



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De burgemeesterscarrière in Nederland: binnengemeentelijk en tussengemeentelijk

Derksen, W.

Citation

Derksen, W. (1977). De burgemeesterscarrière in Nederland: binnengemeentelijk en tussengemeentelijk. *Acta Politica*, 12: 1977(4), 475-498. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451727>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451727>

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

berg, S. A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*. Englewood Cliffs, 1970, p. 96.

63 Zie J. K. De Vree, *Political Integration: the Formation of Theory and its Problems*. Den Haag, 1972, p. 369 e.v.

64 De term privé-buitenlandse politiek wordt vaak gehanteerd als het om bepaalde handelingen van multinationale ondernemingen gaat. Vgl. R. J. Barnet, R. E. Müller, *a.w.*, hfst. 4.

J. S. Nye, 'Multinational Corporations in World Politics', *Foreign Affairs*, Vol. LXIII No. 1 (1974), p. 155 e.v.

De burgemeesterscarrière in Nederland: binnengemeentelijk en tussengemeentelijk*

door W. Derksen

1 Inleiding

1.0 Inleiding — In dit artikel willen we verslag doen van een onderzoek naar de carrière van burgemeesters; een onderzoek dat wij in 1975 hebben uitgevoerd.¹ Met het begrip 'burgemeesterscarrière' doelen we op de carrière die burgemeesters maken vanaf hun eerste benoeming tot burgemeester. Er zijn vele vragen ten aanzien van deze burgemeesterscarrière te stellen. We kunnen ons bijvoorbeeld afvragen welke burgemeesters het snelst carrière maken. We kunnen de vraag stellen of de snelheid van de carrière samenhangt met het lid-zijn van dezelfde politieke partij als de op dat moment verantwoordelijke minister, naar analogie van het onderzoek van Andeweg (1975), die deze vraag stelde ten aanzien van burgemeestersbenoemingen in het algemeen.

Ons onderzoek heeft zich slechts gericht op één vraag naar de burgemeesterscarrière. Daarbij zullen we constateren dat burgemeesters op twee manieren carrière kunnen maken: zowel ten gevolge van de groei van de gemeente, als ten gevolge van een overstap naar een andere gemeente. We hebben ons afgevraagd of de eerste vorm van carrière ook van invloed is op de (daaropvolgende) tweede. Maken burgemeesters uit een groeiende gemeente sneller een overstap, of een grotere overstap naar een andere gemeente dan burgemeesters uit een meer statische gemeente?

Alvorens op deze probleemstelling in te gaan, willen we de burgemeesterscarrière aan een algemene beschouwing onderwerpen. We zullen tevens een schets geven van de literatuur, ons daarbij zoveel mogelijk tot het onderzoek naar de burgemeesterscarrière beperkend.

1.1 De burgemeesterscarrière — een nadere beschouwing — De burgemeestersfunctie in Nederland heeft een sterk eigen karakter. Dat zou een verklaring kunnen zijn voor de bijzondere belangstelling die de functie geniet, zoals dat onder andere daarin tot uitdrukking komt dat democratiseringsidealen ten

* Met veel dank aan A. M. M. Brand, G. Derksen-Lubsen, Prof. dr. J. E. Ellemers, Drs. H. van Goor en M. H. Oosten-Tuin.

aanzien van het lokale bestuur zich toespitsen op de vraag naar het kiezen of benoemen van de burgemeester.

Ook de burgemeesters zelf hechten kennelijk sterk aan dat eigen karakter. Het komt nauwelijks voor dat burgemeesters hun ambt verlaten om een ander beroep te kiezen. Eénmaal burgemeester, altijd burgemeester. Omdat het uitblijven van een herbenoeming na zes jaar een uitzondering blijft (ondanks vele perspublicaties die juist over deze uitzonderingen berichten), kan dat ook: de burgemeester wordt in feite voor het leven benoemd. Maar het is ook zo dat het bijna altijd weer een burgemeestersfunctie betreft als burgemeesters naar een andere functie solliciteren.

Daar komt bij dat promotie mogelijk is zonder een andere functie dan die van burgemeester te ambiëren. Er staan genoeg andere burgemeestersfuncties open voor sollicitatie, welke hoger in aanzien staan en bovendien een hoger inkomen opleveren. Carrière binnen het burgemeestersambt is overigens niet alleen mogelijk maar bovendien zeer gebruikelijk, ook voor burgemeesters uit de heel kleine gemeenten, voor wie het ambt soms vooral nog een ereambt is.

Toch ligt de burgemeestersfunctie in de grote gemeenten geenszins in het verlengde van die van de kleine gemeenten. Het verschil tussen de aard van de functies is namelijk zo groot dat carrière van een kleine naar een grote gemeente zeer onwaarschijnlijk is. De burgemeesterscarrière lijkt zich binnen bepaalde grenzen af te spelen. De grenzen liggen uiteraard niet vast en kunnen zeer goed worden overschreden. Centraal staat dat een grotere gemeente een essentieel andere burgemeestersfunctie te vervullen kan hebben, waardoor promotie vanuit kleinere gemeenten onwaarschijnlijk wordt. Waar de 'cesuren' liggen en wat we in dit verband onder een essentieel andere functie moeten verstaan zal onderzoek moeten uitwijzen. Op grond van ons onderzoek zal al zo'n cesuur aan te geven zijn.

Het besef dat de burgemeesterscarrière zich binnen bepaalde grenzen afspeelt kan ook verduidelijken waarom de ene burgemeester in een gemeente van 10.000 inwoners begint, terwijl anderen hun ambt aanvangen in een gemeente kleiner dan 2000 inwoners. Het op verschillende niveau's 'binnenkomen' heeft namelijk niet alleen iets te maken met een hogere opleiding, met meer ervaring, etc., maar des te meer met het feit dat de benoemden andere burgemeestersfuncties representeren. Onderzoek naar de rollen die burgemeesters in de verschillende gemeenten vervullen zal in dit verband veel kunnen verhelderen. Toch wordt het hierboven geschetste beeld in werkelijkheid op verschillende wijzen verstoord. Ten eerste is het aantal gemeenten de laatste decennia sterk teruggelopen. In 1945 waren er nog 1016 gemeenten, momenteel 842. Dat leidt er toe dat permanent een aantal burgemeesters aan een nieuwe gemeente 'geholpen' moet worden. Oudere burgemeesters kunnen bij opheffing van hun gemeente met vervroegd pensioen gaan of op wachtgeld worden geplaatst,

maar voor de anderen lijkt deze laatste mogelijkheid bepaald geen regel. Het aantal mogelijkheden om te promoveren wordt door de gemeentelijke herindelingen dan ook verkleind.

Een tweede verstoring is de 'binnenkomst' van de categorie politici die aan het eind van hun (Haagse) politieke carrière burgemeester in een (middel- tot) grote gemeente wordt. Zoals eerder gesteld, is het bepaald niet ongevoel dat niet-burgemeesters in wat grotere gemeenten worden benoemd. In dat geval wordt het burgemeestersambt echter wel opgevat als het hoogtepunt van de carrière. Dat geldt in mindere mate voor de categorie (Haagse) politici. Voor hen is het veeleer een eindpunt van de carrière zonder hoogtepunt te zijn. Alle burgemeesters die in een wat grotere gemeente 'binnenkomen' verkleinen de carrièremogelijkheden van de burgemeesters in de kleinere gemeenten. Dat wordt in de regel geaccepteerd. In het geval van de Haagse politici wordt er echter wel eens getwijfeld aan de rechtmatigheid van de benoeming en de acceptatie bij de andere burgemeesters lijkt dan ook minder groot.

Een derde verstoring van het boven geschetste carrièrebeeld betreft een verandering in het benoemingenbeleid dat zich de laatste jaren aftekent. Een andere regering met een andere minister van Binnenlandse Zaken kan daaraan debet zijn. De laatste tijd worden (veel) vaker dan voorheen lokale politici (in een andere gemeente dan hun eigen) tot burgemeester benoemd. Ook in deze gevallen gaat het duidelijk wel om een hogere stap in de carrière en niet louter om een 'eindstation'. Het betreft een politieke carrière waarvan het hoogtepunt wordt gevormd door een burgemeestersambt. De binnenkomst van lokale politici in deze omvang is een nieuw verschijnsel en duidt er op dat het accent bij de benoemingen meer naar de 'politieke capaciteiten' aan het verschuiven is. Burgemeesters die eerder benoemd zijn hebben zo om twee redenen minder kans: het aantal carrièremogelijkheden wordt onverwachts (sterk) ingeperkt en hun capaciteiten (vaak minder politieke, bijvoorbeeld eerder administratieve) vinden minder waardering bij de benoemers. Voor degenen die nog op een mooie carrière hadden gehoopt, kan dat een grote desillusie worden (zie ook Verplanke, 1977).

We hebben er reeds op gewezen dat we in ons onderzoek maar op één van de vele vragen die ten aanzien van de burgemeesterscarrière gesteld kunnen worden, zijn ingegaan. Vele van de hierboven aangesneden onderwerpen zullen niet verder worden uitgediept. Om onze vraagstelling echter het reliëf te geven dat ze verdient, hebben we in bovenstaande enkele aspecten van de burgemeesterscarrière naar voren gehaald.

1.2 Literatuuronderzoek — De literatuur overziende, wordt het spoedig duidelijk dat er nog geen diepgaand onderzoek naar de burgemeesterscarrière heeft plaatsgevonden. Van Braam (1959 en 1960) heeft zich gericht op de car-

rière van de burgemeesters alvorens zij als zodanig werden benoemd. Daar onze belangstelling uitgaat naar de carrière die burgemeesters maken nádat ze eenmaal tot burgemeester zijn benoemd, is dat voor ons minder interessant. Lanting (1964, 1969 en 1974) heeft aangegeven welk percentage van de benoemde burgemeesters uit de perioden 1958-1962, 1963-1967 en 1968-1972 al eerder burgemeester was geweest. We krijgen zo vage contouren van burgemeesterscarrières te zien, maar een duidelijk beeld is het nog geenszins. Dat is ook niet mogelijk omdat de gemeente als eenheid van onderzoek werd gehanteerd.

Met dit laatste probleem heeft ook Van Diggele (1969) te kampen, wanneer hij alle burgemeestersbenoemingen in de jaren 1963-1968 analyseert. Na eerst een aantal boeiende feiten te hebben gepresenteerd betreffende in die periode benoemde burgemeesters, tracht Van Diggele enkele conclusies te trekken ten aanzien van de burgemeesterscarrière. Maar door zijn onderzoeksopzet — hij neemt de gemeente, waarin een burgemeestersbenoeming heeft plaatsgevonden als uitgangspunt — betreft ook hij, evenals Lanting, slechts enkele fasen van de totale burgemeesterscarrière in zijn onderzoek. Bovendien mist hij de gegevens over de burgemeesters die in die periode geen promotie naar een andere gemeente hebben gemaakt. Een meer technisch bezwaar betreft zijn operationalisering van 'stijgers', 'blijvers' en 'dalers'. Van Diggele kiest daarvoor nogal willekeurige en ruime categorieën, zodat de burgemeester die in een gemeente van 5500 inwoners wordt benoemd en een herkomstgemeente kent van 4500 inwoners, door Van Diggele als 'stijger' wordt gekwalificeerd, terwijl de burgemeester die een overstap van 5500 inwoners naar 9500 inwoners in Van Diggele's terminologie een 'blijver' is.²

We kunnen nu drie algemene opmerkingen maken die voor het onderzoek naar de burgemeesterscarrière van belang zijn. Wanneer we de carrière van burgemeesters willen operationaliseren zullen we ten eerste daarvoor een goed criterium moeten hebben en ten tweede zullen we dat op een zodanige wijze moeten doen dat 'stijgers' altijd meer carrière hebben gemaakt dan 'blijvers'. Daarnaast zal niet de gemeente, maar de *burgemeester zelf uitgangspunt van onderzoek naar de burgemeesterscarrière* moeten zijn.

2 Onderzoeksontwerp: operationalisering, probleemstelling en hypothese

2.1 Operationalisering van het begrip carrière — In onze samenleving is het mogelijk en geoorloofd om drie factoren als centrale maatstaf voor de carrière te hanteren: invloed (macht), inkomen en aanzien. Welke betekenis heeft dat voor het onderzoek naar de burgemeesterscarrière? Hoewel empirische verificatie nog ontbreekt lijkt het juist om te stellen dat de invloedscomponent nauw

verband houdt met de gemeentegrootte. Een grotere gemeente leidt tot een grotere verantwoordelijkheid, tot meer invloed, d.w.z. invloed over de leefomstandigheden van *meer* mensen. Voor de hele grote gemeenten zou dat wel eens niet op kunnen gaan door de aanwezigheid van een team van full-time wethouders, die hun 'aandeel in de invloed' zeker op zullen eisen. We moeten echter wel beseffen dat het aantal hele grote gemeenten ten opzichte van het totaal aantal gemeenten erg klein is (42 gemeenten van de 842 (= 5,0 %) is groter dan 50.000 inwoners, waarvan maar 16 (= 1,9 %) groter dan 100.000 inwoners; de modale gemeente telt ongeveer 8.000 inwoners). We zouden dan ook willen vasthouden aan de algemene stelling dat een grotere gemeente voor de burgemeester met meer invloed gepaard gaat.

Ook het aanzien van het burgemeestersambt is afhankelijk van de gemeente waarin dit ambt wordt uitgeoefend. Is het een grote gemeente, zo zal de burgemeester een hoger aanzien genieten. We willen niet beweren dat de burgemeester in een kleine gemeente bij zijn gemeentenaren minder hoog in aanzien staat dan de burgemeester in de grotere gemeente. Wel willen we erop wijzen dat het burgemeestersambt in de grote gemeente als *positie* in het algemeen hoger wordt aangeslagen dan het burgemeestersambt in een kleinere gemeente. Deze stelling wordt door het onderzoek van Faber (1974) voor de Friese burgemeesters bevestigd (zie ook Van Heek, 1958, p. 25).

Er is nog een andere factor die het sociale aanzien van de burgemeester medebepaalt: de mate van verstedelijking van de gemeente. Faber (1974) toonde aan dat (Friese) burgemeesters veel waarde hechten aan de mate van verstedelijking. Zo ervaren zij het zelf als een promotie om benoemd te worden in een gemeente, die niet zozeer qua inwonertal groter is dan hun herkomstgemeente, maar wel een hogere urbanisatiegraad heeft.

De statuscomponenten aanzien en invloed zullen zich overigens niet voor elke gemeentegrootte in dezelfde verhouding voordoen. Dit houdt verband met hetgeen we reeds eerder opmerkten: de burgemeestersfunctie is niet voor elke gemeente uniform, er bestaan essentiële verschillen tussen de burgemeestersfuncties van te onderscheiden gemeenteklassen.

De derde maatstaf die we voor de carrière hanteren, is het inkomen. Het inkomen van de burgemeester wordt, afgezien van de anciënniteit, bepaald door het inwonertal van de gemeente waar hij zijn ambt uitoefent (hoe groter de gemeente, hoe hoger het inkomen). Aldus opent ook de inkomenscomponent de mogelijkheid om de burgemeesterscarrière te operationaliseren in de richting van het inwonertal van de gemeente.

We kunnen concluderen dat de carrière van de burgemeester in belangrijke mate is terug te voeren op het inwonertal en de urbanisatiegraad van de gemeente. Vooral de gemeentegrootte en de verandering daarin lijken een goede maat voor de carrière van de burgemeester. Wanneer we besluiten om 'car-

rière' te operationaliseren als de toename van het inwonertal, komt daarin zowel de verandering in inkomen, in invloed als in aanzien tot uitdrukking.

Daar er op het moment van onderzoek geen recente gegevens over de urbanisatiegraad voorhanden waren, hebben we deze niet naast het inwonertal als aparte maat voor 'carrière' gehanteerd.

2.2 Twee manieren van carrière-maken — Carrière maakt een burgemeester niet alleen door een benoeming in een andere, grotere gemeente. Laten we dit met een voorbeeld toelichten:

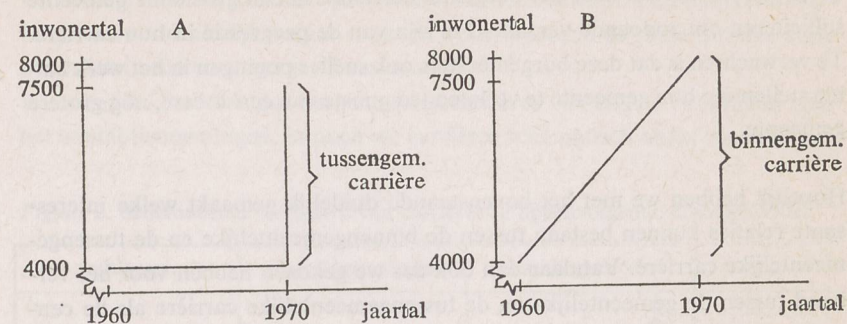
Burgemeester A is in 1960 in X benoemd. X is een niet-groeiende gemeente van 4000 zielen. In 1970 maakt A promotie en wordt benoemd in gemeente Y, een gemeente van 7500 inwoners. Burgemeester B daarentegen is in 1960 in Z benoemd, toen die gemeente ook 4000 inwoners telde en is in 1970 nog steeds burgemeester van Z, zij het wel dat Z inmiddels 8000 inwoners telt. A heeft in ons voorbeeld een 'carrière' van '3500 inwoners' gemaakt, B echter een 'carrière' van '4000 inwoners'. De carrière van B is 'groter', en omdat het dezelfde tijdperiode gold, ook 'sneller' dan die van A.

Bovenstaande laat zien dat het hanteren van het carrière-begrip, waar de groei van de gemeente niet is ingecalculeerd een te grove benadering zou zijn. Wel moet er een onderscheid gemaakt worden voor twee mogelijke carrières: carrière ten gevolge van groei van de eigen gemeente en carrière ten gevolge van een overstap naar een andere gemeente. We hebben voor het volgende begrippenpaar gekozen: *binnengemeentelijke carrière* en *tussengemeentelijke carrière*.³

De carrière van de burgemeester omvat aldus twee componenten: *binnengemeentelijke carrière* (ten gevolge van de groei van de gemeente) en *tussengemeentelijke carrière* (de overstap naar een andere gemeente). Beide componenten kunnen zowel positieve als negatieve waarden aannemen. Als de gemeente in inwonertal achteruitgaat, betekent dat een negatieve binnengemeentelijke carrière, zoals een overstap naar een kleinere gemeente een negatieve tussengemeentelijke carrière betekent. (Voor een grafische voorstelling van de binnengemeentelijke en de tussengemeentelijke carrière aan de hand van het voorbeeld van burgemeesters A en B zie figuur 1.)

2.3 De binnengemeentelijke carrière als factor voor de tussengemeentelijke carrière — Uit bovenstaand voorbeeld van burgemeester A en burgemeester B komt één aspect van de relatie tussen de binnengemeentelijke en de tussengemeentelijke carrière duidelijk naar voren: de binnengemeentelijke carrière kan consequenties hebben voor het aspiratieniveau van de burgemeester. Zo is het mogelijk dat burgemeester A in 1970 in zijn in groei achterblijvende gemeente een grote behoefte ging gevoelen om door middel van een overstap

Figuur 1: De binnengemeentelijke en tussengemeentelijke carrière aan de hand van de carrières van A. en B. grafisch weergegeven



zijn relatieve achterstand te compenseren. B daarentegen kan gezien de groei van zijn gemeente minder behoefte hebben om te solliciteren naar een andere gemeente. Voor hem kan juist de binnengemeentelijke carrière een compensatie betekenen voor het ontbreken van een tussengemeentelijke carrière.

Men kan zich echter ook voorstellen dat juist die burgemeester, die binnengemeentelijk al op een grote carrière kan bogen, en zich daardoor bewust is van de voordelen van carrière-maken, een hoger aspiratieniveau heeft dan de burgemeester die binnengemeentelijk weinig of geen carrière maakt.

Er zijn nog andere verbanden tussen beide carrière-componenten denkbaar. Burgemeester B kan zich door de groei van zijn gemeente 'in the picture' plaatsen. In groeiende gemeenten hebben de burgemeesters meer mogelijkheden zich waar te maken, zij komen bovendien, naar verondersteld mag worden, vaker in contact met de provincie en de commissaris van de koningin. De burgemeester kan de naam van 'trouble-shooter' krijgen: de man die alle moeilijkheden aan kan. Tevens is het denkbaar dat de burgemeester zelf de groei 'veroorzaakt' heeft, hetgeen in de ogen van de benoemers een duidelijk positieve factor kan zijn.

Dat de burgemeester zelf de groei van zijn gemeente 'veroorzaakt' heeft, is overigens niet direct te verwachten, daar de groei meestal niet in een paar jaar tijd geïnitieerd en gerealiseerd kan worden. Op het tijdstip dat de burgemeester benoemd werd, was waarschijnlijk al duidelijk dat in zijn benoemingsperiode de betreffende gemeente zou blijven of zou gaan groeien. Het lijkt gerechtvaardigd te stellen dat de benoemers daarmee rekening hebben gehouden. Ze hebben bijvoorbeeld voor een groeiende gemeente een burgemeester uitgezocht die in staat zou kunnen zijn de te verwachten problemen te overwinnen: problemen die in de regel groter geacht mogen worden dan die van een gemeente met een min of meer gelijkblijvend inwonertal. Dat zou kunnen impliceren dat in groeiende gemeenten burgemeesters worden benoemd die

naar het oordeel van de benoemers geschikter zijn, d.w.z. meer aan hun ideaalbeeld van een burgemeester voldoen. Ook kan het zijn dat degenen met een hoog aspiratieniveau naar het burgemeestersambt in een groeiende gemeente solliciteren om zodoende verzekerd te zijn van de progressie in hun carrière. Te verwachten is dat deze burgemeesters ook sneller pogingen in het werk zullen stellen om hun gemeente te verlaten ten gunste van een andere, nóg grotere gemeente.

Hopelijk hebben we met het bovenstaande duidelijk gemaakt welke interessante relaties kunnen bestaan tussen de binnengemeentelijke en de tussengemeentelijke carrière. Vandaar dan ook dat we gekozen hebben voor het verband tussen de gemeentelijke en de tussengemeentelijke carrière als de centrale probleemstelling van ons onderzoek:

— In welke mate bestaat er verband tussen de binnengemeentelijke carrière en de daaropvolgende tussengemeentelijke carrière.⁴

2.4 Hypothese — Hierboven hebben we een aantal mogelijke oorzaken aangegeven van een eventueel te vinden positieve dan wel negatieve relatie tussen de binnengemeentelijke en de tussengemeentelijke carrière. Enkele gedachten wezen in de richting van een negatieve relatie, andere overwegingen juist in de richting van een positieve. In feite komt het neer op een tweetal veronderstellingen:

— de 'compensatie-hypothese': de binnengemeentelijke carrière betekent een compensatie voor het ontbreken van een tussengemeentelijke, dan wel verkleint het streven naar een grote tussengemeentelijke carrière, omdat men al een vrij grote (binnengemeentelijke) carrière heeft gemaakt. Of een andere mogelijkheid: de tussengemeentelijke carrière compenseert de (te) geringe binnengemeentelijke;

dit niet alleen trachten te bereiken door een snelle tussengemeentelijke carrière, maar solliciteren misschien ook meer naar (snel) groeiende gemeenten. Of een andere mogelijkheid: burgemeesters uit snel groeiende gemeenten plaatsen zich meer 'in the picture' en komen eerder in aanmerking voor een (grote) tussengemeentelijke carrière.

Voor een bevestiging van de eerste veronderstelling zal een negatieve relatie tussen de beide carrière-componenten uit het onderzoek moeten blijken, voor de 'cumulatie-hypothese' juist een positieve.

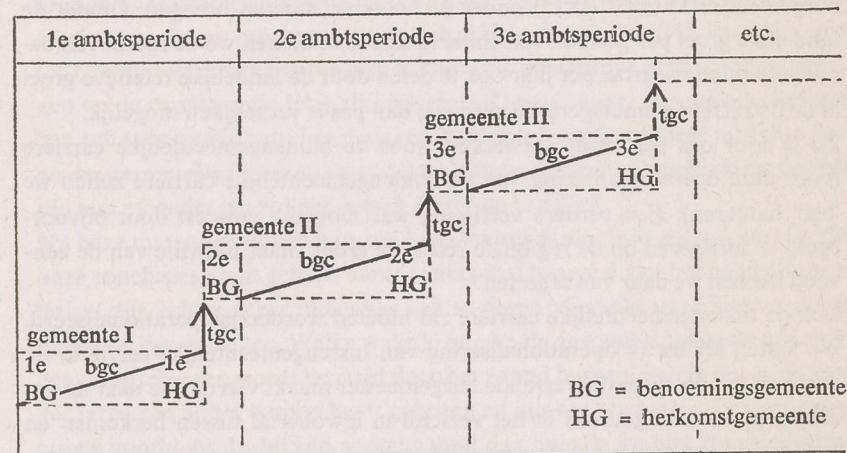
Op grond van eigen indrukken menen we een positieve relatie te mogen verwachten. De hypothese die we zullen toetsen luidt dan als volgt:

— naarmate burgemeesters een grotere binnengemeentelijke carrière maken, des te meer kans maken ze op een grotere (daaropvolgende) tussengemeentelijke carrière.

2.5 Nadere uitwerking van de probleemstelling — Tot nu toe hebben we aangegeven wat we onder binnengemeentelijke en tussengemeentelijke carrière verstaan en hoe we 'carrière' geoperationaliseerd hebben. Een nadere uitwerking is nu noodzakelijk om aan te geven welke waarden de beide carrière-componenten in een concreet geval aannemen.

Wanneer we beseffen dat burgemeesterscarrières van elkaar verschillen naar het aantal benoeringen, kunnen we carrières schematisch aldus weergeven:

Figuur 2: Schematische weergave van carrières in opeenvolgende ambtsperiodes



Voor de beantwoording van de probleemstelling zullen we ons moeten richten op de binnengemeentelijke carrière in de (herkomst)gemeente en de daaropvolgende tussengemeentelijke carrière (die wel of niet voorkomt). Wanneer we 'ambtsperiode' opvatten als de tijd waarin een burgemeester in een gemeente heeft 'geresideerd', lijkt het zinvol om de probleemstelling per ambtsperiode te beantwoorden: in welke mate bestaat er verband tussen de binnengemeentelijke carrière in de n-de ambtsperiode en de tussengemeentelijke carrière aan het eind van die ambtsperiode? (Merk wel op dat de overstap naar de (n+1)-de gemeente volgens onze visie binnen de n-de ambtsperiode valt; zie ook figuur 2).

Het spreekt vanzelf dat de beide componenten van de gehele carrière van burgemeester A uitgedrukt in toe- dan wel afname van het aantal inwoners op zichzelf geen mogelijkheid van vergelijking bieden met de binnengemeentelijke carrière en de tussengemeentelijke carrière van B. Het is noodzakelijk de toe- dan wel afname zodanig te modificeren, dat we alle burgemeesters naar binnengemeentelijke en tussengemeentelijke carrière met elkaar kunnen vergelijken. Wanneer we voor de binnengemeentelijke carrière uitgaan van de

verandering van het inwonertal van de (herkomst)gemeente, dienen we deze verandering ten eerste te delen door het aanvangs-inwonertal. Dat geeft de relatieve groei. Vervolgens delen we deze relatieve groei door het aantal jaren, waarin deze groei heeft plaatsgehad, oftewel de lengte van de ambtsperiode in jaren. Op deze manier lijken we de binnengemeentelijke carrière van alle burgemeesters onder één noemer gebracht te hebben, ware het niet dat de volgende moeilijkheid zich voordoet. De n-de ambtsperiodes van de burgemeesters hoeven namelijk in tijd niet samen te vallen: we zullen zowel de eerste ambtsperiode van burgemeester C (1950-1957) als de eerste ambtsperiode van burgemeester D (1970-1975) onder één noemer moeten brengen. Omdat de landelijke groei per periode verschillend kan zijn, dienen we de hierboven berekende relatieve groei per jaar ook te delen door de landelijke relatieve groei in de betreffende ambtsperiode per jaar; dan pas is vergelijken mogelijk.

Zo is door ons een maat ontwikkeld voor de binnengemeentelijke carrière (voor deze operationalisering van de binnengemeentelijke carrière zullen we 'bgc' hanteren). Een verdere verfijning was mogelijk geweest door bijvoorbeeld te corrigeren op de regionale relatieve groei, maar omwille van de eenvoud hebben we daar van afgezien.⁵

Ook de tussengemeentelijke carrière zal moeten worden geoperationaliseerd. We vatten als tgc (= operationalisering van tussengemeentelijke carrière) de overstap op, die de desbetreffende burgemeester maakt van de ene naar de andere gemeente, uitgedrukt in het verschil in inwonertal tussen herkomst- en benoemingsgemeente; om de vergelijkbaarheid te realiseren deelden we deze waarde door de tijdsduur van de voorliggende ambtsperiode en het inwonertal van de herkomstgemeente op het moment van overstap.

De onderzochte relatie is in symbolen aldus weer te geven:

Figuur 3:

$$\frac{\Delta IG_{T_1-T_2}}{IG_{T_1} \times t \times \frac{\Delta IN}{t \times IN_{T_1}}} \longrightarrow \frac{\Delta IG_{BG-HG}}{t \times IG_{HG}}$$

waarin: $\Delta IG_{T_1-T_2}$ de groei van de herkomstgemeente is in de periode dat X daar burgemeester is geweest; IG_{T_1} de gemeentegrootte van de herkomstgemeente is aan het begin van die periode; t de duur van de ambtsperiode in de herkomstgemeente is; $\frac{\Delta IN}{t \times IN_{T_1}}$ de percentuele groei van Nederland in die periode is; ΔIG_{BG-HG} de overstap (verschil tussen de twee inwonertallen) is en IG_{HG} het inwonertal van de herkomstgemeente voorstelt.

3 Resultaten van het onderzoek

3.0 Inleiding — We hebben gegevens verzameld over alle burgemeesters die op een bepaalde peildatum (1 augustus 1975) in Nederland in functie waren. Van deze 722 burgemeesters⁶ zijn we het carrièreverloop nagegaan. Met hulp van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en met het doorzoeken van de Staatscourant, de Nederlandse Gemeente en het Tijdschrift voor Overheidsadministratie (Tijdschrift voor Openbaar Bestuur) was dat mogelijk.

Gezien onze probleemstelling was het juist geweest uit te gaan van alle burgemeesters die na een bepaalde datum, bijvoorbeeld na 1945 voor het eerst tot burgemeester werden benoemd. Dan ook zouden we zicht hebben gekregen op de carrières die later zijn uitgemond in een ander beroep als eindpunt van een succesvolle carrière of als resultaat van een min of meer mislukte burgemeesterscarrière. Het was ons echter gezien de ons ter beschikking staande tijd niet mogelijk om het onderzoek groter op te zetten.

Nu onze materiaalverzameling methodologisch gezien niet geheel juist is, zijn onze conclusies nooit geheel 'hard' te maken. Op grond van het gebruikte materiaal zijn echter zeker indicaties aan te geven voor het werkelijke verband tussen de bgc en de tgc. Welke waarde nu aan de gevonden indicatie kan worden toegeschreven wordt bepaald door het aantal burgemeesters dat in de loop der jaren een ander beroep heeft gekozen en dus ten onrechte niet in ons materiaal voorkomt. Is dat een gering aantal dan hoeven we niet zoveel gewicht toe te kennen aan de in wezen juiste methodologische kritiek.

Uit een door ons verricht nevenonderzoekje bleek dat van de 210 burgemeesters die in de jaren 1960 t/m 1965 voor het eerst tot burgemeester werden benoemd, er 177 (= 84,3 %) op 1 augustus 1975 nog in functie waren als burgemeester; 25 waren inmiddels met (vervroegd) pensioen gegaan of overleden, terwijl slechts 8 van deze 210 burgemeesters (= 3,8 %) het burgemeestersberoep sinds die tijd hadden ingeruild voor een andere betrekking (3 waren full-time lid van de Tweede Kamer geworden, 1 secretaris van een gewest, 1 lid van Gedeputeerde Staten, 2 op wachtgeld geplaatst, en 1 was buiten de overheidsdienst getreden). Dit nevenonderzoek lijkt tamelijk willekeurig, maar is dat met betrekking tot ons onderzoek naar de relatie tussen de beide carrière-componenten geenszins. De mediaan van het jaartal van eerste benoeming in de onderzoekspopulatie van dat onderzoek lag namelijk op 1964. We kunnen op grond van het nevenonderzoek dus niet alleen concluderen dat het burgemeestersambt een beroep voor het leven is, maar *tevens* dat de conclusies van ons onderzoek zeker duidelijke indicaties geven voor het werkelijke verband tussen de binnengemeentelijke en de tussengemeentelijke carrière.

3.1 Schets van de onderzoekspopulatie —⁷

3.1.1 *Aantal burgemeesters en de duur van hun loopbaan* — Ons onderzoek heeft betrekking op alle 722 burgemeesters die op 1 augustus 1975 in functie waren. Logischerwijs vertonen de perioden waarin deze burgemeesters het burgemeestersambt hebben uitgeoefend grote verschillen. Zo is er de burgemeester die al in 1939 én de burgemeester die op 16 juli 1975 voor het eerst werd aangesteld. Het blijkt dat

- 12 % van de burgemeesters voor 1950 voor het eerst werd benoemd;
- 10 % in de periode 1950–1960;
- 30 % in de periode 1961–1965;
- 20 % in de periode 1966–1970 en
- 28 % na 1970.⁸

3.1.2 *Gemaakte carrière* — We hebben de carrière, opgevat als de verandering van het inwonertal, op twee verschillende wijzen gecodeerd, zowel een codering gebaseerd op de absolute inwonertallen, als een codering volgens de inkomensschalen voor burgemeesters, die geheel evenredig verlopen met de gemeentegrootte.⁹ Voor de beantwoording van de probleemstelling zullen we ons alleen bedienen van de codering volgens de absolute inwonertallen. Nader onderzoek leert ons dat de tweede codeerwijze nagenoeg identieke resultaten oplevert.

Voor een schets van de gemaakte carrière moet de codeerwijze volgens inkomensschalen echter niet geheel terzijde worden geschoven. Het blijkt dat het aantal burgemeesters dat 'in theorie' in inkomen is achteruitgegaan, dus een negatieve carrière heeft gemaakt, zeer gering is: 1,5 % van alle burgemeesters. Een zeer groot percentage heeft (nog) geen carrière gemaakt en bevindt zich momenteel nog in dezelfde schaal als aan het begin van de burgemeesterscarrière. (Dit kan overigens een tijdelijke situatie betreffen. Ook de burgemeesters die nog maar kort hun ambt uitoefenen zijn namelijk in onze berekening betrokken!)

Het aantal burgemeesters, dat in hun loopbaan 10 of meer inkomensschalen (van de 22) is gepromoveerd is gering: minder dan 5 % van het hele bestand. De grootste carrière, die overigens slechts één keer voorkomt beslaat 15 schalen. Dit bevestigt nog eens onze stelling dat het burgemeesterschap van de grote gemeenten niet in het verlengde ligt van dat van de kleine gemeenten. Burgemeesters uit kleine(re) gemeenten zullen zelden via een indrukwekkende carrière een grote tot zeer grote gemeente bereiken, tenzij ze het vermogen hebben ook een heel ander soort burgemeestersfunctie vorm te geven. De verschillen tussen de burgemeestersfunctie van kleine, middelgrote en grote gemeenten zijn zeer essentieel en vormen in de regel duidelijke barrières in de burgemeesterscarrière.

Beschouwen we de verdeling van de per jaar gemaakte carrière dan zien we

dat de mediaan ligt op 0,19 schaal/jaar. Het gemiddelde bedraagt 0,23 schaal per jaar. Dat wil zeggen dat de gemiddelde burgemeester 1 keer per 4 jaar één eenheid in de inkomensschaal stijgt. Een snelle carrière is geen vaak voorkomend patroon!

3.1.3 *Inperking van de populatie* — Bij ons onderzoek zullen we rekening moeten houden met de (reële) mogelijkheid van een tussengemeentelijke carrière. Burgemeesters die in 1974 voor het eerst zijn benoemd, hebben — naar in redelijkheid mag worden aangenomen — nog geen kans op een overstap gehad, en behoren dus geen deel uit te maken van onze onderzoekspopulatie.¹⁰ Om deze reden hebben we alle burgemeesters die vanaf 1971 voor het eerst werden benoemd uitgesloten van onze onderzoekspopulatie. 25 % van de burgemeesters die in 1970 voor het eerst werden benoemd, heeft sindsdien al een tussengemeentelijke carrière gemaakt. Van de burgemeesters die ná 1-1-1971 voor het eerst werden benoemd heeft er in 1975 echter nog niet één een overstap naar een andere gemeente gemaakt. Tabel 3.1 geeft aan hoe het aantal benoemingen over de gehele populatie van vóór 1971 (voor het eerst) benoemde burgemeesters verdeeld is.

Tabel 3.1: Frequentieverdeling van het aantal benoemingen (voor alle burgemeesters die vóór 1971 voor het eerst zijn benoemd)

1 benoeming als burgemeester	214
2 benoemingen	256
3 benoemingen	72
4 benoemingen	4
meer dan 4 benoemingen	0
totaal	546

Ter verduidelijking van het door ons al eerder gehanteerde begrip 'ambtsperiode' (par. 2.5) kunnen we opmerken dat de eerste ambtsperiode betrekking heeft op 546 burgemeesters, waarvan er 332 (= 61 %) een overstap maken naar een tweede gemeente. Van deze 332 burgemeesters met een tweede ambtsperiode maken er slechts 76 (= 23 %) een overstap naar een derde gemeente, en van deze 76 burgemeesters in de derde ambtsperiode nog maar 4 (= 6 %) naar een vierde gemeente. Een vijfde benoeming komt in ons materiaal niet voor. (Hierbij moet overigens wel opgemerkt worden dat waarnemend burgemeesterschappen door ons niet werden meegeteld.)

Uit deze gegevens blijkt dat we ons voor de relatie tussen de bgc en de tgc het best kunnen richten op de eerste ambtsperiode. Ten eerste vanwege het grote aantal burgemeesters dat we daar aantreffen en ten tweede vanwege het relatief hoge percentage burgemeesters dat vanuit de eerste gemeente (in de eerste ambtsperiode) nog een tussengemeentelijke carrière maakt naar een volgende

gemeente. We zullen de probleemstelling hoofdzakelijk toetsen voor de eerste ambtsperiode.

De onderzochte correlatie in de twee andere ambtsperioden heeft voor ons slechts betekenis in relatie met de gevonden correlatie-waarde in de eerste ambtsperiode: zijn er duidelijke verschillen waar te nemen?

3.2 Een eerste vergelijking tussen de binnengemeentelijke en de tussengemeentelijke carrière — Wanneer we de gemiddelde totale burgemeesterscarrière onderverdelen in een binnengemeentelijke en een tussengemeentelijke component, blijkt dat de laatste ongeveer 70 % van de omvang van de totale carrière uitmaakt.

Op grond hiervan zijn twee conclusies te trekken. Ten eerste weten we dat de tussengemeentelijke carrière, oftewel de promotie van de ene gemeente naar de andere, van een veel grotere importantie is voor de totaal te maken carrière dan de binnengemeentelijke carrière. Ten tweede is de binnengemeentelijke carrière relatief toch wel zo belangrijk dat ze niet verwaarloosd mag worden. Een binnengemeentelijke carrière kan wel degelijk een compensatie betekenen voor het ontbreken van een tussengemeentelijke carrière en blijkt tevens groot genoeg te zijn om de twee componenten van de totale carrière met elkaar te correleren.

Met deze twee conclusies hebben we aangetoond dat de probleemstelling ook achteraf gezien betekenisvol is.

3.3 De correlatie tussen de bgc en de tgc — In hoofdstuk 2 hebben we met behulp van een formule beschreven welke gegevens we met elkaar willen correleren. Een gevolg van de operationalisering van de beide carrière-begrippen is dat de waarden die deze variabelen kunnen aannemen, de lezer zeer weinig informatie zullen verschaffen. Daarom hebben we alle carrière-waarden gestandaardiseerd, waarbij we de gemiddelde waarde steeds op 100 hebben gesteld. Negatieve waarden behouden op deze manier hun negatieve waarde.

De tgc neemt nu waarden aan van -34 tot 1017. Om tot een overzichtelijke tabel te komen voor het verband tussen de bgc en de tgc, hebben we de tgc-waarden tot een vijftal categorieën ingeperkt. Op grond van dezelfde overwegingen hebben we de bgc-waarden tot een viertal categorieën teruggebracht.¹¹

Nu kan een kruistabel (4 x 5) (tabel 3.2) ons een beter inzicht verschaffen in de relatie tussen de beide carrière-componenten.

Het blijkt dat de burgemeesters met een zeer lage dan wel een lage bgc-waarde relatief vaker een hoger tgc-waarde vertegenwoordigen. Het omgekeerde valt van de burgemeesters met een hoge bgc-waarde op te merken: zij vertegenwoordigen relatief vaker een lagere tgc-waarde of geen tgc. De burgemeesters met een middelhoge bgc-waarde vallen daar tussenin, hoewel ze in lichte mate

Tabel 3.2: Samenhang tussen de bgc en de tgc in de eerste ambtsperiode, absoluut (en tussen haakjes in %)

	geen tgc	neg. tgc	lage tgc	middel- hoge tgc	hoge tgc	totaal
zeer lage bgc	22 (27)	1 (1)	18 (22)	21 (25)	21 (25)	83 (100)
lage bgc	35 (23)	3 (2)	34 (22)	39 (26)	41 (27)	152 (100)
middelhoge bgc	62 (41)	4 (3)	30 (20)	25 (17)	29 (19)	150 (100)
hoge bgc	95 (59)	5 (3)	25 (16)	19 (12)	17 (11)	161 (100)
totaal	214 (39)	13 (2)	107 (20)	104 (19)	108 (20)	546 (100)

overhellen naar de lagere tgc-waarden. (Wanneer we ook nog weten dat we als 'middelhoge bgc' die waarden hebben gekenschetst die varieerden van 58 tot 128, kan tabel 3.2 er op duiden dat er een vrij grote categorie burgemeesters is, die zowel binnengemeentelijk als tussengemeentelijk geen grote carrière beschoren is.)

Hoewel tabel 3.2 een negatieve richting aangeeft, zijn verschillende redenen voorhanden om nu reeds aan te nemen dat de uitkomst waarschijnlijk een genuanceerde negatieve correlatie zal zijn. Zo valt ook op dat de burgemeesters uit onze populatie met een lage bgc relatief iets vaker een middelhoge of hoge tgc-waarde vertegenwoordigen dan de burgemeesters met een zeer lage bgc. Hetgeen betekent dat de burgemeesters uit een gemeente die qua inwonertal constant gebleven is, of zelfs een achteruitgang in inwonertal te zien heeft gegeven, iets minder vaak een middelhoge of hoge tgc hebben gemaakt dan de burgemeesters uit de gemeenten met een geringe groei. Voor de categorieën burgemeesters met een zeer lage en een lage bgc lijkt het negatieve verband tussen de bgc en de tgc niet te bestaan.

Resumerend valt een negatieve correlatie-coëfficiënt te verwachten, die echter gezien bovenstaande nuanceringen waarschijnlijk geen sterk negatieve waarde zal aannemen. Dat blijkt het geval te zijn. De product-moment correlatie-coëfficiënt voor het verband tussen de bgc en de tgc bedraagt -0.190 ($n = 546$). Volgens Walker en Lev (1953) mogen we dit als significant beschouwen ($\alpha = 0.01$). (Let echter wel dat de verklaarde variantie niet groter is dan 4 %).

Het verband tussen de bgc en de tgc is dus *significant negatief*. Mede omdat het verband echter niet al te sterk is willen we in de volgende paragraaf enkele nuanceringen aanbrengen. Blijft het verband bestaan wanneer we bepaalde (controle)variabelen constant houden, of wordt het bijvoorbeeld zwakker?

3.4 De relatie bgc-tgc gecontroleerd op achtergrondvariabelen — We kunnen ons twee soorten controle-variabelen voorstellen. Ten eerste zijn daar algemene factoren als het jaartal van benoeming, de grootte en de urbanisatiegraad van de herkomstgemeente, de provincie waarin deze gemeente gelegen

is, maar ook factoren die in verband staan met het burgemeestersambt zelf: betreft het een burgemeesterschap van meer dan één gemeente, wordt het gecombineerd met het secretarisschap van de gemeente, etc.; ten tweede de persoonsvariabelen, als politieke gezindte, leeftijd op de datum van eerste benoeming, opleiding, voorafgaand beroep en politieke participatie.¹²

3.4.1 Controleren op algemene variabelen — In het algemeen geldt dat de product-moment correlatie-coëfficiënt nauwelijks verandert wanneer we één van de algemene achtergrondvariabelen constant houden. Dat betekent natuurlijk geenszins dat de correlatie-coëfficiënt voor het verband tussen bgc en tgc niet sterk kan variëren tussen de bepaalde categorieën burgemeesters, die op grond van categorieën binnen de achtergrondvariabelen te onderscheiden zijn. Zo verandert de correlatie-coëfficiënt onder constanthouding van de gemeentegrootte weinig ($r = -.197$), maar wanneer we de correlatie-coëfficiënt in de te onderscheiden categorieën burgemeesters in ogenschouw nemen, vallen ons een paar interessante gegevens op (tabel 3.3).

Tabel 3.3: Bgc- en tgc-waarden en de correlatie-coëfficiënt bgc-tgc voor categorieën burgemeesters, naar grootte van de eerste benoemingsgemeente

gemeentegrootte	bgc	tgc	corr.coëf. bgc—tgc	n
minder dan 1000	58	207	-.127	21
1001—2000	69	186	-.082	88
2001—5000	111	97	-.219	262
5001—10000	109	52	-.218	137
10001—18000	113	45	+.232	19
18001—40000	85	31	+.492	10
40001—100000	68	34	+.560	6
groter dan 100.000	-25	0	0	3

Men lette op de grootte van de eerste benoemingsgemeente: 20 % van de burgemeesters is als burgemeester begonnen in een gemeente kleiner dan 2000 inwoners, 48 % in een gemeente tussen 2 en 5.000 inwoners, 25 % van de burgemeesters in een gemeente tussen 5 en 10.000 inwoners en nog 7 % in een gemeente groter dan 10.000 inwoners. Het 'van buitenaf binnenkomen' doet zich op elk niveau voor.

Opmerkelijk is dat de bgc- en de tgc-waarden¹³ van de burgemeesters die hun burgemeestersloopbaan zijn aangevangen in een gemeente groter dan 10.000 inwoners, *positief* correleren.¹⁴ Dit in tegenstelling tot de bgc- en de tgc-waarden van de burgemeesters die in een kleinere gemeente zijn gestart. Nu moet wel opgemerkt worden dat deze eerste categorie tamelijk klein is ($n = 38$) en dat geen dan wel een negatieve bgc gekoppeld aan de afwezigheid van een tgc

ook een positief verband tussen bgc en tgc veroorzaakt, een combinatie die waarschijnlijk nog wel eens voorkomt bij burgemeesters die van buitenaf in een grote gemeente benoemd worden, te meer daar de carrière-mogelijkheden *vanuit* een grote gemeente in de regel klein zijn.

Dat neemt niet weg dat burgemeesters met een startgemeente groter dan 10.000 inwoners een ander soort carrière maken en dat onze hypothese voor *deze* categorie burgemeesters wordt bevestigd. Daarenboven is deze conclusie een ondersteuning van de zienswijze dat er bepaalde cesuren zijn aan te wijzen in het geheel van gemeenten waarboven de burgemeestersfunctie essentieel verschilt van de burgemeestersfunctie daaronder. Overschrijding van deze cesuren via carrière zal zeker mogelijk zijn, maar is toch minder waarschijnlijk. Uit tabel 3.3 zou men kunnen concluderen dat er zo'n cesuur ligt bij 10.000 inwoners, op grond van het feit dat burgemeesters die in een gemeente groter dan 10.000 inwoners beginnen een ander soort carrière maken dan andere burgemeesters.

3.4.2 Controleren op persoonsvariabelen — In verband met burgemeestersbenoemingen wordt vaak de politieke gezindte van de burgemeester genoemd; deze persoonsvariabele is echter niet van invloed op het verband tussen de bgc en de tgc ($r = -.191$, onder constanthouding van de politieke gezindte).

Ook nu hoeft dat niet te betekenen dat de correlatie-coëfficiënten voor elke categorie burgemeesters van gelijke politieke gezindte even groot zijn (tabel 3.4).

Tabel 3.4: Bgc- en tgc-waarden en de correlatie-coëfficiënt bgc—tgc voor categorieën burgemeesters, naar politieke gezindte

politieke partij	bgc	tgc	corr.coëf. bgc—tgc	n.
pvda	93	103	-.227	87
kvp	117	97	-.159	225
vvd	87	138	-.314	39
arp	62	107	-.166	77
chu	106	93	-.155	82
resterende partijen (sgp, ppr)	—	—	—	2
partijloos	90	53	-.255	12
onbekend	107	74	-.416	4

Hoewel het niet direct in de lijn van onze probleemstelling ligt: zowel in de bgc- als de tgc-waarden treden er duidelijke verschillen aan het licht tussen de burgemeesters van verschillende politieke gezindte. Opvallend daarbij is dat de gemiddelde waarden in de regel tegengesteld zijn: bij een gemiddeld

hogere bgc-waarde treft men vaak een gemiddeld lagere tgc-waarde aan, en omgekeerd. Ons bleek dan ook dat cijfers over de totaal gemaakte carrière niet te grote verschillen te zien gaven. Dat duidt erop, dat de politieke gezindte hoogstens van geringe invloed is op de snelheid van de burgemeesters-carrière. Andere factoren gaan in dat verband een belangrijker rol spelen.

Uit een analyse, die we hier niet in detail zullen weergeven, is gebleken dat ook geen van de andere genoemde persoons-variabelen voor het verband tussen de bgc en de tgc van grote betekenis is.

3.4.3 Controleren op alle achtergrond-variabelen — Ook onder constanthouding van *alle*, mogelijke versturende variabelen, blijkt het onderzochte verband tussen de bgc en de tgc een *significant negatief* verband te zijn: $r = -.222$. Het eerder gevonden negatieve verband tussen de bgc en de tgc wordt niet veroorzaakt door de (intervenierende) werking van één van onze achtergrondvariabelen. De correlatie-coëfficiënt van de elfde orde geeft aan dat het verband niet schijnbaar, maar reëel is. Daarmee hebben we de hoofdconclusie van deze studie bereikt en is onze hypothese, voor de gehele populatie althans, verworpen.

Wel is het ons opgevallen dat de bgc- en tgc-waarden per categorie nogal sterk kunnen verschillen. Het is niet onze bedoeling geweest daar verder op in te gaan; het mag echter wel duidelijk zijn dat een interessant onderzoeksterrein braak ligt.

3.5 Nogmaals het verband bgc — tgc: nu alleen voor de burgemeesters die een overstap naar een andere gemeente hebben gemaakt — We kunnen ons met recht afvragen of de gevonden negatieve correlatie tussen de bgc en de tgc voornamelijk zijn oorsprong vindt in het feit dat een aantal burgemeesters (nog) geen tgc heeft gemaakt. Het is voorstelbaar dat de correlatie tussen de bgc en de tgc groter of kleiner is wanneer we ons alleen richten op de burgemeesters die werkelijk een tussengemeentelijke carrière hebben gemaakt. Wanneer dat zo zou zijn vergroot deze nuancering ons inzicht in de relatie tussen de bgc en de tgc.

In deze deelpopulatie blijkt de correlatie kleiner te zijn dan in de totale populatie. Bedroeg in de laatste populatie de correlatie-coëfficiënt $-.190$, in deze deelpopulatie neemt ze de waarde $-.98$ aan. Wanneer we ook deze correlatie partialiseren voor de achtergrondvariabelen, blijft het verschil tussen de twee populaties bestaan: $r = -.114$ tegen $-.222$.

Voor een completer overzicht van de populatie van burgemeesters die na hun eerste gemeente een overstap maken naar een andere gemeente, en het daarin optredend verband tussen de bgc en de tgc, geven we tabel 3.5, geheel vergelijkbaar met tabel 3.2 voor het verband tussen de bgc en de tgc in de totale populatie.

Tabel 3.5: Samenhang tussen de bgc en de tgc in de eerste ambtsperiode; alleen voor de burgemeesters die na hun eerste gemeente een overstap hebben gemaakt naar een tweede gemeente, absoluut en in percentages

	neg. tgc	lage tgc	middel hoge tgc	totaal
zeer lage bgc	1 (2)	18 (30)	21 (34)	61 (100)
lage bgc	3 (3)	34 (29)	39 (33)	117 (100)
middelhoge bgc	4 (5)	30 (34)	25 (28)	88 (100)
hoge bgc	5 (8)	25 (38)	19 (29)	66 (100)
totaal	13 (4)	107 (32)	104 (31)	332 (100)

Wanneer de correlatie tussen de bgc en de tgc (in deze populatie) zo klein blijkt te zijn (de verklaarde variantie is nog geen 1 %), is het zinvol de vraag te stellen of mogelijkerwijs de correlatie tussen de bgc en de *totaal gemaakte carrière* in deze deelpopulatie *positief* is. De tot nu toe gevonden resultaten wijzen er namelijk op dat een hoge bgc bepaald niet alleen maar samengaat met een lage tgc. Een hoge bgc hoeft niet volledig 'gecompenseerd' te worden door een lage tgc. Dat kan tot gevolg hebben dat de waarde van de operationalisering van de totale carrière (simpel gezegd: $\text{tot.c} = \text{bgc} + \text{tgc}$) ook hoger uitvalt.

De cijfers bevestigen deze veronderstelling. De correlatie-coëfficiënt voor het verband tussen de bgc en de tot.c (in de eerste ambtsperiode) is voor de deelpopulatie namelijk $+124$. Geen sterk verband, maar ook gecontroleerd nog significant: $+119$. Daarmee hebben we aangetoond, dat terwijl de bgc *negatief* correleert met de tgc, deze *positief* correleert met de totaal gemaakte carrière voor burgemeesters die een overstap maken naar een tweede gemeente (tabel 3.6).¹⁵

Het in eerste instantie gevonden negatieve verband kan er op wijzen dat een overstap naar een grotere gemeente in zekere zin een compensatie is voor te geringe promotie ten gevolge van groei van de gemeente; het daarna gevonden positieve verband kan echter beduiden dat de compensatie *niet voldoende is om de opgelopen achterstand in te lopen*.

3.6 Vergelijking met de correlatie in de tweede ambtsperiode — Eerder hebben we beargumenteerd waarom we onze probleemstelling in hoofdzaak wilden toetsen voor de eerste ambtsperiode. We plaatsen nu de gevonden correlaties uit de eerste ambtsperiode naast de vergelijkbare waarden uit de tweede ambtsperiode: tabel 3.7.

Ten eerste is het verband tussen de bgc en de tgc in de tweede ambtsperiode *niet meer significant*, in tegenstelling tot het verband in de eerste ambtsperio-

Tabel 3.6: Samenhang tussen de bgc en de tot.c in de eerste ambtsperiode; voor de burgemeesters die na hun eerste gemeente een overstap hebben gemaakt naar een tweede gemeente; absoluut en in percentages

	zeer lage tot.c	lage tot.c.	hoge tot.c	zeer hoge tot.c	totaal
zeer lage bgc	59 (97)	2 (3)	0 (0)	0 (0)	6 (100)
lage bgc	3 (3)	90 (77)	20 (17)	4 (3)	117 (100)
middelhoge bgc	2 (2)	25 (28)	45 (51)	16 (18)	88 (100)
hoge bgc	2 (3)	6 (9)	21 (32)	37 (56)	66 (100)
totaal	66 (20)	123 (37)	86 (26)	57 (17)	332 (100)

de. Ten tweede is het verschil tussen de gevonden correlaties nog groter wanneer we ons alleen richten op de burgemeesters die in de bedoelde ambtsperiode nog een overstap maken naar een volgende gemeente: let wel dat het verband in de tweede ambtsperiode (ondanks het geringe aantal: $n = 75$) *significant positief* is ($\alpha = 0.05$). Gezien het speculatieve karakter van elke mogelijke verklaring lijkt het ons raadzamer niet te gissen naar de oorzaken van deze verschillen.

Tabel 3.7: Vergelijking tussen de correlatie-coëfficiënt-waarden voor de eerste en de tweede ambtsperiode

	eerste	tweede
correlatie-coëfficiënt nulde orde bgc-tgc	-.190	-.041
idem: alleen voor die burgemeesters die nog een overstap maken	-.098	+.255

4 Samenvatting

In deze studie hebben we een begin willen maken met een onderzoek naar de burgemeesterscarrière.

We hebben geconstateerd dat burgemeesters op twee manieren carrière kunnen maken: zowel binnengemeentelijk (ten gevolge van de groei van de gemeente) als tussengemeentelijk (ten gevolge van een overstap naar een andere gemeente). Wanneer we onderzoeken welke factoren van invloed zijn op de burgemeesterscarrière (en op haar snelheid) zullen we er op bedacht moeten zijn dat deze factoren een verschillende werking hebben op de beide carrière-componenten.

Als eerste begin van een onderzoek naar de burgemeesterscarrière zijn we bij de relatie tussen deze twee componenten blijven stilstaan. We hebben ons af-

gevraagd of de binnengemeentelijke carrière — naast andere factoren — ook van invloed is op de tussengemeentelijke carrière.

Hoewel we in de loop van dit artikel enkele nuanceringen hebben aangebracht, is gebleken dat het verband tussen de binnengemeentelijke en de tussengemeentelijke carrière een negatief verband is. Dat betekent dat burgemeesters die hun functie in een groeiende gemeente uitoefenen een minder snelle en minder grote carrière naar een andere gemeente zullen maken, dan hun collega's uit de meer statische gemeenten. *Het zijn niet de burgemeesters uit de groei-gemeenten, die de meeste kans maken op een (snelle) grote overstap, maar juist de burgemeesters uit de meer statische gemeenten.*

Voor burgemeesters, die in gemeenten groter dan 10.000 inwoners hun loopbaan zijn aangevangen geldt onze hypothese 'hoe groter de groei, hoe groter en sneller de overstap', echter wel. Omstreeks 10.000 inwoners ligt mogelijk-erwijs een barrière in de burgemeesterscarrière.

Voor burgemeesters die een overstap maken geldt dat de groei van de gemeente altijd nog positief correleert met hun totaal gemaakte carrière in die ambtsperiode. *De winst van de groei gaat niet geheel teloor.*

Op grond van ons onderzoek vallen geen oorzaken van het algehele negatieve verband aan te geven. Wanneer we dat wel zouden willen doen, dienen eerst vele vragen beantwoord te worden. Zoals: welke burgemeesters worden in groeiende gemeenten benoemd en welke in meer statische gemeenten; welke invloed heeft de groei van de gemeente op het aspiratieniveau van de burgemeester; welke gevolgen hebben de gemeentelijke herindelingen voor de burgemeesterscarrière, etcetera.

Men zal begrepen hebben dat een onderzoek naar de burgemeesterscarrière niet zonder meer inzicht zal verschaffen in de criteria die de benoemers bij het promoveren van burgemeesters hanteren. De carrière van de burgemeester wordt niet alleen bepaald door de keuze van de benoemers, maar ook door de vrije wil van de betroffene om elders te solliciteren. Ook in dit verband is een onderzoek naar de aspiraties van burgemeesters van belang. Zonder dergelijke informatie is het onmogelijk om uit het verloop van de burgemeesters-carrières conclusies over het benoemingenbeleid ten aanzien van burgemeesters te distilleren.

Toch zal dit de enige manier zijn om klaarheid te brengen in het benoemingen-beleid. Onderzoek naar burgemeestersbenoemingen in het algemeen blijft — althans in dit verband — zinloos zolang we niet te weten komen wie er gesolliciteerd hebben; en dus ook niet weten wie er *niet* benoemd worden. Zolang we geen informatie hebben over de gehele populatie van benoemden en niet-benoemden blijft de *keuze* van de benoemers onduidelijk.

Ten aanzien van de carrière van burgemeesters ligt dat anders. In dat geval namelijk wordt (afgezien van het niet geringe onderzoekstechnische probleem

van de aspiraties) de keuze van de benoemers *wel* duidelijk, omdat we de gehele populatie kennen waar uit gekozen wordt. Alle burgemeesters komen in principe in aanmerking voor een carrière. Uit het gegeven wie er *wel en* wie er niet (snel carrière maakt wordt dan ook een stuk beleid ten aanzien van het benoemen van burgemeesters zichtbaar.

We hopen met deze verwijzing naar het benoemingenbeleid voldoende duidelijk gemaakt te hebben dat verdergaand onderzoek niet alleen boeiend, maar ook relevant is.

Noten

- 1 Het onderzoek is ten behoeve van een doctoraal-scriptie (Derksen, 1976) uitgevoerd. Zowel de scriptie als het onderzoek werden begeleid door Dr. G. P. A. Braam, Prof. Dr. J. E. Ellemers en Drs. H. van Goor (vakgroep 'empirische sociologie', R.U. Groningen).
- 2 Deze operationalisering zou juist zijn geweest als ze was gebaseerd op de schalen die gehanteerd worden ter bepaling van het inkomen van burgemeesters, hetgeen echter niet het geval is.
- 3 Het lijkt juist om voor het laatste het begrip 'promotie' te hanteren en voor het eerste het begrip 'groei'. Daar kleven echter bezwaren aan. Ten gevolge van groei wordt ook 'promotie' gemaakt en groei is niet alleen maar 'groei', maar tevens 'carrière'.
- 4 We zijn ons er van bewust dat ongelukkigerwijs zowel de afhankelijke als de onafhankelijke variabele de benaming 'carrière' draagt. We hebben beargumenteerd dat de binnengem. carrière niet alleen de groei van de gemeente behelst. Het begrip omvat tevens de 'inkomensgroei' van de burgemeester. Wanneer we voor het begrip 'binnengem. carrière' bv. het begrip 'groei' zouden hanteren, brengt dat het gevaar met zich mee dat we juist dat inkomensaspect over het hoofd gaan zien. Daarom hebben we uiteindelijk toch gekozen voor een begrip waarin zowel de groei van de gemeente als de carrière van de burgemeester is verdisconteerd: *binnengemeentelijke carrière*.
- 5 Een volgende stap zou zijn de groei van de gemeente te relateren aan de groei van de gemeente in de voorafgaande periode, waarin de desbetreffende burgemeester nog niet in deze gemeente zijn ambt uitoefende. Een dergelijke verijning zou echter een aantasting van de probleemstelling betekenen, daar de directe relatie tussen de binnengem. carrière en de groei zo komt te vervallen. De relatieve groei t.o.v. de voorafgaande periode geeft namelijk geen informatie over de binnengem. carrière, die de burgemeester heeft gemaakt. Binnengem. carrière als compensatie voor tussengem. carrière (en omgekeerd) valt dan buiten ons gezichtsveld.
- 6 Dit aantal wekt enige bevreemding als we het aantal gemeenten (842) kennen. 52 burgemeesters oefenden echter in twee gemeenten tegelijkertijd hun ambt uit, 14 zelfs in drie gemeenten en de resterende gemeenten (40) waren vacant of hadden een waarnemend burgemeester.
- 7 Zie voor een uitgebreidere schets: Derksen (1977).
- 8 Het rekenkundig gemiddelde van de datum van eerste benoeming is 1963, de mediaan ligt op 1964.

- 9 Hoewel de verschillen in inkomens ook relatief wel zijn veranderd, zijn de inkomensschalen na de 2e wereldoorlog niet gewijzigd. Het is ons overigens niet bekend in welke mate in de praktijk van de schalen wordt afgeweken, al zullen de gemeenten zelf een afwijking in positieve zin moeten bekostigen.
- 10 Zo zouden we van de onderzoekspopulatie ook die burgemeesters moeten afzonderen, die al in een zo grote gemeente 'resideren', dat het onwaarschijnlijk is dat ze nog een tussengemeentelijke carrière zullen maken. Toch zal dit aantal burgemeesters op de gehele populatie zo gering zijn, dat het de onderzochte relatie niet ernstig kan verstoren. Daarbij zal een inperking van de populatie op deze wijze op vrij onduidelijke gronden moeten plaatsvinden. De grens wordt namelijk in sterke mate bepaald door de politieke partij waarvan de burgemeester lid is. Burgemeesters die lid zijn van een kleinere partij zullen nooit burgemeester worden van een van de grote gemeenten.
- 11 De negatieve tgc-waarden: variërend van -34 tot 0; geen overstap gemaakt: tgc = 0 (in deze twee categorieën zijn 40 % van de burgemeesters te plaatsen. De resterende 60 % zijn in drie even grote categorieën ondergebracht:) lage tgc: tgc = 1 - 91; middelhoge tgc: tgc = 92 - 189; hoge tgc: tgc = 190 - 1017.
Negatieve, ofwel zeer lage bgc: bgc = -93 - 0; (resterende waarden hebben we gelijkmatig verdeeld over drie categorieën:) lage bgc: 0-58; middelhoge bgc: 59 - 128; hoge bgc: 129 - 810.
- 12 Over de politieke participatie zijn onze gegevens niet volledig. Wel kunnen we van de totale populatie die burgemeesters onderscheiden waarvan zeker is dat ze politiek actief zijn (geweest). De resterende categorie is óf niet politiek actief (geweest) óf naar politieke participatie niet in te delen.
- 13 Het overzicht over de resp. bgc- en tgc-waarden kan ten onrechte verwarring wekken. Hoe kleiner de gemeente hoe hoger de tgc-waarde. Dit betekent echter niet dat de burgemeester die uit een gemeente kleiner dan 1000 inwoners komt sneller tgc maakt, dan de burgemeester uit een grotere gemeente. We willen dat graag met enige cijfers adstrueren. Van de burgemeesters die in een gemeente kleiner dan 1000 inwoners begonnen zijn, heeft 74 % een overstap gemaakt naar een andere gemeente. Dit percentage ligt net zo hoog in de categorie burgemeesters van gemeenten van 1000 tot 2000 inwoners. In alle andere categorieën ligt dit percentage lager, soms zelfs beduidend lager. (Dit kan veroorzaakt zijn door de opheffing van een groot aantal kleine gemeenten.) Wanneer we nu de sprong bezien die de burgemeesters maken van de ene naar de andere gemeente, merken we op dat de burgemeesters uit een gemeente kleiner dan 1000 inwoners gemiddeld genomen terecht komen in een gemeente van 4 tot 5.000 inwoners, de burgemeesters uit een gemeente van 1 tot 2.000 inwoners in een gemeente van 7 tot 8.000 inwoners, terwijl de burgemeester uit een gemeente van 2 tot 3.000 inwoners zelfs, gemiddeld genomen dan, een gemeente van 9 tot 10.000 inwoners bereikt.
Met deze cijfers hebben we hopelijk verduidelijkt dat de gegeven tgc-waarden wel met enige reserve moeten worden bezien. Door het *relatieve karakter* van de tgc-waarden zullen de burgemeesters uit de kleinste gemeenten eerder een hoge tgc-waarde vertegenwoordigen dan de burgemeesters uit een grotere (herkomst)gemeente. Bovenstaande concretisering geeft duidelijk aan dat de werkelijkheid genuanceerder is.
- 14 De indeling naar gemeentecategorieën in de tabel lijkt tamelijk willekeurig. In werkelijkheid zijn we uitgegaan van de inkomensschalen voor burgemeesters als

basis voor de gemeentecategorieën. Het bleek echter dat de tabel zonder verlies van essentiële informatie ingekort kon worden tot de categorieën zoals die weergegeven zijn in tabel 3.3. De grens van 10.000 inwoners is dus geen toevallige grens, maar zou ook opvallen als we een uitsplitsing gaven naar alle inkomensschalen.

15 Zeer lage tot.c. 50 - 0; lage tot.c: 1 - 100; hoge tot.c: 101 - 240; en zeer hoge tot.c: boven 240.

Literatuur

- Andeweg, Rudy B. Om de kleur van de burgemeester, politieke aspecten van burgemeestersbenoemingen, *Acta Politica*, jrg. 10, nr. 4, 1975, pp. 421-455.
- Braam, A. van, Aspecten van de selectie en sociale mobiliteit der Nederlandse burgemeesters in de grotere gemeente, *Mens en Maatschappij*, jrg. 33, 1959, pp. 43-52.
- Braam, A. van, Selectie en carrière van de Nederlandse burgemeester, *De Gemeente*, jrg. 14, nr. 4, 1960, p. 46 e.v.
- Derksen, Wim, *Kontinuiteit en diskontinuiteit: het verband tussen twee aspecten van de burgemeesterscarrière in Nederland*, R.U. Groningen, 1976.
- Derksen, W., Burgemeesters: feiten en veronderstellingen, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 31, nr. 1, 1977, pp. 34-44.
- Diggele, A. P. van, *Burgemeestersbenoemingen: een inventarisatie en aanzet tot verder onderzoek*, R.U. Leiden, 1969.
- Faber, S., *Burgemeester en democratie*, Alphen aan de Rijn, 1974.
- Heek, F. van e.a., *Sociale stijging en daling in Nederland*, Leiden, 1958.
- Lanting, A., Burgemeestersbenoemingen, 1958-1962, *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, jrg. 20, nr. 938, 1964, pp. 71-72.
- Lanting, A., Burgemeestersbenoemingen, 1963-1967, *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, jrg. 25, nr. 1112, 1969, pp. 81-84.
- Lanting, A., Burgemeestersbenoemingen, 1968-1972, *Tijdschrift voor Overheidsadministratie*, jrg. 30, nr. 1239, 1974, pp. 47-49.
- Verplanke, C. J., De burgemeesterscarrière tijdens het kabinet-Den Uyl, *De Nederlandse Gemeente*, jrg. 31, nr. 11, 1977, pp. 135-137.
- Walker, H. M. en J. Lev, *Statistical Inference*, New York, 1953.

Discussie

Rationaliteit en ondubbelzinnigheid

door A. Bergmans en A. Felling

1 Inleiding

De vraag naar een wetenschappelijke definitie van rationaliteit heeft binnen een aantal disciplines der sociale wetenschappen vaak geleid tot (polemische) discussies. Men kan zelfs stellen dat ook momenteel nog deze discussies niet zijn afgerond. Een voorbeeld van de vele, waarmee deze stelling geadstrueerd zou kunnen worden, is onlangs nog gegeven door K. Koch in zijn artikel: Rationaliteit en Rationeel gedrag.¹ In dit artikel probeert Koch een aantal definities en hypothesen van rationeel gedrag aan een nadere beschouwing te onderwerpen 'teneinde te geraken tot een theoretisch bruikbare en ondubbelzinnige definitie van rationaliteit en een hypothese van rationeel gedrag' (p. 313). Nadat hij in de eerste paragraaf een uiteenzetting heeft gegeven omtrent de criteria, waaraan een definitie moet voldoen, wil deze theoretisch bruikbaar en ondubbelzinnig zijn, behandelt hij in de tweede en derde paragraaf respectievelijk een drietal door hem aangemerkte 'valse starts' en (verkeerde) definities van rationaliteit om tenslotte in de vierde paragraaf een 'theoretisch bruikbare en ondubbelzinnige definitie' van een rationele actor te poneren:

'Een actor gedraagt zich rationeel, wanneer hij uit de door hem waargenomen gedragsalternatieven zo kiest dat zijn keuze in overeenstemming is met zijn voorkeursordening van de uitkomsten van de verschillende alternatieven en met zijn opvattingen omtrent de waarschijnlijkheid van de uitkomsten van de verschillende alternatieven' (p. 348).

Hoewel Koch bij het aanwijzen van de 'valsheid' van de starts niet uitsluitend refereert aan concepten van rationaliteit en rationeel gedrag, zoals deze in de speltheorie gedefiniëerd en gehanteerd worden, is in zijn gehele artikel zozeer een kritiek op de speltheorie verweven, dat het ons niet onbillijk voorkomt onze bijdrage aan de boven vermelde discussies juist vanuit de speltheorie te formuleren. Dat deze bijdrage een aantal kritische kanttekeningen bevat ten aanzien van het artikel van Koch, is derhalve bijna vanzelfsprekend. Met name waar wetenschappelijk valsheden worden vastgesteld komt men in de verleiding deze nader te beschouwen, en het is dan ook vooral om die reden