie			
		Links (1-3)		Rechts (5-7)	
Culturele dimensie	Links (1-3)	Kiesgerechtigden:	35	Kiesgerechtigden:	6
		Raadsleden:	32	Raadsleden:	7
		Wethouders:	37	Wethouders:	9
		Burgemeesters:	31	Burgemeesters:	9
		Kamerleden	14	Kamerleden	25
	Rechts (5-7)	Kiesgerechtigden:	17	Kiesgerechtigden:	2
		Raadsleden:	24	Raadsleden:	1
		Wethouders:	16	Wethouders:	3
		Burgemeesters:	13	Burgemeesters:	3
		Kamerleden	14	Kamerleden	1

Toelichting: Economische as gedraaid ten opzichte van vraagstelling; middencategorie buiten beschouwing gelaten.

Bron: BPA 2024; Data Kamerleden uit 2017 van Andeweg (2019).

Om deze cijfers te duiden is het zinvol om een vergelijking te maken met landelijke politici. De laatste keer dat er een dergelijk onderzoek onder Tweede Kamerleden is gehouden was voor de verkiezingen van 2017 (Andeweg, 2017). Er is sindsdien veel veranderd in de politiek, denk alleen al aan de volatiele verkiezingen van 2017 en 2023 waar veel zetels tussen partijen wisselden. Toch bieden deze cijfers enige context. Scoren lokale ambtsdragers opvallend beter of slechter qua inhoudelijke vertegenwoordiging dan landelijke politici? Qua economische opvattingen scoren Tweede Kamerleden ongeveer even goed als raadsleden. Die hadden de laagste overlap van alle lokale ambtsdragers. Qua culturele opvattingen scoren Tweede Kamerleden ongeveer even goed als wethouders. Die hadden de laagste overlap. De verschillen tussen landelijke politici en lokale ambtsdragers zijn beperkt en voor zover deze er zijn, geven deze aan dat lokale ambtsdragers niet onderdoen voor landelijke



politici. Dit verschil wordt opvallender als we rekening houden met beide dimensies. In Tabel 6.3 kunnen we zien dat waar de grootste groep kiezers links en conservatief is, slechts één op de zeven Tweede Kamerleden in 2017 zich in deze hoek plaatste. Dit was niet de uitkomst van een onderzoek. We weten als sinds Van der Brug (2008) dat op dit punt er een mismatch is tussen de landelijke politiek en kiezers: de links-conservatieve kiezer wordt door de landelijke politiek niet goed bediend. Dit komt ook in landenvergelijkend onderzoek naar voren (Lefkofridi et al., 2014). We kunnen niet uitsluiten dat na de verkiezingen van 2023, waar partijen als BBB, NSC en de PVV het goed deden dit gat kleiner is geworden. Een mogelijk bezwaar tegen deze vergelijking is bovendien dat de publieke opinie tussen 2017 en 2024 veranderd is. Andeweg (2017) laat echter zien dat de verdeling van kiezers in deze vier kwadranten zeer stabiel is in de afgelopen kwart eeuw.<sup>35</sup> Tegelijkertijd is het opvallend dat we in Tabel 6.3 heel consistent zien dat dit gat onder lokale ambtsdragers niet zichtbaar is: de grootste groep raadsleden, wethouders en burgemeesters is links-conservatief net als hun kiezers.

#### 6.4 Opvattingen over lokale beleidsonderwerpen

Tot nu toe hebben we gekeken naar vrij abstracte vraagstukken, die niet per se een lokale component hebben: gemeenten hebben bijvoorbeeld in tegenstelling tot de rijksoverheid weinig ruimte om inkomenspolitiek te voeren. Daarom kijken we ten slotte naar zes lokale vraagstukken: over uitgaven voor sociale voorzieningen, bezuinigingen op cultuur en kunst, huisvesting van asielzoekers, het uitbreiden van cameratoezicht, het bouwen van windmolens en de balans tussen woningbouw en groenvoorziening. De specifieke items staan in tabel 6.4. We vergelijken ambtsdragers hier met kiesgerechtigden uit het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022, waar deze lokale vraagstukken aan inwoners zijn voorgelegd.

Figuren 6.6a en 6.6b tonen de positie van raadsleden op economische vraagstukken. De raadsleden van de meeste partijen zijn een voorstander van meer geld voor sociale voorzieningen, maar tegen bezuinigingen op kunst en cultuur. Uitzonderingen hierop zijn de SGP-raadsleden (zij zijn voor cultuurbezuinigingen) en VVD-raadsleden (zij zijn tegen extra geld voor sociale voorzieningen). In de hoek van de extra sociale uitgaven zonder cultuurbezuiniging zijn GL, PvdA en SP het meest uitgesproken, als grootste voorstander daarvan.

De figuren 6.6c en 6.6d tonen de positie van raadsleden op twee 'culturele' vraagstukken: cameratoezicht en asielzoekers. Hier vallen raadsleden uiteen in twee groepen: raadsleden van CU, PvdA, D66, SP en GL zijn voorstander van de opvang van vluchtelingen maar tegen cameratoezicht. Daartegenover staan de raadsleden van SGP, VVD, CDA en lokale partijen. Die zijn juist tegen het opvangen van extra asielzoekers. De VVD-raadsleden zijn daarnaast uitgesproken voorstander van extra cameratoezicht, terwijl de SGP, CDA en lokale raadsleden daar meer genuanceerd in staan.

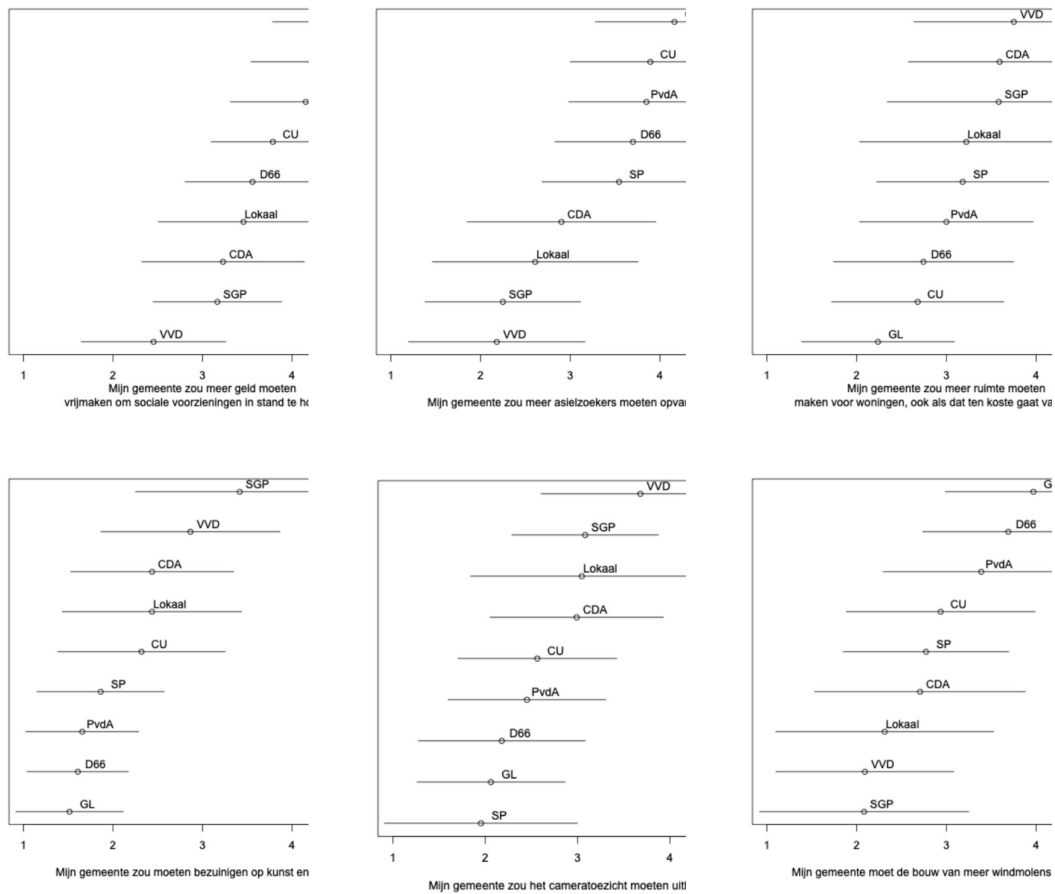
De figuren 6.6e en 6.6f laten de opvattingen van raadsleden op twee milieuvraagstukken zien: woningbouw ten koste van natuur en de bouw van windmolens op land. Raadsleden van D66, GroenLinks en de PvdA zijn voorstander van windmolens, en niet van woningbouw ten koste van de natuur. Raadsleden van SP, CDA, lokale partijen, VVD en SGP zijn gemiddeld voor woningbouw ten koste van natuur én tegen extra windmolens. De CU-raadsleden zijn gemiddeld tegen woningbouw ten koste van natuur, en ook tegen extra windmolens.

Op deze lokale vraagstukken zien we een vergelijkbaar patroon: GL, D66 en PvdA zijn consistent economisch links, groen op milieuvraagstukken en progressief op culturele vraagstukken. De VVD en SGP nemen de tegenovergestelde positie in (het minst goed zichtbaar op economische thema's). Het CDA en lokale partijen staan daartussenin: economisch gezien eerder links dan rechts, maar cultureel eerder conservatief dan progressief en op milieuthema's eerder 'grijs' dan groen. De SP en de CU zijn het lastigste te plaatsen met name omdat zij op milieuthema's een andere positie innemen dan de andere progressieve partijen.

---

<sup>35</sup> In 2017 was 32 procent van de kiezers links-conservatief, 14 procent links-progressief, 3 procent rechts-progressief en 14 procent rechts-conservatief (Andeweg, 2017).

**Figuur 6.6a-f: Positie van politici op lokale vraagstukken**



Toelichting: Gemiddelde posities van ambtsdragers met standaarddeviaties. Dat wil zeggen dat ongeveer twee-derde van de ambtsdragers van deze partijen zich tussen de uiterste posities van lijn bevinden.

Bron: BPA 2024

Tabel 6.4 toont de positie van verschillende groepen ambtsdragers op deze lokale thema's. We zien aanzienlijke verschillen tussen deze groepen. Raadsleden zijn in meerderheid voor investeringen in sociale voorzieningen, terwijl wethouders daar tegen zijn en minder dan een kwart van de burgemeesters daarvoor is. Dit zijn scherpe, significante verschillen. Geen van de groepen is in meerderheid voorstander van bezuinigingen op cultuur en op dat punt zijn geen significante verschillen tussen groepen.

Een minderheid van de raadsleden is voorstander van het opvangen van meer asielzoekers. Onder burgemeesters is hier juist een meerderheid voor. Wethouders staan aan de kant van de raadsleden. Het verschil tussen raadsleden en wethouders enerzijds en burgemeesters anderzijds is significant. Waar het gaat om cameratoezicht is er dan weer geen significant verschil tussen deze groepen.

De laatste twee vragen gaan over milieuvraagstukken. Een meerderheid van de wethouders en burgemeesters is voorstander van bouwen ook als dat ten koste gaat van natuur; onder raadsleden is zo'n meerderheid er niet. Dit verschil is wederom significant. Geen van de groepen is voorstander van de bouw van meer windmolens, maar het enthousiasme onder wethouders is significant groter dan onder raadsleden.

De verschillen tussen ambten op lokale thema's zijn opvallend groot. Mogelijk hangt dit samen met verschil in verantwoordelijkheden: als leden van het college weten wethouders en burgemeesters dat er weinig ruimte is voor extra uitgaven. Burgemeesters werden het afgelopen jaar regelmatig gebeld door de staatssecretaris voor justitie en veiligheid of ze extra asielzoekers konden huisvesten. En de leden van het college weten dat er lastige knopen moeten worden doorgehakt om het woningprobleem op te lossen.

**Tabel 6.4: Lokale standpunten van raadsleden, wethouders, burgemeesters en kiezers, percentage '(zeer) mee eens' (in %)**

Mijn gemeente zou...	Raadsleden (N=1027)	Wethouders (N=318)	Burgemeesters (N=106)	Electoraat (N=2851)	Kiezers (N=1919)
meer geld moeten vrijmaken om sociale voorzieningen in stand te houden	53,7	39,9	23,6	58,5	57,5
moeten bezuinigen op kunst en cultuur	12	9,1	7,6	21,1	17,7
meer asielzoekers moeten opvangen	39	39,8	57,4	16,3	19,7
het cameratoezicht moeten uitbreiden	29,9	26,8	29,6	40,2	36,7
meer ruimte moeten maken voor woningen, ook als dat ten koste gaat van natuur	41,8	60	56,1	35,5	33,7
de bouw van meer windmolens moeten toestaan	34,2	41,3	39,1	26,9	28,8

Toelichting: Bij kiezersdata is 'weet niet' categorie buiten beschouwing gelaten, varieert tussen 9,8 procent (voor woningen) en 16,3 procent (sociale voorzieningen).

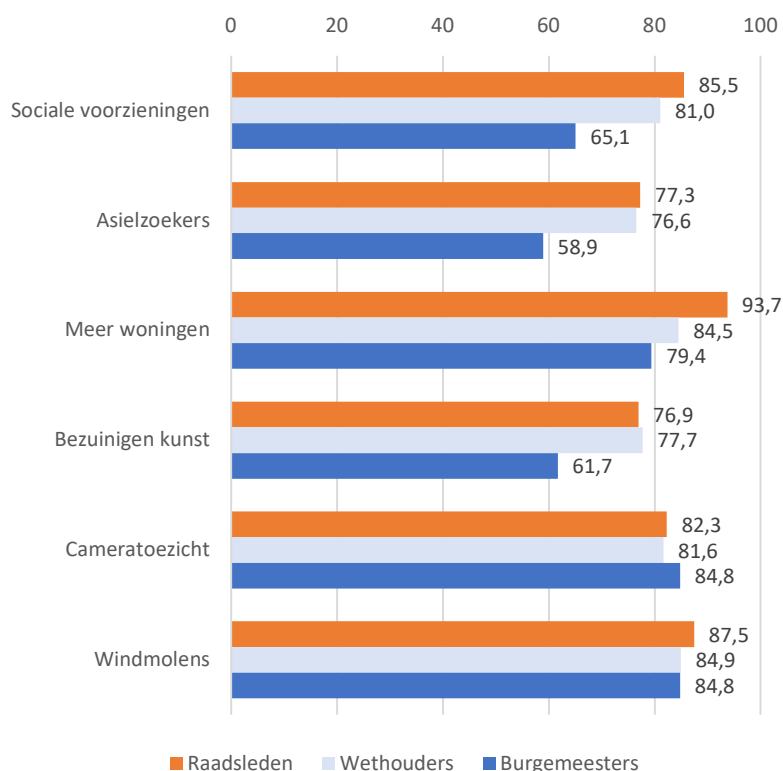
Data: BPA 2024 & LKO 2022 (gewogen).

In welke mate weerspiegelen raadsleden, wethouders en burgemeesters de lokale opvattingen van inwoners? We hebben ook het electoraat in Tabel 6.4 toegevoegd, en maken daarbij ook nog een onderscheid tussen het electoraat in het geheel en enkel de mensen die gestemd hebben bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Een kanttekening hierbij is dat het percentage (zelf gemelde) stemmers relatief hoog is in de steekproef van het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 (74 procent), zeker in vergelijking met de daadwerkelijke opkomst. Dit kan te maken hebben met de sociale wenselijkheid van stemmen, en het gebrek aan de deelname aan vragenlijsten van juist die groepen die ook minder bij verkiezingen opkomen.<sup>36</sup> Als we kijken naar de tabel 6.4 zien we dat de percentages voor de raadsleden die voor het electoraat best aardig volgen. Als er een meerderheid onder het electoraat is, is die er ook onder raadsleden. Wanneer we onderscheid maken tussen het electoraat in het geheel en alleen de groep stemmers, liggen de voorkeuren van stemmers bijna altijd nét iets dichter bij die van raadsleden, met uitzondering van woningbouw. Als we kijken naar de overeenkomst tussen raadsleden en het electoraat in het geheel is er wel een groot verschil op asiel (meer dan 20 procentpunt), en in mindere mate zijn er ook verschillen op kunst (bijna 10 procent punt) en cameratoezicht (ruim 10 procent punt). Raadsleden zijn vaker voorstanders van het opvangen van asielzoekers, zijn negatiever over bezuinigingen in de kunst en zijn minder voorstanders van cameratoezicht dan de gemiddelde burger. Voor deze onderwerpen lijken raadsleden meer op de stemmers dan op het electoraat. De verschillen tussen wethouders en burgemeesters enerzijds en het electoraat anderzijds zijn nog groter. Op asiel wil een meerderheid van de burgemeesters meer opvang en minder dan één op de zes stemgerechtigden wil dat ook. Op sociale voorzieningen is er een meerderheid van het

<sup>36</sup> Om deze reden zijn de data van het LKO gewogen.

electoraat (en kiezers) voor meer uitgaven, maar dat geldt niet voor bestuurders. Op woningbouw is er een meerderheid van de bestuurders voor bouwen in het groen, maar niet onder het electoraat en onder stemmers.

**Figuur 6.7: Mate van congruentie met kiezers op lokale beleidsonderwerpen per ambtsgroep**



Toelichting: Bij kiezersdata is 'weet niet' categorie buiten beschouwing gelaten, varieert tussen 9,8 procent (voor woningen) en 16,3 procent (sociale voorzieningen).

Bron: BPA 2024 & LKO 2022 (gewogen).

Met de congruentiemaat kunnen we hier verder in duiken. Figuur 6.7 toont de totale congruentie met alle stemgerechtigden. Onder raadsleden is deze congruentie hoog en van vergelijkbare grootte als voor de nationale thema's en voor Tweede Kamerleden. De congruentie is het hoogst op woningbouw (94 procent), gevolgd door windmolens (88 procent), sociale voorzieningen (86 procent) en lager voor cameratoezicht (82 procent), asielzoekers (77 procent) en cultuurbezuinigingen (77 procent). Wethouders scoren lager dan raadsleden. We zien hier de grootste overlap voor windmolens (85 procent), woningbouw (85 procent), cameratoezicht (82 procent) en sociale voorzieningen (81 procent). De score is lager voor kunstuitgaven (78 procent) en asielopvang (77 procent). Burgemeesters scoren vrijwel altijd lager dan wethouders of raadsleden: de enige uitzondering is cameratoezicht (85 procent overlap). Ook op windmolens scoren ze nog aardig (tegen 85 procent). Op woningbouw is de overlap 79 procent. Op de laatste drie vraagstukken is de score veel lager: 65 procent overlap voor sociale uitgaven, 62 procent voor cultuuruitgaven en 59 procent voor asielopvang.

Als laatste kijken we ook met behulp van de congruentiescores of raadsleden meer lijken op de groep die op hen heeft gestemd, dan op het electoraat in het algemeen. Tabel 6.5 toont naast de percentages voor congruentie van het electoraat en raadsleden ook de congruentie tussen stemmers en raadsleden. Voor de meeste onderwerpen is de mate van congruentie zeer vergelijkbaar, met verschillen in congruentie percentages tussen de 0,3 en de 2 procent. Op het gebied van kunst en cultuur zijn raadsleden wel een betere afspiegeling van stemmers dan van het electoraat in het algemeen (ruim 6 procentpunten verschil). Dit komt doordat niet-stemmers vaker voor bezuinigingen op kunst en cultuur zijn dan stemmers. Ook op asiel zien we enige verschil in congruentie met het electoraat en stemmers enerzijds, en raadsleden anderzijds, waarbij de congruentie

onder stemmers ruim 3 procent hoger ligt dan onder het electoraat. Niet-stemmers staan negatiever tegenover het opvangen van asielzoekers, bleek ook uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2022.

Al met al hebben raadsleden in het algemeen op lokale beleidsopvattingen meningen die aansluiten bij de Nederlandse burger. Op asiel en cultuur lijken ze meer op dat deel van kiezers dat is opgekomen bij de verkiezingen. Ten slotte heeft de burgemeester een ander inhoudelijk profiel dat minder aansluit bij de opinie van burgers en meer lijkt aan te sluiten bij hun eigen verantwoordelijkheden als bestuurder.

**Tabel 6.5: Mate van congruentie tussen raadsleden enerzijds, en kiezers en electoraat anderzijds**

	Electoraat	Kiezers
Sociale voorzieningen	85,5	85,2
Asielzoekers	77,3	80,7
Meer woningen	93,7	92,0
Bezuinigen kunst	76,9	83,3
Cameratoezicht	82,3	83,1
Windmolens	87,5	89,0

Toelichting: Bij kiezersdata is 'weet niet' categorie buiten beschouwing gelaten.

Data: BPA 2024 & LKO 2022 (gewogen).

### 6.5 Samenhang beleidsopvattingen

Een vaak gehoorde claim is dat de termen 'links' en 'rechts' die de landelijke politiek zo domineren niet van toepassing zijn op het lokale terrein. Lokale politiek wordt vaak gezien als gedepolitiseerd en daarom minder ideologisch dan de nationale politiek (Boogers et al., 2018; Derksen & Schaap, 2010). We kunnen nu onder lokale politici kijken in hoeverre de opvattingen van lokale politici in te delen zijn in termen van links en rechts. We houden daarbij rekening met een aantal factoren: lokale partijen lijken een eigen profiel te hebben dat nog minder past in een rigide model gebaseerd op landelijke dimensies. De data suggereren dat het vervullen van bepaalde ambten samenhangt met bepaalde opvattingen. Tabel 6.6 toont in welke mate opvattingen over inkomensverdeling, integratie, sociale voorzieningen, asiel, woningen, kunst, cameratoezicht en windmolens samenhangen met de links-rechtspositie van respondenten, hun ambt en hun lidmaatschap van een lokale partij.

Opvattingen over inkomensverdeling hangen sterk samen met de links-rechtsdimensie. Een uiterst linkse politicus plaatst zichzelf op 7 op de economisch dimensie (van een zeven-puntschaal). Een uiterst rechtse politicus op 3. Wethouders en burgemeesters zijn iets rechtser op dit punt (0,1 en 0,3 punt op een zevenpuntschaal) dan je zou verwachten op basis van hun links-rechtspositie.

Opvattingen over integratie hangen ook samen met de links-rechtsdimensie. Een uiterst linkse politicus plaatst zichzelf op een 3 op een zevenpuntschaal over integratie; een uiterst rechtse politicus op een 6. Er is geen relatie met verschillende functies. Leden van lokale partijen zijn gemiddeld iets rechtser (een kwart punt op een zevenpuntschaal) dan andere politici.

Instemming met de stelling over sociale voorzieningen hangt ook samen met links-rechtsposities. Een uiterst linkse politicus plaatst zichzelf op een ruime 4 op een vijfpuntschaal; een uiterst rechtse politicus op een 2,5. Wethouders en burgemeesters zijn over het algemeen iets rechtser op dit punt dan je op basis van hun links-rechtspositie mag verwachten (0,2 punt en 0,5 punt op een vijfpuntschaal). Vertegenwoordigers van lokale partijen zijn nét iets linkser (0,1 punt).

Opvattingen over asielzoekers reflecteren de links-rechtsdimensie. Een uiterst linkse politicus plaats zichzelf op een 4,5 op deze vijfpuntschaal; een uiterst rechts politicus op ongeveer een 2. Burgemeesters zijn duidelijk linkser op dit thema (ongeveer 0,4 punt) en vertegenwoordigers van lokale partijen zijn juist gemiddeld 0,4 punt rechtser.

**Tabel 6.6 Samenhang tussen beleidsopvattingen en links-rechtsdimensie rol en partij**

Variabele	Inkomens-verdeling	Integratie	Sociale voorzieningen	Asiel	Woningen	Kunst	Camera-toezicht	Windmolens
Links-Rechts	-0,39***	0,31***	-0,18***	-0,27***	0,17***	0,19***	0,20***	-0,23***
Positie	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Wethouder	-0,13*	0,03	-0,19***	0,10	0,08	-0,09*	-0,12*	0,27***
	(0,07)	(0,08)	(0,06)	(0,06)	(0,07)	(0,06)	(0,07)	(0,07)
Burgemeester	-0,34***	0,07	-0,51***	0,37***	0,22**	-0,22**	-0,04	0,13
	(0,12)	(0,13)	(0,09)	(0,10)	(0,11)	(0,09)	(0,11)	(0,12)
Lokale Partij	0,09	0,25***	0,11**	-0,38***	-0,02	0,07	0,14**	-0,44***
	(0,06)	(0,07)	(0,06)	(0,06)	(0,00)	(0,05)	(0,06)	(0,06)
Intercept	7,21***	2,85***	4,31***	4,47***	2,34***	1,32***	1,80***	4,05***
	(0,07)	(0,08)	(0,05)	(0,06)	(0,07)	(0,05)	(0,06)	(0,07)
R <sup>2</sup>	0,41	0,27	0,22	0,34	0,13	0,22	0,19	0,24
N	1409	1422	1425	1423	1428	1425	1415	1412

Bron: BPA 2024

Ook standpunten over woningbouw in de natuur volgen de links-rechtsdimensie, alhoewel deze relatie de zwakste van de acht is. Een uiterst linkse politicus plaatst zich ongeveer op een 2,5 op een vijfpuntschaal; een uiterst rechts politicus op een 4. Burgemeesters zijn iets rechtser op dit thema (0,2 op een vijfpuntschaal).

Opvattingen over bezuinigingen op kunst en cultuur volgen de links-rechtsdimensie: een uiterst linkse politicus plaatst zich ongeveer op een 1,5 op een vijfpuntschaal; een uiterst rechts politicus op ongeveer een 3. Wethouders en burgemeesters zijn iets linkser op dit thema (0,1 en 0,2 op een vijfpuntschaal).

Wat politici van cameratoezicht vinden, hangt ook samen met hun links-rechtspositie: een uiterst linkse politicus plaatst zich ongeveer op een 2 op een vijfpuntschaal; een uiterst rechts politicus op ongeveer een 4. Wethouders zijn vaker wat linkser op cameratoezicht (0,1 punt) en vertegenwoordigers van lokale partijen iets rechtser (ook 0,1 punt).

Opvattingen over windmolens volgen ook de links-rechtsschaal: een uiterst linkse politicus plaatst zich ongeveer op een 2 op een vijfpuntschaal; een uiterst rechts politicus op ongeveer een 4. Wethouders zijn wat linkser op dit thema (ongeveer 0,3 punt) en vertegenwoordigers van lokale partijen iets rechtser (ongeveer 0,4 punt).

## 6.6 Conclusie

Er zijn twee belangrijke conclusies te trekken in deze bijdrage: ten eerste over de representativiteit van lokale ambtsdragers. En ten tweede over hoe ambtsdragers in verschillende rollen verschillende opvattingen hebben.

Op het eerste vlak kan de conclusie positief zijn: voor wat betreft de inhoudelijke opvattingen vormen Nederlandse raadsleden als geheel een goede afspiegeling van de Nederlandse bevolking als geheel. Dat geldt zowel voor de meest abstracte politieke dimensie (de links-rechtsdimensie) als voor de meer concrete culturele en economische dimensie en ook voor lokale politieke vraagstukken. Kortom: lokale politici lijken qua opvattingen goede volksvertegenwoordigers.

Er zijn wel drie belangrijke voorbehouden bij deze conclusie te plaatsen: in de eerste plaats blijkt ook dat raadsleden qua opvattingen beter overeenkomen met de groep stemmers dan met het electoraat in het geheel. Dit geldt met name op de thema's asiel en kunst en cultuur. Hier ligt een risico voor de ontwikkeling van de

opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen: als niet-stemmers (nog meer) het idee krijgen dat de politiek hen niet vertegenwoordigt, is de kans groot dat ze ook de volgende keer niet komen opdagen. Ten tweede, betreft dit onderzoek de representativiteit van alle raadsleden voor alle Nederlanders. Preciezer vervolgonderzoek zou kunnen kijken naar de vraag of raadsleden de bevolking in hun eigen gemeente goed vertegenwoordigen. De data voor ambtsdragers zijn er. Dit zou wel veel fijnmazigere data over lokale publieke opinie vereisen. Ten derde, suggereert de data dat lokale ambtsdragers dezelfde mening hebben als kiezers. Dat betekent echter nog niet meteen dat lokaal beleid ook de publieke opinie volgt. In de keten van delegatie in een representatieve democratie zijn de meningen van volksvertegenwoordigers slechts een tussenstation. Het volgende station is om deze meningen om te zetten in beleid, zodat beleid lijkt op wat het publiek wil (Schakel, 2021; Rasmussen, 2019; Wleziën & Soroka, 2016; Lax & Phillips, 2011). Op het landelijke niveau spelen bijvoorbeeld regeerakkoorden een belangrijke rol in het voorkomen dat beleid lijkt op dat wat het mediane Kamerlid wil (Willumsen & Otjes, 2024). Voor een gemeente in een gedecentraliseerde eenheidsstaat, is de speelruimte beperkt om beleid helemaal te vormen naar de mening van de gemeenteraad; zeker ook als de gemeentelijke financiën beperkt zijn. De grote congruentie tussen lokale volksvertegenwoordigers en burgers is een lichtpuntje maar nog niet het laatste woord over de kwaliteit van lokale democratie.

Ten tweede zagen we opvallende verschillen tussen raadsleden enerzijds en wethouders en burgemeesters anderzijds. Dit kwam het duidelijkst naar voren in hun opvattingen over lokale vraagstukken. Raadsleden willen meer geld uitgeven aan sociale voorzieningen, burgemeesters willen daarvoor de hand eerder op de knip houden. Raadsleden willen gemiddeld genomen minder asielzoekers huisvesten, burgemeesters willen dat meer. Raadsleden hopen meer te kunnen bouwen zonder de natuur aan te tasten, burgemeesters willen de woningcrisis oplossen, ook als dat betekent dat ten koste gaat van de natuur. Zelfs als we rekening houden met hun links-rechtspositie wijken burgemeesters (maar ook wethouders) af van raadsleden. Op het lokale vlak waren deze afwijkingen het meest uitgesproken.

Dit duidt erop dat het verschil in opvattingen op lokale thema's het gevolg zou kunnen zijn van een verschil in rollen. Dit kunnen we echter op basis van dit onderzoek niet definitief zeggen. Er kan immers ook een selectie-effect optreden. Mensen die burgemeester willen worden (of daarvoor voorgedragen worden) kunnen andere opvattingen hebben dan andere lokale politici. Een persoon die burgemeester wil worden, heeft misschien meer oog voor de noodzaak om asielzoekers op te vangen. De Basismonitor Politieke Ambtsdragers biedt vanwege haar longitudinale karakter een uitzonderlijke kans om in de toekomst te volgen hoe ambtsdragers van mening veranderen als zij tussen ambten wisselen: maakt de persoon het ambt of maakt het ambt de persoon?

## Bronnen

Aarts, K., & Thomassen, J. (2008). Dutch voters and the changing party space 1989–2006. *Acta Politica*, 43, 203–234.

Andeweg, R. B. (2019). *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk*. Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen.

Boogers, M., De Jong, R., & Voerman, G. (2018). Politieke partijen: Van zakelijk notabelenbestuur naar politieke profilering. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. Van den Berg, & J. Cohen (red.), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp.151–172). Boom.

Dalton, R.J. (2010). Left–right orientations, context, and voting choices. In R.J. Dalton & C.J. Anderson (red.), *Citizens, context, and choice* (pp. 103–122). Oxford University Press.

Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur* (6e ed.). Convoy.

Hakhverdian, A., & Schakel, W. (2017). *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam University Press.

Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2008). *West European politics in the age of globalization* (Vol. 10). Cambridge University Press.

Lax, J. R., & Phillips, J. H. (2012). The democratic deficit in the states. *American Journal of Political Science*, 56(1), 148–166.

- Lefkofridi, Z., Wagner, M., & Willmann, J. E. (2014). Left-authoritarians and policy representation in Western Europe: Electoral choice across ideological dimensions. *West European Politics*, 37(1), 65-90.
- Louwerse, T., & Andeweg, R. B. (2020). Measuring representation: policy congruence. In M. Cotta & F. Ruzzo (red.), *Research handbook on political representation* (pp. 276-288). Edward Elgar Publishing.
- Otjes, S. (2024). Local political space: Localism, the left-right dimension and anti-elitism. *Party Politics*, 30(4), 662-677.
- Phillips, A. (1995), *The politics of presence*. Clarendon Press.
- Rasmussen, A. (2019). Policy representation in Europe: The 2018 Peter Mair lecture. *Irish Political Studies*, 34(3), 327-349.
- Reif, K., Schmitt, H., & Norris, P. (1997). Second-order elections. *European Journal of Political Research*, 31(1-2), 109-124.
- Schakel, W. (2021). Unequal policy responsiveness in the Netherlands. *Socio-Economic Review*, 19(1), 37-57.
- Van der Brug, W. (2008). Een crisis van de partijendemocratie? (Oratie Universiteit van Amsterdam).
- Van der Brug, W., & Van Spanje, J. (2009). Immigration, Europe and the 'new' cultural dimension. *European Journal of Political Research*, 48(3), 309-334.
- Vollaard, H. & Jansen, G. (red.) (2023). *Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. Universiteit Utrecht.
- Vollaard, H., de Blok, L., den Ridder, J. & Jansen, G. (red.) (2022). *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Universiteit Utrecht.
- Voogd, R., Jacobs, K., Lubbers, M. & Spierings, N. (2024). *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: Onvrede en migratie*. SKON: [www.dpes.nl](http://www.dpes.nl).
- Willumsen, D. M., & Otjes, S. (2024). Coalition government, frustrated majorities, and minority rule. *Party Politics*, 13540688241248008.
- Wlezien, C., & Soroka, S. (2016). Public opinion and public policy. In *Oxford research encyclopedia of politics*. Geraadpleegd op 16 juni 2024, van <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-74>.



# Intermezzo E. De vertrouwenskloof in de ogen van lokale ambtsdragers

*Lisanne de Blok, Take Sipma & Simon Otjes*

Wat deze bijdrage laat zien:

- Ambtsdragers hebben over het algemeen meer vertrouwen in politieke instituties dan de gemiddelde Nederlander.
- Ambtsdragers achten het vertrouwen van inwoners in de lokale politieke instituties hoger dan in de nationale politieke instituties. Dat is in lijn met het daadwerkelijke vertrouwen onder burgers.
- Ambtsdragers schatten over het algemeen het politiek vertrouwen van inwoners hoger in dan dat het daadwerkelijk is.
- Burgemeesters schatten het vertrouwen dat inwoners hebben in henzelf en andere ambtsdragers het hoogst in, raadsleden het laagst.
- Raadsleden zijn in vergelijking met andere lokale ambtsdragers het minst positief over de competentie van burgers om politieke beslissingen te nemen.
- Een meerderheid van de ambtsdragers denkt dat politici competent zijn en weten wat er speelt in de samenleving. Bijna één op de zes raadsleden is het daarmee echter oneens.

## E.1 Inleiding

Regelmatig wordt er gesproken over een vertrouwenskloof tussen burgers en overheid. Eind 2023 had bijvoorbeeld slechts 42 procent van de Nederlanders nog vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer (Miltenburg et al., 2023). Alhoewel het vertrouwen in de lokale politieke instituties over het algemeen wat hoger ligt, is ook hier het vertrouwen niet vanzelfsprekend. Waar in 2018 nog 53 procent van de Nederlanders vertrouwen had in de gemeenteraad, was dat in 2022 gedaald tot 48 procent (Vollaard & Jansen, 2022). Er is al veel onderzoek gedaan naar het vertrouwen van burgers in de (lokale) overheid, maar we weten eigenlijk nog weinig over hoe ambtsdragers zelf het politiek vertrouwen ervaren. Hoeveel vertrouwen van inwoners denken raadsleden, wethouders en burgemeesters zelf te genieten? En hoeveel vertrouwen hebben zij in de competentie van burgers? Opvattingen daarover kunnen invloed hebben op hun houding en gedragingen tegenover burgers en op hun politiek en bestuurlijk handelen.

Dit hoofdstuk behandelt de vertrouwenskloof vanuit het perspectief van de lokale ambtsdragers. Het kijkt allereerst hoeveel vertrouwen raadsleden, wethouders en burgemeesters zelf hebben in de verschillende instituties van de lokale overheid. Dit leggen we naast het vertrouwen in diezelfde instituties van burgers op basis van gegevens uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2022. Ten tweede onderzoeken we hoe hoog of laag ambtsdragers het vertrouwen van de burgers in de lokale politieke instituties - inclusief henzelf - inschatten. Deze schattingen leggen we wederom naast het daadwerkelijke vertrouwen van burgers. Hebben de lokale politici en bestuurders een realistisch beeld van het publiek vertrouwen, of zijn ze te optimistisch of pessimistisch? Als laatste kijken we hoe ambtsdragers de politieke kwaliteiten van burgers en (mede)politici evalueren. Aan het eind reflecteren we op het bestaan van een vertrouwenskloof tussen burgers en de (lokale) overheid.

## E.2 Politiek vertrouwen van ambtsdragers

Hoeveel vertrouwen hebben raadsleden, wethouders en burgemeesters zelf in de verschillende instituties van de lokale overheid? Tabel E.1 toont per groep van ambtsdragers hoeveel procent aangaf tamelijk veel of heel veel vertrouwen te hebben per instituut, zowel in de vorige meting van de BPA in 2019 als in de laatste meting in 2024. Daarnaast toont het ook de mate van publiek vertrouwen per instituut. Raadsleden, wethouders en burgemeesters hebben structureel meer vertrouwen in de lokale politieke instituties dan in de nationale

politieke instituties. In dat opzicht lijken ze op de gemiddelde burger die ook meer vertrouwen heeft in de lokale overheid dan in de nationale. Tegelijkertijd valt wat betreft het vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer op dat dit in 2024 een stuk lager ligt dan in 2019. Het veldwerk voor de recente BPA vond net na de laatste Tweede Kamerverkiezingen plaats, toen de formatie nog maar net was begonnen en informateur Ronald Plasterk een periode van radiostilte had afgekondigd. Het lopende formatieproces en de vernieuwing van de Tweede Kamer kan een verklaring zijn voor het relatief lage vertrouwen van de lokale ambtsdragers in de regering en Tweede Kamer begin 2024.

Als we kijken naar het vertrouwen van de lokale ambtsdragers in de lokale instituties, zien we per type ambtsdrager iets andere patronen. Zo hebben raadsleden het meeste vertrouwen in de burgemeester (85 procent), en het minst in het college van B&W, al ligt ook hier het vertrouwen nog relatief hoog (76 procent heeft vertrouwen in het college). Wethouders hebben juist het meeste vertrouwen in het college van B&W (99 procent), gevolgd door de burgemeester en daarna de gemeenteraad. Voor burgemeesters geldt dat zij iets meer vertrouwen hebben in het college van B&W dan in de raad (93 vs. 90 procent), maar voor beiden is het vertrouwen erg hoog. Hierin zien we ook weinig variatie over tijd, het vertrouwen van ambtsdragers in de lokale instituties is redelijk gelijk gebleven.

Wanneer we weer de vergelijking trekken met burgers zien we dat ambtsdragers over het algemeen meer politiek vertrouwen hebben dan de gemiddelde burger, en dit geldt met name voor de lokale politieke instituties. Raadsleden staan nog het dichtst bij de burgers wat betreft hun mate van vertrouwen in de gemeenteraad, het college en de burgemeester, maar ook zij zijn een stuk positiever gestemd dan burgers. Zo gaf 80 procent van de raadsleden aan vertrouwen te hebben in de gemeenteraad in 2024 (en bij burgemeesters zelfs 90 procent), tegenover 48 procent van de burgers.

**Tabel E.1: Eigen politiek vertrouwen in verschillende instellingen (Percentage dat heeft geantwoord: tamelijk veel/heel veel vertrouwen in... <sup>1</sup>)**

	Raadsleden (n=1226)		Wethouders (n=308)		Burgemeesters (n=109)		Burgers <sup>2</sup> (n=2851)
	2019	2024	2019	2024	2019	2024	2022
De gemeenteraad	82	80	79	80	89	90	48
Het college van B&W	77	76	98	99	99	93	46
De burgemeester	85	85	96	96	n.v.t.	n.v.t.	52
De regering	64	40	75	44	87	53	37,
De Tweede Kamer	75	42	70	34	56	26	39

<sup>1</sup> Bron: BPA 2024. Andere antwoord opties waren 'Helemaal geen' of 'niet zo veel vertrouwen'.

<sup>2</sup> Data van het Lokaal Kiezersonderzoek 2022. Andere antwoord opties waren 'Helemaal geen' of 'niet zo veel vertrouwen' of 'weet ik niet'.

### E.3 Geschat politiek vertrouwen van burgers

Hoe hoog of laag schatten raadsleden, wethouders en burgemeesters het politiek vertrouwen van burgers in? We vroegen hen, per politieke instelling, aan te geven hoeveel procent van de inwoners vertrouwen heeft op een schaal van 0 tot 100. Daarbij kijken we wederom naar lokale politieke instituties (de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester) en nationale politieke instituties (de regering en de Tweede Kamer). Dit leggen we naast het daadwerkelijke publiek vertrouwen per instelling. Tabel E.2 geeft de gemiddelde percentages weer per deelnemersgroep (raadsleden, wethouders en burgemeesters). Drie dingen vallen op.

Allereerst schatten raadsleden, wethouders en burgemeesters structureel het aandeel kiezers dat vertrouwen heeft in lokale instellingen begin 2024 een stuk hoger in dan het daadwerkelijke percentage in 2022. Het

gemiddelde raadslid denkt dat 52 procent van de kiezers vertrouwen heeft in de raad. De gemiddelde wethouder denkt dat 58 procent van de kiezers daar vertrouwen in heeft en onder burgemeesters is dat zelfs 61 procent. De realiteit is dat in 2022 slechts 48 procent van de burgers vertrouwen in de raad had. Voor het college en de burgemeester zien we eenzelfde patroon: raadsleden hebben de laagste inschatting, burgemeesters hebben de hoogste schatting en wethouders zitten daartussen. Het publiek vertrouwen kan natuurlijk fluctueren over tijd en kan daarmee verschillen tussen de meting van het Lokaal Kiezersonderzoek in 2022 en het BPA begin 2024. Uit de Burgerpeiling van de VNG (2023) bleek dat het vertrouwen in de gemeente tijdens de coronapandemie daalde en een dieptepunt bereikte in 2022. In 2023 was er wel weer wat herstel te zien, met enkele procentpunten verschil ten opzichte van 2022. Tegelijkertijd zien we voor sommige schattingen een wel erg grote marge tussen het gemeten publiek vertrouwen in 2022 en de schatting in 2024, soms meer dan 20 procent (zie geschatte vertrouwen in burgemeester). Dit zou mogelijk wel kunnen duiden op een overschatting van het vertrouwen onder ambtsdragers.

**Tabel E.2: Door ambtsdragers gepercipieerd politiek vertrouwen van inwoners in verschillende instellingen**

Inwoners met vertrouwen in... <sup>1</sup>	Schatting allen (n=1435)	Schatting raadsleden (n=1018)	Schatting wethouders (n=308)	Schatting burgemeesters (n=109)	Percentage burgers <sup>2</sup> (n=2851)
De gemeenteraad	54	52	58	61	48
Het college van B&W	53	49	62	63	46
De burgemeester	65	64	71	76	52
De regering	37	37	39	41	37
De Tweede Kamer	39	39	40	38	39
In u als raadslid, wethouder of burgemeester	62	60	65	76	n.v.t.

<sup>1</sup> Percentage ambtsdragers dat antwoordde met 'weet ik niet' voor gemeenteraad, college, burgemeester, regering en Tweede Kamer is gemiddeld 5,7 procent. Percentage 'weet ik niet' voor gepercipieerd vertrouwen in henzelf liggen iets hoger: 23,1 procent voor raadsleden, 13 procent voor wethouders en 6,3 procent voor burgemeesters.

<sup>2</sup> Data van het Lokaal Kiezersonderzoek 2022. Betreft het percentage Nederlanders dat aangaf 'tamelijk veel' of 'heel veel vertrouwen' zei te hebben in verschillende instituties, tegenover hen die 'niet zo veel' of 'helemaal geen' vertrouwen hadden, of die het niet wisten.

Bron: BPA 2024

Hoe zit het met het vertrouwen dat de lokale ambtsdragers zelf denken te genieten? Alle groepen politici denken dat kiezers in meerderheid vertrouwen hebben in henzelf: raadsleden schatten dat 60 procent van de inwoners vertrouwen in hen hebben. Wethouders denken dat 65 procent van de inwoners vertrouwen in hen heeft. Onder burgemeesters is dat 76 procent. Daarbij valt wel op dat raadsleden het relatief moeilijker vonden om een schatting te maken van het ervaren vertrouwen in henzelf: 23 procent antwoordde 'weet ik niet', tegenover slechts 6 procent van de burgemeesters. Alle groepen ambtsdragers schatten het vertrouwen in henzelf hoger dan het vertrouwen in het orgaan waar zij lid van zijn: waar de raadsleden denken dat 52 procent van de kiezers vertrouwen in de raad als geheel hebben, denken raadsleden dat meer dan 60 procent van de kiezers vertrouwen in henzelf hebben. Dat is een verschil van 8 procent. Onder wethouders is dit verschil kleiner: ze denken zelf het vertrouwen van bijna 65 procent van de kiezers te genieten en denken dat 62 procent van de kiezers vertrouwen hebben in het college. Een verschil van 3 procent. Burgemeesters denken dat 76 procent van de kiezers vertrouwen in henzelf hebben, maar dat 63 procent van de kiezers vertrouwen heeft het in college waar ze inzitten. Dat is een verschil van 13 procent.

Wat betreft de andere instituties van de lokale democratie is er duidelijke variatie in de mate waarin politici denken dat de verschillende instellingen vertrouwen genieten. Raadsleden, wethouders en burgemeesters zijn het erover eens dat de burgemeester het meeste vertrouwen geniet, met 64 procent van de Nederlanders volgens de raadsleden, en 76 procent volgens burgemeesters zelf. Dit is in lijn met de bevindingen uit het Lokaal Kiezersonderzoek, waaruit blijkt dat volgens de inwoners zelf de burgemeester inderdaad het meest vertrouwen geniet. Lokale bestuurders en raadsleden schatten vervolgens wel het vertrouwen van inwoners in het college van B&W en gemeenteraden enigszins verschillend in: waar raadsleden denken dat de raad iets meer vertrouwen van de inwoners geniet dan het college, zien burgemeesters en wethouders dit juist andersom. Onder burgers zelf zagen we dat het vertrouwen in de gemeenteraad nét wat hoger lag dan in het college van B&W (48 vs. 46 procent).<sup>37</sup>

Alle ambtsdragers denken dat inwoners lokale politieke instellingen meer vertrouwen dan nationale politieke instellingen. Waar volgens de lokale ambtsdragers nog een (ruime) meerderheid van de inwoners vertrouwen zou hebben in de gemeenteraad, het college en de burgemeester, daalt dit percentage naar een minderheid (variërend tussen de 37 en 41 procent als het om de regering of de Tweede Kamer gaat). Dit is in lijn met het Lokaal Kiezersonderzoek, waaruit bleek dat inwoners zelf ook aangaven meer vertrouwen te hebben in de lokale politiek dan in de nationale politiek (Vollaard & Jansen, 2022).

Als laatste kijken we nog naar de samenhang tussen het eigen vertrouwen van de ambtsdragers in de verschillende politieke instituties, en het geschatte publiek vertrouwen. Zoals we eerder lieten zien, hebben ambtsdragers over het algemeen meer vertrouwen in lokale politieke instituties dan burgers én schatten ze het vertrouwen van burgers in die instituties hoger in. Er is dan ook een samenhang tussen het eigen vertrouwen en het geschatte percentage van inwoners met vertrouwen. Deze variëren tussen een zwakke en een matige correlatie waarbij we de meeste samenhang zien voor lokale instituties waar de desbetreffende ambtsdragers geen deel van uitmaakt (zie tabel E.1). Dus we zien een matige samenhang tussen de schatting van raadsleden voor het vertrouwen in het college en de burgemeester en hun eigen vertrouwen in die instellingen, en ook een matige samenhang voor het geschatte vertrouwen in de gemeenteraad door burgemeesters en hun eigen vertrouwen. Met andere woorden, als zij veel vertrouwen hebben in die instellingen, zijn zij ook eerder geneigd te denken dat het publiek vertrouwen daarin ook hoog is. Een deel van de inschatting van vertrouwen is dus een projectie van het eigen vertrouwen. Dat is in lijn met de bredere literatuur over hoe politici over publieke opinie denken (zie o.m. Belchior, 2014 en Pereira et al. 2021). Verder, preciezer onderzoek zal moeten uitwijzen welke andere factoren onder deze schatting liggen.

**Tabel E.1: Correlatie eigen vertrouwen en gepercipieerd vertrouwen**

	Raadsleden (n=1003-1047)	Wethouders (n=304-314)	Burgemeesters (n=107-109)
De gemeenteraad	0,42	0,39	0,57
Het college van B&W	0,50	0,11	0,33
De burgemeester	0,56	0,38	n.v.t.
De regering	0,45	0,35	0,49
De Tweede Kamer	0,42	0,42	0,40

<sup>1</sup> Andere antwoord opties waren 'Helemaal geen' of 'niet zo veel vertrouwen'.

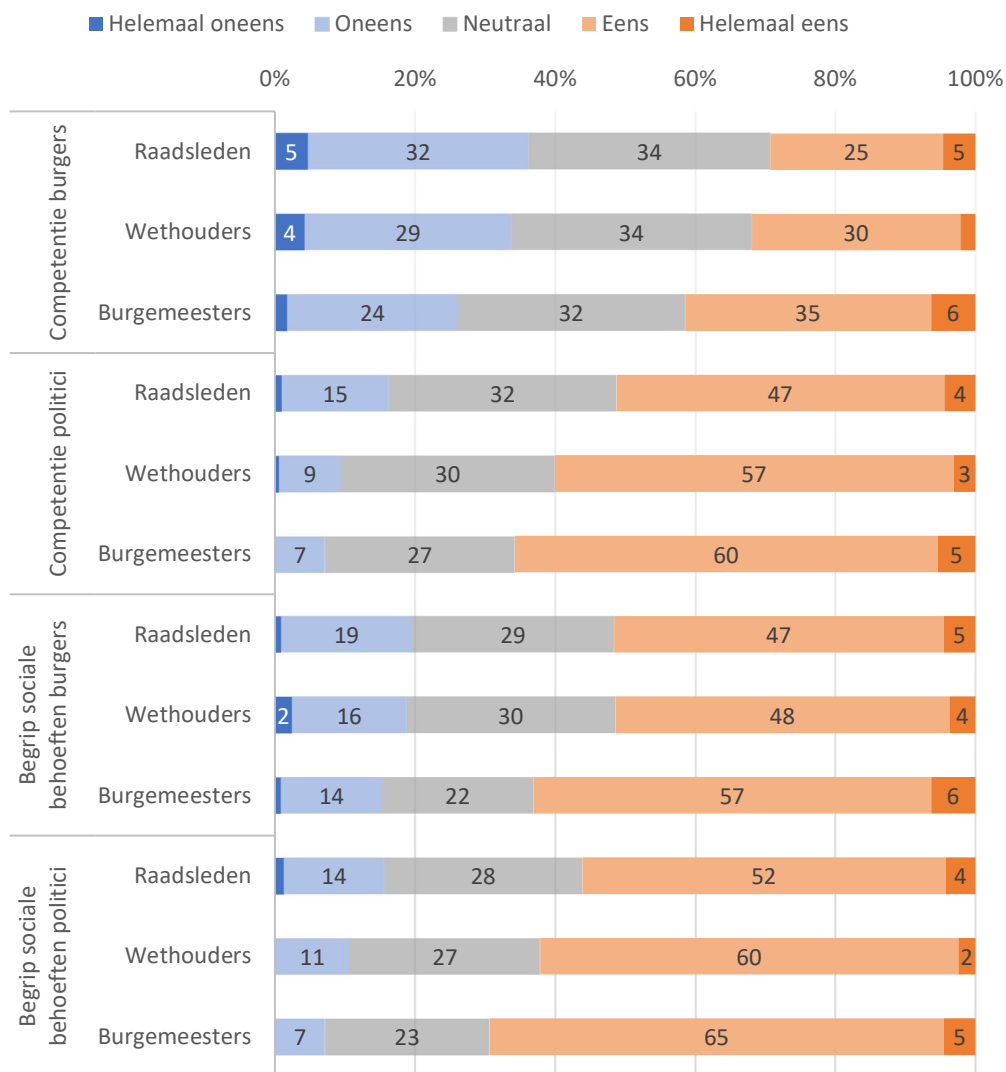
Bron: BPA 2024

<sup>37</sup> Let wel: bij het college van B&W is er ook een iets grotere groep die aangaf niet te weten of en hoeveel vertrouwen ze hadden (23 vs. 18 procent)

#### E.4 Ervaren competenties en maatschappelijk inzicht

Een vertrouwensrelatie bevat twee actoren, iemand die vertrouwen geeft (de *trustor*) en iemand die vertrouwen krijgt (*trustee*). In de discussie over de vertrouwenskloof wordt vaak vooral gefocust op het vertrouwen dat burgers hebben in de politiek. Tegelijkertijd wordt vaak gedacht dat vertrouwen geven maakt dat je vertrouwen krijgt, een aanname van wederkerigheid die dominant is binnen onderzoek naar economisch gedrag (*game theory*) (zie o.m. Berg et al., 1995).

**Figuur E.1: Mate van instemming met uitspraken of politici en burgers politiek competent en maatschappelijk inzicht hebben**



Gebruikte stellingen:

- De meeste burgers zijn competent om politieke beslissingen te nemen;
- De meeste politici zijn competent om politieke beslissingen te nemen;
- De meeste burgers zijn in staat om de behoeftes van hun medemens te begrijpen;
- De meeste politici zijn in staat om de behoeftes van de mensen te begrijpen.

Toelichting: Voor de leesbaarheid worden de labels voor minder dan 2,5 procent niet weergegeven in cijfers.

Bron: BPA 2024

Om de vertrouwenskloof echt te kunnen evalueren, moeten we dus ook kijken naar het vertrouwen dat ambtsdragers hebben in burgers. We focussen ons hier op het vertrouwen dat raadsleden, wethouders en burgemeesters hebben in de politieke kwaliteiten van hun inwoners, door specifiek te kijken naar de ervaren politieke competentie om mee te doen aan besluitvorming, en het begrip van de behoeften van medemensen. Deze vragen worden in kiezersonderzoek doorgaans voorgelegd aan burgers om de competenties van politici te evalueren. Ter vergelijking vroegen we ambtsdragers ook om de competentie en het begrip van de maatschappelijke behoeftes van politici te evalueren. Figuur E.1 geeft de verdeling weer van het percentage raadsleden, wethouders en burgemeesters dat het daarmee (helemaal) eens of oneens was, of die er neutraal in stonden.

Als het gaat om de gepercipieerde competentie van burgers zien we dat raadsleden minder positief zijn dan wethouders en burgemeesters, waarbij minder dan een derde van de raadsleden (29 procent) denkt dat de meeste burgers de competentie hebben voor politieke besluitvorming, tegenover 41 procent van de burgemeesters. Van de raadsleden gaf de grootste groep (36 procent) aan dat zij de meeste burgers niet als competent zien om politieke beslissingen te nemen. Tegelijkertijd zien we dat voor alle groepen ook een groot deel een neutrale houding in nam, ongeveer een derde. Mogelijk houden zij zich afzijdig van een dergelijk oordeel.

Over de competenties van politici zijn ambtsdragers een stuk positiever; toch is ook daar niet iedereen van overtuigd. Zo was een kleine meerderheid van de raadsleden het eens met de stelling dat de meeste politici competent zijn om politieke beslissingen te nemen (51,3 procent), maar nam ook bijna een derde een neutrale houding aan, en was 16,3 procent het oneens (waarvan slechts 1 procent helemaal oneens). Wat betreft wethouders en burgemeesters zien we wel een wat positievere houding, waar het percentage dat het eens was met de stelling tussen de 60 en 65 procent ligt, maar ook hier zien we een groep met een neutrale houding. Interessant is dat de ervaren competentie van politici niet (of slechts zeer zwak) samenhangt met het vertrouwen dat ambtsdragers zeggen te hebben in lokale en/of nationale politieke instituties. Met andere woorden, hun politiek vertrouwen lijkt door andere dingen gedreven te worden dan hun percepties van de competentie van politici.

Als laatste kijken we ook naar het maatschappelijk inzicht van burgers en politici, dus de mate waarin ze in staat zijn om de behoeftes van de inwoners te begrijpen. Hier zien we minder grote verschillen in oordelen over politici en burgers. Wat betreft burgers is er onder alle groepen deelnemers een (krappe) meerderheid die stelt dat de meeste burgers goed weten wat er speelt (tussen de 51 en de 63 procent), waarbij burgemeesters het positiefst zijn. Wat betreft politici is er een nog grotere meerderheid overtuigd van het maatschappelijk inzicht, variërend tussen de 56 en de 69 procent, waarbij burgemeesters wederom het meest optimistisch zijn. Daarbij is het nog wel opvallend dat niet iedereen overtuigd is: onder raadsleden heeft 28 procent een neutrale houding (niet mee eens/oneens), en 16 procent is niet van mening dat de meeste politici weten wat er speelt.

## E.5 Slot

Om het bestaan van een vertrouwenskloof echt te begrijpen moeten we ook het perspectief van politici en bestuurders meenemen. Hoeveel vertrouwen hebben zij zelf in de belangrijke instituties van onze democratie? Hoeveel vertrouwen denken ze dat diezelfde instituties van inwoners krijgen? En hoeveel vertrouwen hebben zij eigenlijk in de burgers? Dit hoofdstuk liet zien dat het vertrouwen dat raadsleden, wethouders en burgemeesters in de lokale en nationale politieke instituties hoog is. Dat ligt een stuk hoger dan dat van de gemiddelde Nederlander. Daarnaast hebben ze goed begrip van de patronen in het publiek vertrouwen, waarbij lokale politieke instituties meer vertrouwen genieten dan nationale, en de burgemeester het meeste vertrouwen geniet. Toch lijken ze het publiek vertrouwen in die verschillende instituties wel wat aan de hoge kant te schatten. Ze hebben dus een redelijk begrip van waar de vertrouwenskloof ligt, maar zijn mogelijk soms wat te positief over de grootte van die kloof.

Om de vertrouwenskloof te verkleinen zouden burgers actiever kunnen worden betrokken bij lokale besluitvorming. Door burgers actief mee te laten praten over besluiten zouden ambtsdragers beter weten wat er speelt onder inwoners en worden besluitvormingsprocessen en afwegingskaders zichtbaarder voor burgers. Hierdoor zou het vertrouwen van burgers in lokale ambtsdragers kunnen toenemen. Dit hoofdstuk laat echter

ook zien dat lang niet alle ambtsdragers burgers competent genoeg achten om politieke beslissingen te nemen. De vraag is in hoeverre ambtsdrager besluitvorming aan burgers willen overlaten. In hoofdstuk 7 gaan we dieper in op de opvattingen van ambtsdragers over burgerparticipatie.

### Bronnen

Belchior, A. M. (2014). Explaining MPs perceptions of voters' positions in a party-mediated representation system: Evidence from the Portuguese case. *Party Politics*, 20(3), 403-15.

Berg, J., Dickhaut, J., & McCabe, K. (1995). Trust, reciprocity, and social history. *Games and Economic Behavior*, 10(1), 122-142.

Miltenburg, E., Geurkink, B., Herweijer, L. & Den Ridder, J. (2023) *Burgerperspectieven, Bericht 3/2023*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Pereira, M. M. (2021). Understanding and reducing biases in elite beliefs about the electorate. *American Political Science Review*, 115(4), 1308–1324.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2023, 15 september). *Impact van de COVID-10-Pandemie op vertrouwen van inwoners in de gemeente*. Geraadpleegd op 17 september 2024, van [https://vng.nl/sites/default/files/2023-09/vertrouwen\\_in\\_de\\_gemeente.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2023-09/vertrouwen_in_de_gemeente.pdf)

Vollaard, H. & Jansen, G. (red.) (2022). *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. Universiteit Utrecht.

# Hoofdstuk 7. Meepraten mag, maar de raad beslist: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over de rol van inwoners in besluitvorming

*Take Sipma, Lianne de Blok & Charlotte Wagenaar*

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De overgrote meerderheid van de ambtsdragers (90 procent) hecht waarde aan directe inspraak van inwoners door hen te laten meepraten over besluitvorming en hen verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun eigen woon- en leefomgeving.
- Slechts een beperkte groep van ambtsdragers vindt het belangrijk dat burgers mee kunnen beslissen over beleid.
- Raadsleden staan positiever ten opzichte van burgerparticipatie dan bestuurders.
- Raadsleden van lokale en oppositiepartijen hechten meer belang aan meepraten en meedoen dan raadsleden van nationale en coalitiepartijen.
- Ambtsdragers verschillen in hun tevredenheid over de bestaande mogelijkheden voor burgerparticipatie. Inwoners zijn over het algemeen minder tevreden over hun mogelijkheden om hun mening te geven over de gang van zaken in hun gemeente dan ambtsdragers.
- Uit een innovatief surveyexperiment blijkt dat – als er burgerparticipatie wordt georganiseerd – ambtsdragers de voorkeur geven aan processen waarvan de uitkomst wordt besproken in de raad en teruggekoppeld aan de inwoners, boven processen die slechts een vrijblijvend advies opleveren of waarbij de raad verplicht is de uitkomst over te nemen.
- Participatie wordt geschikter gevonden voor minder gevoelige en complexe onderwerpen (zoals groenbeheer) dan voor gevoelige onderwerpen (zoals de opvang van asielzoekers).

## 7.1 Inleiding

Veel gemeenten hebben burgerparticipatie en democratische vernieuwing hoog op de agenda staan. Uit onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten blijkt dat 20 procent van de coalitieakkoorden maatregelen bevat om inwoners actief bij de politiek te betrekken (VNG, 2022). Zo loopt er momenteel een pilot in acht gemeenten die voor het eerst een burgerforum organiseren ((Schijvenaars, Breedveld & Maessen, 2024). Bij een burgerforum gaat een groep burgers met elkaar in gesprek om de lokale politiek te adviseren. De groep burgers wordt geselecteerd door loting, om de kans te vergroten dat zij een representatieve afspiegeling van de lokale bevolking vormt. Andere gemeenten, zoals Amsterdam, Maastricht en Breda, geven hun inwoners de kans om via *participatief begroten* plannen in te dienen voor een deel van de gemeentebegroting (Lokale Democratie, 2023). Verder hebben verschillende gemeenten een nieuwe referendumverordening aangenomen, waarvan sommigen de inspraak van inwoners op het referendumonderwerp vergroten. In Amsterdam kunnen initiatiefnemers van correctieve referenda nu ook een tegenvoorstel indienen als alternatief voor een raadsvoorstel (Gemeente Amsterdam, n.d.). En met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt participatie een verplicht onderdeel in sommige aspecten van de besluitvorming rondom de fysieke leefomgeving, waardoor ook in dat domein de rol van inwoners alleen maar verder zal toenemen (VNG, n.d.).

De lokale democratie blijft in de kern weliswaar een representatieve democratie, maar wordt steeds meer aangevuld met elementen die de directe betrokkenheid van inwoners vergroten. In dit hoofdstuk onderzoeken we hoe ambtsdragers naar deze ontwikkeling kijken. Vinden zij burgerparticipatie belangrijk en zijn zij tevreden over de manier waarop het in hun gemeente is georganiseerd? Hangt dit samen met opvattingen over (het functioneren van) de representatieve democratie in het algemeen? En, als er burgerparticipatie wordt georganiseerd, welke vorm vinden zij het meest geschikt?



## 7.2 Ambtsdragers hechten waarde aan burgerparticipatie

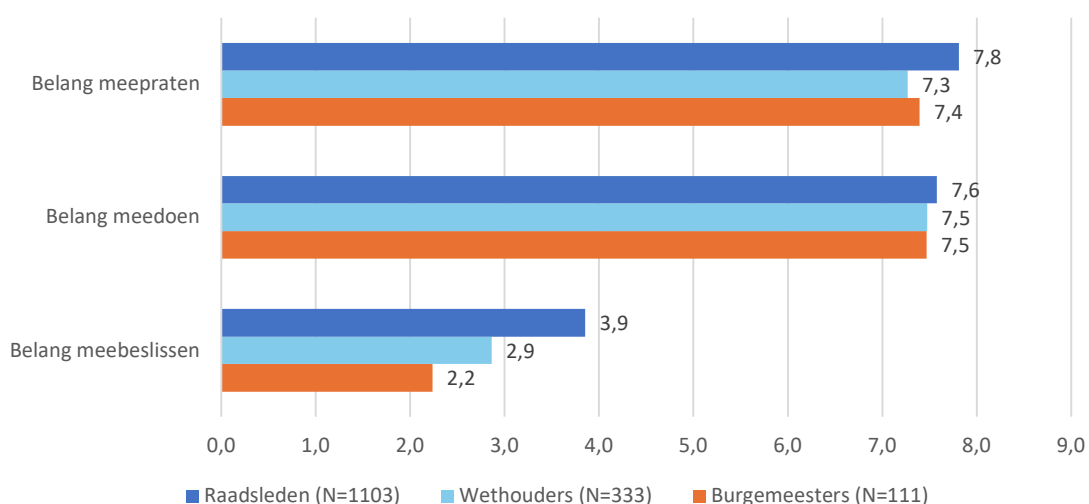
De meerderheid van de ambtsdragers vindt burgerparticipatie belangrijk. Hun steun hangt wel af van de manier waarop inwoners kunnen participeren. We hebben ambtsdragers gevraagd in hoeverre zij het belangrijk vinden voor de democratie in het algemeen dat:

- de bevolking het laatste woord heeft over de belangrijkste kwesties door er rechtstreeks over te stemmen in een referendum (meebeslissen);
- burgers voordat er een beslissing wordt genomen hebben kunnen meepraten over het voorgenomen besluit (meepraten);
- burgers via eigen initiatieven de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun woon- en leefomgeving (meedoen).

Uit Figuur 7.1 blijkt dat ambtsdragers met name waarde hechten aan mogelijkheden voor burgers om mee te praten en mee te doen. Raadsleden, wethouders en burgemeesters vinden het even belangrijk dat inwoners kunnen meedoen: op een schaal van 0 tot 10 geven ze het belang van meedoen gemiddeld genomen een 7,5. Dit wordt door bijna iedereen onderschreven: maar liefst 90 procent van alle ondervraagden scoort een 6 of hoger. Steun voor meepraten is eveneens breed gedragen. Ook hieraan geeft 90 procent van de ambtsdragers een score van 6 of hoger. Hier zien we echter wel enkele kleine verschillen tussen ambtsdragers. Raadsleden hechten gemiddeld genomen meer waarde aan meepraten (gemiddelde score van 7,8) dan wethouders (7,3) en burgemeesters (7,4). Dit is vergelijkbaar met de resultaten uit 2019 (Denters, 2019).

Steun voor meebeslissen in een referendum is aanzienlijk lager onder alle drie de groepen ambtsdragers. Burgemeesters zijn hierover het meest negatief (2,2) en raadsleden het minst negatief (3,9). Een soortgelijk patroon was ook in 2019 al zichtbaar (Denters, 2019). Opvallend is dat de gemiddelde steun in 2024 nog lager is dan die in 2019, toen raadsleden, wethouders en burgemeesters het belang van meebeslissen respectievelijk een 4,4, 3,6 en 3,1 gaven. Een trend van afnemende steun voor referenda signaleerden we eerder ook onder burgers (Sipma & Wagenaar, 2024). Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat er expliciet is gevraagd naar het belang van burgers om 'het laatste woord' te hebben.

**Figuur 7.1. Belang dat lokale politieke ambtsdragers hechten aan vormen van burgerparticipatie (gemiddelde score op een schaal van 0-10)**



Bron: BPA 2024

Steun voor meebeslissen in een referendum is over het algemeen relatief laag, maar 25 procent van de ondervraagden hecht hier wél belang aan (6 of hoger). Dit roept de vraag op wie welke vormen van burgerparticipatie wel of niet steunen. Zoals uit Figuur 7.1 al kan worden opgemaakt, zijn raadsleden gemiddeld

genomen positiever ten opzichte van burgerparticipatie dan bestuurders, maar onder raadsleden zelf bestaan ook verschillen. In tabel 7.1 geven we de gemiddelde scores van raadsleden voor de drie vormen van burgerparticipatie weer, uitgesplitst naar verschillende achtergrondkenmerken. Gemiddeld genomen zijn raadsleden wiens hoogst genoten opleiding basisonderwijs, middelbaar onderwijs of mbo is positiever tegenover het belang van meepraten en meebeslissen dan raadsleden die een hbo- of wo-opleiding hebben gevolgd. Een soortgelijk patroon is zichtbaar onder burgers (Sipma & Wagenaar, 2024). Als we kijken naar het type partij waar raadsleden lid van zijn, valt op dat leden van lokale partijen significant meer waarde hechten aan meebeslissen en meepraten dan leden van nationale partijen. Lokale partijen richten zich doorgaans op specifieke problemen die in hun gemeente spelen en hebben hun succes deels te danken aan het mobiliseren van onvrede over de lokale politiek (Otjes, 2021; Van Ostaaijen, 2021). Burgerparticipatie kan een manier zijn om beter op de hoogte te zijn van de problemen die onder inwoners spelen en om daar oplossingen voor aan te kunnen dragen. Raadsleden van oppositiepartijen staan ook significant positiever tegenover burgerparticipatie dan raadsleden van coalitiepartijen, mogelijk omdat raadsleden van coalitiepartijen wat terughoudender zijn om inwoners te laten meedenken over door hen geïnitieerd beleid. Op basis van deze gegevens is dit echter niet met zekerheid te zeggen: het kan ook zijn dat partijen die over het algemeen minder positief staan tegenover burgerparticipatie toevallig relatief vaker in de coalitie zitten. Hoewel de beschreven verschillen tussen raadsleden significant zijn, zien we bij elke groep wel dezelfde rangorde in het belang van de verschillende participatievormen. Alle groepen raadsleden zijn gemiddeld genomen meer positief over meepraten en meedoen dan over meebeslissen.

**Tabel 7.1: Belang dat raadsleden hechten aan vormen van burgerparticipatie, opgesplitst naar achtergrondkenmerken (gemiddelde score op een schaal van 0-10)**

	Belang meebeslissen	Belang meepraten	Belang meedoen
Basis- en middelbaaronderwijs/mbo	4,5	8,1	7,6
Hbo	3,9	7,8	7,6
Wo	3,5	7,7	7,6
Nationale partij	3,4	7,6	7,5
Lokale partij	4,8	8,1	7,7
Coalitie	3,5	7,6	7,4
Oppositie	4,2	8,0	7,8

**Vetgedrukt:** verschillen significant.

Bron: BPA 2024

Meer directe invloed van inwoners kan door raadsleden ook worden gezien als middel om de lokale democratie te verbeteren. Raadsleden die minder tevreden zijn over de manier waarop de lokale democratie functioneert, hechten inderdaad meer belang aan alle drie de vormen van burgerparticipatie. Tegelijkertijd is het relevant of raadsleden inwoners geschikt vinden om politieke beslissingen te nemen. In intermezzo E werd het vertrouwen van raadsleden, wethouders en burgemeesters in de competenties van burgers beschreven. De ervaren competentie en het maatschappelijk inzicht van burgers zijn gerelateerd aan het belang dat de ambtsdragers hechten aan burgerparticipatie. Raadsleden die vinden dat burgers competent zijn en maatschappelijk inzicht hebben (dat wil zeggen, ze weten wat er speelt onder de samenleving), staan positiever tegenover het meebeslissen, meepraten en meedoen van inwoners. Ook het gepercipieerde maatschappelijk inzicht van (mede)politici is van belang: als raadsleden kritischer zijn over het maatschappelijk inzicht van politici, staan zij meer open voor vormen van burgerparticipatie. Bovendien zou het laten meepraten van inwoners over besluitvorming de gepercipieerde vertrouwens kloof tussen het college en de inwoners kunnen verkleinen. Raadsleden die denken dat het vertrouwen in het college van B&W onder inwoners lager is, vinden meepraten

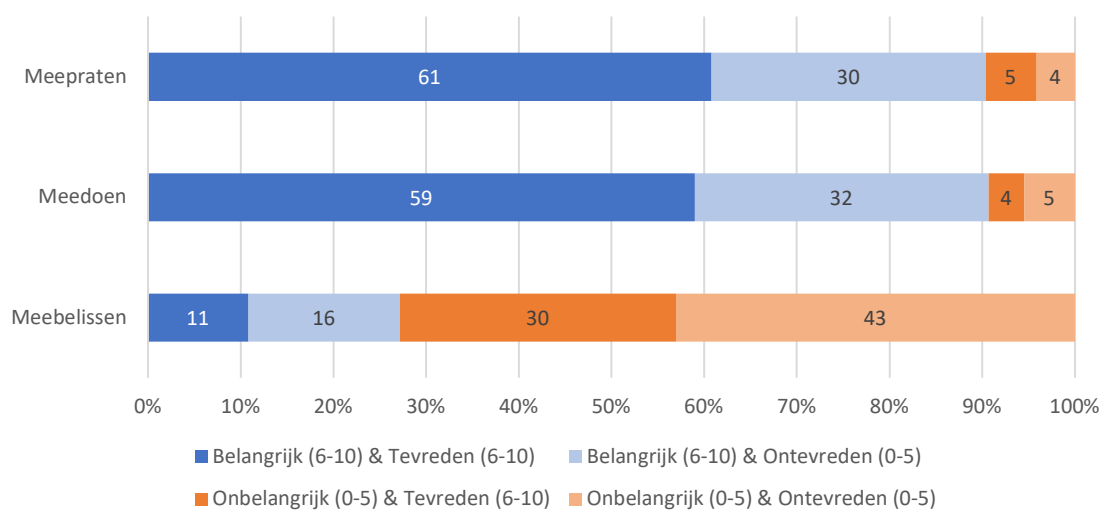
significantant belangrijker. Dit geldt niet voor meestemmen en meedoen: mogelijk kan deze kloof in de ogen van raadsleden alleen overbrugd worden als er een dialoog tussen de burger en bestuurders plaatsvindt. In intermezzo E leest u meer over hoe ambtsdragers denken over de politieke opvattingen van hun inwoners.

### 7.3 Ambtsdragers zijn meer tevreden over de mogelijkheden voor participatie dan inwoners

Ambtsdragers staan over het algemeen dus positief tegenover het belang dat burgers kunnen meepraten en meedoen, maar zijn zij ook tevreden over de mogelijkheden die er op dit moment in Nederland zijn? Naast het belang dat ambtsdragers hechten aan verschillende vormen van burgerparticipatie, hebben we gevraagd hoe tevreden ze zijn over de participatiemogelijkheden in Nederland. In Figuur 7.2 hebben we onder de ambtsdragers die het belangrijk (score van 6-10 op een schaal van 0-10) en onbelangrijk (0-5) vinden een opsplitsing gemaakt tussen ambtsdragers die tevreden (6-10) en ontevreden (0-5) zijn.

Zoals eerder vermeld hecht ruim 90 procent van de ambtsdragers belang aan meepraten en meedoen. Toch bestaan er binnen deze groep verschillen in de mate van tevredenheid. Ongeveer 60 procent van de ambtsdragers vindt meepraten en meedoen belangrijk én is tevreden over de mogelijkheden die er nu bestaan. Maar een aanzienlijk deel – 30 procent – zou graag meer mogelijkheden voor burgerparticipatie zien. Een klein deel van de ondervraagden (ongeveer 5 procent) vindt meepraten en meedoen onbelangrijk en is daar ontevreden over; zij zouden kunnen pleiten voor het inperken van burgerparticipatie.

**Figuur 7.2: Belang dat lokale politieke ambtsdragers hechten aan vormen van burgerparticipatie, opgesplitst naar tevredenheid**



Toelichting: Alleen respondenten met een geldige score op zowel belang als tevredenheid zijn in deze figuur meegenomen. Het percentage respondenten dat belang hecht aan een bepaalde vorm kan daardoor iets verschillen van de in onderdeel 7.2 beschreven percentages.

Bron: BPA 2024

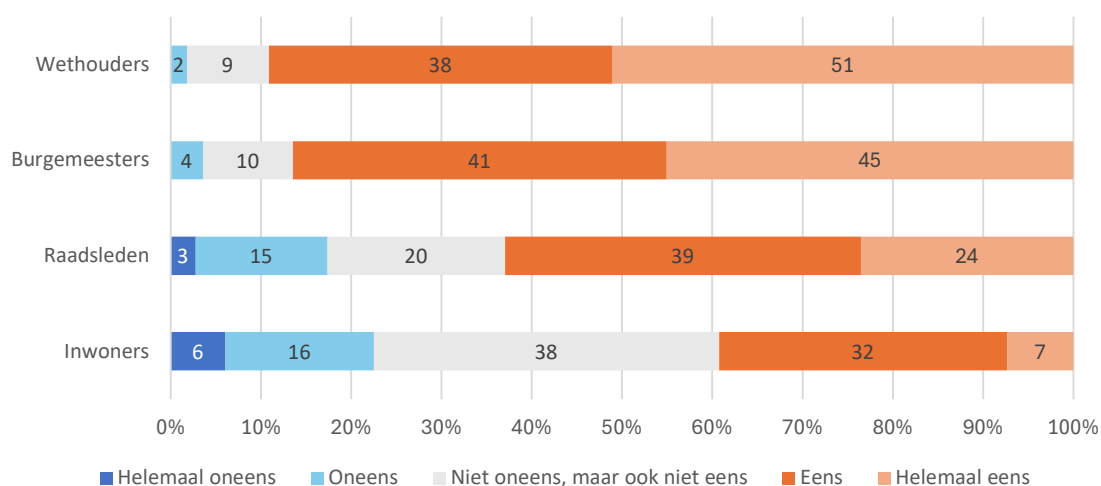
Anders is dat bij meebeslissen via een referendum. De meerderheid van de ondervraagden vindt het onbelangrijk dat burgers het laatste woord kunnen hebben via een referendum, maar 43 procent is ontevreden over de bestaande mogelijkheden hiertoe. Vermoedelijk wil deze groep de mogelijkheden beperken, terwijl de Tweede en Eerste Kamer in 2023 nog in eerste lezing instemden met een grondwetswijziging die bindende correctieve referenda op lokaal niveau mogelijk maakt (een tweede lezing moet nog volgen) (Boonstra, 2023). 16 procent van de ambtsdragers vindt het belangrijk dat burgers het laatste woord hebben over belangrijke kwestie door daarover te stemmen in een referendum, maar is ontevreden over de bestaande mogelijkheden daartoe.

De hierboven beschreven tevredenheid over de verschillende vormen van burgerparticipatie gaat over de mogelijkheden in het Nederlands openbaar bestuur in zijn geheel. Maar zijn ambtsdragers ook tevreden over de

mogelijkheden binnen de eigen gemeente? We vroegen ambtsdragers in hoeverre zij het eens zijn met de stelling dat ‘er op dit moment voldoende manieren voor burgers zijn om duidelijk te maken wat hun mening is over de gang van zaken hier in de gemeente’ (zie Figuur 7.3). Met name bestuurders zijn hier tevreden over: 89 procent van de wethouders en 86 procent van burgemeesters is het (helemaal) eens met deze stelling. Bij raadsleden is dit aanzienlijk minder, maar nog steeds een ruime meerderheid (63 procent).

Deze vraag is ook opgenomen in het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022. Hoewel deze dataverzameling twee jaar eerder plaatsvond dan de BPA, is het verschil tussen inwoners en ambtsdragers relevant om te benoemen. Van de inwoners is slechts 39 procent het (helemaal) eens met de eerder genoemde stelling. Deze resultaten kunnen verschillen per gemeente en afhankelijk zijn van de mogelijkheden die een gemeente hiertoe al biedt. Desalniettemin is het, gezien het belang dat het merendeel van de ambtsdragers zelf hecht aan meepraten en meedoen, en gezien inwoners zelf niet onverdeeld tevreden zijn, belangrijk om oog te houden voor de vraag of bestaande mogelijkheden voor participatie toereikend zijn.

**Figuur 7.3: Perceptie van voldoende manieren voor burgers om hun mening te laten horen**



Toelichting: Vraagstelling: Er zijn op dit moment voldoende manieren voor burgers om duidelijk te maken wat hun mening is over de gang van zaken hier in de gemeente.

Bron ambtsdragers: BPA 2024; bron inwoners: Lokaal Kiezersonderzoek 2022 (gewogen data, alleen respondenten met een geldig antwoord zijn meegenomen).

#### 7.4 Steun voor participatie afhankelijk van ontwerp

Tot slot gaan we in op de manier waarop ambtsdragers participatie bij voorkeur georganiseerd zien worden. In een context waarin een ruime meerderheid van ambtsdragers het meepraten en meedoen van inwoners belangrijk vindt, is het relevant om meer te weten te komen over welke vorm(en) van participatie steun genieten onder raadsleden en bestuurders. Maakt het uit van wie het initiatief komt, wat de rol van de raad is en over welk onderwerp inwoners mogen participeren?

Om die vraag te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van een zogenoemd conjoint-experiment. Dit is een innovatieve methode waarbij respondenten verschillende ontwerpen van participatieprocessen te zien krijgen. Respondenten kregen twee processen te zien en moesten vervolgens aangeven aan welk proces ze de voorkeur geven. Elke respondent werd dit twee keer gevraagd te doen. De processen bestonden uit kenmerken op vier dimensies: 1) initiatiefnemer, 2) manier van participeren, 3) mate van politieke opvolging, en 4) onderwerp. De verschillende kenmerken op deze vier dimensies zijn te zien in Tabel 7.2.

**Tabel 7.2: Kenmerken van participatieprocessen die zijn voorgelegd in een conjoint-experiment**

Dimensie	Kenmerk
Initiatiefnemer	Inwoners
	Gemeenteraad
	College van B&W
Wijze van participatie	Een stemming vindt plaats onder alle kiesgerechtigde inwoners
	Een stemming onder alle kiesgerechtigde inwoners dient als input voor een burgerberaad dat een voorstel formuleert
	Een burgerberaad formuleert een voorstel, waarover vervolgens door alle kiesgerechtigde inwoners wordt gestemd
	Een burgerberaad formuleert een voorstel
Thematiek	Opvang asielzoekers
	Energietransitie
	Verkeersveiligheid
	Groenbeheer
Politieke opvolging	De raad neemt de uitkomst over, mits deze financieel en juridisch haalbaar is
	De raad is verplicht de uitkomst te bespreken en terug te koppelen aan inwoners over de opvolging ervan
	De uitkomst is een vrijblijvend advies aan de raad

In figuur 7.4 laten we zien in hoeverre een bepaald kenmerk van een proces samenhangt met de kans dat een proces de voorkeur krijgt. Dit doen we aan de hand van 'marginal means': de kans dat een proces met een bepaald kenmerk gekozen wordt (0: niet gekozen, 1: gekozen), rekening houdend met de andere kenmerken van dat proces.

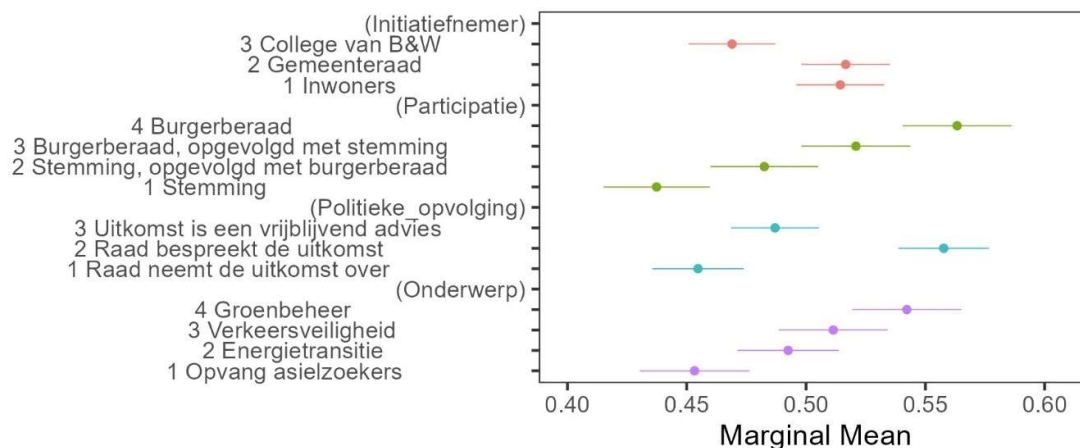
De eerste dimensie die we hebben opgenomen in het experiment is de initiatiefnemer. In Figuur 7.4 valt af te lezen dat een participatieproces geïnitieerd door het college van B&W significant minder vaak wordt gekozen dan een proces geïnitieerd door inwoners of de raad. Nadere analyse wijst uit dat dit verschil in voorkeuren alleen bestaat onder raadsleden, en niet onder burgemeesters en wethouders. Met name raadsleden geven dus de voorkeur voor participatie die *niet* door het college wordt geïnitieerd.

De tweede dimensie is de manier waarop inwoners mogen participeren. Eerder in dit hoofdstuk lieten we zien dat ambtsdragers vooral waarde hechten aan meepraten en meedoen, en niet of nauwelijks aan meebeslissen door te stemmen in een referendum. Dit zien we ook terug in de voorkeuren voor participatieprocessen. De kans dat ambtsdragers de voorkeur geven aan een proces met alleen een stemming onder de gehele bevolking is kleiner dan bij de andere wijzen van participatie. Ambtsdragers staan positiever tegenover processen waarbij de stemming plaatsvindt na een burgerberaad, bijvoorbeeld om te peilen of de bredere bevolking het eens is met het voorstel van een burgerberaad. Toch wordt relatief het vaakst de voorkeur gegeven aan een proces waarbij alleen een burgerberaad wordt georganiseerd (zonder stemming onder de gehele bevolking).

De derde dimensie is de mate van politieke opvolging, waarbij we een duidelijk significant verschil zien. Processen waarbij de raad verplicht is de uitkomst te bespreken en om terug te koppelen aan inwoners over de opvolging ervan krijgen vaker de voorkeur dan processen die slechts een vrijblijvend advies opleveren of waarbij de raad verplicht is de uitkomst over te nemen (mits juridisch en financieel haalbaar). Ambtsdragers zien hier dus een duidelijke rol voor de raad weggelegd. Als er participatie wordt georganiseerd mag de uitkomst niet genegeerd worden, maar het laatste woord is uiteindelijk wel aan de raad.

Bij de laatste dimensie, het onderwerp, zien we dat participatie over het groenbeheer, de verkeersveiligheid of de energietransitie vaker de voorkeur krijgt dan participatie over de opvang van asielzoekers. Dit duidt erop dat ambtsdragers de voorkeur geven aan participatie op minder gevoelige en complexe onderwerpen. Dit verschil is sterker onder bestuurders dan onder raadsleden. Het is goed mogelijk dat de Spreidingswet van invloed is geweest op de opvattingen van de lokale ambtsdragers. Die wet trad namelijk op 1 februari 2024 in werking - pal voor de dataverzameling voor de BPA. Daardoor kunnen de opvattingen over het onderwerp van opvang van asielzoekers eerder een taxatie zijn van de specifieke situatie onder de spreidingswet dan een oordeel over participatie bij besluitvorming over opvang van asielzoekers in het algemeen.

**Figuur 7.4: Geschatte kans dat een proces de voorkeur krijgt, opgesplitst naar kenmerken van het proces**



Bron: BPA 2024

### 7.5 Slot

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat ambtsdragers belang hechten aan directe inspraak van inwoners door hen te laten meepraten over besluitvorming en verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun eigen woon- en leefomgeving. De waarde die ambtsdragers hechten aan burgerparticipatie verschilt nauwelijks met 2019. Ondanks de verschuivingen bij de lokale verkiezingen van 2022 vindt zowel de raad als het gemeentebestuur net als in 2019 burgerparticipatie weliswaar belangrijk, maar vinden ze ook dat de eindverantwoordelijkheid bij hen en niet bij inwoners ligt. Tegelijkertijd verschillen ambtsdragers in hun tevredenheid over de mogelijkheden die er op dit moment zijn voor participatie.

En als er dan burgerparticipatie georganiseerd gaat worden, onderstrepen onze resultaten dat ambtsdragers het belangrijk vinden dat de uitkomsten worden besproken in de raad, en dat de eindverantwoordelijkheid niet bij inwoners moet komen te liggen. Tot slot lijkt ook het onderwerp uit te maken, waarbij minder gevoelige en minder complexe onderwerpen de voorkeur genieten. Gezien het breed gedragen belang voor het laten meepraten van inwoners kan het ook bij complexe onderwerpen relevant zijn om – met de juiste vraagstelling – inwoners actief te betrekken en samen te kijken wat wél mogelijk is in de gemeente.

### Bronnen

Boonstra, W. (2023). Lokaal referendum niet verplicht. *Binnenlands Bestuur*, geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/tweede-kamer-stemt-voor-bindend-correctief-referendum>

Denters, B. (2019). Tevredenheid met het functioneren van de democratie en opvattingen over democratische vernieuwing. In G. Jansen, B. Denters & S. van Zuydam (red.), *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt* (pp. 55-62). Universiteit Twente.

Gemeente Amsterdam (n.d.). Referendum, alternatief burgervoorstel of volksinitiatief. Geraadpleegd op 22 oktober 2024, van <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/gemeenteraad/invloed-gemeenteraad/referendum/>

Lokale democratie (2023). Factsheet burgerbegroten. Geraadpleegd op 21 juni 2024, van <https://lokale-democratie.nl/news/view/053d4789-f4b8-42f7-9f9e-8a75ca612a1e/factsheet-burgerbegroten-voorbeelden-uit-binnen-en-buitenland>

Ostaaijen, J. van, Peeters, M. & Jennissen, S. (2021). Het succes van lokale nieuwkomers. Een verkenning naar het ontstaan en de succesfactoren van nieuwe lokale politieke partijen. *Bestuurswetenschappen*, 75(4), 33-51.

Otjes, S. (2021). Waar staan lokale partijen? De programmatische positionering van lokale partijen. *Bestuurswetenschappen*, 75(4), 52-74.

Schijvenaars, T., Breedveld, N. & Maessen, J. (2024). *Handreiking Burgerberaden. VNG/BZK pilot burgerfora*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Sipma, T. & Wagenaar, C. (2024). Op de stoel van de politicus: wie mogen meepraten en meestemmen over besluitvorming? In R. Voogd, M. Lubbers, N. Spierings & K. Jacobs (red.), *Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie, Nationaal Kiezersonderzoek 2023* (p. 122-128), Stichting Kiezersonderzoek Nederland.

VNG (2022). Gemeentelijke coalitieakkoorden in kaart. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://vng.nl/nieuws/gemeentelijke-coalitieakkoorden-in-kaart>.

VNG (n.d.). Participatie onder de Omgevingswet. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/participatie-onder-de-omgevingswet>.

# Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

*Henk van der Kolk & Hans Vollaard*

## I. Inleiding

Het doel van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA) is om uitgebreide kennis te verzamelen over politieke ambtsdragers, waaronder volksvertegenwoordigers, bestuurders en voorzitters, die actief zijn in het Nederlands openbaar bestuur. De basismonitor richt zich op ambtsdragers op provinciaal en gemeentelijk niveau en bij de waterschappen. Eerdere edities van de BPA vonden plaats in 2019, gericht op lokale politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers, en in 2020, gericht op provinciale bestuurders en volksvertegenwoordigers. De BPA 2024 is specifiek gericht op gemeentelijke politieke ambtsdragers. Dit hoofdstuk beschrijft de totstandkoming en de kwaliteit van de BPA 2024.

We beginnen met een beschrijving van de populatie waarop dit onderzoek zich richt. Dankzij eerder onderzoek en nauwe samenwerking met onderzoeksbureau Inviator hebben we al veel inzicht in de samenstelling van deze populatie en de veranderingen die zich in de afgelopen jaren daarin hebben voorgedaan. Vervolgens bespreken we de constructie van de vragenlijst en de methoden van dataverzameling. Door de populatiedata te vergelijken met de responsgroep, kunnen we de kwaliteit van de verzamelde data beoordelen. Daarnaast maken we een technische vergelijking met de gegevens die zijn verzameld bij de BPA 2019 en bespreken we of en hoe de data moeten worden gewogen bij de analyse, aangezien de responsgroep enigszins afwijkt van de populatie.

## II. De populatie van politieke ambtsdragers en bestuurders in 2024 en hun context

De populatie van de BPA 2024 betreft gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters in het Europese deel van Nederland, verdeeld over 342 gemeenten. De politieke ambtsdragers op de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba maken er dus geen deel van uit. Voor het bepalen van het aantal raadsleden moeten we terug naar enkele herindelingsverkiezingen in 2020 en 2021. Op 18 november 2020 (98 zetels) en op 24 november 2021 (142 zetels) waren er herindelingsverkiezingen gehouden in in totaal acht gemeenten. Daar vonden in 2022 dus geen gemeenteraadsverkiezingen plaats. Bij de reguliere gemeenteraadsverkiezingen op 16 maart 2022 werd in 333 gemeenten gestreden om in totaal 8237 zetels. Ten slotte was er in november nog een herindelingsverkiezing in Voorne aan Zee (35 zetels). Ook daar waren in 2022 geen verkiezingen gehouden. Op 1 januari 2024 waren er daardoor in de 342 gemeenten ( $98 + 142 + 8237 + 35 =$ ) 8512 raadszetels, waarvan er in ieder geval 8499 bezet waren. Gemiddeld had elke gemeente in 2024 dus 25 raadszetels. Elk van die gemeenten had een burgemeester (311) of waarnemend burgemeester (31). En er waren ongeveer 1400 wethouders (gemiddeld iets meer dan 4 per gemeente). Zij vormden samen de populatie van de BPA 2024.

Het aantal gemeenten is sinds de BPA van 2019 licht afgenomen: in dat jaar waren er 355 gemeenten, terwijl er in 2024 nog 342 gemeenten zijn. Dit resulteerde in een lichte daling van het aantal (waarnemend) burgemeesters. Hoewel de bevolking iets groeide en gemeenteraden in sommige gemeenten iets groter werden, nam het absolute aantal raadsleden af van 8779 in 2018 naar 8512 in 2024.

### Fragmentatie van gemeenteraden

Een van de factoren waarvan we in de BPA de invloed onderzoeken is de fragmentatie van de gemeenteraad (Lunsing & Herweijer 2016; Gradus, Budding & Dijkgraaf 2021). Fragmentatie van een gemeenteraad kan worden gemeten met a. het percentage zetels van de grootste partij in de gemeenteraad, met b. het absolute aantal politieke partijen in een gemeenteraad of c. met het aantal zogeheten effectieve politieke partijen. Die laatste maat is het grootst als veel partijen allemaal even klein zijn en ligt dicht bij 1 als er maar een dominante politieke partij is. In tabel Bij.1 staan die gegevens voor de afgelopen jaren samengevat. En die laten duidelijk zien dat de versnippering van gemeenteraden is toegenomen.

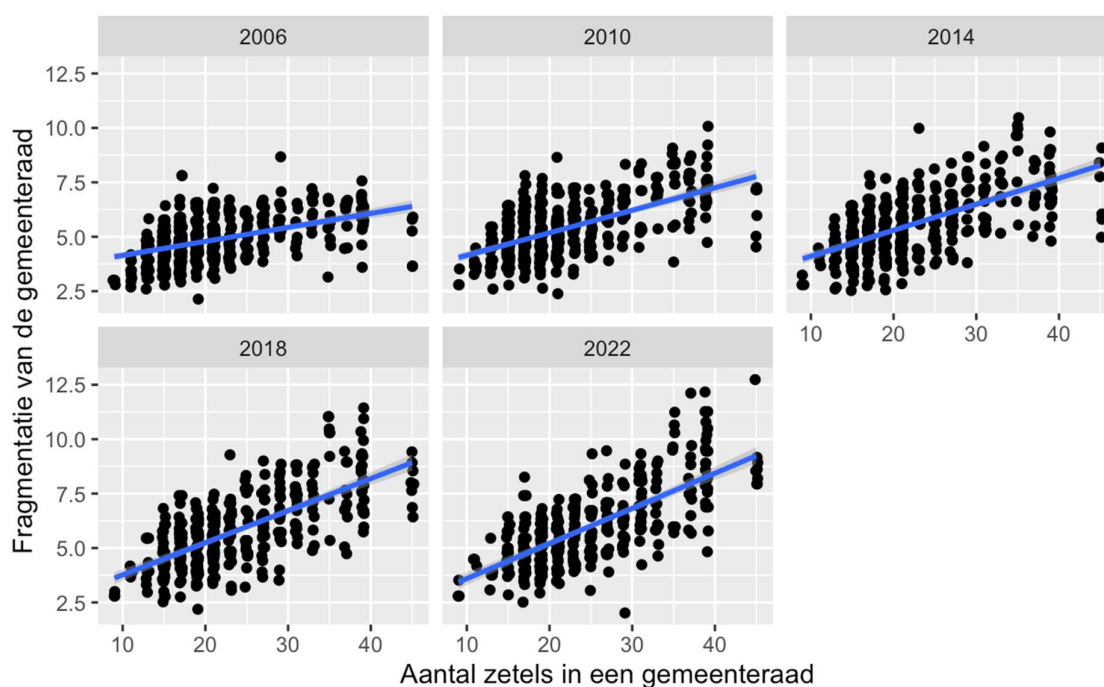


**Tabel Bij.1: De versnippering van gemeenteraden van 2006 tot 2022**

Jaar	Gemiddeld aantal partijen	Gemiddeld percentage zetels grootste partij	Gemiddelde effectief aantal politieke partijen
2006	6,24	31%	4,86
2010	6,79	28%	5,39
2014	7,08	28%	5,62
2018	7,65	28%	5,85
2022	8,00	28%	5,98

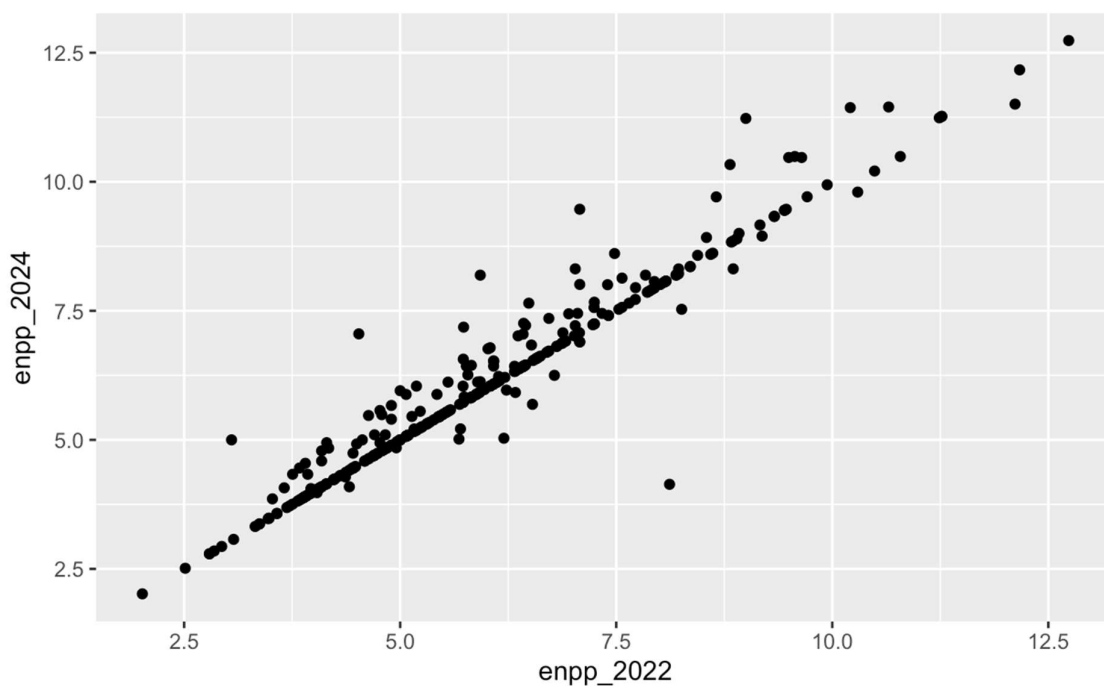
Al eerder werd gesignaleerd dat die toename vooral te zien is in de grotere gemeenten (Otjes, 2018 en 2022). Dat wordt ook duidelijk in de onderstaande figuur Bij.1. Daarin staat het aantal effectieve politieke partijen in gemeenten sinds 2006 in alle niet herindeelde gemeenten. De lijn in die figuur wordt steeds steiler. Dat duidt er op dat vooral in grotere gemeenten, hier gemeenten met meer raadszetels, de fragmentatie toeneemt, hoewel de verandering tussen 2018 en 2022 niet erg groot was. Dat die toename vooral plaatsvindt in grotere gemeenten is niet verwonderlijk: de ruimte voor versnippering is daar met meer raadszetels nu eenmaal groter.

**Figuur Bij.1: Versnippering neemt vooral toe in de grotere gemeenten**



Fragmentatie is niet uitsluitend een uitkomst van verkiezingen. Na de verkiezingen gaat die fragmentatie verder omdat gemeenteraadsleden zich afsplitsen of overstappen naar een andere partijen. Het kan zelfs gebeuren dat een hele fractie uit een landelijke of zelfs plaatselijke partij stapt, en onder een andere naam verder gaat. Het netto effect van die veranderingen is vaak, maar zeker niet altijd, een verdere versplintering. Dat speelt ook in de context van de respondenten van de BPA. Die toenemende versplintering is goed te zien in figuur Bij.2. Daarin staat op de x-as de versplintering in 2022 (net na de verkiezingen) en op de y-as de versplintering begin 2024.

**Figuur Bij.2: Toenemende versplintering van gemeenteraden tussen 2022 en 2024**



Interessant is dat de versplintering in een paar gemeenten niet toe- maar afneemt. Dat is onder meer het geval in gemeenten waar dorpslijsten fuseren, waar kleine fracties innig gaan samenwerken, of waar enkele raadsleden overstappen naar een toch al grote fractie. Maar de meeste veranderingen duiden toch op een toename van de fragmentatie. En die toename vond niet alleen plaats in de grootste, meest gefragmenteerde gemeenten.

### Vrouwen en mannen

In tabel Bij.2 staan de gegevens van de aantallen mannen en vrouwen onder politieke ambtsdragers in 2024 samengevat. Het percentage vrouwen in gemeenteraden, onder wethouders en onder burgemeesters stijgt al jaren langzaam<sup>38</sup> In 2006 was slechts 26 procent van de raadsleden, 18 procent van de wethouders en 20 procent van de burgemeesters vrouw. In 2024 zijn die percentages gestegen tot bijna 34, 28, respectievelijk 31 procent.

**Tabel Bij.2: Geslacht van (waarnemend) burgemeesters, raadsleden en wethouders in 2024**

	Man	Vrouw	Totaal
Burgemeester	69,0% (236)	31,0% (106)	342
Raadslid	66,3% (5639)	33,6% (2859)	8498*
Wethouder	71,9% (1006)	28,1% (394)	1400

\*Een raadslid identificeerde zich expliciet niet als man of vrouw

### Ervaring

Begin 2024 had ongeveer 60 procent van de raadsleden die tussen 2020 en 2022 werden gekozen, of daarna als opvolger aantraden, ervaring met raadswerk. De rest was nieuw.<sup>39</sup> Die percentages waren in 2014 en 2018

<sup>38</sup> Zie de diverse publicaties “Gegevens raadsleden na (herindelings)verkiezingen”, “Gegevens wethouders na gemeenteraadsverkiezingen”, en “Gegevens burgemeesters na verkiezingen” van de VNG.

<sup>39</sup> Zie ook: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/ruim-vier-op-de-tien-nieuwe-raadsleden-in-2022/>. De percentages wijken daar iets af van de gegevens in die publicatie, maar dat kan te maken hebben met een iets vollediger beeld dan in

vergelijkbaar, hoewel het percentage nieuwelingen wellicht heel licht is gestegen in die periode.<sup>40</sup> De minder ervaren raadsleden zaten vooral bij de nieuwe partijen als VOLT (100 procent nieuw) en de Partij voor de Dieren, en opvallend genoeg in 2024 ook relatief wat vaker bij D66.

Omdat het percentage vrouwelijke raadsleden gestaag stijgt, is het niet verwonderlijk dat onder de nieuwe raadsleden relatief iets meer vrouwen zitten dan onder raadsleden die er al langer zitten. Hoewel ook bij die groep nieuwkomers mannen in de numerieke meerderheid waren, was van de raadsleden die bij en na de verkiezingen aantraden 'maar' 60 procent man en is 40 procent vrouw (ten opzichte van 66, respectievelijk 34 procent in de gehele populatie).

### **Politieke samenstelling gemeenteraden**

De grootste groep raadsleden zat ook in 2024 in de gemeenteraad namens lokale partijen (32 procent). Op ruime afstand gevolgd door VVD en CDA. De verschuivingen tussen 2018 en 2022 bestonden vooral uit een verdere groei van die lokale lijsten, en een verlies van VVD, CDA en SP. Gedetailleerde informatie over de verkiezingsuitslagen kan worden gevonden op [www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl) van de Kiesraad.

Bij de vergelijkingen tussen 2019 en 2024 die in dit rapport worden gemaakt is het al met al dus goed in het achterhoofd te houden dat we het hebben over een deels anders samengestelde populatie. Ten opzichte van 2019 zijn er onder andere iets meer vrouwelijke raadsleden, wethouders en burgemeesters, zijn er iets meer raadsleden van lokale lijsten en minder van CDA, VVD en SP, en is de fragmentatie van de gemeenteraden weer wat toegenomen.

### **III. Het aanschrijven van de populatie van politieke ambtsdragers en bestuurders in 2024**

Alle leden van de populatie zijn in dit onderzoek aangeschreven. Om de respondenten aan te schrijven, is gebruik gemaakt van de contactgegevens van burgemeesters, wethouders en raadsleden die onderzoeksbureau Invior uit openbare bronnen heeft verzameld. De dataverzameling zelf was uitbesteed aan Centerdata. Het veldwerk van de BPA bestond uit drie (deels identieke) enquêtes: één voor gemeenteraadsleden, één voor wethouders, en één voor burgemeesters. De ambtsdragers kregen een e-mail met een link naar een elektronische vragenlijst. Op 29 januari 2024 werd de uitnodigingsmail verstuurd. De uitnodigingsmail bevatte een link naar de online vragenlijst en een persoonlijke inlogcode. De vragenlijst kon oorspronkelijk ingevuld worden tot en met 16 februari 2024. Herinneringsmails werden verstuurd op dinsdag 6 februari 2024 en donderdag 15 februari 2024. Op maandag 19 februari kondigden we de verlenging aan tot en met vrijdag 23 februari 2024. In de herinneringsmail op donderdag 22 februari 2024 communiceerden we nog een laatste week uitstel tot en met 1 maart 2024. De laatste herinneringsmail werd op donderdag 29 februari 2024 verstuurd. De respondenten kregen van tevoren uitleg dat de gegevens van het onderzoek niet anoniem zouden worden verzameld in het BPA-databestand. Dat bestand is echter veilig opgeslagen en alleen toegankelijk voor onderzoekers die daarvoor met de voorwaarde van vertrouwelijkheid moesten instemmen. In rapportages en publicaties zijn gegevens niet te herleiden tot individuele personen of individuele gemeenten. Bij aanvang van de vragenlijst is deelnemers gevraagd of zij kennis hadden genomen van de aard, methode en doel van het onderzoek, en of zij konden instemmen met het gebruik van hun gegevens onder de geschetste condities.

---

2022, het niet meenemen van herindelingsgemeenten en met het 'doorschuiven' van raadsleden na de verkiezingen. De hier gepresenteerde gegevens hebben betrekking op 2024.

<sup>40</sup> Zie de webpagina van de VNG: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/ruim-vier-op-de-tien-nieuwe-raadsleden-in-2022/>. Omdat herindelingsverkiezingen niet altijd worden meegenomen bij de diverse tellingen en omdat 'ervaring' niet altijd eenvoudig is vast te stellen, moeten verschuivingen van slechts enkele procentpunten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

#### IV. Hoe kwam de vragenlijst van de BPA tot stand en wat voor soort vragen is gesteld?

De inzet van de basismonitor is in kaart te brengen hoe het ambt en de democratie op de diverse bestuursniveaus zich ontwikkelen in de ogen van de verschillende categorieën ambtsdragers (volksvertegenwoordigers; bestuurders; voorzitters). In 2019 is onder regie van Universiteit Twente en Tilburg University een vragenlijst opgesteld in samenspraak met betrokkenen zoals het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG, beroeps- en belangenverenigingen en onderzoekers naar lokaal bestuur. Die vragenlijst van 2019 is voor BPA 2024 als uitgangspunt genomen met het oog op de vergelijkbaarheid. Vervolgens is onder regie van de Universiteit Utrecht de vragenlijst herzien. De betrokken onderzoekers van verschillende onderzoeksinstituten hebben de vragen van 2019 doorgenomen op hun kwaliteit en relevantie. Daarnaast is er een inventarisatie van actuele aandachtspunten gemaakt onder de diverse betrokkenen, zoals het ministerie en de beroeps- en belangenverenigingen.

Om een vergelijking met 2019 mogelijk te maken, zijn voor de fundamentele aspecten van ambt en democratie de vragen hetzelfde gebleven. Sommige vragen zijn aangescherpt om beter de percepties van ambtsdragers op hun ambt en de lokale democratie in beeld te brengen. Daarnaast is een aantal vragen ingeperkt of geschrapt met het oog op kwaliteit en relevantie. Dat gaf ook ruimte om nieuwe vragen te stellen over (actuele) vraagstukken in het lokaal bestuur, zoals over de bestuurscultuur, criminele beïnvloeding en deeltijdwethouders. De concept-vragenlijst die de onderzoekers hebben opgesteld, is daarna met de verschillende betrokkenen uit beleid en praktijk besproken. Verder heeft onderzoeksinstituut Centerdata de vraagformulering kritisch tegen het licht gehouden, ook met het oog op de gewenste invulduur van de enquête. Uiteindelijk hebben de onderzoekers de definitieve vragenlijst bepaald.

#### V. Verrijken van de data

Om de BPA-vragenlijst niet onnodig lang te maken zijn individuele gegevens, kenmerken van de fracties en kenmerken van de gemeente achteraf aan de BPA gekoppeld. Op deze manier kon een rijker beeld worden geschetst van de ambtsdragers. Die koppeling was mogelijk door nauwe samenwerking met Invior, dat al sinds lange tijd openbare data verzameld over allerlei politieke en bestuurlijke ambtsdragers. Op individueel niveau hebben we bijvoorbeeld de beschikking over jaar van ambtsintreding, en eventueel fractievoorzitterschap. Door de naam te koppelen met de verkiezingsuitslag van 2022, zijn bovendien kenmerken van politieke partijen toegevoegd aan het bestand, zoals het aantal zetels van een fractie in de raad en deelname aan college van B&W. De BPA is verder verrijkt met een aantal gemeentekennmerken. Allereerst betreft dit politieke kenmerken, zoals de opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen, het percentage stemmen voor lokale partijen, de mate van versplintering van de gemeenteraad en van het college van B&W. Dergelijke kenmerken zijn gebaseerd op gegevens van de Kiesraad. Daarnaast zijn er sociaaleconomische gemeentekennmerken toegevoegd, zoals gemeentegrootte, de mate van stedelijkheid en het gemiddelde en mediane inkomen in een gemeente. Deze gegevens zijn afkomstig van het CBS.

#### VI. Wat is de kwaliteit van de respons?

Omdat we via Invior toegang hadden tot achtergrondgegevens van alle raadsleden, burgemeesters en wethouders, was een gedetailleerde non-responsanalyse mogelijk op individueel niveau. Die analyse gaf geen aanleiding te denken dat de responsgroep<sup>41</sup> systematisch afwijkt van de populatie, hoewel er op punten wel degelijk verschillen waren. In de onderstaande tabellen maken we onderscheid tussen personen in de populatie die helemaal niets van zich hebben laten horen (geen contact), personen die wel naar de vragenlijst zijn gegaan maar vrijwel niets hebben ingevuld (geen antwoorden), personen die een deel van de vragenlijst hebben ingevuld (deels ingevuld) en personen die vrijwel de hele vragenlijst hebben ingevuld.

---

<sup>41</sup> Omdat de gehele populatie is benaderd, spreken we hier niet van een steekproef maar van de responsgroep. Dit is dus geen toevalssteekproef uit de populatie.

**Tabel Bij.3: De mate waarin provincie, functie of geslacht samenhangen met het meedoen aan de BPA 2024**

Deelname	Geen contact	Geen antwoorden	Deels ingevuld	(Vrijwel volledig ingevuld)	Totaal
<i>Provincie</i>					
Drenthe	286 (79,9%)	13 (3,6%)	8 (2,2%)	51 (14,2%)	358 (3,5%)
Flevoland	157 (75,1%)	7 (3,3%)	12 (5,7%)	33 (15,8%)	209 (2,0%)
Friesland	416 (84,4%)	10 (2,0%)	14 (2,8%)	53 (10,8%)	493 (4,8%)
Gelderland	1166 (79,8%)	55 (3,8%)	44 (3,0%)	197 (13,5%)	1462 (14,3%)
Groningen	274 (83,3%)	8 (2,4%)	10 (3,0%)	37 (11,2%)	329 (3,2%)
Limburg	695 (80,4%)	32 (3,7%)	22 (2,5%)	115 (13,3%)	864 (8,4%)
Noord-Brabant	1276 (77,9%)	54 (3,3%)	54 (3,3%)	255 (15,6%)	1639 (16,0%)
Noord-Holland	1027 (77,1%)	44 (3,3%)	53 (4,0%)	208 (15,6%)	1332 (13,0%)
Overijssel	605 (81,0%)	29 (3,9%)	20 (2,7%)	93 (12,4%)	747 (7,3%)
Utrecht	585 (75,8%)	27 (3,5%)	23 (3,0%)	137 (17,7%)	772 (7,5%)
Zeeland	284 (82,8%)	15 (4,4%)	14 (4,1%)	30 (8,7%)	343 (3,3%)
Zuid-Holland	1325 (78,3%)	56 (3,3%)	64 (3,8%)	248 (14,6%)	1693 (16,5%)
Totaal	8096 (79,1%)	350 (3,4%)	338 (3,3%)	1457 (14,2%)	10241 (100,0%)
<i>Functie</i>					
Raadslid	6976 (82,1%)	234 (2,8%)	262 (3,1%)	1027 (12,1%)	8499 (83,0%)
Wethouder	919 (65,6%)	100 (7,1%)	61 (4,4%)	320 (22,9%)	1400 (13,7%)
Burgemeester	182 (58,5%)	13 (4,2%)	15 (4,8%)	101 (32,5%)	311 (3,0%)
Waarnemend burgemeester	19 (61,3%)	3 (9,7%)	0 (0%)	9 (29,0%)	31 (0,3%)
Totaal	8096 (79,1%)	350 (3,4%)	338 (3,3%)	1457 (14,2%)	10241 (100,0%)
<i>Geslacht<sup>42</sup></i>					
Man	5425 (78,8%)	250 (3,6%)	209 (3,0%)	997 (14,5%)	6881 (67%)
Vrouw	2671 (79,5%)	100 (3,0%)	129 (3,8%)	459 (13,7%)	3359 (33%)
Totaal	8096 (79,1%)	350 (3,4%)	338 (3,3%)	1457 (14,2%)	10240 (100,0%)

De respons verschilde dus tussen provincies: in Zeeland werd de vragenlijst relatief weinig, in Utrecht juist relatief veel ingevuld. De functie speelt ook een rol: burgemeesters en in iets minder mate wethouders deden veel vaker mee aan de enquête dan gemeenteraadsleden. Verschillen tussen mannen en vrouwen zijn klein, hoewel mannen iets vaker responderen dan vrouwen.

### Raadsleden

Als we inzoomen op de raadsleden, zien we ook weer enkele afwijkingen tussen responsgroep en de populatie. Maar die hebben niet primair te maken met hun individuele kenmerken. Eerder zagen we al dat mannen en vrouwen in het algemeen ongeveer evenveel meededen aan de enquête, en dat geldt ook voor de groep van raadsleden. We hebben geen individuele data over de leeftijd van alle raadsleden. Maar voor zover die data op geaggregeerd niveau bekend zijn, komen de data uit de responsgroep heel aardig overeen met die uit de populatie: meer dan de helft van de populatie is bijvoorbeeld boven de vijftig.<sup>43</sup> Tenslotte duiden de gegevens erop dat ervaring van een raadslid niet eenduidig samenhangt met de respons.

<sup>42</sup> Een respondent kon zoals eerder gezegd niet uit de voeten met deze tweedeling.

<sup>43</sup> OverheidinNederland data (Overzicht politieke ambtsdragers Meetdatum: 1-10-2022)

**Tabel Bij.4: De mate waarin ervaring als raadslid samenhangt met het meedoen aan de BPA 2024**

	Geen contact	Geen antwoorden	Deels ingevuld	(Vrijwel) volledig ingevuld	Totaal
tot 2 jaar	2654 (82,2%)	104 (3,2%)	108 (3,3%)	364 (11,3%)	3230 (41,4%)
3 – 6 jaar	1913 (81,4%)	58 (2,5%)	67 (2,9%)	312 (13,3%)	2350 (30,1%)
7 – 10 jaar	988 (82,8%)	32 (2,7%)	40 (3,4%)	133 (11,1%)	1193 (15,3%)
11 - meer	868 (83,6%)	13 (1,3%)	22 (2,1%)	135 (13,0%)	1038 (13,3%)
Onbekend	553	27	25	83	688
Totaal	6976 (82,1%)	234 (2,8%)	262 (3,1%)	1027 (12,1%)	8499 (100,0%)

Ten tweede kenmerken van de politieke partijen van raadsleden. De verschillen tussen kenmerken van de populatie en de responsgroep zijn ook beperkt ten aanzien van andere kenmerken. Raadsleden kunnen we bijna altijd indelen naar lidmaatschap van een oppositie- of een coalitiepartij. Bij een paar raadsleden bleek dat echter niet mogelijk.

**Tabel Bij.5: De mate waarin lidmaatschap van de coalitie of het type politieke partij waarvoor men in de raad zit, samenhangen met het meedoen aan de BPA 2024**

	Geen contact	Geen antwoorden	Deels ingevuld	(Vrijwel) volledig ingevuld	Totaal
Coalitie	4125 (83,5%)	131 (2,7%)	148 (3,0%)	534 (10,8%)	4938 (58,1%)
Breed	22 (73,3%)	0 (0%)	1 (3,3%)	7 (23,3%)	30 (0,4%)
Oppositie	2829 (80,1%)	103 (2,9%)	113 (3,2%)	486 (13,8%)	3531 (41,5%)
Totaal	6976 (82,1%)	234 (2,8%)	262 (3,1%)	1027 (12,1%)	8499 (100,0%)
Combi nationale partijen	152 (77,2%)	5 (2,5%)	9 (4,6%)	31 (15,7%)	197 (2,4%)
Combi nationale/ lokale partij	9 (75,0%)	0 (0%)	1 (8,3%)	2 (16,7%)	12 (0,1%)
Lokale partij	2659 (84,5%)	71 (2,3%)	77 (2,4%)	339 (10,8%)	3146 (38,4%)
Nationale partij	3907 (80,7%)	148 (3,1%)	165 (3,4%)	623 (12,9%)	4843 (59,1%)
Heringedeeld <sup>44</sup>	249	10	10	32	301
Totaal	6976 (82,1%)	234 (2,8%)	262 (3,1%)	1027 (12,1%)	8499 (100,0%)

De gemeenteraadsleden in de oppositie doen iets vaker mee aan de enquête dan anderen. En raadsleden van nationale partijen doen iets vaker mee dan raadsleden van lokale partijen. Tenslotte zien we dat raadsleden van grote fracties minder vaak meedoen dan leden van kleine fracties.

<sup>44</sup> Van heringedeelde gemeenten waren verkiezingsdata niet allemaal digitaal beschikbaar. We hebben er vooralsnog vanaf gezien de herindelingsverkiezingen systematisch te koppelen met allerlei kenmerken van politieke partijen en verkiezingsuitslagen.

**Tabel Bij.6: De mate waarin de omvang van de fractie samenhangt met het meedoen aan de BPA.**

Fractiegrootte	Geen contact	Geen antwoorden	Deels ingevuld	(Vrijwel) volledig ingevuld	Totaal
1 zetel	569 (80,3%)	15 (2,1%)	23 (3,2%)	102 (14,4%)	709 (8,3%)
2 - 3	2489 (80,8%)	97 (3,1%)	93 (3,0%)	403 (13,1%)	3082 (36,3%)
4 – 5	2029 (83,2%)	59 (2,4%)	69 (2,8%)	283 (11,6%)	2440 (28,7%)
6 – meer zetels	1888 (83,3%)	63 (2,8%)	77 (3,4%)	239 (10,5%)	2267 (26,7%)
Onbekend	1	0	0	0	1
Totaal	6976 (82,1%)	234 (2,8%)	262 (3,1%)	1027 (12,1%)	8499 (100,0%)

Ten slotte blijken ook voor wat betreft gemeentegrootte de verschillen tussen de gehele populatie van raadsleden en de responsgroep beperkt.

**Tabel Bij.7: de mate waarin de omvang van de gemeente samenhangt met het meedoen aan de BPA.**

Inwoneraantal	Geen contact	Geen antwoorden	Deels ingevuld	(Vrijwel) volledig ingevuld	Totaal
tot 10.000	123 (89,1%)	2 (1,4%)	3 (2,2%)	10 (7,2%)	138 (1,6%)
10.000 – 20.000	714 (82,4%)	24 (2,8%)	19 (2,2%)	109 (12,6%)	866 (10,2%)
20.000 – 50.000	3464 (82,6%)	111 (2,6%)	110 (2,6%)	509 (12,1%)	4194 (49,3%)
50.000 – 100.000	1645 (82,0%)	55 (2,7%)	70 (3,5%)	235 (11,7%)	2005 (23,6%)
100.000 – groter	1030 (79,5%)	42 (3,2%)	60 (4,6%)	164 (12,7%)	1296 (15,2%)
Totaal	6976 (82,1%)	234 (2,8%)	262 (3,1%)	1027 (12,1%)	8499 (100,0%)

Uit de laatste tabel blijkt dat weliswaar de (zeer kleine) groep raadsleden uit de kleinste gemeenten minder repondeerde dan de raadsleden uit grotere gemeenten, maar van een eenduidig verband tussen omvang en respons is geen sprake.

## VII. Wel of niet wegen?

Bij de BPA in 2019 is gewogen naar enkele achtergrondgegevens (politieke partij waarvoor een raadslid in de raad zat en gemeentegrootte). Dat betekent dat groepen die minder groot waren in de responsgroep dan in de populatie wat zwaarder werden meegewogen in de analyses. Voor de verbanden tussen variabelen hoeven de afwijkingen naar politieke partij en gemeentegrootte niet zoveel uit te maken, maar bij beschrijvingen leveren afwijkingen tussen bijvoorbeeld het aantal raadsleden in grote gemeenten in de populatie en het aantal raadsleden in grote gemeenten in de responsgroep een vertekend beeld op. Daarom werd in 2019 aan het bestand een weefactor toegevoegd gebaseerd op die twee bovengenoemde kenmerken. In 2022 is overwogen opnieuw een weefactor toe te voegen, maar daarvan is om verschillende redenen afgezien.

In de eerste plaats is de 'respons', zoals we hierboven al zagen, geen simpele dichotomie. Sommige respondenten beantwoordden alleen de eerste set vragen en haakten daarna af. Anderen stopten halverwege en weer anderen gingen door tot de laatste vraag. Analyses waarin gebruik werd gemaakt van de eerste vragen hebben te maken met een andere groep dan analyses die gebruik maken van vragen aan het einde van de vragenlijst. Door bijvoorbeeld alleen respondenten mee te wegen die de hele vragenlijst hebben ingevuld, worden de antwoorden van mensen die halverwege zijn gestopt genegeerd. En door iedereen die iets gedaan heeft mee te wegen worden de antwoorden aan het einde van de vragenlijst juist vertekend.

In de tweede plaats is de partijkeuze-variabele niet goed te gebruiken als weefactor zonder grove simplificatie. Sommige categorieën zijn gewoon te klein. Dat maakt de kans op toevalsfouten voor die groep te groot. Bovendien is GroenLinks-PvdA soms wel en soms niet een enkele partij, waardoor niet duidelijk is of daar een enkele categorie van moet worden gemaakt. En lokale lijsten zijn zo verschillend dat een weefactor waarin die categorie wordt gebruikt niet gepast is. Bij wethouders en burgemeesters zijn er ten slotte ook enkele partijlozen of wethouders namens meer partijen. Al met al genoeg redenen om partijlidmaatschap niet als weefactor te gebruiken.

Een derde reden om de weefactor niet te gebruiken betreft de beperkte afwijkingen tussen de responsgroep en de populatie bij raadsleden: de responsgroep is voor wat betreft geslacht, omvang en provincie bijvoorbeeld nauwelijks vertekend. Bij wethouders zijn die afwijkingen er wel: wethouders in grotere gemeenten responderen minder dan wethouders in kleinere gemeenten. Ook is de respons van wethouders in sommige provincies veel lager dan in andere. Maar om die ene responderende wethouder in Zeeland nu veel zwaarder te wegen dan de acht in Flevoland is niet verstandig, omdat er op voorhand geen reden is om aan te nemen dat het werk van wethouders verschilt per provincie. Het is eerder een reden om voorzichtig om te gaan met uitsplitsingen naar kleine groepen respondenten.

Een vierde argument tegen weging is dat die vaak gebaseerd is op variabelen die toevallig beschikbaar zijn in de dataset. In de BPA 2024 is het aantal beschikbare variabelen veel groter dan in eerdere onderzoeken. Maar om nu al die variabelen te gebruiken bij het maken van een weefactor? De meerwaarde van weging naar provincie of fractieomvang is alleen zinvol als daarvoor een duidelijke onderbouwing zou bestaan. En die was er op voorhand niet.

In de vijfde en laatste plaats blijkt bij heranalyse van de gegevens uit 2019, dat een weefactor nauwelijks invloed heeft op de tabellen (buiten die waar het vooral of alleen gaat om partijlidmaatschap of gemeentegrootte). Dat alles deed ons besluiten in 2024 af te zien van het maken en gebruiken van een weefactor.

### VIII. Hoe verhoudt de kwaliteit van de responsgroep van 2024 zich tot die van 2019?

In dit rapport worden enkele vergelijkingen gemaakt tussen 2019 en 2024. Hierboven hebben we gezien dat de populatie in beide jaren deels anders is. Er zitten in 2024 wat meer vrouwen in de gemeenteraad en bij de verkiezingen van 2022 kregen de lokale lijsten (nog) meer zetels. Ook zijn wellicht de opvattingen van de populatie politieke ambtsdragers tussen 2019 en 2024 veranderd. De vraag is echter of de verschillen en veranderingen die we tussen BPA 2019 en BPA 2024 waarnemen niet worden veroorzaakt doordat de populatie is veranderd, maar doordat in vergelijking met 2019 in 2024 een andere groep heeft gereageerd op ons verzoek de enquête in te vullen. Gelukkig zijn daarvoor geen sterke aanwijzingen.

In 2019 concludeerden we dat er alleen wat betreft politieke partij en gemeentegrootte (beperkte) afwijkingen bestonden tussen populatie en responsgroep. Dat was toen de aanleiding om daarvoor een weefactor te maken. Raadsleden in kleinere gemeenten waren toen iets ondervertegenwoordigd in de responsgroep, evenals burgemeesters in grotere gemeenten. Daarnaast waren raadsleden van het CDA en van de lokale partijen licht ondervertegenwoordigd in de responsgroep, terwijl raadsleden van D66, GroenLinks en de PvdA juist licht oververtegenwoordigd. Onder wethouders en burgemeesters waren toentertijd lokale en niet-partijgebonden bestuurders juist oververtegenwoordigd en zijn GroenLinks-wethouders en VVD-burgemeesters iets ondervertegenwoordigd. Maar de verschillen waren klein. Met wat slagen om de arm werd dus geconcludeerd in 2019 dat er geen grote afwijkingen waren tussen populatie en responsgroep.

In 2024 concludeerden we dat er net als in 2019 enkele afwijkingen zijn tussen populatie en responsgroep, maar dat die wederom niet uitzonderlijk groot zijn. En die afwijkingen liggen deels in lijn met wat we in 2019 zagen. Ook dit keer zien we dat raadsleden het vaker laten afweten dan wethouders en dat zij het weer vaker later afweten dan burgemeesters. Ook laten raadsleden van lokale partijen het in 2024 iets meer afweten dan raadsleden van landelijke partijen.

We kunnen natuurlijk niet helemaal uitsluiten dat de veranderingen die we in de BPA waarnemen te maken hebben met een verandering in de responsgroep. Maar omdat de benaderingswijze hetzelfde was als in 2019 en er geen opzienbarende verschillen lijken te bestaan in de hier beschreven responspatronen, hebben we er vertrouwen in dat die veranderingen inhoudelijk zijn, en geen methodisch artefact.



## IX. Beschikbaarheid, opslag en anonimiteit

De Basismonitor Politieke Ambtsdragers is een meerjarig onderzoek. Uitgangspunt van de monitor is om de gegevens ook op persoonsniveau over de tijd te kunnen vergelijken, en dat kan alleen door het koppelen van persoonlijke informatie. Persoonlijke informatie die nodig is om de gegevens te koppelen (zoals namen en een willekeurig respondentnummer) worden apart opgeslagen. De BPA-gegevens worden opgeslagen en bewaard op de centrale en beveiligde servers van het BMSLab van de Universiteit Twente. De gegevensverzameling ten behoeve van de BPA staat geregistreerd in het AVG-register van de Universiteit Twente en is goedgekeurd door de Beoordelingscommissie Ethiek van de Faculteit Behavioural, Management and Social Science.

Een geanonimiseerde versie van het gegevensbestand (waarbij antwoorden niet herleidbaar zullen zijn naar een individuele persoon of naar een individuele gemeente) wordt op termijn gedeponereerd bij DANS, het Nederlands instituut voor permanente toegang tot digitale onderzoeksgegevens. Op deze manier worden de gegevens toegankelijk gemaakt voor verder onderzoek. In dat bestand zit geen sleutel om nieuwe gegevens over individuen, politieke partijen of gemeenten te koppelen. Ook zijn alle sociaal-demografische en politieke achtergrondvariabelen teruggebracht naar grove – niet herleidbare - categorieën. De gepseudonimiseerde gegevens zijn in beginsel niet toegankelijk voor hergebruik. Nadere inlichtingen hierover kunnen worden verkregen via de coördinator van de BPA 2024, Hans Vollaard ([j.p.vollaard@uu.nl](mailto:j.p.vollaard@uu.nl)).

## Bronnen

Gradus, R. Budding, T. & Dijkgraaf, E. (2021). Lokale democratie: lokale partijen en politieke fragmentatie. *Bestuurswetenschappen*, 75(3), 5-17.

Herweijer, M., & Luning, J. (2016). Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 5-16.

Otjes, S. (2018). Een versnipperende gemeenteraad: Het nieuwe normaal? *De Hofvijver*, 8(84). Geraadpleegd op 14 september 2024, van <https://www.montesquieu-instituut.nl/9394000/1/j9vvlwqvzjxdyx/vkmvja99chxp>

Otjes, S. (2022, 28 maart). Groeiende versplintering? Een 'urban myth'. *De Hofvijver*, 12(129). Geraadpleegd op 14 september 2024, van <https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlrij42usvt6/nieuws/groeiende-versplintering-eeen-urban-myth>