



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Om de kleur van de burgemeester: politieke aspecten van burgemeestersbenoemingen

Andeweg, R.B.

Citation

Andeweg, R. B. (1975). Om de kleur van de burgemeester: politieke aspecten van burgemeestersbenoemingen. *Acta Politica*, 10: 1975(4), 421-454. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450967>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450967>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

deviation, but we would only know that they were between the two poles.

35 'From the point of view of a political party, however, it is important to avoid a real cleavage in attitudes between leaders and followers — a least this is the case in the Norwegian- system. Great discrepancies would not be consistent with the notion of party unity within the party', Valen and Katz, *op. cit.*, p. 260.

36 Although we have not tried here to discuss factors which would account for this difference, two factors loom important in this regard. Chief is the control of recruitment. In a federal system in which local divisions of the party control recruitment, a unifying force from above may be lacking. In the PR system of the Netherlands the central organization has traditionally played an important role in drawing up the lists of candidates, and thereby determining who gets elected. (See, for example, I. Lipschits, 'De organisatorische structuur der Nederlandse politieke partijen', *Acta Politica*, II, 4, 1966/67). Even though this grip may be relaxing, party discipline within the parliamentary caucus may not only lead to support for the party position, but may be a factor in bringing individual opinions toward more uniformity.

37 Valen and Katz, *op. cit.*, p. 34.

38 Senior thesis by K. L. L. M. Dittrich, Department of Political Science, University of Leyden.

39 McClosky, et al., *op. cit.*, (in Luttbeg, p. 314).

40 This follows the procedure used by McClosky, *et al.* Other procedures should yield similar results.

41 One should realize that in following this procedure, we may, in some cases be making a mountain out of a molehill. High consensus on all issues, with nevertheless some differences in variances will be treated similarly to variances running from large to small. By examining the standard deviations in Table 4, the reader may judge to what extent this may be an important factor. It seems to us worthwhile to make the comparisons.

42 McClosky, *et al.*, *op. cit.*, (in Luttbeg, p. 315).

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*, (in Luttbeg, p. 314).

46 Soule and Clarke, *op. cit.*, p. 79.

47 McClosky, *et al.* *op. cit.*, (in Luttbeg, p. 316).

48 Soule and Clarke, *op. cit.*, p. 81.

Om de kleur van de burgemeester; politieke aspecten van burgemeestersbenoemingen¹

door Rudy B. Andeweg

Sprekende over de gemeenteraad stelt het laatste lid van art. 152 Grw.: 'De Voorzitter wordt door de Koning, ook buiten de leden van de raad, benoemd en door hem ontslagen'. Deze bepaling staat al sinds 1848 ongewijzigd in de Grondwet, maar de uitwerking die eraan wordt gegeven is niet ongewijzigd gebleven. Zo werd de mogelijkheid om een burgemeester van buiten de raad te benoemen van uitzondering al snel regel. Meer en meer is de Kroon er ook toe overgegaan 'politiek aangesloten' personen tot burgemeester te benoemen. In dit artikel wordt een poging ondernomen om te achterhalen wat de politieke aspecten zijn van genoemd artikel in de Grondwet. Deze beperking tot de politieke kant van de burgemeestersbenoemingen kan gemakkelijk leiden tot overbelichting van dit zeer belangrijke, maar geenszins enige, selectiecriteria. Ook godsdienst, burgerlijke staat en specifieke capaciteiten spelen een rol. Omdat het politieke aspect van de benoemingsprocedure en het benoemingsbeleid de voornaamste oorzaak vormt van het op ongeregelde tijden terugkerende debat over een benoemde of (door raad of burgerij) verkozen burgemeester, lijkt het echter juist om dit 'politieke benoemingsbeleid' apart aan een onderzoek te onderwerpen.

De politieke uitkomst van dit sinds 1848 gevoerde benoemingsbeleid is niet onaangetast gebleven door de partijvorming aan het eind van de negentiende en de politieke pacificatie aan het begin van de twintigste eeuw. Was het burgemeestersambt aanvankelijk in regenten-handen van onbestemde kleur, geleidelijk aan hebben de voornaamste componenten van het Nederlandse zuilensysteem zich een deel van het burgemeesterscorps weten te veroveren. Burgemeestersbenoemingen worden grofweg verdeeld over PvdA, KVP, ARP, CHU en VVD. Het is in onze politieke verhoudingen eenvoudig ondenkbaar dat een minister van Binnenlandse Zaken alleen partijgenoten voor een burgemeestersfunctie voordraagt. Maar het is onduidelijk hoe die verdeling over verschillende partijen tot stand komt: 'Men kan slechts raden naar de wijze waarop en de criteria op basis waarvan de burgemeestersbenoemingen feitelijk tot stand komen' stelt een PvdA-rapport.² Niet dat het aan veronderstellingen hieromtrent ontbreekt. Allereerst is er de hypothese dat een minister weliswaar niet uitsluitend partijgenoten kan benoemen, maar dat hij zijn benoemingsbeleid toch wel een beetje in die richting kan sturen. Ook de Commissaris van de Koningin zou in zijn aanbevelingen zijn eigen politieke partij enigszins kunnen overbedelen. De overheersende mening is evenwel dat zo'n partijdig beleid in ons land niet thuis hoort en ook niet voorkomt. De Nederlandse verzuiling brengt met zich mee dat de overheid alles verdeelt over de verschillende subculturen naar rato van de omvang van iedere zuil. Dit zou ook voor de burgemeestersbenoemingen kunnen gelden. Tegenover, of soms ook wel naast, dit beleidscriterium van de evenredigheid wordt wel gesteld dat de te benoemen burgemeester qua le-

vensbeschouwing afkomstig dient te zijn uit de dominante subcultuur in de gemeente. Deze veronderstelling zullen wij, in navolging van Brasz,³ de communalistische hypothese dopen.

Na een korte beschrijving van de opzet van het onderzoek zullen wij trachten na te gaan hoe een burgemeestersbenoeming feitelijk tot stand komt en vooral wie daar invloed op proberen uit te oefenen. Daarna volgt een beschrijving van de hier kort aangeduide beleidscriteria en hun doorwerking in het benoemingsbeleid.

Het onderzoek

Dit onderzoek bestaat voor een belangrijk deel uit een kwantitatieve analyse van een bestand met gegevens over het burgemeesterscorps op 1 januari 1970.⁴ De verzameling gegevens bevat informatie over de sociale achtergrond, opleiding en carrière van de burgemeester van iedere Nederlandse gemeente. Naast de politieke en religieuze overtuiging van de burgemeester zijn ook de persoon en de politieke partij van de bij de benoeming betrokken minister en commissaris van de Koningin in dit bestand opgenomen. Het zijn vooral deze variabelen die in dit rapport aan de orde komen. Bij de verwerking van al deze gegevens is uiteraard veel aandacht besteed aan de bescherming van de particuliere sfeer van de in dit onderzoek betrokken burgemeesters.

Twee essentiële kenmerken van het bestand zijn al genoemd: de gegevens zijn per gemeente opgeslagen; de gemeente, niet de burgemeester, is dus de eenheid van analyse. In de tweede plaats zijn de gegevens afkomstig van een peildatum, in dit geval 1 januari 1970. Deze kenmerken bergen zowel voor- als nadelen in zich met betrekking tot dit deelonderzoek.

Om met de nadelen van opslag per gemeente te beginnen: in de eerste plaats wijkt deze opzet af van eerdere onderzoeken die de burgemeestersbenoeming als eenheid van analyse gebruikten.⁵ Dat maakt vergelijking met deze eerdere onderzoeksresultaten problematisch. Een tweede nadeel is, dat er in ons land meer gemeenten dan burgemeesters zijn. Een aantal burgemeesters oefent dat ambt namelijk uit in meer dan één gemeente. In onze onderzoekopzet betekent dit dat een burgemeester dan ook meer dan één keer in ons bestand kan voorkomen. De gegevens voor deze studie hebben betrekking op 903 gemeenten. Een aantal gemeenten is niet in het onderzoek betrokken omdat ten tijde van het verzamelen van de gegevens de betreffende dossiers op het departement niet voor inzage beschikbaar waren. Dit is onder meer een gevolg van de omvangrijke gemeentelijke herindelingen die in deze periode, bijvoorbeeld in de provincie Zeeland, hun beslag kregen. In deze 903 gemeenten was het op 1 januari 1970 als volgt met de burgemeestersfuncties gesteld:

Tabel 1:

Situatie ten aanzien van het burgemeestersambt op 1-1-1970

ambt vacant	34	
waarnemend burgemeester	5	
burgemeester in functie	864	
hiervan delen	161	gemeenten hun burgemeester met een andere plaats.
hiervan delen	23	gemeenten hun burgemeester als waarnemend burgemeester met een andere plaats

Bij de analyse voor dit artikel is uitgegaan van de 864 gemeenten waar het burgemeestersambt 'normaal' werd vervuld. Wanneer wij verder over de 'burgemeesters' spreken dan wordt daarmee eigenlijk bedoeld 'burgemeestersambten', omdat, zoals hierboven reeds vermeld, burgemeesters, die in verschillende gemeenten benoemd zijn, evenzovele malen in het bestand zijn opgenomen.

Een duidelijk voordeel van het kiezen van de gemeente als eenheid van analyse is dat de gegevens van de burgemeester hierdoor makkelijk zijn te koppelen aan politieke en godsdienstige kenmerken van de gemeente zelf. Zo hebben wij voor een deel van onze analyse aan de gegevens van de burgemeester de samenstelling van de gemeenteraad en de verhoudingen tussen de belangrijkste religieuze stromingen in de gemeente in 1970 toegevoegd. Omdat van een aantal gemeenten de genoemde gegevens niet bekend waren, onder meer door gemeentelijke herindelingen, is voor dit deel van de analyse het aantal onderzochte gemeenten verder teruggebracht van 864 naar 858.⁶ De frequentieverdelingen over de essentiële variabelen worden door deze ingreep niet gewijzigd.

Ook het werken met een peildatum kent voor- en nadelen. De burgemeesters zijn niet allemaal op dezelfde dag voor de eerste maal in hun standplaats van januari 1970 benoemd, maar deze benoemingen zijn verspreid over een tijdsperiode van 1934 tot 1970.

Wanneer we nu bijvoorbeeld de politieke kleur willen koppelen aan de gemeentelijke politieke verhoudingen dan levert dat het probleem op welke gemeenteraadsverkiezing wij daarvoor moeten gebruiken. Idealiter is dat de verkiezing voorafgaande aan de benoeming. In een onderzoek van de Wiar-di Beckmanstichting is dat ook gedaan. Het ging daarbij evenwel om 265 benoemingen in een beperkte tijdsperiode, waaraan slechts één verkiezing vooraf ging.⁷ Ditzelfde voor drie maal zoveel burgemeesters en een tijdsperiode van 36 jaar zou te veel werk geweest zijn in verhouding tot de verbetering van de betrouwbaarheid. Voor dit onderzoek is de gemeenteraads-

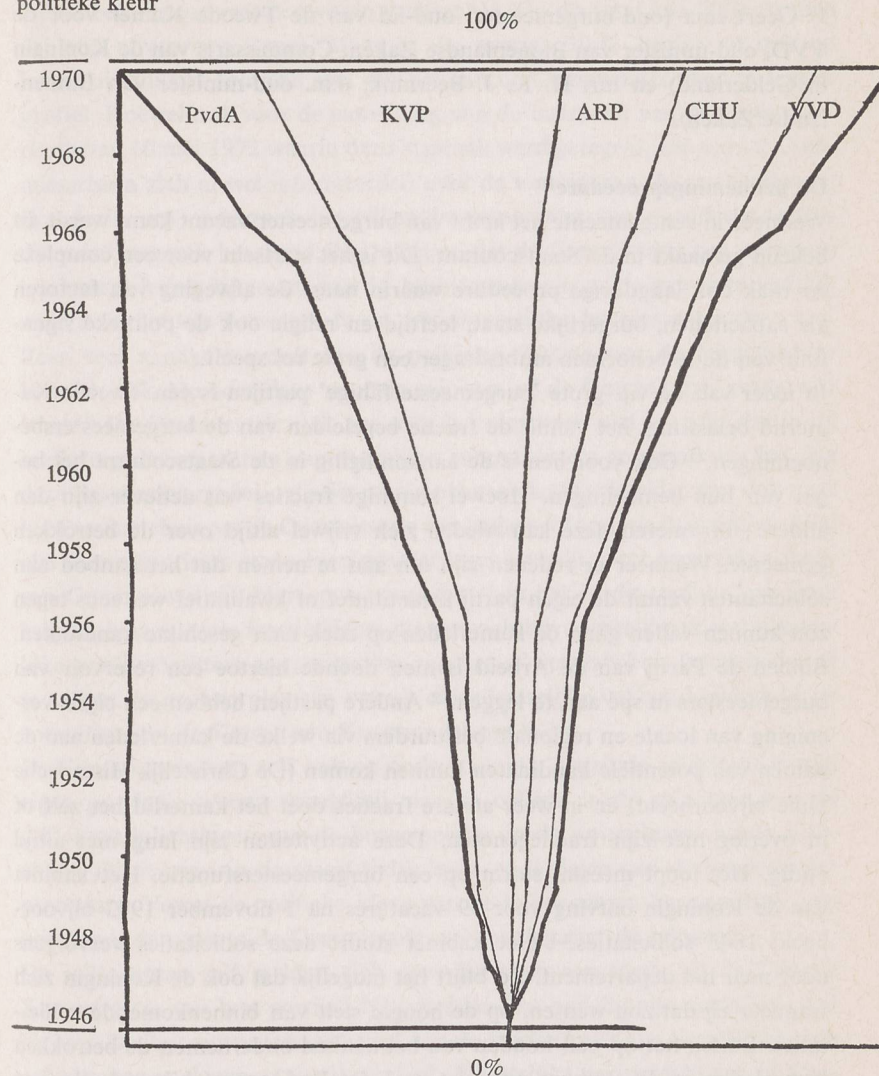
verkiezing van 1970 als uitgangspunt genomen. Daarbij gaan wij dus uit van de op het eerste gezicht wat boude veronderstelling dat de samenstelling van de gemeenteraad sinds de benoeming van de burgemeester niet fundamenteel is veranderd. Voor een aantal gemeenten, met name die welke al lange tijd dezelfde eerste burger hebben, gaat deze veronderstelling ongetwijfeld niet op, maar over het algemeen zal zij waarschijnlijk niet ver bezijden de waarheid zijn. Gedurende het grootste deel van de periode waarin 'onze' burgemeesters benoemd zijn, zorgde de verzuiling immers voor stabiele, bijna bevroren, krachtsverhoudingen. Uit de door het CBS verzamelde gegevens over de politieke kleur van de raadsleden in de periode waarin onze burgemeesters benoemd zijn, blijken geen grote verschuivingen in de samenstelling van de gemeenteraden.⁸

Een voordeel van het werken met een peildatum is dat de daaruit voortvloeiende spreiding van benoemingsdata het mogelijk maakt om het beleid van verschillende kabinetten en ministers van Binnenlandse Zaken van verschillende politieke signatuur te vergelijken. Het is bij mijn weten het eerste onderzoek waarin dit gebeurt. Hierbij doet zich wel een methodologisch probleempje voor. Het spreekt vanzelf dat in het burgemeesterscorps op 1 januari 1970 meer burgemeesters zitten die recent, bijvoorbeeld door Toxopeus, benoemd zijn, dan burgemeesters van de 'lichting' Beel. Het aantal vooroorlogse benoemingen is zelfs verwaarloosbaar klein. Ons probleem valt te vergelijken met dat van 'sample mortality' in een panel-survey. Wanneer we het onderzoeksbestand bekijken dan ziet het er als het ware trechtervormig uit.

Om nu bijvoorbeeld ook iets over het benoemingsbeleid uit 1958 te kunnen zeggen moeten wij aannemen dat de politieke samenstelling van 'onze' 58'ers een betrouwbare steekproef is van alle in 1958 benoemde burgemeesters. Dat kunnen wij alleen postuleren wanneer wij ervan uitgaan dat de kans voor een burgemeester die in 1958 benoemd werd, om tot 1970 in het ambt te blijven onafhankelijk is van zijn politieke voorkeur. Met andere woorden: de 'mayor mortality' moet voor alle politieke partijen even groot zijn. Dit lijkt mij geen al te gewaagde assumptie. Een mogelijke uitzondering had de PvdA kunnen zijn. Deze partij telt nogal wat burgemeesters in grotere steden welke over het algemeen een kortere ambtsperiode vervullen dan burgemeesters van kleinere plaatsen. Figuur 1 toont echter voor de Partij van de Arbeid geen afwijkend beeld.⁹

Tot zover de verantwoording van het kwantitatieve deel van het onderzoek. Ter aanvulling en verduidelijking van het cijfermateriaal, en om enig inzicht te verkrijgen in de benoemingsprocedure zelf, is een serie korte gesprekken gevoerd met een aantal personen, die als kenners van de politieke kant van het benoemingsbeleid beschouwd kunnen worden. Hoewel terwil-

Figuur 1:
Opbouw van het burgemeesterscorps van 1 januari 1970 na benoemingsdatum en politieke kleur



le van de vergelijkbaarheid aan alle ondervraagden zoveel mogelijk dezelfde vragen zijn voorgelegd, zijn de bewoordingen, en soms ook de vragen zelf, telkens verschillend geweest.

In volgorde van interview werden gesprekken gevoerd met de volgende leden van de Tweede Kamer, die door hun fractie onder meer belast zijn met de begeleiding van de burgemeestersbenoemingen: mr. W. Aantjes (ARP), de heer A. C. M. Weijters (KVP), drs. H. M. Franssen (PvdA), vergezeld

van fractie-assistent de heer Horrevorts, dr. R. J. Kruisinga (CHU) en mr. H. E. Koning (VVD). Daarnaast werden gesprekken gevoerd met mr. W. J. Geertsema (oud-burgemeester, oud-lid van de Tweede Kamer voor de VVD, oud-minister van Binnenlandse Zaken, Commissaris van de Koningin in Gelderland) en mr. H. K. J. Beernink, o.m. oud-minister van Binnenlandse Zaken).

De benoemingsprocedure¹⁰

Wanneer in een gemeente het ambt van burgemeester vacant komt wordt dit bekend gemaakt in de Staatscourant. Dit is het startsein voor een complexe en vaak ook langdurige procedure waarin naast de afweging van factoren als capaciteiten, burgerlijke staat, leeftijd en religie ook de politieke signatuur van de te benoemen ambtsdrager een grote rol speelt.

In ieder van de vijf grote 'burgemeesterfähige' partijen is één Tweede Kamerlid belast met het vanuit de fractie begeleiden van de burgemeestersbenoemingen.¹¹ Ook voor hen is de aankondiging in de Staatscourant het begin van hun bemoeiingen. Hoewel sommige fracties wat actiever zijn dan andere, informeren deze kamerleden zich vrijwel altijd over de betrokken gemeente. Wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat het aanbod aan sollicitanten vanuit de eigen partij kwantitatief of kwalitatief wel eens tegen zou kunnen vallen gaan de kamerleden op zoek naar geschikte kandidaten. Binnen de Partij van de Arbeid is men doende hiertoe een reservoir van burgemeesters in spé aan te leggen.¹² Andere partijen hebben een eigen vereniging van locale en regionale bestuurders via welke de kamerleden aan de namen van potentiële kandidaten kunnen komen (De Christelijk Historische Unie bijvoorbeeld) en in weer andere fracties doet het kamerlid het zelf of in overleg met zijn fractiegenoten. Deze activiteiten zijn lang niet altijd nodig. Het loopt meestal storm op een burgemeestersfunctie. Het kabinet van de Koningin ontving voor 59 vacatures na 1 november 1973 bijvoorbeeld 1843 sollicitaties.¹³ Het kabinet stuurt deze sollicitaties vervolgens door naar het departement. Zo blijft het mogelijk dat ook de Koningin zich wanneer zij dat zou wensen, op de hoogte stelt van binnenkomende sollicitaties. Buiten het op peil houden van het aanbod ondernemen de betrokken kamerleden in dit stadium nog niet veel. De PvdA zorgt bijvoorbeeld nog wel dat haar fractie in de gemeenteraad goed is ingelicht over de komende procedure en haar rol daarin.¹⁴ In uitzonderingsgevallen wil het wel eens voorkomen dat het kamerlid in dit stadium reeds contact opneemt met de Commissaris van de Koningin of met de minister om hem duidelijk te maken hoeveel er hem aan gelegen is om gemeente X voor zijn partij te behouden of te verkrijgen. Hoewel deconfessionalisering en politieke fragmentatie ook hier veel oude zekerheden bedreigen geldt zeker voor de in ons

onderzoek betrokken burgemeesters nog dat in ongeveer 70 % van de vacatures de politieke kleur van de te benoemen man voor de meeste bij het beleid betrokkenen reeds tevoren vaststaat.¹⁵ (Op dit getal van 70 % komen wij nog uitvoeriger terug). Maar in die overige 30 % begint nu ook op lokaal niveau het politieke spel om het aan de Commissaris voor te leggen profiel. Hoewel ook voor de aanvulling van de instructie van de Commissarissen van 10 mei 1972 waarin deze inspraak werd geregeld, een aantal Commissarissen zich al wel informeerden over de wensen van de gemeenteraad, zijn de in ons onderzoek betrokken burgemeesters nog goeddeels zonder dit soort inspraak benoemd. Nu is het zo dat de Commissaris een openbare raadsvergadering bijwoont, waarin hij informeert naar de gewenste leeftijd, naar de eventuele bezwaren tegen een vrouwelijke burgemeester enz., enz. Zeer veel aandacht wordt aan de politieke richting van de burgemeester besteed, ook wanneer deze voor de minister of de Commissaris reeds vast staat.¹⁶ De Commissaris stelt het over het algemeen niet op prijs dat in de raadsvergadering namen van mogelijke burgemeesters genoemd worden. Na deze 'inspraakvergadering' reist menig plaatselijke fractieleider dan ook naar het Provinciehuis om de Commissaris van nadere informatie te voorzien. Niet alle Commissarissen staan even positief tegenover dit soort gesprekken maar een Commissaris die hier open voor staat kan het in dit stadium erg druk krijgen. Naast locale fractieleiders dienen zich bijvoorbeeld ook wel plaatselijke partijvoorzitters aan, soms om van het advies van hun fractieleider af te wijken. In grotere plaatsen vragen ook plaatselijke vakbondsleiders of de voorzitter van de Kamer van Koophandel wel belet.

De Commissaris gaat zelf ook op onderzoek uit. Tenzij de sollicitant in zijn eigen provincie woont, vraagt hij via zijn collega in de provincie van de sollicitant inlichtingen aan de burgemeester in de woonplaats van de sollicitant. Dit is een van de meest tijdrovende onderdelen van de benoemingsprocedure. Vormt de politieke kleur van de te benoemen burgemeester een probleem, dan pleegt de Commissaris wel overleg met de minister.

De sollicitanten zelf melden zich over het algemeen mede bij de Tweede Kamerfractie van hun partij.¹⁷ Niet-melden kan nadelig zijn zoals later zal blijken. De 'burgemeestersspecialist' van de fractie heeft met hem onbekende sollicitanten vaak een uitvoerig gesprek. Plaatselijke partijafdelingen of fracties lichten dit kamerlid ook vaak in over hun voorkeuren. Dit alles kan ertoe leiden dat het kamerlid door middel van een briefje of in een informeel contact, aan de Commissaris vraagt om sollicitant X ernstig te overwegen en in ieder geval voor een gesprek uit te nodigen. Kamerleden doen dit overigens ook wel buiten specifieke vacatures om. Ook hier geldt weer dat niet alle Commissarissen van dit soort demarches in gelijke mate geïndigd zijn. In een enkel geval is het contact met de Commissaris beter wan-

neer deze een partijgenoot is, maar het omgekeerde wil ook wel voorkomen. Ook Gedeputeerden of Statenleden dringen er bij de Commissaris wel eens op aan om deze of gene voor een gesprek uit te nodigen. In Gelderland bijvoorbeeld, worden de Gedeputeerden zelfs uitvoerig ingelicht en bij de samenstelling van de aanbeveling betrokken. Ook in andere provincies zijn zij vaak op de hoogte van de plannen van de Commissaris. Als deze hen niet bevallen, vooral wanneer het om de politieke signatuur gaat, dan lichten zij in een enkel geval het betrokken kamerlid van hun partij hierover in. Deze onderneemt dan in bepaalde gevallen een demarche bij de Commissaris of bij de minister zelf om hierover zijn ongenoegen uit te spreken. Contacten met de Commissaris van deze soort kenmerken zich door een grote informaliteit. Het kamerlid belt even op of ziet de Commissaris toevallig op een ontvangst of bij een hoorzitting.

De meest in aanmerking komende sollicitanten worden intussen door de Commissaris uitgenodigd voor een gesprek. Eens per maand ontmoeten alle Commissarissen elkaar voor een bespreking en het is gebruikelijk dat zij dan een groot aantal sollicitaties op informele wijze doorpraten. Uiteindelijk stelt de Commissaris dan een aanbeveling op. Het is gebruikelijk, maar niet noodzakelijk, dat deze uit drie personen bestaat. Is er geen twijfel mogelijk over de politieke kleur van de nieuwe burgemeester, dan bestaat de voordracht vaak uit drie mensen van dezelfde partij.

De minister bespreekt de aanbeveling van de Commissaris van de Koningin met de 'kamerleden-lobbyisten', van de in de aanbeveling voorkomende politieke partijen, en soms ook van de andere partijen. Met sommige fracties is wat minder contact dan met andere, maar ook deze kamerleden spreken de minister gemiddeld eens per maand over zijn benoemingsbeleid. Behalve de wensen van het kamerlid ten aanzien van de politieke kleur van bepaalde nog te benoemen burgemeesters komen ook de kandidaten van de partij van het kamerlid ter sprake. Sommige kamerleden geven hun oordeel over personen alleen wanneer hen dat uitdrukkelijk wordt gevraagd. Het komt voor dat een minister, wanneer het kamerlid moet bekennen de partijgenoot-sollicitant niet te kennen, van de benoeming van zo'n kandidaat afziet.¹⁸ Het kan zijn dat hij dit doet omdat zo'n benoeming politiek niet interessant is,¹⁹ het kan ook zijn dat hij van mening is dat een sollicitant die zich niet bij zijn kamerlid gemeld heeft, kennelijk politiek zo gebrekkig is aangesloten dat hij de procedure niet eens kent, en daarom minder geschikt is.²⁰

Naast kamerleden melden zich ook nog wel anderen op het departement. Soms treedt de gemeenteraad nog eens op als collectieve pressiegroep. In veel gevallen gaat het dan om benoeming van de gemeentesecretaris tot burgemeester.²¹ Afhankelijk van de vacature en de instelling van de minister tegenover deze vorm van inspraak, spreekt de bewindsman ook wel met partijbe-

sturen en plaatselijke pressiegroepen als de reeds genoemde lokale vakbondsleders of Kamer van Koophandel.

Hoewel ook hier het geheim van Soestdijk ondoordringbaar blijft, zijn er toch sterke aanwijzingen dat de Koningin zich in dit steekspel niet altijd onbetuigd laat. Zoals gezegd is zij op de hoogte van alle sollicitaties. Vooral bij gemeenten waarbij zij nogal betrokken is (bijvoorbeeld gemeenten als Baarn, Utrecht en Den Haag) 'toont Hare Majesteit grote belangstelling'.²² Ook buiten specifieke vacatures om laat de Koningin de minister wel eens weten bij een werkbezoek een capabele burgemeester te hebben aangetroffen.

Bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en bij provincie-hoofdsteden vormt de benoeming van de burgemeester een agendapunt in de minister-raadsvergadering. Het is niet ongebruikelijk dat kamerleden hun partijgenoten in het kabinet van hun voorkeuren op de hoogte brengen.²³ Het advies van de minister van Binnenlandse Zaken wordt vrijwel altijd overgenomen, wat voor een groot deel valt toe te schrijven aan de werking van de 'rule of anticipated reaction'²⁴ in de aanbeveling van de minister van Binnenlandse Zaken.

Het einde van de procedure is nu in zicht. De minister heeft de belangrijkste kandidaten zelf ook gesproken en wanneer hij geen aanleiding ziet om van de aanbeveling van de Commissaris af te wijken, draagt hij de nummer één voor benoeming voor. Het wordt anders wanneer hij, bijvoorbeeld uit politieke overwegingen met de Commissaris van mening verschilt. Hij kan dan van de aanbeveling afwijken. Dat dit zo weinig voorkomt wil niet zeggen dat de minister het altijd met de Commissaris eens is. De minister wijkt niet graag af omdat dit wel de aandacht trekt. Zo kan de minister ervan verzekerd zijn dat de Koningin wil weten waarom hij van het advies van 'haar' Commissaris is afgeweken.²⁵ Uiteindelijk wijkt de Koningin wel voor de verantwoordelijkheid van de minister maar niet voordat deze zijn beslissing uitvoerig heeft gemotiveerd en beargumenteerd. De minister heeft daarnaast nog een derde optie: hij kan de Commissaris verzoeken zijn aanbeveling in een voor de minister gunstige zin te wijzigen. De Commissaris is hiertoe lang niet altijd geneigd, vooral niet wanneer er landelijke politieke overwegingen in het spel zijn. Hij weet zich ook verzekerd van de steun van de Koningin. Wanneer hij zijn aanbeveling toch wijzigt draagt de minister alsnog de nummer 1 voor. Doet de Commissaris dit niet dan kan de minister alleen nog uit de eerste twee mogelijkheden kiezen.

Wanneer de uiteindelijke benoeming tegen de zin van een kamerlid is, dan laat het kamerlid dat de minister duidelijk merken in de hoop hiermee zijn claim op een volgende vacature te versterken. In uitzonderingsgevallen volgen hooguit schriftelijke of mondelinge vragen dan wel gispende opmerkingen bij de begrotingsbehandeling. Maar dan heeft de betrokken Commissaris

de verkozen kandidaat al met zijn benoeming gefeliciteerd en is de procedure afgelopen.

In het hierboven beschreven proces doen zich ontegenzeggelijk een groot aantal momenten voor waarop personen of groeperingen het beleid trachten te beïnvloeden. Het is natuurlijk niet zo dat deze beïnvloeding zich beperkt tot de politieke kleur van de burgemeester. Hoe belangrijk deze politieke kleur in de benoemingsprocedure is blijkt echter wel uit de aard van de lobbyisten: kamerleden, raadsfracties, gedeputeerden, partijvoorzitters, vakbonden....²⁶ Hoe deze politieke kleur uiteindelijk doorwerkt in het benoemingsbeleid c.q. in de criteria die aan het beleid ten grondslag liggen, is het onderwerp van de volgende paragraaf.

De beleidscriteria

'Tenzij een partijgenoot in het torentje resideert . . .'²⁷

Burgemeesters worden, dat is duidelijk gebleken, niet door een kleine subafdeling van een obscuur departementaal bureau benoemd. De ministeriële verantwoordelijkheid is, zo ergens dan toch zeker hier, geen staatsrechtelijke fictie. De eerste vraag moet dan ook luiden: gebruikt de minister zijn eigen politieke kleur als beleidscriterium?

De geschetste benoemingsprocedure doet denken aan bepaalde onderdelen van wat vroeger in de Verenigde Staten het 'spoils system' werd genoemd. Het grootst is de overeenkomst met de benoeming van federale rechters in de Verenigde Staten. Ook daar politiek getinte benoemingen na een uitvoerig consultatie-proces, waarin vooral de Senaat een belangrijke rol speelt ('senatorial courtesy') die lijkt op de inbreng van onze kamerleden. Het gaat in zo'n 'spoils system' om een duidelijk partijdig benoemingsbeleid. Zo'n 'Jacksoniaanse' burgemeestersbenoeming lijkt alleen slecht in onze vaderlandse politieke cultuur te passen. 'De openbare mening gevoelt, dat daarbij andere overwegingen de doorslag geven dan het zoeken naar de meest geschikte kandidaat, bij wie de belangen van alle ingezetenen, ook van een politieke of religieuze minderheid, veilig zijn', schreef Prinsen in zijn bekende boek.²⁸ Deze, ook door de burgemeesters zelf, vaak sterk beleefde idee van een boven de partijen staande burgervader,²⁹ vormt zonder twijfel een belangrijke rem op een partijdig benoemingsbeleid. Maar sluit het dergelijke benoemingen ook uit?

Dezelfde Prinsen meent: 'Soms spelen bij burgemeestersbenoemingen partijpolitiek dan wel protectie een onevenredige rol'.³⁰ Scherper nog stelt Schakel: 'Het benoemingsbeleid heeft een uitgesproken politieke kant. De burgemeester, die behoort tot een politieke partij, die in grotere gemeenten procentueel niet sterk vertegenwoordigd is, ziet zich als regel door dat gegeven alleen de weg naar de hoogste 'klassen' reeds afgesneden. Tenzij . . . tenzij . . . (en dat komt voor) een partijgenoot in het torentje resideert. Dan wordt er wat van

de oogst in eigen gelederen geborgen'.³¹ Prinsen spreekt van 'soms'. Schakel heeft het over 'wat van de oogst', maar hun opmerkingen laten aan duidelijkheid niets te wensen over. Daartegenover twijfelde geen van de door mij geïnterviewde personen aan de onpartijdigheid van de ministers van Binnenlandse Zaken. Toch zijn de waarnemingen van Prinsen en Schakel niet zonder kracht. Prinsen was zelf burgemeester, Kortmann die de latere drukken van Prinsen's boek bewerkte is zowel burgemeester als Commissaris van de Koningin geweest. Ook Schakel is burgemeester en bovendien lid van de Tweede Kamer. Ook zij kunnen als kenners van de procedure beschouwd worden. Met behulp van onze gegevens over het burgemeesterscorps op 1 januari 1970 kunnen wij nu nagaan in hoeverre hun hypothesen stand houdt. Veralgemeend luidt deze hypothese:

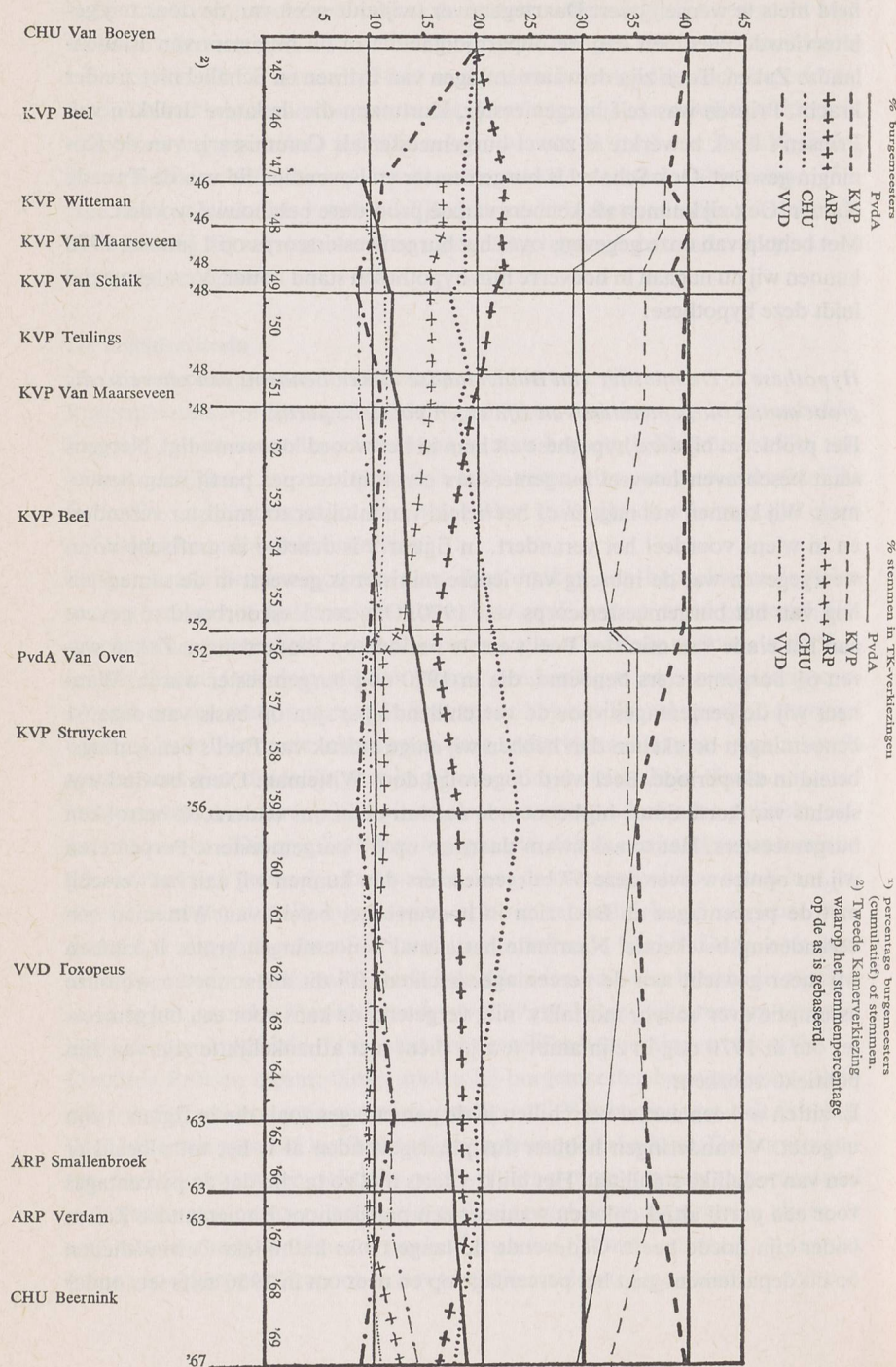
Hypothese I: De minister van Binnenlandse Zaken benoemt een onevenredig groot aantal burgemeesters van zijn eigen politieke partij.

Het probleem bij deze hypothese zit hem in het woord 'onevenredig'. Nergens staat beschreven hoeveel burgemeesters een minister per partij mag benoemen. Wij kunnen wel nagaan of het beleid van minister tot minister verandert en in wiens voordeel het verandert. In figuur 2 is daartoe in grafische vorm weergegeven wat de inbreng van iedere minister is geweest in de samenstelling van het burgemeesterscorps van 1970. Om een leesvoorbeeld te geven: aan het einde van minister Beel's eerste periode op Binnenlandse Zaken waren 61 burgemeesters benoemd, die in 1970 nog burgemeester waren. Wanneer wij de percentages voor de verschillende partijen op basis van deze 61 benoemingen berekenen dan hebben wij enige indruk van Beel's benoemingsbeleid in die periode. Beel werd opgevolgd door Witteman. Diens bewind was slechts van korte duur: hij benoemde zes van de in ons onderzoek betrokken burgemeesters. Het totaal kwam daarmee op 67 burgemeesters. Percenteren wij nu opnieuw over deze 67 burgemeesters dan kunnen wij aan het verschil met de percentages na Beel zien in hoeverre het beleid van Witteman een verandering betekende. Naarmate het aantal benoemingen groter is kunnen wij meer gewicht aan de percentages hechten. Bij dit alles moeten wij onze assumptie over 'mayor mortality' niet vergeten: de kans voor een burgemeester om in 1970 nog in zijn ambt te zijn dient niet afhankelijk te zijn van zijn politieke voorkeur.

Er zitten wel een aantal verschillen in de percentages zoals die in figuur 2 zijn uitgezet. Veranderingen hebben dus plaatsgevonden al is het totaalbeeld er een van redelijke stabiliteit. Het blijkt voorts niet zo te zijn dat de percentages voor een partij altijd oplopen wanneer een partijgenoot Binnenlandse Zaken onder zijn hoede heeft. Gedurende de lange reeks katholieke bewindslieden op dit departement gaat het percentage op en neer om in 1956 zelfs iets onder

Figuur 2:

Inbreng per minister in de samenstelling van het burgemeesterscorps op 1-1-1970



het aanvangspunt te eindigen. Onder Toxopeus loopt het aantal liberale burgemeesters sterk op, maar Beernink heeft zijn partij in relatie tot eerdere bewindslieden geenszins overbedeeld. De socialisten vormen wel het duidelijkste voorbeeld: hun aandeel in het burgemeesterscorps is gestaag toegenomen terwijl zij, afgezien van een kort adinterim bewind van Van Oven, nooit een partijgenoot in het torentje gehad hebben. Een directe relatie tussen de partij van de minister en het aantal benoemingen van partijgenoten valt uit figuur 2 niet af te lezen.

Wij kunnen de bewindslieden ook groeperen naar partij, waarbij wij de informatie over de specifieke minister en de toenmalige politieke verhoudingen op-offeren aan de overzichtelijkheid van de analyse. Iedere partij heeft dan een deel van het burgemeesterscorps anno 1970 benoemd. Van de burgemeesters in ons onderzoek is bijvoorbeeld 25.1 % door een Christelijk Historische minister benoemd. Dit betekent dat de kans voor een burgemeester die op 1 januari 1970 in het ambt was om door een minister van de CHU benoemd te zijn gelijk is aan .251. Wanneer nu zou blijken dat van alle CH-burgemeesters in ons onderzoek significant meer dan een kwart door een partijgenoot benoemd is, dan kunnen wij stellen dat er een overbedeling ten gunste van de eigen partij bij de CHU heeft plaats gevonden.

De in tabel 2 in de diagonaal cursieve cijfers geven aan welk percentage van de burgemeesters van die partij door een partijgenoot-minister van Binnenlandse Zaken benoemd is. Wanneer dit percentage beduidend hoger is dan het overeenkomstige percentage in de meest linkse kolom, dan is er sprake van mogelijke overbedeling binnen die partij. Is het percentage daarentegen lager dan het linkse 'kans-percentage' dan is er onderbedeling van de eigen partij.

Tabel 2:

Burgemeesters uitgesplitst naar eigen politieke partij en die van de benoemende minister van Binnenlandse Zaken

politieke partij van de minister	% benoemingen door ministers van die partij	burgemeesters uitgesplitst naar eigen politieke partij					
		VVD	ARP	CHU	KVP	PvdA	
VVD	27.5	48.5	28.2	23.1	26.3	25.5	
ARP	18.4	10.6	21.4	18.7	19.2	17.0	
CHU	25.1	16.7	19.8	18.7	29.5	32.6	
KVP	28.3	24.2	30.5	38.1	25.0	22.7	
PvdA	0.6	0.0	0.0	1.5	0.0	2.1	
totaal	99.9	100.0	99.9	100.1	100.0	99.9	
	792	66	131	134	308	141	780

Evenals uit figuur 2 blijkt ook uit deze tabel geen duidelijke 'partijdige' invloed van de minister op het benoemingsbeleid. De ministers van de CHU en de KVP hebben de eigen partij zelfs enigszins onderbedeeld. De ARP en vooral de VVD hebben kennelijk wat veel partijgenoten benoemd. Het verschil tussen de kans om door de VVD benoemd te zijn (.275) en het werkelijke aantal liberale burgemeesters dat door een partijgenoot benoemd werd (bijna de helft van alle VVD-burgemeesters) is sprekend. Het betreft hier het benoemingsbeleid van de heer Toxopeus. In een aantal van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken kwam dit ook wel naar voren. De achterstand die de VVD toen had in de samenstelling van het burgemeesterscorps werd daarbij echter telkens als verontschuldiging aangevoerd. Dat blijkt ook uit onze eerdere figuur 2. Wij zien daarin dat vooral in de jaren '56-'59 waarin de VVD electoraal winst boekte, het aandeel van de liberale burgemeesters in het totaal afnam. Toxopeus heeft eigenlijk niet meer gedaan dan het percentage liberale burgemeesters op het electorale niveau van zijn partij te brengen. Blijft de vraag natuurlijk, of een minister van een andere politieke signatuur dat met evenveel inzet zou hebben gedaan. Samenvattend kunnen wij concluderen dat een zekere partijdigheid bij de burgemeestersbenoemingen slechts in uitzonderingsgevallen voorkomt. Het maakt niet of nauwelijks verschil of het om een grotere dan wel een kleinere gemeente gaat. In tabel 3 is voor gemeenten van verschillend aantal inwoners voor iedere partij het verschil weergegeven tussen de statistische kans om door een partijgenoot benoemd te zijn en de werkelijke percentages.

Tabel 3:

Verskil tussen de statistische kans voor een burgemeester om door een partijgenoot benoemd te zijn en het werkelijke percentage per partij naar grootte van gemeente

	< 10.000 inwoners	10.000- 25.000 inwoners	25.000 50.000 inwoners	> 50.000 inwoners
VVD	+20.6	+32.5	+43.3	+21.1
ARP	+ 3.0	+ 5.8	+12.4	-27.0
CHU	- 7.0	- 0.6	- 1.9	-37.8
KVP	- 3.8	- 5.2	+ 1.0	- 0.8
PvdA	+ 3.2	—	—	—

+ = overbedeling; - = onderbedeling

Wel schijnt het nu en dan voor te komen dat een minister een iets grotere voorkeur voor (of beter: minder sterke afkeer van) partijloze burgemeesters heeft. Het aantal partijloze burgemeesters in ons onderzoek is te klein (1.2 %)

om hierover iets te kunnen zeggen.

Wij kunnen de hypothese uitbreiden door in de analyse te betrekken of de minister de regeringspartijen wat over- en de oppositie wat onderbedeelt. Daarvoor zijn in figuur 2 wel indicaties te vinden. Het constante, zeer grote aandeel van de KVP in het burgemeesterscorps zou bijvoorbeeld een gevolg kunnen zijn van haar continue aandeel in de regering. De percentages VVD-burgemeesters lopen af in de periode '52-'59, wanneer de liberalen net in de oppositie zijn. Datzelfde geldt voor de Anti-Revolutionaire Partij in het tijdvak '48-'52. De socialistische oppositie heeft hier echter nooit last van gehad en bij de CHU zijn de verschillen tussen oppositie- en regeringsperiodes nauwelijks waarneembaar. In totaal is 19 % van onze burgemeesters benoemd in een periode waarin hun eigen politieke partij niet aan de regering deelnam. Dit percentage verschilt sterk van partij tot partij. De PvdA telt 66.7 % 'oppositie' burgemeesters, de KVP 0.0 %. Maar deze cijfers zeggen vanzelfsprekend meer over de tijd die een partij in regeringscoalities heeft doorgebracht dan over het benoemingsbeleid.

Een echte conclusie is hier dus niet mogelijk, al geven de curves uit figuur 2 hier meer aanleiding tot gedeeltelijke bevestiging van de hypothese dan wanneer wij alleen naar de eigen partij van de minister kijken.³² Al met al verklaart dit toch te weinig van de variantie om het zoeken naar andere beleids-criteria op te geven.

Communalisme versus evenredigheid

Noch in de literatuur, noch bij de voor dit onderzoek geïnterviewde kamerleden en oud-ministers, bestaat overigens overeenstemming over wat deze beleidsprincipes dan kunnen zijn.

In de eerste plaats is er de mening '(...) dat uiteraard aandacht dient te worden geschonken aan de godsdienstige en politieke opvatting, opdat een voldoende waarborg aanwezig zij, dat er een juist begrip van de geestesgesteldheid, welke in de gemeente overheerscht, tusschen burgemeester en bevolking zal bestaan', zoals de verantwoordelijke bewindsman dat eens in de Kamer betoogde.³³ Uitgangspunt is hier dat de burgemeester qua levensbeschouwing dient voort te komen uit het grootste segment van de bevolking. Van den Berg noemt dit beginsel 'het meerderheidsbeginsel op lokaal niveau',³⁴ maar omdat er enkele versies van dit beginsel zijn, waarin niet alleen naar de meerderheid, maar ook naar de grootste groeperingen binnen de gemeente gekeken wordt, zullen wij hier, in navolging van Brasz, van communalisme spreken. Onder dit neologisme verstaat Brasz 'elke vorm van normatief denken, waarin aan het plaatselijke politieke proces — hoe dan ook — een positief gewaardeerde rol wordt toegekend, alsmede de verwerkelijking van deze idee in de praktijk'.³⁵ Dit communalisme ziet hij als een middel tot sociale beheersing in

die zin dat een communalistisch beleid het huidige politieke en bestuurlijke systeem in stand houdt. De centrale overheid verzekert zich, door de gemeenten een soort ongevaarlijke autonomie toe te staan, van de steun van die lokale eenheden aan de staat. Wanneer burgemeestersbenoemingen nu geënt zijn op de plaatselijke politieke situatie, kunnen wij zo'n beleid communalistisch noemen.

Merkwaardigerwijs lijkt Brasz zelf het benoemingsbeleid wel in het kader van sociale beheersing maar niet in dat van het communalisme te plaatsen. Twee citaten:

'Waarom heeft de, wat benoeming en ontslag betreft, van de centrale regering afhankelijke burgemeester stand gehouden tegen de wensen van sommige anti-revolutionaire en socialistische leiders in? De sleutel ter verklaring schijnt mij te zijn, dat de benoeming van de burgemeesters in handen van de momentele politieke meerderheid, steeds door deze politieke meerderheid zelf veilig werd geacht. De benoeming van gelijkgezinde burgemeesters was een middel van sociale beheersing (...)',³⁶

'De functie van de benoeming van de burgemeester is in het nieuwe patroon van sociale beheersing een geheel andere dan die onder het monolithische. Van middel tot machts handhaving door een plutocratische groep is het een middel geworden om de burgemeestersbenoemingen zo 'eerlijk' mogelijk over de democratische partijen, die stuk voor stuk landelijk een minderheid zijn, te verdelen'.³⁷

Met dit laatste citaat plaatst Brasz de burgemeestersbenoeming heel duidelijk niet in het communalistische systeem van sociale beheersing maar in het oer-nederlandse zuilenstelsel, dat overigens evenzeer een systeem van sociale beheersing is. Het verschil tussen een communalistisch en een 'verzuild' benoemingsbeleid is dat, terwijl men in het eerste type uitgaat van de lokale politieke verhoudingen, in het laatste stelsel de nationale politieke situatie de doorslag geeft.

De burgemeestersbenoeming heeft in de Nederlandse verzuilde democratie volgens velen een duidelijke plaats. Lijphart ziet binnen ons politieke systeem een zevental spelregels functioneren. Een van de meest typerende is de spelregel van de evenredigheid. Deze spelregel houdt in dat de overheid alles wat zij te verdelen heeft, verdeelt over de vijf voornaamste componenten van het zuilenstelsel, naar rato van de grootte van iedere subcultuur. Dat geldt niet alleen voor subsidies en zendtijd: 'De bijna duizend burgemeesters en Commissarissen van de Koningin in de provincies, worden niet met rekenkundige nauwkeurigheid, maar wel ruwweg volgens het evenredigheidsprincipe benoemd', aldus Lijphart.³⁸

Laten wij eerst de communalistische hypothese wat nauwkeuriger bekijken. Deze stelling luidt dus:

Hypothese II: Bij het bepalen van de politieke kleur van de te benoemen bur-

gemeester wordt uitgegaan van de politieke kleur van de dominante subcultuur in de gemeente.

Maar wat is 'dominant'? Moeten wij daarbij denken aan een absolute meerderheid in de gemeenteraad? Of aan de grootste raadsfractie? Omdat de vraag wat nu een 'socialistische' of een 'protestantse', of — nog lastiger — een 'gemengde' gemeente is, moeilijk valt te beantwoorden zullen wij proberen de hypothese vanuit verschillende invalshoeken te benaderen. De eenvoudigste methode is om gewoon na te gaan wat nu gemiddeld de samenstelling van een gemeenteraad is, die, bijvoorbeeld door een Anti-Revolutionair wordt voorgezeten. Over de problemen bij de koppeling van gegevens over de gemeenteraadsverkiezing van 1970 aan burgemeestersbenoemingen van verschillende datering spraken wij reeds. In onderstaande tabel is gebruik gemaakt van CBS-informatie om partijcombinaties (PAK, PCG, CCP etc.) weer in hun samenstellende delen te ontbinden. Daarna is voor iedere partij in iedere gemeente het percentage zetels dat de partij van de gemeenteraad bezet berekend. De in tabel 4 vermelde gemiddelde percentages zijn daarop gebaseerd.

Tabel 4:

Gemiddeld % raadszetels voor partijen naar politieke kleur van de burgemeester

politieke kleur burgemeester	gemiddeld % raadszetels						totaal
	VVD	ARP	CHU	KVP ¹	PvdA	Overig	
VVD	17.3	11.1	11.2	11.6	26.5	22.3	100.0
ARP	9.9	26.9	15.8	5.7	18.5	23.2	100.0
CHU	9.8	16.1	19.7	12.4	19.3	22.7	100.0
KVP	2.8	1.3	2.5	78.9	3.6	10.4	100.0
PvdA	13.2	9.7	9.4	7.4	35.5	24.8	100.0

¹ Inclusief RK-lijsten

Het is opmerkelijk dat, met uitzondering van de liberalen, de burgemeesters van alle politieke partijen hun eigen partij als gemiddeld grootste fractie tegenover zich weten. De 'dekking' is bij de katholieke burgemeesters verreweg het hoogst. Zij vinden gemiddeld een absolute meerderheid van 78.9 % aan katholieke lijsten aan de andere kant van de voorzitterstafel. Dit is niet zo verwonderlijk gezien de katholieke hegemonie in Zuid-Nederland en de concentratie KVP-burgemeesters daar.

Omdat in tabel 4 alleen de vijf grote partijen betrokken zijn hebben wij dezelfde bewerking nog eens uitgevoerd, maar nu voor een indeling van de raad in blokken. Met excuses aan de VVD voor haar indeling bij 'overige', maar de liberalen doen lang niet in alle gemeenten aan de raadsverkiezingen mee en het is een feit dat veel lokale lijsten als 'Gemeentebelangen' een zekere ver-

wantschap met de VVD niet vreemd is.

Tabel 5:
Gemiddeld % raadszetels voor blokken naar politieke kleur van de burgemeester

politieke kleur burgemeester	gemiddeld % raadszetels				
	overig	protestant	katholiek	links	totaal
VVD	30.2	25.8	11.6	32.7	100.3
ARP	16.9	56.6	5.7	20.9	100.1
CHU	20.5	45.0	12.4	22.0	99.9
KVP	9.2	5.9	78.9	6.2	100.2
PvdA	24.4	21.8	7.4	46.3	99.9

overig = VVD, BP, BR, plaatselijke niet confessionele lijsten

protestant = ARP, CHU, SGP, GPV

katholiek = KVP, RK-lijsten

links = PvdA, PPR, D'66, PSP, CPN, Kabouters

Deze tabel bevestigt eigenlijk tabel 4 alleen maar. Ook hier is de VVD de enige uitzondering op de regel dat de burgemeester een geestverwant is van het grootste blok in de raad. Opvallend is dat uit beide tabellen blijkt dat VVD- en CHU-burgemeesters gemiddeld de meest 'gemengde' gemeentes onder hun hoede hebben. (Wij komen hier nog op terug) Wellicht een overblijfsel van een tanend regentendom? Het lijkt inderdaad of Daalder over de burgemeesters sprak in zijn oratie van 1964: 'De gedachte aan een Regering, staande boven de partijen, behield daardoor een zekere trekkracht, zulks ten profijte vooral van die quasi-neutralistische stromingen, die noch 'rooms', noch 'rood', noch Kuyperiaans waren en dus in feite weinig anders konden zijn dan vaag-Christelijk-Historisch of lauw-Liberaal (...)'.³⁹ Minister Geertsema schijnt eens verzucht te hebben dat hij het ook niet kon helpen dat er zoveel CH-burgemeesters waren, maar dat het wel leek of iedere gemeenteraad het na lang heen en weer gepraat steeds over een CH-burgemeester wel eens kon worden.⁴⁰

Tot nu toe zijn wij uitgegaan van de burgemeester en van wat hij in de raadszaal aantreft. In het kader van onze communalistische hypothese willen wij eigenlijk van de gemeenteraad uitgaan om de kleur van de burgemeester te voorspellen. Een van de varianten van het communalisme is de 'formule Ruys'.⁴¹ De naam zegt al hoe oud deze methode moet zijn. Met behulp van deze formule werd de kleur van de burgemeester als volgt samengesteld: allereerst werd de raad verdeeld in confessionelen en niet-confessionelen. Stel dat de confessionelen de meerderheid hadden. In dat geval werd het confessionele blok opgedeeld in een katholiek en een protestant deel. Wanneer nu de protestanten de meerderheid binnen het confessionele blok hadden, ging de

burgemeester naar de grootste protestantse partij. Zo kon de burgemeester de kleur krijgen van een fractie die niet de grootste fractie in de raad was. Van de burgemeesters in ons onderzoek zou 72.4 % volgens deze 'formule Ruys' benoemd kunnen zijn, wanneer wij voor de burgemeester alleen naar de vijf grote partijen kijken en voor de gemeenteraad gebruik maken van dezelfde blokken als in tabel 5. Voor de vijf partijen is de verdeling:

Tabel 6:
De 'formule Ruys' naar politieke kleur van de burgemeester

	VVD	ARP	CHU	KVP	PvdA	
mogelijk benoemd volgens 'formule Ruys'	46.8	60.8	43.9	90.7	78.4	
in ieder geval niet benoemd volgens 'formule Ruys'	53.2	39.2	51.1	9.3	21.6	
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	62	130	133	301	125	751

Deze tabel is alweer een bevestiging van het bekende patroon. Ook hier vinden wij weer de uitzonderingspositie voor Daalder's 'vaag-Christelijk-Historischen' en 'lauw-Liberalen'. De 'formule Ruys' schijnt nu niet meer gehanteerd te worden omdat de politieke fragmentatie dit nu ook op lokaal niveau bemoeilijkt en omdat haar plaats gedeeltelijk is ingenomen door het door de raad geschetste profiel.⁴²

Tot zover de 'grootste fractie' interpretatie van 'dominant'. Wij zullen nu nagaan hoe de communalistische hypothese zich houdt onder vergelijking met de meerderheidsposities in de raad. Hier wordt onze assumptie dat de samenstelling van de raad na de benoeming van de burgemeester ongewijzigd is gebleven wel zwaar beproefd. Het verschil tussen 49 en 51 % mag dan klein zijn, in termen van meerderheid of minderheid betekent het indeling in een andere categorie. Om dit soort kleine schommelingen op te vangen is in de tabellen 7 en 8 een categorie 40-50 % ingevoerd die wij de 'benefit of the doubt' zullen geven dat daarin ingedeelde partijen of blokken ten tijde van de benoeming van de burgemeester best wel een meerderheid gehad kunnen hebben.

De invalshoek van de 'raadsmeerderheden' voor fracties en blokken levert geen nieuwe gezichtspunten op. Ook hier weer een bijzonder grote congruentie tussen de kleur van de burgemeester en die van de gemeente bij de KVP. Dit geldt in iets mindere mate voor de ARP. De PvdA voldoet eigenlijk alleen maar aan de communalistische eis wanneer wij het gehele linkse blok bekijken, en dan nog gebrekkig. Dit valt te meer op daar uit het linkse kamp

Tabel 7:

Burgemeesters naar politieke kleur naar % raadszetels voor die politieke partij

	wel of geen burgemeester	% raadszetels		
partij	voor die partij	0-40 %	40-50 %	50-100 %
VVD	wel	8.1	12.5 (1)	—
	geen	91.9	87.5 (7)	—
	aantal gemeenten	755	8	763
ARP	wel	13.5	88.5	100.0
	geen	86.5	11.5	0.0
	aantal gemeenten	728	26	763
CHU	wel	16.6	56.3	0.0
	geen	83.4	43.7	(1)
	aantal gemeenten	746	16	763
KVP ¹	wel	7.4	67.6	99.2
	geen	92.6	32.4	.8
	aantal gemeenten	487	28	763
PvdA	wel	10.7	66.1	64.7
	geen	89.3	33.9	35.3
	aantal gemeenten	684	62	763

¹ Inclusief RK-lijsten

Tabel 8:

Burgemeesters naar politieke kleur naar % raadszetels voor het overeenkomstige politieke blok (als in tabel 6)

	wel of geen burgemeester	% raadszetels		
blok	voor dat blok	0-40 %	40-50 %	50-100 %
katholiek	wel	7.4	67.6	99.2
	geen	92.6	32.4	.8
	aantal gemeenten	487	28	763
protestant	wel	12.9	73.8	97.1
	geen	87.1	26.2	2.9
	aantal gemeenten	543	80	763
links	wel (PvdA)	5.8	48.3	81.0
	geen	94.2	51.7	19.0
	aantal gemeenten	618	87	763
overig	wel	6.8	17.0	28.0
	geen	93.2	83.0	72.0
	aantal gemeenten	691	47	763

de meeste geluiden in het voordeel van een gekozen burgemeester te beluisteren vallen. Het 'communalistisch' gehalte van CHU- en vooral VVD-burgemeesters is echter nog veel en veel geringer, zo blijkt uit de tabellen 7 en 8.

Opvallend is de overeenkomst met de uitkomsten van een onderzoek van de Wiardi Beckmanstichting naar 265 burgemeestersbenoemingen in de periode 1 oktober 1963 tot 1 maart 1968. Men definieerde daarbij dat een KVP-gemeente een gemeente is waar de KVP of de meerderheid of het grootste zetelaantal in de raad heeft (idem voor de andere partijen). Een combinatie dus van beide hier gebruikte invalshoeken. Vervolgens werd berekend in hoeveel gevallen een burgemeester in een gemeente werd benoemd waarin zijn eigen partij domineerde. Dit was het geval in 87.8 % van de KVP-benoemingen, 59.7 % van de PvdA-benoemingen (waarbij alleen naar het zetelaantal van de PvdA werd gekeken), 42.1 % van de ARP-benoemingen en 38.2 % van de CHU-benoemingen (hier werd het zetelaantal van het protestants-christelijke blok gebruikt). Het VVD percentage van 71.4 % valt uit de toon maar is dan ook op slechts 7 benoemingen gebaseerd.⁴³ Verder lopen de cijfers duidelijk parallel aan die in dit onderzoek.

Het communalistisch beleidscriterium blijkt dus van groot belang te zijn. Vrijwel alle KVP-benoemingen en, in mindere maar toch nog beduidende mate, ook die van socialistische en Anti-Revolutionaire burgemeesters, worden erdoor verklaard. Het communalistisch gehalte van liberale burgemeesters is gering. Ten aanzien van de CHU is er nog een uitbreiding van de hypothese mogelijk. Tot nog toe hebben wij alleen maar naar het politieke communalisme gekeken. Het is echter bekend dat ook de godsdienst bij veel vacatures nog van belang is. Nu is er in ons land wel een duidelijke relatie tussen religieuze en politieke voorkeur, maar juist bij de CHU lopen de grenzen niet zo scherp. Zo zou men zich voor kunnen stellen dat in gemeenten waar de protestantse partijen domineren voor de burgemeestersbenoeming niet zozeer naar de krachtsverhoudingen binnen dat protestantse politieke blok gekeken wordt, maar eerder naar de kerkelijke situatie. Is de meerderheid dan gereformeerd dan valt de keus op een Anti-Revolutionair; domineert het Hervormde volksdeel dan valt de keus op de CHU. Zo'n politiek-godsdienstig communalisme zou ten voordele van de CHU werken omdat ongeveer 20 % van de Anti-Revolutionaire kiezers Nederlands Hervormd is, tegenover slechts 5 % gereformeerde CHU-kiezers. In tabel 9 is daarom weergegeven in hoeveel van de gemeenten waar meer dan 50 % Nederlands Hervormd is en waar de protestantse partijen domineren een ARP- dan wel een CHU-burgemeester het ambt bekleedt.

Het blijkt geenszins zo te zijn dat de CHU profiteert van de combinatie van een protestantse politieke dominantie en een hervormde religieuze dominantie. Zo'n situatie lijkt de ARP eerder te bevoordelen.

Evenals bij de liberale burgemeestersbenoemingen kunnen wij van de CHU-benoemingen weinig meer zeggen dan dat het daarbij vooral om 'gemengde' gemeenten gaat. Deze gemeenten laten zich nog het best negatief definiëren:

Tabel 9:

Percentages burgemeesters van ARP en CHU in gemeenten waar meer dan 50 % van de bevolking Nederlands Hervormd is en waar de protestantse partijen domineren¹

kleur van de burgemeester	% raadszetels voor protestantse partijen	
	40-50 %	> 50 %
ARP	32.4	56.2
CHU	38.2	41.1
Overig	29.4	2.7
Totaal	100.0 (34)	100.0 (77)

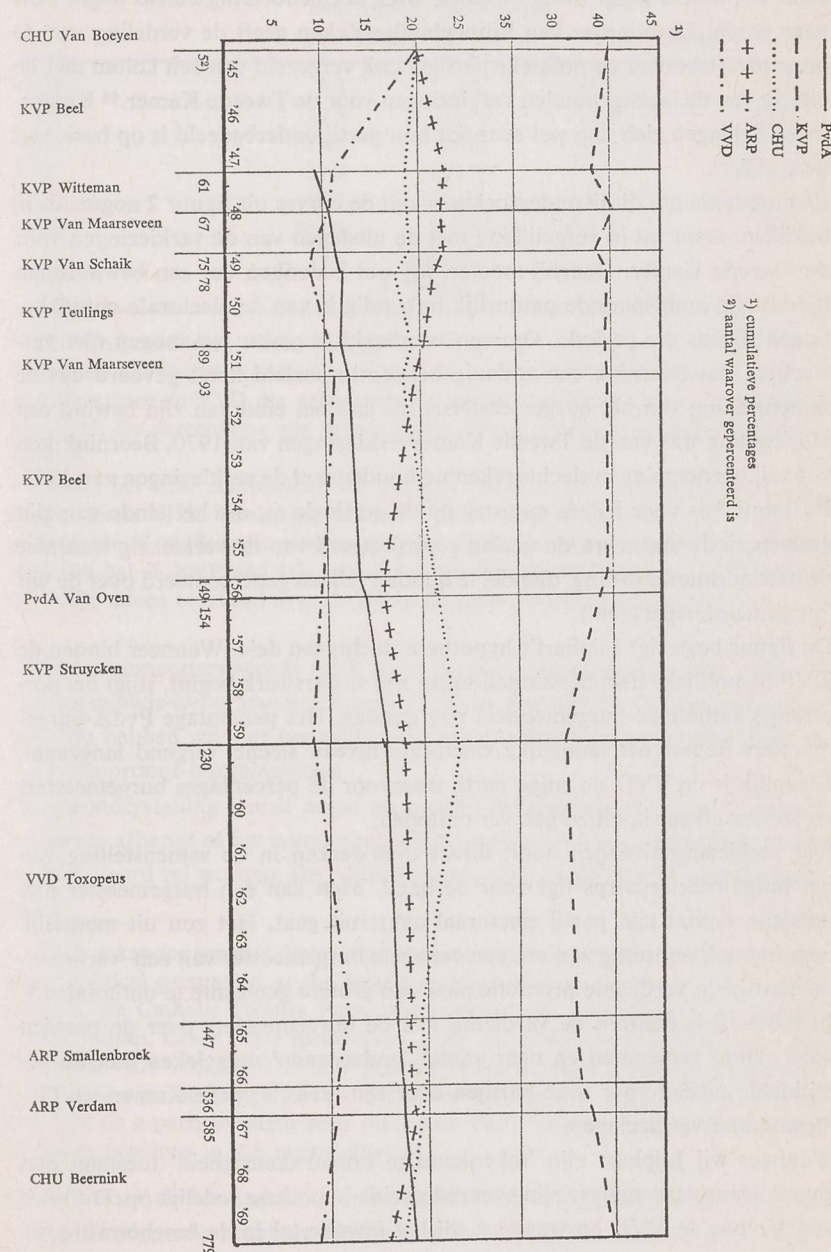
¹ protestant = ARP, CHU, SGP, GPV

gemeenten waar geen partij of blok domineert. Laten wij aannemen dat in een gemeente géén partij domineert wanneer géén partij meer dan 40 % van de raadszetels heeft. Aldus omschreven telt Nederland 47.1 % gemengde gemeenten. Gaan wij uit van dezelfde politieke blokken die wij tot dusver gehanteerd hebben dan daalt dit percentage naar 16.1 %. Van de VVD-burgemeesters bekleedt 88.7 % het ambt in een gemeente waar geen enkele partij domineert. Ditzelfde geldt voor 79.5 % van de Christelijk Historische burgemeesters. Gaan wij uit van blokdominantie, dan nemen ook deze percentages af: 40.3 % van de liberale en 27.3 % van de CHU-burgemeesters is in een gemeente benoemd waar geen enkel blok meer dan 40 % van de raadszetels in handen heeft.

Het onderscheid tussen gemengde en niet-gemengde gemeenten is vooral daarom van belang, omdat in gemengde plaatsen het communalistisch beleidscriterium vanzelfsprekend niet gebruikt kan worden. Bij de beschrijving van de benoemingsprocedure is reeds vermeld dat volgens velen de politieke kleur van de te benoemen burgemeester in 70 % van de vacatures reeds tevoren vast staat. In die 70 % is de gemeentelijke politieke situatie zo duidelijk dat daar omtrent het communalistisch criterium weinig twijfel mogelijk is. Dit cijfer wordt bevestigd door de 'formule Ruys' en ook door ons percentage gemengde gemeenten, vooral wanneer wij bedenken dat onder de 47.1 % gemeenten waar geen partij domineert nog een flink aantal gemeenten schuilt waar hechte, vooral protestant-christelijke, blokken bestaan. Tot nu toe hebben wij de benoemingen van Liberale en CHU-burgemeesters vooral verklaard uit hun veronderstelde geschiktheid als 'regent'. Het is ook mogelijk dat deze partijen hun aandeel in het burgemeesterscorps te danken hebben aan Lijphart's regel van evenredigheid, vooral in gemengde gemeenten, waar het communalistisch beleidscriterium geen uitkomst biedt.

Figuur 3:

Opbouw van het burgemeesterscorps van 1-1-70 vergeleken met electorale ontwikkelingen



Hypothese III: Bij het bepalen van de politieke kleur van de te benoemen burgemeester wordt uitgegaan van de electorale krachtsverhoudingen tussen de politieke partijen op nationaal niveau.

Deze hypothese komt in de discussie over het benoemingsbeleid nogal eens naar voren. De minister van Binnenlandse Zaken geeft de verdeling van de burgemeesters over de politieke partijen ook vergezeld van een kolom met de uitslag van de laatstgehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer.⁴⁴ Kamerleden beklagen zich nog wel eens dat hun partij onderbedeeld is op basis van deze cijfers.

Eén methode om dit te onderzoeken is om de curves uit figuur 2 nogmaals te bekijken, maar nu in vergelijking met de uitslagen van de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Daarbij moeten wij wel bedenken dat een bewindsman tijdens zijn ambtsperiode natuurlijk onkundig is van de electorale ontwikkelingen tijdens die periode. Om een voorbeeld te geven: we mogen niet verwachten dat Beernink een zodanig benoemingsbeleid heeft gevoerd dat de samenstelling van het burgemeesterscorps aan het eind van zijn bewind een afspiegeling was van de Tweede Kamerverkiezingen van 1970. Beernink kon voor zijn benoemingen slechts rekening houden met de verkiezingen van 1967. In figuur 3 is voor iedere minister op de verticale as, die het einde van zijn ambtsperiode markeert, de uitslag geprojecteerd van de verkiezing waarmee de bewindsman rekening 'diende' te houden (alleen gepercenteerd over de vijf 'burgemeesterspartijen').

De figuur bevestigt Lijphart's hypothese slechts ten dele. Wanneer binnen de KVP de politieke deconfessionalisering zijn sloperswerk begint, stijgt het percentage katholieke burgemeesters nog gestaag. Het percentage PvdA-burgemeesters nadert het landelijke electorale niveau slechts tergend langzaam. Eigenlijk is de VVD de enige partij waarvoor de percentages burgemeesters en kiezers elkaar nooit zo gek ver ontlopen.

Dat verkiezingsuitslagen nooit direct doorwerken in de samenstelling van het burgemeesterscorps ligt voor de hand. Men kan een burgemeester niet ontslaan omdat zijn partij electoraal achteruit gaat. Het zou uit menselijk oogpunt ook onprettig zijn om een capabele burgemeester van een 'verliezende' partij zijn verdiende promotie naar een grotere gemeente te onthouden.⁴⁵ In tabel 10 is daarom de verdeling van de burgemeesters over de partijen naar aantal gemeenten en naar aantal 'onderdanen' vergeleken met de gemiddelde uitslag voor deze partijen over een reeks Tweede Kamer- en Gemeenteraadsverkiezingen.

Wanneer wij Lijphart zijn 'rekenkundige onnauwkeurigheid' toestaan dan gaat volgens deze analyse zijn evenredigheids-hypothese redelijk op. Dit geldt vooral voor de VVD en wanneer wij het inwonertal in de beschouwing betrekken voor alle overige partijen, behalve voor de CHU. Het grote aantal

Tabel 10:

Percentages burgemeesters en electoraal niveau per partij

partij	% burgemeesters		electoraal niveau	
	naar aantal gemeenten	naar aantal inwoners	Tweede Kamer ¹	Raden ²
VVD	8.5	8.5	11.2	8.7
ARP	17.3	11.3	12.1	12.7
CHU	17.6	17.8	9.7	12.2
KVP	39.9	37.8	34.7	44.0
PvdA	16.7	24.7	32.3	22.3
totaal	100.0	100.0	100.0	99.9
	754	11550371		
		(750 gem.)		

¹ Dit zijn gemiddelde percentages gebaseerd op de 7 verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten Generaal van 1946 tot en met 1967, met uitzondering van de cijfers voor de VVD die gebaseerd zijn op de 6 verkiezingen van 1948 tot en met 1967. De percentages zijn alleen gebaseerd op de vijf in de tabel betrokken partijen.

² Omdat het CBS combinaties van partijen alleen in hun samenstellende delen ontleed heeft bij de berekening van de % raadszetels, en dat vanaf 1949, zijn dit gemiddelde % raadszetels gebaseerd op de zittingsperiodes van 1949 tot en met 1966. Bij het % KVP zijn alle raadsleden van RK-lijsten inbegrepen. De percentages zijn alleen berekend over de vijf in de tabel voorkomende partijen.

CHU-burgemeesters wordt noch door de communalistische, noch door de evenredigheids-hypothese verklaard. Tenzij er nog onbekende factoren in het spel zijn hebben wij hier kennelijk inderdaad te maken met een CHU-talent voor compromis-burgemeesters.

De veronderstelling wordt nogal eens geuit dat het van de grootte van de gemeente afhangt of het communalistische dan wel het evenredigheidsprincipe gehanteerd zal worden. De Amerikaanse politicoloog Morlan schrijft hierover:

'(...) it is taken for granted that a person appointed burgomaster should be of the same political persuasion as the largest element of the community. Thus adherents of the Catholic Peoples Party will ordinarily be appointed in dominantly Catholic cities, Labor Party members in cities where that party leads, and so on. The occasional exceptions to this principle usually result from the above-mentioned objective of a degree of party balance in large city appointments, and the fact that on a party strength basis the Labor Party would hold most of the burgomaster positions in the major cities'.⁴⁶

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat benoemingen die door de ministerraad goedgekeurd moeten worden eerder op het evenredigheids criterium getoetst zullen worden dan op het communalistisch beginsel.

Tabel 11:

Samenstelling van de gemeenteraad en politieke kleur van de burgemeester van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en provinciale hoofdsteden

gemeente	aantal inwoners	politieke partij burgemeester	aantal raadsleden							overig	rest
			PvdA	KVP	ARP	CHU	VVD	links	conf.		
Amsterdam	831463	PvdA	12	5	2	1	6	17			2
Rotterdam	686586	PvdA	19	5	4	3	5	7	1		1
Den Haag	550613	KVP	14	7	4	3	10	7			
Utrecht	278966	vacature	12	10	4	3	6	10			
Eindhoven	188631	KVP	1	20	3	2	3	7			3
Haarlem	172235	KVP	12	9	2	3	6	7			
Groningen	168843	PvdA	13	3	4	3	5	9	2		
Tilburg	152589	KVP	5	21			3	6			4
Nijmegen	148790	KVP	7	18	1	1	4	7			1
Enschede	139245	PvdA	12	8	2	3	4	9	1		
Arnhem	132531	VVD	11	8	3	4	6	6			1
Apeldoorn	123628	CHU	6	4	4	7	5	3	1		7
Breda	121209	KVP	1	21	1	1	6	9			
Leiden	101221	VVD	13	6	3	3	6	6	1		1
Hilversum	99792	ARP	6	7	3	3	8	9			1
Maastricht	93927	KVP	5	20			3	4			7
Dordrecht	88699	PvdA	15	3	5	4	5	4	1		
Leeuwarden	88668	PvdA	14	3	6	4	4	3			3
Delft	83698	CHU	10	8	2	3	5	8	1		
Schiedam	83049	PvdA	12	8	2	3	4	7	1		
Den Bosch	81574	KVP	2	27			3	4	1		
Emmen	79707	PvdA	9	6	5	4	3	7			
Vlaardingen	79085	partijloos	12	3	5	5	3	5	1		1
Amersfoort	78189	VVD	6	7	3	4	6	6	2		
Zwolle	76167	VVD	10	5	4	5	5	4	2		
Heerlen	75147	KVP	4	18	1	1	2	5			4
Ede	71952	ARP	3	2	6	7	4	1	6		6
Hengelo	69618	KVP	9	12	2	2	3	5			
Amstelveen	69167	CHU	6	6	3	3	9	6			
Velsen	67580	vacature	11	6	3	3	4	6			
Deventer	65319	PvdA	14	6	1	2	5	5			
Zaandam	63535	PvdA	11	2	3	1	3	13			
Venlo	62694	KVP	2	21	1		7	2			
Den Helder	60612	VVD	13	5	4	2	6	3			
Haarl. meer	58966	CHU	5	7	5	4	4	5			1
Almelo	58941	CHU	7	1	4	2	3	8			
Helmond	51889	KVP	7	18	1	1		4	1		
Zeist	55619	PvdA	4	4	4	4	8	4	1		2
Alkmaar	52091	PvdA	8	9	2	2	4	6			
Rijswijk	51172	KVP	6	6	3	2	9	4			1
Assen	38956	PvdA	10	1	4	1	4	3	2		
Middelburg	30211	VVD	7	1	5	4	2	1	3		

De plaatsnamen van provinciale hoofdsteden zijn cursief.

Het aantal inwoners is dat van 1 januari 1970.

Het aantal raadsleden is dat na de gemeenteraadsverkiezingen van 1970.

Partijcombinaties zijn weer in hun samenstellende delen ontbonden.

KVP is inclusief RK-lijsten

Overig links = CPN, PSP, D'66, PPR, Kabouters

Overig confessioneel = SGP, GPV

Overig rest = plaatselijke niet-confessionele lijsten, DS'70, Binding Rechts

De verdeling van de burgemeesters over de partijen wijkt in deze gemeenten wel af van het landelijk beeld. De VVD (15.4 %) en de PvdA (33 %) zijn in de grote steden sterker vertegenwoordigd. De KVP (33 %), de CHU (12.8 %) en bovenal de ARP (5.1 %) gaan er in de steden op achteruit. Het is dus wel zo dat het benoemingsbeleid in de grotere gemeenten wat wordt rechtgetrokken in de richting van een evenredige verdeling, maar dat kan ook een speling zijn van het communalistische beleidsprincipe. In 23 van de in tabel 11 opgenomen gemeenten valt de benoeming communalistisch te verklaren; wanneer wij vacatures buiten beschouwing laten is dit 66.6 %, een percentage dat onze eerdere schatting van 70 % dicht nadert.

Zijn de 13 afwijkingen van dit communalisme in tabel 11 dan uitzonderingen? Dit is niet helemaal duidelijk. Een mogelijke verklaring:

'Als aparte maatstaf geldt dan nog dat bij dit alles de grootte van de gemeente in aanmerking genomen wordt. Dat laatste schijnt onder meer in te houden dat de grote en middelgrote politieke partijen voor een partijgenoot een burgemeesterspost kunnen claimen, ongeacht de samenstelling van de gemeenteraad'.⁴⁷

Moeilijk blijft het dan nog wel te verklaren waarom ARP en CHU in dit kader geen enkele echt grote stad hebben gekregen.

Tenslotte, dat kon niet uitblijven, is er nog een tussenvorm tussen communalisme en evenredigheid. Dat is het regionale evenredigheids criterium. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat een partij die in geen gemeente in de regio recht heeft op een 'communalistische' burgemeester, maar regionaal gezien wel een redelijk percentage kiezers trekt, in die regio ook in het burgemeesterscorps vertegenwoordigd hoort te zijn. Daarbij wordt soms heel kleinschalig te werk gegaan (op basis van Statenkieskringen bijvoorbeeld). Om te zien in hoeverre deze hypothese in het benoemingsbeleid doorwerkt is in tabel 12 de samenstelling van het burgemeesterscorps op provinciaal niveau vergeleken met een gemiddelde voor het percentage stemmen dat een partij in Statenverkiezingen trekt.

Uit deze cijfers is geen enkele indicatie te halen voor een benoemingsbeleid dat, ook al is het maar gedeeltelijk, gebaseerd zou zijn op een regionaal evenredigheids criterium. Mogelijk levert een analyse op basis van Statenkieskring meer resultaat maar dat lijkt onwaarschijnlijk gezien de enorme verschillen

Tabel 12:
Percentage burgemeesters en kiezers per partij per provincie

provincie	partij	% burgemeesters		gemiddelde uitslag Statenverkiezing ¹
		naar aantal gemeenten	naar aantal inwoners	
Groningen	ARP	30.0	12.2	17.8
	CHU	6.0	7.4	11.0
	KVP	4.0	.6	5.9
	VVD	18.0	17.5	13.1
	PvdA	42.0	62.3	38.0
Friesland	ARP	23.3	28.0	22.6
	CHU	30.2	18.5	17.4
	KVP	2.3	1.7	6.9
	VVD	7.0	4.3	8.9
	PvdA	34.9	45.7	35.1
Drenthe	ARP	6.7	12.4	16.6
	CHU	6.7	6.1	13.4
	KVP	3.3	2.3	6.8
	VVD	36.7	18.0	17.7
	PvdA	46.7	61.1	38.3
Overijssel	ARP	16.7	13.4	10.4
	CHU	25.0	21.4	14.6
	KVP	20.8	19.3	28.1
	VVD	16.7	17.4	8.7
	PvdA	12.5	27.7	26.9
Gelderland	ARP	5.7	9.3	9.3
	CHU	28.7	25.4	15.0
	KVP	37.9	32.0	32.5
	VVD	8.0	13.7	9.0
	PvdA	18.4	19.4	25.7
Utrecht	ARP	26.2	16.6	13.5
	CHU	30.9	28.0	12.9
	KVP	26.2	13.8	25.9
	VVD	11.9	22.9	10.4
	PvdA	4.8	18.7	27.1
N-Holland	ARP	9.1	9.4	8.4
	CHU	12.5	5.7	6.3
	KVP	35.2	19.8	23.6
	VVD	10.2	7.1	12.9
	PvdA	30.7	57.8	30.6
Z-Holland	ARP	37.5	16.2	12.5
	CHU	25.0	12.5	10.6
	KVP	13.9	29.3	18.4
	VVD	6.9	7.1	12.3
	PvdA	14.6	34.2	33.4

Zeeland	ARP	22.2	18.1	13.1
	CHU	44.4	40.2	17.5
	KVP	11.1	12.1	20.4
	VVD	7.4	2.8	26.8
	PvdA	7.4	24.8	9.2
N-Brabant	ARP	8.9	2.6	—
	CHU	2.4	.7	—
	KVP	87.8	96.5	74.6
	VVD	—	—	3.0
	PvdA	.8	.2	12.4
Limburg	KVP	100.0	100.0	81.0
	PvdA	—	—	11.0

¹ Gemiddelde percentages berekend over de verkiezingen voor de Provinciale Staten van 1950 tot en met 1966. Geen percentages zijn opgenomen voor de ARP en CHU in Noord Brabant en Limburg en voor de VVD in Limburg omdat deze partijen daar nooit of slechts enkele keren aan de Statenverkiezing deelnamen.

tussen electorale positie en aandeel in het burgemeesterscorps die op provinciaal niveau blijken te bestaan.

Samenvatting

Wij hebben geconstateerd dat de procedure waarmee burgemeesters benoemd worden tal van momenten kent waarop personen en/of groeperingen proberen hun invloed op het benoemingsbeleid uit te oefenen. Enkele hiertoe door hun fractie aangewezen Tweede Kamerleden spelen hier een grote rol in. De beïnvloedingspogingen lijken zich voor een belangrijk deel te concentreren op de politieke kleur van de te benoemen burgemeester. Dat een minister zijn eigen partij overbedeelt is een uitzondering; dat hij de oppositie lichtelijk benadeelt komt iets vaker voor.

Van groter belang voor de verklaringen van het benoemingsbeleid lijken de hypothesen van communalisme en evenredigheid, ieder met een schakering van varianten. De veronderstelling dat 'bovenstaande criteria in onbegrijpelijke grillige combinaties gelden',⁴⁸ bevat stellig een kern van waarheid, hetgeen het moeilijk maakt om te voorspellen wat de kleur van de burgemeester in gemeente X zal worden. De nu volgende zinnen missen dan ook elke absolute kracht.

In die gemeenten waar een partij of een blok domineert (d.i. meer dan 40 % van de raadszetels heeft), kunnen wij met redelijke zekerheid aannemen dat ook de te benoemen burgemeester die kleur zal dragen. Het gaat hier om grofweg 70 % van de gemeenten. Dit communalistische criterium is vooral van belang voor de burgemeesters van de KVP. Het is echter ook een geduchte steun in de rug voor socialistische of Anti-Revolutionaire burgemeesters in

spé. Geen wonder dat de KVP vooral de plaatselijke politieke verhoudingen als argument gebruikt bij haar beïnvloedingspogingen.⁴⁹ De PvdA maakt ook het meest gebruik van het communalistisch argument, maar zo dat uitkomt bepleit haar woordvoerder ook wel een PvdA-benoeming op grond van landelijke of regionale evenredigheidsmotieven.⁵⁰ 'De PvdA hangt de huik naar de wind,' volgen sommigen.⁵¹ De ARP is een merkwaardig geval. Hoewel zij duidelijk baat heeft bij het communalistische argument gaat deze partij uitsluitend uit van de landelijke politieke verhoudingen.⁵²

In gemengde gemeenten is het veel moeilijker om een redelijke voorspelling te doen. De kansen op een CHU- of VVD-burgemeester nemen hier sterk toe. Het is in deze gemeenten, en in kleinere gemeenten dat het VVD-aandeel in het burgemeesterscorps wat wordt opgetrokken naar het electoraal niveau. Begrijpelijk dus dat de liberale lobbyist het lokale criterium het minst belangrijk acht.⁵³

Zowel de communalistische als de evenredigheidscriteria zeggen weinig over de benoeming van de CHU-burgemeesters. De CHU hanteert zelf het lokale communalistische principe. Zij gaat daarbij echter niet zozeer uit van de politieke verhoudingen in de gemeenteraad als wel van de wensen van de raad.⁵⁴ En die wensen gaan vaak uit in de richting van een CHU-burgemeester. Zij schijnen ideale compromis-bestuurders te zijn in gemengde gemeenten met nogal polariserende groeperingen, hetzij seculieren en orthodoxen, hetzij links en rechts.

Al eerder hebben wij de burgemeestersbenoeming geplaatst in het kader van sociale beheersing van de locale eenheden in ons nationaal politiek systeem. En niet alleen vanwege communalisme of evenredigheid. Niet voor niets hebben wij alleen PvdA, KVP, ARP, CHU en VVD in ons onderzoek betrokken. Andere partijen (en dan nog maar een paar) hebben zo weinig burgemeesters dat daarmee statistisch niet erg zinvol valt om te springen. Wij spraken steeds van de vijf 'grote' partijen. Beter zou zijn om hen de vijf 'oude' partijen te dopen, de partijen uit het tijdperk van verzuiling en pacificatie. Hun hegemonie in het burgemeesterscorps is zo groot dat deze niet alleen valt toe te schrijven aan het langzaam doorwerken van electorale verschuivingen in het burgemeesterscorps. Hier vindt, mijns inziens, bewust of onbewust, sociale beheersing plaats in die zin dat gepoogd wordt een stuk verzuiling, een stuk verouderend politiek systeem, in stand te houden. Soms gebeurt dat heel expliciet: verschillende ministers van Binnenlandse Zaken, waaronder de huidige bewindsman, hebben bijvoorbeeld openlijk geweigerd communistische burgemeesters te benoemen, ook al zou het communalistisch criterium dat mogelijk maken.

Deze tweespalt in het beleid, tussen communalisme enerzijds en centralistische 'system maintenance' anderzijds is niet alleen typerend voor de burge-

meestersbenoemingen. Enerzijds krijgen gemeenten meer inspraak, soms ook wel wat echte autonomie, maar aan de andere kant worden de nationale teugels weer strakker aangehaald. Dat geldt in het bijzonder voor de gemeentefinanciën. De gehele relatie centrale overheid - gemeente, waarvan de burgemeestersbenoeming slechts één facet is, laat zich mijns inziens dan ook het zinnigst bestuderen in het kader van dit spanningsveld tussen communalisme en nationaal centralisme.

Noten

- 1 Prof. dr. H. Daalder en dr. G. A. Irwin ben ik veel dank verschuldigd voor hun kritisch commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
Dit artikel is gebaseerd op materiaal, dat verzameld is in het kader van een door ZWO gesubsidieerd onderzoek naar Nederlandse burgemeestersbenoemingen (subsidienummer 43-20). Het grondmateriaal is bijeengebracht door mevrouw A. P. Daalder-Neukircher, de heer G. Dekker en mevrouw drs. W. P. Soullié-Secker.
- 2 *De Gekozen Burgemeester*, uitgave PvdA, december 1970.
- 3 H. A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse Communalisme*, diss. Amsterdam, Assen, 1960.
- 4 Het hier gebruikte bestand is een onderdeel van een omvangrijke verzameling gegevens over het burgemeesterscorps op 1-1-1930, 1-1-1950 en 1-1-1970. Alleen de gegevens voor 1970 zijn voor dit onderzoek gebruikt. Het totale burgemeestersbestand maakt deel uit van een omvangrijk onderzoek naar het reilen en zeilen van de gemeentepolitiek door de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Leiden.
Dit onderzoek werd verricht met financiële steun van Z.W.O. Het hier gebruikte bestand is opgebouwd uit gegevens die met toestemming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uit de daar aanwezige dossiers werden verzameld. Het betreft dan ook gegevens over de situatie op het moment van benoeming. Daarna kan de situatie gewijzigd zijn. Zie ook H. G. Cloudt, 'De KVP en haar burgemeesters', *Gemeente & Gewest*, januari 1975, jrg. 38, p. 2.
- 5 Veel onderzoek is er overigens niet:
A. van Braam, 'Aspecten van de selectie en sociale mobiliteit der Nederlandse Burgemeester in de grotere gemeenten', *Mens en Maatschappij*, 1958, p. 43-52.
A. van Braam, 'Selectie en Carrière van de Nederlandse Burgemeesters', *De Gemeente*, 1960, jrg. 14, no. 4, p. 46 e.v.
A. Lanting, 'Burgemeestersbenoemingen 1958-1960', *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, 1964, p. 71-72.
A. P. van Diggele, 'De Burgemeester', *Socialisme en Democratie*, december 1969, p. 556-591.
- 6 Vaak zal met een nog kleiner aantal gemeenten gewerkt worden door toedoen van gebrekkige informatie op sommige punten en omdat wij ons vooral zullen beperken tot de burgemeesters van PvdA, KVP, ARP, CHU en VVD.
- 7 A. P. van Diggele, *idem*.
- 8 Zie bijvoorbeeld: H. Daalder e.a., *Gemeentepolitiek in Kaart gebracht*, Leiden, 1974, Hoofdstuk III.
- 9 Dat de assumptie over 'mayor mortality' gerechtvaardigd is blijkt ook uit een vergelijking met het bestand over het burgemeesterscorps van 1950. Daarin vin-

- den wij de volgende verdeling: VVD (12.9), ARP (20.2), CHU (18.7), KVP (36.9) en PvdA (11.2). Aan het eind van de ambtsperiode van minister Teulings was de verdeling over de 89 toen reeds benoemde burgemeesters in ons onderzoek van 1970 respectievelijk: 10.1, 20.2, 19.1, 39.3 en 11.2.
- 10 De gegevens voor dit hoofdstuk zijn vrijwel alle afkomstig uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken. Zie voor de formele kanten ook: H. C. J. Erkens, 'Hoe wordt men burgemeester', *De Gemeenteraad*, jrg. 34, no. 4 (april 1971), p. 70-71.
 - 11 Binnen de KVP worden meerdere fractieleden bij dit werk betrokken. De voornaamste taakverdeling is daar tussen de fractieleider (gemeenten met meer dan 50.000 inwoners) en de heer Weijters, die de overige gemeenten onder zijn hoede heeft (gesprek met de heer Weijters, 1 mei 1975). Binnen de VVD bestaat nog een zekere samenwerking tussen de heer Wiegel, wiens werk dit vroeger was, en de heer Koning die er nu mee belast is. Zij gaan bijvoorbeeld nog samen naar de minister (gesprek met de heer Koning, 22 mei 1975).
 - 12 Zie ook: P. Janssens, 'De burgemeester en de PvdA', *De Gemeente*, januari 1975, p. 70-79.
 - 13 *Leidsch Dagblad*, 8 november 1974.
 - 14 Gesprek met de heer Franssen, 7 mei 1975.
 - 15 In de meeste interviews kwam dit als een redelijke schatting naar voren. De heer Geertsema had de meeste twijfels, maar ook hij was van mening dat dit cijfer enige jaren geleden nog wel klopte (gesprek met de heer Geertsema, 20 mei 1975).
 - 16 Volgens de meeste gesprekspartners zou de minister er goed aan doen om de raad tevoren mee te delen van welke politieke partij de burgemeester zou moeten zijn. Dit zou volgens hen veel tijdverlies voorkomen. De heer Beernink deelde mij mee dat hij dit tijdens zijn ministerschap ook al wel deed (gesprek met de heer Beernink, 22 april 1975). De heer Geertsema was van mening dat de aan de politieke kleur bestede tijd erg meeviel. Naar zijn ervaring heeft de raad juist veel aandacht voor specifieke gewenste capaciteiten (gesprek met de heer Geertsema, 20 mei 1975).
 - 17 Bij de VVD, en in mindere mate ook bij de KVP, komen nogal wat uitzonderingen voor op de regel van het melden (gesprek met de heer Weijters, 1 mei 1975 en gesprek met de heer Koning, 22 mei 1975).
 - 18 Gesprek met de heer Aantjes, 22 april 1975. De heer Weijters vertelde mij dat hij in zo'n geval respijt vraagt en de kandidaat alsnog probeert te leren kennen (gesprek met de heer Weijters, 1 mei 1975).
 - 19 Gesprek met de heer Aantjes, 22 april 1975.
 - 20 Gesprek met de heer Kruisinga, 12 mei 1975.
 - 21 De gemeenteraad moet dan wel unaniem zijn, wil zij succes hebben (gesprek met de heren Aantjes en Beernink, 22 april 1975).
 - 22 Gesprek met de heer Beernink, 22 april 1975.
 - 23 Soms doorloopt die informatie een ingewikkelde weg. Omdat binnen de PvdA alle contact met de premier via de fractieleider verloopt, licht het kamerlid Franssen eerst de heer Van Thijn in, die op zijn beurt premier Den Uyl op de hoogte brengt (gesprek met de heer Franssen, 7 mei 1975).
 - 24 Als omschreven in C. J. Friedrich, *Man and his Government*, New York, 1963, p. 199 seq.

- 25 Gesprek met de heer Geertsema, 20 mei 1975.
- 26 Alleen de heer Geertsema bleef van mening dat de rol die de politieke kleur speelt nogal overschat wordt.
- 27 M. W. Schakel, *De Burgemeester in de kleine gemeente, de man in de Binnenbocht*, Arnhem, 1963, p. 23.
- 28 C. A. Prinsen, *De Burgemeester* (bewerkt door C. N. M. Kortmann), 3e druk, Alphen aan de Rijn, 1969, p. 23.
- 29 Zie over de beleving van deze idee door de burgemeesters: S. Faber, *Burgemeester en democratie*, diss. Amsterdam, Alphen aan de Rijn, 1974, p. 44-45 en R. L. Morlan, *Gemeentepolitiek in debat*, Alphen aan de Rijn, 1974, p. 88.
- 30 C. A. Prinsen, *idem*.
- 31 M. W. Schakel, *idem*.
- 32 Bij de beschrijving van de benoemingsprocedure bleek dat de Commissaris van de Koningin een belangrijke rol speelt. Het is echter met onze gegevens niet goed mogelijk de invloed van de politieke voorkeur van de Commissarissen op het beleid te schetsen. Ook de Commissaris is een benoemde ambtsdrager. Ook bij zijn benoeming spelen politieke factoren een belangrijke rol. Wanneer de Commissaris in Noord-Brabant voornamelijk KVP-sollicitanten naar Den Haag doorzendt, dan is dat niet noodzakelijk een gevolg van zijn eigen KVP-oriëntatie. Welk percentage van zijn aanbevelingen daar wel een gevolg van is, is niet na te gaan. Wij moeten de rol van de Commissaris dan ook helaas buiten beschouwing laten.
- 33 *Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1937-1938, p. 24.
- 34 J. Th. J. van den Berg, 'Van der Lee en de regels van het spel', *NRC-Handelsblad*, 3 november 1973.
- 35 H. A. Brasz, *op. cit.*, p. 1, noot 1.
- 36 *Idem*, p. 23.
- 37 *Idem*, p. 24.
- 38 A. Lijphart, *Verzuiling, Pacificatie en Kentering in de Nederlandse Politiek*, Amsterdam 1968, p. 126.
- 39 H. Daalder, *Politisering en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek*, Assen, 1974, p. 22.
- 40 Gesprek met de heer Kruisinga, 12 mei 1975.
- 41 Gesprek met de heer Beernink, 22 april 1975. De heer Ruys de Beerenbrouck was minister van Binnenlandse Zaken van 1918 tot 1925 en van 1929 tot 1933.
- 42 Gesprek met de heer Beernink, 22 april 1975 en gesprek met de heer Geertsema, 20 mei 1975.
- 43 A. P. van Diggele, *op. cit.*, p. 568.
- 44 Zie bijvoorbeeld: *Bijlagen bij de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Zitting 1971-1972, 11 500.
- 45 Gesprek met de heer Geertsema, 20 mei 1975.
- 46 R. L. Morlan, 'City Manager Contrasts: The Netherlands Experience', *Public Administration Review*, Vol. XXII, spring 1962, p. 66.
- 47 A. P. van Diggele, *op. cit.*, p. 575.
De heer Aantjes deelde mij ook mee dat hij er op stond dat in tenminste één gemeente van meer dan 100.000 inwoners een ARP-burgemeester was.
- 48 A. P. van Diggele, *op. cit.*, p. 575.

- 49 Gesprek met de heer Weijters, 1 mei 1975.
- 50 Gesprek met de heer Franssen, 7 mei 1975.
- 51 H. G. Cloudt, 'Burgemeesters en hun Politieke Overtuiging', *Gemeente & Gewest*, april 1975, jrg. 38, p. 65.
- 52 Gesprek met de heer Aantjes, 22 april 1975.
- 53 Gesprek met de heer Koning, 22 mei 1975.
- 54 Gesprek met de heer Kruisinga, 12 mei 1975.

Beleidssteun voor ministers; enige internationale vergelijkingspunten

door Dr. Hugo Van Hassel*

Een ministerieel kabinet in Nederland?

Bij het buurten in Nederland viel het de Belgische ambtenaar steeds op dat één van de in het oog springende verschilpunten met het Belgische overheids-systeem de afwezigheid is van het ministerieel kabinet. Uit wederzijdse ambtelijke gesprekken luidt ook dat er bijna geen politieke invloed zou bestaan in de Nederlandse bestuurswereld. Dit zou de Belgische ambtenarij en politicus steeds blijven intrigeren, ware het niet dat één en ander recentelijk in beweging kwam.

In de theorie wordt gesteld dat de minister doeleinden formuleert en verantwoordelijk is voor het parlement, terwijl de ambtenarij uitvoert onder de verantwoordelijkheid van de minister. Van Duyne gaat evenwel al niet meer mee waar men stellen zou dat de ambtenaar bij de toetsing van de actie niet zou kunnen meewerken aan het stellen van oogmerken.¹ In de praktijk is het inderdaad zo dat de hoofdamtbenaren de minister of zijn staatssecretaris beleidsadvies geven en de ontwerpen uitwerken. Zij dienen dus uitermate op de hoogte te zijn zowel van de materie terzake als van de politieke kaart van het land. Doch de betrokken hoofdamtbenaren werken loyaal mede aan de beslissingen die de minister of de staatssecretaris op hun voorstellen neemt, ook al zouden die beslissingen niet in overeenstemming zijn met hun persoonlijke mening.

De minister kan natuurlijk nog eventueel andere ambtelijke of commissieadviezen inroepen, doch er is dus wel degelijk geen ministerieel kabinet, als men de beleidsstaf van de minister-president, samengesteld uit ambtenaren die zich inlaten met het algemeen regeringsbeleid niet als dusdanig beschouwt. Ook de afdelingen die men in sommige besturen wel 'kabinet' noemt, behandelen slechts zaken die een min of meer vertrouwelijk karakter dragen, zonder dat ze kunnen worden gerekend tot de belangrijke beleidszaken. Indien zulke afdeling niet bestaat dan krijgen geheime of vertrouwelijke stukken een omslag met als merkteken 'geheim', 'vertrouwelijk' of 'kabinet'.² Er is geen vergelijking met het Belgisch ministerieel kabinet. In de Nederlandse traditie lag het dan ook voor de hand dat men verder in de richting dacht om eensdeels de positie van de secretaris-generaal te verstevigen, anderdeels de minister te assisteren door onderministers en/of vakstaatssecretarissen en hem de rugsteun te verzekeren van een wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid met inbreng van de departementale studie- en beleidsdiensten,³ die een stuk zelfstandiger zijn dan de Belgische.

Er is evenwel een reactie losgeslagen tegen de stelling van de aangehouden

* Dit is een ietwat aangepast fragment uit het ongepubliceerde doctoraat: 'Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding', verdedigd onder het promotorschap van Prof. Dr. E. Leemans.