

**Aftredende raadsleden
(& wethouders)**

decentraal
bestuur.nl

INHOUD

Voorwoord

1.	Over terugtreeden uit de raad	3
2.	Niet herkozen raadsleden	3
3.	Tussentijds terugtreedende raadsleden	4
4.	Toegift, over de wethouders	5
	Bijlage 1 Over de berekeningen	7

1. Over terugtreeden uit raad

In 1998, bij aanvang van de laatste raadsperiode voor de invoering van het dualisme, keerde een kwart van de raadsleden na de verkiezingen niet terug in het ambt. In de drie jaar daarna (1998-2001) trad tussentijds 12% van de zittende raadsleden terug uit het ambt.¹

Er zijn diverse redenen om aan te nemen dat het na 2001 minder makkelijk en prettig is geworden om actief te zijn in het lokale bestuur. Het dualisme zou hebben geleid tot scherpere verhoudingen tussen raad en college, een omstandigheid die vooral zou bijdragen aan een vermeend stijgend aantal aftredende wethouders. Het aanzien van de politiek daalt in Nederland, zodat het bekleden van elk ambt minder aantrekkelijk wordt. Ambtsdragers, of het nu raadsleden, wethouders of burgemeesters zijn, staan meer en meer bloot aan kritiek, beledigingen en bedreigingen, extra aangewakkerd door de opkomst van de social media. Ook wordt wel geconstateerd dat de omgangsvormen in de raad over het algemeen zijn verhard.

De decentralisaties die na 2001 hebben plaatsgevonden, met name in het sociaal domein hebben de taken en verantwoordelijkheden van raadsleden aanzienlijk doen toenemen. Maar hun vergoeding is niet gestegen. Dat geldt evenmin voor de beschikbare tijd om invulling te geven aan het raadslidmaatschap. Hooguit zou kunnen worden gesteld dat met de invoering van het dualisme de ondersteuning van de raad is toegenomen, in de vorm van de eigen ambtelijke ondersteuning door de griffie en de versterking van hun controlerende taken in de vorm van een lokale rekenkamer.

Het inventariseren van niet herkozen en terugtreedende raadsleden heeft na 2001 niet meer structureel plaatsgevonden. Om allerlei praktische redenen, die toegelicht worden in bijlage 1, is dit namelijk niet eenvoudig. Maar ondertussen zijn er databases beschikbaar die wel lange termijnoverzichten mogelijk maken. In deze korte rapportage wordt inzicht gegeven in het aantal niet herkozen raadsleden bij de verkiezingen van 2018, 2014 en 2010. Tevens wordt gepresenteerd hoeveel raadsleden er in de raadsperiode 2010 – 2014 alsmede de periode 2014-2018 zijn afgetreden. In de laatste paragraaf wordt kort ingegaan op de ontwikkelingen bij het aantal aftredende wethouders.

2. Niet herkozen raadsleden

Bij verkiezingen treden er altijd raadsleden af, om de simpele reden dat er altijd partijen zijn die zetels zullen verliezen. Naarmate uitslagen sterker fluctueren, zullen er dus bij elke verkiezingen meer raadsleden aftreden. Dat blijkt ook bij de verkiezingen van 2018, 2014 en van 2010.

Na de verkiezingen van 2018 was 45% van de raadsleden nieuw-verkozen. In 2014 keerde meer dan 40% van de raadsleden niet terug in het ambt, wat ook toen een stijging was ten opzichte van het eerste peiljaar. In 2010 vond voorsnog de hoogste vervanging plaats, bij die verkiezingen keerde ongeveer de helft van de raadsleden na de verkiezingen niet terug.

In tabel 1 is weergegeven welk aandeel raadsleden bij eerdere verkiezingen niet zijn herkozen.

¹ Zie, P. Castenmiller, M. Leijenaar, K. Niemöller en H. Tjalma, Afscheid van de Raad. Den Haag, 2001.

Tabel 1. Aandeel niet herkozen raadsleden bij gemeenteraadsverkiezingen

Verkiezingsjaar	Aandeel niet herkozen raadsleden
1998	25%
2002	27%
2006	38%
2010	52%
2014	43%
2018	45%

Het spreekt voor zich dat raadsleden van verliezende partijen altijd oververtegenwoordigd zijn onder de niet verkozenen. In 2018 gold dat de PvdA, de SP en D66. Bij de verkiezingen van 2014 waren dat de PvdA en de VVD. Verschillen in de mate van al dan niet herkozen worden zijn tussen mannen en vrouwen in elk verkiezingsjaar verwaarloosbaar. Verder is niet verwonderlijk dat de gemiddelde leeftijd van niet herkozen raadsleden een paar jaar hoger ligt dan bij raadsleden die wel hun lidmaatschap van de raad continueren. Oudere raadsleden zullen zich naar alle waarschijnlijkheid minder snel herkiesbaar stellen.

3. Tussentijds terugtrekende raadsleden

Op zichzelf hoeft er geen reden te zijn dat raadsleden gedurende een raadsperiode terugtreden. Daar waar wethouders door de raad tot aftreden kunnen worden gedwongen, kan een raadslid door niemand worden weggestuurd. Bij wijze van spreken kan een raadslid een dag na de verkiezingen bedanken voor het lidmaatschap van de partij die campagne heeft gevoerd om hem verkozen te krijgen en hoeft die vervolgens, nadat hij tijdens de eerste vergadering de eed heeft afgelegd, nooit meer in de raadszaal te verschijnen. Zelfs in die situatie kan hij de volle vier jaar het ambt van raadslid (op papier) blijven vervullen.

In het in 2001 door Castenmiller en anderen uitgevoerde onderzoek bleek een veelheid aan redenen waarom raadsleden toch tussentijds terugtreden. Zo'n 60% van de redenen bleek van persoonlijke aard. Er zijn raadsleden die gaan tobben met hun gezondheid, die voor een ziek familielid willen gaan zorgen, die vinden dat ze te oud worden, die verhuizen naar een andere gemeente (en dan geen raadslid meer kunnen blijven), of die toch de voorkeur geven aan een carrière in hun betaalde werk.

Maar daarnaast zijn er wel degelijk ook politieke redenen waarom raadsleden er voortijdig de brui aan geven. Raadsleden kunnen de verhoudingen binnen de raad of zelf binnen de eigen fractie als dusdanig onplezierig ervaren dat zij liever hun tijd anders gaan besteden. Ook kan het tijdsbeslag dat het raadslidmaatschap van hun vraagt tegenvallen.

Er is één reden waarbij het niet aan het individuele raadslid is om te bepalen of hij het ambt continueert. Daarvan is sprake als zijn gemeente betrokken is bij een herindeling. Dan wordt de raad van zijn gemeente collectief op de laatste dag van december opgedoekt. Natuurlijk, er ontstaat een nieuwe gemeente met een nieuwe raad waar hij zich desgewenst weer kandidaat voor kan stellen. Maar de raad van een nieuw heringedeelde gemeente kent altijd minder zetels dan het totaal van de oorspronkelijke gemeenten. Er zullen hoe dan ook altijd raadsleden zijn die niet meer kunnen

terugkomen in die nieuwe raad. Bij het bepalen van het aantal terugtreedende raadsleden in de perioden 2010-2014 en 2014-2018 zijn gemeenten waar een herindeling plaatsvonden buiten beschouwing gelaten. Dat roept overigens wel weer bijzondere empirische complicaties op, die in bijlage worden toegelicht. Maar al met al maakt dat de vergelijking tussen beide perioden, en de gegevens voor de periode 1998-2001 wel zuiverder.

Ten opzichte van 20 jaar terug is het aantal tussentijds vertrekkende raadsleden toegenomen. In de periode 2010-2014 is ongeveer één op de zeven raadsleden (14,9%) voortijdig vertrokken, daar waar dat 20 jaar terug één op acht was. In de huidige periode is het aantal aftredende raadsleden slechts een fractie lager (14,5%).

Vrouwelijke raadsleden treden verhoudingsgewijs vaker af dan mannen. Gespecificeerd naar politieke partijen valt op dat raadsleden van linkse partijen (PvdA, GroenLinks en SP) vaker aftreden dan die van overige partijen. Het is gissen naar de redenen, maar wellicht verwacht de achterban van deze partijen meer van hun raadsleden dan bij de andere partijen. Met name het aandeel aftredende raadsleden van de SP ligt zowel in de periode 2010-2014 als in de huidige periode vrij hoog.² Vermoed kan worden dat de 'afdrachtregeling' binnen deze partij daar mede een oorzaak van is. In de periode 2014-2018 valt op dat het aandeel aftredende VVD-raadsleden ook ruim boven het gemiddelde ligt. Het voortijdig aftreden van raadsleden van lokale partijen is zowel in de periode 2010-2014 als in de periode 2014-2018 ongeveer gemiddeld.

Opmerkelijk is als laatste dat aftredende raadsleden gemiddeld net wat jonger zijn dan raadsleden die in het ambt blijven. Vermoed kan worden dat er wellicht relatief veel raadsleden aftreden omdat ze voorrang geven aan een andere carrière.

4. Toegift: over de wethouders

Na de verkiezingen van 2018 keerde maar liefst 44% van de wethouders niet terug in het ambt, een aanzienlijke stijging ten opzichte van 2014 toen dat op 38% van de wethouders van toepassing. In 2010 was het aandeel wethouders dat na de verkiezingen niet in het ambt 40%. In 2006 was dit 36%.

Het is wederom niet verwonderlijk dat oudere wethouders eerder niet terugkeren.

Uit een eerdere inventarisatie³ kwam naar voren dat in de 20^{ste} eeuw het aandeel voortijdig aftredende wethouders rond de 20% lag. Vanaf de invoering van het dualisme begon dit percentage te stijgen naar 30% in de periode 2006-2010. Deze stijging lijkt echter na 2010 omgeslagen te zijn in een lichte daling. In de periode 2010-2014 ligt het aandeel aftredende wethouders boven de 25%. In de periode 2014-2018 is het aandeel afgetrede wethouders iets lager; 24,5%.

Daar waar in eerdere inventarisaties het aandeel voortijdig aftredende vrouwelijke wethouders steeds iets hoger lag dan het aandeel voortijdig aftredende mannelijke wethouders, is daarvan in de periode 2014-2018 geen sprake.

² In de periode 2010-2014 is het aandeel aftredende PVV-raadsleden hoger.

³ P. Castenmiller, M.J.E.M. van Dam, N. Damen en D. Emans, Terugtreedende Wethouders; Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt. Den Haag, 2010.

In beide perioden treden wethouders van de SP vaker dan gemiddeld voortijdig af. In de periode tot de verkiezingen van 2018 valt op dat het verloop van wethouders van de VVD en D66 eveneens hoger is dan gemiddeld. Het voortijdig aftreden van wethouders van lokale partijen vindt niet vaker dan gemiddeld plaats.

Bijlage 1. Over de berekeningen

In Nederland zijn er duizenden raadsleden actief. Daarnaast zijn er nog zo'n vijftienhonderd wethouders en enkele honderden burgemeesters. Het is niet eenvoudig om zulke grote aantallen personen goed in beeld te krijgen en te houden.

De meest betrouwbare database om zicht te krijgen op de aantallen lokale bestuurders in Nederland wordt beheerd door de VNG. De stichting DecentraaBestuur.nl verkrijgt van de VNG met enige regelmaat een kopie van deze database, die als basis kan dienen voor statistische analyses.

Om allerlei redenen is aannemelijk dat ook deze database geen volledig getrouw beeld verschaft van de situatie in alle Nederlandse gemeenten. Het aanpassen van gegevens, het toevoegen van nieuwe ambtsdragers en het verwijderen van afgetreden ambtsdragers wordt toevertrouwd aan contactpersonen in elke gemeente. Er is geen zicht op hoe adequaat en accuraat deze contactpersonen invulling geven aan deze verantwoordelijkheid.

In het beheer van de database zitten bovendien verschillende (kleine) verstorende factoren. In de praktijk van de lokale politiek kan het voorkomen dat personen een hele of een deel van een raadsperiode niet actief zijn, maar na enige tijd toch weer terugkeren in een actieve functie. Onduidelijk is of de contactpersonen in elke gemeente de oude gegevens actualiseren of deze persoon als een nieuwkomer toevoegen aan de database. Dit probleem speelt eveneens als personen van ambt veranderen, bijvoorbeeld als ze van raadslid wethouder worden. Dat geldt ook voor personen die als wethouder aftreden maar wellicht (na enige tijd) terugkeren als raadslid. Evenmin is helder hoe de contactpersonen omgaan met ambtsdragers die van politieke kleur veranderen.

Elk jaar, meestal eind januari of begin februari, worden gegevens uit de database uitgelezen voor statistische analyses. In verkiezingsjaren gebeurt dat ook na de zomer, zodat op die manier een actuele stand na de gemeenteraadsverkiezingen beschikbaar is. Het inzicht in aftredende ambtsdragers, waarvan in deze rapportage verslag is gedaan, komt tot stand door de samenstelling van de database in jaar 'x' te vergelijken met die in jaar 'x+1'. Meestal zit er dan een periode van 12 maanden tussen beide vergelijkingsmomenten. Als het gaat om vergelijking met een verkiezingsjaar, is de periode korter; meestal is de vergelijking dan tussen een meetmoment vlak voor de verkiezingen (januari/februari) en een moment rond de zomer als vrijwel alle colleges van B&W zijn gevormd en aangetreden. In 2018 is pas in oktober van dat jaar de situatie na de verkiezingen opgemaakt.⁴ Daardoor bestaat de (reële) mogelijkheid dat er naast veranderingen vanwege de verkiezingen ook mutaties zijn geregistreerd van ambtsdragers die in maart van dat jaar zijn verkozen, ook hun ambt hebben aanvaard, maar binnen een half jaar weer zijn teruggetreden. In andere jaren bestaat die mogelijkheid natuurlijk ook, maar naarmate de peildatum verder naar achter ligt, zal hier meer sprake van zijn. Het kan voorkomen dat ná de peildatum van jaar x een ambtsdrager aftreedt en vervangen wordt. In het geval dat diens vervanger binnen korte tijd, vóór de peildatum van jaar x+1, aftreedt, blijkt dit niet uit de bestandsvergelijking.

In de tekst is al opgemerkt dat gemeentelijke herindelingen een lastige complicatie vormen. Vanwege herindelingen verandert in elk jaar het aantal gemeenten, en daarmee het aantal raadsleden, wethouders en burgemeesters. Bovendien treedt er vanwege de herindelingen een

⁴ Bovendien zijn in dat jaar bij de vergelijking van ambtsdragers die vóór de verkiezingen en na de verkiezingen actief waren, de gemeenten waar in maart van dat jaar vanwege aanstaande herindelingen géén verkiezingen plaatsvonden buiten beschouwing gelaten. Of dat in andere verkiezingsjaren ook heeft plaatsgevonden, moet nog nader uitgezocht worden. Mocht dat in de andere jaren niet het geval zijn geweest, dan betekent dit dat de veranderingen in die jaren onderschat worden, c.q. dat die in 2018 – ten opzichte van de andere jaren – overschat worden.

relatief groot aantal raadsleden af, om de simpele reden dat dit niet anders kan. Omdat deze inventarisatie zich concentreert op raadsleden die tussentijds op eigen initiatief aftreden, worden raadsleden die vanwege herindelingen aftreden buiten de tellingen gehouden. In de praktijk betekent dit dat raadsleden uit gemeenten die in jaar 'x' nog bestaan, maar in jaar 'x+1' niet meer, niet worden meegeteld als tussentijds aftredende raadsleden.

Jaarlijks verandert het aantal gemeenten, en daarmee het aantal raadsleden. Dat betekent dat als het aantal afgetreden raadsleden in een jaar wordt vertaald naar een percentage van het totaal aantal raadsleden, elk jaar dat totale aantal (de 100%) anders is. In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel raadsleden en wethouders in een specifieke periode aftreden en welke percentiebasis is gebruikt. Omdat die elk jaar verschilt, kunnen elke afzonderlijke procenten niet zomaar opgeteld worden. Uiteindelijk is dat toch gedaan, hetgeen op zichzelf toch een aanvaardbare benadering is van het werkelijk aandeel afgetreden raadsleden of wethouders. Omdat voor de periode 2010-2014 en de periode 2014-2018 dezelfde methode is gebruikt, is de trend wel vergelijkbaar. Maar benadrukt moet worden dat het vermelde totaalpercentage geen exacte weergave is van het werkelijk aandeel afgetreden raadsleden of wethouders.

Tabel 2. Aantal afgetreden raadsleden en wethouders 2010-2014

Periode	Totaal aantal raadsleden	Afgetreden raadsleden Abs. en in %		Totaal aantal wethouders	Afgetreden wethouders Abs. en in %	
2010-2011	9169	168	1,8%	1464	38	2,6%
2011-2012	9175 ⁵	447	4,9%	1455	107	7,4%
2012-2013	9086	366	4,0%	1416	135	9,5%
2013-2014	9019	372	4,1%	1397	100	7,2%
Totaal		1363	14,9%		380	26,6%

- Peildatum 2010, na de zomer van 2010; Peildatum 2014, januari, voor de verkiezingen; Gecorrigeerd per jaar voor herindelingen

Tabel 3. Aantal afgetreden raadsleden en wethouders 2014-2018

Periode	Totaal aantal raadsleden	Afgetreden raadsleden Abs. en in %		Totaal aantal wethouders	Afgetreden wethouders Abs. en in %	
2014-2015	8960	233	2,6%	1452	32	2,2%
2015-2016	8932	393	4,4%	1449	97	6,7%
2016-2017	8908	402	4,5%	1416	122	8,6%
2017-2018	8691	259	3,0%	1369	96	7,0%
Totaal		1287	14,5%		347	24,5%

- Peildatum 2014, na de zomer van 2014; Peildatum 2018, januari, voor de verkiezingen; Gecorrigeerd per jaar voor herindelingen

⁵ In principe is het niet mogelijk dat het aantal raadsleden ten opzichte van het voorgaande jaar stijgt. De database bevat echter alleen gegevens van raadsleden als die bekend zijn. Vermoedelijk was de database na de zomer van 2010 (na de verkiezingen) nog niet volledig bijgewerkt.