

De wethouder

Positie en functioneren
in een
veranderend bestuur

*P.W. Tops
A.F.A. Korsten
C.A.T. Schalken
(Red.)*

gy/22

VUGA

De wethouder

DE WETHOUDER

*POSITIE EN FUNCTIONEREN
IN EEN VERANDEREND
BESTUUR*

P.W. Tops, A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken

1994 VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Tops, P.W.

De wethouder : positie en functioneren in een veranderend
bestuur / P.W. Tops, A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken. —
's-Gravenhage ; VUGA. — (Bestuurlijke verkenningen ; nr 41)
Met lit. opg.

ISBN 90-5250-724-4 geb

ISBN 90-5250-709-0 pbk

NUGI 684

Trefw.: wethouders

© 1994 VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave
worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming
van de uitgever die daartoe door de auteur(s) met uitsluiting van ieder ander
onherroepelijk is gemachtigd.

Woord vooraf

Dit boek beoogt in een lacune te voorzien. Wethouders zijn in het lokale bestuur een steeds belangrijker rol gaan spelen. De aandacht in de wetenschappelijke literatuur voor hun positie en functioneren heeft daarmee geen gelijke tred gehouden en staat in geen verhouding tot de publikaties over de burgemeester. In een bijdrage aan dit boek doet Bordewijk verslag van een kleine zoektocht door de catalogus van de bibliotheek van de Erasmus Universiteit: het woord wethouder leverde 16 titels op, terwijl bij de burgemeester 62 publikaties werden vermeld. Ook bij burgers zijn (de namen van) wethouders slechts zelden bekend. Zijn wethouders daarmee de anonieme spil van de lokale democratie?

Positie en functioneren van wethouders zijn volop in discussie de laatste jaren. Dat heeft te maken met de discussies over de bestuurlijke veranderingen in de grootstedelijke regio's, met politieke en bestuurlijke vernieuwing gericht op een gemoderniseerde verhouding tussen burger en gemeentebestuur en met de invoering van nieuwe, vaak door het bedrijfsleven geïnspireerde organisatie-modellen in de wereld der gemeenten. In alle gevallen worden wethouders geacht een belangrijke rol in de gewenste veranderingsprocessen te spelen. De inhoud en de positie van het wethouderschap worden door al deze ontwikkelingen stevig beroerd. Bovendien is het - gezien de uitkomst van de debatten in het parlement over de gewenste politieke en staatkundige vernieuwing - niet uitgesloten dat zich in de recrutering van wethouders de komende jaren een belangrijke verandering zal voordoen, doordat de mogelijkheid wordt geopend wethouders ook van buiten de raad te benoemen. Welke gevolgen dit voor het gemeentelijke bestuursstelsel zal hebben is op dit moment nog moeilijk te overzien.

In dit boek komen allerlei aspecten die met het wethouderschap te maken hebben aan de orde. Het boek valt in zes delen uiteen. In het eerste deel worden overzichten gegeven van de ontwikkeling van het wethoudersambt in historisch, juridisch en politicologisch perspectief. Het tweede deel gaat in op een aantal vragen die samenhangen met de aanstelling en het aftreden van wethouders. In het derde deel wordt een aantal aspecten van het dagelijkse functioneren van wethouders geanalyseerd. In deel vier wordt de specifieke relatie tussen de wethouder en de ambtelijke organisatie onder de loep genomen. Deel vijf gaat in op de verhouding tussen politieke partijen en hun wethouders. Het zesde en laatste deel schetst een aantal veranderingen waarmee wethouders in hun functioneren worden geconfronteerd.

De leaders bij de diverse hoofdstukken zijn onder verantwoordelijkheid van de redactie vervaardigd door een copy-writer. Bij de redactionele afwerking van het boek heeft de redactie veel steun ondervonden van mr. Stavros Zouridis.

Tilburg/Heerlen, december 1993

P.W. Tops, A.F.A. Korsten, C.A.T. Schalken

Inhoudsopgave

1	DE DOMINANTE EN DUBBELZINNIGE POSITIE VAN WETHOUDERS	
	Inleiding	
	<i>P.W. Tops, A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken</i>	11

DEEL I: DE WETHOUDER: ALGEMEEN OVERZICHT

2	DE WETHOUDER: VAN ASSESSOR TOT POLITICUS	
	Korte historische schets van de functie van de wethouder in relatie tot de lokale taakontwikkeling	
	<i>V. Veldheer</i>	25
3	DE WETHOUDER IN JURIDISCH PERSPECTIEF	
	<i>D.J. Elzinga</i>	37
4	DE WETHOUDER, POLITIEKE KLEUR EN GEMEENTELIJK BELEID	
	Doet de politieke kleur van wethouders ertoe?	
	<i>A.F.A. Korsten, C.A.T. Schalken en P.W. Tops</i>	55

DEEL II: AANSTELLING EN MOBILITEIT VAN WETHOUDERS

5	DE MATERIËLE RECHTSPOSITIE VAN DE WETHOUDER	
	<i>R.M.W.A. van Vroonhoven</i>	75
6	DE POLITIEKE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE WETHOUDERS	
	<i>D.J. Elzinga</i>	89
7	VALLENDE WETHOUDERS	
	<i>W. Derksen en K. Kas</i>	109
8	HET GEDWONGEN AFTREDEN VAN WETHOUDERS	
	<i>E.T.C. Knippenberg</i>	119
9	IS ER LEVEN NA DE POLITIEKE DOOD?	
	De kansen van wethouders op de arbeidsmarkt	
	<i>P.W. Tops en S. Zouridis</i>	127
10	EX-WETHOUDERS OP DE ARBEIDSMARKT	
	<i>J. Stoof</i>	139

DEEL III: HET FUNCTIONEREN VAN WETHOUDERS

11	DE PORTEFEUILLES VAN WETHOUDERS <i>C.A.T. Schalken</i>	145
12	HET WETHOUDERSCHAP IN GROTE EN KLEINE GEMEENTEN <i>A.G. Schouw</i>	159
13	WETHOUDERS IN DEELTIJD <i>J.M.J. Berghuis en M. Herweijer</i>	167
14	DE WETHOUDER: BESTUURDER EN PARTIJMAN <i>A.H.M. Dölle</i>	177
15	DE WETHOUDER EN HET COLLEGIALITEITSBEGINSEL <i>G.W.M. van Vugt</i>	185
16	WETHOUDERS EN HUN BESTUURLIJKE OPVATTING <i>S.A.H. Denters</i>	193
17	WETHOUDERS IN EEN DUBBELROL: BESTUUR EN GELD De wethouder van financiën <i>J.W. van der Dussen</i>	201

DEEL IV: DE WETHOUDER EN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

18	DE POSITIE VAN DE WETHOUDER IN GEMEENTELIJKE ORGANISATIEMODELLEN <i>M. Vervaeke en M. Wolters</i>	207
19	DE EMANCIPATIE VAN HET DETAIL De wethouder en veranderingen van de gemeentelijke organisatie <i>T. Pauka en L. de Groot</i>	217
20	HET CONTRACTMANAGEMENT EN DE POSITIE VAN WETHOUDERS <i>Th.P.W.M. Van der Krogt en J.A.J. Krosse</i>	227
21	DE TERUGTRED VAN DE WETHOUDER Beschouwing naar aanleiding van het Eindhovens bestuurssysteem <i>H.H.F.M. Daemen en R.J. in 't Veld</i>	237

DEEL V: DE WETHOUDERS IN DE POLITIEKE PARTIJEN

22	DE WETHOUDERS EN HET CDA <i>J. van Dam en A.M. van der Veen</i>	247
23	HET WETHOUDERSSOCIALISME De PvdA en de lokale democratie <i>P. Depla en J. Monasch</i>	255
24	DE VVD EN HAAR WETHOUDERS <i>A.W. Dijk</i>	269
25	D66 EN HAAR WETHOUDERS De grote sprong voorwaarts <i>M. van Tilburg</i>	277
26	TUSSEN GETUIGENIS EN COMPROMIS Theorie en praktijk van GroenLinkse bestuursverantwoordelijkheid op lokaal niveau <i>S. Zouridis</i>	285
27	WETHOUDERS VAN PLAATSELIJKE LIJSTEN <i>W. Kuiper en A.F.A. Korsten</i>	297

DEEL VI: WETHOUDER IN EEN VERANDEREND BESTUUR

28	PROFESSIONALISERING VAN DE WETHOUDERS Het begin is altijd het moeilijkst - het eind ook trouwens <i>G.J.C. Hartman en P.W. Tops</i>	313
29	DE WETHOUDER EN SOCIALE VERNIEUWING O.G. <i>H. Gossink en P. van Soomeren</i>	321
30	WETHOUDERS OVER DE TOEKOMST VAN HUN VAK <i>J. Stoof</i>	331
31	DE POSITIE VAN DE WETHOUDER GEWOGEN <i>P. Bordewijk</i>	341

Literatuurlijst	359
Over de auteurs	373

1 De dominante en dubbelzinnige positie van wethouders

Inleiding

P.W. Tops, A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken

1 Inleiding

Wethouders zijn politieke figuren, belast met het dagelijks bestuur van een gemeente. Ze worden voor een bepaalde tijd gekozen en zijn rechtstreeks aanspreekbaar op de voorbereiding en uitvoering van beleid. Tegenover ambtenaren ontlenen zij hun positie aan het feit dat zij degenen zijn die op basis van niets anders dan verlies van vertrouwen kunnen worden ontslagen (Bordewijk, 1991: 9).

Om wethouder te kunnen worden, zijn geen diploma's of andere officiële bewijzen van bekwaamheid vereist. In principe kan iedereen tot wethouder worden benoemd, op voorwaarde dat men lid van de gemeenteraad is. Voor velen is het wethouderschap een roeping, een functie die men vooral ook wil uitoefenen omdat men daarmee bepaalde politieke of maatschappelijke idealen dichterbij denkt te kunnen brengen.

Maar het wethouderschap is niet alleen een roeping, het wordt in toenemende mate ook beschouwd als een vak, als een activiteit waarvoor weliswaar geen officiële opleiding bestaat, maar die toch gekenmerkt wordt door een eigen en uniek soort vakmanschap. Binnen politieke partijen, maar ook daarbuiten, ontstaat steeds meer aandacht voor dit professionele aspect van het wethouderschap.

2 Spanningsvelden

Tussen het wethouderschap als een roeping en als een vak bestaat een zekere spanning. In het eerste geval zijn gedrevenheid en politieke herkenbaarheid belangrijke eigenschappen, in het tweede geval gaat het veel meer om professionalisme en ambachtelijkheid. Een goede wethouder beschikt over een juiste combinatie van deze eigenschappen.

De spanning tussen de roeping en het vak is niet de enige spanning die in het wethouderschap te onderkennen is, en ook niet de enige dimensie van het functioneren waarop de wethouder een zeker evenwicht moet zien te bewaren. In dit boek zullen er verschillende de revue passeren. Om er enkele te noemen:

Collegiaal en individueel bestuurder

Een wethouder is individueel portefeuillehouder maar hij is ook lid van een college, dat als collectief orgaan moet opereren. Als portefeuillehouder wil een wethouder zich profileren en een stempel op het beleid drukken. Vaak is er een sterke neiging om zelf aan de slag te gaan en het college min of meer te passeren, of het in ieder geval als een sluitpost te zien. Maar als lid van het college dient hij ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de gaten te houden; een al te grote scoringsdrift ondermijnt het functioneren van het college. Op de solo-toer gaan verzwakt op den duur ook de eigen positie; als er zaken misgaan worden ze een wethouder ook persoonlijk aangerekend. Het 'collegiale bestuur' is de staatsrechtelijke figuur die er op gericht is een zekere eenheid van beleid in het college te bevorderen door de verzelfstandiging en profileringsdrang van individuele wethouders enigszins te beteugelen. De verhouding tussen wet en werkelijkheid heeft daarbij de specifieke aandacht. In Elzinga's hoofdstuk over de wethouder in juridisch perspectief (hoofdstuk 3) en in hoofdstuk 15 van Van Vugt komt het collegialiteitsbeginsel expliciet aan de orde.

Bestuurder en partijman

Een wethouder is zowel bestuurder als partijman. Ook in dit opzicht kan hij in een rol-conflict terechtkomen. Hoe zwaarder hij de loyaliteit aan zijn fractie laat wegen en hoe meer hij zich als partijman gaat manifesteren, des te problematischer wordt het functioneren van het college. Profilering leidt tot de aandrang de eigen invloed te maximaliseren en duidelijk te maken wat men precies gewonnen heeft, en ten koste van wie. Maar omgekeerd kan een wethouder ook zijn loyaliteit aan het college te sterk laten prevaleren. Dan dreigt vervreemding van de eigen fractie en ontstaan er gemakkelijk gespannen verhoudingen, waarin de wethouder zich onbegrepen voelt en de andere fractieleden geïrriteerd raken. Op deze spanning wordt vooral ingegaan door Dölle in hoofdstuk 14.

Manager en politicus

Wethouders staan aan het hoofd van de ambtelijke organisatie, maar zij hebben geen management-verantwoordelijkheid. Zij moeten de ambtelijke organisatie politiek of inhoudelijk zien 'aan te sturen', zoals dat in het moderne jargon heet, maar zij moeten tegelijkertijd zorgvuldig zien te voorkomen dat zij te sterk in de ambtelijke besluitvormingsmechanismen worden meegezogen. Wethouders moeten daarom zowel betrokken zijn bij het wel en wee van de bureaucratie en oog hebben voor wat er haalbaar en mogelijk is, maar tegelijkertijd dienen zij een gepaste distantie in acht te nemen opdat politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden niet al te sterk door elkaar gaan lopen. Onder meer in de hoofdstukken van Van der Krogt en Krosse (hoofdstuk 20) en van Vervaeke en Wolters (hoofdstuk 18) komt de problematiek van de verhouding tussen ambtenaren en wethouders nader aan de orde.

Hoofdpijnen en strategische details

Een wethouder dient vooral oog te hebben voor de hoofdpijnen van beleid, terwijl de uitvoering kan worden overgelaten aan zijn of haar ambtelijke afdelingen, zo luidt een door velen gedeelde opvatting. Dat zou niet alleen wenselijk zijn om overbelasting van wethouders tegen te gaan, maar ook om te voorkomen dat een ordentelijke bedrijfsvoering al te vaak wordt ontregeld door directe politieke interventies. Maar tegelijkertijd dient een wethouder oog te hebben voor details. Sommige details zijn voor het functioneren of het imago van een wethouder van veel groter belang dan welke hoofdpijn van beleid dan ook. Volgens Pauka en de Groot vergt dit een emancipatie van het strategisch detail (hoofdstuk 19).

Publieke en politieke arena

Ook in het verbinden van de politieke en de publieke arena moet een wethouder de juiste maat zien te vinden. De politieke arena is het officiële besluitvormingscircuit in en rondom het stadhuis; de wethouder heeft er zijn positie aan te danken. In de publieke arena onderhoudt de wethouder contacten met maatschappelijke organisaties, bedrijven, individuele burgers en andere overheden. In de koppeling van de twee arena's kan het vakmanschap van de wethouder tot uitdrukking komen. Gemakkelijk is dat niet. Van de routines en de machinaties in de politieke arena gaat vaak een grote zuigkracht uit. De verleiding is groot er helemaal in onder te dompelen. Het ritme van het wethouderschap is immers nauw gelieerd aan de gebeurtenissen in de politieke arena. De college- en fractievergaderingen op vaste tijdstippen symboliseren de procedures en machtsposities. Conflicten en meningsverschillen kunnen er snel hoog oplopen en voor veel rumoer zorgen. Op deze spanning tussen het opereren in de politieke en de publieke arena wordt in hoofdstuk 28 van Hartman en Tops nader ingegaan.

Het opereren in al deze spanningsvelden, en het bereiken van een zekere mate van afstemming daartussen, is vaak het fascinerende van het wethouderschap. Er wordt daarbij een steeds uiteenlopend beroep op loyaliteit en inzet gedaan en de wethouder moet hierin de juiste maat zien te vinden. Daarin schuilt ook vaak zijn of haar vakmanschap. Gemakkelijk is dat allemaal niet, en dat is een van de redenen waarom het wethouderschap vaak wordt gekarakteriseerd als een fascinerende hondebaan.

3 De onbekende spil

De afgelopen decennia, eigenlijk al sinds het begin van deze eeuw is er sprake geweest van een zekere emancipatie van het wethouderschap, zo betoogt Veldheer in hoofdstuk 2 van dit boek. Te beginnen in grotere gemeenten, maar daarna ook langzaam maar zeker in middelgrote en kleine gemeenten, is de wethouder de belangrijkste dagelijkse bestuurder geworden. Deze ontwikkeling is enigszins ten koste gegaan van de positie van de burgemeester,

hoewel er op dit punt nog steeds substantiële verschillen tussen kleine en grote gemeenten bestaan, zoals onder andere blijkt uit hoofdstuk 11 van Schalken over de portefeuilleverdeling in het college van burgemeester en wethouders.

Toch zijn er in deze ontwikkeling ook wel enige dubbelzinnigheden te constateren. Zo mag in de dagelijkse besluitvorming de wethouder dan vaak de belangrijkste gemeentelijke figuur zijn geworden, in het maatschappelijke imago of de lokale bekendheid komt dit slechts zelden tot uitdrukking. Integendeel, in veel gemeenten is de burgemeester vaak de meest bekende en doorgaans ook de meest prestigieuze bestuurder. In een recent onderzoek in zeven grote gemeenten bleek de naamsbekendheid van de burgemeester te variëren tussen 92 procent en 58 procent. Van de 39 onderzochte wethouders haalden er slechts twee een naamsbekendheid van 37 procent, terwijl maar liefst 29 wethouders een naamsbekendheid van nog geen 15 procent wisten te behalen (Tops e.a., 1991). Voor het grote publiek zijn de meeste wethouders daarom - ondanks hun belangrijke positie in de gemeentelijke besluitvorming - betrekkelijk anonieme figuren, zeker in de wat grotere gemeenten.

Dat het college van burgemeester en wethouders als orgaan en de afzonderlijke wethouders en burgemeesters als persoon dikwijls de spil in de lokale besluitvorming zijn, wordt als feitelijke constatering door velen aanvaard. In ieder geval blijkt het primaat van de raad in de dagelijkse besluitvorming buitengewoon lastig te realiseren. Uit hoofdstuk 15 van Denters blijkt dat maar weinig wethouders van mening zijn dat de gemeenteraad feitelijk de hoofdlijnen van beleid kan bepalen. In andere publikaties komt naar voren dat ook raadsleden zelf deze mening slechts zelden zijn toegedaan (Denters en De Jong, 1992 en Tops, 1993).

Deze feitelijke situatie staat echter haaks op de door velen gewenste situatie; het primaat van de raad en het staatsrechtelijke monisme zijn dominante normen onder vele betrokkenen bij het lokale bestuur in Nederland. In de praktijk worden dan ook vele pogingen ondernomen om de macht van het college iets terug te dringen ten gunste van de gemeenteraad. Maar daar waar men dit streven betrekkelijk radicaal ten uitvoer heeft trachten te brengen, zoals in het Eindhovense bestuurssysteem, is het effect paradoxaal: niet de invloed van de gemeenteraad is er door toe genomen, maar die van de ambtelijke organisatie. In hoofdstuk 21 geven Daemen en In 't Veld een beschouwing over dit Eindhovense bestuurssysteem.

Overigens is volgens Bordewijk juist op dit punt het nut van wethouders te traceren (Bordewijk, 1991: 10). Wanneer de ambtelijke top rechtstreeks voorstellen doet aan de gemeenteraad, lijkt het er misschien op dat de gemeenteraad niet langer macht afstaat aan het college van burgemeester en wethouders. Op langere termijn betekent het echter vooral dat de macht die thans bij burgemeester en wethouders berust, overgaat op de ambtelijke top, waardoor de gemeenteraad juist minder invloed op deze macht zou kunnen uitoefenen. In hoofdstuk 31 licht Bordewijk zijn opvattingen nader toe.

4 Drijfveren

Het wethouderschap is in de gemeentepolitiek vaak een fel begeerde functie; velen zijn geroepen, weinigen worden uitverkoren. Kennelijk is het wethouderschap voor mensen die actief zijn in de lokale politiek een aantrekkelijke functie. Daaraan kunnen persoonlijke redenen ten grondslag liggen, zoals persoonlijke ambitie of de wens een politieke carrière te maken. In ieder geval is de materiële rechtspositie van de wethouder de afgelopen decennia sterk verbeterd, zoals uit hoofdstuk 5 van Van Vroonhoven blijkt. En hoewel men doorgaans geen wethouder wordt met het oog op een zorgvuldige carrièreplanning, kan men als ex-wethouder wel carrière kan maken zoals blijkt uit de hoofdstukken 9 (van Tops en Zouridis) en 10 (van Stoof) van dit boek.

Maar naast deze persoonlijke motieven is ook de politieke en maatschappelijke invloed die men als wethouder hoopt te kunnen uitoefenen, vaak een belangrijk motief om wethouder te willen worden. Een zeker politiek idealisme komt er doorgaans wel aan te pas.

Met de politieke positie van wethouders is er echter iets speciaals aan de hand. De politieke context waarin men die invloed uitoefent heeft speciale kenmerken. In de eerste plaats blijkt de politieke kleur van de wethouders in het algemeen van niet al te groot belang voor het gevoerde beleid in een gemeente, zo blijkt uit hoofdstuk 3 van Korsten, Schalken en Tops. Niet-politieke variabelen zijn de belangrijkste determinanten van lokaal overheidsbeleid. Politiek-ideologische variabelen spelen slechts 'een bescheiden rol'. Slechts af en toe is er sprake van beleid dat meer voor politieke inkleuring van wethouders openstaat.

In de tweede plaats is er nauwelijks sprake van een relatie tussen het lokaal gevoerde beleid en het electorale gedrag van burgers bij gemeenteraadsverkiezingen. Lokale factoren blijken in de meeste gemeenten slechts een zeer bescheiden invloed op het stemgedrag van kiezers te hebben. Of wethouders nu een goed of een slecht beleid voeren, maakt voor hun electorale populariteit, of die van hun partij, niet erg veel uit. De performance van de landelijke partij, en het beeld dat kiezers daar van hebben, is doorgaans veel belangrijker (Van Tilburg, 1993). In hoofdstuk 31 komt Bordewijk hier op terug.

In de derde plaats maken wethouders vaak deel uit van een college, waarin doorgaans meer partijen vertegenwoordigd zijn, dan voor een werkbare meerderheid noodzakelijk is. De strategie van de progressieve partijen in de jaren zeventig om meerderheidscolleges of colleges op smalle basis te vormen, heeft zich niet echt weten door te zetten. Colleges op brede basis zijn betrekkelijk bestendig gebleken (Tops, 1990). De wethoudersposten worden daardoor over meer partijen verdeeld dan strikt noodzakelijk is. Op de opvattingen van wethouders over collegevorming en collegeprogramma's wordt in hoofdstuk 15 van Denters nader ingegaan.

Al met al heeft het Nederlandse gemeentebestuur een betrekkelijk gematigd politiek karakter. De politiek dringt er niet zover in door als elders wel het geval is. Deze constatering van Brasz uit 1960 lijkt nog steeds geldig te zijn (Brasz, 1960: 131). De institutionele context is kennelijk weinig bevoor-

derlijk voor een scherpe ontwikkeling van politieke meningsverschillen. Het functioneren van wethouders is daar mede door beïnvloed. De neiging om zich primair als bestuurder te afficheren en minder als politicus of partijman is daar ongetwijfeld toe te herleiden (Daalder, 1974: 183).

Op een andere manier lijkt de Nederlandse gemeentepolitiek echter wel degelijk verscherpt de afgelopen jaren. Het aantal wethouders dat min of meer onvrijwillig dient af te treden, is gestegen de afgelopen jaren, zo blijkt uit het hoofdstuk 7 van Derksen en Kas. Kennelijk bestaat er op dit punt minder bereidheid om zaken met de mantel der liefde te bedekken dan een aantal jaren geleden.

Zaken die met het aftreden van wethouders te maken hebben, worden in hoofdstuk 8 van Knippenberg over de geschiedenis en het gebruik van het roemruchte artikel 87a van de gemeentewet, alsmede in hoofdstuk 6 van Elzinga over de politieke verantwoordelijkheid van wethouders aan de orde gesteld.

5 Wethouders in soorten en maten

Tot nu toe hebben we vrij ongedifferentieerd over 'de' wethouder gesproken. Die bestaat natuurlijk niet. Op een aantal punten zijn er grote verschillen tussen wethouders uit kleine en grote gemeenten. In hoofdstuk 12 van Schouw en ook in hoofdstuk 13 van Berghuis en Herweijer komen deze verschillen expliciet aan de orde. Voorts kunnen tussen wethouders met uiteenlopende portefeuilles aanzienlijke verschillen bestaan, zo betoogt Van der Dussen in hoofdstuk 17; daarin belicht hij de specifieke positie van de wethouder van financiën. Ook in de wijze waarop wethouders aan sociale vernieuwing gestalte kunnen geven komen grote verschillen voor, zo betogen Gossink en Van Soomeren in hoofdstuk 29.

In deze paragraaf presenteren wij enkele basisgegevens over achtergrond en functioneren van wethouders. De eerste en elementaire verschillen, in geslacht, in leeftijd, in opleiding, in tijdsbesteding, in politieke kleur worden daarmee geschetst. In de verschillende hoofdstukken zullen nog vele gegevens over het wethouderschap, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, worden gepresenteerd. Deels zijn deze gegevens specifiek ten behoeve van dit boek verzameld en nog niet eerder gepubliceerd (dit geldt voor de hoofdstukken over de loopbaan van wethouders na hun wethouderschap in hoofdstuk 9 en over de portefeuilles van wethouders in hoofdstuk 11).

Aantallen wethouders

Het absolute aantal wethouders is in de loop der jaren sterk gedaald; waren er in 1953 nog 2.129 wethouders, in 1990 was dat aantal afgenomen tot een totaal van 1.799 wethouders. Per afzonderlijke gemeente is het aantal wet-

houders echter toegenomen. De wethouders in 1953 hadden zitting in 986 gemeenten, wat een gemiddeld aantal per gemeente is van 2,16. In 1979 waren er 2061 wethouders in 818 gemeenten, een gemiddelde van 2,52. In 1990 waren er nog 670 gemeenten, met een gemiddeld aantal van 2,69 wethouders.

Ruim de helft van de totale groep wethouders (960; 53 procent) is te vinden in gemeenten met minder dan 18.000 inwoners. In de 100.000-plus gemeenten vinden we 6 procent van de wethouders. Koploper was in 1990 Rotterdam met 9 wethouders.

In de oude gemeentewet hing het aantal wethouders direct met het aantal inwoners samen; met minder dan 20.000 inwoners had men recht op twee wethouders, waren er tussen de 20.000 en 100.000 inwoners dan mochten er drie of vier wethouders worden benoemd, en daarboven was het mogelijk om 4, 5 of 6 wethouders te kiezen. Op verzoek van de gemeente konden Gedeputeerde Staten goedkeuring verlenen van dit aantal af te wijken (het minimum aantal moest altijd twee zijn); van deze afwijkmogelijkheid werd vrij frequent gebruik gemaakt. Met name naarmate de grenzen van 20.000 en 100.000 inwoners werden genaderd, nam het aantal boventallige wethouders toe (VNG, 1980: 10).

In de nieuwe Gemeentewet, ingegaan per 1 januari 1994, is een verruiming tot stand gebracht van het toegestane aantal wethouders. Niet meer het aantal inwoners van de gemeente is van belang, maar het aantal raadsleden. Het aantal wethouders mag ten hoogste 20 procent zijn van het aantal raadsleden. Een gemeente met 39 gemeenteraadsleden mag aldus 8 (afgerond naar het hele getal) wethouders benoemen (zie hiervoor ook Elzinga in hoofdstuk 3).

Geslacht

Het aantal vrouwelijke wethouders is in de loop der jaren sterk toegenomen. In 1953 waren slechts 14 van de 2.129 wethouders van het vrouwelijk geslacht. In 1990 was dit aantal toegenomen naar 289 vrouwelijke wethouders (16 procent). Gezien het aantal vrouwelijke raadsleden (22 procent in 1990) is dit percentage nog betrekkelijk laag. Het percentage vrouwelijke burgemeesters was in 1990 met 7 procent evenwel nog lager. Zoals tabel 1.1 illustreert, differentieert de vertegenwoordiging van vrouwen in het lokaal bestuur sterk naar de kleur van de politieke partij.

Het is niet verwonderlijk dat Groen Links de meest 'geëmancipeerde' partij is als het gaat om de benoeming van vrouwelijke wethouders. D66 volgt echter op de voet. Opvallend is het relatief lage percentage vrouwelijke wethouders bij het CDA en de lokale partijen.

Tabel 1.1 *Aantal vrouwelijke wethouders in 1992 naar politieke partij, in procenten*

Groen Links	30,8	
D66	29,3	
PvdA	22,5	
VVD	22,5	
CDA	12,0	
Lokale partijen	8,3	
SGP/GPV/RPF	-	
Totaal gemiddeld	16,0	N=1806

Met name in de kleinere gemeenten zijn vrouwen ondervertegenwoordigd. Ook is een onderscheid te maken naar provincie. In de Randstadprovincies (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) zijn duidelijk meer vrouwelijke wethouders dan in overige provincies, met name Limburg en Groningen (CBS, 1991).

Leeftijd en opleiding

De meest recente cijfers over de leeftijd van wethouders komen uit het VNG-onderzoek naar de positie en het functioneren van de wethouder en uit de vierjaarlijkse verkiezingsstatistieken van het CBS. In 1979 en 1986 was de indeling naar leeftijd als volgt:

Tabel 1.2 *Aantal wethouders naar leeftijd in 1979 en 1986, in procenten*

	1980	1986
Jonger dan 30 jaar	1,2	0,3
30-39 jaar	18,4	17,2
40-49 jaar	29,3	38,1
50-59 jaar	37,4	30,8
60 en ouder	13,8	13,5

Bron: VNG, 1980; CBS, 1986

De gemiddelde leeftijd van de wethouder was in 1980 49 jaar. Tweederde van de wethouders was tussen de veertig en de zestig jaar oud. Toch constateerde men in het VNG-onderzoek een verjonging van de Nederlandse wethouder, want in 1968 was de gemiddelde leeftijd nog 55 jaar. Deze verjonging heeft zich in de daaropvolgende jaren niet echt doorgezet, blijkens het gemiddelde leeftijdsniveau van de wethouders in 1986 van 48,2 jaar (CBS: 1986).

In de VNG-enquête uit 1980 is tevens gevraagd naar het laatst genoten onderwijs. Meer recente gegevens zijn hierover niet beschikbaar. In 1980 was de verdeling als volgt:

Tabel 1.3 *Hoogst genoten opleiding van de wethouder in 1980, in procenten*

1 Lagere School	11,3
2 Algemeen vormend en lager beroepsonderwijs (mavo, lts etc.)	30,8
3 Hoger algemeen vormend en middelbaar beroepsonderwijs (hbs, havo, vwo, mts etc.)	26,7
4 Hoger beroepsonderwijs (hts, heao etc.)	18,0
5 Wetenschappelijk onderwijs	13,2

Bron: VNG, 1980

Een sterke samenhang werd in het VNG-onderzoek gevonden tussen het opleidingsniveau en de gemeentegrootte. Naarmate de gemeenten groter worden is de opleiding van wethouders hoger en andersom. Het 'omslagpunt' ligt ongeveer bij 18.000 inwoners.

Tabel 1.4 *Opleidingen van wethouders in 1980 naar gemeentegrootte, in procenten*

		'Lagere' opleidingen (Cat 1 en 2)	'Middelbare' opleidingen (Cat 3)	'Hogere' opleidingen (Cat 4 en 5)
0-	3.000 inw.	56,7	25,3	18,0
3-	6.000 inw.	53,3	28,5	18,2
6-	10.000 inw.	46,7	28,6	24,7
10-	14.000 inw.	50,7	26,1	23,2
14-	18.000 inw.	43,5	29,3	27,2
18-	24.000 inw.	39,5	27,2	33,3
24-	30.000 inw.	29,9	20,6	49,5
30-	60.000 inw.	29,7	27,0	43,2
60-	100.000 inw.	19,6	25,0	55,5
100-	200.000 inw.	16,7	26,7	56,7
200.000 en meer inw.		17,4	8,7	73,9
Totaal gemiddeld		42,1	26,7	31,2

Bron: VNG, 1980

Politieke kleur

In de onderstaande tabel is het relatieve aantal wethouders van elke partij vanaf de verkiezingen van 1978 weergegeven. Tussen haakjes is het percentage gemeenteraadsleden van die partij afgedrukt. Dan blijkt dat het CDA een stabiele wethouderspartij is, die steeds rond de 38 procent van de wethouders levert. Daarbij zijn ze vergeleken met hun aandeel in de gemeenteraden steeds oververtegenwoordigd. Ook de PvdA had in 1986 en in 1990 relatief meer wethouders dan gemeenteraadsleden. Voor de VVD lopen de percentages niet ver uiteen, terwijl D66 en GroenLinks relatief meer raadsleden dan wethouders hebben. De grootste partijen zijn dus wat wethouderszetels betreft relatief oververtegenwoordigd.

Tabel 1.5 *Partijlidmaatschap van wethouders en raadszetels, in procenten*

	1978	1982	1986	1990
CDA	39 (33)	38 (32)	36 (31)	39 (32)
PvdA	21 (21)	20 (18)	29 (25)	26 (21)
VVD	11 (13)	19 (18)	15 (16)	12 (13)
D66	1 (2)	1 (2)	1 (2)	4 (6)
Totaal	72 (69)	78 (70)	81 (74)	81 (72)

Bron: CBS, 1977, 1982, 1986, 1990

Ook de politieke kleur van wethouders blijkt, net als veel andere factoren, sterk met de gemeentegrootte samen te hangen, zo blijkt uit tabel 1.6, waarin gegevens over 1990 worden gepresenteerd.

Tabel 1.6 *Politieke kleur van wethouders en gemeentegrootte, in procenten*

	0-10.000 inwoners	10-50.000 inwoners	50.000 en meer inwoners
CDA	31	56	13
PvdA	25	50	24
VVD	31	26	16
D66	8	39	53
GroenLinks	15	31	54
SGP/GPV/RPF	26	74	-
Lokale partijen	58	42	0

Leesvoorbeeld: 31 procent van de CDA-wethouders zit in gemeenten < 10.000 inwoners, 56 procent in gemeenten tussen 10-50.000 inwoners en 13 procent in gemeenten > 100.000 inwoners.

Het CDA heeft een relatief sterke positie in de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. D66 en in iets mindere mate de PvdA zijn partijen met veel wethouders in de grote steden.

D66 had in 1990 zelfs meer dan de helft van zijn wethouders gestationeerd in de steden met meer dan 50.000 inwoners.

De lokale lijsten hebben vooral wethouders in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners. De gemeente Roosendaal en Nispen is de enige 50.000-plus gemeente met een wethouder van een lokale lijst: de lijst Piet Rampaart. In de volgende sub-paragraaf gaan we nader op deze lokale lijsten in.

Lokale lijsten

Lokale lijsten zijn een belangrijke factor bij het bepalen van het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen (van Tilburg, 1993). Onder invloed van de concurrentie van nationale partijen is echter het aantal stemmen op lokale partijen in de loop der tijd sterk verminderd, met name in de 'traditionele bolwerken' van de lokale partijen: Limburg en Noord-Brabant. Deze trend zet zich ook voort in de vertegenwoordiging van deze lokale partijen in het aantal wethouders zo getuigt de onderstaande tabel.

Tabel 1.7 *Aantal wethouders van lokale lijsten naar gemeentegrootte in procenten*

	1972	1990
0- 3.000 inw.	45,5	46,0
3- 6.000 inw.	40,8	34,8
6- 10.000 inw.	29,7	19,2
10- 14.000 inw.	23,4	13,6
14- 18.000 inw.	24,7	18,3
18- 24.000 inw.	14,8	14,9
24- 30.000 inw.	10,3	14,6
30- 60.000 inw.	11,4	5,6
60- 100.000 inw.	1,1	0,8
100- 200.000 inw.	0,0	-
200.000 en meer inw.	-	-
Totaal gemiddeld	21,8	16,7

Leesvoorbeeld: in gemeenten kleiner dan 3.000 inwoners was in 1972 45,5 procent van de wethouders lid van een lokale partij, in 1990 was dat 46 procent.

Hoewel de lokale partijen zich nog redelijk handhaven in de zeer kleine gemeenten, zet het verval reeds in vanaf gemeenten groter dan 3.000 inwoners. In gemeenten tussen de 6- en 10.000 inwoners is het aantal vertegenwoordi-

gers van lokale partijen in het college van burgemeester en wethouders met 10 procent gedaald. In gemeenten van 24-30.000 inwoners is het aantal wethouders van lokale lijsten iets gestegen in de afgelopen jaren.

6 Wethouders in politieke partijen

Over de wijze waarop in de diverse politieke formaties tegen wethouders aangekeken wordt, wat er van hen verwacht wordt en welke positie zij in de geschiedenis van een partij hebben bekleed, is een apart deel in dit boek opgenomen. Van Dam en Van der Veen schetsen in hoofdstuk 22 de eisen die vanuit een christen-democratische visie op politiek en bestuur aan het functioneren van wethouders worden gesteld. Depla en Monasch schetsen de geschiedenis van het wethouderssocialisme en maken een onderscheid tussen vier typen na-oorlogse PvdA-bestuurders: de opbouwers, de polarisators, de managers en de netwerkers (hoofdstuk 23). Dijk schetst in hoofdstuk 24 een beeld van de VVD-wethouders mede in relatie tot de VVD. Hij gaat onder meer nader in op de Bolkestein-doctrine. Van Tilburg gaat in zijn hoofdstuk over de D66-wethouders (hoofdstuk 25) nader in op de D66-wethouders, op de forse toename van hun aantal in 1990 en op de consequenties die dat heeft gehad voor het politieke functioneren van de D66-wethouders. Zouridis schetst de ontwikkeling van het aantal 'GroenLinkse' wethouders na de Tweede Wereldoorlog aan de hand van het aantal wethoudersposten dat door de CPN, de PSP, de PPR en sinds 1990 door Groenlinks is ingenomen. Hij gaat ook in op de discussie over het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid, die met name in de PSP vaak de kop heeft opgestoken (hoofdstuk 26). De lokale lijsten komen tenslotte in hoofdstuk 27 van Korsten en Kuiper aan bod. Aan de hand van het beschikbare onderzoek beschrijven zij een aantal kenmerken van wethouders van lokale lijsten.

7 Wethouders van buiten de raad?

De discussie over staatsrechtelijke hervormingen op lokaal niveau hebben zich de afgelopen jaren toegespitst op de verkiezing of benoeming van de burgemeester en op de experimenten met lokale referenda. Ten aanzien van de wethouders is de laatste tijd echter één onderwerp steeds meer in discussie gekomen, namelijk de vraag of de mogelijkheid moet worden gecreëerd om wethouders ook van buiten de gemeenteraad te benoemen. In het rapport van de commissie-Van Thijn over de positie van de burgemeester is dit punt als volgt nog eens expliciet aanbevolen.

'De commissie is van mening dat er redenen zijn om te veronderstellen dat een loskoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap het functioneren van het lokale bestuur in het algemeen en de positie van de raad, de lokale volksvertegen-

woordiging in het bijzonder ten goede kan komen. Vanwege deze reden, maar ook omdat hiermee waarschijnlijk het arsenaal van potentiële wethouders wordt vergroot, is de commissie voorstander van het mogelijk maken van de wethouder van buiten de raad' (commissie Van Thijn, 1993: 23).

In dit boek komt het vraagstuk van wethouders van buiten de raad op verschillende plaatsen terug. Er wordt verschillend over gedacht.

Volgens Dölle zou het doorknippen van de relatie tussen het wethouderschap en het raadslidmaatschap een welhaast revolutionaire wijziging inhouden van het gemeenterecht. De sympathisanten van deze radicale wijzigingen trekken naar zijn mening enigszins modieus op achter het vaandel van de bestuurlijke vernieuwing. Een deel van hen lijkt echter anders gemotiveerd. Vooral de 'bestuurlijke zwaargewichten' lijken eerder bezorgd voor de slagvaardigheid en bestuurskracht van de colleges. In hun ogen is een veelkoppig sociologisch-demografisch scheef geselecteerd gezelschap (veel lieden uit de overheidssector) bestuurlijke amateurs als de gemeenteraad een soort 'hindermacht' die modern management, zoals dat in de huidige tijd nodig is, belemmert. 'Bevrijd de wethouder van zijn fractie', zou men kunnen zeggen.

Volgens Bordewijk daarentegen gaat het er niet zozeer om dat de wethouder bevrijd wordt van zijn fractie, zoals Dölle aangeeft, maar vooral dat de fractie bevrijd wordt van de wethouders; daarover lijkt volgens hem een groeiende consensus te ontstaan.

Van Dam en Van der Veen gaan in hun hoofdstuk over het CDA en zijn wethouders op dit vraagstuk in. Volgens hen is er inmiddels een richting binnen het CDA die kiest voor het benoemen van wethouders van buiten de raad. In het concept-verkiezingsprogramma 'Wat echt telt', wordt deze mogelijkheid geopend. Bij de behandeling van het program moet blijken of deze lijn, die een duidelijke breuk met het verleden inhoudt, op een meerderheid kan rekenen. In de kring van de CDA-bestuurders bestaat nog steeds een grote terughoudendheid hierover, zowel vanwege een voorkeur voor behoud van het (gematigd) monisme als op grond van praktische bezwaren.

In het hoofdstuk van Stoof waarin hij wethouders aan het woord laat over de toekomst van hun vak (hoofdstuk 30), laat een aantal wethouders zich positief uit over de benoeming van wethouders van buiten de raad. Maar er zijn ook wethouders die een zekere reserve hebben.

Al met al worden in de discussie de volgende argumenten ten faveure van de ontkoppeling van het wethouder- en het raadslidmaatschap genoemd.

- De feitelijke dominantie van het college jegens de raad wordt vergroot doordat wethouders deel uitmaken van de fracties in de gemeenteraad. Door loskoppeling van het raadslidmaatschap komen raad en college vrijer tegenover elkaar te staan waardoor de politieke controlemogelijkheden van de raad worden vergroot.

- De controleverhouding tussen raad en college heeft in sommige gevallen een beperkt karakter. Zij die voor het collegebeleid verantwoordelijk zijn, behoren tevens tot degenen die dat beleid moeten controleren en beoordelen.
- Door de mogelijkheid te openen dat wethouders niet eerst tot lid van de gemeenteraad moeten worden verkozen, zal de groep personen waaruit wethouders kunnen worden gerecruteerd, groter worden. Bovendien zal het dan ook gemakkelijker zijn om mensen met bestuurlijke ervaring in andere sectoren dan de politiek voor het wethouderschap warm te maken.
- Door de loskoppeling van het wethouderschap en het raadslidmaatschap kunnen beide rollen in het gemeentebestuur duidelijker worden geprofileerd; een bestuurder en een volksvertegenwoordiger moeten nu eenmaal over nogal uiteenlopende kwaliteiten en vermogens beschikken.

Maar in de discussie worden ook enkele belangrijke tegenargumenten naar voren gebracht.

- Als belangrijk voordeel van het raadslidmaatschap van de wethouders wordt gezien, dat ook het dagelijks bestuur van de gemeente wordt verricht door personen die blijkens hun verkiezing tot raadslid het vertrouwen van de ingezetenen genieten.
- Het raadslidmaatschap van de wethouder wordt bevorderlijk geacht voor een goede, constructieve samenwerking tussen het college en de raad. Het kan ongewenste verzelfstandiging van het college tegengaan.
- Ontkoppeling kan het gevaar van 'bestuurlijk parachutisme' met zich mee brengen - elders overbodig geworden politici worden in het lokale bestuur ondergebracht - waardoor de raadscultuur ingrijpend gaat veranderen.

Inmiddels is in de Tweede Kamer in het kader van de discussie over staatkundige en bestuurlijke vernieuwing (commissie Deetman) ook aandacht besteed aan het vraagstuk van de wethouders van buiten de raad. Via aanvaarding van de motie Kohnstamm heeft de kamer het kabinet uitgenodigd om op dit punt met nadere voorstellen te komen. Afgewacht moet worden op welke wijze het Kabinet aan deze uitnodiging gehoor zal geven.

2 De wethouder: van assessor tot politicus

Korte historische schets van de functie van de wethouder in relatie tot de lokale taakontwikkeling

V. Veldheer

'De Wethouders staan den Burgemeester bij in het bestuur der onderscheidene takken van de huishouding der gemeente.' Met deze formulering gaf de Gemeentewet van 1851 de wethouder zijn - aanvankelijk zeer bescheiden - plaats in het lokale bestuur. Het zou 80 jaar duren voor een wetswijziging formeel bekrachtigde dat de wethouder méér is dan het hulpje van de burgemeester. Decennia voordien hadden persoonlijkheden als Wibaut, De Miranda, Drees, Heykoop en De Zeeuw dat al overtuigend aangetoond. Hoe het wethouderschap evolueerde van 'bijstandsniveau' naar een volwaardige eigen taak.

1 Inleiding

Inzoverre er aan de positie van de wethouder in het lokale bestuur beschouwingen zijn gewijd, zijn die voornamelijk (bestuurs)juridisch van aard en richten die zich op zijn positie in het college van burgemeester en wethouders, op zijn relatie tot de burgemeester en de gemeenteraad. Sociologisch of politologisch onderzoek op dit gebied is schaars en begint pas in de afgelopen decennia op gang te komen. Het meest bekende onderzoek op dit gebied dateert uit 1980 en is verricht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het betreft een grootschalig onderzoek bestaande uit een schriftelijke enquête onder 1600 wethouders (80% van het totale aantal) en interviews met 60 wethouders. Het onderzoek richtte zich op een aantal kenmerken van de positie en het functioneren van de wethouder, zoals zijn activiteitenpatroon, zijn positie in de lokale democratie, zijn inkomenspositie en zijn rechtspositie (VNG, 1980b). Het functioneren van de wethouder werd niet in verband gebracht met de taakstelling van het lokale bestuur. Dat gebeurde wel in een onderzoek van Vulperhorst en anderen naar de samenhang tussen de politieke kleur van de wethouder en het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid (Vulperhorst en anderen, 1986).

Naast dergelijke beschouwingen en studies bestaan er biografieën over wethouders die een belangrijke rol hebben gespeeld in de lokale politiek, met name in de grote steden. Zo heeft Borrie het politieke leven van mannen als Wibaut en De Miranda uitvoerig genoteerd (Borrie, 1968/1987, 1973, 1993) en ook de verdiensten van de eerste rode Rotterdamse wethouders Heykoop en De Zeeuw zijn geboekstaafd (De Ruyter-de Zeeuw, 1987). In veel van wat is

gepubliceerd over de bijdrage van de sociaal-democratie aan de gemeentelijke politiek, wordt aandacht besteed aan de rol van wethouders. Ook zijn er diverse studies verschenen over de lokale politiek in afzonderlijke gemeenten (zie bijvoorbeeld Custers over de lokale politiek tussen 1919 en 1982 in Sint-Geertruid en Boogers en Keizers over de lokale politiek in Sittard tussen 1900 en 1991). Daarnaast zijn studies verschenen over de aanpak van bepaalde maatschappelijke problemen als de volksgezondheid en de huisvesting waarin ook de rol van de lokale politiek wordt belicht (zie bijvoorbeeld 't Hart over de cholera-bestrijding in Utrecht en Deben over de volkshuisvesting). Ten slotte is er een groot aantal stadsgeschiedenissen gepubliceerd waarin aandacht wordt besteed aan de rol van het stadsbestuur bij bijvoorbeeld de zogenaemde 'stadsuitleg', de stadsplanning.

Op basis van de hier aangeduide typen informatie en op basis van eigen onderzoek zal in dit hoofdstuk gepoogd worden ontwikkelingen in de positie van de wethouder te duiden en te relateren aan de ontwikkelingen in lokale taakstelling. Als vertrekpunt voor deze beschouwing wordt de invoering van de gemeentewet in 1851 genomen. Gezien de lengte van de te behandelen periode en het korte bestek dat daartoe beschikbaar staat, kan niet anders dan een globaal beeld worden geschetst. De beide wereldoorlogen blijven wegens hun bijzondere karakter buiten beschouwing. Eerder heb ik ontwikkelingen in gemeentelijke taakstelling geschetst en in verband gebracht met de positie en rol van de burgemeester (Veldheer, 1992). In beginsel wordt nu hetzelfde gedaan voor de wethouder, zij het dat de ontwikkelingen in taakstelling minder uitvoerig aan bod komen vanuit de gedachte dat die grotendeels bekend zijn. Daarmee staan de ontwikkelingen rond de positie en de rol van de wethouder in de lokale politiek centraal.

2 Ontwikkelingen vanaf 1851

1851-1870

Het is zinvol ter inleiding even kort stil te staan bij de jaren vóór 1851. Tussen 1815 en 1851 zijn er namelijk verschillende reglementen van kracht geweest met betrekking tot de inrichting van het lokale bestuur. In de jaren twintig komen er regelingen tot stand waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen plattelandsgemeenten en stedelijke gemeenten. In het 'Reglement voor het bestuur van de stad' uit 1824 wordt vastgelegd dat 'het bestuur is samengesteld uit een burgemeester en wethouders en een raad'. De wethouders worden door de Koning uit de leden van de raad benoemd. Het dagelijks bestuur van de stad wordt in handen gelegd van burgemeester en wethouders gezamenlijk. Het reglement voor het bestuur van plattelandsgemeenten spreekt niet van wethouders maar van assessoren en legt de verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur primair in handen van de burgemeester. De assessoren worden benoemd door de Commissaris van de Koningin. Deze regelingen blijven tot stand tot de gemeentewet van 1851. Dan wordt de term wethouder

algemeen ingevoerd en wordt het onderscheid tussen stedelijke en plattelands-gemeenten (weer) opgeheven.

In de beginperiode van het lokale bestuur onder de nieuwe gemeentewet neemt de burgemeester in het college een centrale positie in en ook voor de raad is hij de meest gezaghebbende bestuurder. Uit de schaars beschikbare onderzoeksresultaten over deze periode komt de burgemeester naar voren als iemand die de besluitvorming van de raad vergaand beïnvloedt. De raadsleden legitimeren die situatie doorgaans ook, hoewel er uitzonderingen zijn; uitzonderingen die vooral lijken samen te hangen met persoonlijkheidskenmerken van de hoofdrolspelers. Zo blijkt uit onderzoek in Schoonhoven dat het eigenmachtig optreden van de burgemeester tot hoog oplopende persoonlijke conflicten leidt tussen hem, de wethouders en de raad.¹ Het kan illustratief worden gezien voor de zich veranderende machtsverhouding tussen de burgemeester en de wethouders, die zich langzaam begint af te tekenen.

De wetgever zag de wethouder als een assistent van de burgemeester, als een soort bijzitter (assessor) (Brederveld en anderen, 1990: 87-88). Bij de behandeling van de gemeentewet in de Tweede Kamer wordt naar aanleiding van de eerste zin van artikel 91 ('De Wethouders staan den Burgemeester bij in het bestuur der onderscheidene takken van de huishouding der gemeente') gevraagd naar de redenen van deze zinsnede. De minister antwoordt dat de wethouders verplicht zijn, ook buiten de vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester hulp te verlenen bij het dagelijks besturen van de gemeente. 'Te dien aanzien dient geen twijfel te kunnen bestaan' (Francken, 1851: 233). In de praktijk van het lokaal bestuur blijkt de rol van de wethouder ook marginaal te zijn. Gezien de intenties van de wetgever hoeft dat niet verwonderlijk te zijn, maar ook in het licht van de belangrijkste taken van de lokale overheid is dat niet verbazingwekkend. De overheid bemoeit zich in deze periode alleen dan met maatschappelijke ontwikkelingen in de lokale gemeenschap wanneer dat hoogst noodzakelijk is. Het zijn de jaren waarin staatsonthouding de leidende gedachte is. Inzoverre de lokale overheid taken vervult hebben die vooral te maken met de handhaving van de openbare orde en het zorgen voor de veiligheid van haar burgers. Ook de betrokkenheid met de armenzorg heeft een politioneel aspect (De Swaan, 1989). Dergelijke taken behoren volgens de wet tot de bevoegdheid van de burgemeester. Gevoegd bij het feit dat in deze tijd veel burgemeesters ook lid zijn van de raad, dat bijvoorbeeld in 1860 in bijna 45 procent van alle gemeenteraden de burgemeester ook de post van gemeentesecretaris bekleedt (Brasz, 1960: 22-24), dan moge het duidelijk zijn in welke context de wethouder zijn functie uitoefent: als assistent-burgemeester. Lange tijd wordt het wethouderschap als een ere-amt beschouwd. Pas in 1931 wordt in de gemeentewet een wijziging opgenomen waarin die 'bijstandsfunctie' ten behoeve van de burgemeester wordt geschrapt. Overigens wordt ook dan de term

¹ De auteur heeft onderzoek verricht naar de ontwikkelingen in de lokale politiek van Schoonhoven en Leiden, als onderdeel van zijn promotieonderzoek.

'college van burgemeester en wethouders' ingevoerd. Daarmee werd de wet aangepast aan de praktijk van het lokaal bestuur.

Resumerend is vast te stellen dat positie van de wethouder in deze periode weinig geprofileerd is. De burgemeester als 'magistraat met een patriarchaal tintje, die waakte voor de handhaving van de rechtsorde' (Brederveld en anderen, 1990: 110) is de dominante bestuurder, de wethouder fungeert als zijn assistent.

1870-1940

In deze periode maakt het lokaal bestuur stormachtige ontwikkelingen door die de positie en het functioneren van de wethouder -en overigens ook van de burgemeester- niet onberoerd laten. De uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket leidt onder meer tot een vergaande taakverdeling tussen de leden van het college van burgemeester en wethouders, hetgeen tot consequentie heeft dat het college minder 'collegiaal' en meer individueel wordt. De afzonderlijke wethouders krijgen een zekere mate van zelfstandigheid en dit 'verzelfstandigingsproces' zet zich in de jaren daarna alleen maar voort (zie ook Leemans, 1967: 128-161).

Onder druk van de maatschappelijke omstandigheden wordt het voor de overheid -ook de lokale- steeds moeilijker zich afzijdig te houden. Met name de situatie op het gebied van de huisvesting en de gezondheid wordt voor grote groepen in de samenleving steeds problematischer en wanneer uiteindelijk het besef algemeen wordt dat er een verband bestaat tussen wonen, gezondheid en openbare hygiëne - met name de noodzaak van de scheiding van drink- en afvalwater - is overheidsingrijpen onontkoombaar. Wanneer de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen in de laatste decennia van de negentiende eeuw belangrijke rapporten publiceert over het armoedevraagstuk, het woningvraagstuk en dergelijke die het politieke klimaat in vergaande mate hebben beïnvloed (Mijnhard en Wichers, 1984: 83-115), is volgens sommigen sprake van een 'burgerlijk beschavingsoffensief' (De Rooy, 1979: 9-10; Kruijthof, 1990: 60-96). Het zijn vooruitstrevende liberalen die een meer sociale politiek bepleiten. Deze nieuwe generatie politici geeft gehoor aan de oproep van onder meer artsen om nu via uitgebreide maatregelen eens en voor altijd een einde te maken aan de slechte woon- en gezondheidssituatie van kwetsbare groepen (zie voor het verloop van dit proces Houwaart, 1991). Dat leidt tot de aanleg van drinkwatervoorzieningen en rioleringen. De bemoeienis van de lokale overheid met de bouw van woningen komt in deze periode langzaam op gang. De invoering van de Woningwet in 1901 heeft voor een deel te maken met de onvrede over de prestaties van de gemeenten op dit gebied. Het zal evenwel tot na de Eerste Wereldoorlog duren alvorens de meeste gemeenten zich actief met de volkshuisvesting gaan bezighouden.

Een andere belangrijke ontwikkeling in dit tijdvak betreft de exploitatie door gemeenten van de nutsbedrijven: gas en elektriciteit vooral, maar ook drinkwater en vuilafvoer. Uit de literatuur maar ook uit eigen onderzoek blijkt dat deze nieuwe taak door nogal wat gemeenten is opgepakt. Dergelijke initi-

atieven zijn in de meeste gevallen afkomstig van wethouders die het belang van die exploitatie voor zowel de burger als voor de financiële huishouding van de gemeente al vroeg inzien. Het zal dan ook geen verbazing wekken dat het vooral vooruitstrevende liberale wethouders en wethouders van sociaal-democratische huize zijn die dergelijke initiatieven hebben ontwikkeld. Grote steden als Den Haag, Rotterdam, maar ook Leiden hebben daarin een voortrekkersrol vervuld.

Wat die exploitatie van de nutsbedrijven betreft, is het nuttig op de achtergronden wat dieper in te gaan. Aan het einde van de negentiende eeuw is een omslag te situeren in de intensiteit van de bemoeienis van het lokaal bestuur met maatschappelijke vraagstukken. Nieuwe taakopvattingen zijn toen geformuleerd door de Amsterdamse Radicalen (1888-1899) die later door veel andere gemeenten zijn overgenomen. Maas typeert deze politieke groepering als 'democratische liberalen, die bewust het vrijheidsbeginsel van het politiek liberalisme wilden verzoenen met het gelijkheidsbeginsel, dat óók deel uitmaakte van de erfenis der 'Verlichting' en de Revolutie van 1789' (Maas, 1985: 10).

Het succes van de radicalen in de Amsterdamse gemeentepolitiek laat zich verklaren uit een samenspel van factoren: de impasse waarin het politiek liberalisme op dat moment verkeerde en een gebrek aan een politiek alternatief, hebben in die zin een brugfunctie vervuld naar de latere Liberale Unie en Sociaal Democratische Arbeiders Partij (SDAP). Een andere factor betrof de discussie over fundamentele kwesties van die tijd als het onderwijs, het kiesrecht, de exploitatie van bedrijven door de overheid, de arbeidsverhoudingen en de belastingen. De uitwerking van deze politieke discussie spitste zich in Amsterdam toe op de vraag in hoeverre de overheid dan wel de particuliere sector de nutsbedrijven mocht exploiteren. De radicalen pleitten voor overheidsbeheer en hebben dat pleit na felle strijd gewonnen. Daarmee komt een einde aan de liberaal geïnspireerde taakopvatting van de lokale overheid als politieel en administratief orgaan en wordt de kiem gelegd voor een meer sociale en economische taakopvatting. Die taakopvatting vraagt om meer bemoeienis van de lokale overheid met belangrijke sociale problemen, tot uiting komend in interventies ten behoeve van de exploitatie van nutsbedrijven (gas, elektriciteit, water, maar ook tram, en telefoon), in de uitgifte van gronden in erfpacht, in de zorg voor het gemeentepersoneel, in het onderwijs, in de volkshuisvesting en de daarmee verband houdende grondpolitiek.

De principiële vraag met betrekking tot de taak van de overheid in het aanpakken dan wel oplossen van maatschappelijke problemen is door de Amsterdamse Radicalen in het voordeel van meer en intensievere overheidsbemoeienis beslecht. In Amsterdam heeft de strijd om meer politieke bevoegdheden zich toegespitst op de naasting van nutsbedrijven waarvan als laatste in 1898 de tram tot gemeentebedrijf werd gemaakt. In de jaren na de Eerste Wereldoorlog zijn in Amsterdam nog pogingen gedaan, met name door wethouder De Miranda, om ook op het gebied van de eerste levensbehoeften tot de oprichting van gemeentebedrijven te komen. Die politiek moet als mislukt worden bestempeld (Borrie, 1993: 158-164). Het zou te ver voeren hierop

nader in te gaan. Volstaan zij met de constatering dat de Amsterdamse Radicals een nieuw model voor het besturen van gemeenten hebben geïntroduceerd waarmee zij de richting voor de rest van het lokaal bestuur in Nederland hebben aangegeven (Borrie, 1973: 92-108; Maas, 1985: 9-28). Deze lijn is later overgenomen door de SDAP. Als landelijke politieke partij had zij als eerste in 1899 een gemeentelijk program gepubliceerd (Diemer, 1967). Vanaf die tijd bemoeien de sociaal-democraten zich intensief met de gemeentepolitiek en bezinnen zij zich op een taakstelling vanuit socialistisch perspectief (Perry, 1988). Hoewel in 1897 bij de raadsverkiezingen onder de nieuwe kieswet-Van Houten de eerste SDAP-leden worden gekozen, duurt het tot 1907 alvorens met de verkiezing van Wibaut tot lid van de gemeenteraad de basis wordt gelegd voor een socialistische gemeentepolitiek (Borrie, 1968: 78-80). Hoewel in 1907 ook de eerste socialistische wethouders werden gekozen, ontstaat er in 1913 discussie over de vraag onder welke condities deelname aan het dagelijks bestuur aanvaardbaar was, de zogenoemde strijd om het 'ministerialisme'. Er waren twee stromingen: de ene wenste in de oppositie te blijven en alleen aan het dagelijks bestuur van de stad deel te nemen wanneer een socialistisch respectievelijk links-radicaal beleid verzekerd was. De andere stroming legde de nadruk op een snelle verwezenlijking van de socialistische idealen, hetgeen ook uit een minderheidspositie mogelijk was (zie onder meer Leemans, 1967: 115-117). Bij deelname aan het college werd gevreesd voor moeilijkheden in de samenwerking met een benoemde burgemeester die tevens hoofd van de politie was en vanwege de financiële verhouding tussen de centrale en lokale overheid. Een wethoudersambt was eigenlijk alleen aanvaardbaar indien de sociaal-democraten de meerderheid in de raad hadden.² In 1913 besloot de federatie Amsterdam -waar Wibaut een belangrijke rol speelde- dat deelname aan het dagelijks bestuur onder bepaalde voorwaarden mogelijk was (Borrie, 1981). Vanaf dat moment nam de gemeentepolitiek van de SDAP een hoge vlucht. Wibaut zelf werd in 1914 tot wethouder voor volkshuisvesting gekozen.³ In 1919 toen de SDAP al 83 wethouders op 1200 raadsleden telde (Borrie, 1981: 366), besloot het congres dat 'waar geen sociaal-democratische meerderheid was verkregen, alleen dan tot het bekleden van het wethoudersambt moest worden overgegaan, indien voldoende vaststond dat mede daardoor de verwezenlijking van belangrijke punten van het SDAP-gemeenteprogram zou worden verzekerd' (Ankersmit, 1919). Dergelijke discussies speelden zich bij de andere landelijke politieke partijen niet af.

Het zijn ook de jaren waarin zich grote mannen in de lokale politiek profileerden. Wibaut en De Miranda zijn al genoemd, maar ook Boekman en Treub

² Deze opstelling frappeert wanneer we bedenken dat een kleine halve eeuw later de sociaal-democraten weer een meerderheidsstrategie ontwikkelen waar gestreefd wordt naar vervanging van de traditionele afspiegelingscolleges door meerderheids- dan wel programcolleges. Voor die laatste ontwikkeling zij verwezen naar de studie van Tops (1990b).

³ De verkiezing van Wibaut tot wethouder van volkshuisvesting werd mogelijk, omdat hij voor een progressief beleid niet alleen de steun van zijn eigen vijftien leden tellende fractie had, maar ook van vijf vrijzinnig-democraten en enkele progressieve liberalen (Ankersmit, 1919).

kennen we als wethouders die in Amsterdam gedurende een lange periode hun stempel hebben gedrukt op de gemeentepolitiek. Ook andere steden kennen in deze jaren dominante wethouders: Drees is in Den Haag wethouder geweest van 1919 tot 1933, Heijkoop en De Zeeuw waren in 1919 in Rotterdam de eerste rode wethouders. Maar ook in minder grote steden treden bestuurders op de voorgrond die hun stempel drukken op de gemeentepolitiek. De uitbreiding van taken van het lokaal bestuur schept ook de mogelijkheid voor de politici om zich te profileren als bestuurder. Hoewel een enkele burgemeester erin slaagt zich onvergetelijk te maken zijn het toch vooral wethouders die zich sedert ongeveer het begin van de twintigste eeuw manifesteren. We zien dat eerst in de grote steden, maar dat krijgt al snel in de andere steden een vervolg. De socialistische wethouders worden vaak geassocieerd met woningbouw, als de bouwers van nieuwe stadswijken. Ook daarmee is een parallel te trekken met de huidige gemeentepolitiek: de revitaliseringstendenzen in de grotere steden van de afgelopen jaren, wordt voor een groot deel eveneens geassocieerd met de sociaal-democraten. Critici veroordelen het megalomane karakter van die plannen en zien daarin een verklaring voor het grote stemmenverlies van de PvdA bij de raadsverkiezingen van 1990.

De politieke emancipatie van het wethouderschap kan worden verklaard uit een drietal ontwikkelingen.

In de eerste plaats is daar de doordringing van de politiek in de lokale besluitvorming in de jaren zeventig van de negentiende eeuw.⁴ Op nationaal niveau ontstaan politieke partijen, die zich geleidelijk ook gaan bezighouden met de lokale politiek.⁵ Een belangrijk verschil met de voorgaande periode is dat kandidaten nu niet meer door één of meer dan één kiesvereniging worden voorgedragen, maar door een partij en dat de gekozene geacht wordt de belangen van die partij in de raad te behartigen. De rol van de gemeenteraad evolueert van 'zakelijk waarnemerschap' naar die van 'politiek representant'. Deze politisering verzwakt de positie van de burgemeester en versterkt tegelijkertijd die van de wethouder. De laatste heeft bovendien een lokale democratische legitimatie, terwijl de eerste zijn legitimatie primair aan de centrale overheid ontleent.

In de tweede plaats vormt de uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket een belangrijke verklarende factor. Vooral na 1870 vindt uitbreiding en intensivering van gemeentelijke taken plaats, nadat een versnelling van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen heeft plaatsgevonden zoals groei van de bevolking, industrialisatie, urbanisatie en de daarmee gepaard gaande ver-

⁴ Opvallend is dat honderd jaar later weer een opleving van het politieke karakter van de lokale overheid speelt: programcolleges worden een nieuw fenomeen, evenals de vorming van progressieve meerderheidscolleges. En opnieuw zijn het de sociaal-democraten die een poging doen de lokale politiek te vernieuwen.

⁵ Overigens geldt dit niet voor Limburg waar als gevolg van de 'katholieke monocultuur' de landelijke partijen zich tot de jaren zeventig van de twintigste eeuw afzijdig hielden. Aangezien ook de Katholieke Volkspartij zich bewust afzijdig hield op lokaal niveau, kent Limburg veel zogenoemde 'communalistische gemeenten', waarin de meerderheid van de raadszetels bezet wordt door vertegenwoordigers van lokale groeperingen (Knippenberg, 1988).

slechtering van de huisvestings- en gezondheidssituatie. Van een terughouden- de lokale overheid is steeds minder sprake: zij manifesteerde zich vooral op terreinen als economische dienstverlening, armen- en werklozenzorg, openbare hygiëne en volksgezondheid en volkshuisvesting. De taakstelling op dit gebied impliceerde een sterk sturende lokale overheid -zeker in vergelijking met de vorige periode- teneinde de gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen voor de meest kwetsbare groepen te mitigeren dan wel te verzachten. Regulatief beleid werd noodzakelijk geacht en dat vereiste sterke bestuurders.

In de derde plaats moet gewezen worden op het meer algemene fenomeen van wat ik elders dominante bestuurders heb genoemd (Veldheer, 1992: 12). Stuurman spreekt voor de landelijke politiek van het 'grote mannenmodel'. Hij doelt daarmee op krachtige individuen die grote invloed hebben gehad op de politieke discussie en de politieke koers van het land. Dat model is in de loop van de twintigste eeuw teloor gegaan (Stuurman, 1992: 287). Voor de lokale politiek geldt dat model zeer waarschijnlijk in sterkere mate; van oudsher kenmerkt de lokale politiek zich door de hoge waarde die aan het persoonlijke element wordt toegekend. De schaal waarop het één en ander zich afspeelt zal hieraan mede debet zijn. Hoewel burgers in het dagelijks leven de nationale overheid van groter belang achten dan de lokale overheid, staat de gemeente wel het dichtst bij: men is eerder geneigd lokale dan nationale politici aan te spreken en men is eerder voor iets lokaals actief dan voor iets nationaals (Dekker, 1987: 107). De gevolgen van het politieke handelen van een wethouder zijn voor de burger wellicht sneller zichtbaar dan de gevolgen van het handelen van nationale politici.

Een kenmerk van dominante bestuurders is hun lange zittingsperiode: het is geen uitzondering dat zij 20 tot 30 jaar het wethouderschap uitoefenen. Kooy concludeert op grond van zijn onderzoek naar sociale, economische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in Groningen in de jaren 1870-1914, dat de 'wethouders méér dan de 19e eeuwse burgemeesters het beleid bepaald hebben' (Kooy, 1987: 61). Niet alleen oefenden deze bestuurders langdurig hun functie uit (in Groningen was A.W. Romkes bijna 40 jaar wethouder; S.M.S. Modderman was al dertig jaar wethouder toen hij in 1893 burgemeester werd), zij bekleedden ook de belangrijkste portefeuilles en waren initiatiefnemers op velerlei gebied: opbouw economische infrastructuur, oprichting en vernieuwing van de nutsbedrijven, stadsuitbreidingen en openbare werken. In Groningen zijn er tussen 1870 en 1910 maar twaalf wethouders geweest, terwijl elk college er drie -na 1877 vier- telde (Kooy, 1987: 60-63). Dezelfde bevindingen blijken uit eigen en ander onderzoek (Korsten, 1986). Eigen onderzoek in Leiden en Schoonhoven bevestigt het beeld van de wethouder die langdurig zijn ambt bekleedt en de op dat moment politiek belangrijkste portefeuilles beheert. Uit een studie naar de lokale politiek in Sint-Geertruid tussen 1919 en 1982 komt bijvoorbeeld naar voren dat de continuïteit in de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders in de jaren voor 1927 zeer groot was: tussen 1828 en 1927 veranderde die alleen door overlijden of verhuizing. De samenstelling van het college in die periode was

geen onderwerp van politieke discussie, maar ook daarna werd daarover bijna niet onderhandeld (Custers, 1988: 21-36).

De politieke emancipatie van de wethouder vloeit dus voort uit een samenstel van factoren, namelijk uitbreiding en intensivering van het gemeentelijke takenpakket, politisering van het gemeentelijke besluit- en beleidsvormingsproces en de opkomst van 'dominante bestuurders', sterke persoonlijkheden die een groot stempel zetten op de lokale politiek. Deze sterkere positie van de wethouder doet afbreuk aan de positie van de burgemeester als eerste bestuurder.

1945-heden

De naoorlogse periode kan als de bloeiperiode van het lokale bestuur worden beschouwd, met de jaren zestig en zeventig als absoluut hoogtepunt. De bemoeienis met een diversiteit aan maatschappelijke verschijnselen is geïntensiveerd en verbreed. Er is nauwelijks een terrein te bedenken waarop de lokale overheid zich niet beweegt. In de jaren vijftig vormen bijvoorbeeld sport en recreatie nieuwe activiteiten die door de lokale overheid via subsidiëring worden gestimuleerd. Aan de wederopbouw van het land levert de lokale overheid een belangrijke bijdrage en het ontstaan van de verzorgingsstaat is voor een belangrijk deel ook aan haar toe te schrijven. Onderwijs blijft een essentiële beleidscategorie; welzijn wordt dat in de jaren zeventig, aan het einde van dat decennium neemt de stadsvernieuwing een hoge vlucht. De totale uitgaven van de lokale overheid stijgen in deze periode tot recordhoogten. Halverwege de jaren tachtig vindt er een omslag plaats in het denken over de taak en rol van de overheid in de samenleving die leidt tot een zekere herwaardering en herijking van de taken van de overheid. De bemoeienis wordt minder gedetailleerd, de sturingsaspiraties worden teruggedrongen, regels worden afgeschaft, de burgers en het maatschappelijk middenveld behoren meer hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en tegenover rechten staan ook plichten. Qua organisatie-filosofie doet het 'management-denken' zijn intrede: de lokale overheid moet 'gerund' worden als een bedrijf, de burger respectievelijk kiezer wordt benaderd als klant die tevreden moet worden gesteld met een goed produkt. Op de voor- en vooral de nadelen van een dergelijke sturingsfilosofie wordt thans niet ingegaan. Hier worden deze fenomenen gesignaleerd, omdat ze een ander type bestuurder vereisen.

Wat de positie en het functioneren van de wethouder betreft zijn er enkele opmerkelijke verschillen te constateren met de vorige perioden. Zo blijkt de figuur van de bestuurder die jarenlang actief is in de lokale politiek nauwelijks meer voor te komen. Uit het VNG-onderzoek van 1980 blijkt de figuur van de jarenlang zittende wethouder uit te sterven: in 1968 had ruim 30 procent meer dan 8 jaar ervaring, in 1979 is dat teruggelopen tot ruim 13 procent (VNG, 1980b: 17). Zeker in vergelijking met de periode rond de eeuwwisseling is dit een groot verschil; een verklaring hiervoor dan wel voor de snelle doorstroming in deze jaren kan niet anders dan speculatief zijn. De VNG-onderzoekers wagen zich daar niet aan.

Een tweede opvallend resultaat van genoemd onderzoek is het beeld van de positie en het functioneren van de wethouder in de lokale democratie. Dat beeld wisselt nogal naar de grootte van de gemeente. In kleinere gemeenten ligt het accent op de algemeen-bestuurlijk aspecten van de functie: in nauwe samenspraak met raad en bevolking komen tot een breed gedragen besluitvorming. In gemeenten tussen 10.000 en 30.000 inwoners fungeert de wethouder meer als portefeuillehouder waarin de politieke component een belangrijke rol speelt. In de grote gemeenten, met full-time wethouders, ziet hij zichzelf vooral als coördinator en manager van het ambtelijke apparaat, als een soort sector-directeur voor wie het college en het ambtelijk apparaat de samenhangende werkterreinen vormen. De politieke component in zijn functioneren is hoog en bestaat vooral in politieke steunverwerving voor het beleid (VNG, 1980b: 39-55).

Evenals de jaren rond de eeuwwisseling kent ook de naoorlogse periode een tijdperk van politisering van het lokale bestuur: de jaren zeventig. Hoogtepunt was het ontstaan van program-colleges en meerderheidscolleges. De vanzelfsprekendheid van afspiegelingscolleges werd verlaten en colleges werden gevormd na vaak stevige politieke onderhandelingen tussen de grootste partijen in de raad. De fractievoorzitter van de grootste partij leidde de program-besprekingen zoals ze vaak werden aangeduid. Hoewel het verschijnsel van de meerderheidscolleges geen grote vlucht heeft genomen, is de opstelling van een college-programma wel gemeengoed geworden in het lokaal bestuur.

Het waren vooral de sociaal-democraten die een dergelijke strategie propageerden en in praktijk brachten. Landelijk had de PvdA de polarisatiegedachte geïntroduceerd, die electoraal weliswaar veel winst heeft opgeleverd, maar politiek-bestuurlijk niet kon worden verzilverd. Die verzilvering heeft wel op lokaal niveau plaatsgevonden, waar sociaal-democratische wethouders jarenlang hun invloed hebben doen gelden in de lokale politiek tot de kiezer er in 1990 een duidelijk eind aan maakte.

Van belang is de constatering dat in beide tijdvakken, van ongeveer 1870 tot 1930 en 1964 tot en met 1979, de sociaal-democraten aan de basis hebben gestaan van de politieke en bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau (zie ook het hoofdstuk van Depla en Monasch elders in deze bundel). In dat licht bezien is het niet verwonderlijk dat het vooral wethouders van socialistische huize zijn (geweest) die meer dan lokale bekendheid hebben gekregen. Bovendien hebben die zich vaak op essentiële beleidssterreinen geprofileerd, hetgeen sommigen doet concluderen dat bijvoorbeeld het volkshuisvestingsbeleid in gemeenten als sociaal-democratisch is te typeren, zeker in vergelijking met andere landen (Vulperhorst en anderen, 1986: 11).

3 Resumé

Wanneer de ontwikkelingen vanaf 1851 tot heden in ogenschouw worden genomen, dan kan de conclusie niet anders zijn dat het wethouderschap geëvolueerd is van assistent van de burgemeester tot zelfstandig politicus. Het

politiseringsproces van het lokaal bestuur dat eind vorige eeuw op gang komt, de uitbreiding en intensivering van het takenpakket van de lokale overheid, de daarmee gepaard gaande verzelfstandiging van het wethoudersambt alsmede het voorkomen van dominante bestuurders zijn hierin belangrijke factoren geweest. In dat politiseringsproces is de betekenis van de sociaal-democraten groot geweest.

3 De wethouder in juridisch perspectief

D.J. Elzinga

Kan een wethouder ook campinghouder zijn? Of projectontwikkelaar? Stille vennoot in een wegenbouwbedrijf? Een levenspartner hebben die de kost verdient met een adviesbureau voor ruimtelijke ordening? Dat kan in principe allemaal. De functie is alleen onverenigbaar met een betrekking als ambtenaar die in enig verband tot taak heeft toezicht uit te oefenen op de gemeente. Het behoort tot de folklore van het lokale bestuur dat verstrengeling van belangen af en toe aanleiding geeft tot merkwaardige ontsporingen. Afgezien van 'politieke' implicaties is dan ook de juridische positie van de wethouder in het geding.

1 Het collegialiteitsbeginsel

Het eerste lid van artikel 34 Gemeentewet luidt: 'De burgemeester en de wethouders vormen te zamen het college van burgemeester en wethouders'.¹ In de formulering van dit artikel komt door het gebruik van de woorden 'te zamen' de gezamenlijkheid van het college van burgemeester en wethouders tot uitdrukking. In combinatie met ondermeer de artikelen 6, 161 en 171 van de Gemeentewet is in dit artikel het collegialiteitsbeginsel tot uitdrukking gebracht, een beginsel dat voor de positie van het college, de burgemeester en de wethouder als een belangrijk structuurprincipe kan worden aangemerkt.

De wetgever heeft vast willen houden aan het collegiale dagelijks bestuur. Hoezeer er in de praktijk ook sprake is van zelfstandig functionerende wethouders, de wetgever oordeelde het van grote betekenis dat het vanouds bestaande kenmerk van collegiaal bestuur gehandhaafd blijft. Via een stelsel van mandaatverlening kan de praktijk van de zelfstandige wethouder binnen de sfeer van het gezamenlijk bestuur worden gebracht.

De handhaving van het collegialiteitsbeginsel impliceert dat de wethouder niet kan optreden als afzonderlijk bestuursorgaan. Dit wordt eveneens tot uitdrukking gebracht in artikel 6 van de Gemeentewet. Dit artikel luidt: 'Het bestuur van elke gemeente bestaat uit een raad, een college van burgemeester en wethouders en een burgemeester.' (zie ook artikel 1 van de oude Gemeentewet). De wethouder wordt hier als orgaan niet genoemd. Door het ontbreken van de orgaanstatus kunnen geen collegebevoegdheden aan de wethouder worden gedelegeerd, dit overdragen van bevoegdheden kan - zoals gezegd -

¹ In deze beschouwing worden de artikelen uit de nieuwe Gemeentewet gebruikt en wel de versie van de wet die in 1992 in het Staatsblad werd gepubliceerd. De definitieve nummering van de Gemeentewet was bij het ter perse gaan van dit boek nog niet beschikbaar.

alleen binnen het kader van de mandaatfiguur. De onmogelijkheid voor de wethouders om als afzonderlijk bestuursorgaan op te treden, leidt tot een bijzondere constellatie op het punt van de individuele en collectieve politieke verantwoordelijkheid aan de gemeenteraad. Op dat punt moet de vraag worden beantwoord hoe een individuele wethouder ter verantwoording kan worden geroepen indien hij geen zelfstandige bevoegdheden bezit. Ook inzake de sanctionering van met name de individuele verantwoordingsplicht liggen hier enkele dogmatische problemen. Op deze vragen inzake de politieke verantwoordelijkheid wordt door mij ingegaan in hoofdstuk zes van dit boek.

In het vervolg van deze beschouwing wordt de juridische positie van de wethouder beschreven vanuit het collegialiteitsbeginsel. Daarbij ligt de nadruk op de institutionele kant en wel omdat een volledige schets van de bevoegdheden van de wethouder als onderdeel van de collegebevoegdheden buiten de context valt van dit overzicht. Inzake de bevoegdheden worden enkele hoofdlijnen geschetst.

2 Benoeming en ontslag

Over de politieke kanten van de wethoudersbenoeming - de collegevorming - wordt uitvoerig verhaald in deel twee van dit boek. Hier ligt de nadruk op de gemeenterechtelijke aspecten.

De wethouders worden door de raad uit zijn midden benoemd (artikel 35 van de Gemeentewet). Die benoeming vindt plaats in de eerste vergadering van de gemeenteraad in nieuwe samenstelling (artikel 37 van de Gemeentewet).

Over het karakter van de benoeming van de wethouders in een monistisch bestuursmodel bestaan uiteenlopende opvattingen. Betoogd is wel dat een 'benoeming' een ondergeschiktheidsrelatie in het leven roept, terwijl een 'verkiezing' de gekozene een grotere vrijheid brengt (Van Loenen, 1959: 86-1/2). Uit dogmatische overwegingen ligt het gebruik van de term 'verkiezing' voor de wethouderskeuze niet erg in de rede, vooral niet omdat het hier gaat om de aanwijzing door een orgaan. Het is beter de term 'verkiezingen' te reserveren voor de aanwijzing van volksvertegenwoordigers. De mate van ondergeschiktheid van de wethouders wordt bovendien niet beïnvloed door een verkiezing of benoeming, maar door de controlerende en overige bevoegdheden van de gemeenteraad.

Bij Wet van 6 juni 1985 ter wijziging van de Kieswet werd de periode tussen de gemeenteraadsverkiezing en de dag van eerste samenkomst verkort van negentig tot eenenveertig dagen. Hoofdmotief voor deze wijziging was het scheppen van de mogelijkheid voor het nieuw gevormde college van burgemeester en wethouders nog invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de begroting voor het volgende jaar.

Voor het geval de termijn van eenenveertig dagen bij de collegevorming toch wordt overschreden, doet artikel 42, tweede lid van de Gemeentewet een oplossing aan de hand. Bestaat er tijdsverschil tussen het aftreden van

de zittende wethouders en het aantreden van nieuwe wethouders, dan regelt dit artikel dat de burgemeester in de plaats treedt van het college. In die tussenperiode vormt derhalve de burgemeester het college en kan uit dien hoofde alle collegebevoegdheden uitoefenen.

In het reguliere geval, dat is bij de benoeming van nieuwe wethouders na verkiezingen, gaat de benoeming van de wethouder die zijn benoeming heeft aanvaard in op het tijdstip waarop tenminste de helft van het aantal wethouders zijn benoeming heeft aangenomen (artikel 37 van de Gemeentewet). De achtergrond van deze regeling is dat pas van een functionerend college kan worden gesproken indien tenminste een substantieel deel van de wethouders een benoeming heeft aanvaard. Geregeld is dat tenminste de helft van het aantal wethouders moet hebben aanvaard.

Voor de vervulling van tussentijdse vacatures kent de Gemeentewet een van de oude Gemeentewet afwijkende regeling. De oude Gemeentewet bepaalde dat bij tussentijdse vacatures de nieuwe wethouder binnen een periode van veertien dagen moest worden benoemd. Artikel 39 van de Gemeentewet laat deze termijn vallen, omdat deze in de praktijk soms belemmerend werkte. Het kwam in de praktijk namelijk nogal eens voor dat iets meer tijd nodig was om de opvolging te regelen. De wettelijke termijn stond een langere periode echter in de weg. Om die reden spreekt de wet nu van 'zo spoedig mogelijk'.

Een volgend punt betreft de vraag welk orgaan de bevoegdheid heeft om over de portefeuillevverdeling te beslissen. Collegevorming en portefeuillevverdeling zijn tegenwoordig nauw met elkaar verbonden. Vanuit de wettelijke context worden de wethouders door de raad als 'wethouder' en niet als 'wethouder van financiën' of als 'wethouder van onderwijs' benoemd. In dat opzicht is er een verschil met de landelijke verhoudingen waar een gekwalificeerde benoeming van ministers wel plaatsvindt. Op gemeentelijk niveau is de portefeuillevverdeling in eerste aanleg een competentie van het college zelf. In de meeste gevallen echter wordt bij de collegevorming reeds een akkoord gesloten over de portefeuillevverdeling die zal worden aangehouden; in veel gevallen is de portefeuillevtoedeling zelfs het hoofdpunt in de coalitie-onderhandelingen. De toedeling van 'lichte' en 'zware' portefeuilles, de verdeling van de sectoren ('harde' en 'zachte') over de verschillende politieke groeperingen en de toedeling van 'profilerings'-portefeuilles, vormen belangrijke aspecten van de politieke onderhandelingen die na de verkiezingen op gang komen. Formeel, hoewel de wetgever dit punt niet nader heeft geregeld, vindt de portefeuillevtoedeling plaats nadat de raad de wethouders heeft benoemd.

Omdat de wethouder geen afzonderlijk bestuursorgaan is en hij qua bevoegdheid geheel afhankelijk is van het college, voorziet de Gemeentewet niet in een taakverdeling binnen het college. De wet rept alleen over de bevoegdheden van het college als collectief orgaan. Een portefeuillevverdeling is dan ook niet wettelijk voorgeschreven. Algemeen wordt aangenomen dat het college uiteindelijk zelf beslist over de portefeuillevverdeling. Dit sluit niet uit dat politieke invloed wordt uitgeoefend op deze besluitvorming (in deze geest ook Brederveld en anderen, 1990: 99). Een college, dat een verdeling kiest die niet in overeenstemming is met het politieke akkoord daarover, doet in

ieder geval niet iets dat strijdig is met de wet. Dat de wetgever de portefeuilleverdeling beschouwt als een zaak van het college bleek uit het standpunt van de regering dat de bevoegdheid om algemene regels ex artikel 149 van de Gemeentewet uit te vaardigen ten aanzien van de portefeuilleverdeling uit den boze is (Kamerstukken, 19403, nr. 5: 93 en nr. 10: 158).

3 Het raadslidmaatschap van de wethouders

Artikel 35 van de Gemeentewet bepaalt dat de wethouders door de raad uit zijn midden worden benoemd. Het raadslidmaatschap van de wethouders is vanouds één van de belangrijkste kenmerken van de monistische verhouding tussen de gemeenteraad enerzijds en het college van burgemeester en wethouders anderzijds. Het raadslidmaatschap van de wethouders past bovendien in de algemene verhouding die op dit punt bestaat tussen algemene besturen en dagelijkse besturen.

In de literatuur is door sommige auteurs op verschillende gronden bepleit een einde te maken aan het raadslidmaatschap van de wethouders. Met name is terzake een spanningesignaleerd tussen de formele ondergeschiktheid van het college aan de gemeenteraad enerzijds en de feitelijke dominantie van het college ten opzichte van de gemeenteraad anderzijds. Wordt die feitelijke dominantie van het college jegens de raad als uitgangspunt genomen, dan is de redenering dat het raadslidmaatschap van de wethouders die dominantie alleen nog maar verder vergroot. Immers, de wethouders maken deel uit van de fracties die als onderdeel van de gemeenteraad tegenwicht zouden moeten bieden aan het college. Door de kwantitatieve en kwalitatieve vertegenwoordiging van de wethouders in de raadsfracties wordt de mogelijkheid voor de gemeenteraad om vanuit een wat meer dualistische optiek kritiek en controle op het college uit te oefenen geringer, zo is de redenering. Door een loskoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap zouden raad en college wat vrijer tegenover komen staan, hetgeen de politieke controlemogelijkheden van de raad zou kunnen vergroten (Elzinga, 1989: 229 en 231; VNG, 1972: 42 en verder; Van Loenen, 1959: I-IV-11 t/m I-IV-14).

De wetgever heeft evenwel zonder reserves vastgehouden aan het raadslidmaatschap van de wethouders, hoezeer met betrekking tot de monistische ordening ook relativeringen zijn aangebracht. Als algemene waarborg van het raadslidmaatschap van de wethouders werd gezien, 'dat het belangrijke aandeel in het bestuur dat bij het college van burgemeester en wethouders berust, wordt verricht door personen die blijkens hun verkiezing tot raadslid het vertrouwen van de ingezetenen genieten' (Kamerstukken 19403, nr. 3: 87). Verder werd het raadslidmaatschap van de wethouder bevorderlijk geacht voor een goede, constructieve samenwerking tussen het college en de raad.

Of het raadslidmaatschap van de wethouders een werkelijke waarborg is voor een harmonieuze en effectieve samenwerking tussen raad en college moet enigszins worden betwifteld. Ontkoppeling van het raadslidmaatschap en het wethouderschap kan mogelijk leiden tot een zekere ongewenste verzelf-

standing van het college. Daar staat evenwel tegenover dat onder de huidige verhoudingen de kwantitatieve controleverhouding tussen raad en college in sommige gevallen een belemmerend karakter draagt. Bij colleges die bijvoorbeeld uit zeven à acht wethouders bestaan, staat globaal een vijfde deel van de raad - in casu de wethouders - niet meer onbevangen tegenover een kritische controle en weging van het collegebeleid.² Anders gezegd: in de Tweede Kamer is het aanmerkelijk eenvoudiger om een kritische meerderheid te realiseren dan in de gemeenteraden. Zij die voor het collegebeleid verantwoordelijk zijn, behoren tevens tot degenen die dat beleid moeten controleren en beoordelen. Het hoofdschap van de raad kan hierdoor schade ondervinden. In nogal wat gevallen onderlijnt dit aspect de sterk gegroeide dominantie van het college van burgemeester en wethouders. Of simpelweg gezegd: door het raadslidmaatschap van de wethouders kunnen colleges van burgemeester en wethouders in de raden veel gemakkelijk meerderheden realiseren dan de regering in de Tweede Kamer (zie over deze effecten Elzinga, 1989; Dölle, 1986: 25-33). En dat terwijl de raad het hoofd is van het lokaal bestuur en het parlement dat niet is in het nationale bestuur. De constatering dat ontkoppeling 'bloedarmoede voor de raad' betekent en de positie van de raad als hoogste orgaan kan schaden (Brederveld, 1990:81), kan dan ook niet worden onderschreven.³

Het raadslidmaatschap van de wethouders heeft ook wel een aantal voordelen. Het belangrijkste voordeel is misschien wel dat wethouders thans vrijwel altijd eerst een tijd raadslid zijn geweest. Ontkoppeling kan zeker het gevaar van 'bestuurlijk parachutisme' met zich meebrengen, waardoor de raadscultuur ingrijpend gaat veranderen. Hoe dit alles ook zij: de Gemeentewet handhaaft deze bij uitstek monistische karaktertrek van het lokaal bestuur, zodat het debat over een eventuele ontkoppeling zich voorlopig tot de schrijftafel zal beperken.

4 Aantallen wethouders

De Gemeentewet bepaalt dat het aantal wethouders ten hoogste twintig procent bedraagt van het aantal raadsleden, echter met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders zijn (artikel 36, eerste lid).

Voortaan bestaat derhalve een ondergrens van twee wethouders. Er bestaan geen bovengrenzen meer zoals in het oorspronkelijke wetsontwerp,

² Dit vijfde deel komt overeen met de maximumnorm die artikel 36 van de Gemeentewet stelt inzake het maximum aantal wethouders. Het aantal wethouders bedraagt ten hoogste twintig procent van het aantal raadsleden.

³ Veel tegenstanders van ontkoppeling gaan er bovendien ten onrechte van uit dat wethouders niet eerst tot raadslid behoeven te worden gekozen. In de verschillende voorstellen die zijn gelanceerd, is dat echter meestal wel het geval. Er is zelfs alle aanleiding een voorafgaande verkiezing als eis te stellen. In dat geval neemt ook de kans voor raadsleden om wethouder te worden bepaald niet af; het aantal volksvertegenwoordigers neemt daarentegen zelfs toe.

maar een maximum dat is gerelateerd aan de omvang van de gemeenteraad. Het aantal wethouders kan maximaal twintig procent bedragen van het aantal raadsleden. Daarbij wordt conform artikel 36, vijfde lid van de Gemeentewet afgerond op het dichtstbijgelegen hele getal. In de volgende paragraaf zal worden aangegeven dat onder omstandigheden deze norm vijf-en-twintig procent is, namelijk bij de aanstelling van deeltijdwethouders. Door deze regeling is de vrijheid voor de gemeenteraden om de omvang van de colleges te bepalen nog iets verder vergroot. Afschaffing van de plafonds werd afgewezen, vooral omdat voorkomen zou moeten worden dat er door de benoeming van te veel wethouders een onevenwichtige verhouding ontstaat tussen het aantal wethouders en het aantal raadsleden.

De twintig-procentregeling impliceert in het algemeen een verruiming. In vergelijking met de oude Gemeentewet komt de huidige regeling van de maxima op het volgende neer. Tot 6.000 inwoners blijft het maximum twee. Van 6.000 tot 20.000 inwoners was het maximum twee, dat is nu drie. Van 20.000 tot 100.000 inwoners was het maximum vier, dat wordt nu - afhankelijk van het precieze inwonertal - vier, vijf, zes of zeven. Voor gemeenten boven 100.000 inwoners was het maximum zes, dat is nu - ook weer afhankelijk van het precieze inwonersaantal - acht of negen. Deze verruiming ten opzichte van de oude regeling kent een tweetal uitzonderingen. Voor de categorieën waarbij het maximum gelijk bleef (tot 6.000 inwoners en tussen 20.000 en 30.000) is sprake van een zekere beperking. Onder vigeur van de oude Gemeentewet immers kon het college van Gedeputeerde staten (GS) meer wethouders toestaan dan het wettelijk maximum. Nu dit niet meer mogelijk is, is de ruimte voor de twee genoemde categorieën gemeenten enigszins verminderd.

5 Deeltijd- en duo-wethouders

Onder het duo-wethouderschap wordt verstaan het opsplitsen van een wethoudersfunctie in twee delen, zodat één functie door twee personen kan worden bezet. Deeltijdwethouders zijn bestuurders die hun functie slechts voor een deel uitoefenen. Als voordelen van de benoeming van dit type wethouders wordt naar voren gebracht: 1) de mogelijkheid om behalve in de politiek tezelfdertijd in het maatschappelijk leven werkzaam te zijn, hetgeen de maatschappelijke betrokkenheid van de politieke functionaris in deeltijd kan vergroten; 2) verlaging van de drempel voor de aanvaarding van een wethoudersfunctie, zodat deze met een maatschappelijke functie kan worden gecombineerd; 3) inzake de wethoudersfunctie kan een grotere specialisatie worden bewerkstelligd. Benadrukt wordt tevens dat het duo- of deeltijdwethouderschap vooral tot gevolg zou kunnen hebben dat meer vrouwen in deze bestuurlijke functie kunnen worden benoemd (Wiardi Beckman Stichting, 1984: 49-53).

Bij de behandeling van de Gemeentewet reageerde de regering terughoudend op de pleidooien voor introductie van het duo- of deeltijdwethouderschap. De Tweede kamer nam met deze terughoudendheid van de regering

geen genoeg. Verschillende amendementen werden ingediend om de deeltijdwethouder een wettelijke basis te verschaffen. Uiteindelijk werd een amendement-Van der Burg/Stoffelen met ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen. Dit amendement leidde tot de introductie van artikel 36, tweede, derde en vierde lid van de Gemeentewet. Het tweede lid bepaalt dat in gemeenten waarin het wethouderschap een volledige betrekking is (thans in gemeenten met meer dan 24.000 inwoners) de raad kan besluiten één of meer van de wethoudersplaatsen op te splitsen in deeltijdfuncties. Aan deze splitsingsmogelijkheid zijn de volgende plafonds gesteld. Bij splitsing mag het totaal aantal wethouders niet meer dan vijftientwintig procent bedragen van het aantal raadsleden; een verhoging met vijf procent derhalve van het algemene plafond van twintig procent uit artikel 36, eerste lid.

De regeling uit artikel 36, lid 2 tot en met 4 van de Gemeentewet spitst zich derhalve toe op de deeltijdwethouder. Dit betekent in de eerste plaats dat daardoor geen complicaties ontstaan inzake het stemrecht in het college, de politieke verantwoordelijkheid jegens de gemeenteraad, etcetera. Inzake al deze aangelegenheden staat de deeltijd-wethouder volkomen op één lijn met de full-time wethouder. Tijdens de parlementaire behandeling werd uitdrukkelijk naar voren gebracht dat het niet is toegestaan om voor een deeltijdwethouder het stemrecht in het college te verminderen naar rato van de aanstelling.

De introductie van de deeltijdwethouder impliceert dat het duo-wethouderschap - twee personen bezetten één functie - wettelijk uitgesloten blijft.

Afgewacht moet worden of dit nieuwe stelsel een voordelige invloed zal uitoefenen op de verhouding tussen raad en college en op het primaat van de gemeenteraad. Tijdens de behandeling van de wet is het aantal wethouders voor de grote steden geleidelijk gestegen van zes in de oude Gemeentewet naar maximaal elf bij benoeming van deeltijdwethouders. Dit betekent dat in dergelijke gevallen een vierde deel van de raad een wethouderszetel kan bezetten. Wie beseft dat tijdens het proces van collegevorming er vrijwel altijd politiek-strategische druk bestaat om het maximum aantal te realiseren, moet welhaast tot de conclusie komen dat hierdoor de krachtsverhoudingen tussen raad en college verder in nadelige zin zullen worden beïnvloed.

6 Aftreden en vrijwillig ontslag

In deze paragraaf wordt ingegaan op het aftreden en het vrijwillig ontslag van de wethouders. Het onvrijwillig ontslag van de wethouders wordt om systematische reden behandeld in een van de volgende paragrafen.

De wethouders treden af op het tijdstip van aftreden van de leden van de raad (artikel 42, eerste lid van de Gemeentewet). Dit is de reguliere situatie die ontstaat na gemeenteraadsverkiezingen. De regeling uit artikel 42 geldt ook voor het geval tussentijds nieuwe wethouders moeten worden benoemd. Aan een afzonderlijke regeling, zoals opgenomen in artikel 88 van de oude Gemeentewet, werd geen behoefte meer gevoeld.

Het spreekt vanzelf dat een wethouder ten allen tijde vrijwillig ontslag kan nemen. Dat artikel 43, eerste lid van de Gemeentewet die mogelijkheid noemt, is dan ook ten overvloede. Belangrijker is echter welke de gevolgen zijn van een dergelijk vrijwillig vertrek. Als eerste eis wordt gesteld dat de wethouder van zijn vertrek schriftelijk mededeling aan de raad moet doen. In de tweede plaats is geregeld (artikel 43, tweede lid) dat de vertrekkende wethouder nog maximaal een maand in functie moet blijven, teneinde de opvolging behoorlijk te kunnen afwikkelen. Artikel 94, derde lid van de oude Gemeentewet bepaalde dat de wethouder die ontslag had genomen in functie moest blijven totdat de opvolger de benoeming had aanvaard. Ratio van deze regeling was zorg voor continuïteit in het dagelijks bestuur. Bezwaar was evenwel dat een afgetreden wethouder in sommige gevallen nog heel lang in functie moest blijven omdat de opvolger niet op een eerder tijdstip kon worden benoemd. Door nu te bepalen dat de vertrekkende wethouder nog maximaal een maand in functie moet blijven, achtte de wetgever het bezwaar van de oude regeling opgeheven, terwijl aan de eis van continuïteit toch voldoende aandacht wordt gegeven. Uiteraard kan de periode ook korter dan een maand zijn.

De regeling van artikel 43 is niet van toepassing indien een wethouder op grond van artikel 48 van de Gemeentewet wordt geschorst of zijn wethouderschap om andere reden verliest. In die gevallen is er immers geen sprake van vrijwillig ontslag in de betekenis van artikel 43.⁴

7 Onverenigbaarheden

Een wethouder kan niet gelijktijdig met zijn functie de betrekking uitoefenen van ambtenaar door of vanwege het rijk of provincie aangesteld, tot wiens taak behoort het verrichten van werkzaamheden in het kader van het toezicht op de gemeente. Een wethouder kan niet gelijktijdig met zijn functie een betrekking uitoefenen waarin hij door de wet of door een Algemene maatregel van bestuur geroepen wordt het gemeentebestuur van advies te dienen (artikel 45 van de Gemeentewet).

Op het punt van de onverenigbare betrekkingen voor wethouders is het één en ander veranderd. Wat betreft de provinciale ambtenaren is de categorie sterk verkleind. Alleen provinciale ambtenaren met toezichtstaken ten opzichte van de gemeente worden van het wethouderschap uitgesloten, niet alle overige provinciale ambtenaren. Ook ten aanzien van deze 'overige' ambtenaren kan belangenvermenging voorkomen. Het wordt echter aan de raden overgelaten hier bij de wethoudersbenoeming rekening mee te houden. Toegevoegd is de categorie rijksambtenaren die met toezichtstaken is belast.

⁴ Over de bezoldiging, vergoeding en neveninkomsten is een apart hoofdstuk opgenomen (zie het hoofdstuk van Van Vroonhoven in dit boek).

Het tweede lid van artikel 45 ziet op functies zoals de inspecteur van het lager onderwijs, de inspecteur van de volksgezondheid en de rijksconsulent voor de complementaire sociale voorzieningen. Leden van de gemeentelijke adviesorganen vallen niet onder het bereik van deze bepaling. De wettelijke omschrijving moet eng worden geïnterpreteerd, dat betekent dat het gaat om de rechtstreekse adviseurs van de gemeente en bijvoorbeeld niet om het hen ten dienste staande personeel.

Doel van de wettelijke onverenigbaarheden en incompatibiliteiten is het scheppen van een zo onafhankelijk mogelijke positie voor de wethouder, althans een onafhankelijkheid die beoogt niet gewenste belangenverstrengeling te voorkomen. Het precies aangeven van de grens van deze gewenste onafhankelijkheid is bijzonder moeilijk. Tweeërlei uitgangspunt kan daarbij worden ingenomen. Het kan in de eerste plaats aan het oordeel van de gemeenteraad worden overgelaten in welke gevallen een vermenging van belangen of een onverenigbare betrekking een wethoudersbenoeming zou moeten belemmeren. In de tweede plaats kan de wetgever terzake nauwgezette criteria formuleren. De nieuwe Gemeentewet kiest voor een mengvorm van beide uitgangspunten.

Het aantal onverenigbare betrekkingen voor wethouders is verminderd en de gemeenteraad wordt een ruimere mogelijkheid gelaten een oordeel te vellen. Maatgevende criteria zijn nu 'het uitoefenen van toezicht op de gemeente' en 'het op basis van wet of algemene maatregel van bestuur geroepen zijn het gemeentebestuur van advies te dienen'.

8 Onvrijwillig ontslag

Onder punt zes is aandacht geschonken aan het vrijwillig ontslag van de wethouder en de gevolgen daarvan. Hier richt de aandacht zich op het onvrijwillig ontslag. Onvrijwillig ontslag van een wethouder kan zich in de volgende gevallen voordoen:

1. Bij het blijven uitoefenen van een onverenigbare betrekking (artikel 46, tweede en derde lid);
2. Bij het gaan bekleden van een onverenigbare betrekking (artikel 47, tweede lid);
3. Bij het tussentijds verlies van het raadslidmaatschap;
4. Bij het niet meer bezitten van het vertrouwen van de raad (artikelen 49 en 50).

Het wethouderschap eindigt tevens aan het einde van de raadsperiode. Deze expiratie kan evenwel niet geheel gelijk gesteld worden met de overige vormen van onvrijwillig ontslag.

Met deze regeling van het onvrijwillig ontslag in de Gemeentewet zijn twee vroegere ontslaggronden komen te vervallen. Artikel 95, vierde lid van de oude Gemeentewet bepaalde dat ontslag ook kon plaatsvinden indien de wethouder zonder geldige reden zes achtereenvolgende vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders niet had bijgewoond en indien de

wethouder weigerde 'zonder genoegzame grond' de gemeenteraad inlichtingen te verschaffen of weigerde verantwoording af te leggen.

In het navolgende wordt nog wat speciale aandacht geschonken aan het ontslag wegens vertrouwensverlies (ontslaggrond 4.). De raad kan één of meer wethouders ontslag verlenen, indien deze het vertrouwen van de raad niet meer bezitten. De wetgever heeft geoordeeld dat deze sanctie op de individuele en collectieve verantwoordelijkheid van de gekozen collegeleden een belangrijk uitgangspunt is in het gemeentelijke democratiemodel. Voor nadere details over de relatie van deze sanctie tot de politieke verantwoordelijkheid van de wethouders wordt verwezen naar mijn bijdrage in hoofdstuk zes en de bijdrage van Knippenberg in hoofdstuk acht (zie uitvoerig ook Dölle en Elzinga, 1993). Hier spitst het overzicht zich toe op de juridische reikwijdte van het vertrouwensontslag en de procedurele waarborgen.

Handhaving van het vertrouwenscriterium in de Gemeentewet (en opnemng van hetzelfde criterium in de Provinciewet) betekent dat er op de drie vertegenwoordigingsniveaus een zekere eenheid blijft bestaan inzake de vertrouwenssanctie op de politieke verantwoordelijkheid van ministers (staatssecretarissen), gedeputeerden en wethouders. Het betreft een subjectief politiek criterium dat een juridisch onaantastbare beslissing oplevert van het vertegenwoordigende orgaan. Het belangrijkste verschil tussen het centrale niveau enerzijds en het provinciale en gemeentelijke niveau anderzijds is dat er op het decentrale vlak voorzien is in een nauwgezette procedure (artikel 50 van de Gemeentewet).

Nieuw is de mogelijkheid voor collectief ontslag van de wethouders. Het in 1948 ingevoerde artikel 87a van de oude Gemeentewet kende slechts het individueel ontslag. Dat was ook niet verwonderlijk omdat dit ontslaginstrument was ingevoerd om na de inval van de Sowjet-Unie in Tsjechoslowakije een middel te hebben om communistische wethouders te kunnen ontslaan uit hun functies. Er bleef echter een zekere spanning bestaan tussen de individuele vertrouwenssanctie enerzijds en het collegialiteitsbeginsel anderzijds. Immers de individuele en collectieve verantwoordelijkheid van de collegeleden richten zich uitdrukkelijk op het door het college gevoerde bestuur. Wethouders zijn geen afzonderlijke bestuursorganen. Voor alle handelingen van een collegelid bestaat op grond van het collegialiteitsbeginsel een medeverantwoordelijkheid bij de collegeleden. Om deze gewrongenheid tussen de individuele ontslagsanctie enerzijds en het collegialiteitsbeginsel anderzijds te verminderen, heeft de wetgever nu het collectieve ontslag geïntroduceerd.

Vervolgens moet aandacht worden geschonken aan de zogenaamde onaantastbaarheid van het vertrouwensontslag. Het ontslagbesluit uit artikel 46 van de Gemeentewet is vatbaar voor AROB-beroep, met dien verstande dat de bezwaarschriftprocedure buiten toepassing is verklaard. Het gaat hier echter uitdrukkelijk om AROB-beroep tegen het ontslagbesluit; de daaraan voorafgaande verklaring van de gemeenteraad dat de wethouder het vertrouwen heeft verloren (zie artikel 50 van de Gemeentewet) is in beroep onaantastbaar. De beroepsinstantie mag in beginsel niet treden in de politieke afweging die terzake door de gemeenteraad is gemaakt. In beroep kan slechts worden ge-

keken naar de wijze van totstandkoming. Daarbij kunnen echter naast de wettelijke procedure ook de in de Wet-AROB genoemde beginselen van behoorlijk bestuur een rol spelen.

Om een zorgvuldige besluitvorming te garanderen is in artikel 50 van de Gemeentewet geregeld dat er tussen de verklaring dat er geen vertrouwen meer bestaat en het ontslagbesluit tenminste een termijn van twee weken moet worden aangehouden. Deze termijn kwam ook voor in de oude Gemeentewet. Toegevoegd is nu een maximumtermijn van drie maanden. De wetgever achtte het minder wenselijk dat een dreigend ontslagbesluit langer dan drie maanden het functioneren van de wethouder(s) beïnvloedt.

Het tweede lid bepaalt, in afwijking van artikel 19 van de Gemeentewet dat geldt voor de reguliere situatie, dat de vergadering waarin het ontslagbesluit aan de orde komt tenminste achtenveertig uur van tevoren moet worden geconvoceerd. De oproeping bevat het ontslagvoorstel. Niet langer is bepaald dat het ontslagvoorstel met redenen moet worden omkleed. Ook is niet langer verplicht dat het ontslagvoorstel tenminste acht dagen voor de raadsvergadering aan de raadsleden ter beschikking is gesteld (zie artikel 87a, derde lid van de oude Gemeentewet). Het wordt aan de reglementen van orde overgelaten hier nadere voorwaarden te stellen.

9 Gerechtelijke onvervolgbaarheid

De collegeleden die deelnemen aan de beraadslaging van het college kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergadering van het college hebben gezegd of aan het college schriftelijk hebben overlegd (artikel 57 van de Gemeentewet). Deze gerechtelijke onvervolgbaarheid of immuniteit geldt op basis van de nieuwe Gemeentewet ook voor 'andere personen die deelnemen aan de beraadslaging', waarbij vooral is gedacht aan ambtenaren. De gerechtelijke onvervolgbaarheid voor de collegeleden en de toegevoegde categorie verschilt niet van de gerechtelijke onvervolgbaarheid voor de raadsleden.

10 Bevoegdheden

Zoals reeds eerder werd aangegeven, kan vanwege het collegialiteitsbeginsel niet worden gesproken over de bevoegdheden van de wethouders. De wethouders vormen tezamen met de burgemeester het college; het is dit college dat als collectief orgaan naar buiten treedt. Bij de bevoegdheden van de wethouders spreken we dan ook over de bevoegdheden van het college. De bevoegdheidstoedeling aan het college kan in deze context niet uitputtend worden behandeld. In het navolgende wordt een aantal hoofdlijnen geschetst, zodanig dat daaruit een beeld ontstaat over de bestuurlijke mogelijkheden van de wethouder.

Het college van burgemeester en wethouders bezit autonome en medebewindsbevoegdheden. De omvang van vooral de laatste categorie is aanzienlijk. De autonome bevoegdheden ontleent het college direct aan de Gemeentewet of aan een delegatie door de gemeenteraad. In het laatste geval gaat het dan niet om een delegatie op basis van een medebewindsverordening of op basis van een medebewindsbestuurszaak. Tot de autonome collegebevoegdheden behoort vooral het dagelijks bestuur. Het college bezit slechts op enkele punten een direct aan de Gemeentewet ontleende, regelgevende bevoegdheid. Daarnaast kan het college autonome regelgevende bevoegdheid uitoefenen op grond van een delegatie door de gemeenteraad.

Medebewindsbevoegdheden ontleent het college aan een bijzondere titel, en wel aan de opdracht door een specifieke hogere regeling, in de regel de bijzondere wet. De hogere regeling verplicht in dat geval tot medewerking aan de uitvoering van die hogere regeling. Autonomie berust derhalve op een 'eigen' titel, zoals die wordt bevestigd door Grondwet en Gemeentewet. Medebewind berust op een specifieke toedeling - een 'bijzondere titel' -, waarbij het college als 'medewerkend' orgaan wordt aangewezen. In enkele gevallen bevat een bijzondere wet nog wel eens een bevoegdheidstoedeling aan de raad, maar met de verplichting om een deel van die bevoegdheid te delegeren aan het college.

Het is in eerste aanleg vooral de formele wetgever die beslist over de toedeling en verdeling van bevoegdheid over de gemeentelijke organen. In tweede aanleg kunnen de gemeentelijke organen zelf - vooral de gemeenteraad - een nadere of afwijkende verdeling aanbrengen. De mate waarin deze nadere verdeling mogelijk is, wordt echter ook weer in hoofdzaak door de formele wetgever genormeerd. Of zoals artikel 148 van de Gemeentewet dit centrale uitgangspunt formuleert: 'Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij wet of door de raad krachtens de wet aan het college van burgemeester en wethouders of aan de burgemeester is toegekend.' En vervolgens formuleert ditzelfde artikel 148 dat ook de overige (bestuurlijke) bevoegdheden bij de raad berusten, tenzij deze bij of krachtens de wet zijn toegekend aan de beide andere bestuursorganen.

Bij de wettelijke verdeling van de bevoegdheden over de drie hoofdoorganen (raad, college en burgemeester) strijden twee hoofdprincipes om voorrang. In de eerste plaats is dat het (grond)wettelijke hoofdschap van de gemeenteraad, te beschouwen als het democratisch principe. Dit uitgangspunt dwingt ertoe om de belangrijkste bevoegdheden aan de gemeenteraad te geven. In de tweede plaats gaat het om het doelmatigheidsprincipe. Dit beginsel pleit er voor om tal van bevoegdheden en taken over te laten aan het dagelijks bestuur of aan het eenhoofdig gezag van de burgemeester.

Opmerkelijk is dat de gemeentewettelijke fixatie van de relatieve competentie aanzienlijk minder strikt en gedetailleerd is dan onder vigeur van de oude Gemeentewet. Weliswaar is zowel op het autonome- als op het medebewindsterrein het primaat van de raad een algemeen uitgangspunt - hetgeen bijvoorbeeld betekent dat nu ook ten aanzien van het medebewind de raad het primaire orgaan is -, daar staat tegenover dat de Gemeentewet veel minder

dan voorheen specifieke bevoegdheden fixeert. De wettelijke opsommingen van de bestuurlijke bevoegdheden van raad en college zijn bijvoorbeeld grotendeels geschrapt. Ook is de mogelijkheid om raadsbevoegdheden te delegeren aan het college aanmerkelijk verruimd. Ten slotte heeft de gemeenteraad het nieuwe middel van de algemene regelstelling ter beschikking om het aan het college toegekende medebewind in te kaderen (artikel 149 van de Gemeentewet).

Het is derhalve vooral de gemeenteraad zelf die beslist in hoeverre aan het eigen primaat dan wel aan het doelmatigheidsmotief voorrang wordt gegeven. Uit overwegingen van decentralisatie kan dit nieuwe regime worden toegejuicht. Daartegenover staat evenwel het mogelijke gevaar dat raadsmeerderheden door een te ruime overdracht van raadsbevoegdheden aan het 'bevriende' college raads minderheden kunnen belemmeren in de uitoefening van hun democratische functie.

11 Een open stelsel van dagelijks bestuur

Het nieuwe artikel 161 van de Gemeentewet bepaalt dat het dagelijks bestuur van de gemeente berust bij het college van burgemeester en wethouders voorzover niet bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast. Artikel 162 werkt dit nog wat nader uit door te bepalen dat het college van burgemeester en wethouders is belast met de voorbereiding van alles waarover in de vergadering van de raad zal worden beraadslaagd en besloten. Artikel 163 van de Gemeentewet bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering van de besluiten van de raad, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast. Artikel 164 spreekt over de taak van het college bij de civiele verdediging. Artikel 165 kent tenslotte het college bevoegdheden toe voor bepaalde spoedeisende aangelegenheden en verklaart het college bevoegd bepaalde rechtsgedingen in te zetten.

Deze zes bepalingen scheppen een regime dat op verschillende punten verschilt van dat uit de oude Gemeentewet.

In de eerste plaats zijn deze bepalingen de neerslag van het streven wat meer orde te brengen in de wettelijke bevoegdheidstoedeling aan het college. De oude Gemeentewet kende een grote verspreiding van collegebevoegdheden over de wet. Ook nu betreft het echter slechts een samenbrengen van algemene bevoegdheden. Meer specifieke collegebevoegdheden - bijvoorbeeld ten aanzien van de bestuursdwang en terzake van begroting en rekening - zijn op andere plaatsen in de wet geregeld.

Een tweede punt betreft de omlijning van het begrip 'dagelijks bestuur'. In artikel 209 van de oude Gemeentewet was vrij nauwgezet omschreven wat in ieder geval gerekend moest worden tot het dagelijks bestuur. Oorspronkelijk beoogde de Gemeentewet hiermee een limitatieve opsomming te geven zodat zoveel mogelijk competentieconflicten over de omvang van het dagelijks bestuur vermeden konden worden.

Deze begrenzing in artikel 209 betekende evenwel niet dat het college geen andere bestuurstaken kon uitoefenen dan de in dat artikel genoemde. Via delegatie door de raad of via toedeling door de bijzondere wetgever werd in de praktijk de bestuurstaat van het college op allerlei manieren aangevuld. De begrenzing betekende wel dat het college niet op eigen gezag andere dan de in dat artikel genoemde bestuurstaken aan zich kon trekken.

In de nieuwe Gemeentewet is een meer open stelsel van bevoegdheidsverdeling gerealiseerd. Die openheid betreft eveneens de verhouding tussen de algemene bestuursbevoegdheid van de gemeenteraad en de bevoegdheid tot dagelijks bestuur van het college. Dit open stelsel is in de eerste plaats vorm gegeven door een verruiming van de delegatiebepalingen en de geïntroduceerde mogelijkheid voor de gemeenteraad om ten aanzien van de bevoegdheden van het college algemene regels te stellen. In de tweede plaats is de openheid van dit stelsel tot uitdrukking gebracht in het schrappen van de opsomming uit artikel 209 van de oude Gemeentewet.

Wat moet nu precies onder 'dagelijks bestuur' worden verstaan? De wetgever oordeelde dat in beginsel in ieder geval de voorheen in artikel 209 genoemde activiteiten daartoe kunnen worden gerekend. Vanwege de openheid van het begrip 'dagelijks bestuur' kunnen één of meerdere van deze taken aan de raad ter beslissing worden gelaten of aan commissies worden toegekend. In tegenstelling tot de oude Gemeentewet kan derhalve het begrip 'dagelijks bestuur' niet meer exact worden omlijnd.

Wie bepaalt nu welke bestuurstaat door het college, door de raad of door andere organen wordt uitgeoefend? Ten aanzien van de taken waarvan niet bij of krachtens de wet (Gemeentewet of bijzondere wet) uitdrukkelijk een orgaan is aangewezen, is het de gemeenteraad die hier de uiteindelijke beslissing neemt. Deze beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad vloeit voort uit het primaat van de gemeenteraad in het gemeentelijke bestuur. In beginsel kan dat tot gevolg hebben dat een gemeenteraad een groot deel van de taken die voorheen op grond van artikel 209 van de oude Gemeentewet aan het college behoorde naar zich toe trekt. De feitelijke onmogelijkheid voor de gemeenteraad om verschillende van deze bestuurstaken uit te oefenen, vormt hier echter een bijna natuurlijke waarborg dat de functie van dagelijks bestuur van het college niet tot een onaanvaardbaar minimum wordt gereduceerd. Omdat het de gemeenteraad is die altijd de laatste beslissing neemt, kunnen naar het oordeel van de wetgever competentiegeschillen worden vermeden.

Bezien vanuit het streven het primaat van de gemeenteraad te versterken, moet dit open stelsel van dagelijks bestuur positief worden gewaardeerd. Aan de gemeenteraad wordt een ruime mogelijkheid geboden uit te maken welke bevoegdheden hij zelf wil uitoefenen dan wel aan het college wil overlaten of overdragen. Waar voorheen nog wel eens competentieconflicten voorkwamen - bij colleges die met artikel 209 van de oude Gemeentewet in de hand raadsbemoeienis probeerden af te houden -, is voortaan de kans daarop geringer geworden. Vooral indien als uitgangspunt wordt genomen dat artikel 161 van de Gemeentewet in beginsel geen enkel onderdeel van het dagelijks bestuur fixeert.

De verhouding tussen de bevoegdheid van de raad en het college kan als volgt worden samengevat:

1. Het primaat van de bevoegdheden ligt bij de raad. Bij of krachtens de wet of door toegestane delegatie kan van dit primaat worden afgeweken.
2. Waar het gaat om specifiek toegekende collegebevoegdheden (door de Gemeentewet of bijzondere regelgeving) kan de raad de uitoefening van die bevoegdheden beïnvloeden, bijvoorbeeld door het stellen van algemene regels op grond van artikel 149 van de Gemeentewet. Het is de raad daarbij echter niet toegestaan om de gehele bevoegdheid van het college aan zich te trekken.
3. Door het open karakter van het begrip 'dagelijks bestuur' is de raad wel bevoegd om delen van hetgeen voorheen tot het dagelijks bestuur werd gerekend als raadsbevoegdheid aan te merken. Wordt een deel van dit dagelijks bestuur als specifieke collegebevoegdheid genoemd (zoals de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten), dan is overname van de bevoegdheid door de raad niet toegestaan.

Een en ander betekent dat in vergelijking tot de oude Gemeentewet er materieelrechtelijk nogal het een en ander is gewijzigd in de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college.

12 Delegatie en mandaat

In deze slotparagraaf enkele opmerkingen over de problematiek van de delegatie en mandaat. In de inleiding van dit hoofdstuk werd reeds aangegeven dat de wetgever groot belang hecht aan de handhaving van het beginsel van collegialiteit. De wetgever oordeelde de handhaving van dit principe vooral wezenlijk omdat het een middel kan zijn om verkokering van het gemeentelijk beleid te voorkomen. In ondermeer de artikelen 6, 34, eerste lid, 161 en 171 van de Gemeentewet wordt tot uitdrukking gebracht dat het college een collectief orgaan is en dat de wettelijke speelruimte voor de collegeleden gering is. Het college treedt als collectief naar buiten. Voorstellen naar de raad worden namens het collectief ondertekend door burgemeester en secretaris. De wethouder is geen afzonderlijk bestuursorgaan. Alle (belangrijke) besluiten van de leden van het college behoren in beginsel het collegeberaad te passeren. De politieke verantwoordelijkheid van de leden van het college concentreert zich op het door het college gevoerde bestuur en niet op het eigen bestuur van de collegeleden. De bevoegdheden, zoals aangestipt in de vorige paragrafen en in het vorige hoofdstuk, zijn toegedeeld aan het college en niet aan de leden van het college. Voor zover de burgemeester eigen bevoegdheden bezit, is dat in zijn hoedanigheid als afzonderlijk bestuursorgaan en niet in zijn hoedanigheid als lid van het college. Zie hier enkele wezenlijke kenmerken van het collegialiteitsbeginsel.

De bestuurspraktijk is echter slechts gedeeltelijk met dit wettelijke beeld van collegialiteit in overeenstemming. In de bestuurspraktijk, en dat geldt in het bijzonder de bestuursverhoudingen in de wat grotere gemeenten, hebben de leden van het college een betrekkelijk grote zelfstandigheid. Door

nu zo sterk de nadruk te leggen op de handhaving van het collegialiteitsbeginsel heeft de wetgever de vraag moeten beantwoorden hoe deze spanning tussen het gemeentewettelijke stramien en de bestuurspraktijk kan worden opgelost. Met andere woorden: welke instrumenten zijn voorhanden om een slagvaardig optreden van de collegeleden te combineren met het wettelijke regime van collegialiteit?

Allerwegen wordt erkend dat de toenemende zelfstandigheid van de wethouder binnen het college een bestuurlijke realiteit is. Ook de wetgever heeft de bestuurlijke realiteit van de zelfstandige wethouder als uitgangspunt genomen, met name waar het betreft de positie van de full-time bestuurders in de grotere gemeenten. De Memorie van Toelichting: 'Die verzelfstandiging doet zich voor in alle stadia van besturen: bij de beleidsvoorbereiding, bij het nemen van beslissingen en bij de beleidsuitvoering. In vele gevallen oefent de wethouder op eigen gezag bevoegdheden van burgemeester en wethouders uit. Hij is degene, die voor het college feitelijk beslissingen neemt, stellig met instemming van het college, maar zonder dat het college kennis draagt van de concrete besluiten' (Kamerstukken 19 403, nr. 3: 43). Deze feitelijke situatie heeft sinds jaar en dag pleidooien opgeleverd om ook in formele zin aan deze zelfstandigheid een zekere vorm te geven. De redenering is dan dat een dergelijke jurisdisering van de zelfstandigheid betere waarborgen biedt om deze zelfstandigheid binnen de grenzen van het aanvaardbare te houden. In ieder geval zou een dergelijke jurisdisering betere waarborgen bieden dan de bestaande gemeentewettelijke regeling die op grote afstand blijft van de daadwerkelijke bestuursverhoudingen. Vanuit deze gedachtengang zijn bijvoorbeeld meermalen pleidooien gevoerd om het college van burgemeester en wethouders een mogelijkheid te geven zijn bevoegdheden te delegeren aan de individuele leden van het college. Ook is op basis van dit type uitgangspunten het pleidooi gehouden om de wethouder tot afzonderlijk bestuursorgaan te maken, vooral ook omdat langs die weg op een meer heldere wijze invulling zou kunnen worden gegeven aan de individuele politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden.

Naar aanleiding van deze pleidooien heeft de wetgever zich beraden over eventuele aanpassingen van het wettelijke regime. Eerder werd reeds opgemerkt dat de wetgever groot belang hecht aan de handhaving van het collegialiteitsbeginsel. Hierop gebaseerd is de afwijzing van de wethouder als afzonderlijk bestuursorgaan. Introductie van een dergelijke figuur zou het collegialiteitsbeginsel ten principale doorbreken. Vervolgens stelde de wetgever zich de vraag of een delegatie van collegebevoegdheden aan de individuele collegeleden past binnen een wettelijk stelsel van collegialiteit.

Waar het betreft de verhouding tussen het college van burgemeester en wethouders als orgaan enerzijds en de leden van het college anderzijds heeft de wetgever vastgesteld dat delegatie van bevoegdheden niet is toegestaan. Vanwege de wettelijke collegialiteit zou toepassing van de delegatiefiguur een te grote doorbreking van de collectieve besluitvorming tot gevolg kunnen hebben, met alle verkokeringsgevairen vandien. De wetgever heeft nog overwogen om de delegatiemogelijkheid te beperken tot de uitvoering van raads-

en collegebesluiten. Ook deze mogelijkheid werd echter afgewezen, omdat ook in de uitvoeringssfeer allerlei besluiten worden genomen met een belangrijke politieke of bestuurlijke zwaarte.

Voor de verhouding tussen college en collegeleden heeft de wetgever uitdrukkelijk gekozen voor de figuur van het mandaat. De verantwoordelijkheid blijft bij mandaat bij het college en het college kan de collegeleden steeds aanwijzingen geven, ook in incidentele gevallen. Artikel 170 van de Gemeentewet bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders de uitoefening van één of meer van zijn bevoegdheden kan opdragen aan één of meer leden van het college, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet. Het tweede lid bepaalt dat de opgedragen bevoegdheid wordt uitgeoefend uit naam en onder verantwoordelijkheid van het college. Het derde lid formuleert: 'Het college kan te dien aanzien alle aanwijzingen geven die het nodig acht.'

Een laatste overdracht- en opdrachtbevoegdheid richt zich op de relatie tussen het college en de ambtenaren. Artikel 168 van de Gemeentewet formuleert dat het college de uitvoering van zijn besluiten en, met instemming van de raad, de uitvoering van raadsbesluiten, voor zover het college met die uitvoering is belast, geheel of gedeeltelijk kan overdragen aan een gemeenteambtenaar of aan een in de gemeente dienstdoende ambtenaar van rijkspolitie. Het tweede lid bepaalt dat tegen besluiten die in dit kader door ambtenaren worden genomen in beginsel beroep openstaat op het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 168 van de Gemeentewet ziet op een delegatie van bevoegdheden aan ambtenaren. Inzake de mandatering van collegebevoegdheden aan ambtenaren bestaat geen specifieke wettelijke grondslag. Onder vigeur van de oude Gemeentewet werd aangenomen dat het stelsel van de wet de mogelijkheid van mandaatverlening aan ondergeschikte ambtenaren veronderstelde. Als vertrekpunt werd gehanteerd de algemene bestuursrechtelijke regel dat mandaat aan ondergeschikte ambtenaren zonder wettelijke grondslag mogelijk is, tenzij een wettelijke bepaling zich daartegen verzet. De uit artikel 98 van de oude Gemeentewet voortvloeiende verplichting dat in beginsel alle besluiten van het college het collegeberaad moesten passeren, werd echter wel gezien als een belemmering om al te ruimhartig de mandaatfiguur toe te passen. Nu het nieuwe artikel 56 van de Gemeentewet deze verplichting niet meer in strikte zin bevat, is ook deze mogelijke belemmering weggenomen. Juist om die reden zag de wetgever geen reden voor de mandaatverlening aan ondergeschikte ambtenaren een specifieke wettelijke grondslag in het leven te roepen.

Waar het betreft de toekenning van collegebevoegdheden aan ondergeschikte ambtenaren oordeelde de wetgever dat in algemene zin de mandaatfiguur de voorkeur heeft boven delegatie, vooral omdat in het laatste geval de politieke verantwoordelijkheid zich verplaatst.

Ondanks deze algemene voorkeur voor mandaat is de mogelijkheid van delegatie van collegebevoegdheden aan ambtenaren voor bepaalde gevallen gehandhaafd en zelfs uitgebreid. Daarbij wordt vooral gedacht aan een meer

technische uitvoering van allerlei besluiten. 'Mandaat zou in deze gevallen een verkeerde schijn wekken' (Kamerstukken, 19 403, nr. 3: 57). In het bijzonder had de wetgever hier de bevoegdheden op het oog van haven- en marktheesters. Ook werden als voorbeelden genoemd het verlenen van ontheffingsbevoegdheid ten aanzien van sluitingstijden van cafés aan politieambtenaren en de uitvoeringsbevoegdheden van de ambtenaren van bouw- en woningtoezicht.

4 De wethouder, politieke kleur en gemeentelijk beleid

Doet de politieke kleur van wethouders ertoe?

A.F.A. Korsten, C.A.T. Schalken en P.W. Tops

Maakt het wat uit of je door de hond of door de kat gebeten wordt? Anders gezegd, doet de politieke kleur van de wethouder ertoe? Het algemeen gevoelen is dat het wel degelijk verschil zou moeten maken. Verkiezingsprogramma's mikken met geprofileerde standpunten op electorale winst. De verwachting is gewettigd dat de signatuur van iemands favoriete partij later is terug te vinden in het beleid. Dat blijkt echter in de praktijk lang niet altijd het geval. Maar al te vaak werkt de politiek als een verkeerd wasmiddel dat kleuren doet verbleken. Is die grauwsluijer inherent aan het politieke bedrijf en zo ja, in hoeverre verhindert dat de profilering van de wethouder? Een analyse met veel genuanceerde antwoorden.

1 Inleiding

Politieke partijen vervullen allerlei functies. Ze rekruteren kandidaten voor posities en ontwikkelen een ideologisch kader, een programma. Deze uitgangspunten zijn er uiteraard niet voor niets. Partij- en verkiezingsprogramma's zijn namelijk een richtlijn voor de kandidaten bij verkiezingen. Ze bieden een houvast en bevorderen idealiter samenhang; ze voorkomen dat kandidaten van eenzelfde partij elkaar tegenspreken, en de kiezers dingen beloven waar anderen van dezelfde partij of lijst het niet mee eens zijn. Tijdens de verkiezingscampagne profileren lijsten met kandidaten, vaak gelieerd aan een politieke partij, zich. De kiezers krijgen te horen waarom men op lijst x, y of z moet stemmen en de verschillen worden aangegeven tussen lijsten. Vaak gebeurt dat ook met hulp van dagbladjournalisten die overzichtsstaten maken, en met discussieleiders op meetings die zoeken naar verschillen.

Zo gaat het ongeveer en zo hoort het ook, vindt menigeen. Electorale concurrentie is gewenst (zie ook Fried, 1976; 1980: 80). De kiezer moet verschillen kunnen zien, want anders kan de kiezer niet kiezen. De essentie van verkiezingen is dat gekozen wordt tussen verschillende lijsten, die verschillen in beleid bepleiten. Indien de kiezer niet deelneemt aan de verkiezing (niet-stemmer) wordt gezocht naar oorzaken. Een van de oorzaken is dat niet-stemmers verschillen tussen partijen (lijsten) niet zien (zie Korsten en Kuiper, 1991). De daarop volgende aanbeveling luidt doorgaans dat partijen verschillen beter duidelijk moeten maken. Als politieke partijen profilering nodig achten om de kiezers voor zich te winnen, is uiteraard ook de taak aan

raadsfracties, aan colleges van burgemeester en wethouders en aan wethouders om zich na de verkiezingen te profileren. Met name voor wethouders is het de vraag of de vereiste profilering wel mogelijk is. Het onderwerp van dit hoofdstuk is daarom de vraag of de politieke kleur van de wethouder er toe doet. Daartoe zullen we eerst bekijken of de wethouder er überhaupt toe doet, ongeacht zijn politieke kleur. Het antwoord op deze vraag zal positief blijken. Vervolgens is de vraag: doet de kleur van de wethouders van eenzelfde partij in het college ertoe? En: doet de kleur van de individuele wethouder er toe? En als dat zo is, in hoeverre dan: is dat op alle beleidsgebieden zo? Waar, en waarom wel? Tenslotte wordt kort aangegeven wat de consequenties zijn van de gevolgd analyse: moet de profilering van wethouders norm blijven?

2 Doet de wethouder er toe?

De gangbare redenering is dat de kleur van de wethouder en in feite van de fractie waaruit hij of zij voortkomt ertoe doet en dat dat ook zo hoort, ondanks het feit dat lokaal bestuur collegiaal bestuur is en de wethouder altijd kan zeggen dat het college is dat voorstellen doet en besluiten neemt en uitvoert. Wie kan zich profileren: het college en/of de wethouders? De jurist kijkt naar de gemeentewet en die gaat uit van het collegialiteitsbeginsel. Het college van burgemeester en wethouders is bestuursorgaan, de individuele wethouder niet. Een portefeuillevverdeling binnen dit college kan dus van de wethouder geen bestuursorgaan maken. Dit impliceert dat het college zich kan profileren. Zo kan een links meerderheidscollege een andere koers trachten te varen dan een rechts meerderheidscollege.

Toch kan ook een wethouder zich profileren. Meer dan 80 procent van de wethouders kent een eigen beslissingsruimte (VNG, 1980b: 24). Wethouders nemen ook 'vaak' zelfstandig beslissingen (Brederveld en anderen, 1990: 101; Van Vugt, 1984: 112). Voltijdse wethouders treden al sinds jaar en dag op als 'sectorhoofd' (Bordewijk, 1992: 14; Brederveld en anderen, 1990: 101). In grote gemeenten krijgt de wethouder veelal formeel mandaat om zaken zelfstandig voor te bereiden of af te handelen; het collegiaal bestuur dient om de eenheid van beleid te bevorderen (zie Van Vugt, 1984: 132-134; Zunderdorp, 1989: 73). Wethouders tekenen veel stukken als eerste, en dan pas komt de burgemeester en gemeentesecretaris eraan te pas (Brederveld en anderen, 1990: 101). Een afspiegeling hiervan zien we in de betrekkingen tussen wethouder en raad. De wethouder verdedigt collegiestukken die tot zijn portefeuille behoren. Zeker voltijdse wethouders hebben, zo niet formeel dan toch op zijn minst feitelijk, een sterke individuele positie want de fracties die het college hebben gevormd, hebben de bezetting van de wethoudersposten gelegitimeerd. In grote gemeenten is het bovendien vrijwel ondoenlijk dat wethouders zich met de portefeuille van een ander bemoeien (Van Vugt, 1984: 113). Profilering van wethouders is dus zeer wel mogelijk.

Voor wethouders van een bepaalde politieke signatuur is profilering bovendien nodig, om zo te laten zien dat 'veel' van wat wethouders doen of

laten in lijn is met wat de partij en fractie willen (zie Vulperhorst en anderen, 1986). Als de wethouder duidelijk kan maken dat hij of zij niet door willekeurig welk ander collegelid van een andere partij of door de burgemeester vervangen had kunnen worden, bevordert dat tevredenheid bij de lokale partijbestuurders en de achterban ('hij/zij maakt van beleid x echt CDA- beleid'). De kans op een latere nominatie blijft aanwezig of wordt zelfs groter. De wethouder zal ook makkelijker zijn verhaal kunnen doen naar de kiezers.

Specifiek onderzoek naar de rol van de wethouder in besluitvormings-casus is niet gedaan. Wel kunnen we erkennen dat de part-time functionerende wethouders vaak een weinig prominente rol vervullen; ze zijn vooral een schakel naar de raad. Wethouders in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben in het algemeen een ruim 'mandaat' om zelfstandig te beslissen. Een collegiaal model wordt dan gecombineerd met individuele vrijheid. Collegiaal bestuur dient de integratie (Zunderdorp, 1989).

Binnen de gemeenten staan velen te dringen om beleid te beïnvloeden. Bij beslissingen krijgt vrijwel nooit een persoon of groep de gehele koek aan invloed. Maar wat blijft er uiteindelijk over aan beslismogelijkheden voor hen die formeel macht hebben en dus de gedragsmogelijkheden van anderen kunnen beperken? Zowel op basis van gepercipieerde macht als op macht na positiewisseling kan gesteld worden dat 'de wethouder ertoe doet'. Almachtig is de wethouder geenszins. Een wethouderspositie biedt, met uitzondering van de kleinere gemeenten, voornamelijk (gepercipieerde) macht op het terrein van de eigen portefeuille.

3 Zijn er verschillen in beleid en doet de 'politieke kleur' van de wethouder ertoe?

De positie van de wethouder doet ertoe; de wethouder heeft enige macht en kent die zichzelf, voor zijn portefeuille- zijn aandachtsgebied-, ook toe. Heeft de politieke kleur dan ook betekenis?

Verschillen in gemeentelijk beleid

Een van de oudste studies naar de politiek-ideologisch bepaalde beleidsmatige verschillen tussen gemeenten is die van Brasz (1960). Zijns inziens zijn er natuurlijk wel verschillen in krachtsinspanning tussen gemeenten, die in belangrijke mate het gevolg zijn van een verschil in bevolkingsomvang. Voor 1960 waren die verschillen als gevolg van de factor politieke kleur over het algemeen gering. Dat komt door drie factoren: het dominant worden van nationale referentiekader op lokaal niveau; de burgemeester die als schakel tussen ambtenaren en college en binnen het college bijdraagt aan sterke compromissen waar een eventueel politiserende raad niet omheen kan; de levensbeschouwelijke en politieke verdeeldheid waarbij door meerdere fracties gedragen compromissen nodig zijn omdat ze tot meerderheidsvorming bijdragen.

Sindsdien zijn er meer studies verricht naar verschillen tussen gemeenten. Ze zijn te onderscheiden naar studies waarbij de rol van de raad en het college van burgemeester en wethouders (inclusief wethouders, die zowel collegelid als raadslid zijn) is nagegaan, en die waarbij de rol van wethouders op zich bekeken is.

Uit onderzoek van Bierens en Uhl (1977) in gemeenten tussen 20.000 en 100.000 inwoners is naar voren gekomen dat de samenstelling van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en wethouders op een beperkt aantal taakvelden wel van invloed is op de omvang van de gemeentelijke beleidsinspanningen en op andere niet. Fried (1980) concludeert op grond van onderzoek van beleid van 38 Nederlandse gemeenten met meer dan 50.000 inwoners tot het hetzelfde. Cultuurbeleid en volkshuisvesting blijken politiek gevoelig (1980: 84-87). Voor volkshuisvesting was dat al eerder gebleken. Rossen, die onder meer de studies van Fried bekeken heeft, toont aan dat er verschillen waren in volkshuisvestingsbeleid tussen Enschede, Tilburg en andere steden in de periode 1900-1925 en dat het 'wel degelijk wat uitmaakte (...) welke partij er aan de macht was' (1988: 413, 425). Tot 1919 gold: 'Gemeenten voerden een verschillend beleid dat voor een deel verklaard kan worden door de politieke constellatie in de gemeenten' (1988: 429). Politieke wil was onontbeerlijk voor de oplossing van huisvestingsproblemen. De invloed van de arbeidersbeweging bleek in de twee genoemde steden gering (1988: 420). Demografie bleek geen verklarende kracht te hebben (1988: 413, 429). In de periode 1919-1925 werden de verschillen in volkshuisvestingsbeleid tussen de twee steden geringer door het 'corrigerend optreden van de rijksoverheid' (1988: 429).

Dat geldt ook wel blijkens ander onderzoek voor onderwijsbeleid. De veronderstelling dat gemeenten met een linkser bestuur meer eigen onderwijsbeleid voeren blijkt niet bewaarheid (Detering en Kalkman, 1985). Slechts 38 procent van de beleidsruimte wordt door gemeentelijk bestuur benut, en of en hoe die ruimte benut wordt hangt meer samen met de aanwezigheid van ambtenaren onderwijsbeleid en de deskundigheid daarvan dan de kleur van college of raad. Wel is het zo dat gemeenten met een linkse raadssignatuur in de jaren zeventig meer budget besteed hebben aan randvoorzieningen in het openbaar lager onderwijs, zoals de schoolbibliotheek; het onderhoud krijgt in deze onderwijssoort in dergelijke gemeenten minder aandacht. Op de randvoorzieningen zijn uiteraard ook andere factoren van invloed. We noemen hier de groeisnelheid van gemeenten als voorbeeld: de snelle groeier kent minder randvoorzieningen, omdat daaraan eerst later aandacht wordt besteed (Bierens en Uhl, 1977: 46-47).

Een ander politiek gevoelig terrein is dat van het sportbeleid. Gemeenten met een wat rechtser gemeenteraad hebben wat meer gymlokalen. Het aantal gymlokalen wordt overigens beïnvloed door andere factoren, zoals de al of niet perifere ligging van de gemeente en de aanwezigheid van meerdere kernen. Perifere plaatsen kennen gemiddeld meer lokalen, forensenplaatsen minder. Meerkernige gemeenten kennen ook meer voorzieningen (Bierens en Uhl, 1977: 48). Dit wordt mede ingegeven door verdelingsoverwegingen.

Betaald voetbalbeleid was voor 1980 niet primair onderhevig aan politieke kleurfactoren maar clubs met een voorzitter die lid is van overheidscommissies en contacten met wethouders en andere bestuurders onderhoudt, en waarbij de club ambitie toont, ontvangen meer subsidie dan andere clubs (Bos en Braam, 1980).

Ook winkelcentrumbeleid is niet politiek gevoelig gebleken in onderzochte gemeenten. In een analyse van het gemeentelijk beleid inzake buurt- en wijkwinkelcentra in zeven gemeenten wordt vastgesteld dat diverse factoren daarop inwerken, maar de eventuele politieke visies en standpuntverschillen in college en raad zijn zo beperkt dat van een a-politiek winkelcentrumbeleid gesproken wordt (Ten Heuvelhof, 1982: 199, 207). Het beleid wordt in het algemeen in zeer geringe mate beargumenteerd.

Een uitvoerig onderzoek naar meerdere beleidssectoren is verricht door Denters (1987). Hij formuleerde 42 hypothesen die een verband leggen tussen politieke verhoudingen en het gevoerde beleid. Hiervan moesten er 37 worden verworpen. Daarmee is niet gezegd dat de politiek er niet toe doet; immers, ook de hypothesen kunnen 'eenzijdig' zijn door de inspiratie uit de 'public choice'-theorie (zie Toonen, 1993). Wij zijn daarom slechts kort over de studie. Voor de VVD wordt geconstateerd dat een sterke positie nergens zonder meer tot een geringere overheidsregulering leidt (wat niet verrast omdat veel lokale regelgeving medebewindsregulering is of daaraan gekoppeld is). Toch kan de VVD op drie gebieden, zoals de woningverdeling, de tariefsverhouding en belastingdruk een eigen stempel op beleid drukken, namelijk als zij weinig concurrentie van andere partijen ondervindt. Een sterke positie van de PvdA leidt tot meer overheidsregulering in geval van woningwetbouw en belastingdruk; op andere onderzochte terreinen niet.

De algemene conclusie kan als volgt luiden:

1. De rol van de overheersende kleur van de raad en van het college is bij inkomsten en uitgaven, en op de onderzochte terreinen in zekere zin wel aanwezig, maar niet groot. We kunnen, naar het tot nu toe schijnt, geen wijziging aanbrengen in de eerdere conclusie van Fried (1980: 85) 'that political variables are rarely the most crucial determinants of outputs' en van Denters en Tops dat 'politieke variabelen niet of nauwelijks van invloed waren op het beleid' (Denters 1981a: 37 en Tops 1990: 191). Vele andere factoren dan politieke variabelen werken in op verschillen tussen gemeenten in inkomsten, uitgaven en beleid in specifieke sectoren. Daarbij moet men denken aan factoren als de demografische, infrastructurele, sociale en culturele kenmerken van de gemeenten. Markant blijkt dit ook bij de verklaring van verschillen in personeelssterkte tussen gemeenten (Giebels en anderen, 1980). Op deze conclusie is een nuancering nodig.

2. Beleidssectoren waar politieke signatuur wel een zekere rol speelt, zijn onderwijs, volkshuisvesting, sociale zekerheid en maatschappelijke zorg, stelde Denters (1981a: 37) mede op basis van buitenlands onderzoek. De invloed van de politieke signatuurfactor verschilt ook in Nederland per beleidssector. Beleidssectoren waar de politieke signatuur geen rol speelt zijn

onder meer het winkelcentrumbeleid. Signatuur is wel enigszins van belang in Nederland voor inkomstenbeleid (in casu belastingen en tarieven), uitgavebeleid in bepaalde sectoren en volkshuisvestingsbeleid.

Doorgaans is de signatuur in een sector (meer) van belang als sprake is van prioriteit voor beleid en controversialiteit van beleid (zie Dawson en Robinson, 1963; Hofferbert en Sharkansky, 1969; Cnudde en McCrone, 1969).

Op de bovenstaande conclusie is ons inziens ook enige kritiek mogelijk. Kan het niet zijn dat politieke kleur toch een rol speelt maar door de aard van het onderzoek, veelal vergelijkend onderzoek met grove indicatoren van politieke signatuur, niet wordt opgemerkt? De politieke kleurfactor speelt wel een rol maar wordt in het veelkleurige schilderij van de regressie-analyses niet adequaat opgemerkt, menen ook Windhoff-Heritier (1977: 341), Denters (1981a: 47) en Toonen (1993: 260, 264). De reden voor het niet opmerken is de afzonderlijke bestudering van een bestuurlijk systeem (in plaats van meerdere) en het afzonderlijk analyseren van individuele factoren (in plaats van de verstrengeling). In werkelijkheid is er sprake van wisselwerking tussen bestuurlijke systemen en derhalve werken althans bepaalde factoren niet onafhankelijk van elkaar.

Indien men beleidsprocessen in netwerkverband analyseert, zal de rol van politieke signatuur van wethouders wellicht groter blijken. Dat geldt ook voor kwalitatieve analyses die zich specifiek richten op een actor, in dit geval de wethouder. Deze komen nu aan bod.

De kleur van de wethouder als verklaring voor beleidsverschillen

Zou bij preciezere beschouwing van de rol van de wethouder de kleurfactor toch niet meer zichtbaar worden? De wethouder opereert immers tamelijk zelfstandig binnen het college (Brederveld en anderen, 1990: 101). De rol van de politieke signatuur blijkt inderdaad uit enige onderzoeken. We behandelen hier breed kwantitatief-vergelijkend onderzoek maar noemen ook kwalitatief onderzoek.

Een eerste indicatie zou een onderzoek uit 1985 naar het lokaal minderhedenbeleid kunnen verschaffen. In 26 gemeenten is onderzocht welke uitgaven gedaan zijn voor minderhedenbeleid. De politieke signatuur van de wethouder is daarbij expliciet als mogelijk verklarende factor betrokken. In de onderzochte periode bleek minderhedenbeleid veelal welzijnsbeleid en wethouders voor welzijnsbeleid hadden dit minderhedenbeleid dan ook in portefeuille. De taak van de burgemeester was nogal eens om te coördineren omdat minderhedenproblematiek ook raakvlakken had met andere beleidsterreinen. Daardoor werd minderhedenbeleid veelal uitgesproken collegiaal beleid. De wethouder bleek daardoor geen stempel op de uitgaven voor dit beleid te kunnen drukken. De financiële hoogte werd wel positief beïnvloed als de burgemeester beleidscoördinator was en er sprake was van een minderhedennota (VNG, 1985). De politieke kleurfactor is dus marginaal omdat colleges van burgemeester en wethouders minderhedenbeleid pacificeerden; controver-

sen bleven achterwege. Dat spoort met een eerdere conclusie: zonder contro-versen geen profilering van wethouders. Minderhedenbeleid bleek (destijds) niet alleen consensuspolitiek, zo schrijven de VNG-onderzoekers, maar wel-zijnsbeleid was in belangrijke mate onderwijsbeleid; dit beleid werd groten-deels door het rijk gefinancierd, waardoor ook een bijdrage aan het kleurver-schietend effect werd geleverd (VNG, 1985: 163-164). Ten derde werd, waar niet de burgemeester maar een wethouder welzijnsbeleid coördineerde, de helft van de wethoudersposten bezet door CDA'ers en die profileren zich doorgaans wat minder sterk dan wethouders uit de PvdA of VVD, zo bleek uit een ander onderzoek (Vulperhorst en anderen, 1986).

Kijken we naar een heel ander terrein, het gemeentelijk verkeersveilig-heidsbeleid, dan blijkt dat de gemeenteraad bij de actie min 25 procent van het Rijk, tot vermindering van verkeersslachtoffers, wel een zekere rol speelt. Dat geldt ook voor de persoon van de wethouder, maar de partijkleur van de wethouder speelt geen rol. De 'meest krachtige verklaring voor de huidige stand van een beleid is (...) het daaraan voorafgaande beleid (Boskma en ande-ren, 1990: 37; verder Miedema en anderen, 1989). Ook hier komt de kleur-factor dus niet naar voren. Dat komt eveneens omdat dit beleidsterrein tot de gepacificeerde behoorde. Controversen deden zich niet voor.

Het gemeentelijk economisch beleid omvat arbeidsmarktbeleid, maat-regelen ter bevordering van het lokaal economisch klimaat of ter verbetering van de infrastructuur. Voor een deel van dit beleid, zoals de exploitatie van bedrijfsterreinen en de advisering van ondernemers, is nagegaan of het een verband heeft met de kleur van wethouders (Van Dam, 1992; 1993). Kleur is geoperationaliseerd als het percentage linkse wethouders. De veronderstelling was dat naarmate sprake is van meer linkse wethouders meer inspanningen, in de vorm van in 1989 begrote uitgaven voor economisch beleid plaatsvinden. En: naarmate het werkloosheidsspeil groter is zullen de inspanningen van de gemeente groter zijn. Het bleek dat de werkloosheidsfactor wel werkt op de uitgaven maar politieke kleur niet. Gemeenten blijken met geringere inspan-ningen liftersgedrag te vertonen als een andere gemeente juist meer doet.

De politieke kleur van gemeentebestuurders vertoont wel een samen-hang met het woningwetaandeel in bouwprogramma's: dat verband gold met name de sterkte van linkse partijen in het college en de politieke kleur van de wethouder. Linkse gemeenten kenden meer woningwetwoningen in hun pro-gramma dan andere gemeenten (Denters, 1981b: 18). Dat komt niet omdat er meer over gediscussieerd is in de raad waardoor druk op de ketel kwam voor de wethouder en het college om met resultaten te komen. Een beleidsveld als de woningtoewijzing kwam juist meer in de gemeenteraden aan de orde maar daar bleek geen verband tussen politieke factoren en de beleidsinhoud.

Volkshuisvesting is in 1985 nader onderzocht op basis van gesprekken met een aantal PvdA-, CDA- en VVD-wethouders volkshuisvesting uit ge-meenten van 20.000-250.000 inwoners. De opmerkelijke uitkomst is dat PvdA- en VVD-wethouders bijna unaniem van mening zijn 'dat de politieke kleur wel degelijk uitmaakt, terwijl de meeste van hun CDA-collega's dat

eigenlijk niet vinden' (Vulperhorst en anderen, 1986: 67). Politieke kleur blijkt sterk verband te houden met de problemen in typen gemeenten.

Het blijkt dat er een sterke overeenkomst in beleid is in ieder van vier groepen gemeenten afzonderlijk, en verschil in beleid tussen de groepen. De groepen zijn: a. steden met vaak grootschalige problemen in oude en nieuwe wijken en beschikkend over relatief veel middelen aan personeel, budget, contingenten, en dergelijke; b. middelgrote gemeenten met een stedelijke problematiek maar weinig middelen; c. groeigemeenten en randgemeenten met veel middelen; d. streekcentra of plattelandsgemeenten met geringe middelen. Deze indeling verklaart 'meer dan de partij-politieke kleur van de wethouder de richting van beleid. Dit kan bijvoorbeeld betekenen, dat een VVD-wethouder in een grote stad een linkser beleid voert dan een PvdA-wethouder in een plattelandsgemeente' (Vulperhorst en anderen, 1986: 79).

De grote steden worden in 1986 gedomineerd door PvdA-wethouders volkshuisvesting. Zij en de wethouders uit groeigemeenten profileren zich conform de eigen partijpolitieke kleur 'meer' dan de wethouders uit deze partij in middelgrote en plattelandsgemeenten. PvdA-wethouders in steden zijn meer vanuit een sociaal perspectief met stadsvernieuwing bezig en hebben daarvoor een aparte organisatie opgericht. CDA- en VVD-wethouders zijn meer bezig met de bevordering van particuliere woningverbetering en stimulering van de bouw van koopwoningen. In groeigemeenten richten PvdA-wethouders zich bij de bepaling van de woningbehoefte en woonruimteverdeling vooral op achterstandsgroepen, terwijl VVD-wethouders zich meer richten op eigenaar-bewoners.

Er zijn ook enige algemene tendenties over verschillen in typen gemeenten heen. 'De partij-politieke kleur van de wethouder komt tot uiting in een vanzelfsprekende voorkeur van de PvdA en VVD voor bepaalde doelgroepen' (Vulperhorst en anderen, 1986: 79). De wethouders hanteren nauwelijks termen uit het landelijk ideologisch jargon van hun partij, zo bleek. PvdA-ers blijken voorts alert voor nieuwe probleemsituaties en zijn nogal eens kritisch tegenover corporaties, die ze te weinig georiënteerd vinden op knelpunten. VVD-wethouders zijn het meest zakelijk, wars van polarisering, maar zien zich ook wel als correctors op te sterk landelijk sociaal-democratisch volkshuisvestingsbeleid. CDA-wethouders zijn in het algemeen 'én, én'-gericht. Zij bespelen het arsenaal van relaties binnen en buiten de raad het meest (1986: 79-80).

De kleur speelt ook een rol bij de stads- en dorpsvernieuwing, blijkens een boeiende studie. De kleur van de raad is vrijwel niet van belang maar wel de kleur van het college en dus van de wethouders. Linkse wethouders hebben minder op met ruimtelijke ordening en monumentenzorg; ze formuleren hierover minder wensen en prioriteren deze sectoren minder. Wethouders uit de VVD en CDA-hoek laten zich graag iets gelegen liggen aan ruimtelijke ordening en monumentenzorg (Derksen en anderen, 1983; Van Venetië en Derksen, 1986: 107). Beleidsvoornemens blijken kleurgevoelig, wat mede komt door de controversen in de gemeente rond de bescherming. De uitvoering daarentegen is niet kleurgevoelig meer. De kleur verschiet. Zozeer zelfs dat

op het einde oorzaken voor het wel of niet meer behouden hebben van stads- en dorpsgezichten niet meer te herleiden zijn tot politieke kleur. De wethouders die bescherming prioriteit verleenden laten wel eens een steekje vallen en degenen die minder prioriteit verleenden slagen nog wel eens in behoud van een stads- of dorpsgezicht. Het beleid verschiet in de loop van de tijd van kleur omdat de controversialiteit van het onderwerp tijdelijk is én de prioriteit van de kwestie daalt. Politieke kleur speelt een rol als controversen optreden en, zo voegen we nu toe, beleid prioriteit krijgt en houdt.

Daarmee hebben we opnieuw enige sectoren gevonden waar politieke kleur geen rol speelt (minderhedenbeleid, ruimtelijke ordening), een sector waarvoor de kleurfactor bevestigd wordt (volkshuisvesting) en een sector waarvoor de kleurfactor een rol speelt maar na verloop van tijd ook weer verdwijnt (monumentenbeleid terzake stads- en dorpsgezichten).

Conclusie

De politieke kleur van de wethouders blijkt bij nadere beschouwing op bepaald terreinen herkenbaar maar op andere niet. De conclusie is juist, dat niet-politieke omgevingsvariabelen de belangrijkste determinanten zijn van lokaal overheidsbeleid. Politiek-ideologische variabelen spelen slechts 'een bescheiden rol'. Maar er is soms wel degelijk sprake van bepaald beleid dat voor meer politieke inkleuring van wethouders openstaat dan ander beleid.

Daarbij is de kleur sterker in de beginfasen van beleidsprocessen dan in latere fasen, zoals de uitvoering. Het zijn met name de beleidsvoornemens, de plannen, die kleur hebben. Wil die kleur in een beleidsproces behouden blijven dan is de vervulling van voorwaarden van belang: er moeten keuzes te maken zijn, het onderwerp heeft politieke prioriteit en er is sprake van controversialiteit. Sommige beleidsonderwerpen voldoen daar soms aan. Vandaar dat niet steeds blijkt dat beleid rood, groen, blauw is of een andere overheersende kleur heeft.

4 Verklaring

Verklaard is waarom beleid een kleurstempel kan hebben. Maar waarom is de politieke kleurdeterminant bij gemeentelijk beleid toch beperkt, in die zin dat verschillen in beleid tussen gemeenten voor minder dan tien procent kunnen worden toegeschreven aan verschil in signatuur van de wethouder? In feite is de hoofdvraag de volgende: verdwijnen bestaande ideologische verschillen bij de realisering van beleid naar de achtergrond, of is de besluitvorming op lokaal niveau niet vatbaar of toegankelijk voor traditionele ideologieën? Een rechtstreeks antwoord kan op basis van het aanwezige empirische materiaal niet worden gegeven. Er is op deze vraag ook niet slechts één antwoord te geven. We onderzoeken in deze paragraaf de plausibiliteit van een aantal mogelijke antwoorden in de vorm van negen stellingen die wel of geen steun

krijgen op basis van onderzoek. Daarmee begint een tocht die zichtbaar en begrijpelijk maakt dat de politieke signatuur beperkt is.

1. BEPERKTE AUTONOMIE

Stelling: De politieke kleur van de wethouder werkt maar beperkt door in beleid omdat de gemeente niet volledig autonoom is en medebewind de kans op verschillen tussen gemeenten beperkt.

Voor deze stelling bestaan goede gronden. Gemeenten kennen immers een plaats in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De inhoud van het takenpakket van gemeenten hangt sterk af van hogere overheden. De hoogste overheid is vooral van belang. Die rekent het tot haar taak het macro-economisch beleid; het verdeelingsbeleid gericht op welvaart in de vorm van basisvoorzieningen als huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg; het voorzieningen- of allocatiebeleid, waarbij te denken is aan defensie, cultuur, recreatie en sport, milieu. Hoe autonoom zijn gemeenten dan nog? De geringe invloed van de kleurfactor is deels verklaarbaar uit het feit 'dat een groot aantal taken een wettelijk verplicht karakter draagt' (Denters, 1981c: 337). Het is dan duidelijk wat er qua gemeentelijke beleidsuitvoering moet gebeuren.

De stelling dat amper lokale soevereiniteit resteert is evenwel ook bekritiseerd. Zo is er in een sector als het sociaal-cultureel werk toch vrij veel beleidsvrijheid (VNG, 1985: 154) en is bij voorbeeld gebleken dat er toch behoorlijke financiële verschillen bestaan in de optuiging van een sociale dienst, terwijl die voornamelijk rijksbeleid lijkt uit te voeren (Van Westerlaak en anderen, 1985). En de huisvuilophaal is voordelig in eigen beheer te doen of juist uit te besteden. Toonen (1990) schertst wel dat juist de autonome gemeente de machteloze gemeente is, maar dat kan ons toch op het verkeerde been zetten. Hoewel er naar huidig inzicht toch nog allerlei vrijheidsgraden voor gemeenten op diverse terreinen over zijn, ook bij medebewind, geldt de beperking van de autonomie (soevereiniteit) door hogere regelgeving, inclusief toezicht en jurisprudentie, in principe toch als een limitering van de mogelijkheid om intergemeentelijke verschillen in beleid aan te brengen en de politieke kleur van wethouders en andere actoren tot hun recht te laten komen (zie bijvoorbeeld ook Ringeling in: Korsten en Derksen, 1986, 1990; Both en Spit, 1991: 348; Tops en Depla, 1992: 11).

2. VRIJWILLIGE UNIFORMERING VAN BELEID

Stelling: De politieke kleur van wethouders werkt beperkt door, vanwege harmonisatie- of uniformeringseffecten van intergemeentelijke samenwerking en de VNG met zijn modelverordeningen.

Dergelijke uniformiseringstendensen doen zich in verschillende sectoren voor, zoals bleek bij de toepassing van de beeldende-kunstenaarsregeling, de BKR

(Muskens, 1986), volkshuisvesting (Huizenga en Hulst, 1991). Er werken blijkbaar mechanismen in de richting van gelijkvormigheid.

Bij de BKR is sprake van regionale homogenisering van beleid door inschakeling van deskundige adviescommissies en toezicht door rijksconsulenten.

Een provincie die onderzocht is, heeft een allocatiebevoegdheid voor de verdeling van bouwcontingenten overgedragen aan regionale commissies. Door deze stimulering van intergemeentelijke samenwerking nam de onderlinge afhankelijkheid tussen gemeenten toe. Vaak werd unanimitieit bereikt. Daaraan droeg bij dat er een gemeenschappelijk belang was om contingenten te benutten. Knelpunten werden opgelost door onderlinge ruil tussen gemeenten van contingenten van bepaalde soort. Soms hield die ruil in dat de bouwende gemeente die contingenten op naburige gemeenten had veroverd toezegde woningzoekenden uit de 'leverende' gemeenten op te vangen. Zo raakten bouwbeleid en woningtoewijzingsbeleid verstrengeld. Een ander onderzoek bevestigde deze tendens (Huizenga en Hulst, 1991: 121; Huizenga, 1993). Dit betekent dat decentralisatie door een provincie gelijk op kan gaan met centralisatie door gemeenten van onderop, op een tweetal beleidsterreinen. Dit resultaat heeft een positieve kant omdat bepaalde volkshuisvestingsproblemen zo (vrijwel) opgelost worden. De andere kant is dat daardoor beleidsverschillen tussen gemeenten tot vrijwel nul gereduceerd worden en de lokale, politieke kleurfactor verdwijnt. De burger kan niet meer zien of en welke bestuurders als gangmaker voor de oplossing van de volkshuisvestingsproblemen optreden.

Naast deze uniformiseringsmechanismen bestaan er nog andere, zoals de uniformisering door categoriale ambtenarenorganisaties en de VNG met zijn modelverordeningen. De VNG-modelverordeningen hebben een uniformerende werking op de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Een gemeente hoeft geen verordening op te stellen, maar als ze er een opstelt kan de VNG-modelverordening gebruikt worden. Daarmee bewijst de VNG gemeenten een dienst want ze bevordert efficiency. De VNG ontwikkelt op nogal wat terreinen dergelijke voorbeeld-maatregelen. In totaal waren er medio 1990 zo'n 240 uitgegeven (Van de Ven, 1990: 13). Deze werken feitelijk ook nogal door. Gevolg is dat intergemeentelijke verschillen in beleid minder worden. Men noemt dit harmonisatie-effect ook wel 'centralisatie van onderop'. Het is een uniformiseringsmechanisme.

Deze gang van zaken deed zich bijvoorbeeld voor bij de Wet openbaarheid van bestuur. Het gevolg was dat vele gemeenten zonder slag of stoot, en zonder noemenswaardige discussie in de raad overgingen tot aanvaarding van de ook weinig controversiële (model-) verordening (zie Derksen en Korsten, 1989). Een ander voorbeeld is het standplaatsenvergunningbeleid (Van Zoest, 1989).

3. PRIORITEITEN EN CONTROVERSES IN DE BELEIDSCYCLUS

Stelling: *De politieke kleur van de wethouder werkt maar beperkt door in beleid als beleid een geschiedenis heeft en de fase van verkenning van het beleidsproces gepasseerd is en als de beleidskwestie een lage prioriteit heeft of niet controversieel van aard is.*

Onderzoek van Van Goor (1988) naar langjarige beleidsprocessen in een drietal gemeentelijke sectoren, zoals openbare werken, toont dat als een beleid eenmaal de verkennende fase gepasseerd is en er treedt dan na verkiezingen een nieuwe wethouder aan, deze het beleid niet meer kan (en waarschijnlijk ook niet altijd wil) ombuigen. Wethouders kunnen het in de Nederlandse politieke cultuur met vele kleine partijen en fracties die elk geen meerderheid hebben blijkbaar niet opbrengen om beleid te stoppen of anderszins te wijzigen. Voorafgaand beleid is in het algemeen een belangrijke determinant van bestaand beleid (idem Windhoff-Heritier, 1977: 344; Boskma en anderen, 1990: 37; Euser, 1984: 97). Dit geldt niet alleen voor gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid maar ook voor gemeentelijk bibliotheekbeleid. Zelfs een nieuwe Wet op het openbare bibliotheekwerk bracht daar geen verandering in. Hoe kan een wethouder zich op zo'n terrein, dat niet overal de grootste prioriteit heeft, profileren?

Onderzoek toont dat bij kwesties met een hoge prioriteit en tevens controversialiteit de kleurfactor van de wethouder zijn intrede kan doen (Derksen, 1986).

Een voorbeeld van een terrein met een lage prioriteit, en bovendien weinig politiek meningsverschil en derhalve ook weinig aandacht van de wethouder, is de gemeentelijke uitvoering van de leerplichtwet. De categoriale organisatie van ambtenaren op dit terrein vervult een belangrijke rol in de discussie over beleidsvoornemens en draagt bij aan de harmonisatie van beleid. Dat beperkt intergemeentelijke verschillen, waardoor de signatuur van de wethouder ook weinig kans krijgt (zie Korsten en Tops, 1983; Tops en Korsten, 1986; Rutgers, 1990). Een ander voorbeeld van een terrein met weinig prioriteit is, blijkens een analyse van 22 middelgrote gemeenten, het standplaatsenvergunningenbeleid. In overeenstemming met deze uitkomst is dat wethouders niet op de hoogte zijn van de jurisprudentie daarover (Van Zoest, 1989: 46).

4. COLLEGIAAL BESTUUR

Stelling: *De politieke kleur van de wethouder werkt maar beperkt door vanwege de wettelijke eis van collegiaal bestuur.*

Volgens de gemeentewet doen burgemeester en wethouders, en niet slechts een enkele wethouder, voorstellen aan de raad; er is sprake van collegiaal bestuur. Dat bemoeilijkt in de argumentatie voor een voorstel al een duidelijk-

ke, zichtbare profilering van een wethouder. Ook al manifesteren wethouders zich, zeker in grote gemeenten, feitelijk wel, er blijft toch 'een deken van collegialiteit in de vorm van eenheidsstreven boven gemeentelijk bestuur hangen' die wethouders zich goed bewust zijn (geweest) (zie bijvoorbeeld Zunderdorp, 1989). Collegiaal bestuur verhindert het innemen van minderheidsstandpunten niet, veel wethouders vinden ook dat ze deze mogen innemen, maar de praktijk is toch dat minderheidsstandpunten niet vaak voorkomen (Van Vugt, 1984: 117). Dat komt mede omdat sommige partijen meer, zoals de PvdA, en andere minder geïnteresseerd blijken te zijn in geschikte procedures voor het innemen van minderheidsstandpunten (zie Van Vugt, 1984: 117).

Ambtenaren neigen er bovendien niet toe om afstand te nemen van het gemeentewettelijk model van collegialiteit. Voor hen is de profilering van wethouders een 'non-probleem'. Allerlei recente managementnota's maken geen enkel gewag van de bereidheid van ambtenaren om te helpen dat wethouders zich profileren. Er is eerder van het tegendeel sprake: te gering collegiaal bestuur moet veranderen in groter (zie bijvoorbeeld Gemeente Zwolle, 1992).

5. TRANSACTIONELE BESTUURSTIJL

Stelling: *De politieke kleur van wethouders werkt maar beperkt door vanwege een uit een transactionele bestuursstijl voortvloeiend streven naar brede instemming.*

Men moet beseffen dat er in de Nederlandse gemeenten, vanwege het vaak ontbreken van een partij die een meerderheid in college en/of raad bezit, sprake is van een groot consensusstreven. Sommigen menen dan ook dat de beleidsvorming in gemeenten sinds het tanen van de polarisatie door de PvdA (zie Tops en Korsten, 1984) eerder transactioneel dan ideologisch is: het vermogen om samenwerkings- en ruilrelaties aan te gaan met individuen en organisaties in de samenleving en binnen het politieke spectrum zelf is sterker dan de formulering van een juist of ferm standpunt (Hartman en Tops, 1988). De politieke concurrentie wordt overstegen door een streven naar brede steun, waardoor het beleid 'een schokje kan hebben'. Geïndividualiseerd lokaal beleid, zoals vergunningverlening op milieugebied, draagt daar nog aan bij: burgers en bedrijven kan geen nota of verordening overlegd worden; met hen moet overlegd en onderhandeld worden over het soort vergunning in de individuele situatie (vergelijk De Jong, 1988).

Het recente streven naar een zakelijke benadering of bedrijfsmatige aanpak dringt politiek verschil in ideologische uitgangspunten verder naar de achtergrond als zijnde minder van betekenis (vergelijk Tops en anderen, 1990: 45). Daar komt bij dat allerlei concrete gemeentelijke vraagstukken betrekking hebben op allerlei regels uit verschillende sectoren; slechts door onderhandeling is er dan uit te komen. Deze horizontalisering van bestuur leidt wel tot

probleemoplossing. Ze markeert ook de positie van een wethouder. Voor dit schilderij heeft de wethouderskleur echter weinig betekenis.

Wethouders volkshuisvesting zelf bevestigen het belang van transactionaliteit (Vulperhorst en anderen, 1986: 66). Ze menen dat het belangrijk is dat ze kunnen onderhandelen en compromissen kunnen sluiten: in een verkiezings-program de vleugels van de partij verzoenen, in een collegeprogram belemmeringen voor het eigen functioneren voorkomen, in een overleg met allerlei ambtenaren een gedragen voorstel formuleren, met raadsfracties moties wegnemen, enzovoorts. 'Elk compromis betekent een groter verlies aan politieke identiteit. Een wethouder die hecht aan politieke identiteit, laat staan ideologie, zal binnen de kortste keren een uitgespeelde of een overspannen wethouder zijn' (Vulperhorst en anderen, 1986: 66). De wethouder volkshuisvesting werkt meer met stroop dan verbaal geweld, zeker de CDA'ers, maar dat geldt sinds het einde van de polarisatiestrategie ook voor de PvdA'ers, en de meer zakelijke VVD'ers.

6. DE VERHOUDING MET DE GEMEENTERAAD

Stelling: *De politieke kleur van de wethouder werkt maar beperkt door vanwege het feit dat de wethouder zowel deel uitmaakt van het college als van de raad.*

De wethouder maakt deel uit van de gemeenteraad, legt verantwoording af aan een gezelschap waartoe hij- of zijzelf behoort, en stemt zo mee over collegevoorstellen respectievelijk voorstellen van hem- of haarzelf. Brederveld en anderen (1990, I: 96) menen dat collegeleden in de praktijk 'nogal eens' aan de leiband van de eigen fractie lopen. Colleges stemmen nogal eens als blok, menen echter Tops en Depla (1993: 336), waardoor zij al een behoorlijke sprong richting meerderheid maken.

De profileringsmogelijkheid wordt verder geremd doordat in nogal wat gemeenten een afspiegelingscollege bestaat waarin zoveel mogelijk fracties vertegenwoordigd zijn en het college werkt op basis van een programakkoord. Verder zijn wethouders en fracties sterk 'aan elkaar geknoopt' want als de wethouder deel blijft uitmaken van de raad blijft hij of zij ook tot de fractie behoren. Een openlijk verschil van inzicht tussen wethouder en eigen fractie tonen in een raadsvergadering is in menige gemeente 'not done', waardoor de confrontaties zich verplaatsen naar de achterkamertjes of commissievergaderingen. Het drievoudige lidmaatschap van wethouders bemoeilijkt ook de raad in zijn functioneren (soortgelijke overwegingen bij Denters en De Jong, 1992: 51; Tops en Depla, 1993: 336). Samenvattend, de positie van wethouder als collegelid, raadslid én fractielid plus de genoemde politieke cultuur bemoeilijken profilering van wethouders, het markeren van het eigen beleid in vergelijking met andere visies binnen of buiten de raad. Als er al een 'verhaal' gehouden moet worden, wordt dit overgelaten aan de fractieleider, althans wethouders volkshuisvesting blijken zo nogal eens te handelen (Vulperhorst en anderen, 1986).

Het is mogelijk dat het systeem zo wordt ingericht dat de raad als hoogste orgaan de ambtelijke dienst een bestuursopdracht verleent om een beleidsvoorstel te ontwikkelen. Burgemeester en wethouders blijven in dit stadium passief. Hebben ambtenaren het voorstel klaar dan buigt de raadscommissie zich erover en voeren ambtenaren de verdediging. Dit resulteert in een advies dat aan het college van burgemeester en wethouders wordt voorgelegd, dat er een voorstel van maakt. Dat is grofweg een tijd de gang van zaken in Eindhoven geweest (Zomerdijs, 1980, 1982; Wouters, 1986). Het leidt tot verambtelijking en schijnprofilering van de raad, want de raad kan onvoldoende tegenspel bieden. De wethouders worden 'flets, of zelfs onbetekenend'. Ze zijn slecht zichtbaar (In 't Veld en anderen, 1992). De stelling wordt dus bevestigd.

7. DE WETHOUDER ALS POLITICUS OF BESTUURDER

Stelling: *De politieke kleur van wethouders werkt maar beperkt door vanwege tegengestelde eisen die aan de wethouder gesteld worden.*

Op grond van gesprekken met zestien wethouders volkshuisvesting in wat grotere gemeenten is vast te stellen dat de vele eisen de wethouder de ruimte om als politicus te functioneren, beperken. De wethouder krijgt zijn positie via de partij en fractie, en dient derhalve de wensen van de partijtop, de landelijke partijkoers en de achterban in het oog te houden. Treedt hij of zij echter teveel op als partijpoliticus dan kan hij collega wethouders op de weg vinden of ambtenaren want de wethouder is ook bestuurder. Wie teveel bestuurder is, en diverse opvattingen goed kan integreren, krijgt het aan de stok met de fractie of partij (Vulperhorst en anderen, 1986: 77, 12). Wie kan binden naar de partij toe en als bestuurder naar andere partijen en fracties, kan daarmee niet volstaan want beleid moet worden uitgedragen.

Maar kiezen, binden en uitdragen, het is allemaal niet voldoende. Men moet ook kunnen vergaderen en overleggen met andere overheden en maatschappelijke groeperingen. En kunnen onderhandelen binnen het college of in praktijksituaties waarin beleid botst en onderhandeling de enige uitweg biedt (zie Bongers-Sauër, 1980; Doolaard, 1987; De Jong, 1988). De kwaliteit van de wethouder is belangrijker dan de partijpolitieke kleur.

8. GERINGE BEREIDHEID TOT PROFILERING EN POLITISERING

Stelling: *De politieke kleur van wethouders werkt maar beperkt door vanwege de geringe bereidheid van wethouders tot profilering en politisering.*

In het voorgaande is er vanuit gegaan dat wethouders in principe op basis van hun politieke signatuur kleur kunnen en willen geven aan beleid en daarmee aan hun portefeuille. Op diverse plaatsen is enige twijfel naar voren gekomen: beschikken ze over profilerend vermogen?; vinden ze het de moeite waard om

een beleid kleur te geven?; hoe schatten ze in dat raadsfracties er over denken: is juist binding nodig of aanscherping van verschil?; is een raadsbrede steun van belang of niet echt nodig? Wethouders op het terrein van de volkshuisvesting van de PvdA en de VVD zijn bijna unaniem van mening dat de kleur van de wethouder uitmaakt maar wethouders van PvdA, VVD én CDA zijn het er ook over eens dat 'het niet handig is als wethouder te politiseren' (Vulperhorst en anderen, 1986: 66-67). Hun politiek gevoel zegt dat de sterk politiserende wethouder geen lang politiek leven beschoren is. Men wil politisering bij voorkeur aan de fractievoorzitter of de partijvoorzitter overlaten. Daarmee blijkt dus dat vroegere fractieleiders na hun aantreden als wethouder de politiseringskleren hebben uitgedaan.

Het valt bovendien op dat raadsleden, blijkens gegevens uit Overijssel, het vertegenwoordigen van de kiezer en het opkomen voor groepsbelangen iets vaker als belangrijk noemen dan een deel van de raadsleden, namelijk de wethouders (Denters en De Jong, 1992: 23, 39). Doordat wethouders zich vooral dagelijks bestuurder achten, is dat wel begrijpelijk, maar het toont toch ook dat men afstand tot de kiezers wil houden en dus ook voor de kiezers als geheel niet wil etaleren wat nu het bijzondere is aan het feit dat wethouder x juist 'hier' op het pluche zit. Men zal als wethouder van de 'hele gemeente' willen werken en groepsbelangen willen overstijgen (zie ook 1992: 23). Men kan bovendien bevreesd zijn voor het gezegde 'eigen roem stinkt'.

9. MAATSCHAPPELIJKE PRIORITEITEN

Stelling: *De politieke kleur van wethouders werkt maar beperkt door vanwege de maatschappelijke prioriteit voor beleid boven politieke profilering.*

Wethouders staan eens in de vier jaar voor verkiezingen. Niet zelden beschouwen ze die tijd als een nare periode omdat die hun bestaan onzeker maakt. Dan komt ook de vraag naar hun profiel op. Na de verkiezingen wordt die vraag door de burgers niet meer gesteld; de burger treedt de gemeente dan niet als kiezer maar in allerlei andere rollen tegemoet. De vraag waar een wethouder dan voor gesteld kan worden of wordt, is beleid te maken. Er is bijvoorbeeld een voorziening nodig. Voor burgers is er dan geen behoefte aan 'een linkse of rechtse lantaarnpaal maar wel aan voldoende en goede straatverlichting tijdens geëigende perioden'. Ideologie, profiel, kleur van de wethouder is voor een aantal burgers dan volkomen irrelevant, en dat weet de wethouder.

Het gemeentelijk bibliotheekbeleid illustreert dat de positie van de wethouder wel van belang is en minder zijn kleur. In bepaalde gemeenten bleek er behoefte aan instandhouding van een filiaal of uitbouw. Van een wethouder wordt dan inzet op het goede moment gevraagd en enige affiniteit. Hij of zij moet besturen. Het bleek in een gemeente nuttig dat hij bestuurslid was van een provinciale bibliotheekcentrale, en een werkgroep van ambtenaren en vertegenwoordigers van bibliotheken bekwaam leidde (Euser, 1984:

98). Dit beleid bleek in een viertal gemeenten in de loop der jaren vrij stabiel. Bibliotheekbeleid is een politiek niet hoog geprioriteerd vraagstuk, noch een controversieel vraagstuk. Vandaar dat de kleur van de wethouder amper een rol speelt. Politisering gelukt de wethouder ook niet omdat de andere raadsfracties veel bibliotheekvraagstukken als zakelijke, technische vraagstukken zullen beschouwen.

5 Profilering opnieuw bezien

Na deze resultaten weten we dat profilering van wethouders beperkt mogelijk is. Onderwerpen die het meest gevoelig zijn voor politieke ideologie en dus 'open' zijn voor politieke verschillen liggen niet op het lokale niveau maar op rijks- en deels het EG-niveau. Op het materiële vlak is te denken aan belasting- en inkomenspolitiek en op het immateriële vlak aan thema's als abortus, euthanasie, milieubeleid, vreemdelingenbeleid, defensie en ordehandhaving (zie ook Tops en Depla, 1992: 11).

Verschillen tussen gemeentelijk beleid zijn er zeker maar de kleurinvloed is over het algemeen slechts waarneembaar als aan enige condities is voldaan. Tegelijk slaat scepsis toe; er is sprake van wel erg veel remmers op de profilering door wethouders. Er lijken daarmee forse bressen geslagen in de redenering over politieke bepaalde beleidsverschillen en profileringsmogelijkheden.

Moet de wethouder zich ook zelf profileren? Het blijkt dat wethouders graag zakelijk optreden en, ook gezien het voorgaande, de profilering gaarne aan de fractieleider of partijvoorzitter overlaten (Vulperhorst en anderen, 1986).

Als profilering gevraagd zou zijn wat voor soort profilering is dat dan: beleid in een ideologisch kader plaatsen of verduidelijking van de beleidsinhoud geven, of 'public relations' bedrijven. Wethouders neigen zelf tot een verduidelijking van de inhoud, voorzover we op basis van onderzoek kunnen nagaan; sommigen zullen voor speerpunten in het beleid af en toe de publiciteit willen halen om ook te laten zien dat 'men er nog is' en dat aan het collegeprogram gewerkt wordt. Profilering door ideologie-ontwikkeling vinden veel wethouders een zwaktebod (Vulperhorst en anderen, 1986: 64). Uitgaande van de omschrijving dat ideologie het totaal van denkbeelden, opvattingen en waarden is dat richting geeft aan het handelen kan worden vastgesteld dat weinig wethouders ervoor voelen zich ideologisch te profileren. Men heeft dergelijke ideologie ook niet nodig in het kader van de beleidsvorming in het college; het is eerder een rem. Ideologie is iets voor de landelijke partij, voor de Nicolaas Witsenkade, de Dr. Kuyperstraat en de Koninginnegracht. Bovendien: 'Lokaal kan men zich niet zoveel voorstellen bij ideologie' (Vulperhorst en anderen, 1986: 64). Kortom, ideologie is lastig te ontwikkelen, men wordt er niet primair en alledag op aangesproken, en het hoeft niet om goed te besturen. Ideologie is een soort zondagspak: het is op zijn retour, het heeft

een specifieke functie net als een zondagspak, het komt niet elke dag 'uit de kast', en je doet er je gewone werk niet mee of in.

Profilering naar wie? Veel wethouders gaan ervan uit dat een goede verhouding binnen het college, en met en in de raad van belang is. Bovendien onderhoudt de wethouder vele contacten in zijn sector: met maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers, met collega-wethouders, met gedeputeerden en statenleden, met intergemeentelijke commissies, met de VNG, met provinciale- en rijksambtenaren (zie Bongers-Sauër, 1980). Profilering naar doelgroepen van het beleid dat men in portefeuille heeft krijgt zo verder gestalte. De brede communicatie met 'de' samenleving is secundair; er zijn immers voorlichtingsbulletins en de raadsvergaderingen wordt hier en daar op de lokale televisie uitgezonden. Profilering naar de kiezers is voor wethouders een afgeleide van het dagelijks handelen.

Kortom, wethouders hebben het maar moeilijk met de politieke inkleuring van gemeentelijk beleid op basis van ideologische uitgangspunten. Recent wordt door sommigen met klem betoogd dat dat maar goed is ook. Hun kritiek komt er grofweg op neer dat voor adequaat beleid meer nodig is dan de traditionele ideologische partijpolitieke inkleuring van de lokaal actieve landelijke partijen in de middelgrote en grote steden (zie Derksen, 1992: 36; Mak, 1993). Een overweging daarbij is dat die ideologie verouderd is en niet meer (geheel) spoort met wat bepaalde burgers bezighoudt, en met wat deze en andere burgers doen en laten. In minder abstracte zin wordt wel opgemerkt dat wethouders veel meer oog zouden moeten hebben voor het volgende:

- a. de oordeelsvorming van burgers moet weer (meer) serieus genomen worden, vooral in de grotere steden (bijvoorbeeld Roes en anderen, 1987: 107; Derksen, 1992: 36-38; -voor de casus Oegstgeest- zie Hermans, 1993) en dus niet slechts verordeningen op het referendum zonder er een te houden, geen propagandakaravanen zonder contacten in wijken; de wethouders moeten minder professional worden en zich opsluiten in college- en andere vergaderingen;
- b. een oproep aan de kiezer kan steeds minder gelegitimeerd worden door een beroep te doen op de ideologie of het programma. Veel burgers verdringen ideologie en zijn veel meer geïnteresseerd in (veronderstelde) bestuurlijke capaciteiten, en in handelen (Derksen, 1992: 38). Actie wordt gevraagd;
- c. beleid is niet slechts een nota of plan maar vooral wat ervan terecht komt. Beleidseffectiviteit is dus van belang en daarop is profilering van wethouders en colleges nodig;
- d. de overheid kan bepaalde antwoorden op maatschappelijke vragen niet bedenken en komt mede daardoor meer in de rol van regisseur van overleg en in die van scheidsrechter (Mak, 1993: 9). Voor politieke partijen is een rol weggelegd in het organiseren van besluitvormingsarrangementen (Frissen, 1991) en op gang brengen van communicatie, eerder dan het bedenken van ideologische antwoorden. Partijprogramma's worden in wezen verouderd want paternalistisch gevonden. Ze miskennen dat burgers ook iets zouden willen of kunnen wat anders is; ze veronderstellen onmondige burgers.

7 Conclusie en overweging

Wethouders doen ertoe in het Nederlandse gemeentelijk bestel. Ze zijn onderdeel van een machtig orgaan, het college van burgemeester en wethouders. De leden van dit college kennen aan het college maar ook aan hun eigen positie duidelijk veel macht toe. Het primaat van de raad als permanent hoogste gemeentelijk, besluitvormend orgaan lijkt dan ook een fictie. Burgemeester en wethouders nemen echter ook niet altijd alles van de invloedskoek; heel vaak zijn er mee-eters, dat wil zeggen burgers, groepen, bedrijven en dergelijke die invloed uitoefenen. Kan de wethouder met zijn politieke signatuur ook een stempel op beleid zetten?

Het blijkt dat dit volgens kwantitatief-vergelijkend onderzoek maar beperkt zo is. Er zijn echter uitzonderingen. In bepaalde beleidsverschillen tussen gemeenten is wel degelijk de hand van een wethouder zichtbaar.

Toch is dergelijk onderzoek ook gekritiseerd. Een andere aanpak, waarin oog bestaat voor verstrengeling van personen en groepen in netwerken, impliceert dat men tracht ook dat aspect van de wethoudersfunctie in de kijker te krijgen.

Politieke kleur speelt, gegeven een zekere beleidsruimte, een rol als aan voorwaarden is voldaan: beleid verkeert in de beginfase, er zijn alternatieven, het onderwerp heeft prioriteit of er is sprake van controversialiteit. Ontbreken deze condities dan zal de kleur amper een rol of geen rol spelen. Maar er bestaan ook andere temperende factoren.

Ook al is de uitkomst van onze analyse genuanceerd, dit verhindert ons inziens niet dat het zichtbaar maken van het beleidsprofiel van wethouders blijkbaar een lastige klus is. Is die klus misschien daardoor ook wel minder geambieerd? Willen wethouders vooral besturen en niet de verschillen in beleid duidelijk maken met hun (eventueel) politiek anders georiënteerde voorganger of hun evenknie in andere gemeenten? Veel wethouders achten die verduidelijking een schending van politieke etiquette; men wordt geacht respect te hebben voor voorgangers die onder andere omstandigheden werkten en voor collega's wier politieke situatie men niet precies kent. Niet iedereen voelt zich ook een Jan Schaefer en wil beleid 'de klok rond' verpersoonlijken. Veel wethouders staan zelf kritisch tegenover profilering. De vraag 'doet de politieke kleur van de wethouder ertoe?' bevalt hun niet erg.

5 De materiële rechtspositie van de wethouder

R.M.W.A. van Vroonhoven

Kunnen uitsluitend dames en heren van stand zich melden voor een met onzekerheden omgeven wethoudersbaan? Is het wethouderschap met alle onzekerheden alleen voor ambtenaren en leraren weggelegd? Uit dit hoofdstuk blijkt dat de wethouder inmiddels over een vrij goede rechtspositie beschikt. Zijn of haar salaris is, zeker in de wat grotere gemeenten niet slecht. Ook hebben wethouders recht op een vergoeding van de gemaakte onkosten. Nadat wethouders hun functie hebben neergelegd, ook als dat politieke redenen heeft, zijn ze soms nog jaren verzekerd van een inkomen. Wel moeten wethouders de inkomsten uit nevenfuncties storten in de gemeentekas.

1 Inleiding

In de vorige eeuw werd het wethoudersambt beschouwd als een ereambt. Ook toen al genoot de wethouder een wedde. Tot 1931 bestond de helft van de wedde uit een vast inkomen en de andere helft uit presentiegelden. In deze eeuw is het ambt uitgegroeid tot een professioneel ambt, dat of als volledig ambt, of als nevenambt wordt uitgeoefend. Na het verdwijnen van de presentiegelden is er echter een duidelijk verband blijven bestaan tussen de (geschatte) werkbelasting en de vastgestelde beloning. Dit komt met name tot uitdrukking in de tijdsbestedingsnorm¹ van de wethouder in de kleinere gemeenten.

De materiële rechtspositie van de wethouder is in de afgelopen jaren meermalen onderwerp van discussie geweest. Een en ander blijkt uit verschillende studies en onderzoeken die sinds het midden van de jaren zeventig zijn verricht. Als belangrijkste worden genoemd het rapport 'Knelpunten rechtspositie gedeputeerden en wethouders' van de commissie-Stuijvenberg uit 1976 (Kamerstukken II 1975/76, 13 238, nr. 5, bijlage), het rapport 'Wethouders in Nederland' (VNG, 1980b), het rapport 'De wethouder gewaardeerd' (VNG, 1982) en het rapport 'De rechtspositie van de wethouder' uit 1983 van een departementale werkgroep van het ministerie van Binnenlandse Zaken (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1983). Onderwerpen die in deze rapporten aan de orde kwamen waren bijvoorbeeld de weddestructuur en de hoogte van de wedde, de grens van het full-time wethouderschap, inkomsten uit nevenfuncties, een vaste onkostenvergoeding en voorzieningen voor ziektekosten.

Bovendien heeft er op 12 november 1990 een uitgebreide commissievergadering (Handelingen UCV 1990/91, nr. 13: 1-26) in de Tweede Kamer plaatsgevonden naar aanleiding van twee notities van de Minister van

¹ Met de tijdsbestedingsnorm wordt bedoeld het deel van de werkweek, dat de wethouder in staat dient te worden gesteld aan het wethouderschap te besteden.

Binnenlandse Zaken over de 'Materiële rechtspositie staten- en raadsleden, gedeputeerden en wethouders' (Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2 en Kamerstukken II 1989/90, 20 921, nr. 3). In het Bestuursakkoord Rijk-VNG van 19 oktober 1990 is eveneens aandacht besteed aan de rechtspositie van de wethouder.

Een belangrijk deel van de aanbevelingen en beleidsvoornemens, die in bovenstaande rapporten, notities en bestuursakkoord zijn opgenomen, is inmiddels ofwel reeds in de geldende rechtspositie van de wethouder verwerkt ofwel bij inwerkingtreding van de Gemeentewet gerealiseerd. In dit hoofdstuk komen deze laatste wijzigingen met name aan de orde. Ze zijn geformaliseerd in het nieuwe Rechtspositiebesluit wethouders, dat tegelijk met de Gemeentewet in werking is getreden.

2 De rechtspositionele artikelen in de Gemeentewet

Onder het regime van de oude gemeentewet (artikel 100) werd de jaarwedde-regeling van wethouders, nadat de gemeenteraad was gehoord, door gedeputeerde staten vastgesteld. Vervolgens keurde de Kroon de provinciale jaarweddeverordening goed.

In artikel 44, eerste lid, van de Gemeentewet ² wordt bepaald dat de bezoldiging van de wethouder wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur. De wetgever heeft voor deze centralisatie gekozen op grond van de volgende reden: 'De Kroon zal daardoor beter dan bij de hantering van het goedkeuringsrecht in staat zijn de rechtsgelijkheid op hoofdpunten tussen de wethouders der verschillende gemeenten, welke steeds meer als wenselijk wordt ervaren, te bevorderen'. Het verschil tussen het systeem van de oude en de nieuwe Gemeentewet lijkt groot. Gelet op de praktijk onder de oude wet: de provinciale jaarweddeverordening werd door gedeputeerde staten vastgesteld conform een model-jaarweddeverordening, zal het materiële verschil echter tussen beide systemen gering zijn. De bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Rechtspositiebesluit wethouders dat in de volgende paragraaf aan de orde komt.

Het tweede en derde lid van artikel 44 bevatten geen nieuwe elementen ten opzichte van de oude gemeentewet. Deze leden bepalen dat regels kunnen worden gesteld betreffende tegemoetkoming in of vergoeding van bijzondere kosten en betreffende andere financiële voorzieningen die verband houden met de vervulling van het wethoudersambt en voorts dat wethouders buiten hetgeen hun bij of krachtens de wet is toegekend als zodanig geen inkomsten, in welke vorm ook, ten laste van de gemeente genieten. Het uitvoeringsbesluit van deze leden is eveneens het Rechtspositiebesluit wethouders.

² In deze beschouwing worden de artikelen uit de Gemeentewet gebruikt en wel de versie die bij Wet van 14 februari 1992 in het Staatsblad (nr. 96) is gepubliceerd. De definitieve vernumming van de Gemeentewet was bij het ter perse gaan van dit boek nog niet beschikbaar.

De leden vier en vijf van artikel 44 zijn nieuw en hebben betrekking op vergoedingen voor nevenfuncties die worden vervuld uit hoofde van het wethoudersambt. Hierbij maakt het niet uit of de vergoedingen ten laste van de gemeente komen of niet. Indien deze vergoedingen worden uitgekeerd moeten zij in de gemeentekas worden gestort. Het vijfde lid biedt aan de raad de mogelijkheid om in bijzondere gevallen voor de verplichte storting in de gemeentekas ontheffing te verlenen.

Behalve artikel 44 zijn er nog twee andere artikelen die direct betrekking hebben op de rechtspositie van wethouders, te weten de artikelen 36 en 51. De Gemeentewet maakt het mogelijk dat in gemeenten waar het wethouderschap een volledige betrekking is deeltijdwethouders worden benoemd (artikel 36, tweede lid). Voorts bepaalt artikel 51, tweede lid, dat de vergoeding van degene die met de waarneming van het ambt van wethouder is belast bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. De rechtspositie van de deeltijdwethouder en die van de waarnemer is eveneens geregeld in het al eerder genoemde Rechtspositiebesluit wethouders.

3 Het nieuwe Rechtspositiebesluit wethouders

De rechtspositie van de wethouder was onder de oude gemeentewet fragmentarisch geregeld. De wedde van de wethouder werd, zoals reeds vermeld, in een provinciale verordening neergelegd. De onkostenvergoedingen en de financiële voorzieningen in verband met ziektekosten werden in drie afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur geregeld.³

Deze onderwerpen zijn op basis van artikel 44 van de Gemeentewet in een nieuwe algemene maatregel van bestuur, het Rechtspositiebesluit wethouders, opgenomen. De overzichtelijkheid van de regeling van de materiële rechtspositie is hiermee aanzienlijk verbeterd. In dit besluit is bovendien een aantal vernieuwingen en verbeteringen van de rechtspositie gerealiseerd. De belangrijkste zijn:

- de verlaging van de full-time grens van het wethouderschap in gemeenten van 24.000 inwoners naar gemeenten van 18.000 inwoners;
- de verhoging van de tijdsbestedingsnorm van het wethouderschap in gemeenten van 14.001 - 18.000 inwoners van 60 procent naar 70 procent;
- de verhoging van de tijdsbestedingsnorm van het wethouderschap in gemeenten van:
 - 8.001-14.000 inwoners van 50 procent naar 55 procent;
 - 4.001-8.000 inwoners van 40 procent naar 45 procent;
 - 2.001-4.000 inwoners van 30 procent naar 35 procent;

³ Het koninklijk besluit van 3 juli 1986 tot uitvoering van artikel 100, derde lid, van de oude gemeentewet, houdende regels betreffende andere financiële voorzieningen die verband houden met de vervulling van het wethoudersambt (Stb. 406), het Besluit regels kostenvergoedingen wethouders (Stb. 1992, 481) en het Besluit inkomsten toeslag belanghebbenden in de zin van de Interim-regeling ziektekosten ambtenaren 1982 (Stb. 1989, 308).

0-2.000 inwoners van 20 procent naar 25 procent;

- de automatische doorwerking van eenmalige en eindejaarsuitkeringen;
- de compensatie AOW/AWW-premie over de werkgeversbijdrage van de IZA-premie;
- de 18 procent-regeling van het pensioen;
- een aan de wethouder nagenoeg gelijkwaardige rechtspositie voor de deeltijdwethouder en voor het raadslid dat een wethouder waarneemt.

4 De bezoldiging

Een departementale werkgroep van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in 1983 in haar rapport 'De rechtspositie van de wethouder' een aantal uitgangspunten opgesteld die nog steeds bepalend zijn voor de weddestructuur van de wethouder:

- '1. de bezoldiging dient in beginsel in overeenstemming te zijn met de zwaarte van de wethoudersfunctie;
2. de zwaarte van de wethoudersfunctie is gerelateerd aan de bestuurlijke zwaarte van de gemeente;
3. als aanduiding van de bestuurlijke zwaarte van de gemeente wordt uitgegaan van een rangschikking van de gemeenten volgens herziene Ubink-normen;
4. de bezoldiging van de wethoudersfunctie betreft een op zichzelf staande aangelegenheid en wordt mitsdien niet uitgedrukt in een vaste verhouding van de wedde verbonden aan andere functies in dezelfde gemeenteklasse'.

Sinds 1985 is de weddestructuur voor wethouders volgens elf gemeentelijke inwonersklassen (de herziene Ubink-normen) afgestemd op de bezoldigingsopbouw van rijksambtenaren op grond van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren (BBRA) 1984. De wedde wordt uitgedrukt in een vast bedrag, dat correspondeert met een bepaald regelnummer van het BBRA 1984. Tijdens een wethoudersperiode wijzigt dit regelnummer niet. Wethouders komen dan ook niet in aanmerking voor periodieke wedde-verhogingen.

Per 1 april 1993 is het sectorenmodel in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor het overheidspersoneel ingevoerd. Dit betekent dat vanaf die datum de onderhandelingen over het salaris, arbeidsduur en de aanvullende aanspraken bij ziekte en werkloosheid van het overheidspersoneel niet meer in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) worden gevoerd, maar in acht sectoren. Deze sectoren zijn: rijk, defensie, onderwijs en wetenschappen, politie, rechterlijke macht, gemeenten, provincies en waterschappen. In de sector rijk worden de onderhandelingen van werkgeverszijde gevoerd door de Minister van Binnenlandse Zaken, in de sector gemeenten door het College van Arbeidszaken. Op grond van het waarborgen van eenheid en uniformiteit binnen het openbaar bestuur op rechtspositioneel gebied en het zorgdragen door het rijk voor goede onderlinge bezoldigingsverhoudingen tussen bestuurders en voor een deugdelijke rechtspositie, mede om te

verzekeren dat er genoeg voldoende gekwalificeerde personen voor bestuursfuncties beschikbaar zijn, is besloten dat de koppeling van de bezoldiging van wethouders met het BBRA 1984 wordt gehandhaafd en dat de wethouders de inkomensontwikkeling in de sector rijk gaan volgen. Dit betekent dat de bezoldiging van wethouders wijzigt als de bezoldiging van het burgerlijk rijkspersoneel wijziging ondergaat, en dat wethouders een vakantie-uitkering genieten en in aanmerking komen voor eenmalige of eindejaarsuitkeringen overeenkomstig de bepalingen zoals die gelden voor het burgerlijk rijkspersoneel.

De bezoldiging wordt door de wethouder genoten met ingang van de dag van benoeming en eindigt op het tijdstip van beëindiging van het wethouderschap.

De hoogte van de bezoldiging per 1 april 1993 wordt in tabel 5.1 aangegeven.

Tabel 5.1 *Bezoldiging van wethouders*

klasse	inwonertal	tijdsbestedingsnorm in procenten	regelnummer BBRA	bezoldiging per 1 april 1993 per maand
1	0- 2.000	25	30	f 1.142,25
2	2.001- 4.000	35	30	f 1.599,15
3	4.001- 8.000	45	38	f 2.410,20
4	8.001- 14.000	55	50	f 3.586,55
5A	14.001- 18.000	70	55	f 4.886,70
5B	18.001- 24.000	100	55	f 6.981,-
6	24.001- 40.000	100	61	f 7.531,-
7	40.001- 60.000	100	67	f 8.203,-
8	60.001- 100.000	100	78	f 9.543,-
9	100.001- 150.000	100	86	f 10.836,-
10	150.001- 375.000	100	92	f 11.918,-
11	375.001- en meer	100	102	f 13.969,-

Bovenstaande bedragen zijn exclusief 8 procent vakantie-uitkering (circulaire BW93/U2164).

Zoals onder het regime van de oude gemeentewet kan ook onder het regime van de nieuwe Gemeentewet op grond van bijzondere omstandigheden de in tabel 5.1 genoemde tijdsbestedingsnorm voor de gemeenten in de klasse 1 tot

en met 5A worden verhoogd. Naar objectieve maatstaven hebben wethouders in bijzondere omstandigheden meer tijd nodig voor de aan hun functie verbonden werkzaamheden. De bestuurslast van deze gemeenten is in die gevallen hoger dan op grond van het inwonertal in de gemeente kan worden verwacht. Een verhoging van de tijdsbestedingsnorm leidt in evenredige mate tot verhoging van de bezoldiging van alle wethouders in die gemeenten. Bovendien kan op grond van bijzondere omstandigheden een gemeente voor de toepassing van tabel 5.1 al dan niet voor een bepaald tijdvak in een andere klasse worden geplaatst. Deze gemeentelijke opklassificatie brengt mee dat de bezoldiging respectievelijk de vergoeding van alle politieke ambtsdragers wordt verhoogd. De procedure voor beide maatregelen is als volgt: de raad besluit tot verhoging van de tijdsbestedingsnorm casu quo tot opklassificatie. Daarna dient zij hiertoe een schriftelijk beargumenteerd verzoek in bij de provincie. Het college van gedeputeerde staten neemt over dit verzoek een besluit. Wordt het verzoek ingewilligd dan zenden gedeputeerde staten onverwijld hun besluit aan de Minister van Binnenlandse Zaken. De Minister van Binnenlandse Zaken beoordeelt vervolgens of het besluit al dan niet in aanmerking komt voor schorsing of vernietiging (repressief toezicht).

Overgang van een gemeente naar een hogere of een lagere klasse vindt uiteraard ook plaats in verband met toename (bijvoorbeeld bij een gemeentelijke herindeling) of afname van het aantal inwoners. De overgang van een gemeente naar een lagere klasse is niet van invloed op de bezoldiging van de functionerende wethouder.

Tot de bezoldigingsartikelen van het Rechtspositiebesluit wethouders behoren ook de volgende bepalingen: wethouders komen in aanmerking voor een met de overhevelingstoelage vergelijkbare toeslag en in geval van overlijden van een wethouder ontvangen nabestaanden een bedrag dat gelijk is aan zijn bezoldiging vermeerderd met de vakantie-uitkering, over een tijdvak van drie maanden.

5 Vergoeding van bijzondere kosten en andere financiële voorzieningen

De ziektekostenvoorziening

Een wethouder kan deelnemen aan het Instituut zorgverzekering ambtenaren Nederland (IZA-Nederland) of aan een gemeentelijke regeling. Indien een wethouder niet aan deze regelingen deelneemt wordt het bedrag van de tegemoetkoming in de ziektekosten vastgesteld overeenkomstig de Interimregeling ziektekosten ambtenaren 1982 (Interimregeling). Op basis van de IZA-regeling ontvangt de wethouder ten laste van de gemeente een tegemoetkoming in de aan het deelnemerschap verbonden kosten (IZA-premie). Deze tegemoetkoming wordt vastgesteld op dezelfde wijze als dit gebeurt voor andere IZA-deelnemers. Indien op een wethouder de Interimregeling van toepassing is

ontvangt hij als tegemoetkoming een (netto) bedrag dat is gebaseerd op het gemiddelde van de premies die door niet op winst gerichte ziektekostenverzekeraars worden berekend voor een standaardverzekering.

In het Rechtspositiebesluit wethouders is nog een aantal andere bijzondere ziektekostenvoorzieningen opgenomen, bijvoorbeeld de voorziening dat onder bepaalde omstandigheden aanspraak kan worden gemaakt op vergoeding van indirecte ziektekosten.

Compensatie AOW/AWW en de 18 procent-regeling van het pensioen

Beide voorzieningen zijn in het Rechtspositiebesluit wethouders opgenomen naar aanleiding van de in het Bestuursakkoord Rijk-VNG gemaakte afspraken. De eerste voorziening betreft een compensatie van de over de werkgeversbijdrage in de IZA-premie verschuldigde premies AOW/AWW naar het voorbeeld van de regelingen die ter zake voor ambtenaren gelden. De tweede voorziening houdt een aanvullende uitkering in op het invaliditeitspensioen. Gelet op het technische karakter van beide voorzieningen wordt voor de nadere uitleg hiervan verwezen naar het genoemde besluit en de bijbehorende toelichting.

6 Onkostenvergoedingen

De raad kan bij verordening bepalen dat wethouders een vergoeding voor reizen en verblijfskosten en een vaste vergoeding voor overige kosten ontvangen.

Bij reis- en verblijfskosten moet onderscheid worden gemaakt in kosten voor woon-werkverkeer en in kosten voor niet woon-werkverkeer. Een tegemoetkoming in de reiskosten woon-werkverkeer dient aan te sluiten bij de rijksnorm, neergelegd in het Verplaatsingskostenbesluit en -regeling 1989. Bovendien mag aan de wethouder alleen een tegemoetkoming in deze kosten worden verstrekt indien de afstand tussen zijn woning en het gemeentehuis meer dan tien kilometer bedraagt. De tegemoetkoming is belastingvrij indien deze onder de norm blijft van het fiscale reiskostenforfait.

Voor reiskosten niet woon-werkverkeer, de zogenaamde zakelijke kilometers per eigen auto, geldt een andere vergoeding. Deze zakelijke kilometers, waaronder ook vallen gemaakte kilometers binnen de gemeente, kunnen worden gedeclareerd tot het maximum van de rijksnorm, neergelegd in artikel 7 van het Reisbesluit binnenland. De hoogte van het bedrag van deze rijksnorm is f 0,57 (bedrag per 1 januari 1994) per afgelegde kilometer. Indien de wethouder voor deze zakelijke kilometers gebruik maakt van het openbaar vervoer kan hij de werkelijk gemaakte kosten declareren. Een vergoeding voor autokosten tot f 0,57 per kilometer, alsmede een vergoeding voor de kosten per openbaar vervoer zijn volledig onbelast.

Voorts kan een wethouder een vergoeding ontvangen voor verblijfskosten die samenhangen met reizen niet woon-werkverkeer. De werkelijke kosten van de zakelijk gebruikte maaltijden en de kosten voor overnachting kunnen

worden gedeclareerd. Aan de hoogte van de verblijfkosten kan de gemeente een maximum stellen. Een vergoeding tot het maximum van de werkelijk gemaakte verblijfkosten is fiscaal onbelast. Bij het declareren van de reis- en verblijfkosten niet woon-werkverkeer dient de wethouder bewijsstukken hiervan te overleggen.

Sinds het Besluit regels kostenvergoedingen wethouders (Stb. 1992, 481) op 1 januari 1993 in werking is getreden kunnen wethouders een vaste onkostenvergoeding voor overige kosten ontvangen. Deze nieuwe regeling houdt tevens in dat wethouders naast een dergelijke vaste vergoeding geen vergoedingen voor overige kosten op declaratiebasis meer kunnen ontvangen. Wethouders hebben bovendien geen recht op de vaste onkostenvergoeding, die aan raadsleden wordt verstrekt.

In tegenstelling tot de bezoldiging van full-time wethouders in gemeenten boven 18.000 inwoners is het maximale bedrag van de vaste onkostenvergoeding voor deze wethouders gelijk. De maximale hoogte van de vaste onkostenvergoeding per 1 januari 1994 wordt in tabel 5.2 aangegeven.

Tabel 5.2 *Onkostenvergoedingen wethouders*

klasse	inwonertal	tijdsbestedings-norm in procenten	vergoeding per 1 januari 1994 op jaar-basis
1, 2 en 3	8.000 -minder	25, 35 en 45	f 3.262,-
4	8.001 -14.000	55	f 5.365,-
5A	14.001 -18.000	70	f 6.944,-
5B tot en met 11	18.001 -meer	100	f 7.576,-

Bovenstaande bedragen zijn fiscaal onbelast (BW93/U2394).

Bij de opbouw van de onkostenvergoeding is rekening gehouden met de volgende kostencomponenten:

- cursussen, seminars, symposia, congressen;
- excursies, inclusief verblijfkosten;
- vakliteratuur;
- vereniging van raadsleden;
- afschrijving tekstverwerker met toebehorende faxapparatuur, andere technische middelen (exclusief telefoon);
- zakelijke telefoonkosten (uitsluitend gesprekskosten);
- portokosten en fotokopieën;
- bijdrage in de kosten van fractieassistent/fractieweekends/vergaderkosten fractie/secretariaat van de fractie;
- representatiekosten (bijvoorbeeld attenties bij recepties).

Wethouders die ter vervulling van het ambt meer kosten maken dan door de vaste onkostenvergoeding wordt vergoed, kunnen deze (meer)kosten, binnen de ruimte van de aftrekbare kosten, individueel fiscaal in aftrek brengen. Hiervoor dient de wethouder aan de belastinginspecteur bewijsstukken te overleggen. Overigens is aftrek van (meer)kosten in de bovengenoemde kostencategorieën nog slechts mogelijk indien de wethouder aantoonst dat de werkelijk gemaakte kosten de kostenvergoeding, vermeerderd met het arbeidskostenforfait, overtreffen. Bovendien is na de inwerkingtreding van de 'Oortwetgeving' de mogelijkheid om kosten af te trekken beperkter dan het onbelast kunnen ontvangen van onkostenvergoedingen.

7 Nevenfuncties

De artikelen 12 en 44 van de Gemeentewet hebben betrekking op (neven)functies van raadsleden en wethouders.

Artikel 12 bepaalt dat de leden van de raad, waaronder ook de wethouders, openbaar maken welke andere functies dan het lidmaatschap van de raad zij vervullen. Deze openbaarmaking dient te gebeuren door een opgave van deze functies ter inzage te leggen op het gemeentehuis.

In paragraaf 2 is reeds kort ingegaan op de nieuwe leden vier en vijf van artikel 44. Deze leden hebben betrekking op nevenfuncties die worden vervuld uit hoofde van het wethoudersambt, de zogenaamde qualitate qua-functies. Hierbij is het niet van belang of de vergoedingen uit deze nevenfuncties ten laste van de gemeente komen of niet. Indien deze vergoedingen worden uitgekeerd moeten zij in de gemeentekas worden gestort. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om inkomsten uit bestuursfuncties van gemeenschappelijke regelingen of van privaatrechtelijke instellingen, waarin de betrokken gemeenten participeren. Deze regeling beoogt te voorkomen dat werkzaamheden die behoren tot de normale wethouderswerkzaamheden en waarvoor de wethoudersbezoldiging reeds een redelijke honorering biedt nog eens afzonderlijk worden gehonoreerd (Elzinga, 1993: 31).

De regering bracht bij de behandeling van de nieuwe Gemeentewet naar voren dat het trekken van scherpe grenzen tussen nevenfuncties die wel en nevenfuncties die niet uit hoofde van het wethoudersambt worden uitgeoefend, niet mogelijk en eigenlijk ook niet wenselijk is. In de praktijk zal steeds in een concreet geval moeten worden gezien of er sprake is van een qualitate qua-functie. Bij de beoordeling ervan zijn in ieder geval de volgende twee criteria van belang:

- de wethouder wordt voor de functie gevraagd uit hoofde van zijn wethoudersambt en niet uit hoofde van zijn persoonlijke bekwaamheid;
- de functie is gekoppeld aan het ambt, met andere woorden de nevenfunctie moet worden neergelegd bij beëindiging van het wethoudersambt (Handelingen I, 11 februari 1992, Gemeentewet, 17 583 - 17 584).

Statuten of de oprichtingsacte van een instelling of maatschappij kunnen bepalingen bevatten over de aard van de functie. Deze zijn echter niet

alleen maatgevend voor het antwoord op de vraag of er in casu sprake is van een nevenfunctie uit hoofde van het wethoudersambt. Een en ander moet uit de feitelijke context worden afgeleid.

De vergoedingen die op basis van het vierde lid van artikel 44 in de gemeentekas moeten worden gestort zijn vergoedingen voor werkzaamheden. Hieruit kan worden afgeleid dat onkostenvergoedingen die de wethouder ontvangt voor zijn qualitate qua-functie, niet in de gemeentekas hoeven te worden gestort.

De vergoeding voor werkzaamheden moet derhalve een inkomenselement bevatten. Voor de vraag wanneer er sprake is van een vergoeding voor werkzaamheden, en dus inkomen, of sprake is van een onkostenvergoeding dient te worden aangesloten bij wat door de Belastingdienst wordt beschouwd als fiscaal inkomen of als onbelaste onkostenvergoeding. Een voorbeeld mag een en ander verduidelijken. Een wethouder krijgt als vergoeding voor zijn nevenfunctie, die hij uit hoofde van zijn wethouderschap vervult, een studiereis naar het buitenland aangeboden. Is hier sprake van een vergoeding voor werkzaamheden of een onkostenvergoeding, met andere woorden dienen de kosten van de studiereis door de wethouder in de gemeentekas te worden gestort? Indien de kosten van de reis f 3.000,- bedragen en de Belastingdienst twee derde deel als inkomen in natura beschouwt en een derde deel als onkostenvergoeding, dan dient de wethouder in dit voorbeeld f 2.000,- in de gemeentekas te storten.

Van de verplichting tot het storten van de vergoeding in de gemeentekas kan de raad in bijzondere gevallen ontheffing verlenen (artikel 44, lid 5). Dit vijfde lid is bij nota van wijziging in de Gemeentewet opgenomen (Kamerstukken II, 1988/89, 19 403, nr. 11: 2). Gevreesd werd dat een te stringent verbod van inkomsten uit de hier bedoelde nevenfuncties met name voor niet full-time wethouders in de kleinste gemeenten wellicht remmend zou kunnen werken op de uitoefening van sommige nevenfuncties, die zeer wenselijk en soms zelfs noodzakelijk worden geacht voor een goede vervulling van het wethouderschap. Er dient een redelijke verhouding te zijn tussen de vergoeding voor de aan de nevenfunctie verbonden werkzaamheden en de bezoldiging van de wethouder. In gevallen waarin sprake is van een wethouderschap met een tijdsbestedingsnorm van minder dan 100 procent zal een vergoeding voor een nevenfunctie daarom eerder aangewezen zijn, dan in gevallen waarin toch al sprake is van een full-time honorering van het wethouderschap.

In dit verband wordt nog gewezen op het volgende. Artikel 21 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (wetsvoorstel 22.893) zal naar verwachting worden gewijzigd in die zin dat wethouders die tevens bestuurders zijn in de zin van laatstgenoemde wet, hiervoor geen vergoedingen meer kunnen ontvangen. Zij kunnen echter wel een vergoeding ontvangen, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 44, vijfde lid. Ook hier zal deze ontheffingsmogelijkheid niet snel van toepassing zijn bij een full-time wethouderschap.

8 De deeltijdwethouder

De Gemeentewet maakt het mogelijk dat in gemeenten waar het wethouderschap een volledige betrekking is deeltijdwethouders worden benoemd (artikel 36, tweede lid). De materiële rechtspositie van de deeltijdwethouder is eveneens geregeld in het Rechtspositiebesluit wethouders. Zij is nagenoeg gelijk aan die van de full-time wethouder. De meeste bepalingen van het besluit zijn dan ook van overeenkomstige toepassing verklaard op de deeltijdwethouder. De hoogte van zijn bezoldiging alsmede de hoogte van zijn vergoedingen van bijzondere kosten en andere financiële voorzieningen worden bepaald door het percentage dat de wethouder in deeltijd werkt.

9 De waarnemer

Artikel 51, tweede lid, bepaalt dat de vergoeding van degene die met de waarneming van het ambt van wethouder is belast bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Evenals in het geval van de deeltijdwethouder is de rechtspositie van de waarnemer geregeld in het Rechtspositiebesluit wethouders. Hierin is bepaald dat de positie van de waarnemer nagenoeg gelijk is aan die van de wethouder. De waarnemer verricht immers in de meeste gevallen alle taken van de wethouder die hij vervangt.

Toch zijn er echter enkele verschillen: bijvoorbeeld het tijdstip van de aanvang van de bezoldigingsperiode en de gevolgen in geval van overlijden. De waarnemer ontvangt de bezoldiging met terugwerkende kracht op het tijdstip dat hij meer dan dertig dagen onafgebroken een wethouder heeft waargenomen. Dit betekent tevens dat, indien de waarneming korter dan dertig dagen heeft geduurd, de waarnemer hiervoor geen bezoldiging of extra vergoedingen ontvangt. Na beëindiging van het waarnemerschap of in geval van overlijden van de waarnemer wordt hij weer rechtspositioneel als raadslid aangemerkt. Ook zijn de bepalingen in het besluit ten aanzien van de ex-wethouder niet van toepassing op de ex-waarnemer. De reden voor deze verschillen is dat het wethouderschap in de meeste gevallen voor de waarnemer geen vervanging van de hoofdbetrekking vormt, zoals dit bij de wethouder doorgaans wel het geval is.

10 Vrijstelling uit een reguliere betrekking

In veel gevallen is een kandidaat-wethouder werkzaam als werknemer of ambtenaar. Om het wethouderschap op zich te kunnen nemen zal hij van zijn reguliere betrekking vrijgesteld moeten worden. Voor de werknemer is in dat geval artikel 1638nn, vierde juncto eerste lid van het Burgerlijk Wetboek (BW) van toepassing. In dit artikel wordt bepaald dat de werknemer jegens zijn werkgever een aanspraak heeft op verlening van verlof zonder behoud van loon indien het gaat om een niet full-time wethouderschap. Deze bepaling

is van dwingend recht: in een CAO of in een individuele arbeidsovereenkomst kan niet ten nadele van de werknemer hiervan worden afgeweken.

Wordt een full-time wethouderschap aanvaard, dan bevat het BW geen regeling. In overleg met de werkgever kan in dat geval worden besloten over een ontslagaanvraag of een feitelijke non-activiteit met de mogelijkheid om na afloop van de wethoudersperiode weer bij de werkgever terug te keren.

Voor de ambtenaar bevat artikel 125c van de Ambtenarenwet 1929 een regeling ter zake. In dit artikel wordt bepaald dat de wethouder, indien het tijdsbeslag van het wethouderschap dat nodig maakt, tijdelijk wordt ontheven van het uitvoeren van zijn ambt. Voorwaarde is wel dat het dienstbelang zich niet tegen die ontheffing verzet. Voorts wordt bepaald dat indien geen ontheffing is verleend, buitengewoon verlof wordt verleend voor het bijwonen van vergaderingen en het verrichten van werkzaamheden, tenzij wederom het dienstbelang zich tegen deze verlofverlening verzet. Ter uitvoering van een en ander zijn in artikel 33a van het Algemeen Rijksambtenarenreglement regels gesteld over inhoudingen op de bezoldiging tijdens de ontheffing respectievelijk het buitengewoon verlof.

11 Uitkeringen en pensioenen

Op basis van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) kunnen wethouders ten laste van de gemeente een uitkering na aftreden ontvangen, een invaliditeitspensioen en een ouderdoms- en nabestaandenpensioen. De desbetreffende bepalingen in deze wet (de vijfde afdeling) zijn veelal facultatief. Of ex-wethouders aanspraak maken op bedoelde uitkeringen en pensioenen is afhankelijk van het antwoord op de vraag of de betreffende gemeente deze rechten bij verordening nader heeft geregeld. In de Appa wordt volstaan met het stellen van maxima onder meer ten aanzien van de duur en het bedrag van de uitkering, alsmede van het bedrag van het pensioen. Hieraan dienen de gemeenten zich te houden bij het vaststellen van een uitkerings- en pensioenverordening.

Indien een gemeente een uitkerings- en pensioenverordening heeft vastgesteld heeft de wethouder niet alleen aanspraak op een uitkering bij tussentijds of regulier aftreden, maar ook ingeval hij zelf zijn functie neerlegt. Dit laatste houdt verband met de specifieke positie van de wethouder als politieke ambtsdrager. De wethouder moet zijn functie om politieke redenen kunnen neerleggen, zonder dat dit kan leiden tot onaanvaardbare persoonlijke financiële consequenties. De duur van de uitkering is gelijk aan de periode van zijn wethouderschap, met een minimum van twee jaar en een maximum van zes jaar. Echter, indien de wethouder het ambt korter dan drie maanden heeft uitgeoefend, is de duur van de uitkering bij aftreden zes maanden. De hoogte van de uitkering bedraagt in het eerste jaar 80 procent van de laatste als wethouder ontvangen bezoldiging, vermeerderd met 8 procent vakantiegeld. In het tweede jaar bedraagt dit 70 procent en in het derde tot en met

zesde jaar 60 procent. Voor ex-wethouders die bij aftreden vijftig jaar of ouder zijn en die ten minste tien jaar zonder wezenlijke onderbreking wethouder zijn geweest, geldt dat zij na deze 'gewone uitkering' aanspraak maken op een voortgezette uitkering tot hun 65e jaar.

Een invaliditeitspensioen op basis van de Appa is een voortgezette uitkering die de arbeidsongeschikte ex-wethouder ontvangt op de dag waarop de normale duur van de uitkering is beëindigd. Het invaliditeitspensioen eindigt op 65-jarige leeftijd of op het moment dat de betrokkene weer arbeidsgeschikt is bevonden (Voor de hoogte van de invaliditeitsuitkering en de daarmee samenhangende mate van invaliditeit wordt verwezen naar artikel 132a van de Appa).

Gedurende de tijd van het wethouderschap wordt ouderdomspensioen opgebouwd. De wethouder is hiervoor pensioenpremie verschuldigd. De hoogte van deze pensioenpremie is gelijk aan de premie die ambtenaren betalen. De opbouw van het wethouderspensioen is echter anders geregeld. Dit houdt verband met het feit dat aan het ambt van wethouder politieke risico's zijn verbonden. Gedurende de eerste vier jaar wordt een pensioen opgebouwd á 3,5 procent per jaar en daarna 1,75 procent per jaar met een maximum van 70 procent.

Behalve het ouderdomspensioen regelt de Appa verschillende vormen van nabestaandenpensioen. De belangrijkste zijn het weduwe- en wezenpensioen. Voorts wordt ook op dit terrein gestreefd naar een zoveel mogelijk gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Naar verwachting heeft dit tot gevolg dat de Appa zal worden gewijzigd in die zin dat ook het weduwnaarspensioen in deze wet wordt opgenomen.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de uitkeringen en pensioenen op basis van de Appa ook van toepassing zijn op ex-wethouders met een tijdsbestedingsnorm kleiner dan 100 procent en ex-deeltijdwethouders, zoals bedoeld in artikel 36, tweede lid, van de Gemeentewet. In paragraaf 9 is al gesteld dat de waarnemer van een wethouder na beëindiging van de waarneming of na overlijden weer rechtspositioneel als raadslid wordt aangemerkt. Een en ander houdt in dat de voorzieningen van de Appa op hem niet van toepassing zijn.

6 De politieke verantwoordelijkheid van de wethouders

D.J. Elzinga

In een middelgrote nederlandse gemeente komt in 1992 een ernstige vervuiling van het plaatselijke NS-terrein aan het licht. Het lokale nieuwsblad stelt de vraag die bij een ieder voor op de tong ligt: Waarom had de wethouder milieu de gemeenteraad niet ingelicht over de vervuiling van het NS-terrein? Antwoord van de wethouder: 'omdat ik er niet van wist'. En waarom wist de wethouder er niet van? Antwoord van de directeur van de milieudienst: 'omdat ik het hem niet verteld had'. Op het achterhouden van informatie aan het volksvertegenwoordigend orgaan staat doorgaans de politieke doodstraf. Maar politieke verantwoordelijkheid heeft een ruimer bereik dan enkel het verschaffen van inlichtingen. De gemeenteraad heeft ten allen tijde het recht om met wethouders in debat te treden. De reikwijdte van politieke verantwoordelijkheid is ook voor wethouders groter geworden. Aanleiding genoeg om de vraag te stellen: de wethouderlijke verantwoordelijkheid, waar begint zij, en waar houdt zij op?

1 Inleiding

Lange tijd heeft de politieke verantwoordelijkheid in het gemeentelijke en provinciale bestuursmodel een andere betekenis en strekking gehad dan de politieke verantwoordingsinstrumenten op het landelijke niveau. De belangrijkste verklaring hiervoor moet worden gezocht in de monistische ordening van de relatie tussen college en gemeenteraad. Waar in de landelijke dualistische context het instrument van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid vanaf 1848 een belangrijk controlemiddel werd voor het parlement, was voor het gebruik van een dergelijk middel in de gemeenten minder aanleiding. Immers wanneer in een monistische context het college van burgemeester en wethouders als een slechts uitvoerend en voorbereidend comité uit de gemeenteraad wordt gezien en de gemeenteraad in dat bestel als hoofd van de gemeente optreedt, is voor een effectuering van een politieke verantwoordelijkheid minder aanleiding. Aan de hand van dit beeld kan worden gezegd dat naarmate een verhouding tussen bestuursorganen meer dualistische kenmerken begint te vertonen er meer aanleiding is voor een operationalisering van politieke verantwoordelijkheid. Inzake de gemeenten kan dan ook worden waargenomen dat de betekenis van de politieke verantwoordingsmechanismen toenam naarmate de positie van het college sterker werd. Gesignaleerd kan worden dat ook in wettelijk opzicht in de periode na 1853 de reikwijdte van de gemeentelijke politieke verantwoordelijkheid een steeds grotere is geworden. Verschillende uitsluitingen werden in de loop van de tijd opgeheven. In

de huidige gemeentelijke verhoudingen functioneert dan ook een stelsel van politieke verantwoordelijkheid dat grote overeenkomsten vertoont met de landelijke setting. Toch is er een aantal verschillen en afwijkingen. In de volgende paragrafen worden deze overeenkomsten en verschillen geschetst. In de eerste plaats door een kort overzicht te geven van de wordingsgeschiedenis. In de tweede plaats door een inventarisatie te bieden van de elementen waaruit het verantwoordingsstelsel bestaat. Daarbij wordt speciale aandacht geschonken aan de samenhang en de consistentie van het verantwoordingsstelsel.

2 De wordingsgeschiedenis

Inzake de ontwikkeling van de gemeentelijke politieke verantwoordelijkheid kunnen de volgende markeringspunten worden aangegeven.

De formulering die Thorbecke in 1853 koos voor de verantwoordingsplicht luidde: 'De Burgemeester en Wethouders zijn wegens het dagelijks bestuur aan den Raad verantwoording schuldig en geven te dien aanzien alle door den Raad verlangde inlichtingen' (artikel 183 Gemeentewet-1853).

Vanaf het begin was onduidelijk of de aanspreekbaarheid die uit deze verantwoordingsplicht voortvloeide zich richtte op de individuele leden van het college dan wel op het college van burgemeester en wethouders als collectief; de gebruikte terminologie 'de burgemeester en wethouders' gaf onvoldoende houvast voor een duidelijk standpunt. Vast stond wel dat waar de burgemeester taken uitoefende als afzonderlijk bestuursorgaan deze buiten de reikwijdte vielen van de gereguleerde verantwoordingsplicht.

In de periode na 1853 werden deze elementen van de politieke verantwoordelijkheidsregel ter discussie gesteld. Ten gevolge van deze discussie maakten regeringsontwerpen ter herziening van de Gemeentewet uit 1923 en 1928 een onderscheid tussen de individuele en collectieve verantwoordingsplicht. Eveneens werd voorgesteld een afzonderlijke verantwoordingsplicht te introduceren voor de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan, met als verschoningsmogelijkheid het algemeen belang (Van Loenen, 1959: 129-2 en -3).

De parlementaire behandeling van het regeringsontwerp uit 1928 maakte duidelijk dat de tijd voor een verantwoordingsplicht van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan nog niet rijp was. Men stelde zich tevreden met de bestuurspraktijk waarin de burgemeesters in de regel bereid bleken inlichtingen te verschaffen over hun werkzaamheid in dit verband. Het oorspronkelijke regeringsvoorstel werd ingetrokken en een daarop ingediend amendement-Van den Bergh cum suis werd door een meerderheid in de Tweede Kamer verworpen (Handelingen Tweede Kamer, 1929-1930: 2123 en verder). Uitvoerig werd ook gedebatteerd over de vraag of het medebewind binnen de sfeer van de verantwoordingsplicht moest worden getrokken. Een daartoe strekkend amendement-Marchant cum suis werd in uitvoerige betogen ondersteund door de Kamerleden Van den Bergh en Oud. Het amendement werd evenwel met 48 tegen 27 stemmen verworpen. Wel werd in de Gemeen-

tewet nu een duidelijk onderscheid geïntroduceerd tussen een individuele en een collectieve verantwoordelijkheid, maar uitdrukkelijk een verantwoordelijkheid die zich in beide opzichten concentreerde op het door 'het college gevoerde bestuur'. Artikel 216 Gemeentewet-1931 ging luiden: 'De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, ieder afzonderlijk en te zamen, voor het door het college gevoerde bestuur van de huishouding der gemeente aan den raad verantwoording schuldig, en geven hem te dien aanzien alle verlangde inlichtingen.'

Deze beperkte verbetering van het verantwoordingsregime betekende dat in de decennia nadien de verantwoordingsplicht voor het medebewind en de verantwoordelijkheid van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan een belangrijk discussiepunt bleven.

Ondertussen kwam langs een geheel andere weg een zeer belangrijke uitbreiding van de controlerende raadsbevoegdheden jegens het college tot stand. In 1948 werd aan de Gemeentewet artikel 87a toegevoegd, dat bepaalde: 'De raad is bevoegd aan een wethouder tussentijds ontslag te verlenen, ingeval deze heeft opgehouden het vertrouwen van de raad te bezitten.' Deze tussentijdse wijziging van de Gemeentewet had een heel bijzondere, namelijk internationaal-politieke achtergrond. In de winter van 1948 kwam in Tsjechoslowakije de communistische partij aan de macht met directe hulp van de Sowjet-Unie. Terwijl Nederland zich meteen scherp distantieerde van deze gebeurtenissen, liet de Nederlandse CPN kritiek op de gebeurtenissen achterwege. Op het moment van de communistische machtsovername in Tsjechoslowakije bezette de Nederlandse CPN verschillende wethouderszetels. In verschillende van de betreffende gemeenteraden werden moties van wantrouwen aangenomen tegen de CPN-wethouders, zonder dat dit evenwel leidde tot een vertrek van deze bestuurders. Deze gang van zaken vormde de aanleiding tot de introductie van artikel 87a van de oude Gemeentewet. Het bevatte, vanwege het subjectieve criterium 'vertrouwen', een tamelijk onbeperkte mogelijkheid voor de gemeenteraad om wethouders tot ontslag te dwingen. Bezien als sanctie op de verantwoordingsplicht impliceerde een en ander dat een bijna ongeclausuleerde sanctie tot stand kwam op een verantwoordingsplicht die op allerlei manieren nog was geclausuleerd. Over de precieze verhouding tussen deze bijna ongeclausuleerde sanctie en de beperkte verantwoordingsplicht heeft lange tijd grote onduidelijkheid bestaan.¹

Een uitbreiding van de verantwoordingsplicht werd het eerst aangebracht in de Provinciewet. Artikel 113 van de Provinciewet-1962 introduceerde nu ook een verantwoordingsplicht voor medebewindstaken. Bij de behandeling van de Provinciewet in het parlement werd aangekondigd dat deze

¹ Omdat er in 1948 geen communistische gedeputeerden waren, bleef een equivalent van artikel 87a in de Provinciewet achterwege. Toen in later jaren de vertrouwenssanctie een meer reguliere betekenis kreeg, leidde dit soms tot de situatie dat na aangenomen moties van wantrouwen de betreffende gedeputeerde aanbleef. Zo wilde de Groningse, van de PvdA afgescheiden gedeputeerde I. Martens na een aangenomen motie van wantrouwen van geen wijken weten. Zie daarover Elzinga (1980).

regeling tevens als aanknopingspunt zou gaan dienen voor een herziening van de Gemeentewet, maar daar werd terstond aan toegevoegd dat er wellicht redenen waren om voor de gemeentelijke verhoudingen de voorkeur te geven aan een ander verantwoordingsregime (Handelingen Eerste Kamer, 1961-1962, 5460, nr. 27a).

De turbulente gebeurtenissen in het midden van de jaren zestig, en vooral de conflicten in Amsterdam rond het politie-optreden tijdens relletjes en de daarmee gepaard gaande beslissingen van de toenmalige burgemeester Van Hall, verhevigden de discussie over de verantwoordingsplicht van de burgemeester en de verantwoordingsplicht voor medebewindstaken. Ondanks een afwijzend advies van de VNG - een te grote verruiming werd onwenselijk geacht - besloten regering en parlement dat de verantwoordingsplicht opnieuw geregeld moest worden (Elzinga, 1979: 38). Door middel van een partiële herziening van de Gemeentewet werd artikel 129 van de oude Gemeentewet ingevoerd. Dit artikel luidde: 'De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, tezamen en ieder afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig voor het door het college gevoerde bestuur en geven te dien aanzien alle door de raad verlangde inlichtingen, een en ander voor zover zulks niet strijdig is met het openbaar belang.' In een tweede lid werd ook voor de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan een gelijklopende verantwoordingsplicht in het leven geroepen.²

Zo werd wettelijk vastgelegd dat de verantwoordingsplicht voortaan het gehele gemeentelijke beleidsspectrum zou omvatten. Of gezegd in de gemeenterechtelijke begrippen: de leden van het college en de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan zijn aan de raad verantwoording verschuldigd voor zowel de autonome als de uit medebewind voortvloeiende taken.

Bij de behandeling van de introductie van artikel 129 van de oude Gemeentewet was vooral een strijdpunt welke de reikwijdte zou moeten zijn van de opgenomen verschoningsgrond. Betreft deze enkel de inlichtingenplicht of ziet de verschoningsmogelijkheid ook op de verantwoordingsplicht. In de jaren na 1969 bleef dit een onopgehelderd punt. Daarnaast werd twijfel geuit over de algemene consistentie van het verantwoordingsbestel, vooral omdat vanwege de politisering van het gemeentelijke bestuur in de zeventiger jaren de vertrouwenssanctie van artikel 87a van de oude Gemeentewet in toenemende mate werd gehanteerd als een politiek drukmiddel jegens wethouders.

3 De gemeentewettelijke context

Het thans geldende artikel 168 Gemeentewet luidt: 'De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, te zamen en ieder afzonderlijk, aan de raad verantwoording verschuldigd voor het door het college gevoerde bestuur.' Het tweede lid: 'Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door

² Wet van 13 november 1969, Stsbl. nr. 535.

een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang.'

Voor de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan is in artikel 179 Gemeentewet een vergelijkbare regeling getroffen: 'De burgemeester is aan de raad verantwoording verschuldigd voor het door hem gevoerde bestuur'. Lid 2: 'Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang.'

In verband met de sanctionering van de politieke verantwoordelijkheid is vooral van belang artikel 49 van de Gemeentewet dat bepaalt dat de raad één of meer wethouders ontslag kan verlenen, indien deze het vertrouwen van de raad niet meer bezitten.

In het algemeen heeft het stelsel van politieke verantwoordelijkheid geen opzienbarende veranderingen ondergaan. De nieuwe Gemeentewet volstaat met een aantal kleinere wijzigingen; het geheel van deze wijzigingen - in combinatie met de daarbij gegeven toelichting - geeft het gemeentelijke verantwoordingsregime echter wel een heel ander aanzien.

In de eerste plaats is de politieke verantwoordelijkheid van de leden van het college en die van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan niet langer in één artikel geregeld. De wetgever oordeelde dat de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan beter in het hoofdstuk over de bevoegdheden van de burgemeester geregeld kon worden.

Een tweede wijziging betreft de toevoeging dat de inlichtingenplicht uit de artikelen 168 lid 2 en 179 lid 2 zowel de mondelinge als de schriftelijke inlichtingen betreft. Artikel 129 van de oude Gemeentewet kende deze specificatie niet, hoewel werd aangenomen dat de beide vormen vielen onder het bereik van de inlichtingenplicht.

Een derde verandering is belangrijker. Dat betreft de wijziging die de inlichtingenplicht richt op de individuele raadsleden en niet langer op de raad als geheel. Artikel 129 van de oude Gemeentewet bevatte de formulering 'alle door de raad verlangde inlichtingen'. De artikelen 168 en 179 hanteren nu de formule 'de door een of meer leden gevraagde inlichtingen'. Voor de activering van de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden en de burgemeester is deze verandering van wezenlijke betekenis.

Een vierde wijziging betreft het schrappen van de sanctie van vervallenverklaring van wethouders bij het weigeren om inlichtingen te verstrekken of verantwoording af te leggen. Artikel 95 van de oude Gemeentewet maakte het mogelijk om wethouders die 'zonder genoegzame grond' weigerden inlichtingen te verschaffen of verantwoording af te leggen van hun betrekking vervallen te verklaren. Een dergelijke specifieke sanctie komt in de huidige Gemeentewet niet meer voor. Er resteert nu alleen nog het algemene vertrouwensontslag van artikel 49.

Ten vijfde is er een wijziging in de clausuleringsregeling. Artikel 129 van de oude Gemeentewet kende het 'openbaar belang' als verschoningsgrond voor de inlichtingenplicht, maar ook als verschoningsgrond voor de ruimere

verantwoordingsplicht. De artikelen 168 en 179 spitsen de verschoningsgrond enkel toe op de inlichtingenplicht.

Een niet onbelangrijke wijziging betreft tenslotte het vertrouwensontslag uit artikel 49 Gemeentewet. In tegenstelling tot artikel 87a van de oude Gemeentewet, dat slechts het individuele wethoudersontslag kende, maakt artikel 49 nu ook het ontslag van meerdere of alle wethouders door één raadsbesluit mogelijk. Door deze verandering is de vertrouwenssanctie wat meer in overeenstemming gebracht met het collegialiteitsbeginsel en met de regeling dat de collegeleden verantwoording verschuldigd zijn voor het door het college gevoerde bestuur.

Tot zover in eerste instantie over de veranderingen in de nieuwe Gemeentewet. Ter toelichting van het stelsel van politieke verantwoordelijkheid wordt nu eerst de omvang van de politieke verantwoordelijkheid onder ogen gezien; daarna worden de activering en sanctionering van de politieke verantwoordelijkheid behandeld.

4 De omvang van de politieke verantwoordelijkheid

Wat betreft de factoren die de omvang van de gemeentelijke politieke verantwoordelijkheid bepalen, moet een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe factoren. Interne factoren betreffen de wettelijke regels die bepalend zijn voor de positie van de politiek verantwoording; zo is het collegialiteitsbeginsel van beslissende betekenis voor de omvang van de politieke verantwoordelijkheid van de individuele wethouder. Externe factoren betreffen de aspecten die van invloed zijn op de beslissingsmarges van de politiek verantwoording. De beslissingsmarge die bijvoorbeeld het college in een medebewindswet wordt gelaten, is van beslissende betekenis voor de omvang van de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden. Eerst worden de interne factoren behandeld, vervolgens de externe.

Interne factoren

Ten aanzien van de politieke verantwoordelijkheid van ministers wordt inzake de omvang een onderscheid gemaakt tussen een verantwoordelijkheid (a) voor eigen handelen of nalaten, (b) voor het handelen of nalaten van ondergeschikte ambtenaren en (c) voor het handelen of nalaten van het staatshoofd.³ Tussen deze politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de gemeentelijke politieke verantwoordelijkheid dient zich een aantal verschillen aan.

In de eerste plaats is er uiteraard geen verantwoordelijkheid voor het handelen of nalaten van het staatshoofd of een daarmee vergelijkbare functionaris.

³ Zie over de dogmatiek inzake de politieke ministeriële verantwoordelijkheid Elzinga (1990).

Belangrijker is echter het verschil inzake de verantwoordelijkheid voor eigen handelen of nalaten van de collegeleden. Van beslissende betekenis is hier het onderscheid tussen de wettelijke positie van de minister en die van de wethouder. De minister is afzonderlijk bestuursorgaan en heeft uit dien hoofde verschillende bevoegdheden; de wethouder treedt niet op als afzonderlijk bestuursorgaan en bezit dan ook niet de daarbij behorende bevoegdheden. Waar in functioneel opzicht derhalve de ministers (alsmede de staatssecretarissen) verantwoordelijk zijn voor hun eigen bestuurlijk handelen of nalaten, bestaat er geen politieke verantwoordelijkheid van de wethouder voor eigen bestuurlijk handelen of nalaten. De gelding van het collegialiteitsbeginsel sluit uit dat de wethouder optreedt als afzonderlijk bestuursorgaan. Dit heeft tot gevolg dat er bijvoorbeeld geen collegebevoegdheden aan de wethouder gedelegeerd kunnen worden. De gelding van het collegialiteitsbeginsel heeft tevens tot gevolg dat de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden geen betrekking heeft op eigen handelen of nalaten. In artikel 168 wordt dit uitgesloten door de formulering dat de collegeleden verantwoording zijn verschuldigd voor het door het college gevoerde bestuur. De politieke verantwoordelijkheid - zowel de individuele als de collectieve verantwoordelijkheid - richt zich derhalve op het collegebeleid en niet op het beleid van de leden van het college afzonderlijk.

Wat betreft de verantwoordelijkheid van de collegeleden voor het handelen van ondergeschikte ambtenaren is er in beginsel geen verschil tussen het landelijke en het gemeentelijke stelsel. De criteria die gelden voor de landelijke verhoudingen kunnen derhalve zonder beperkingen en met een enkele aanpassing worden toegepast op de gemeentelijke situatie.

Aangenomen wordt dat het politieke bestuur vol verantwoordelijk is voor het ambtelijke handelen of nalaten indien het bestuur de bevoegdheid heeft het optreden van de ambtenaren in al zijn aspecten te beïnvloeden, dat wil zeggen de bevoegdheid om in concreto voor te schrijven hoe moet worden gehandeld. De vuistregel 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid' heeft voor de gemeentelijke situatie tot gevolg dat het handelen van het gros van de gemeenteambtenaren onder het volle bereik van de politieke verantwoordelijkheid valt.

Van een gedeeltelijke politieke verantwoordelijkheid is sprake indien het college of de burgemeester bepaalde invloedsmogelijkheden hebben, zoals bijvoorbeeld het vernietigingsrecht, het goedkeuringsrecht, de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven, maar niet de bevoegdheid om in concreto voor te schrijven hoe te handelen.

Van politieke verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen of nalaten is geen sprake, indien het college of de burgemeester geen enkele beïnvloedingsmogelijkheid heeft.⁴

Het enige verschil tussen de landelijke en de gemeentelijke situatie op het punt van de politieke verantwoordelijkheid voor ambtelijk gedrag is dat

⁴ Zie nader over deze criteria Elzinga (1990) en Lubberdink (1982).

het landelijk gaat om de aanwezigheid van een volle of gedeeltelijke bevoegdheid van de individuele minister of van de Kroon. Voor de gemeentelijke verhouding is maatgevend de al of niet aanwezigheid van een bevoegdheid van het college of van de burgemeester. Al weer vanwege het collegialiteitsbeginsel kunnen de bevoegdheden van de individuele wethouder hier niet als criterium worden genomen.

In dit verband moet er ook nog eens op worden gewezen dat delegatie van bevoegdheden gepaard gaat met een verlies van verantwoordelijkheid; dat wil zeggen dat bij delegatie van collegebevoegdheden er verantwoordelijkheid is voor de overdracht, maar niet voor de wijze waarop de gedelegeerde bevoegdheden worden uitgeoefend. Bij toepassing van de mandaatfiguur blijft de politieke verantwoordelijkheid in zijn geheel in tact.

Met betrekking tot de interne factoren kan nu worden vastgesteld dat er op grond van de artikelen 168 en 179 politieke verantwoordelijkheid bestaat:

1. van de wethouder individueel voor het door het college gevoerde bestuur;
2. van de burgemeester individueel voor het door het college gevoerde bestuur;
3. van de collegeleden (wethouders en burgemeester) gezamenlijk voor het door het college gevoerde bestuur;
4. van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan voor eigen handelen of nalaten;
5. van de collegeleden individueel en gezamenlijk en van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan voor het handelen of nalaten van ambtenaren, en wel voor zover en de mate waarin het handelen of nalaten van deze ambtenaren kan worden beïnvloed.

Inconsistentie inzake de interne factoren

Wat betreft de interne factoren moet afrondend worden gewezen op een enigszins gewrongen element in het stelsel. Uit de vijf genoemde punten blijkt dat een ruime verantwoordelijkheid bestaat voor de collegeleden en voor de burgemeester als afzonderlijke bestuursorgaan.

Een belangrijke eerste markering is gelegen in de aanwezigheid en de aard van de bevoegdheid jegens ondergeschikte ambtenaren. Een tweede markering betreft de onmogelijkheid van een politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden voor eigen beleid. Deze laatste markering is echter enigszins problematisch en kan tot niet gewenste implicaties leiden. Een en ander kan als volgt worden toegelicht.

De belemmering die het collegialiteitsbeginsel opwerpt voor een verantwoordelijkheid voor eigen beleid roept de vraag op of de gemeenteraad een collegelid ook voor persoonlijk gedrag, dat in meer of mindere mate het bestuurlijk functioneren belemmert, verantwoordelijk kan houden. Strikt genomen bestaat een dergelijke persoonlijk-politieke verantwoordelijkheid niet, immers de tekst van de artikelen 168 en 179 spreekt over een verantwoordelijkheid voor het door het college gevoerde bestuur en niet over verantwoordelijkheid voor persoonlijk gedrag. Het lijkt zelfs voor de hand te liggen om

bij uitsluiting van een politieke verantwoordelijkheid voor eigen beleid in ieder geval aan te nemen dat een verantwoordelijkheid voor persoonlijk gedrag ook niet bestaanbaar is. In zijn consequenties doordacht, kan een en ander echter tot onaanvaardbare resultaten voeren, vooral indien de vertrouwenssanctie van artikel 49 Gemeentewet in de beschouwing wordt betrokken.

In de volgende paragrafen, die handelen over de activering en de sanctionering van de politieke verantwoordelijkheid, wordt uitvoeriger op deze vertrouwenssanctie uit artikel 49 ingegaan. Hier kan reeds worden vastgesteld dat het subjectieve vertrouwenscriterium van artikel 49 tot gevolg heeft dat een gemeenteraad de politieke verantwoordelijkheid van een wethouder ook met een ontslag kan sanctioneren bij persoonlijk niet-gewenst gedrag. Dat is vooral aan de orde indien het gaat om gedrag dat het bestuurlijk functioneren van de wethouder direct schaadt. De praktijk van de toepassing van het vergelijkbare artikel 87a van de oude Gemeentewet heeft laten zien dat in veel gevallen persoonlijke feiten of omstandigheden (fraude, in opspraak raken door strafrechtelijke vervolging, belangenvermenging etcetera) de aanleiding vormden om een wethouder te confronteren met een ontslag. In 1948 was dit persoonlijk element (het hebben van een communistische achtergrond) zelfs de reden voor de introductie van dit middel. Ook is het onder de vroegere en huidige regulering van het ontslag wegens ontbrekend vertrouwen niet mogelijk voor Kroon of rechter om de inhoudelijke overwegingen die aan het opzeggen van het vertrouwen ten grondslag zijn gelegd vol te toetsen, hetgeen bevestigt dat het hier gaat om een ruime sanctiebevoegdheid op grond van een volstrekt subjectief (want politiek geconstitueerd) criterium. Anders gezegd: gedacht langs de lijn van artikel 49 Gemeentewet lijkt een sanctionering van persoonlijk gedrag en ook voor eigen beleid in volle omvang aanwezig. Het lijkt er althans op dat de vertrouwenssanctie ten allen tijde kan worden toegepast. Kijkt men daarentegen naar de omvang van de politieke verantwoordelijkheid, zoals in het leven geroepen door de artikelen 168 en 179, dan zijn de grenzen veel strakker getrokken. De combinatie van de artikelen 168 en 179 enerzijds en artikel 49 anderzijds lijkt derhalve een niet geheel consistent stelsel in het leven te roepen. Immers een wethouder kan vertrouwensontslag worden aangezegd ook indien er geen sprake is van politieke verantwoordelijkheid voor het omstreden gedrag/handelen of nalaten. In extremo zou een wethouder zelfs ontslag kunnen worden aangezegd voor bijvoorbeeld het handelen van ambtenaren die niet ondergeschikt zijn aan het gemeentebestuur.

Voor de bestuurspraktijk heeft deze inconsistentie ongewenste gevolgen, vooral indien aangenomen zou worden dat persoonlijk gedrag niet kan worden gesanctioneerd. De tegengestelde situatie, waarbij de vertrouwenssanctie ten allen tijde kan worden toegepast, ook zonder dat er sprake is van enige politieke verantwoordelijkheid, kan onder omstandigheden eveneens tot een ongewenste politiek-bestuurlijke constellatie voeren.

Strikt genomen kan deze inconsistentie voor een belangrijk deel worden opgelost door de introductie van de wethouder als afzonderlijk bestuursorgaan. In dat geval kan het uitgangspunt dat er steeds een verbinding moet zijn tussen de aanwezigheid van politieke verantwoordelijkheid en de toepas-

sing van de uiterste sanctie daarop aanzienlijk beter worden gehandhaafd. In dat geval immers is er individuele verantwoordelijkheid van de wethouder voor eigen beleid en kan - evenals bij de minister - het persoonlijk gedrag dat het functioneren van de bestuurder beïnvloedt, gemakkelijker binnen de sfeer van de politieke verantwoordelijkheid worden getrokken. Nu de wetgever zo nadrukkelijk heeft besloten niet te opteren voor de wethouder als afzonderlijk bestuursorgaan - waarbij echter vooral de vrees voor departementalisering en verkokering de doorslag gaf en niet is gekeken naar de gevolgen voor het stelsel van politieke verantwoordelijkheid - moet naar een andere uitweg worden gezocht. Een en ander zou via de volgende gedachtenlijn kunnen geschieden.

Sanctionering van persoonlijk gedrag via artikel 49

Op basis van de wet staat vast dat er individuele en gezamenlijke politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden bestaat voor het door het college gevoerde beleid. Daarnaast is er een politieke verantwoordelijkheid voor de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan voor eigen beleid. Voor deze situaties geeft artikel 49 de mogelijkheid tot toepassing van ontslag wegens ontbrekend vertrouwen, met uitzondering van de burgemeester vanwege de Kroonbenoeming.

Voor het overblijvende gedeelte (het persoonlijk functioneren) nu ligt een keuze voor. De eerste redenering kan zijn dat artikel 49 voor de wethouders geen toepassing kan vinden in die gevallen waarin geen politieke verantwoordelijkheid bestaat. En tweede redenering kan zijn: de wettelijk omliggende politieke verantwoordelijkheid uit de artikelen 168 en 179 kent een duidelijke begrenzing; de subjectieve redactie van artikel 49 maakt het echter mogelijk om onder bijzondere omstandigheden het ontslag van een wethouder te bewerkstelligen wegens ongewenst persoonlijk gedrag dat het bestuurlijk functioneren beïnvloedt. In dergelijke gevallen bestaat er uitdrukkelijk geen politieke verantwoordelijkheid, maar de wethouder kan wel worden heengezonden.

Er zijn verschillende argumenten die ten faveure van de tweede redenering naar voren kunnen worden gebracht:

1. Een beperking van de reikwijdte van artikel 49 tot de politieke verantwoordelijkheid voor collegebeleid is op geen enkele wijze uit de tekst van artikel 49 af te leiden. Het subjectieve vertrouwensvotum legt geen band met de omvang van de politieke verantwoordelijkheid uit artikel 168.
2. De praktijk van het vrijwel gelijkkluidende artikel 87a van de oude Gemeentewet laat zien dat er behoefte is aan een politiek gericht ontslaginstrument waarbij persoonlijke feiten en omstandigheden die het functioneren van de bestuurder kunnen beïnvloeden in beschouwing worden genomen.
3. Beperking van de ontslaggrond uit artikel 49 zou moeten leiden tot een objectivering van het ontslag en dwingt tot de introductie van een inhoudelijke beoordelingsbevoegdheid voor Kroon of rechter. Een dergelijke beoordelingsbevoegdheid maakt een grote inbreuk op de lokale autonomie en is wezensvreemd aan een stelsel van politieke verantwoordelijkheid.

4. Door beperking van de reikwijdte van het ontslag uit artikel 49 wordt de positie van de gemeenteraad jegens het college verder verzwakt, hetgeen op gespannen voet staat met de grondgedachte van de Gemeentewet die beoogt het primaat van de gemeenteraad te versterken.

Er is derhalve alle aanleiding te aanvaarden dat de vertrouwenssanctie tot op zekere hoogte wordt ontkoppeld van de omvang van de politieke verantwoordelijkheid. Als een wethouder wordt aangesproken op een persoonlijk feit (levenswandel, gedrag van een partner, bestedingspatroon etcetera), dan zal in het gros van de gevallen geen politieke verantwoordelijkheid kunnen worden aangenomen. Dit impliceert dat de betreffende wethouder niet inlichtingenplichtig is en op die punten niet met de raad in discussie behoeft te treden. Ondanks de afwezigheid van de inlichtingen- en verantwoordingsplicht in deze gevallen behoudt de gemeenteraad de mogelijkheid om de wethouder vanwege het omstreden persoonlijk gedrag naar huis te zenden wegens het ontbreken van politiek vertrouwen. Regel is dat politieke verantwoordelijkheid en vertrouwenssanctie aan elkaar gekoppeld zijn (bij functioneel doen of laten); in uitzonderingsgevallen kan worden geaccepteerd dat de ontslagsanctie wordt toegepast bij het ontbreken van politieke verantwoordelijkheid. Verderop zal worden opgemerkt dat er aan de reikwijdte van het ontslaginstrument uit artikel 49 slechts een uiterste grens is gesteld.

Externe factoren

Inzake de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden en de burgemeester voor het handelen en nalaten van ondergeschikte ambtenaren werd reeds aangegeven dat er geen verantwoordelijkheid is indien een bevoegdheid om dit ambtelijke handelen te beïnvloeden ontbreekt. De verantwoordelijkheid is vol indien er een bevoegdheid bestaat om aanwijzingen te geven hoe in concreto moet worden gehandeld; die verantwoordelijkheid is minder vol naarmate deze bevoegdheid beperkter is. In dit verband moet worden opgemerkt dat zaken als contractmanagement en zelfbeheer weliswaar de zelfstandigheid van de ambtelijke diensten kunnen vergroten, maar de politieke verantwoordelijkheid voor het ambtelijk gedrag niet teniet kunnen doen. Integendeel, moet men zelfs zeggen. Naarmate meer gebruik wordt gemaakt van deze instrumenten groeit de noodzaak om de politieke verantwoordelijkheid van de bestuurders vol te houden.

Een variërende verhouding bestaat ook voor de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden en de burgemeester indien externe factoren de beslissings- en beleidsmarges minder ruim maken of zelfs teniet doen. Vooral in het kader van het medebewind rijst de vraag in welke mate de collegeleden en de burgemeester verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de verplichte uitvoering van hogere regelingen. Als algemene stelregel kan hier worden aangehouden dat die verantwoordelijkheid afwezig is indien de gemeentelijke bestuursorganen geen enkele beleids- of beslissingsmarge bezitten. Mechanisch medebewind, waarbij een strikte uitvoering van een hogere regeling wordt gevraagd, kan derhalve geen verantwoordelijkheid opleveren voor

een collegelid of een burgemeester. Medebewind waarbij aan de gemeentelijke bestuursorganen zekere marges worden gelaten, levert een politieke verantwoordelijkheid op die overeenkomt met de breedte van deze marges. Langs deze lijn gedacht kan de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden en de burgemeester betrekkelijk nauwkeurig binnen de grenzen van de gemeentelijke huishouding worden gehouden.

Een verfijning dient nog te worden aangebracht inzake de verantwoordelijkheid van de collegeleden en de burgemeester voor ambtelijk handelen of nalaten. Bestaat bij mechanisch medebewind geen politieke verantwoordelijkheid voor de collegeleden (voor het collegebeleid) en voor de burgemeester (voor eigen beleid), wel bestaat er in dat geval uiteraard politieke verantwoordelijkheid voor de wijze waarop de medebewindsregelingen door ondergeschikte ambtenaren worden uitgevoerd. Als er fouten bij die uitvoering worden gemaakt of de uitvoering blijft achterwege, dan dragen de collegeleden of de burgemeester daarvoor de politieke verantwoordelijkheid. Ook hier weer zover het in hun vermogen ligt om het handelen of nalaten van de betrokken ambtenaren te beïnvloeden.

5 De activering en sanctionering van de politieke verantwoordelijkheid: drie fasen

In de vorige paragraaf is vastgesteld welke de omvang is van de gemeentelijke politieke verantwoordelijkheid. De aanwezigheid van politieke verantwoordelijkheid betekent niet per se dat deze ook wordt geactiveerd en vervolgens gesanctioneerd. Het is van belang hier een scherp onderscheid te maken. De vraag naar de omvang (de aanwezigheid) van politieke verantwoordelijkheid is een bij uitstek gemeenterechtelijk vraagpunt. Aan de hand van de wettelijke regelingen en de daarbij behorende dogmatiek moet worden bekeken of en in welke mate de politieke bestuurders politiek verantwoordelijk zijn. Eerst nadat deze vraag bevestigend is beantwoord, komt de vraag aan de orde of deze politieke verantwoordelijkheid moet worden geactiveerd en gesanctioneerd. De activering en sanctionering van politieke verantwoordelijkheid vereisen bij uitstek politieke afwegingen. Derhalve is de is-vraag (is de bestuurder verantwoordelijk?) een bij uitstek gemeenterechtelijke vraag. De moet-vraag (moet de aanwezige politieke verantwoordelijkheid worden geactiveerd en gesanctioneerd?) is vooral een politieke vraag.

In deze paragraaf staan de activering en de sanctionering van de politieke verantwoordelijkheid centraal. In de eerste plaats wordt het verantwoordingsproces opgedeeld in drie fasen. Vervolgens wordt bij de beschrijving van die fasering ingegaan op de gemeenterechtelijke instrumenten die voorhanden zijn om de verantwoordelijkheid te activeren. Tenslotte wordt aandacht gegeven aan de sanctionering van de politieke verantwoordelijkheid.

Het verantwoordingsproces kan worden opgedeeld in een inlichtingfase, een debatfase en een sanctioneringsfase. Over elk van deze fasen enkele opmerkingen.

De inlichtingenfase

Vrijwel ieder verantwoordingsproces begint met het verstrekken van inlichtingen. Het orgaan dat de verantwoordelijkheid activeert zal in eerste aanleg over informatie willen beschikken teneinde vast te kunnen stellen op welke wijze het verantwoordingsproces een verder verloop moet krijgen. Het wezenlijke belang van deze informatieverstrekking geeft tevens aan hoe belangrijk het is de precieze reikwijdte te kennen van de inlichtingenplicht voor de politiek verantwoordelijken. Enkele punten vragen om nadere aandacht.

-De omvang van de inlichtingenplicht

Artikel 129 van de oude Gemeentewet riep een verantwoordingsplicht in het leven, alsmede een inlichtingenplicht. Geformuleerd werd: de politiek verantwoordelijken 'geven te dien aanzien alle door de raad verlangde inlichtingen, een en ander voor zover zulks niet strijdig is met het openbaar belang'. Aangenomen werd dat het bij deze inlichtingen kon gaan om zowel mondelinge als schriftelijke informatie. In de huidige artikelen 168 en 179 is dit - zoals gezegd - uitdrukkelijk aangegeven.

Belangrijker was de beperking van artikel 129 van de oude Gemeentewet tot de door de raad verlangde inlichtingen. Deze formulering sloot een inlichtingenrecht uit voor individuele raadsleden. De koppeling van het inlichtingenrecht aan de bevoegdheid van de raad als collectief betekende vrij automatisch een binding aan het interpellatierecht van de raad. Via de procedure van de interpellatie - de raad geeft toestemming voor het vragen van informatie - kunnen individuele verzoeken worden gecollectiveerd. Op grote schaal werd daarnaast in de reglementen van orde van de gemeenteraden echter het individuele (schriftelijke en mondelinge) vragenrecht geconstitueerd; een antwoordplicht op dit punt bezat echter geen wettelijk aanknopingspunt. Bij de uitbreiding van de verantwoordingsplicht in 1969 werd een amendement om het inlichtingenrecht van de raadsleden te individualiseren, verworpen.⁵

Op grond van de huidige formulering is er geen directe binding meer met het interpellatierecht en per saldo ook niet met het mondelinge en schriftelijke vragenrecht. Algemeen is geformuleerd dat de verlangde schriftelijke en mondelinge inlichtingen moeten worden verstrekt. Daarbij bestaat er geen binding meer met al dan niet reglementair voorgeschreven procedures inzake het interpellatie- of vragenrecht. Ook buiten die procedures zijn de politiek verantwoordelijken gehouden inlichtingen te verschaffen aan individuele raadsleden.

Dat betekent echter niet dat het individuele inlichtingenrecht een absoluut karakter heeft gekregen. Het individuele karakter van het recht komt vooral tot uitdrukking in de onmogelijkheid voor de gemeenteraad om op grond van inhoudelijk-politieke overwegingen belemmeringen op te werpen. Wel is de mogelijkheid blijven bestaan om op grond van doelmatigheidsover-

⁵ Een amendement-Van Thijn om het inlichtingenrecht te individualiseren werd op 18 juni 1969 verworpen.

wegingen een zekere ordening aan te brengen inzake de wijze waarop het individuele inlichtingenrecht wordt uitgeoefend. Zo kunnen in de reglementen van orde voorschriften worden opgenomen terzake van het vragen- en interpellatierecht. Een weigering van de gemeenteraad om een interpellatie toe te staan op de grond dat de volgende dag het onderwerp toch al aan de orde komt, is bijvoorbeeld dan ook niet in strijd met het individuele karakter van het inlichtingenrecht.

Deze uitbreiding en veralgemenisering van de inlichtingenplicht moeten als een belangrijke wettelijke verbetering worden aangemerkt. In de praktijk werd reeds op ruime schaal toepassing gegeven aan de uitgebreide wijze van informatieverstrekking. Voor zover het de regulering van het stelsel van politieke verantwoordelijkheid betreft maakt deze uitbreiding echter het stelsel aanzienlijk doorzichtiger en consistenter. De wettelijke verankering van het individuele inlichtingenrecht kan dan ook als een wezenlijke versterking van de positie van de raad en de raadsleden worden aangemerkt.

-Weigeringsgrond: openbaar belang

Het individuele inlichtingenrecht dat door de artikelen 168 en 179 wordt geconstitueerd, is niet ongeclausuleerd. Als weigeringsgrond wordt genoemd de mogelijkheid om informatie achter te houden indien er strijd is met het openbaar belang. Er is een plicht inlichtingen te verstrekken 'waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang'. Deze clausulering werd aangebracht in 1969; voor de periode daarvoor werd aangenomen dat een dergelijke clausulering ook bestond, want gegrond op een regel van ongeschreven gemeenterecht.

In 1969 is over deze clausulering een diepgaande discussie gevoerd, vooral vanuit de vrees dat de beoogde uitbreiding van de verantwoordingsplicht in de praktijk door de introductie van deze onbestemde clausulering weer zou worden teniet gedaan. De regering meende echter dat de clausulering 'openbaar belang' noodzakelijk een algemene moet zijn en in de praktijk als hoge uitzondering op de regel zou worden gebruikt. Een amendement om de clausulering te schrappen, werd verworpen.⁶ Wel werd een amendement aangenomen waarbij de voorgestelde subjectieve formulering van artikel 129 van de oude Gemeentewet werd vervangen door een objectieve; de formulering ging luiden: 'waarvan de verstrekking in strijd is met het openbaar belang.'⁷ Deze objectieve formulering is tevens overgenomen in de artikelen 168 en 179, hetgeen betekent dat er voor de Kroon wat meer ruimte voor beoordeling is indien in het kader van een mogelijke vernietiging moet worden vastgesteld of terecht een beroep op de weigeringsgrond is gedaan.

Algemeen wordt aangenomen dat een beroep op de weigerings- of verschoningsgrond tot de hoge uitzonderingen moet blijven behoren. De Mi-

⁶ Een amendement-Van Thijn werd verworpen op 18 juni 1969.

⁷ De aanneming van een amendement-Goudsmit c.s. veranderde de subjectieve formulering van artikel 129-ontwerp in een objectieve.

nister van Binnenlandse Zaken noemde in 1969 als voorbeelden: het verstrekken van persoonlijke gegevens met ernstig nadeel voor de belangen van particulieren en de verstrekking van gegevens inzake kwesties die 'sub judice' zijn.⁸ Een belangrijke tussenvorm om een te veelvuldig beroep op de clausule te beperken, is het al of niet tijdelijk opheffen van de openbaarheid van stukken of vergaderingen.

-Sanctionering van een weigering

In de oude Gemeentewet kwam een afzonderlijke sanctionering voor indien wethouders 'zonder genoegzame grond' weigerden de gevraagde inlichtingen te verschaffen of weigerden verantwoording af te leggen. Lid 4 van artikel 95 bepaalde dat de wethouders in die gevallen door de gemeenteraad van hun betrekking vervallen konden worden verklaard. Deze sanctie van artikel 95 van de oude Gemeentewet werd gezien als een specialis ten opzichte van de algemene vertrouwenssanctie uit artikel 87a van de oude Gemeentewet. Door het schrappen van deze specifieke ontslaggrond is deze opgegaan in de algemeen werkende vertrouwenssanctie uit artikel 49 Gemeentewet. (zie de sanctioneringsfase verderop)

De debatfase

Na de inlichtingenfase is de debatfase het tweede onderdeel van het verantwoordingsproces. Politieke verantwoordelijkheid heeft een ruimer bereik dan het enkel verschaffen van inlichtingen. Het zich verantwoorden ziet op het verstrekken van de noodzakelijke informatie, maar daarnaast vooral op het debat over de beleidsoverwegingen die al of niet tot bepaalde beslissingen hebben geleid. Politiek verantwoordelijk zijn betekent dat door de verantwoordelijken beleidskritiek niet uit de weg kan worden gegaan. Het uiten van die beleidskritiek is beslist niet per se gebonden aan het proces van informatieverstrekking. Ook los daarvan kan in de plenaire gemeenteraad of in commissievergaderingen het beleidsdebat plaatsvinden, bijvoorbeeld bij de behandeling van ontwerp-verordeningen, de gemeentelijke begroting of beleidsnotities. Anders gezegd: het ruimere karakter van de verantwoordingsplicht ten opzichte van de inlichtingenplicht schuilt in een debatplicht. De gemeenteraad heeft in het kader van de politieke verantwoordelijkheid het recht om met de collegeleden of de burgemeester te debatteren. Een element van dit meerdere komt tevens tot uitdrukking in de verschijningsplicht van de politiek verantwoordelijken, want zonder verschijningsplicht wordt de debatplicht inhoudsloos.

-Verschijningsplicht en verschoningsgrond

In dit verband is van belang in hoeverre er voor de collegeleden en de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan een verschoningsgrond bestaat.

⁸ Zie Van Loenen, 1959:129-18 en 129-19. Zie over de verhouding tussen de clausulering en de grondwettelijke regulering van de gemeentelijke autonomie vooral het betoog van het Eerste Kamerlid M. Troostwijk (Handelingen Eerste Kamer, 1969-1970: 52-72).

Kunnen de politiek verantwoordelijken zich aan de verantwoordingsplicht onttrekken?

Onder gelding van de oude Gemeentewet bestond op dit punt grote onduidelijkheid. Bij de boven behandelde verschoningsgrond inzake de inlichtingenplicht werd er reeds op gewezen dat in 1969 bij de introductie van artikel 129 van de oude Gemeentewet hierover uitgebreid is gedebatteerd. Aanleiding voor dat debat was gelegen in de betrekkelijk onbestemde clausulering van artikel 129 lid 1, slotzin. De formulering 'een en ander voor zover zulks niet strijdig is met het openbaar belang' impliceerde naar de letter genomen dat een verschoningsgrond werd geschapen voor zowel de inlichtingenplicht als de verantwoordingsplicht. Dat betekende derhalve dat de collegeleden en de burgemeester zich aan de verantwoordingsplicht konden onttrekken met een beroep op het 'openbaar belang'. Door het gebruik van de zinsnede 'niet strijdig is' werd deze clausulering enigszins geobjectiveerd, waardoor de toepassing aan een vol hoger toezicht onderhevig werd gemaakt.⁹

Op deze ruime en onbestemde clausulering, die in de periode voor 1969 ontbrak, is scherpe kritiek uitgeoefend. Bij de behandeling van het ontwerp-artikel 129 van de oude Gemeentewet in de Eerste Kamer betwijfelde senator M. Troostwijk (PvdA) of deze clausulering een grondwettigheidsstoets wel zou kunnen doorstaan. Ook in de literatuur wordt gewezen op de spanning tussen de ruime verschoningsgrond en de grondwettelijke positie van de gemeenteraad: 'De uitsluiting strijdt onzes inziens met de grondwettelijk gewaarborgde positie van de raad als hoofd van de gemeente. De verschoningsclausule van artikel 129 van de gemeentewet doet afbreuk aan deze positie. Zij biedt de mogelijkheid om de raad buiten spel te zetten. (...) In het monistische stelsel heeft de raad, omdat hij hoofd van de gemeente is, te allen tijde recht op verantwoording en op alle inlichtingen, die hij verlangt. Dat recht behoort dan ook te worden gehonoreerd' (Brederveld en anderen, 1990: 177).

Ondermeer deze kritiek heeft geleid tot een aanpassing van het verschoningsregime. De artikelen 168 en 179 kennen nu nog slechts een verschoningsmogelijkheid ten aanzien van de inlichtingenplicht en niet meer ten aanzien van de ruimere verantwoordingsplicht. Hieruit kan de volgende conclusie worden getrokken.

Of de gemeenteraad een collegelid of de burgemeester ter verantwoording kan roepen, wordt in de eerste plaats bepaald door de vraag of er verantwoordelijkheid is. Ontbreekt deze verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld indien een wethouder verantwoordelijk wordt geacht voor het gedrag van politieambtenaren (het betreft hier een verantwoordelijkheid van de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan), dan heeft de gemeenteraad niet de mogelijkheid betrokkene daarop aan te spreken. Is de aanwezigheid van verantwoordelijkheid vastgesteld, dan ontbreekt voor de verantwoordelijke in beginsel iedere mogelijkheid om zich aan de verantwoordingsplicht in ruime zin te onttrek-

⁹ In het ontwerp had de regering de formulering gebruikt: 'voor zover zulks niet strijdig kan worden geoordeeld met het openbaar belang.' De objectivering werd aangebracht door de aanname van een amendement Goudsmit cum suis aangebracht.

ken, behoudens op het punt van de inlichtingenplicht. Dit impliceert bijvoorbeeld dat, indien verantwoordelijkheid aanwezig is, een wethouder of de burgemeester nooit kan weigeren om in de gemeenteraad of een commissie aanwezig te zijn teneinde zich te verantwoorden. Wel kan betrokkene staande de vergadering een beroep doen op de verschoningsgrond inzake de inlichtingenplicht.

In een formeel-dualistische context kan de verschijningsplicht van politiek verantwoordelijken nog wel eens tot problemen leiden. Zo is in het verleden in de landelijke context regelmatig door bewindslieden een beroep gedaan op het originele karakter van de eigen bevoegdheden, waardoor parlementaire controle en bemoeienis zouden zijn uitgesloten (Elzinga, 1990: 100). In een formeel-monistische context ligt dat wezenlijk anders; een verschijningsplicht van de collegeleden en de burgemeester vloeit in eerste aanleg reeds voort uit het primaat van de raad op het autonome terrein. Waar dat primaat wat minder gewicht heeft, zoals op het medebewindsterrein, zorgen de artikelen 168 en 179 voor aanvulling.

De laatste vraag op dit punt is of de vrijwel onbeperkte verantwoordingsplicht, tot uitdrukking gebracht in een debat- en verschijningsplicht, een absoluut karakter heeft. Kan bijvoorbeeld een individueel raadslid een collegelid of een wethouder op die grond dwingen om in de vergadering te verschijnen teneinde verantwoording af te leggen? Eerder in deze paragraaf werd geconstateerd dat het inlichtingenrecht in de nieuwe Gemeentewet weliswaar een individueel karakter heeft gekregen, maar daardoor niet een absolute werking heeft. Voor de debat- en verschijningsplicht geldt een vergelijkbare relativisering. Door de reglementen van orde kunnen regels worden gesteld inzake het contact tussen de raad en de commissies enerzijds en de collegeleden en de burgemeester anderzijds. Deze regulering mag echter enkel zijn gegrond op doelmatigheidsoverwegingen. Niet aanvaardbaar is een regulering die kan leiden tot een beperking van de debat- en verschijningsplicht op inhoudelijk-politieke gronden. Zo kan bijvoorbeeld de bijeenroeping van commissies door raadsleden aan bepaalde regels worden gebonden (zoals schriftelijke oproep, agendering etcetera)

De sanctioneringsfase

Het slot van het verantwoordingsproces wordt gevormd door de sanctioneringsfase. Na het verstrekken van inlichtingen en na het debat over de beleids-overwegingen of beleidshandelingen staat de gemeenteraad voor de vraag welke zijn reactie zal zijn. Inzake de sanctioneringsfase lijkt het voor de hand te liggen vooral de aandacht te vestigen op het middel van ontslag. In de praktijk wordt deze sanctie echter slechts bij hoge uitzondering toegepast. Veel vaker wordt gebruik gemaakt van andere zeggenschaps- en controle-instrumenten. De gemeenteraad kan door middel van het aannemen van moties en door de aanneming, amendering of verwerping van raadsvoorstellen van zijn kritische standpunt doen blijken. Ook zijn er daarnaast nog allerlei informele en politiek-gerichte sanctiemogelijkheden. Een wethouder kan het ver-

trouwen van zijn fractie verliezen. Er kunnen wijzigingen worden aangebracht in de portefeuillevverdeling; een bekritiseerd collegelid kan een deel van zijn portefeuille verliezen. Een politieke partij kan druk uitoefenen op een collegelid om op te stappen. Bij de kandidaatstelling kan een collegelid op een lagere of onverkiesbare plaats op de lijst worden gezet. Kortom: in beginsel is een breed spectrum aan middelen en mogelijkheden voorhanden om aan beleidskritiek gevolgen te verbinden voor de politiek verantwoordelijken.

Gemeenterechtelijk is het evenwel van belang precies aan te geven hoe de ultieme ontslagsanctie vorm is gegeven en wel vooral omdat de mogelijkheden en onmogelijkheden van dit ontslag van belang zijn voor de wijze waarop alle andere sanctioneringsmogelijkheden worden toegepast. Anders gezegd: een steeds aanwezige mogelijkheid van politiek ontslag noopt de politiek verantwoordelijken om de vertrouwensrelatie tot de gemeenteraad zo goed mogelijk te houden. De potentiële aanwezigheid van de ontslagmogelijkheid beïnvloedt de reguliere verhouding tussen college en raad in aanzienlijke mate.

-Sanctionering van de inlichtingenplicht

In de eerste plaats moet er dan op worden gewezen dat het ontslagregime enkele belangrijke veranderingen heeft ondergaan. Artikel 95 lid 4 van de oude Gemeentewet bevatte, zoals boven reeds werd aangegeven, een objectieve ontslagsanctie indien wethouders zonder genoegzame grond weigerden inlichtingen te verstrekken of weigerden verantwoording af te leggen. Daarnaast bestond de algemene vertrouwenssanctie van artikel 87a van de oude Gemeentewet.

Onder gelding van de oude Gemeentewet werd aangenomen dat artikel 95 lid 4 een *lex specialis* was ten opzichte van het generale artikel 87a. Belangrijk verschil tussen de beide artikelen was vooral dat artikel 95 een objectieve ontslaggrond bevatte en artikel 87a een volstrekt subjectieve. Dit verschil betekende dat het Kroontoezicht op beide typen besluiten wezenlijk verschilden. De verhouding tussen de beide ontslags sancties was bepaald onduidelijk en verhoogde de consistentie van het verantwoordelijkheidsstelsel niet.

Onder gelding van de huidige Gemeentewet is de objectieve sanctie van artikel 95 lid 4 geschrapt. Aangenomen moet worden dat deze sanctie is opgegaan in het algemene vertrouwensontslag van artikel 49.

-Het politieke ontslag

De vertrouwenssanctie, zoals geregeld in de artikelen 49 en 50 Gemeentewet, kan in de volgende hoofdpunten worden samengevat:

- Artikel 49 Gemeentewet bevat een subjectief vertrouwenscriterium. Dat wil zeggen dat het opzeggen van het vertrouwen een besluit is dat bij uitstek behoort tot de gemeentelijke autonomie;
- Artikel 50 Gemeentewet schrijft een procedure voor die bij een vertrouwensontslag moet worden aangehouden. Deze procedure beoogt een zorgvuldige besluitvorming te waarborgen;

- Het ontslagbesluit uit artikel 49 Gemeentewet is vatbaar voor Arob-beroep, met dien verstande dat de bezwaarschriftenprocedure buiten werking is verklaard. Tevens kan een ontslagbesluit uiteraard worden getroffen door een Kroonvernietiging.
- Kroon en rechter beschikken ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van het ontslagbesluit echter nauwelijks over enige ruimte. De toetsing moet zich concentreren op de formeel-procedurele aspecten. De mogelijkheid die open is gelaten om te toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur laat ook geen werkelijk inhoudelijke beoordeling toe.
- Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven, bestaat thans ook de mogelijkheid om meer dan één wethouder te ontslaan.

De conclusie kan zijn dat artikel 168 in combinatie met artikel 49 Gemeentewet beter dan voorheen uitdrukking geeft aan het zo belangrijke stelsel van een gesanctioneerde politieke verantwoordelijkheid. Om dit stelsel enigszins consistent te houden is het echter wel noodzakelijk om de reikwijdte van artikel 49 tot op zekere hoogte te ontkoppelen van de aanwezigheid van politieke verantwoordelijkheid. Immers alleen op die manier kan onder omstandigheden ook het persoonlijk gedrag van een wethouder dat zijn functioneren beïnvloedt in beschouwing worden genomen.

7 Vallende wethouders

W. Derksen en K. Kas

Geen vreugdevoller vermaak dan leedvermaak. Tot aftreden gedwongen wethouders mogen zich verheugen in de warme belangstelling van de media. Die blijft niet beperkt tot plaatselijk niveau. Ook de landelijke pers doet in geuren en kleuren verslag van de wederwaardigheden die een wethouder hebben doen tuimelen. Daarbij gaat het lang niet altijd om het hoge-bomen-vangen-veel-wind-criterium. Zelfs de onhandige manoeuvre van de part-time dorpswethouder haalt breed uitgemeten de pers. Appelleert dit aan een toegenomen politiek bewustzijn bij het publiek? Of zet het kracht bij aan de gevoelens van onvrede over de kloof tussen burgers en bestuur?

1 Inleiding

Een willekeurig voorbeeld uit het Utrechts Nieuwsblad van 6 augustus 1993: 'Politiek Driebergen reageert verbaasd op het voortijdig vertrek van CDA-wethouder Brandsma. Die maakte deze week in een emotionele brief zijn aftreden bekend.' Dit alles onder de duidelijke kop: 'Politiek steekspel is wethouder Brandsma te veel geworden.' Het lijkt schering en inslag te worden: het fenomeen van de vallende wethouder. In ieder geval zijn de media meer dan ooit in de val van wethouders geïnteresseerd. Vrij Nederland en NRC-Handelsblad gingen er reeds uitgebreider op in en probeerden een overzicht te geven van alle wethouders die in de afgelopen jaren het veld hebben moeten ruimen (Vrij Nederland, 1993 en NRC-Handelsblad, 1993).

Is er sprake van een nieuwe trend? Wordt het meer gangbaar dat wethouders om politieke redenen hun portefeuille opgeven? En wat zou daarvan de oorzaak kunnen zijn? Hoe nobel en zuiver de berichtgeving over de vallende wethouder ook is, het is te vroeg om op basis van een hausse in de media tot een nieuwe trend te besluiten. Het komt wel vaker voor dat de media iets ontdekken, wat in feite reeds is achterhaald. Of dat een collectieve misperceptie media en commentatoren in zijn greep heeft. Het wordt tijd om cijfermatig te achterhalen of er iets aan de hand is en wat er dan aan de hand is.

Wie een overzicht wil hebben van vallende wethouders zal zelf aan de telefoon moeten gaan zitten. Het is opvallend (en overigens wel begrijpelijk) dat nergens in Nederland consequent wordt bijgehouden hoeveel wethouders tussentijds opstappen. De VNG presenteert in een jaarlijks adressenboek de namen van alle wethouders en hun onderlinge portefeuilledeling. Dat is de stand op 1 september. Wat er tussentijds gebeurt is onbekend. En slechts een vergelijking van de verschillende adresboeken brengt ons iets verder. Voor de rest zal de gemeente zelf moeten worden gebeld. Dan blijkt dat de gemiddelde gemeente ook amper bijhoudt hoeveel wethouders hebben gediend en hoeveel wethouders tussentijds zijn afgetreden.

Wij hebben een dergelijk onderzoekje uitgevoerd. We hebben ons gebaseerd op de verschillende jaarboeken en bij geconstateerde afwijkingen de gemeente gebeld met de vraag wat daarvan de reden was. Voor de afgelopen raadsperiode hebben we op die manier een waterdicht bestand gekregen voor de periode 1 september 1990 - 1 september 1992 (dus vanaf enkele maanden na de samenstelling van de nieuwe colleges van burgemeester en wethouders). Voor een zinnige vergelijking hebben we ook een waterdicht overzicht weten te verwerven voor de periode van 1 juli 1986 tot en met 1 september 1988. Omdat wij ons op de peildata van de adresboeken moeten baseren (in 1986 op 1 juli, later op 1 september) hebben we geen volledig overzicht over het tussentijds aftreden van wethouders in de vorige raadsperiode kunnen verkrijgen. Dat waterdichte overzicht hebben we nog wel voor de periode van 1 september 1988 tot en met 1 september 1989. Aangezien het nieuwe adresboek van september 1993 nog niet voorhanden is, hebben we ons voor het afgelopen jaar moeten baseren op krantenartikelen en dergelijke. Voor deze periode hebben we een redelijk compleet overzicht van de wethouders die om politieke redenen zijn vertrokken.

Ons overzicht is dus niet compleet voor de afgelopen raadsperiodes. Dat zou een telefonische enquête onder alle gemeenten hebben vereist. Toch is het goed mogelijk om enkele hypothesen tegen het licht te houden.

2 Wat is er anders?

De media leveren de eerste hypothese op: het aantal vallende wethouders is stijgende (en stijgt mogelijk zelfs snel). Voor de rest vernemen we slechts speculaties over de oorzaken van dit fenomeen. Wat zou de reden kunnen zijn van een nieuwe trend? Inderdaad is er in de laatste jaren wel wat gebeurd in het lokaal bestuur. Er is veel kritiek gehoord over het gesloten karakter van lokale politiek en lokaal bestuur. De gemeente zou te zeer in zichzelf gekeerd zijn. De politici luisteren onvoldoende naar de burgers en de kring waaruit politieke partijen vertegenwoordigers rekruteren, wordt steeds kleiner. Dit laatste zou leiden tot een verlaging van de kwaliteit van de bestuurders. Ook Minister Dales (Binnenlandse Zaken) maakte zich zorgen over toenemende fraude of corruptie als gevolg van afnemende kwaliteit. In ieder geval is het vertrouwen van burgers in politici en lokale bestuurders laag, hoewel niet helemaal bekend is of het ook lager is dan voordien het geval was.

Dat hoeft op zich nog niet te leiden tot een groter aantal vallende wethouders. Het is zelfs denkbaar dat het gesloten karakter van de lokale politiek juist een reden voor stabiliteit is. Wie niet naar de samenleving luistert, hoort ook geen kritiek. Het tegendeel lijkt het geval. De kritiek wordt op dit moment zo duidelijk binnen de gemeentehuizen gehoord dat het beeld van de in zichzelf gekeerde lokale politicus ras is omgeslagen in het beeld van de geslagen lokale politicus. Tops heeft immers gezegd: 'Wij hebben het allemaal fout gedaan!'. Het omslagpunt moet naar ons idee in het politieke seizoen

1990-1991 hebben gelegen. Vlak na de raadsverkiezingen van voorjaar 1990 waren de gevolgen van de verkiezingen nog niet werkelijk tot de politici doorgedrongen. Een jaar later was dat wezenlijk anders. De patiënt lijkt dan ook over het dieptepunt heen te zijn. Dat zou juist ertoe kunnen bijdragen dat op een andere manier politiek wordt bedreven, waardoor vaker dan voorheen wethouders hun portefeuille moeten opgeven.

Wij geven toe dat dit een redelijk optimistische visie is. Het lijkt eerder plausibel dat de lokale politicus wel zeer goed beseft dat er iets mis is, maar dat van een vernieuwde lokale politiek nog geenszins sprake is. De 'geslagenheid' zou eerder kunnen leiden tot een zekere onrust, soms zelfs paniek, die gemakkelijk bijdraagt aan een ongelukkige val van een wethouder.

Dat is zeer in het kort het algemene kader. Onzekerheid over het eigen functioneren zou kunnen bijdragen aan een drastische toename van het aantal vallende wethouders. Het beeld is echter verder te nuanceren. Er is niet alleen een algemene sfeer van onrust en onzekerheid, de laatste verkiezingen hebben zoals gezegd grote verschuivingen te zien gegeven, grof samengevat ten koste van de Partij van de Arbeid (PvdA) en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en ten gunste van D66. Bovendien beloven de prognoses voor de komende verkiezingen van 2 maart 1994 een nog grotere omwenteling (weer ten koste van PvdA en weer ten gunste van D66). De grote veranderingen in 1990 leidden tot de komst van veel nieuwelingen (soms met weinig ervaring in de lokale politiek) en tot onrust bij de partijen die hebben moeten inleveren: de nieuwe verhoudingen moeten zich eerst weer uitkristalliseren voordat de rust is weergekeerd. De verwachting van groot verlies dan wel grote winst bij de volgende verkiezingen leidt al evenzeer tot onrust. Degenen die op winst staan zullen licht een andere toon aanslaan. Degenen die op verlies staan kunnen gemakkelijk in een vrije val terechtkomen: de zekerheid dat de eigen zetel toch verloren is (en niet door de eigen prestaties, maar door het optreden van de eigen partij in de landelijke politiek) maakt politici gemakkelijk tot een ongeleid projectiel en leidt gemakkelijk tot desintegratie van fracties, met alle gevolgen voor een mogelijke coalitie met andere partijen.

Dit algemene beeld biedt voldoende stof voor verwachtingen voor ons beperkte onderzoek. Het wordt tijd enige cijfers en anekdotes te presenteren.

3 De werkelijkheid

Ons beperkte onderzoek biedt zekerheid over de eerste twee jaren van de huidige raadsperiode, voor het derde jaar is het mogelijk dat een enkel geval is gemist. In de eerste twee jaar van deze raadsperiode zijn 216 wethouders tussentijds afgetreden. Dat is ongeveer 12 procent van de 1790 wethouders die Nederland in deze raadsperiode telt.¹ Van deze 216 vertrokken er 82 om

¹ Het aantal wethouders is niet constant. We gaan uit van het aantal dat bij het begin van de raadsperiode werd geteld.

politieke redenen. In onze terminologie zijn dit de vallende wethouders. De anderen hadden elders een baan aangenomen (bijvoorbeeld een burgemeestersambt in een andere gemeente of een baan die zich niet liet combineren met een part-time wethouderschap), waren door ziekte of ouderdom gedwongen ontslag te nemen of waren overleden (zie tabel 7.1).

In het afgelopen jaar (dat feitelijk nog niet helemaal één jaar is), waren er 31 vallende wethouders. Dit beeld wijkt af van het beeld dat de media hebben geschetst. In het laatste jaar is het aantal vallende wethouders niet veel minder dan in de twee voorgaande jaren.

Een vergelijking met de eerste twee jaren van de vorige raadsperiode leert wel dat er in dat opzicht sprake is van een evidente stijging. Tegenover de 82 vallende wethouders van de eerste twee jaren van de huidige raadsperiode staan er 48 in de eerste twee jaren van de vorige raadsperiode. Er is dus iets aan de hand. Alleen alle aandacht van de media voor het afgelopen jaar is niet terecht. Deze stijging heeft zich meteen na de laatste verkiezingen ingezet. De journalisten (en overigens ook de wetenschappers) hebben dat alleen pas twee jaar later ontdekt.

Tabel 7.1 *Reden van vertrek van wethouders voor de perioden 1986-1988, 1990-1992 (absoluut en in percentages)*

	1986-1988	1990-1992
politieke redenen	48 (25%)	82 (38%)
burgemeester	32 (17%)	31 (14%)
andere baan/werkz.	40 (21%)	41 (19%)
overl./pensioen	24 (12%)	24 (11%)
ziekte	28 (15%)	15 (7%)
overig	20 (10%)	23 (11%)
totaal	192 (100%)	216 (100%)

4 Oorzaken

De grenzen tussen politieke en niet-politieke redenen voor het afscheid van een wethouder zijn niet altijd eenvoudig te trekken. Zo is het goed denkbaar dat wij een enkele wethouder ten onrechte vanwege 'gezondheidsredenen' in plaats vanwege 'politieke redenen' hebben laten aftreden. Politieke problemen leiden al gemakkelijk tot spanningen en doen niet zelden een aanslag op de gezondheid van de betrokkenen. En gemeentelijke informanten noemen wellicht gemakkelijker de gezondheid van de betrokkene dan een politiek conflict als reden voor vertrek. Vanzelfsprekend hebben we bij een combinatie van politieke en gezondheidsredenen prioriteit gegeven aan de politieke redenen. Niettemin blijft de grens vaag.

Zo zijn ook de redenen voor een politiek vertrek niet altijd eenvoudig te rubriceren. Toch hebben we daartoe een poging gedaan. We hebben wethouders onderscheiden die vanwege hun verantwoordelijkheid voor ambtelijk falen zijn afgetreden, wethouders die vanwege frauduleus handelen moesten aftreden, wethouders die zijn afgetreden omdat zij zich niet konden verenigen met het collegebeleid, wethouders die moesten aftreden vanwege een conflict tussen de partijen binnen het college, wethouders die moesten aftreden vanwege een conflict binnen de eigen fractie en wethouders die als persoon niet langer te handhaven waren. Iedere ingewijde weet hoezeer problemen zelden alleen komen. Wethouder Gietema van Groningen stapte op omdat hij de verantwoordelijkheid nam voor de grote tekorten bij de Groninger Kredietbank. Tegelijkertijd was zijn tussentijds vertrek al min of meer bezegeld bij de slechte verkiezingsuitslagen van 1990. Wethouder Baak van Amsterdam moest aftreden vanwege haar verantwoordelijkheid voor het geknoei met Newman's Red, yellow and blue. Tegelijkertijd leek zij als nieuwbakken wethouder niet geheel geschikt voor het slopende ambt van wethouder in Amsterdam en bestaan er ook aanwijzingen dat ook haar eigen partij niet erg rouwig was om haar vertrek.

Toch zijn er ook gevallen die zonder enig probleem eenduidig kunnen worden gerubriceerd. Tegen de wethouder van de Almere Partij wordt een motie van afkeuring ingediend omdat hij een week tevoren is gearresteerd op verdenking van verkrachting. In Maastricht stappen twee wethouders op na te zijn gearresteerd dan wel door de politie te zijn verhoord over het aannemen van smeergeld en valsheid in geschrifte. En tenslotte wordt in Alkmaar een D66-wethouder door haar eigen fractie tot verrassing van de rest van de raad naar huis gestuurd omdat zij 'de doelstellingen van de partij onvoldoende in het college heeft verdedigd'. Tabel 7.2 geeft zo goed als mogelijk een rubricering van de redenen voor de politieke val van wethouders.

Drie factoren springen er enigszins uit ter verklaring van de toename van het aantal vallende wethouders. Ten eerste is het aantal fraude- en/of corruptiegevallen duidelijk toegenomen, ten tweede zijn in de huidige raadsperiode meer wethouders vanwege hun persoon niet langer te handhaven en ten derde zijn meer wethouders gevallen vanwege een conflict binnen de eigen fractie. Het is goed om deze drie factoren nader te analyseren.

Minister Dales toonde zich zoals gezegd bezorgd over het aantal fraude- en/of corruptiegevallen in gemeenten. Het is terecht dat de minister die verantwoordelijk is voor het binnenlands bestuur zich over elk geval van fraude of corruptie zorgen maakt. Of de situatie werkelijk zorgelijk is, laten we aan het oordeel van de lezer over. Ter indicatie van de ernst van de gevallen geven we een kort overzicht.

Tabel 7.2 *Redenen voor politiek aftreden van wethouders in de perioden 1986-1988, 1988-1989, 1990-1992, 1992-1993*

	1986-1988	1988-1989	1990-1992	1992-1993
Verantwoordelijk voor ambtelijk falen	7 15%	1 4%	5 6%	5 16%
Frauduleus of corrupt handelen	4 8%	1 4%	11 13%	5 16%
Conflict binnen coalitie	13 27%	10 38%	16 19%	10 32%
Persoonlijke problemen met collegebeleid	2 4%	1 4%	10 12%	1 3%
Conflict binnen fractie	10 21%	4 15%	17 21%	3 10%
Als persoon niet lager te handhaven	12 25%	9 35%	23 28%	7 22%
Totaal				

-In Epe heeft een wethouder een invalidenkaart aangevraagd en op zijn eigen naam uitgeschreven, zonder invalide te zijn;

-In Kortgene heeft een wethouder het gevaar van belangenverstrengeling onvoldoende onderkend bij de verkoop van het dorps huis, waarvan hij tevens voorzitter is;

-In Putte zijn twee wethouders door de rechter veroordeeld vanwege het ron-selen van stemmen bij de laatste verkiezingen;

-In Schoonebeek heeft een wethouder een boer waarmee hij tevens een zake-lijke relatie onderhoudt, ten onrechte een hinderwetvergunning verstrekt;

-In Veendam raakt een wethouder in opspraak in verband met geldproblemen van enkele stichtingen waarvan hij voorzitter was;

-In Almere heeft een wethouder op kosten van een bedrijf reisjes gemaakt;

-In Apeldoorn zou een wethouder het cateringbedrijf van zijn vrouw hebben bevoordeeld bij het verwerven van een contract voor een nieuw stadhuis;

-In Landgraaf accepteren twee wethouders gratis vliegtickets naar Zuid-Spanje van een wegenbouwer met wie de gemeente zaken doet;

-In Maastricht wordt een wethouder verdacht van het aannemen van smeergeld en van valsheid in geschrifte en treedt tevens een wethouder af na door de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) te zijn verhoord over een regeling die hij wegens liquiditeitsproblemen met een bevriende aannemer had getroffen voor een uitgestelde betaling van een verbouwing aan zijn woning.

De zorgen van de wijlen minister Dales zijn in ieder geval in die zin terecht dat het aantal fraude- en corruptiegevallen blijkt te stijgen, althans het aantal fraudegevallen waarin wethouders zich genoopt zien af te treden dan wel door de raad tot aftreden worden gedwongen. Dat meer wethouders vallen op een fraudezaak heeft ongetwijfeld ook te maken met de toegenomen onrust binnen gemeenten, waardoor minder met de mantel der liefde kan worden bedekt. Toch kan de onrust binnen de gemeenten hier niet als enige verklaring worden gepresenteerd. Het is evident dat het gesloten karakter van de lokale politiek in veel gemeenten ook een bijdrage heeft geleverd aan het aantal fraude- of corruptiegevallen. Bovendien kan de toename van het aantal fraude- of corruptiegevallen een aanwijzing zijn voor een afnemende kwaliteit en integriteit van wethouders.

Daarnaast is er nog een andere (en in ieder geval duidelijke) aanwijzing voor de afnemende kwaliteit van wethouders. We hebben namelijk gezien dat een grote categorie wethouders is gevallen vanwege 'simpel' disfunctioneren: ze waren als wethouder niet meer te handhaven. In een enkel geval ging dat om het doodschieten van een reiger (Aalsmeer) of om het in openbaarheid komen van een verhouding tussen twee wethouders (waardoor de coalitie-onderhandelingen voorafgaande aan de vorming van het college in Geldermalsen in een geheel ander licht kwamen te staan). Verreweg in de meeste gevallen was het echter gewoon een gebrek aan bestuurlijke en politieke kwaliteit dat de val veroorzaakte.

Daarmee hebben we enige indicaties voor verklaringen gegeven voor de toename van het aantal vallende wethouders: afnemende kwaliteit, gesloten karakter van de lokale politiek en algemene onrust over het slechte imago van de lokale politiek. Onrust kan ook een specifieke rol spelen in partijen die een grote winst hebben geboekt dan wel een groot verlies te verwerken hebben gekregen.

Tabel 7.3 *Vallende wethouders naar politieke partij in de perioden 1986-1989 en 1990-1993*

	07-'86/09-'89		Totaal		09-'90/07-'93		Totaal	
CDA	25	4%	661	100%	29	4%	699	100%
PVDA	12	2%	543	100%	31	7%	474	100%
VVD	19	7%	276	100%	20	10%	202	100%
D66	0	0%	15	100%	10	13%	77	100%
overig	18	5%	359	100%	23	7%	338	100%
Totaal	74	4%	1854	100%	113	6%	1790	100%

Onrust kan evenzeer ontstaan door te verwachten winst en verlies bij de volgende verkiezingen. In dit geval gaat onze speciale belangstelling uit naar D66 en PvdA. D66 won bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 aanzienlijk en staat ook momenteel in de opiniepeilingen op winst. De PvdA verloor in 1990 dramatisch en de voorspellingen geven een indicatie voor een herhaling van dat verlies bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1994. Tabel 7.3 laat zien in welk opzicht winst en verlies doorwerken in de val van wethouders.

Inderdaad blijkt er een sterke toename te zijn van vallende PvdA- en D66-wethouders, hoewel tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat beide partijen voorheen zeer laag scoorden en D66 voorheen nog nauwelijks wethouderspos-ten bezette. Het Christen Democratisch Appél (CDA) en de 'overige partijen' (vooral lokale lijsten) zijn redelijk constant gebleven, terwijl de VVD haar hoge score onder vallende wethouders nog iets wist uit te breiden.

Tabel 7.4 *Redenen voor politiek aftreden van wethouders naar politieke partij, respectievelijk in de perioden 1986-1989, 1990-1993 (absolute aantallen).*

	CDA	PvdA	VVD	D66	Overig	totaal
Verantwoordelijk voor ambtelijk falen	5 0	1 7	1 3	0 0	1 0	18
Frauduleus handelen	1 8	1 2	2 2	0 1	1 3	21
Conflict in coalitie	8 1	1 10	6 4	0 3	8 8	49
Persoonlijke problemen met college-beleid	2 2	1 2	0 3	0 1	0 3	14
Conflict in fractie	3 6	5 6	6 3	0 2	0 3	34
Als persoon niet te handhaven	6 12	3 4	4 5	0 3	8 6	51
Totaal	25 29	12 31	19 20	0 10	18 23	187

Leeswijzer: de eerste kolom cijfers betreft steeds de periode 1986-1989.

Uit tabel 7.4 blijkt dat de enorme toename bij D66 niet zonder meer aan één factor is toe te schrijven. Onrust lijkt hier ook heel duidelijk met onwennigheid samen te hangen. Bij de PvdA manifesteert de onrust over verlies en nog

te verwachten verlies zich vooral in conflicten binnen de coalitie van het college en in het nemen van verantwoordelijkheid voor ambtelijk falen.

5 Conclusie

De vallende wethouder is in het nieuws. We hebben hier geconstateerd dat daartoe zeker aanleiding gevonden kan worden. Uit ons onderzoek is gebleken dat de vallende wethouders, relatief gezien, vooral bij VVD en D66 te vinden zijn. We hebben tevens geprobeerd enige oorzaken aan te geven voor de toename in het aantal gevallen wethouders. We hebben aanwijzingen gevonden dat het gesloten karakter van de lokale politiek een bijdrage heeft geleverd aan het grotere aantal fraude- of corruptiegevallen waardoor een wethouder werd gedwongen om op te stappen. Daarnaast hebben we enkele aanwijzingen gevonden voor een afnemende kwaliteit van de wethouders. Zo is persoonlijk disfunctioneren vaker de reden voor een tussentijds aftreden. In dat verband is het goed om op te merken dat niet het ambtelijk falen vaker een reden is voor vertrek van wethouders. Genoemde factoren kunnen niet los worden gezien van de toegenomen onrust binnen de gemeentebesturen en binnen de lokale politiek over een vermeende kloof tussen burgers en bestuur. Die onrust is ongetwijfeld een reden om wethouders eerder naar huis te sturen.

8 Het gedwongen aftreden van wethouders

E.T.C. Knippenberg

'Alle honden van de straat!' Deze aansprekende slogan heeft meneer A. te B. in de raad en tot het wethouderschap gebracht. Jarenlang verricht hij zegenrijk werk voor de gemeenschap. Tot op een kwade dag het gerucht de ronde doet dat zijn vrouw in het avondlijk duister is gezien met een viervoeter aan 'n touwtje. Te groot voor kat, te klein voor paard. Meneer A. blijkt een adder aan z'n borst te hebben gekoesterd wier zwerfhondetrouw regelrecht tot een vertrouwenscrisis leidt. Niet alleen in de echtelijke relatie, ook in het college en in de raad. Absurd? De geschiedenis van het ontstaan en de toepassing van artikel 87a Gemeentewet levert het leerzame antwoord.

1 Inleiding

De Tweede Kamer verliest het vertrouwen in een minister of staatssecretaris. De vrouw of man wenst niet uit zichzelf te vertrekken en wacht een motie van wantrouwen af. De uitslag van de motie laat vervolgens niets aan duidelijkheid te wensen over. Toch blijft de minister of staatssecretaris gewoon op zijn post. Ook zonder het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging bevalt de baan immers best wel.

Zowel politiek als staatsrechtelijk is de hierboven geschetste situatie natuurlijk volstrekt ondenkbaar. Indien een lid van het kabinet niet langer het vertrouwen heeft van de Kamer stapt hij op. De vanzelfsprekendheid waarmee toepassing wordt gegeven aan deze ongeschreven staatsrechtelijke regel is op nationaal niveau al langer dan een eeuw absoluut. Zo niet echter op lokaal niveau. Wethouders vonden het blijkbaar niet in alle gevallen zonder meer vanzelfsprekend, dat zij hun functie neerlegden indien het vertrouwen in hun politiek functioneren werd opgezegd door een meerderheid van de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau, de gemeenteraad. Een en ander heeft de wetgever er vijfenveertig jaar geleden toe aangezet een artikel 87a aan de bestaande Gemeentewet toe te voegen, waarin de mogelijkheid om een wethouder die het vertrouwen van de raad niet langer bezit tot ontslag te dwingen, werd gecodificeerd.

In dit hoofdstuk wordt ontstaan en gebruik van artikel 87a van de Gemeentewet beschreven. Tevens wordt gepoogd een antwoord te geven op de vraag of het nog wel zo nodig was om de wettelijk verankerde mogelijkheid wethouders te ontslaan die het politieke vertrouwen van de raad niet langer bezitten, nog op te nemen in de nieuwe Gemeentewet.

2 **Ontstaan**

In 1948 vond in Tsjechoslowakije een communistische staatsgreep plaats. Aangezien de Koude Oorlog in die tijd in alle hevigheid woedde, was de verontwaardiging in de westerse wereld over de staatsgreep groot. Zo ook in Nederland. Het was dan ook usance dat zeker de gezagdragers zich zo openlijk mogelijk distantiëerden van deze afkeurenswaardige daad van agressie. Leden van de Communistische Partij Nederland (CPN) die in Amsterdam als wethouder functioneerden, wensten echter geen blijk te geven van hun afkeuring. Hierop werd door de respectievelijke gemeenteraden gereageerd met moties van wantrouwen gericht tegen de wethouders. Hoewel de moties met ruime meerderheid werden aangenomen weigerden de CPN-wethouders op te stappen. Daarop is vervolgens in ijltempo gereageerd door de nationale wetgever. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Witteman diende een wijzigingsvoorstel van de gemeentewet in, dat, ondanks kritiek dat het zou gaan om gelegenheidswetgeving, snel werd aangenomen door Tweede en Eerste Kamer. De gemeenteraad zou in de toekomst een wethouder die het vertrouwen van de raad niet meer bezit kunnen ontslaan. Om dat resultaat te bereiken moest eerst een motie van afkeuring worden aangenomen. Na een afkoelingsperiode van minimaal veertien dagen kon dan vervolgens het besluit tot ontslag in stemming gebracht worden. Die procedure is gevolgd en de CPN-wethouders werden zonder verder dralen tot ontslag gedwongen (Liagre Bohl, 1984).

Nu, vijfenveertig jaar na dato, in een tijd dat het communisme nog slechts een rudimentair bestaan leidt en Tsjechoslowakije zelfs in het geheel niet meer bestaat, is dat stukje gelegenheidswetgeving er nog steeds en ook in de nieuwe Gemeentewet zal de mogelijkheid wethouders tot ontslag te dwingen niet ontbreken. Schijnbaar heeft de juridische mogelijkheid tot ontslag van wethouders werkzaam in de lokale politieke arena nog steeds een functie in de ogen van de wetgever, ondanks de soms ferme kritiek op het gebruik van artikel 87a van de Gemeentewet.

3 **Kritiek**

Al vrij snel nadat artikel 87a in de Gemeentewet verankerd was, werd gesteld dat lichtvaardig ontslag om redenen van plaatselijk-politieke aard er door in de hand gewerkt zou worden. Lichtvaardig omdat in de meeste gevallen geen sprake zou zijn van ernstige feiten, die het ontslag van de betreffende wethouder aannemelijk zouden kunnen maken, doch eerder van motieven van persoonlijke aard als doorslaggevende factor (Taat, 1957). Ontbreken van 'vertrouwen' was immers het enige en niet nader uitgewerkte criterium, waarop het ontslag inhoudelijk gebaseerd diende te zijn.

Dat artikel 87a lange tijd omstreden is gebleven, blijkt ook uit het feit dat meerdere malen initiatieven werden ontwikkeld om het bezwaar van te lichtvaardige hantering te ondervangen. In 1956 werd na aanhoudende kritiek over

het gebruik van het artikel een wetsontwerp ingediend dat als norm voor de opzegging van het vertrouwen hanteerde 'kennelijk wangedrag of grove verwaarlozing van de uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen, danwel andere dringende redenen van openbaar belang'. In 'De Gemeentewet herzien, deel 1', werd een vrijwel identiek criterium gehanteerd (Van Loenen, 1959: 1-2). Beide initiatieven hebben echter niet tot wetswijziging geleid.

Aangezien in ons staatsbestel in laatste instantie de rechter zou moeten bepalen of er sprake zou zijn van zoiets als 'grove verwaarlozing' of 'kennelijk wangedrag', is het aardig om eens te kijken hoe deze tot nog toe gehandeld heeft, wanneer hij geconfronteerd werd met artikel 87a-zaken waar ontslag op vermeend onterechte gronden tot stand zou zijn gekomen.

4 Rechterlijke toetsing

Eerst de Kroon en naderhand de Afdeling Rechtspraak hebben een duidelijke, terughoudende lijn ontwikkeld waar het de toetsing van ontslaggronden van wethouders betrof. Vernietiging wegens strijd met het algemeen belang dan wel strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is onder het regime van artikel 87a van de Gemeentewet uitgesloten, aangezien de Kroon en de Afdeling niet wensten te treden in een gebied dat staatsrechtelijk niet het hunne was. Men zou dan immers de politieke motieven die aan het ontslag ten grondslag lagen moeten beoordelen (Van Loenen, 1959: 1-2).

De terughoudendheid van de Afdeling op dit gebied bleek duidelijk uit de afhandeling van het geval 'Ubach over Worms'. In deze gemeente werd in 1979 het vertrouwen in beide wethouders opgezegd. Na het daarop volgende ontslag en de installatie van twee nieuwe wethouders werd beroep aangetekend. Daartoe diende eerst een bezwaarschrift te worden ingediend bij de raad. Deze had de afhandeling van AROB-bezwaarschriften opgedragen aan een commissie waarin politieke geestverwanten van de ontslagen wethouders de meerderheid hadden. Het moge dan ook geen verbazing wekken dat het ontslag werd vernietigd, zodat de Limburgse gemeente ineens vier wethouders had. Dit alles ging de Afdeling Rechtspraak echter veel te ver: 'de aan de raadsbesluiten ten grondslag liggende uitspraak van de Raad, dat de wethouder zijn vertrouwen niet meer bezit, is naar zijn aard een uitsluitend aan de Raad voorbehouden politiek oordeel'. Met andere woorden: de rechter wenste onder geen enkele voorwaarde een oordeel te vellen over de vraag of al dan niet te lichtvaardig of te snel gebruik werd gemaakt van artikel 87a van de Gemeentewet (De Hond, 1981: 11).

5 Gebruik

Dankzij een tweetal onderzoeken is enig inzicht ontstaan in de mate waarin en de wijze waarop het ontslagartikel gehanteerd is.

In 1983 is vrij uitgebreid onderzoek gedaan in heel Nederland (Bense, 1983). Daaruit bleek dat in de periode van 1949 tot en met 1982 het ontslagartikel ongeveer honderd maal daadwerkelijk gehanteerd is. Gevallen waarin dreigen met hantering van artikel 87a voldoende was om de bewuste wethouder tot aftreden te bewegen, zijn niet in het onderzoek meegenomen. Kijkend naar de geografische spreiding bleek dat de meeste gevallen speelden in het zuiden van Nederland en dan met name in Limburg en Zeeland. Bezien naar gemeentegrootte bleek dat er geen grootteklasse was, waarin zich verhoudingsgewijs erg veel ontslagprocedures voordeden. Wel deden zich iets meer gevallen voor in gemeenten tussen 6.000 inwoners en 10.000 inwoners, dan in de overige gemeenten. Als we de spreiding in de tijd beschouwen, valt op dat artikel 87a van de Gemeentewet vooral vanaf 1965 tot het begin van de jaren tachtig een relatief frequent gebruikt instrument is geweest. Vrijwel 80 procent van de onderzochte gevallen hebben zich in die periode afgespeeld. Vanaf het begin van de jaren tachtig neemt het gebruik van het ontslagartikel weer af.

Zeker zo interessant dan de vorenstaande gegevens is de vraag of de wethouders die met een artikel 87a-procedure geconfronteerd werden, de eer aan zichzelf hielden door op te stappen alvorens het uiteindelijke ontslagbesluit genomen werd, of dat zij op hun post bleven zitten tot de gehele ontslagprocedure doorlopen was. Dit is te meer interessant, daar nogal eens gesuggereerd werd dat artikel 87a in feite overbodig was, omdat wethouders die begrepen dat zij het vertrouwen van de Raad (uit wiens midden zij benoemd waren) niet meer hadden, de nationale verhoudingen indachtig, ook wel zonder verdere juridische dwang van het politieke toneel zouden verdwijnen.

Uit voornoemd onderzoek uit 1983 bleek dat in 6 procent van de onderzochte gevallen de wethouder zelf ontslag nam direct na indiening van de motie van wantrouwen. In 22 procent van de gevallen stapte de wethouder in kwestie op nadat de motie van wantrouwen was aangenomen. In 7 procent van de gevallen wachtte de wethouder indiening van het ontslagbesluit af, terwijl in alle overige gevallen (65 procent) de wethouder aanbleef tot het ontslagvoorstel door een raadsmeerderheid aangenomen was.

Afgaande op deze gegevens zou men al snel geneigd zijn te concluderen dat gedwongen ontslag van wethouders via de omslachtige weg van artikel 87a van de Gemeentewet geen uitzondering is gebleven. Als men zich echter realiseert dat Nederland tijdens de periode van onderzoek meer dan 850 gemeenten telde en dat die periode van onderzoek 35 jaar betrof, dan komt één en ander al in een ander daglicht te staan.

Daar komt bij, dat de meeste gevallen waar de volledige procedure doorlopen moest worden, alvorens de wethouder zijn post opgaf, zich afspeelden in de snel kleiner wordende groep van zogenaamde 'communalistische' gemeenten, zo bleek uit een tweede onderzoek naar het gebruik van artikel 87a (Knippenberg, 1988).

6 Communalisme

Gemeenten waar de gemeenteraad grotendeels bestond uit leden van lokale groeperingen ('Dorpsbelangen', 'lijst Smeets') worden 'communalistische' gemeenten genoemd. In het kader van dit hoofdstuk is die categorie gemeenten vooral interessant, omdat daar artikel 87a van de Gemeentewet relatief veelvuldig gehanteerd is. Ongeveer 40 procent van alle 87a-procedures hebben zich afgespeeld in communalistische gemeenten, terwijl slechts ruim 15 procent van de Nederlandse gemeenten als communalistisch te boek stond.

Om een verklaring voor dit fenomeen te vinden is enige jaren geleden onderzoek verricht in een groot aantal kleinere Limburgse communalistische gemeenten (Knippenberg, 1988). De raad werd in die gemeenten, zoals reeds gememoreerd, in hoofdzaak bevolkt door 'lokale lijsten', groeperingen die geen banden hadden met de grote landelijke partijen en in het algemeen ideologisch niet of nauwelijks van elkaar verschilden. In Limburg bleken alle plaatselijke groeperingen van katholieke huize te zijn. In een dergelijk politiek klimaat, waar ideologische scheidslijnen ontbraken, konden persoonlijke tegenstellingen tussen raadsleden zich gemakkelijker manifesteren. Voorts is gebleken dat de wethoudersverkiezingen in communalistische gemeenten ten gevolge van die zich eerder manifesterende persoonlijke tegenstellingen vaak twee vrijwel even grote en elkaar fel beconcurrerende kampen opleverden. Als tijdens de vier jaar van de zittingsperiode onenigheid ontstond en de oppositie dankzij 'overlopers' ineens een raadsmeerderheid achter zich wist, werd vaak niet gedraald en artikel 87a gehanteerd om de zittende wethouder of wethouders tot ontslag te dwingen.

De motieven die door de raadsleden van die lokale groeperingen gebruikt werden om wethouders tot ontslag te dwingen waren, zo bleek uit een vergelijking van de gegevens uit het nationale en het Limburgse onderzoek, daadwerkelijk persoonlijker van aard in communalistische gemeenten. Nationaal was ongeveer 20 procent van de motieven die ten grondslag lagen aan hantering van artikel 87a niet politiek-zakelijk van aard, tegen vrijwel 50 procent in de Limburgse communalistische gemeenten. Anders gezegd: de mogelijkheid die de wet bood en biedt om wethouders naar huis te sturen werd in de communalistische politieke setting eerder gebruikt vanwege puur persoonlijke motieven, zoals bijvoorbeeld het zich 'tactloos' uitlaten over een collega-raadslid. Dat hier regelmatig niet zozeer het gevoerde beleid van een wethouder in het geding was, doch veeleer de onwil tot samenwerking met de 'tegenpartij' laat zich ook illustreren door het gegeven dat met name in de communalistische gemeenten vaak alle (lees 'beide') wethouders het veld moesten ruimen.

Overigens zou het onjuist zijn om te stellen dat in de Limburgse communalistische gemeenten dus te lichtvaardig gebruik werd gemaakt van de mogelijkheden die artikel 87a biedt. Immers, ook het communalisme is een politieke realiteit en wel een realiteit waarin blijkaar behoefte bestaat aan een instrument als het bewuste ontslagartikel.

Resumerend kan gesteld worden dat artikel 87a van de Gemeentewet vanaf 1948 en vooral in de periode 1965-1980 met mate gehanteerd is in een beperkt aantal Nederlandse gemeenten. Verder is gebleken dat de behoefte tot hantering van het juridische instrument relatief groot was in een aantal gemeenten die te boek stonden als communalistisch'. Het aantal gemeenten dat zich nog 'communalistisch' kan noemen, loopt vooral de laatste jaren echter sterk terug. Dit komt omdat de invloed van de grote landelijke partijen na een aantal herindelingen in van oudsher communalistische gebieden sterk is toegenomen.

7 Afnemend gebruik?

Systematisch onderzoek naar de mate waarin de laatste tijd gebruik gemaakt is van de mogelijkheid wethouders tot ontslag te dwingen, ontbreekt. Wel is bekend dat vooral tijdens de periode tussen 1990 en 1993 bijzonder veel wethouders 'om hen moverende redenen' zelf ontslag hebben genomen. Voor nadere gegevens daarover zij verwezen naar de bijdrage van Derksen en Kas in hoofdstuk 7 van dit boek.

Veruit de grootste groep verdween echter van het plaatselijke politieke toneel zonder de dreiging van een motie van wantrouwen en een daarop volgend ontslagbesluit. Negatieve publiciteit en/of lichte drang vanuit de partij bleek meestal voor de betreffende wethouder voldoende aanleiding te zijn om ontslag te nemen. In slechts 3 van de 41 gevallen werd een motie van wantrouwen ingediend, in 2 gevallen gevolgd door een besluit tot ontslag (Heeze en 's-Gravenland). Opmerkelijk is tenslotte dat in alle drie de gevallen sprake was van leden van plaatselijke lijsten en niet van leden van een van de grote landelijke partijen.

Volledigheidshalve dient nog vermeld te worden, dat in een tweetal andere gevallen, waar de wethouder uiteindelijk 'vrijwillig' teruggetreden is, eerst door de gemeenteraad gedreigd moest worden met een ontslagprocedure.

8 Conclusie

Ondanks het feit dat gebleken is dat hantering van artikel 87a van de Gemeentewet gestaag afneemt, is besloten om ook in de nieuwe Gemeentewet de mogelijkheid tot gedwongen ontslag van wethouders op te nemen in een redactioneel slechts op details gewijzigde versie ten opzichte van het huidige artikel 87a van de Gemeentewet. De artikelen 49 en 50 van de ontwerp-Gemeentewet, waarin de mogelijkheid tot gedwongen ontslag is opgenomen, worden, zo blijkt uit de Kamerstukken, gezien als een 'ultimum remedium'. Zou het niet beter zijn geweest om de mogelijkheid tot gedwongen ontslag van wethouders door de raad te schrappen uit de nieuwe Gemeentewet? Kan de lokale politiek het op dit terrein niet beter stellen zonder bedilzucht van de wetgever?

In het algemeen zal de situatie op lokaal niveau in het geval van een conflict tussen het dagelijks bestuur en de raad dusdanig zijn, dat de wethouders in kwestie zonodig hun conclusie trekken en opstappen. Gegevens uit de jaren 1991 tot en met 1993 wijzen duidelijk in die richting. De artikelen 49 en 50 van de ontwerp-Gemeentewet lijken als instrument voor de daadwerkelijke effectuering van het ontslag dan ook veelal overbodig, zeker nu blijkt dat het aantal communalistische gemeenten, zijnde het type gemeenten waar het ontslagartikel relatief frequent gebruikt werd, in Nederland snel terugloopt.

Ondanks dit alles blijft een stok achter de deur zinvol. De wetenschap dat de raad uiteindelijk zijn wethouders tot ontslag zou kunnen dwingen, kan en zal ook in de toekomst bijdragen tot het naar behoren functioneren van de representatieve democratie op lokaal niveau.

9 Is er leven na de politieke dood?

De kansen van wethouders op de arbeidsmarkt

P.W. Tops en S. Zouridis

Is er leven na het wethouderschap? Voor degenen die hun functie op eigen initiatief inruilen voor een comfortabeler positie is dat geen vraag. Wel voor hen die ongewild voortijdig het veld moeten ruimen. Is het wethouderschap het einde van een carrière of een opstap naar een betere baan? Soms biedt het wethouderschap een perspectief op een leidinggevende positie elders. Voor een ander deel van de wethouders is het wethouderschap het eindpunt van de carrière. Het zoeken van een andere baan gaat echter lang niet altijd over rozen. Dat heeft onder andere met het imago van het wethouderschap te maken.

1 Inleiding

In Intermediair van 8 oktober 1993 werd onder andere iemand gevraagd voor de functie van ondernemer/mede-eigenaar (m/v). Deze zou dienen te beschikken over het volgende profiel: 'Zelfontbrander die actief deel wil uitmaken van een winning team human resources professionals. Gerijpt (personeels)-manager met ervaring in of grote affiniteit met marketing en sales. Taalvaardig, slagvaardig, onderhandelingsbekwaam. Teamspirit.'

Onze gedachten gaan bij het beschrijven van de sollicitanten niet direct uit naar een ex-wethouder. Toch is het zeer wel mogelijk om als voormalig wethouder op deze functie te solliciteren. Als wethouder moet je over een grote hoeveelheid teamspirit beschikken en je moet jezelf uitstekend thuis voelen in een hechte, kleine groep mensen. Immers, in het college van burgemeester en wethouders is nog steeds sprake van het collegialiteitsbeginsel.

Ook is de wethouder een gerijpt manager. Hij heeft, als politicus, een grote ervaring in marketing en sales. Al die jaren in de politiek heeft hij geprobeerd de grote politieke ideeën te verkopen aan de gemeenteraad, ambtenaren, maatschappelijke organisaties en burgers. Daarbij heeft hij zeer veel slagvaardigheid, taalvaardigheid en onderhandelingsbekwaamheid moeten tonen. Kortom, een voormalig wethouder lijkt zeker voor de hier bedoelde functie in aanmerking te komen.

Toch blijkt dat wethouders soms niet gemakkelijk een baan kunnen vinden. Immers, 'niet herkozen bij de kandidaatstelling of de stembus, uit de boot gevallen bij de college-onderhandelingen, zijn ze op zoek naar een nieuwe baan. Om te ontdekken dat overheden en bedrijven niet écht op hen zitten te wachten', zoals Stoof het noemt in hoofdstuk 10 van dit boek.

Door ons is een enquête onder voormalig wethouders gehouden om te onderzoeken waar wethouders na het beëindigen van het wethouderschap terecht komen¹. In dat onderzoek is een steekproef van 123 gemeenten geselecteerd (zie voor de selectie van deze gemeenten Tops, 1990). Tevens zijn alle gemeenten met meer dan 50.000 inwoners in het onderzoek opgenomen. Van deze gemeenten werd bekeken welke wethouders in de periode van mei 1986 tot juni 1993 hun wethouderschap hebben opgegeven. Deze werd vervolgens een schriftelijke vragenlijst voorgelegd met daarin een aantal vragen betreffende de opleiding, het wethouderschap en de huidige werksituatie.

Van de 350 verzonden vragenlijsten werden er 256 terugontvangen (73 procent). De respons is daarmee bevredigend te noemen. Er hebben zich geen systematische vertekeningen voorgedaan met betrekking tot de achtergrondvariabelen gemeentegrootte en politieke kleur. In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste resultaten uit de enquête in het kort weer.

In de beschrijving van de onderzoeksresultaten wordt steeds een onderscheid gemaakt naar grote gemeenten (met meer dan 50.000 inwoners) en kleine gemeenten (met 50.000 inwoners of minder). We hebben dit onderscheid in het onderzoek gemaakt omdat de situatie van een wethouder in een grote gemeente vaak verschilt van wethouders in kleine gemeenten, met name waar het gaat om het al dan niet beschikken over een betaalde nevenfunctie.

Van onze respondenten zijn er 110 procent wethouder geweest in een kleine gemeente; 146 respondenten waren wethouder in een grote gemeente.

We beginnen met de periode voor het wethouderschap (paragraaf 2). Met name een vergelijking van de sectoren waar wethouders vandaan komen staat daarin centraal, teneinde te achterhalen of er ook in dit opzicht sprake is van een 'democratie van ambtenaren en leraren' (NCW, 1993). Nadat we enkele gegevens van de wethouders over hun functioneren en aftreden gepresenteerd hebben (paragraaf 3), kijken we naar de positie waarin men na het wethouderschap terecht komt (paragraaf 4). In paragraaf 5 presenteren we enkele gegevens ten aanzien van het imago van wethouders.

2 Waar komen de wethouders vandaan

Van de wethouders uit de kleine gemeenten had 91 procent in de periode direct voorafgaand aan het wethouderschap een betaalde baan. In de grote gemeenten was dit 89 procent. In tabel 9.1 is aangegeven in welke maatschappelijke sectoren de respondenten voorafgaand aan hun wethouderschap werkzaam waren, uitgesplitst naar kleine en grote gemeenten. Deze sectoren zijn gecategoriseerd in een drietal hoofdstromen, te weten overheid, semi-overheid en de particuliere sector.

¹ In deze bijdrage is mede gebruik gemaakt van gegevens uit de doctoraalscriptie van R.W.M. van den Broek, *Wethouder af, wat dan?* Tilburg, december 1993.

Uit tabel 9.1 blijkt dat de beroepsachtergrond van de ex-wethouders in het algemeen redelijk gespreid is. Zeker in kleine gemeenten is geen sprake van een 'democratie van ambtenaren en leraren'. Meer dan de helft van de wethouders komt immers uit de particuliere sector. Voor wat betreft de grote gemeenten is het beeld anders. Meer dan de helft van de ex-wethouders uit grote gemeenten is immers wel uit de semi-overheidssfeer afkomstig en ongeveer de helft daarvan was voorafgaand aan het wethouderschap werkzaam in het onderwijs.

Wat ook opvalt in de vergelijking is het percentage zelfstandigen, met name het percentage zelfstandige agrariërs. In kleine gemeenten blijkt het zelfstandig ondernemerschap te combineren met het wethouderschap. Niet alleen zijn er in grote gemeenten waarschijnlijk minder agrariërs en dus ook minder agrariërs die wethouder worden, maar ook blijkt men in het algemeen bij het uitoefenen van een zelfstandig beroep niet geneigd te zijn te kiezen voor het wethouderschap in een grote gemeente; de functies zijn ook qua tijd moeilijk met elkaar te verenigen.

Tabel 9.1 *Sectoren waarin de wethouders werkzaam waren direct voorafgaande aan het wethouderschap (percentages)*

	Kleine gemeenten	Grote gemeenten
gemeente	6,1	2,3
provincie	1,0	3,8
rijksoverheid	3,0	8,5
waterschap	2,0	2,3
defensie	5,1	1,5
<i>totaal overheid</i>	<i>17,2</i>	<i>18,5</i>
onderwijs	14,1	24,6
welzijn	4,0	13,8
gezondheidszorg	2,0	2,3
overige semi-overheid	9,1	10,8
<i>totaal semi-overheid</i>	<i>29,2</i>	<i>51,5</i>
bedrijfsleven	19,2	23,8
zelfstandig agrarisch	16,2	0,8
ander zelfstandig beroep	18,2	5,4
<i>totaal particuliere sector</i>	<i>53,6</i>	<i>30,0</i>
<i>totaal</i>	<i>100 (N=99)</i>	<i>100(N=130)</i>

We hebben de respondenten ook de vraag gesteld of ze, voorafgaand aan het wethouderschap, raadslid zijn geweest. Van de ex-wethouders uit de kleine gemeenten geeft 19,8 procent aan dat ze geen raadslid zijn geweest; in de grote gemeenten is dit 11,0 procent. Ongeveer 47 procent van de wethouders uit de kleine gemeenten geeft aan dat ze maximaal vier jaren raadservaring

hebben gehad. Wat opvalt is dat de wethouders uit de grote gemeenten in het algemeen over meer raadservaring beschikken op het moment dat ze wethouder worden dan de wethouders uit de kleine gemeenten. Terwijl ruim de helft van de wethouders uit de grote gemeenten (50,3 procent) aangeeft over meer dan één periode raadservaring te beschikken, is dat bij de kleine gemeenten iets minder dan éénderde (32,7 procent).

3 De periode gedurende het wethouderschap

Het wethouderschap kan op verschillende wijzen worden ingevuld. Elders in deze bundel spreekt Schouw van een 'wonderlijke variatie'. Wethouders kunnen hun functie in deeltijd uitoefenen, al dan niet in combinatie met een andere baan. Vooral wethouders in de grote gemeenten zullen daar echter niet aan toe komen. Zij hebben vaak alleen aan het wethouderschap al meer dan een full-time baan. Schouw spreekt dan ook van 'veeltijd-wethouders'.

Ook wij hebben in de enquête de vraag gesteld op welke wijze de respondenten hun wethouderschap hebben ingevuld. Daarbij hebben we dezelfde indeling aangehouden als in het VNG-onderzoek uit 1980 (VNG, 1980: 13). In tabel 9.2 zijn de resultaten weergegeven, uitgesplitst naar grote en kleine gemeenten.

Dit beeld komt globaal overeen met het VNG-onderzoek (VNG, 1980: 14). Naarmate de gemeente groter wordt, neemt het tijdsbeslag van het wethouderschap toe. Wel blijkt het gemiddeld aantal full-time wethouders sterk toegenomen te zijn. De VNG sprak van een percentage 'zuivere' full-timers van 26, gemiddeld over alle gemeenten. In ons onderzoek is dit voor kleine gemeenten 23,7 procent en voor grote gemeenten 95,2 procent. Vooral in grote gemeenten is het aantal 'half-time'-full-timers sterk afgenomen ten gunste van de 'zuivere' full-timers.

Deelname aan opleidingen gedurende het wethouderschap zou ook het arbeidsmarktperspectief van wethouders kunnen beïnvloeden. Wij vroegen onze respondenten of zij, gedurende het wethouderschap, hebben deelgenomen aan cursussen die gericht zijn op een verbetering van het functioneren als wethouder. Ongeveer de helft beantwoordt deze vraag positief (voor kleine gemeenten 47,3 procent en voor grote gemeenten 51,4 procent), in een enkel geval zijn het er zelfs 'te veel om op te noemen'. Bij de vraag aan welke cursussen deelgenomen is en door wie deze georganiseerd zijn, blijkt vooral de VNG hoog te scoren. Het gaat daarbij vaak om cursussen die de inhoudelijke kennis over het beleidsterrein trachten te vergroten. Ook wordt (zeker in grote gemeenten) vaak deelgenomen aan cursussen die niet zozeer betrekking hebben op het eigen beleidsterrein (milieu, stadsontwikkeling of financiën), maar meer gericht zijn op het bijbrengen van algemene management- of besturingstechnieken. Een voorbeeld daarvan is het wethoudersprogramma van SIOO (tegenwoordig Stichting Publiek Domein). Hoewel deze cursussen het functioneren van wethouders aanzienlijk kunnen verbeteren, is het de vraag welke invloed ze hebben op het arbeidsmarktperspectief van wethouders. Bij

het belang van ervaring voor het vinden van een nieuwe baan komen we hierop nog terug.

Tabel 9.2 *De uitoefening van het wethouderschap in grote en kleine gemeenten (percentages)*

	Kleine gemeenten	Grote gemeenten
parttime zonder andere baan	2,7	-
parttime met het huishouden	5,5	-
parttime met een andere, grotere baan	24,5	-
<i>Totaal 'zuivere' parttimers</i>	<i>32,7</i>	<i>-</i>
parttime met kleinere of even grote baan	29,1	-
full-time, met kleine bijbaan	12,7	4,8
<i>totaal 'half-time' full-timers</i>	<i>41,8</i>	<i>4,8</i>
full-time zonder bijbaan	16,4	76,7
full-time met het huishouden	7,3	18,5
<i>totaal 'zuivere' full-timers</i>	<i>23,7</i>	<i>95,2</i>
anders	1,8	-
<i>totaal</i>	<i>100</i> <i>(N=110)</i>	<i>100</i> <i>(N=146)</i>

Zoals reeds eerder is vermeld, hebben we voormalige wethouders geënquêteerd die in de periode van 1986 tot 1993 hun wethouderschap hebben beëindigd. Ongeveer de helft daarvan deed dat tussentijds (in kleine gemeenten iets minder dan de helft en in grote gemeenten iets meer dan de helft). Degenen die tussentijds zijn afgetreden deden dat in minder dan éénderde van de gevallen om politieke redenen, zoals bijvoorbeeld het uiteen vallen van de coalitie (*politiek algemeen*), het opzeggen van vertrouwen door de gemeenteraad in een afzonderlijk wethouder (*politiek persoonlijk*) of een conflict met de burgemeester (*politiek anders*). Een ander deel (in kleine gemeenten 36,6 procent en in grote gemeenten 19,4 procent) trad af om persoonlijke redenen, zoals ziekte of tijdsdruk, maar ook kwam het voor dat men op het wethouderschap was uitgekeken of dat er vooraf een afspraak werd gemaakt om op een bepaald tijdstip terug te treden. Tenslotte heeft een deel van degenen die tussentijds aftraden het wethouderschap opgegeven omdat men een andere baan gevonden had (in kleine gemeenten was dat 34,6 procent en in grote gemeenten iets meer, namelijk 47,4 procent). In tabel 9.3 zijn de resultaten weergegeven van de respondenten die tussentijds zijn afgetreden.

Tabel 9.3 *Redenen voor het tussentijds aftreden, uitgesplitst naar kleine en grote gemeenten (percentages)*

	Kleine gemeenten	Grote gemeenten
politiek algemeen	7,7	7,9
politiek persoonlijk	5,8	15,8
politiek anders	13,5	9,2
<i>totaal politieke redenen</i>	<i>27,0</i>	<i>32,9</i>
ziekte	9,6	9,2
tijdsdruk	15,4	1,3
afpraak	7,7	2,6
leeftijd	3,9	-
lang genoeg	-	6,3
<i>totaal persoonlijke redenen</i>	<i>36,6</i>	<i>19,4</i>
andere baan	34,6	47,4
anders	2,0	-
<i>totaal</i>	<i>100 (N=52)</i>	<i>100 (N=76)</i>

Voor degenen die aan het eind van de periode aftraden was dat in de meeste gevallen (dat wil zeggen: aan het eind van de raadsperiode 1986-1990) een bewuste eigen keuze, zoals blijkt uit tabel 9.4. In kleine gemeenten heeft 67,2 procent en in grote gemeenten 57.0 procent van de wethouders aan, dat zij uit eigen beweging aan het eind van de periode zijn opgestapt. Ook electoraal verlies (en daarmee samenhangend het verlies van wethouderszetels) is een reden om het wethouderschap te beëindigen.

Tabel 9.4 *Reden beëindiging wethouderschap aan het eind van de raadsperiode (percentages)*

	Kleine gemeenten	Grote gemeenten
geen lijstplaats	5,2	7,0
electoraal verlies	17,2	30,4
wil zelf niet meer	67,2	57,0
andere coalitie	8,6	5,7
anders	1,7	0
<i>totaal</i>	<i>100 (N=58)</i>	<i>100 (N=70)</i>

Bij deze resultaten passen twee relaterende opmerkingen. Ten eerste kunnen de verschillende redenen voor het beëindigen van het wethouderschap met

elkaar samenhangen. Zo kunnen politieke spanningen leiden tot een grote tijdsdruk of zelfs ziekte. Ook kan ontevredenheid met het politiek functioneren leiden tot het idee dat men is uitgekeken op het wethouderschap.

Daarnaast is een beperking van het onderzoek dat de ex-wethouders zelf hebben aangegeven wat de reden voor hun vertrek was. Het geven van zogenaamde sociaal wenselijke antwoorden, zoals tijdsdruk of leeftijd in plaats van gebrek aan vertrouwen of problemen met de eigen fractie, kan dan ook niet worden uitgesloten.

4 Het arbeidsmarktperspectief van wethouders

Het vinden van een nieuwe betaalde baan blijkt voor wethouders niet altijd even gemakkelijk te zijn (Stoof, 1993). Zeker voor wethouders in wat grotere steden zal daar ook het eisenpakket van de wethouders zelf meespelen. Een ex-wethouder van een stad als Amsterdam zal niet zonder meer een vergelijkbare functie in het bedrijfsleven vinden. De combinatie van opleiding en ervaring die daarvoor noodzakelijk is, is in een aantal gevallen bij wethouders niet aanwezig. Ze zullen daarom ook in een aantal gevallen een stap terug moeten doen, en dat is niet altijd even gemakkelijk.

Wij gingen na hoe de situatie bij de geënquêteerde ex-wethouders is. Uit het onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van de respondenten op het moment van het onderzoek (de enquête is in juli 1993 uitgevoerd) een betaalde baan heeft. Dat hoeft niet altijd een full-time baan te zijn. Tabel 9.5 geeft het antwoord.

Tabel 9.5 *De arbeidssituatie van wethouders na hun aftreden, in kleine en grote gemeenten (percentages)*

	Kleine gemeenten	Grote gemeenten
zelfde baan al voor wethouderschap	31,8	6,9
Andere baan als voor wethouderschap	31,8	58,6
geen baan	36,4	34,5
	100 (N=110)	100 (N=145)

In de eerste plaats bekleedt een aantal wethouder dezelfde functie als voor het wethouderschap. In kleine gemeenten is dit bij ongeveer éénderde van degenen die een baan hebben het geval. In de grote gemeenten is dit beduidend minder, namelijk 6,8 procent. Hier speelt mee dat het wethouderschap in kleine gemeenten veelal part-time wordt uitgeoefend. Daardoor is het mogelijk

om de functie die men vòòr het wethouderschap had, ook gedurende en na het wethouderschap te blijven uitoefenen.

Geen betaalde baan heeft ongeveer éénderde van de wethouders. In de meeste gevallen betreft dit personen die gepensioneerd of vervroegd afgetreden zijn. In kleine gemeenten geldt dat voor driekwart van de personen in deze categorie, in grote gemeenten voor ongeveer helft. De andere helft (28 personen) is werkloos, maakt gebruik van het wachtgeld, heeft voor het huishouden gekozen of zit in een andere situatie zonder betaald werk.

De derde categorie in tabel 9.5 betreft personen die na het wethouderschap een andere baan bekleden dan zij voor het wethouderschap deden. Dit betreft 31.8 procent van de wethouders in kleine gemeenten en 58.6 procent van de wethouders in grote gemeenten. Voor deze categorie is het interessant om na te gaan hoe snel zij na afloop van hun wethouderschap een nieuwe baan hebben gevonden.

In een groot aantal gevallen heeft men vrij snel een baan gevonden, vooral in kleine gemeenten (iets meer dan de helft van degenen die na het wethouderschap in een kleine gemeente een baan zocht, heeft die meteen gevonden; voor de grote gemeenten ruim 40 procent). Ondanks dit voor deze wethouders gunstige perspectief, is het niet altijd even gemakkelijk. Een tiende van de ex-wethouders van grote gemeenten kost het immers meer dan een jaar om een betaalde baan te vinden, zo blijkt uit de enquête. In tabel 9.6 zijn de resultaten van deze vraag opgenomen.

Tabel 9.6 *De tijdsperiode tussen het einde van het wethouderschap en de aanvaarding van de eerste betaalde baan in kleine en grote gemeenten (percentages)*

	Kleine gemeenten	Grote gemeenten
geen tijdsperiode	52	41
enkele weken	17	14
enkele maanden	10	16
meer dan een half jaar	17	16
meer dan een jaar	3	12
<i>totaal</i>	<i>100 (N=65)</i>	<i>100 (N=95)</i>

Waar komen degenen die een andere baan zoeken nu terecht? In tabel 9.5 hebben we aangegeven in welke maatschappelijke sectoren de geënquêteerde wethouders terecht zijn gekomen, uitgesplitst naar grote en kleine gemeenten.

Bijna de helft van de wethouders, zowel uit grote als kleine gemeenten, komt bij de overheid terecht, zo blijkt uit tabel 9.6. Daarvan blijft ongeveer een derde functioneren in de gemeentelijke sfeer, waarvan een groot deel als burgemeester.

Ongeveer een kwart van de wethouders komt in de gesubsidieerde sector terecht. Dat kan op het gebied van de gezondheidszorg zijn, maar ook

in de welzijns- of onderwijswereld. Tenslotte vindt een deel van de werkzoekende wethouders een baan in de particuliere sector. In een groot deel van de gevallen gaat het daarbij om zelfstandige beroepen, zoals 'consultant', 'interim-manager', 'makelaar' of 'advocaat'.

In het algemeen komen de wethouders in leidinggevende functies terecht. Functies als 'directeur', 'voorzitter', 'commissaris', 'afdelingshoofd' en 'bedrijfshoofd' worden daarbij het meest genoemd. Dat geldt zowel voor de overheid (zeker als het gaat om burgemeesters en gemeentesecretarissen) als voor de semi-overheid (bijvoorbeeld directeur van een asielzoekerscentrum) en de particuliere sector (directeur van een adviesbureau).

Andere kiezen voor een combinatie van commissariaten, adviescommissies, lobbygroepen en dergelijke, en hebben op deze wijze toch een volledige baan. In het algemeen is er dus een scala van functies waarin wethouders na het beëindigen van hun wethouderschap terecht komen.

Tabel 9.7 *Sectoren waarin de respondenten die een andere baan hebben dan voor het wethouderschap werkzaam zijn (percentages)*

	Kleine gemeenten	Grote gemeenten
burgemeester	30,6	29,4
overig gemeente	8,3	2,4
provincie	5,6	1,2
overig overheid	5,6	16,4
<i>totaal overheid</i>	<i>50,1</i>	<i>49,4</i>
onderwijs	-	7,1
welzijn en gezondheidszorg	2,8	5,9
overig semi-overheid	22,2	14,1
<i>totaal semi-overheid</i>	<i>25,0</i>	<i>27,1</i>
bedrijfsleven	5,6	7,1
zelfstandig agrarisch	2,8	1,2
overig zelfstandig	16,7	14,1
<i>totaal particuliere sector</i>	<i>25,1</i>	<i>22,4</i>
anders	-	1,2
<i>totaal</i>	<i>100</i> (N=36)	<i>100</i> (N=85)

De vraag is in welke mate de wethouderservaring heeft meegespeeld bij het vinden van de nieuwe baan of het behoud van de baan die men al had. Volgens de respondenten die op dit moment een betaalde baan hebben, speelde de wethouderservaring in kleine gemeenten in ruim 38 procent van de gevallen

een doorslaggevende rol. In de grote gemeenten was dit percentage 69,5. Vooral in grote gemeenten, waarin men full-time wethouder is geweest, zijn de wethouders van mening dat hun ervaring als wethouder een rol speelt bij het vinden van een nieuwe baan.

Om welke ervaring gaat het dan? Het zou gaan om 'bestuurlijke ervaring', 'bestuurlijk functioneren', 'kennis van bestuurlijke processen en afwegingen', 'bestuurlijke kanten van een grote organisatie', kortom het gaat om het besturen. Concreet betekent dit dat men beleid kan formuleren, onderhandelen, vergaderen en vooral een goede lobby voeren. Daarnaast kan men, in de visie van de respondenten, een organisatie vernieuwen en heeft men inzicht in maatschappelijke processen. Deze ervaring is van belang in de nieuwe functie.

In de enquête wordt overigens maar weinig ervaring genoemd die in het bedrijfsleven een garantie zou kunnen zijn voor een goede baan. Financieel toezicht en controle en markt- en klantgericht, zaken die in een commerciële onderneming van wezenlijk belang zijn, worden door de wethouders niet genoemd. Wethouders hebben eerder ervaring met 'het voeren van coalitiepolitiek' en weten veel van bepaalde typen 'wet- en regelgeving'. Dit zou een mogelijke reden kunnen zijn voor het feit dat slechts een klein deel van de wethouders die een baan zoekt in het bedrijfsleven terecht komt (5,6 procent van de wethouders uit kleine gemeenten en 7,1 procent van de wethouders uit de grote gemeenten).

5 Het imago van het wethouderschap

De mogelijkheid bestaat dat het imago van de wethoudersfunctie relevant is voor het arbeidsmarktperspectief van wethouders. Wij vroegen de respondenten om het imago van de wethoudersfunctie op basis van de eigen ervaringen te beoordelen voor een drietal sectoren, te weten de overheidssector, de semi-overheidssector en de particuliere sector.

In de overheidssector wordt het imago van de wethoudersfunctie in het algemeen als positief of zeer positief beoordeeld (voor de wethouders van kleine gemeenten was dit percentage 83,3 en voor de wethouders van grote gemeenten 78,5). Van een negatief imago in de overheidssector lijkt geen sprake te zijn.

Het imago van wethouders bij maatschappelijke instellingen is wat minder, maar wordt toch nog steeds als positief ervaren. Dat geldt zowel voor de wethouders in kleine als grote gemeenten. Ongeveer driekwart van de respondenten ervaart het imago van wethouders bij maatschappelijke instellingen als positief tot zeer positief.

Het bedrijfsleven lijkt nog niet doordrongen te zijn van het gewicht van de wethoudersfunctie, althans in de perceptie van de ex-wethouders. Hoewel een ruime meerderheid van de ex-wethouders uit de kleine gemeenten (58,2 procent) het imago van de wethoudersfunctie in het bedrijfsleven nog steeds

positief tot zeer positief noemt, is dat voor de wethouders uit de grote gemeenten aanzienlijk minder (42,2 procent).

In het algemeen is er met het imago van de wethoudersfunctie dus niet veel mis, naar de mening van de ex-wethouders. Zowel bij overheden als maatschappelijke instellingen bestaat er volgens de door ons geënquêteerde wethouders een positief beeld van de wethoudersfunctie. Alleen het bedrijfsleven blijft daarbij achter.

6 Conclusies

Is er leven na de politieke dood, zo vroegen wij ons in dit hoofdstuk af. Uit het onderzoek blijkt dat er na het wethouderschap vaak niet eens sprake is van een politieke dood. Een aanzienlijk deel van de wethouders blijft in de lokale democratie een rol spelen, meestal als burgemeester.

Ook als men kiest voor een zelfstandig beroep of een baan in de gesubsidieerde sector, is de kans dat binnen een redelijk korte tijd zo'n baan gevonden wordt, vrij groot. Het imago van het wethouderschap staat dat in ieder geval niet in de weg.

In een aantal gevallen is het wel moeilijk om na het wethouderschap een nieuwe baan te vinden. Vooral wethouders uit grote gemeenten blijken daar moeite mee te hebben. Daarnaast is er bij het bedrijfsleven sprake van een zekere terughoudendheid. Daar vindt men 'politiek soms een beetje eng', 'men heeft er geen hoge pet van op' (Stoof, 1993). We constateerden in dit hoofdstuk tevens dat slechts een klein deel van de wethouders in het bedrijfsleven terecht komt.

De vraag is waardoor dit wordt veroorzaakt. Is er misschien sprake van een discrepantie tussen de eisen van het bedrijfsleven en het profiel van de wethouder? Is er anders sprake van een verkeerde perceptie door het bedrijfsleven als gevolg van een slecht imago, of presenteren wethouders zich naar het bedrijfsleven toe verkeerd?

Op de eerste vraag geeft de informatie uit ons onderzoek geen antwoord, en ook de tweede vraag is op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde informatie moeilijk te beantwoorden. Hoe wethouders zich presenteren, werd in dit hoofdstuk wel duidelijk. De nadruk valt in die presentatie op besturen, politiek handelen en vakinhoudelijke kennis.

In het begin van dit hoofdstuk gaven we een voorbeeld van een personeelsadvertentie uit het bedrijfsleven. Besturen, politiek handelen en vakinhoudelijke kennis werden in die advertentie niet genoemd als onderdelen van het profiel. Toch blijkt dat als het gaat om concrete vaardigheden het profiel wel overeen komt met de ervaring van wethouders. In beide gevallen gaat het om het sturing geven aan organisaties, onderhandelen en het slagvaardig nemen van beslissingen.

10 Ex-wethouders op de arbeidsmarkt

J. Stoof

Na elke nieuwe gemeenteraadsverkiezingen is de arbeidsmarkt weer druk bevolkt met wethouders die een nieuwe functie aan het zoeken zijn. Niet herkozen bij de kandidaatstelling of de stembus, uit de boot gevallen bij college-onderhandelingen, zijn ze op zoek naar een nieuwe baan. Om soms te ontdekken dat overheden en bedrijven niet écht op hen zitten te wachten. De politieke partijen, die tot voor kort nauwelijks een hand uitstaken voor hun eigen bestuurders, beginnen schuchter aan een loopbaanbeleid.¹

Kijk, je bent wethouder, hebt daar indertijd je baan voor opgezegd. En dan komt het moment dat je, door een beslissing binnen je partij, door de verkiezingsuitslag of uit eigen wil, naar een nieuwe betrekking moet omzien. 'Je hebt', zegt de Rotterdamse oud-wethouder R. den Dunnen (PvdA) 'na vier jaar als publiek bestuurder een unieke ervaring opgedaan.'

Dat mag zo zijn, maar kunnen de honderden wethouders die dezer dagen gedwongen zijn om na te denken over hun rentree op de arbeidsmarkt, optimistisch zijn over hun toekomst?

J. van Beusekom, voor hij met de VUT ging gemeentesecretaris van Den Haag en nu part-time headhunter voor ambtelijke functies, geeft geen glashelder antwoord op die vraag: 'Soms kan ervaring als wethouder als positief ervaren worden. Maar als je omstreden was, blijft dat toch een beetje hangen. Maar uiteindelijk is het toch steeds een kwestie van een bepaald individu tegenover een bepaalde functie. En of je die kunt gaan bekleden hangt niet alleen af van het welslagen van je wethouderschap, maar ook van de kwaliteiten die je anderszins in huis hebt. 'Zeker, het wethouderschap levert je voordelen op', aldus Van Beusekom, 'Via je ervaring als wethouder ken je de ingangen tot ministeries, tot de Tweede Kamer. En sommige bedrijven hebben behoefte aan dat soort kennis.'

Th. Vermeegen was vier jaar wethouder in Maastricht, een baan die hij kreeg nadat zijn partij, de PvdA, in 1986 plotseling meer zetels kreeg dan verwacht. 'Ik werd volkomen onverwacht wethouder en gaf er mijn baan als hoofd juridische zaken bij de universiteit voor op. Ik heb het werk met overtuiging en veel plezier gedaan, maar in het tweede, derde jaar ben ik mijn toekomstperspectief gaan wegen. Een burgemeesterschap in een kleine gemeente trok me niet, provinciaal bestuurder al evenmin, en voor een lidmaatschap van de Tweede Kamer ben ik niet gebouwd.' Vermeegen meent, dat het wethouderschap weliswaar het nodige toevoegt aan je kennis en ervaring, maar een oud-wethouder moet niet denken dat alle deuren ineens voor hem open gaan. Je

¹ Dit artikel is eerder verschenen met als titel: 'Voor herintredende wethouder gaan heus niet alle deuren open' (Binnenlands Bestuur Management, 24 september 1993, pp. 6-11).

moet het vooral hebben van wat je vóór het wethouderschap hebt gedaan. 'Men kijkt toch heel precies naar de kwaliteit en ervaring die men in huis wil halen. Natuurlijk, je hebt geleerd politieke processen te sturen en om te zetten in beleid, maar het echte managen is toch iets anders. In het bedrijfsleven heb je een specialiteit, techniek, marketing, financiën, personeelszaken. Vanuit die basis ontwikkelt je loopbaan zich. Als politiek bestuurder breng je dergelijke zaken niet in, je hebt weinig kijk op de specifieke bedrijfsprocessen'.

Zelf vond Vermeegen een baan als hoofd van de afdeling Consultancy van DSM, 'eigenlijk in het verlengde van mijn baan bij de universiteit. Zo bezien is het wethouderschap dus meer een onderbreking van mijn loopbaan geweest.' niettemin: 'Ik zou best weer wethouder willen worden, het was een fantastische tijd'.

Een gewezen wethouder van een echt grote stad, die zal toch weinig moeite hebben om een mooie functie te vinden. Of toch niet? W. Etty, oud-wethouder (PvdA) van Amsterdam, stipt al één moeilijkheid aan: 'Het valt niet mee om weer op gang te komen, je bent gewend geraakt aan een bepaalde cultuur, hebt te maken gehad met vele sectoren van de samenleving en daar zicht op gekregen. Maar ik heb gemerkt dat het bedrijfsleven politiek soms een beetje eng vindt, men heeft er geen hoge pet van op. Bovendien zoekt men het, voor de hogere functies, toch vaak in de eigen kweek.' Etty heeft zich, na zijn tien jaar wethouderschap, eerst eens georiënteerd, gesprekken gevoerd, nagedacht over wat hij wilde. 'De wachtgeldregeling was daarbij een forse steun in de rug, je kunt even adem halen, hoewel ik daar weinig kans voor heb gekregen. Eigenlijk wilde ik twee dingen tegelijk, enerzijds een baan in de private sector, anderzijds maatschappelijk actief blijven. Maar ik heb in een paar gevallen gemerkt dat men bijvoorbeeld mijn penningmeesterschap van de PvdA niet vond samengaan met een eventuele functie in het bedrijfsleven. maar je kunt natuurlijk niet generaliseren. Je kansen zijn immers van zoveel afhankelijk: je vooropleiding, je voorgeschiedenis, je wethoudersportefeuille, je functioneren als wethouder.'

Etty wil overigens niet echt zwaar tillen aan eventuele beletselen bij het betreden van de arbeidsmarkt: 'Je weet dat politiek niet iets is voor bange mensen, dat geldt zowel aan het begin als aan het eind.' Uiteindelijk vond hij twee deeltijdbanen, het lidmaatschap van het Commissariaat van de Media en een functie bij een organisatie-adviesbureau.

Ook een zware tot de verbeelding sprekende portefeuille als 'havenwethouder' van Rotterdam is geen werkelijk solide uitvalsbasis, ervoer Den Dunen. 'Ik dacht dat het makkelijk zou zijn, ik had in mijn acht jaar als havenwethouder immers enorm veel positieve contacten opgebouwd met de top van het bedrijfsleven hier. Toch ben ik in een andere richting gaan zoeken en dan moet ik toegeven dat de dingen die ik per se wilde, niet zijn bewaarheid. Mijn vrouw en ik hadden ons na enig nadenken voorgenomen, allebei iets te zoeken bij dezelfde internationale organisatie, een VN-organisatie, of de Wereldbank en dergelijke. We hebben allebei een grote erelijst, maar ik heb ervaren dat ze niet op je zitten te wachten. Even zijn we er dicht bij geweest, maar toen kreeg de één een baan in New York aangeboden en de ander in Parijs. Dat hebben

we maar niet gedaan.' Ook Den Dunnen meent dat het bedrijfsleven niet direct de meeste kansen biedt: 'Ik ben er best ook voor gepolst, maar dat had toch niet gewerkt, denk ik, zeker niet voor topfuncties. stel je voor, ik zou toch niet weten welke commerciële beslissingen ik moest nemen. er zijn ervaringsverschillen, ik ben duidelijk een politiek bestuurder die gewend is, democratisch gecontroleerde beslissingen te nemen. En dan ben je wel evenwaardig aan iemand uit het bedrijfsleven, maar je heb andere waarden.

Daar komt nog bij dat opnieuw beginnen moeilijker wordt naarmate je ouder bent. En dat je als wethouder een baasje was, een beetje verwend'. Uiteindelijk is Den Dunnen uitstekend terechtgekomen, als directeur-generaal Ruimtelijke Ordening, 'in m'n oude vak', later als secretaris-generaal op het ministerie van Volkshuisvesting. Zijn conclusie is dan ook, dat het wethouderschap hem geen windeieren heeft gelegd. Maar voor bestuurders, die hun vertrek zien naderen wil hij wel een goede raad: 'Je heb als fulltime wethouder weinig kans om je anderszins nog te ontwikkelen, maar niettemin moet je, zodra je weet dat het gaat ophouden, je goed voorbereiden op het nieuwe. Het is raadzaam, de laatste twee jaar tegen jezelf te zeggen wat je wilt, en in welke richting'. Op zijn ministerie, zo vertelt hij nog, wordt met ambtenaren die een wethouderschap achter zich hebben, een gesprek gehouden, eventueel gevolgd door een test bij de RPD. 'Want het wethouderschap heeft toch ook iets van scholing, als je het vervuld heb kun je meer en andere dingen dan daarvoor'.

De teneur is duidelijk, het wethouderschap, ook dat van een grote gemeente, is geen toegangsbewijs tot de gewenste goede baan. Er zijn belemmeringen, het kan tegenvallen. P. Labohm was voor de VVD vier jaar wethouder te Voorburg. Hij zegt het onomwonden: 'Iedereen denkt dat je, als geslaagd wethouder, direct een andere baan vindt. Nou, dat valt wel een beetje tegen. Men zit absoluut niet op wethouders te wachten. Je bent immers generalist, bestuurder, maar hebt geen afdeling beheerd, geen mensen geleid, je bouwt geen uitgesproken verhaal op.' Labohm werkte na zijn studie vijf jaar bij Philips, kwam terecht bij de Vereniging van Hoger Philipspersoneel, ontmoette daar de toenmalige secretaris van het VNO, Rietkerk ('mijn politieke leermeester'), die hem als assistent naar Den Haag haalde toen hij kamerlid werd. Labohm werkte, naast zijn assistentschap van Rietkerk, ook bij de Teldersstichting en zat dus, al bij al, full-time in de politiek. Met als uiteindelijke consequentie het wethouderschap, in 1982 in zijn woonplaats Voorburg. 'Mijn aftreden in 1986 had ik tevoren besproken met mijn partijgenoot en collega-wethouder. Hij was ouder dan ik, zou na het wethouderschap moeilijker aan de slag kunnen komen en werd dus de eerste aangewezen voor een volgende VVD-wethouderschap, ook omdat hij dan via de wachtgeldregeling later zonder al te veel zorgen zou kunnen stoppen. Maar toen ik opstapte, kwam ik toch in een heel vervelend spanningsveld terecht, ik heb wel even moeten slikken. Achteraf moet ik zeggen, dat ik niet echt had geanticipeerd op m'n aftreden. Eigenlijk viel ook niet alles direct weg. Een paar bestuursfuncties zoals bij de GGD, had ik behouden. Bovendien werd ik al vrij vlot voorzitter van het stadsgewest, een functie voor twintig uur, maar toch... ik had eigenlijk snel weer een volle agenda, maar

toen bleek dat het gewest Haaglanden niet echt van de grond kwam, moest ik me met m'n eigen toekomst gaan bezighouden.'

Uiteindelijk deed Labohm in 1989 iets waarvan hij vindt dat elke werkzoekende wethouder het zou moeten doen en dat het door de politieke partij en/of de gemeente betaald zou moeten worden: hij ging naar het Nederlands Outplacement Instituut. 'Daar heb ik veel opgestoken en een uitstekende begeleiding gehad. Het was zeer intensief, kostte me ook twintigduizend gulden, maar heeft me uiteindelijk aan mijn huidige baan geholpen, algemeen secretaris van de Nederlandse Vereniging van Kust- en Oeverwerken (de branche-organisatie van 'natte ondernemers', van sluizenbouwers tot rijswerkers -js). Kijk, het wethouderschap is een beetje non-descript, het zegt de mensen niks. Maar ik heb geleerd dat je wel bepaalde successen kunt afzonderen en toekomstige werkgevers daar op kunt wijzen. Ook mensen die vòòr het wethouderschap een vak hadden waar ze niet zomaar in terugkunnen, bij voorbeeld omdat hun kennis verouderd is, kunnen via outplacement hun nieuwe ervaring ten nutte maken. En bovendien helpt het je, je zelfbeeld weer op de begane grond te zetten.'

Labohms huidige functie draait op intensieve contacten met de politiek, een vrijwel naadloze aansluiting, zou je kunnen zeggen. Maar het duurde wel bijna vier jaar voor hij hem vond. 'Als je niet uitkijkt, kun je in een vervelende draaikolk terecht komen, de klap kan dan hard zijn, tot problemen thuis aan toe.' In feite zegt Vermeegen hetzelfde: 'Voor heel veel mensen is het heel ontvullend als ze weer normaal moeten doen. Vanaf het moment dat je wethouder bent, richten alle ogen zich op je, je wordt op een schild geheven. Rustig door de stad lopen is er niet meer bij en je zit overal vooraan. Het wethouderschap maakt je blind voor bepaalde praktische zaken en soms dreig je het zicht op jezelf te verliezen.'

Dat de terugkeer op de arbeidsmarkt geen sinecure is voor gewezen bestuurders heeft ook alles te maken met de traditionele nonchalance, waarmee politieke partijen hun (ex)vertegenwoordigers in publieke ambten bejegenen. Zaken als loopbaanbeleid en outplacement mogen elders in de maatschappij gemeengoed zijn, zo niet in het politieke bedrijf.

Toch tekent zich ook daar een voorzichtige kentering af. Zo heeft het opleidingsinstituut van het CDA, het Steenkampinstituut, een boekje het licht doen zien onder de titel CDA-politici in functie. Daarin wordt gewezen op de mogelijke problemen die zich kunnen voordoen en tevens gezegd dat de partij, waar mogelijk, iets moet doen -en dat de mogelijkheden daartoe beperkt zijn. Niettemin, bij het Steenkamp-instituut loopt momenteel een training loopbaanplanning. Cursusleider J. van Dam benadrukt het belang: 'We hebben voor de training mensen uitgenodigd die nog volop bezig zijn met hun werk als wethouder. Je moet namelijk op tijd zijn met het rondkijken naar een nieuwe functie'. De training, waarvoor zich vijftig mensen meldde en waar er, door praktische en organisatorische beperkingen, vierendertig aan deelnemen, heeft ook een nevendoelstelling: 'We willen proberen de oud-wethouders vast te houden als mentor'.

De training behelst veel elementen die hierboven ook aan de orde gekomen zijn: terugkijken op je hele arbeidsverleden, onderzoeken wat de capaciteiten zijn en bedenken welke stappen moeten worden gezet om de gewenste voortzetting van je loopbaan te bewerkstelligen. Van Dam geeft toe dat sommige mensen te optimistisch zijn over hun kansen. 'Ik houd ze dan altijd maar voor, dat je als zittend wethouder misschien veel kans lijkt te maken, maar dat je als ex-wethouder in feite weer op nul staat. En tegen de mensen die zeggen 'Ik kom wel ergens aan de slag', zeg ik dat ze dat wel kunnen vergeten. Het is echt niet gemakkelijk'. Op basis van ervaringsgegevens, de mogelijke verkiezingsuitslag en het streven om de zittingsperiode van CDA-wethouders tot twaalf jaar te beperken, schat van Dam dat er in 1994 alleen al een tweehonderd CDA-wethouders op de arbeidsmarkt terecht zullen komen. Wie dat getal even omrekent wordt al snel geconfronteerd met een totaalcijfer van een kleine duizend oud-wethouders die steeds na gemeenteraadsverkiezingen op de arbeidsmarkt melden.

Ook de PvdA heeft intussen de eerste schreden gezet op het pad naar een heus personeels- en loopbaanbeleid voor haar volksvertegenwoordigers en bestuurders. Bij het opleidingsinstituut van de partij is een heus 'Recruitment Center' in de maak. De eerste taak is de begeleiding van het bestuurlijk kader dat na de verkiezingen van 1994 is teruggekomen. Is deze schok verwerkt, dan houdt het centrum een permanente functie, zo is de bedoeling.

Ook oud-wethouder Labohm heeft binnen zijn partij het lot van de herintredende wethouder aangekaart, daarbij voortbouwend op zijn eigen positieve ervaring met outplacement. In april sprak hij de jaarlijkse bijeenkomst van VVD-bestuurdersvereniging toe. Hij stelde het gezelschap voor, partijgenoten-wethouders één procent van hun wedde te laten storten in een outplacementfonds, ten behoeve van (ex-)collega's die niet direct over de drempel van de arbeidsmarkt heenkomen. Reacties? 'Niets meer over gehoord', zegt hij berustend.

11 De portefeuilles van wethouders

C.A.T. Schalken

Vertel me uw politieke kleur, en ik doe een gok naar de inhoud van uw portefeuille. Bent u een VVD-wethouder in een middelgrote gemeente? Dan is de kans zeer groot dat uw portefeuille de sectoren financiën en economische zaken bevat. Een PvdA-wethouder in een grote stad? Welzijn, onderwijs en stadsvernieuwing ligt dan zeer voor de hand. Of wat te denken van de burgemeester: vertel me uw portefeuille, en ik vertel u de grootte van uw gemeente. Algemene zaken; financiën; ruimtelijke ordening en volkshuisvesting? Minder dan 5.000 inwoners. Algemene en juridische zaken; regiosamenwerking; voorlichting en bestuurscontacten? Dan bent u de burgemeester van Amsterdam.

1 Inleiding

Hoewel het collegialiteitsbeginsel nog stevig blijft verankerd in de Gemeentewet, is de verdeling van portefeuilles steeds meer gemeengoed geworden in Nederlandse gemeenten. Vanwege het steeds groeiende takenpakket van gemeenten, is het voor de burgemeester en wethouders vrijwel onmogelijk geworden het gehele overheidsbeleid te kunnen overzien. Daarom is het gewoonte geworden dat de taakverdeling tussen collegeleden wordt vastgelegd in de vorm van een portefeuillevverdeling.

In 1968 werkte ongeveer 55 procent van de gemeenten met een schriftelijk vastgelegde portefeuillevverdeling. In 1979 was dat aantal toegenomen tot 76,3 procent (VNG, 1980b).

Tabel 11.1 *Portefeuillevverdeling in Nederlandse gemeenten*

	1968	1979
Geen portefeuillevverdeling	25,8	5,2
Niet schriftelijk vastgelegd maar bij afspraak	16,2	18,0
Schriftelijk vastgelegd	55,4	76,3
Andere vorm of mogelijkheid	2,5	2,5

Bron: VNG, 1980

In de Gids Gemeentebesturen van 1990 (VNG, 1990) staan nog slechts twee gemeenten vermeld zonder portefeuillevverdeling. Alleen de gemeenten Nijveen (2.900 inwoners) en Standdaarbuiten (2.800 inwoners) geven aan geen vaste portefeuillevverdeling te hanteren.

Om meer informatie te verwerven over de wijze waarop de portefeuilles in Nederland worden verdeeld, is op basis van de Gids Gemeentebesturen

1990 van de VNG een categorisering gemaakt van portefeuilles van 1806 wethouders in 670 gemeenten. Een overzicht van de wijze van categorisering van de verschillende portefeuilles is gegeven in de bijlage bij dit hoofdstuk.² De categorisering van de portefeuilles heeft in drie stappen plaatsgevonden. Eerst is een onderverdeling gemaakt in 'bestuursportefeuilles' en 'beleidsportefeuilles'. Bestuursportefeuilles hebben vooral betrekking op de voorwaarden, de structuur waarin de inhoudelijke beleidsvorming tot stand komt. Beleidsportefeuilles zijn gericht op de inhoud van het beleid zelf. Een tweede onderscheid is een aantal categorieën als 'algemene zaken' of 'financiën'. Deze zijn weer samengesteld uit een aantal concrete omschrijvingen van onderwerpen zoals die zijn weergegeven in de Gids Gemeentebesturen. Zo bestaat de categorie financiën uit de omschrijvingen: financiën, belastingen en financiële aangelegenheden (zie bijlage).

Portefeuilleverdelingen kunnen zeer divers van aard zijn. Zo bezit D66-wethouder Bouwmeester uit Zaanstad de portefeuille: *milieu*. CDA-wethouder Rops uit Nieuw-Ginneken daarentegen bezit de volgende portefeuille: *loco-burgemeester; onderwijs; welzijn; jeugd; cultuur; sport; recreatie; bejaardenzorg; woningtoewijzing; sociale zaken; Belgisch-Nederlands grensoverleg; asielzoekers; sociale vernieuwing en gezondheidszorg*. Deze diversiteit kan enerzijds samenhangen met de gemeentegrootte en dus het aantal wethouders, maar ook met de wens van gemeentebestuurders een meer gedetailleerde taakverdeling op schrift te stellen. Om deze diversiteit in de categorisering van de verschillende portefeuilles enigszins te kunnen ondervangen is de vermelding van ten minste één van de genoemde concrete omschrijvingen in de Gids Gemeentebesturen, voldoende geacht voor opname in de daarbij behorende categorie.

Ondanks de diversiteit in de benoeming van de portefeuilles zoals hierboven geïllustreerd, kan een categorisering interessante gegevens opleveren over de wijze van portefeuilleverdeling en over de samenhang tussen de portefeuille van de wethouder met de portefeuille van de burgemeester, gemeentegrootte, politieke kleur, en tenslotte de sexe van de wethouder.

2 De samenstelling van de portefeuille

Allereerst is het interessant te bezien welke combinaties van portefeuilles in de praktijk dominant blijken te zijn. In tabel 11.2 is voor drie belangrijke portefeuilles die in vrijwel alle gemeenten worden gedefinieerd - financiën, ruimtelijke ordening en welzijn - nagegaan met welke portefeuilles zij worden ge-

² Het onderzoek is gebaseerd op gegevens zoals die zijn weergegeven in de Gids Gemeentebesturen, 1990. De gegevens in deze gids worden door de gemeenten verstrekt en hebben betrekking op de situatie per 1 augustus 1990. Over de accuratesse van de gegevens kan hier geen uitspraak worden gedaan. Vanwege de beperkte opzet is het niet mogelijk inzicht te geven in de vraag in hoeverre het takenpakket van de burgemeester en wethouders in de loop van tijd is geëvolueerd.

combineerd. Enkele zaken springen daarbij in het oog. Zo valt op dat de wethouder financiën relatief vaak de portefeuille economische zaken bekleedt. Tevens worden 'beheersportefeuilles' als personeel, organisatie en automatisering relatief vaak door de wethouder financiën vervuld. De financiële wethouder heeft daarmee, zoals we later zullen zien samen met de burgemeester, een centrale rol in de richting van de ambtelijke organisatie.

De portefeuille ruimtelijke ordening wordt relatief vaak gecombineerd met volkshuisvesting, openbare werken en milieu. De beleidssector welzijn gaat relatief vaak samen met onderwijs, sociale zaken en cultuur. Zo ontstaan bepaalde profielen van portefeuilles: ruimtelijke ordening is wat men wel noemt een zogenaamde 'harde' portefeuille, en welzijn een 'zachte' portefeuille. In hun samenstelling zijn zij vaak homogeen van aard, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de post financiën. Financiën is een meer heterogene portefeuille dan ruimtelijke ordening en welzijn. Hoewel de combinatie met economische zaken en de zogenaamde beheersportefeuilles relatief vaak voorkomt, wordt de combinatie met meer beleidsinhoudelijke sectoren als openbare werken, onderwijs en sociale zaken eveneens vaak gemaakt.

Tabel 11.2 *Meest voorkomende portefeuillecombinaties*

	Financiën	Ruimtelijke Ordening	Welzijn
Personeel	13	4	10
Organisatie	12	2	6
Automatisering	19	3	5
Financiën	-	9	15
Economische Zaken	27	15	5
Ruimtelijke Ordening	10	-	7
Volkshuisvesting	14	71	9
Openbare Werken	20	45	9
Milieu	14	43	15
Welzijn	18	7	-
Onderwijs	27	11	49
Sociale Zaken	20	8	51
Cultuur	13	7	44

Leesvoorbeeld: 13 procent van de wethouders financiën vervult tevens de post personeel. Ditzelfde geldt voor 4 procent van de wethouders ruimtelijke ordening en voor 10 procent van de wethouders welzijn.

3 De verdeling tussen burgemeester en wethouders

De burgemeester heeft altijd een belangrijke rol gespeeld in het dagelijkse bestuur van Nederlandse gemeenten. Vooral in kleine gemeenten heeft de burgemeester doorgaans een volwaardige, politieke functie vervuld, wat ge-

paard ging met een zware portefeuille. In veel beschouwingen wordt gesteld dat deze positie van de burgemeester aan erosie onderhevig is (Korsten e.a., 1992). De functie van de burgemeester zou steeds steeds verder zijn gedepolitiseerd en beleidsinhoudelijk uitgehoud. Derksen spreekt van een vervanging van een oude institutionele norm door een nieuwe: de burgemeester mag geen politiek-gevoelige portefeuilles beheren en mag niet als *primus inter paris* op de voorgrond treden (Derksen, 1992: 18). De moderne wethouder zou steeds minder behoefte hebben aan een burgemeester die te zeer op de voorgrond treedt.

Tabel 11.3 *Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende bestuursportefeuilles bekleedt*

	1982	1990
Algemene zaken	48	62
Bestuurlijke organisatie	14	15
Coördinatie	20	32
Regiozaken	13	23
Voorlichting	42	48
Representatie	13	29
Organisatie	10	32
Automatisering	1	16
Personeel	51	54
Overigen	2	8
	N=706	N=652

Leesvoorbeeld: in 1982 werd in 48 procent van de gemeenten bij de burgemeester de portefeuille 'algemene zaken' vermeld; in 1990 gold dit voor 62 procent van de gemeenten (Bron: Commissie van Thijn, 1993).

Gegevens over de portefeuillevverdeling tussen burgemeester en wethouders zijn schaars. Een onderzoek is uitgevoerd naar de portefeuillevverdeling van de burgemeester (zoals vermeld in de Gids Gemeentebesturen van de VNG) in het kader van het rapport van de commissie Van Thijn over de verkiezing/benoemingsprocedure van de burgemeester. Daarin wordt geconcludeerd dat er aanwijzingen zijn dat de rol van de burgemeester aan verandering onderhevig is, zonder dat onmiddellijk van een uitholling van het ambt kan worden gesproken. Weliswaar worden beleidsportefeuilles alleen in kleinere gemeenten door burgemeesters bekleedt, en niet in grotere gemeenten. Maar daar staat tegenover dat de positie van burgemeester op het vlak van het algemeen bestuur (coördinatie, regiozaken, voorlichting, representatie en organisatie) juist lijkt te zijn versterkt. 'De positie van de burgemeester in het lokale bestuur is daarom een bijzondere en kan niet zonder meer gelijk worden gesteld aan die van de wethouder' aldus de Commissie van Thijn. Het onderzoek van de commissie van Thijn toont aan dat het aantal bestuursportefeuilles

van de burgemeester aanzienlijk is gestegen, terwijl het aantal beleidsportefeuilles in de onderzochte periode niet is toegenomen (tabellen 11.3 en 11.4).

Tabel 11.4 *Percentage gemeenten waarin de burgemeester de betreffende beleidsportefeuilles bekleedt*

	1982	1990
Financiën	41	33
Economische Zaken	29	36
Ruimtelijke Ordening	40	23
Volkshuisvesting	19	19
Milieu	12	8
Onderwijs	46	12
Volksgezondheid	45	13
Welzijn	17	14
Doelgroepen	4	2
Recreatie	11	11
Overigen	2	6
	N=706	N=652

Tabel 11.5 *Verdeling bestuursportefeuilles tussen burgemeesters en wethouders in 1990*

	Burgemeester	Wethouder
Algemene zaken	62	0
(Bestuurlijke) organisatie	47	19
Coördinatie	32	5
Regiozaken	23	7
Voorlichting	48	6
Representatie	29	0
Automatisering	16	21
Personeel	54	27
	N=652	N=670

Leesvoorbeeld: in 1990 werd in 62 procent van de gemeenten bij de burgemeester de portefeuille 'algemene zaken' vermeld; in 0 procent van de gemeenten wordt deze portefeuille bekleedt door een wethouder, in de overige gevallen (38%) is de portefeuille algemene zaken niet vermeld.

In hoeverre de portefeuillevverdeling van de burgemeester in 1990 aansluit op de portefeuillevverdeling van wethouders komt hierna aan de orde. Indien de portefeuilles van de wethouders worden ingedeeld volgens de methode die is

gehanteerd in de analyse van de commissie van Thijn, ontstaat het beeld in tabel 11.5. Uit deze tabel blijkt dat de conclusie dat de bestuursportefeuilles vooral in handen zijn van de burgemeester een juiste is. Behalve als het gaat om de posten automatisering (bestuurlijke) organisatie en personeel, heeft de burgemeester in weinig gemeenten concurrentie van de wethouders. Anders ligt dat bij de beleidsportefeuilles zoals blijkt uit tabel 11.6.

Tabel 11.6 *Verdeling beleidsportefeuilles tussen burgemeester en wethouders in 1990*

	Burgemeester	Wethouder
Financiën	33	59
Economische Zaken	36	78
Ruimtelijke Ordening	23	100
Volkshuisvesting	19	100
Milieu	8	78
Onderwijs	12	77
Volksgezondheid	13	49
Welzijn	14	100
Doelgroepen	2	56
Recreatie	11	60
Overigen	6	8
	N=652	N=670

Leesvoorbeeld: in 1990 werd in 33 procent van de gemeenten bij de burgemeester de portefeuille 'financiën' vermeld; in 59 procent van de gemeenten wordt deze portefeuille door een wethouder bekleedt.

In een relatief klein aantal gemeenten bekleedt de burgemeester (een onderdeel van) de portefeuille financiën, economische zaken of ruimtelijke ordening. In grote gemeenten is deze portefeuille in handen van wethouders. 'Echte' wethoudersportefeuilles zijn ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, en welzijn³.

Dit beeld wisselt sterk indien wordt gekeken naar de verschillen in gemeentegrootte. Uit het hoofdstuk van Veldheer in dit boek bleek dat reeds in de negentiende eeuw bij de invulling van het wethouderschap een onderscheid wordt gemaakt tussen de stedelijke gemeenten en de plattelandsgemeenten. Bestaat het dagelijks bestuur van de stad volgens een reglement uit 1824 uit burgemeester en wethouders gezamenlijk, het reglement voor het bestuur

³ Indien in de tabel de portefeuilles van de burgemeester en wethouders worden opgeteld, blijkt dat sommige portefeuilles in meer dan meer dan 100 procent van de gemeente voorkomen. De verklaring hiervoor is te vinden in het feit dat bij de benoeming van de portefeuille de verschillende beleidsvelden zijn gesplitst. Indien een burgemeester de post 'agrarische zaken' beheert en een wethouder de post 'werkgelegenheid', dan komt de portefeuille Economische Zaken twee maal voor in het bestand.

van plattelandsgemeenten legt de verantwoordelijkheid voor het dagelijks bestuur bij de burgemeester. Met de gemeentewet van 1851 wordt het onderscheid tussen stedelijke- en plattelandsgemeenten opgeheven. Dat wil echter niet zeggen dat de burgemeester in de kleine gemeenten zijn positie snel kwijt is geraakt. De benoeming van de portefeuille-verdeling heeft zich echter ook in de kleinere gemeenten doorgezet, wat praktisch betekent dat de burgemeester niet meer alle portefeuilles beheert (Derksen, 1992: 232). In kleine gemeenten heeft de burgemeester, dankzij het feit dat hij de enige full-time bestuurder is, nog steeds een sterke positie, zo blijkt uit tabel 11.7.

Tabel 11.7 *Verdeling beleidsportefeuilles tussen burgemeesters en wethouders naar gemeentegrootte in procenten*

	minder 10.000 inwoners		10.000-50.000 inwoners		50.000 en meer inwoners	
	burg.	weth.	burg.	weth.	burg.	weth.
Financiën	52	42	24	67	2	100
Economische zaken	39	54	38	84	9	100
Ruimtelijke ordening	47	100	18	100	-	100
Volkshuisvesting	28	87	13	100	-	100
Milieu	14	67	6	81	-	100
Onderwijs	18	66	10	81	-	100
Welzijn	19	100	12	100	-	100
Doelgroepen	2	34	2	61	-	100
Volksgezondheid	18	40	10	52	2	70
	N=273	N=283	N=325	N=333	N=53	N=53

Leesvoorbeeld: de portefeuille van financiën wordt in 52 procent van de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners door de burgemeester beheerd, in 42 procent van deze gemeenten bezit een wethouder de financiële portefeuille.

De verdeling van de portefeuilles tussen burgemeesters en wethouders varieert sterk naar gemeentegrootte. In de kleine gemeenten is de burgemeester beleidsinhoudelijk nog redelijk vertegenwoordigd. Worden de gemeenten groter, dan neemt het aantal beleidsinhoudelijke portefeuilles van de burgemeester af. In grote gemeenten komt het nog zelden voor dat deze portefeuilles in handen zijn van de burgemeester.

4 Portefeuilleverdeling en politieke kleur

De portefeuilleverdeling is vaak een belangrijke inzet van de collegeonderhandelingen. Officieel wordt door de raad geen portefeuilleverdeling bekrachtigd, de wethouders worden niet gekoppeld aan een portefeuille. De portefeuillever-

deling is dus een zaak van het college zelf (zie Elzinga in dit boek). In de meeste gevallen worden echter reeds bij de collegeonderhandelingen afspraken gemaakt over een toekomstige portefeuillevdeling. Vaak is de portefeuillevdeling één van de centrale elementen in de onderhandelingen.

Politieke partijen krijgen daarmee de mogelijkheid tijdens de collegeonderhandelingen te opteren voor een bepaalde portefeuille. Op die wijze hopen deze partijen zich te kunnen profileren op een bepaald beleidsveld. In een eerder hoofdstuk van dit boek hebben we gezien dat de politieke kleur van een wethouder slechts marginale invloed heeft op de totstandkoming en uitvoering van het beleid.

In dit gedeelte wordt bekeken of de verdeling van de wethoudersportefeuilles daartoe reeds aanleiding geeft, in die zin dat er geen 'partijgebonden' portefeuilles bestaan. Ten behoeve van de eenvoud van de analyse wordt hier volstaan met de behandeling van de partijen CDA, PvdA, VVD en D66. De wethouders van GroenLinks en de kleine confessionele partijen worden buiten beschouwing gelaten omdat hun aantal te gering is om uitspraken over te doen. De lokale partijen worden eveneens buiten beschouwing gelaten omdat zij vele verschillende doelstellingen nastreven en daardoor een sterk heteroog karakter hebben.

Bestuursportefeuilles

Voor wat betreft de hierboven gedefinieerde bestuursportefeuilles is er weinig verschil te ontdekken tussen de partijen, met één uitzondering: D66 is sterk oververtegenwoordigd bij de portefeuilles voorlichting en 'bestuurlijke vernieuwing'. Van de 41 wethoudersportefeuilles die zijn gedefinieerd onder de titel voorlichting, zijn er 10 in handen van D66-wethouders. Dat is een percentage van 24,4 procent, terwijl het totaal aantal D66-wethouders slechts 4,2 procent bedraagt. Het contrast is nog groter bij de portefeuille inspraak/democratie/bestuurlijke vernieuwing. In 20 gemeenten is een dergelijke portefeuille in handen van een wethouder, 9 daarvan (45 procent) zijn D66 wethouders. Hier blijkt dus dat D66 wethouders gretig zijn indien het gaat om het bekleden van portefeuilles waarbij de (procedurele) contacten met de burger in het geding zijn.

Beleidsportefeuilles

De verdeling van de beleidsportefeuilles laat een duidelijker beeld zien dan de verdeling van de bestuursportefeuilles, die onder wethouders relatief schaars zijn. In tabel 11.8 staat het percentage wethouders van een bepaalde partij dat een bepaalde portefeuille bekleedt.

Tabel 11.8 *Percentage wethouders van een bepaalde partij dat een portefeuille bekleedt*

	CDA	PvdA	VVD	D66	Gemiddeld
Financiën	23	19	31	11	21
Economische Zaken	32	24	42	19	30
Ruimtelijke Ordening	61	47	57	56	55
Volkshuisvesting	42	24	40	25	33
Milieu	28	29	27	27	28
Welzijn	46	66	36	49	49
Doelgroepen	18	30	13	25	22
Onderwijs	20	40	31	28	30
Volksgezondheid	17	20	15	17	17
Recreatie	19	21	26	16	21

Leesvoorbeeld: 23 procent van de CDA-wethouders vervult de portefeuille financiën, hetzelfde geldt voor 19 procent van de PvdA-wethouders, 31 procent van de VVD-wethouders en 11 procent van de D66 wethouders. Gemiddeld bezit 21 procent van alle wethouders van de hierboven genoemde partijen de post financiën.

Uit deze tabel blijkt dat er bepaalde samenhangen bestaan. Deze kunnen duidelijk gemaakt worden door een visualisering te geven van de afwijking van het percentage ten opzichte van het gemiddelde. Wijkt een partij 5 procent af van het gemiddelde dan wordt dat gewaardeerd met een + of een -. Een partij met twee ++ op het gebied van welzijn heeft dus 10 procent meer wethouders op deze post dan het gemiddelde aantal van de partijen in totaal. Figuratief wordt de voorkeur voor portefeuilles van de verschillende partijen weergegeven in tabel 11.9.

Tabel 11.9 *Portefeuilles waarop partijen van gemiddelde afwijken*

	CDA	PvdA	VVD	D66
Financiën			++	--
Economische Zaken		-	++	--
Ruimtelijke Ordening	++	-		
Volkshuisvesting	++	-	+	-
Milieu				
Welzijn		+++	--	
Doelgroepen		+		
Onderwijs	--	++		
Volksgezondheid				
Recreatie			+	

Op basis van de geconstateerde verschillen kan een 'ideaaltypische' portefeuilleverdeling worden gereconstrueerd. De portefeuille van de VVD bestaat dan uit financiën, economische zaken, een beetje volkshuisvesting en een beetje recreatie. Een CDA portefeuille bevat in ieder geval volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. De PvdA opteert daarentegen voor de portefeuille welzijn, onderwijs en wat doelgroepenbeleid als minderheden en jongeren/bejaarden. D66 tenslotte zoekt het vooral in de portefeuilles bevolkingscontacten en niet teveel beleidsinhoudelijke zaken, behalve eventueel wat ruimtelijke ordening of doelgroepenbeleid. Gezien de hoeveelheid aandacht die de laatste jaren wordt besteed aan het beleidsveld, milieu is het enigszins verwonderlijk dat geen van de partijen zich tracht te profileren op de portefeuille milieu.

Op deze wijze bestaat een vrij grof partijprofiel waarin de onderwerpen die een portefeuille moet bevatten zijn samengevat. Het beeld is vrij grof, omdat de benoemde categorieën in de eerste plaats samenvattende categorieën zijn. Zo is bijvoorbeeld de categorie 'werkgelegenheid' één van de variabelen bij economische zaken. Economische zaken is een categorie waarvoor de PvdA volgens dit schema niet zou kiezen en de VVD wel. Het tegendeel is echter waar indien het gaat om de subcategorie werkgelegenheid. Voor 11 procent van de PvdA wethouders is dit onderwerp onderdeel van de portefeuille, terwijl dat voor VVD-wethouders slechts voor 7 procent geldt.

5 Portefeuilleverdeling en sexe

Het is bekend dat vrouwelijke wethouders meer de 'zachte' beleidsterreinen in hun portefeuille hebben dan de 'harde' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1983; Knippenberg en Korsten, 1991). Tot de zachte sectoren zijn dan te rekenen: sociale zaken/welzijn, onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, sport, recreatie en emancipatie. Tot de 'harde' sectoren behoren financieel-economische zaken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, gemeentebedrijven en milieu.

De gegevens in tabel 11.10 over de portefeuilleverdeling van 1990 geven een bevestiging van het bovenstaande beeld. Met name financiën en openbare werken zijn bij uitstek mannenzaken. Welzijn, cultuur, onderwijs en emancipatie daarentegen zijn meer het domein van de vrouw. Voor wat betreft sport en recreatie zijn de taken meer eerlijk verdeeld, maar dat zijn dan ook zaken waarvan de 'hardheid' kan worden betwist, getuige het feit dat deze beleidsvelden vaak te vinden zijn in combinatie met onderwerpen als ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Andere portefeuilles uit de meer 'zachte sector' zijn weer wel typisch "vrouwelijk". Zo is van de gedefinieerde portefeuilles ontwikkelingssamenwerking 26 procent in handen van vrouwen. Voor sociale vernieuwing geldt dit voor 35 procent, voor bejaardenzorg voor 28 procent en voor maatschappelijke dienstverlening voor 25 procent van de portefeuilles. Ook deze portefeuilles kennen dus een zeer sterke vrouwelijke oververtegenwoordiging.

Tabel 11.10 *Portefeuilleverdeling naar geslacht*

	in bezit man	in bezit vrouw
<i>"Harde sectoren"</i>		
Financiën	92	8
Economische Zaken	89	11
Ruimtelijke Ordening	88	12
Volkshuisvesting	87	14
Verkeer/Vervoer	89	11
Openbare Werken	91	9
Milieu	89	11
Gemeentebedrijven	89	11
gemiddeld	89 (84)	11 (16)
<i>"Zachte sectoren"</i>		
Welzijn	77	23
Sociale Zaken	79	21
Emancipatie	54	46
Onderwijs	77	23
Cultuur	77	23
Gezondheidszorg	78	22
Sport	83	17
Recreatie	83	17
gemiddeld	76 (84)	24 (16)

Leesvoorbeeld: in gemeenten waar de portefeuille Financiën is gedefinieerd, is 92 procent van de portefeuillehouders een man, terwijl 8 procent een vrouw is. De harde sectoren worden gemiddeld door 89 procent mannen in bezit genomen, terwijl mannen 84 procent van het totaal aantal portefeuilles in bezit hebben (cijfer tussen haakjes).

6 Conclusies

De vaststelling van een formele portefeuilleverdeling is, ondanks de handhaving van het collegialiteitsbeginsel, steeds meer gemeengoed geworden in Nederlandse gemeenten. De verdeling van de portefeuilles tussen burgemeesters en wethouders varieert sterk naar gemeentegrootte. Vooral in kleine gemeenten speelt de burgemeester nog een grote rol als het gaat om beleidsportefeuilles zoals ruimtelijke ordening of volkshuisvesting. In grote gemeenten komt het slechts zelden voor dat beleidsportefeuilles in handen zijn van de burgemeester. De verdeling van de portefeuilles tussen wethouders varieert naar politieke kleur. PvdA-wethouders opteren relatief vaker dan andere partijen voor portefeuilles uit de sector welzijn en onderwijs. Financiën en economische zaken hebben de voorkeur van VVD-wethouders, terwijl ruimte-

lijke ordening en volkshuisvesting meer dan gemiddeld door CDA-wethouders wordt bekleed. Een laatste factor die samenhangt met de verdeling van de portefeuilles is de sexe. De veronderstelling dat de 'zachte' portefeuilles vooral tot het domein van vrouwen behoren, en de 'harde' portefeuilles tot het mannelijke domein, wordt hier enigszins bevestigd.

Bijlage: categorisering portefeuilles**A. BESTUURSPORTEFEUILLES****1. ALGEMENE ZAKEN**

*algemeen bestuur
algemene zaken
juridische zaken
bestuurszaken
kabinet
bevolkingszaken*

2. BESTUURLIJKE ORGANISATIE

*bestuurlijke organisatie
bestuurlijke aangelegenheden*

3. COÖRDINATIE

*coördinatie en planning
algemene beleidszaken
beleidsplanning
algemene coördinatie*

4. REGIONALE SAMENWERKING

*regionale samenwerking
intergemeentelijke aangelegenheden
gewestzaken*

5. VOORLICHTING

*voortlichting
inspraak
openbaarheid
bestuurscontacten*

6. REPRESENTATIE

*representatie
externe betrekkingen
internationale contacten
ontwikkelingssamenwerking*

7. ORGANISATIE

*organisatie
interne zaken
bedrijven*

8. AUTOMATISERING

*automatisering
informatie
beleidsinformatie
onderzoek*

9. PERSONEEL

personeel

10. OVERIGEN**B. BELEIDSPORTEFEUILLES****1. FINANCIËN**

*financiën
belastingen
financiële aangelegenheden*

2. ECONOMISCHE ZAKEN

*economische zaken
bedrijven/markt/haven/agrarische zaken
werkgelegenheid
acquisitie*

3. RUIMTELIJKE ORDENING

*ruimtelijke ordening
verkeer/vervoer
openbare werken
stads- en dorpsontwikkeling
planologie*

4. VOLKSHUISVESTING

*volkshuisvesting
woonruimtetwet
monumenten zorg
stadsvernieuwing*

5. MILIEU

*milieu
energie*

6. ONDERWIJS

onderwijs

7. VOLKSGEZONDHEID

volksgezondheid

8. WELZIJN

*welzijn
sociale zaken
cultuur
sport*

9. DOELGROEPEN

*emancipatie
jeugd/jongeren
bejaarden
woonwagengebeid
minderhedenbeleid*

10. RECREATIE

*recreatie
vvv
toerisme*

11. OVERIGEN

Toelichting: er is dus sprake van een indeling op drie niveaus:

a. hoofdcategorieën: bestuurs- of beleidsportefeuilles (vetgedrukt in bovenstaande tabel)

b. categorieën: algemene zaken, bestuurlijke organisatie, coördinatie, financiën, economische zaken etcetera (hoofdletters in de tabel)

c. concrete omschrijvingen: algemeen bestuur, algemene zaken, juridische zaken etcetera (cursieve letters in de tabel)

12 Het wethouderschap in grote en kleine gemeenten

A.G. Schouw

Is er een relatie tussen inwonertal, honorering van de bestuurders en de manier waarop het wethouderschap invulling krijgt? Aan de borreltafel hebben critici veelal weinig moeite met het antwoord. Ze koppelen de kwaliteit van het beheer van een portefeuille direct aan de mate waarin deze wordt gespekt. Tegengestelde redeneringen leiden dan grif tot dezelfde uitkomst. Kleine gemeente = ze zitten voor een schijntje te werken = wat kun je ook anders verwachten. Grote gemeente = ze zitten er alleen om hun zakken te vullen = wat kun je ook anders verwachten. Buiten het gelijk van de borreltafel vallen er andere dingen te zeggen over het functioneren van wethouders die in deeltijd, deeltijdse voltijd, voltijd en veeltijd werken.

1 Inleiding

De wijze waarop wethouders gemeenten besturen, vertoont een wonderlijke variatie. Zo kan het voorkomen dat wethouders in Pijnacker, binnen de daar geldende bestuurlijke context, op een volstrekt andere manier besturen dan hun collega's in Valkenburg aan de Geul, terwijl het inwonertal van deze gemeenten gelijk is.

Met dit voorbeeld is het eerste dilemma gegeven: niet alleen het inwonertal is van invloed op het bestuurlijk gedrag van wethouders, andere factoren spelen eveneens een rol. Ligging, economische ontwikkelingen, sociale vraagstukken, maar ook de formele en informele regels die in gemeenten gelden.

Het tweede dilemma kan worden samengevat met de vraag: 'Waar stopt de kleine gemeente en waar begint de grote gemeente?' Bij het zoeken naar een antwoord op die vraag valt op met welke magie het criterium inwonertal is omgeven. In 1972 was de commissie-Merkx al van mening dat voor het maken van onderscheid tussen gemeenten het inwonertal in veel gevallen als een negatief criterium kan worden gezien, maar wel bruikbaar is vanwege het ontbreken van betere alternatieven (commissie-Merkx, 1972).

Met de twee geschetste dilemma's is bij de uitwerking van dit hoofdstuk rekening gehouden. Onder andere is, waar mogelijk, gebruik gemaakt van recent onderzoeksmateriaal. Het inwonertal is gebruikt als onderscheidend criterium voor gemeenten. De gekozen (onvermijdelijk arbitraire) indeling naar gemeentegrootte is de volgende:

- deeltijdwethouders in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners,
- deeltijdse- voltijd-wethouders in gemeenten tussen 10.000 en 30.000 inwoners,
- voltijd-wethouders in gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners, en
- veeltijd-wethouder in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt een samenvattend beeld gegeven van de bestuursstijl van wethouders in een bepaalde categorie gemeenten. Het betreft een basisstijl, waarbij bedacht moet worden dat afwijkingen zullen voorkomen.

2 Deeltijdwethouders

Vooraf in gemeenten tot 10.000 inwoners komen zuivere deeltijd-wethouders voor. Zij beschouwen het ambt als een bijbaan. Het college bestaat doorgaans uit twee wethouders en een burgemeester. De laatste heeft ten opzichte van de wethouders een dominante positie, waarvoor tenminste vier verklaringen zijn te geven.

Ten eerste is de burgemeester de meest geziene persoon binnen de lokale gemeenschap, waardoor hij herkenbaarder en bekender is dan de overige collegeleden. In de beleving van burgers zijn wethouders meer de bijzitters in het college. Velen zien een burgemeester als 'de burgervader' en als de spil waar de gemeentelijke politiek om draait.

In de tweede plaats kan de burgemeester in kleine gemeenten daadwerkelijk veel invloed uitoefenen. Alleen al het feit dat hij vaak de enige bestuurder is die altijd op het gemeentehuis aanwezig is, maakt hem tot toevlucht, baken en steun voor burgers en ambtenaren.

Een derde verklaring is dat in kleine gemeenten veelal een officiële portefeuilleverdeling ontbreekt, waardoor een burgemeester zich gemakkelijk met allerlei zaken kan bemoeien. Het komt ook veel voor dat de burgemeester één of meer portefeuilles beheert. Dit neemt af naargelang gemeenten groter worden.

Een andere verklaring voor de sterke burgemeesterspositie is volgens mij de preventieve werking die uitgaat van het gegeven dat in het college bij staking van stemmen de stem van de burgemeester in het toch al kleine gezelschap dubbel telt. Een wethouder van een kleine gemeente sloeg dan ook de spijker op de kop, toen hij stelde: 'Gekozen bestuurders zijn in kleine gemeenten het alibi voor de machtsuitoefening van de benoemde bestuurder' (VNG, 1980b: 75).

Een opvallend facet van de bestuursstijl in kleine gemeenten is ook het beperkte overleg met ambtenaren. Als er al overleg plaatsvindt, gebeurt dat vaak incidenteel. De wethouders hebben eveneens weinig contact met hun fractie of partij. Dit hangt samen met het feit dat een groot aantal van deze wethouders afkomstig is van lokale lijsten. De achterban is daar vaak minder georganiseerd dan bij andere politieke partijen. Wel bestaat er een intensieve relatie met de bevolking. Tijdens dorpsfeesten, bij de bakker of in de kerk zijn wethouders direct aanspreekbaar; bovendien is het gemeentehuis om de hoek.

De wethouders hebben te maken met een cultuur waarin de betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur intensiever is dan in grotere gemeenten. Zo zijn de opkomstpercentages bij verkiezingen hoger, de politieke activiteiten gericht op gemeentelijke issues omvangrijker en is er meer belangstelling voor deelname aan inspraakprocedures in kleine gemeenten - vooral in de Randstad - dan in grote gemeenten. Hierbij valt op dat deze wethouders in vergelijking

met hun collega's in grotere gemeenten in mindere mate spreekuren voor burgers houden. Enerzijds kan dat verklaard worden door de omvang van de informele contacten tussen wethouders en bevolking, waardoor de behoefte om officieel bij wethouders aan te kloppen minder aanwezig is, en anderzijds door het meer publieke karakter van de burgemeestersfunctie, waardoor de bevolking hogere verwachtingen heeft van een verzoek aan de burgemeester dan aan een wethouder.

Dat brengt mij op een volgend punt: de bestuursstijl is gericht op het dienen van een algemeen belang waaraan partijbelangen ondergeschikt zijn. De verklaring voor dit bestuurlijk gedrag moet gezocht worden in het eenvoudiger kunnen bepalen van het algemeen belang omdat zowel de sociale structuur van kleine gemeenten homogener is en de intermediaire kaders meer representatief zijn voor de inwoners.

3 Deeltijdse voltijd-wethouders

In gemeenten met 10.000 tot 30.000 inwoners is een andere bestuursstijl zichtbaar. Men vindt daar de meer generalistische, weinig partijgekleurde bestuurder met goede contacten naar de bevolking en een groeiende vervlechting met het ambtelijk apparaat.

Een eerste kenmerk van deze wethouders is de ambivalente bestuurlijke positie. In veel gevallen is het wethouderschap 'neither fish nor flesh', net geen volle dagtaak en een wedde die veelal onvoldoende is om ervan te kunnen bestaan. Het wethouderschap wordt dan gecombineerd met een andere baan, hetgeen echter botst met de toenemende professionalisering van het ambt.

Een tweede kenmerkend punt is de toegenomen verantwoordelijkheid voor een eigen beleidsonderdeel; meestal is er een officiële portefeuilleverdeling gemaakt. Het optreden als portefeuillehouder betekent dat wethouders niet slechts moeten beschikken over een behoorlijke algemene kennis, maar ook op de hoogte moeten zijn van specifieke feiten en details uit de beleidsportefeuille. Hierdoor ontstaat een zeker specialisme en een nauwere samenwerking met het ambtelijk apparaat, waarbij het deeltijd-wethouderschap een uitvoerige wisselwerking tussen bestuur en ambtelijke organisatie in de weg staat. Mede vanwege de afhankelijkheid van ambtelijke adviezen zullen wethouders behoorzaam omgaan met het ambtelijk apparaat.

Een volgend aspect is de positie van wethouders in het college. In dit soort gemeenten is de burgemeester minder dominant waardoor de positie van de gekozen bestuurders meer gelijkwaardig is aan die van de benoemde bestuurder. Opmerkelijk is dat in deze colleges weinig minderheidsstandpunten voorkomen. Wellicht is dit toe te schrijven aan de lokale bestuurscultuur die het innemen van minderheidsstandpunten niet toelaat, omdat dit afbreuk zou doen aan het beginsel van collegiaal bestuur. Hierdoor bestaat een relatieve mate van harmonie in de colleges. Gezien de positie van de politieke fracties is er ook weinig grond voor de veronderstelling dat de hegemonie zal worden aangetast. Het contact met de fracties wordt wel intensiever, maar gaat niet

zover dat wethouders zich gaan gedragen als vooruitgeschoven post van de fractie.

4 Voltijd-wethouders

In de middelkleine en middelgrote gemeenten (30.000-100.000 inwoners) zien we wethouders met nog meer professionaliteit en zelfstandigheid. De wethouder vormt de schakel tussen het college en een duidelijk omschreven beleidsportefeuille. Het wethouderschap is een heuse baan met een redelijk carrièreperspectief. Tenminste, voor degene die een politiek-bestuurlijke loopbaan ambiëren. Verder schijnen een hoge opleiding en een brede ervaring meer noodzakelijk te zijn om in aanmerking te komen voor het wethouderschap.

Een eerste kenmerk van deze groep wethouders is de intensieve relatie met het ambtelijk apparaat. De omvang van het contact neemt toe naarmate een grotere zelfstandigheid van de wethouders wordt verwacht en de specialisatie van het ambtelijk apparaat stijgt. Met ambtenaren wordt zowel op directieniveau als op uitvoerend beleidsniveau overleg gevoerd.

De intensieve gedachtenwisseling tussen wethouder en ambtelijk apparaat kent volgens mij drie vormen. Bij de eerste vorm is er sprake van een min of meer neutrale machtsverdeling tussen wethouder en ambtelijk apparaat. Met andere woorden: in goed overleg worden deskundigheidseisen en politieke eisen in een gezamenlijk voorstel verwerkt. Bij de twee andere vormen domineert de wethouder of het ambtelijk apparaat. Beide vormen kunnen aanleiding geven tot zichtbare en minder zichtbare competentievraagstukken. Wethouders moeten hiermee kunnen omgaan.

Daarnaast speelt vooral in deze gemeenten een latent en soms manifest concurrentie-vraagstuk tussen de wethouders onderling in de sfeer van: wie staat vaak in de krant of wie komt bij bezuinigingsoperaties met de minste pijn weg? De publiciteit rond de wethouders is van groter belang geworden. Goede publiciteit betekent scoren, niet alleen richting raad, maar ook ten opzichte van de belangrijker geworden fracties.

Het intensieve contact met de eigen fractie is het tweede kenmerk van deze groep wethouders. Vaak plegen ze overleg met hun fractie alvorens in het college een standpunt in te nemen. Ook komt het meer voor dat de fractie haar wethouder(s) ter verantwoording roept. In hoofdlijnen ontstaan hierdoor twee typen wethouders: de bestuurder bij wie het accent ligt op het collegiaal lidmaatschap van het college en de bestuurder bij wie het accent ligt op het fractielidmaatschap. Het tweede type leent zich voor de rol van vooruitgeschoven fractielid in het college.

Het derde kenmerk is het gebrek aan invloed van de gemeenteraad, dit terwijl op gemeentelijk niveau de raad het hoogste bestuursorgaan in een monistisch stelsel is. Naar mijn mening zijn hiervoor - in relatie tot de bestuurstijlen van wethouders - twee verklaringen te geven.

Ten eerste hebben wethouders een informatievoorsprong. Een voorstel, waarmee raadsleden slechts een paar dagen voor een vergadering worden geconfronteerd, is dan al weken of soms maanden onderwerp van gesprek

geweest tussen het ambtelijk apparaat en de wethouder. Beiden hebben in de voorbereidingsfase onderhandeld en zullen zich sterk gecommitteerd voelen aan het uiteindelijke voorstel.

De tweede verklaring is dat wethouders in sterke mate anticiperen op de wensen vanuit een commissie van advies en bijstand, waardoor het veronderstelde tekort aan invloed van de gemeenteraad wel eens meer een methodisch probleem zou kunnen zijn.

5 Veeltijd-wethouders

Wethouders in grote gemeenten besteden een forse hoeveelheid tijd aan de functie en hebben te maken met omvangrijke problemen, zoals de verslavingszorg, de werkloosheidsbestrijding, het tegengaan van verpaupering van buurten en de stadsvernieuwing. Over deze complexe vraagstukken kan politiek verschillend worden gedacht. Dat leidt tot minder consensus en vaker stemmen in het college.

Kenmerkend voor deze wethouders is de toegenomen afhankelijkheid van ambtelijke adviezen. Zo zal het initiatief bij voorstellen vaak een meer ambtelijke aangelegenheid zijn dan een politieke. Het intensieve verkeer tussen ambtenaren en wethouders kost veel tijd. Dit overleg lijkt ten koste te gaan van de publieke rol, de vertegenwoordigende functie, van wethouders. De directe interactie tussen wethouder en bevolking is geringer dan in kleine gemeenten. Zo is het percentage wethouders dat een spreekuur heeft in grote steden opvallend laag.

Naast het effect van het ambtelijk overleg zijn nog andere verklaringen te geven voor de summiere uitoefening van de vertegenwoordigende functie. Allereerst is het voor wethouders fysiek onmogelijk met veel inwoners van een stad contact te hebben. De bekendheid is dan ook sterk afhankelijk van de plaatselijke media. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de 'calculerende wethouder' heel goed weet dat de invloed van het lokale beleid op het stembusresultaat beperkt is. Aangezien het stemgedrag sterk nationaal georiënteerd is, bepalen uiteindelijk de landelijke politici het succes dan wel falen van lokale politieke partijen en daarmee de herverkiezing voor het wethouderschap.

Wethouders zouden hierdoor geneigd kunnen zijn zich meer naar binnen te richten. Het is immers een handjevol politiek actieve elite die plaatselijk bepaalt of een wethouder in aanmerking komt voor een volgende bestuursperiode. Het contact met een kleine groep mensen binnen de eigen politieke partij wordt dan ook als effectiever ervaren dan het contact met grote groepen van de bevolking. Overigens sluit dit niet uit dat wethouders zich terdege richten op het lokale electoraat, ook als dat rationeel gezien niet noodzakelijk is. De uiteindelijke bedoeling kan zijn de politieke elite gunstig te stemmen.

In de grote steden is ook een proces waarneembaar waarbij de wethouder dichter tegen de fractie aankruipt ten koste van het collegiaal bestuur. Wethouders hebben met de fractie veel gestructureerd overleg over de in het college in te nemen standpunten. Verder worden wethouders meer ter verantwoording geroepen door hun fractie. Een verklaring hiervoor is dat de positie

van wethouders in grote steden sterker kan zijn dan die van de burgemeester, waardoor een wethouder zich meer naar de fractie dan naar het college kan richten.

Hiermee kom ik op de verstrengeling tussen wethouder en fractie. De oorzaak hiervoor kan liggen in de samenstelling van de fractie en de ambities van fractieleden. Het heeft dan te maken met spelelementen uit het politieke theater. Vooral de grotere gemeenteraden zijn eenzijdig samengesteld uit hoog opgeleide (semi-) ambtenaren van wie velen zichzelf geschikt zullen achten voor het wethouderschap. De vrij behoorlijke wethouderswedde in deze gemeenten biedt daarbij een aantrekkelijk vooruitzicht. Rond de zittende wethouders kan dan een proces in gang worden gezet met als doel het vrijmaken van de wethouderszetel. Het zou mij niet verbazen als zittende wethouders door middel van intensief contact met de fractie greep willen houden op dit soort processen. Bovendien speelt de aanwezigheid mee van raadsleden met een beter betaalde baan dan de wethouder. Hier is niet de ambitie voor het wethoudersambt het motief om zwaar tegen de wethouder te gaan hangen, maar meer het geldig maken van de eigen positie ten opzichte van andere fractieleden.

6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is zichtbaar gemaakt welke samenhang er bestaat tussen de omvang van gemeenten en de wijze waarop wethouders zich daarbinnen gedragen. Ik heb mij daarbij bepaald tot een algemene beschrijving, omdat over deze materie weinig bekend is. Met behulp van het begrip 'bestuursstijl' heb ik getracht de situaties op lokaal niveau te verhelderen. Daarbij teken ik aan dat niet kan worden gesproken over één bestuursstijl, omdat een bestuursstijl het produkt is van de totale, plaatselijk gebonden, omgevingssituatie. Het bestuurlijk gedrag van een wethouder staat dus in relatie tot zijn omgeving.

In tabel 12.1 zijn de voornaamste kenmerken samengevat.

Tabel 12.1 *Contouren van het wethouderschap in grote en kleine gemeenten*

	gemeenten met minder dan 10.000 inwoners	gemeenten 10.000 - 30.000 inwoners	gemeenten 30.000 - 100.000 inwoners	gemeenten groter dan 100.000 inwoners
relatie met de bevolking	zeer intensief, direct en informeel, signalen oppakken, ombudsrol	intensief, (in)formeel, spreekuren	intensief, (in)direct en formeel, spreekuren en belangenparticipatie	indirect, formeel, vooral via media en belangenparticipatie
relatie met de fractie	beperkt qua omvang en belang	gestructureerd, geven van informatie, meningsuitwisseling	intensief overleg, bespreken college-agenda, peilen en sonderen	zeer intensief en belangrijk, vooruitgeschoven fractielid
relatie met het college	ondergeschikt aan burge-meester, co-operatief, consensus, weinig minderheidsstandpunten	gelijkwaardigheid collegeleden, collegiaal bestuur, weinig minderheidsstandpunten	toenemende polarisatie, sterke portefeuilleverantwoordelijkheid	polarisatie, solistisch, sterke portefeuilleverantwoordelijkheid
relatie met het ambtelijk apparaat	beperkt, incidenteel	intensief, vooral structureel	zeer intensief en structureel, afhankelijkheidsrelatie, competentie vraagstukken	intensief en structureel, afhankelijkheidsrelatie
eigen beslissingsruimte	zeer beperkt	minder beperkt	redelijk, soms zonder collegiale besluitvorming achteraf	groot, veelal zonder collegiale besluitvorming achteraf
accent qua tijdsbesteding	college, raad en bevolking	college, apparaat	apparaat, fractie	apparaat, fractie, andere overheden

13 Wethouders in deeltijd

J.M.J. Berghuis en M. Herweijer

De deeltijd-wethouder is een verdwijnend fenomeen. In de afgelopen 15 jaren is hun aantal fors teruggelopen en er zijn meer tendensen die deze ontwikkeling versterken dan verzwakken. Samenvoeging van kleine(re) gemeenten is er een. De roep om professionalisering van het bestuur een andere. Zo zien we dat er steeds meer middelgrote gemeenten ontstaan waarin het wethouderschap een functie is die financieel geen nevenbaan vereist en in feite ook niet verdraagt. Hier stelt zich de vraag of dit wel zo'n gelukkige ontwikkeling is. Lang voor die term was ingeburgerd bracht de deeltijd-wethouder - noodgedwongen - een hoge mate van zelfredzaamheid in praktijk. De combinatie van een baan die brood op de plank brengt met een politieke functie die hooguit goed is voor een lijke boter bleek ook voordelen te hebben.

1 Inleiding

Het is een duidelijke trend: full-time wethouders zijn in opkomst, deeltijders raken uit de mode. Eind jaren zeventig vervulde nog tweederde van de Nederlandse wethouders zijn ambt in deeltijd. Begin jaren negentig vervult nog slechts de helft van de wethouders zijn functie in deeltijd. Vanuit het streven naar 'professioneel bestuur' wordt deze ontwikkeling toegejuicht (VNG, 1982). De full-time wethouder in middelgrote gemeenten is - naar verwachting - niet langer overbelast. Bovendien kunnen middelgrote gemeenten hun wethouders nu een adequate beloning bieden. Dit zou de kwaliteit van het bestuur ten goede komen.

Vanuit het streven naar een bestuur dat doet wat de burger wil, wordt de trend naar voltijdse wethouders met gemengde gevoelens bekeken. Enerzijds wordt de opmars van de voltijdse wethouder positief gewaardeerd. De opmars van deze, gekozen en politiek verantwoordelijke, bestuurder zou ten koste gaan van de niet-gekozen, maar benoemde, politiek minder aanspreekbare, burgemeester (Derksen, 1992). Anderzijds wordt de opkomst van de full-time wethouder negatief beoordeeld. Vanuit verschillende zijden wordt tegenwoordig bepleit dat de 'kloof tussen burger en gemeentebestuur' moet worden verkleind (Tops en Depla, 1993). De 'zuivere deeltijder' staat ook tijdens zijn wethouderschap nog met één been in het maatschappelijk verkeer. Menig 'voltijdse wethouder' daarentegen geraakt na de aanvaarding van zijn ambt volledig bedolven onder het vele ambtelijke werk. De kans is reëel dat de voltijdse wethouder meer tijd neemt voor overleg met ambtenaren en zich sterker richt op interne organisatievraagstukken en financiën dan zijn deeltijdse voorganger (VNG, 1980b: 23-38). Daarbij zou de 'full-timer' het contact met de burgers en het belang van de externe beleidsprestaties gemakkelijk uit het oog verliezen (Derksen, 1992).

Medio 1979 telden de Nederlandse gemeenten 2.061 wethouders. Hiervan waren 1.383 werkzaam in deeltijd (VNG, 1980b: 9 en 13). De part-time wethouders werden voornamelijk aangetroffen in gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. 'Zuivere deeltijders' die hun wethouderschap vervulden naast een hoofdfunctie in de maatschappij, werden in 1979 vooral aangetroffen in gemeenten met minder dan 14.000 inwoners. 'Bijna voltijders' die hun wethouderschap vervulden als hoofdfunctie naast een nevenfunctie in de maatschappij, werden vooral aangetroffen in gemeenten met 14.000 tot 30.000 inwoners (VNG, 1980b: 14). Gemeenten met meer dan 30.000 inwoners werden in 1979 in hoofdzaak bestuurd door wethouders met een 'echte' full-time aanstelling.

Begin 1994 werkt nog slechts de helft van de wethouders in deeltijd. Het aantal deeltijdwethouders is sinds 1979 fors verminderd. Dat komt ten dele omdat het aantal kleine gemeenten door gemeentelijke herindeling en bevolkingsgroei is afgenomen. De belangrijkste reden is echter dat de 'officiële' grens voor het voltijdse wethouderschap in de afgelopen periode fors is verlaagd (tabel 13.1). Het argument voor de verlaging van deze inwonersgrens werd gevormd door de toegenomen zwaarte van het wethouderschap en de regelmaat waarmee wethouders in middelgrote gemeenten klaagden over overbelasting.

Tabel 13.1 *Normomvang wethoudersfunctie (als percentage van volle werkweek)*

in gemeenten met	per 1-1-81	per 1-1-87	per 1-1-94
tot 2.001 inwoners	16	20	25
van 2.001 tot 4.000	20	30	35
van 4.001 tot 8.000	26	40	45
van 8.001 tot 14.000	35	50	55
van 14.001 tot 18.000	39	60	70
van 18.001 tot 24.000	44	80	100
van 24.001 tot 30.000	50	100	100
vanaf 30.000 inwoners	100	100	100

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Rechtspositiebesluit wethouders, tot uitvoering van artikel 100 Gemeentewet, diverse jaren.

Het verdwijnen van de wethouder in deeltijd vraagt - nu dat nog kan - om evaluatie. Is de overbelasting van de wethouder inmiddels verminderd? Is de deskundigheid van de wethouders inderdaad verhoogd? Heeft de lokale 'democratie' daar niet onder geleden? Kan de gekozen bestuurder dankzij zijn 'bijna voltijdse' aanstelling een groter stempel zetten op het gemeentelijk beleid? Heeft de 'bijna voltijdse' wethouder nog wel contact met individuele burgers?

In dit hoofdstuk vergelijken wij ervaringen van achttien wethouders die werden geïnterviewd in 1987, met ervaringen van acht wethouders die werden

geïnterviewd in 1992. Alle wethouders werkten in deeltijd. De achttien wethouders uit 1987 zijn afkomstig uit negen Groningse gemeenten met minder dan 8.000 inwoners die op de nominatie stonden om te worden heringedeeld. De acht wethouders uit 1992 zijn afkomstig uit drie Groningse 'streekgemeenten' met een omvang tussen 12.000 en 18.000 inwoners die recent zijn gevormd door samenvoeging van gemeenten. De eerste groep van achttien wethouders kan worden gerekend tot de categorie 'zuivere deeltijders'. De tweede groep van acht behoort tot de categorie 'bijna voltijders'.

Eerst kijken we of de vergroting van de omvang van de aanstelling leidt tot 'professioneel bestuur' (paragraaf 2). Daarna bezien wij of de 'bijna voltijder' een groter stempel op het gemeentelijk beleid kan zetten en of hij net als zijn 'zuiver deeltijdse' voorganger midden in de samenleving staat (paragraaf 3). We besluiten onze bijdrage met een evaluatie van de gesignaleerde trend naar meer voltijdse wethouders (paragraaf 4).

2 Van amateurbestuur tot beroepspolitiek?

Kijken we naar de omvang van hun 'formele' aanstelling dan waren de achttien in 1987 geïnterviewde wethouders 'zuivere deeltijders'. De omvang van hun aanstelling bedroeg niet meer dan 40 procent van een volle werkweek. Gemiddeld besteedden de 'zuivere deeltijders' echter wel 25 uur per week aan hun wethouderschap. Dertien van de achttien wethouders besteedden aanmerkelijk meer tijd aan hun politieke functie dan overeen kwam met de formele omvang van hun aanstelling. Een enkeling maakte van het deeltijd wethouderschap zelfs een volle werkweek (van 50 uur). Toch maakten slechts acht van de achttien 'zuivere deeltijders' melding van problemen bij de combinatie van hun twee functies.

We geven nu eerst enkele citaten uit de interviews met de acht 'zuivere deeltijders' die klaagden over overbelasting. 'Het valt niet te combineren, alle vrije tijd moet worden opgeofferd.' 'Een full-time baan naast mijn wethouderschap kan niet. Van een wethouderschap kan je niet rondkomen. Van mijn wethouderstaak blijft wel eens wat liggen.' 'Sommige vergaderingen zijn op heel ongelukkige momenten gepland. Soms neemt de burgemeester het van mij over.'

Het was opvallend dat de vijf deeltijdwethouders die niet meer tijd (konden) besteden aan hun wethouderschap dan daar formeel voor stond, vaker klaagden over problemen van overbelasting dan de dertien deeltijdwethouders die wel meer tijd aan hun functie besteedden dan zij vergoed kregen. Vooral wethouders met een hoofdfunctie in de marktsector (als zelfstandige of loonafhankelijke) klaagden over overbelasting.

Deeltijdwethouders met een hoofdfunctie in de kwartaire sector (overheid en onderwijs) kenden minder problemen. Terwijl de twee wethouders met een uitkering op dit punt geen klachten naar voren brachten.

Ten slotte enige citaten uit de gesprekken met de tien 'zuivere deeltijders' zonder klachten. 'Na overleg met de werkgever kon een passend werk-

rooster worden ontwikkeld.' 'Na dertien jaar is het wethouderschap voor mij gesneden koek. Het werk is leuk en zeker niet bovenmatig inspannend.' 'Dan werk je toch gewoon eens wat langer door!' 'Na mijn pensionering beschik ik over voldoende tijd.'

Het onderzoek van 1992

In 1992 hebben wij dezelfde vragen opnieuw gesteld aan de acht wethouders van de drie heringedeelde gemeenten. Na de herindeling (in 1990) en de optrekking van de normaanstelling (in 1987) is de formele omvang van hun aanstelling inderdaad toegenomen (tot 50 of 60 procent). Gemiddeld werken de acht wethouders in 1992 35 uur per week in hun politieke hoofdfunctie (tegen gemiddeld 25 uur per week in 1987). Van de acht wethouders is er slechts één die ongeveer evenveel uren aan zijn politieke baan besteedt als overeenkomt met de omvang van zijn aanstelling. De andere zeven wethouders maken (veel) meer uren dan overeenkomt met hun aanstelling. Objectief is de situatie niet verbeterd. Maar wordt deze verslechtering ook subjectief zo beleefd?

Het antwoord is ontkennend. Slechts twee van de acht wethouders kampen met problemen van overbelasting en tekort aan tijd. De twee 'bijna voltijders' die kampen met problemen, hebben allebei een betaalde nevenbaan in de maatschappij. 'Het werk moet zeer nauwkeurig worden gepland.' 'Je kan je werk niet voor 100 procent doen, het komt nooit af.' Zes van de acht wethouders ervaren echter geen problemen, hoewel ze alle zes (veel) meer uren 'draaien' dan overeenkomt met hun aanstelling. Komt dat door de gegroeide omvang van hun aanstelling?

Ook hier is het antwoord ontkennend. Drie wethouders ontvangen een sociale uitkering en beschikken om die reden over voldoende tijd. In één gemeente is de omvang van de (norm)aanstelling van beide wethouders opgetrokken van 60 procent tot 85 procent. Beide wethouders hebben hun baan in de maatschappij opgegeven en wijden zich nu volledig aan het wethouderschap. Slechts één van de acht wethouders slaagt erin om zijn betaalde baan in de maatschappij zonder problemen te combineren met zijn 'bijna voltijdse' wethouderschap. 'Ik kan in mijn nevenbaan zelf mijn tijd indelen. Twee banen geeft afwisseling. Mijn nevenbaan bevindt zich op geringe afstand van het gemeentehuis.'

Vormen de herindeling (in 1990) en de vergroting van de normomvang van de aanstelling (in 1987) een 'kwaliteitsimpuls' voor het wethoudersambt? De 'zuivere deeltijders' uit 1987 waren wat jonger (gemiddeld 47 jaar) dan de 'bijna voltijders' uit 1992 (gemiddeld 52 jaar). Dit leeftijdsverschil gaat gepaard met een verschil in raadservaring. De achttien 'zuivere deeltijders' uit 1987 beschikten over een gemiddelde raadservaring van bijna tien jaar. De acht 'bijna voltijders' uit 1992 daarentegen konden bogen op een gemiddelde raadservaring van ruim 16 jaar. Ook de bestuurlijke ervaring ligt bij de 'bijna voltijders' uit 1992 aanzienlijk hoger dan bij de 'zuivere deeltijders' uit 1987.

Voor de herindeling beschikten zeven van de achttien 'zuiver deeltijdse' wethouders over een hogere opleiding (HBO of WO). Na de herindeling beschikt nog slechts één van de acht 'bijna voltijdse' wethouders over een hogere opleiding. In ons onderzoek hebben we ook gevraagd waar de wethouder geboren en getogen is. Van de achttien 'zuivere deeltijders' uit 1987 kwamen zeven van buiten de regio. Na de herindeling komt nog slechts één van de acht 'bijna voltijdse' wethouders van buiten de regio.

Voor de herindeling waren zeventien van de achttien wethouders woonachtig in de hoofdkern (waar het gemeentehuis staat). Na de herindeling komen zes van de acht wethouders uit bijkernen (vroegere hoofdkernen) van de heringedeelde gemeenten. Deze laatste verandering valt toe te schrijven aan beleid in reactie op de herindeling. In de drie heringedeelde gemeenten is bewust gekozen om het nieuwe college samen te stellen uit (deels zittende) bestuurders die afkomstig waren uit de afzonderlijke hoofdkernen van de samengevoegde gemeenten. Ten aanzien van de maatschappelijke functies kwam reeds ter sprake dat zestien van de achttien 'zuivere deeltijders' in 1987 beschikten over een betaalde baan in de maatschappij. In 1992 is het aantal 'bijna voltijdse' wethouders met een betaalde nevenfunctie in de maatschappij afgenomen tot drie van de acht.

Ook als we de toegenomen bestuurlijke ervaring van de 'bijna voltijdse' wethouders in de beschouwing betrekken, is er geen aanleiding te spreken van een kwaliteitsimpuls. De conclusie luidt dat de toename in de omvang van de wethoudersaanstelling in de gemeenten tot 18.000 inwoners niet heeft geleid tot een objectieve vermindering van de overbelasting, noch tot een kwaliteitsimpuls. Dat de 'bijna voltijdse' wethouders thans minder klagen dan hun 'zuiver deeltijdse' voorgangers, komt omdat bij de rekrutering van wethouders een groter beroep kon worden gedaan op personen met een uitkering en omdat sommige wethouders met een bijna voltijdse aanstelling besloten hun nevenfunctie in de maatschappij op te geven. De omslag van 'deeltijds amateurbestuur' naar 'bijna voltijds beroepsbestuur' gaat (vooralsnog) niet gepaard met een meer professioneel wethouderschap.

3 Politisering of verzakelijking?

In de negen kleine gemeenten van voor de herindeling waren de meeste wethouders slechts één tot anderhalve dag per week op het gemeentehuis te vinden. De uren op het gemeentehuis werden grotendeels besteed aan overleg met leden van het college, raadsleden, inwoners die iets komen bepleiten en de gemeentesecretaris. De vergaderstukken werden meestal thuis doorgenomen. Ambtenaren klaagden dat de 'zuiver deeltijdse' wethouders moeilijk bereikbaar waren en onvoldoende tijd namen om zaken rustig door te spreken.

In de drie middelgrote gemeenten van na de herindeling zijn de wethouders zeker de helft van de week op het gemeentehuis te vinden. De gelegenheid tot contact met het ambtelijk apparaat neemt toe. Vooral de sectorhoofden van ambtelijke afdelingen die ressorteren onder de portefeuille van de

'bijna voltijdse' wethouder, grijpen hun kans om beleidslijnen en uitvoeringsbeslissingen met de wethouder door te praten. Voor de herindeling klaagden drie van de achttien wethouders over gebreken in de ambtelijke ondersteuning. Na de herindeling wordt deze klacht niet meer vernomen. De contacten tussen de wethouders en hun 'eigen' sector van het ambtelijk apparaat nemen aanzienlijk toe.

Om vast te stellen of de wethouder meer dan voorheen zijn stempel kan zetten op het gemeentebestuur, hebben we de verdeling van de portefeuilles tussen de (benoemde) burgemeester en de (gekozen) wethouders onderzocht. In de negen kleine gemeenten van voor de herindeling hebben de beide 'zuiver deeltijdse' wethouders samen - gemiddeld genomen - 52 procent van de bestuursportefeuilles in hun beheer. In de drie middelgrote gemeenten van na de herindeling hebben de 'bijna voltijdse' wethouders samen - gemiddeld genomen - 59 procent van de portefeuilles in hun beheer. We signaleren slechts een lichte stijging. Ook in gemeenten met tussen de 12.000 en 18.000 inwoners wordt een groot beroep gedaan op de enige, echt voltijdse, bestuurder: de burgemeester.

Kwantitatief is de rol van de burgemeester na de herindeling nauwelijks gewijzigd. Kwalitatief is er wel wat veranderd. In de kleine gemeenten van voor de herindeling had de burgemeester ook een aanzienlijk aandeel in de beleidsgevoelige portefeuilles 'sociale zaken' en 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (VROM)'. Na de herindeling worden de beleidsgevoelige portefeuilles 'sociale zaken' en 'VROM' vrijwel volledig overgelaten aan de wethouders en concentreert de burgemeester zijn bestuurlijke aandacht - naast zijn wettelijke portefeuille met onder andere 'openbare orde' - op de portefeuille 'middelen'. Tot deze portefeuille behoren 'personeel, organisatie, voorlichting en financiën'. We concluderen dat de 'bijna voltijdse' wethouders na de vergroting van de omvang van hun aanstelling wel een groter stempel kunnen drukken op de beleidsgevoelige portefeuilles 'sociale zaken' en 'VROM', maar dat zij de burgemeester als 'eerste bestuurder' zeker niet overvleugelen.

Heeft de 'bijna voltijdse' wethouder minder contact met de inwoners van zijn gemeente dan zijn 'deeltijdse' voorganger? Is de relatie tussen burger en wethouder gewijzigd? Deze vraag hebben wij vanuit verschillende invalshoeken onderzocht. In de negen kleine gemeenten (met minder dan 8.000 inwoners) kenden veel inwoners uit de hoofdkern hun wethouders persoonlijk. Deze persoonlijke relaties werden ook benut om wensen of klachten onder de aandacht van het gemeentebestuur te brengen. De 'zuiver deeltijdse' wethouder werd niet alleen op het gemeentehuis, maar vooral daar buiten - in de uitoefening van zijn maatschappelijke hoofdfunctie, op straat, bij school, in de tuin of via de telefoon - aangesproken op gemeentelijke zaken waaronder zaken die buiten zijn eigen portefeuille vielen. Van de wethouder werd verwacht dat deze 'open stond' voor alle signalen uit de bevolking. In de negen kleine gemeenten was de bemoeienis van de wethouder met de uitvoering van beleid (bouw- en milieuvergunningen) aanzienlijk. Er was in de kleine ge-

meenten nauwelijks sprake van mandaat voor het ambtelijk apparaat om zelfstandig beslissingen te nemen.

Contacten tussen wethouders en burgers

In de drie heringedeelde gemeenten (met een omvang tussen de 12.000 en 18.000 inwoners) spelen persoonlijke relaties tussen inwoners en wethouders nog steeds een rol, maar minder dan voorheen. De 'binnenloopcultuur' is niet verdwenen, maar 'het maken van een afspraak vooraf is nu wel noodzakelijk'. De ruimtelijke schaal waarop de streekgemeente opereert, is op het dun bevolkte platteland fors toegenomen. In de drie uitgestrekte streekgemeenten die uit de herindeling zijn ontstaan, kennen nog slechts weinig inwoners hun wethouders persoonlijk. Vaak komt de wethouder uit een andere kern. Voor veel inwoners maakt het genuanceerde beeld van de wethouder als dorpsgeenoot en plaatselijk ondernemer plaats voor het verschraalde beeld van een anoniem bestuurder uit de hoofdkern waarover wordt geschreven in de streekkrant.

Informatievragen van burgers

Door de receptie van het gemeentehuis wordt de inwoner uit de grotere gemeente vaak direct doorverbonden met de betrokken ambtenaar. De heersende opvatting is nu dat het college van burgemeester en wethouders er is voor het beleid, terwijl het ambtelijk apparaat er is voor de uitvoering. Het uitstippelen van beleidskaders en de mandatering aan het ambtelijk apparaat hebben ertoe geleid dat zaken niet 'zo maar even bestuurlijk geregeld kunnen worden'. De 'bijna voltijdse' wethouder wordt bij zijn besluiten minder gehinderd door persoonlijke informatie waarmee hij rekening heeft te houden. De 'bijna voltijdse' wethouder verwijst ook zelf de burger sneller door naar de betreffende ambtenaar. Voor vragen van technisch-uitvoerende aard waarbij beantwoording mogelijk is vanuit bestaande regelgeving, wordt de burger meteen doorverwezen naar het ambtelijk apparaat. We concluderen dat de 'bijna voltijdse' wethouders minder directe contacten hebben met individuele burgers dan hun 'zuiver deeltijdse' voorgangers.

Schaalvergroting

In kwantitatief opzicht hebben de contacten van de wethouders met maatschappelijke organisaties zich niet noemenswaardig geïntensiveerd. Ook in de lokale samenleving is sprake van forse schaalvergroting: basisscholen fuseren, woningbouwverenigingen worden in elkaar geschoven, kleine bejaardenorden verdwijnen. Terwijl het werkterrein van de streekgemeente groeide, vermindert het aantal maatschappelijke organisaties. Een kwalitatieve verandering is echter dat het college van burgemeesters en wethouders in de nieuw gevormde streekgemeenten meer aandacht besteedt aan contact met de dorpsverenigingen uit de bijkernen die zich duidelijker dan vroeger in de gemeentepolitiek mani-

festeren. De dorpsverenigingen worden tegenwoordig beschouwd als een geëigend kanaal om in overleg te treden met de inwoners van de vele dorpen die de streekgemeenten rijk zijn. Door het intensieve overleg van het gemeentebestuur met de dorpsverenigingen zouden ook de inwoners van de nevenkernen bij het beleid worden betrokken.

Nevenfuncties

We hebben ook gekeken naar de onbetaalde nevenfuncties die onze respondenten onafhankelijk van hun wethouderschap vervulden. De 'bijna voltijdse' wethouders ontplooiën net zoveel onbetaalde maatschappelijke nevenfuncties als hun 'zuiver deeltijdse' voorgangers. Maar er is een kwalitatief verschil. In de heringedeelde gemeenten wordt het niet langer wenselijk geacht dat wethouders nevenfuncties bekleden die belangenverstrengeling teweeg kunnen brengen. De wethouders dienen op gepaste afstand te blijven van maatschappelijke organisaties. Ook dit duidt op een objectivering van de verhouding tussen wethouders en burgers. Bestuursfuncties bij woningcorporaties of handelsverenigingen zoals die regelmatig bij 'zuiver deeltijdse' wethouders in kleine gemeenten werden aangetroffen, worden in de grotere gemeenten als niet passend beschouwd.

Intergemeentelijke samenwerking

De 'bijna voltijdse' wethouders besteden meer tijd dan hun 'zuiver deeltijdse' voorgangers aan 'intergemeentelijke samenwerking'. Zowel de wijziging van de Wet op de Maatschappelijke Regelingen (in 1985) als de groei van het aantal gemeentelijke taken dat inmiddels op regionale schaal wordt uitgevoerd, hebben er toe geleid dat de gekozen bestuurders hun gemeenten vaker dienen te vertegenwoordigen op regionaal niveau. Vanwege tijdsproblemen was in 1987 een aantal 'zuiver deeltijdse' wethouders gedwongen zich in de intergemeentelijke samenwerking te laten vertegenwoordigen door de burgemeester of in een enkel geval door de gemeentesecretaris.

Conclusie

De 'bijna voltijdse' wethouder houdt zich nu meer bezig met beleid en onderhoudt minder directe contacten met individuele burgers dan zijn 'zuiver deeltijdse' voorganger. Daar staat tegenover dat het contact met maatschappelijke organisaties zeker niet is afgenomen en dat de contacten met buurt- en dorpsverenigingen zich verder hebben ontwikkeld. Zo beschouwd, zijn de verhoudingen wel gewijzigd, maar heeft de 'democratie' daar niet onder geleden.¹ De 'zuiver deeltijdse' wethouder stelt zich primair op als vertolker van de

¹ Vergelijk: Denters, De Jong en Thomassen, 1990: 262-266. Deze opmerking sluit overigens niet uit dat de 'politieke participatie van burgers' zich in heringedeelde gemeenten ongunstig onderscheidt van die in niet-heringedeelde gemeenten (Pol, 1993).

belangen van de bevolking, terwijl de 'bijna voltijdse' wethouder zich sterker identificeert met de gemeente die hij in het toegenomen overleg met andere organisaties dient te vertegenwoordigen.

4 Evaluatie

In de kleinste gemeenten - en in het recente verleden ook in middelgrote gemeenten - is het wethouderschap een bijbaan. De 'zuivere deeltijder' heeft zijn bronnen van bestaan buiten de gemeentepolitiek, en vaak ook buiten de gemeente, want menig parttime wethouder is tegenwoordig forens. De vergoeding die het deeltijd wethouderschap met zich brengt, is niet toereikend om te voldoen aan het bestaansminimum. De echte deeltijd wethouder kan slechts een beperkt deel van zijn tijd doorbrengen op het gemeentehuis. De zuivere deeltijd wethouder zal noodgedwongen een deel van (de voorbereiding en uitvoering van) de politieke besluitvorming overlaten aan de burgemeester en de gemeentesecretaris die beiden wel een voltijdse aanstelling hebben.²

In de wat grotere gemeenten (van 12.000 tot ongeveer 18.000 inwoners) is het wethouderschap nog net geen full-time baan en brengt de wethouder de meeste tijd door op het gemeentehuis. De inkomsten uit het wethoudersambt zijn zodanig dat kan worden voldaan aan de minimale behoeften van bestaan. De nevenfunctie in de maatschappij wordt soms nog wel - voor alle zekerheid? - aangehouden, maar kan zeker niet meer volledig worden uitgeoefend. De bijna full-time wethouder heeft gekozen voor een carrière in de politiek. Aangezien de politiek een onzeker bedrijf is, vragen jonge kandidaten met een perspectief biedende baan nog wel eens extra bedenktijd voordat zij een beslissing nemen. In middelgrote gemeenten heeft de wethouder de eigen portefeuille meestal echt in eigen beheer (Herweijer, 1993). De voorstellen aan het college worden eerst met de eigen diensthoofden doorgesproken. Hoewel officieel 'collegiaal' wordt besloten, zullen de bestuurders in de middelgrote gemeenten zich steeds minder (kunnen of willen) bezighouden met de details van elkaars portefeuilles. Doordat de wethouder meer 'in huis' is, krijgen de beleidsambtenaren meer toegang tot 'hun' wethouder. De wethouder beziet het gemeentelijk beleid steeds vaker vanuit het perspectief van zijn ambtenaren.

Het strikken van een gemeenteraadslid voor een 'zuiver deeltijds' wethoudersambt is kennelijk iets anders dan het strikken van een gemeenteraadslid voor een 'bijna voltijds' wethoudersambt. Bij het vinden van kandidaten die hun maatschappelijke hoofdfunctie kunnen combineren met een 'zuiver deeltijds' wethouderschap kwamen de gemeenten indertijd vaak uit bij zelfstandige ondernemers of onderwijsgeveden met een flexibel lesrooster. Bij het zoeken naar kandidaten die hun maatschappelijke loopbaan kunnen combineren met een 'bijna voltijds' wethouderschap wordt het lastig. In de

² In de allerkleinste gemeenten wordt de burgemeestersfunctie soms gecombineerd met die van gemeentesecretaris.

door ons onderzochte gemeenten kwam men regelmatig uit bij ervaren raadsleden die reeds in de herfst van hun arbeidsloopbaan verkeerden.

In de jaren tachtig is de gemeentelijke dienstverlening gekrompen. Taken werden uitbesteed aan particuliere aannemers. Sommige gemeentelijke taken worden inmiddels behartigd door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De voorzieningenniveaus zijn op diverse terreinen verlaagd. Van de burger wordt meer zelfredzaamheid verwacht. In reactie op deze krimp(ideologie) vernemen wij steeds vaker pleidooien voor maatschappelijk ondernemerschap' (bijvoorbeeld: Schuyt, 1993). Burgers zouden in verenigingsverband zelf collectieve taken voor hun rekening moeten nemen, zonder de verwachting te koesteren dat de gemeente deze taak straks wel weer voor haar rekening zal nemen. Dit eigentijds pleidooi voor maatschappelijk ondernemerschap door zelfredzame burgers staat haaks op het verdwijnen van de 'zuiver deeltijdse' wethouder.

In plaats van het optuigen van het wethouderschap in middelgrote gemeenten tot een goed betaalde, voltijdse baan waarin aan de betreffende functionaris de nodige bestaanszekerheid wordt geboden, ligt het meer in de geest der tijd wanneer het wethouderschap wordt gereserveerd voor raadsleden die - min of meer belangenloos en onder aanvaarding van risico - bereid zijn om een deel van hun vrije tijd te besteden aan besluitvorming over collectieve zaken terwijl zij toch hun economische zelfstandigheid (en onafhankelijkheid) blijven behouden door via betaald werk in de maatschappij zelf in hun onderhoud te voorzien. In het perspectief van Schuyt (1993) is het wethouderschap immers niet zo zeer een, betrekkelijk willekeurige, 'betaalde baan', maar veel eerder een gemeenschapstaak die een 'vrijwilliger' min of meer belangenloos verricht. Om die reden werd vroeger ook gesproken over een 'vergoeding' voor het wethouderswerk.

Wanneer we bovendien bedenken dat zowel de regionalisering als de privatisering het gemeentelijk takenpakket fors hebben aangetast, rijst de vraag of de opmars van het 'voltijds' wethouderschap niet te ver is doorgeschoten. Zo lieten diverse in 1987 geïnterviewde, 'echte deeltijders' ons weten hun politieke taak zonder problemen te vervullen. Dat ze meer tijd zeiden te besteden aan hun politieke functie dan daar nominaal voor stond, kan zowel berusten op overschatting of liefhebberij als op het 'psychologisch mechanisme' waarbij alle voor een bepaalde taak beschikbare tijd ook daadwerkelijk aan die taak moet worden besteed. In al deze gevallen ligt de oplossing zeker niet in een steeds verdere verruiming van de formeel beschikbare tijd - veeleer het tegendeel, opdat de wethouders in kleine en middelgrote gemeenten ook in de toekomst gedwongen blijven doelmatig om te gaan met hun schaarse middelen (en die van hun gemeente).

14 De wethouder: bestuurder en partijman

A.H.M. Dölle

Je zult maar wethouder zijn, dat een fijne baan vinden en ook nog menen goed werk te leveren. Wie schetst dan - op z'n zachtst uitgedrukt - je verbazing als je te horen krijgt dat je na de volgende verkiezingen bent bedankt. Een boze droom? Neen, realiteit. Je was even vergeten dat je het ambt bekleedt als exponent van je partij. En het partijbelang kan eisen dat er op lokaal niveau stemmen moeten worden verworven door het inzetten van kopstukken met landelijke bekendheid. Of je dus maar zo vriendelijk wilt zijn je zetel op te geven ten faveure van een van hogerhand gearachuteerde stemmentrekker. Een extreem voorbeeld, zeker. Maar er zijn legio andere manieren waarop de eis tot partijprofilering en loyaliteit aan de fractie de wethouder in conflict kan brengen met het collegialiteitsbeginsel binnen het college van burgemeester en wethouders.

1 Inleiding

De staatsrechtelijke positie van de wethouder is niet zo moeilijk in kaart te brengen (Elzinga in hoofdstuk 3 van dit boek). Het is een door de burgerij gekozen lid van de raad dat door deze raad is benoemd tot lid van het college van burgemeester en wethouders. In deze laatste hoedanigheid is hij samen met de andere leden van dit gremium belast met het dagelijks bestuur in de gemeente. Tot het dagelijks bestuur behoort met name het voorbereiden en uitvoeren van raadsbesluiten. De andere bestanddelen van het dagelijks bestuur stonden limitatief opgesomd in artikel 209 van de oude Gemeentewet. In de gewijzigde versie van deze organieke wet (een uitvoeringswet van de Grondwet) wordt op dit terrein meer overgelaten aan de onderlinge afbakening door raad en college. Daarnaast bezit het college een aantal taken die het verplicht moet uitvoeren. Het gaat hier om het uit de literatuur overbekende concept medebewind. Het college is hier vooral werkzaam als instantie die vergunningen, ontheffingen, dispensaties, uitkeringen en dergelijke verstrekt op grond van de regelgeving van provinciale en rijksoverheid.

De wethouder is voor dit alles afzonderlijk en tezamen met de collegae verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, het gekozen 'hoofd' van de gemeente waarbij de belangrijkste bevoegdheden berusten.¹ Hierbij kan vooral gedacht worden aan de bevoegdheid tot het maken van verordeningen en het algemeen bestuur van de gemeente.²

¹ Artikel 129, eerste lid van de Gemeentewet.

² Zie de artikelen 125 en 127 van de Grondwet, alsmede artikel 148 van de Gemeentewet.

Politici en schrijvers over staatsrecht en politiek spreken in dit verband met een zekere voorliefde over de monistische inslag van de gemeente (Dölle, 1980 en Elzinga, 1989). De verhouding tussen college en raad, zeker als het gaat om het uitoefenen van autonome bevoegdheden, is overigens een heel gebruikelijke in de samenleving. De verhoudingen tussen dagelijks en algemeen bestuur in vakbonden, synodes, radio-omroepen, sportbonden en andere wat grotere organisaties, lijken hier sterk op.

Dit staatsrechtelijke monisme wordt niet altijd en overal in de praktijk gecomplementeerd door een monistische bestuurscultuur, waaronder in dit verband wordt verstaan een situatie waarin de raad ook feitelijk regisseert en dirigeert.

2 De praktijk

De praktijk is nogal anders dan de leer. Het is in allerlei toonaarden door velerlei schrijvers, politici en commissies betoogd (Koelma, 1937; Elzinga, 1979; Van Vugt, 1984; Brederveld, 1986; Konijnenbelt, 1986; Dölle, 1986). Raadsleden ervaren het monisme vaak als een wat nominaal begrip dat in de alledaagse bestuurlijke werkelijkheid nogal eens gebrekkig uit de verf komt.

Colleges van burgemeester en wethouders manifesteren zich als een in niet onbelangrijke opzichten vrij los van de raad staande entiteit. Dat is niet slechts het geval in de grotere gemeenten maar ook en vaak treffender kan dit blijken het grote VNG-onderzoek uit 1980 worden waargenomen in kleine gemeenten (VNG, 1980b). De colleges worden niet zo zeer als onderdeel of commissie uit de raad ervaren, maar als een soort tegenspeler of partner van de raad. Deze verhouding is niet ongelijk aan de verhouding tussen regering en parlement.

Voor deze ontwikkeling zijn uiteraard juridische argumenten aan te voeren. Zo noemen de Grondwet en de Gemeentewet het college afzonderlijk en attribueren en delegeren zij hieraan allerlei bevoegdheden.³ De burgemeester, voorzitter van dit college, wordt van buiten benoemd. Konijnenbelt noemt dit dualistische elementen (Konijnenbelt, 1981). Wij laten deze factoren hier echter rusten om vooral te verwijzen naar andere oorzaken voor deze 'statusverhoging' van het college.

Daar is vooreerst de factor dat de buitenwereld, voorzover deze structureel of incidenteel met de gemeente van doen heeft, het college ziet als het stadsbestuur. Wat dat betreft is de situatie zoals die bestond vóór de grondwetsherziening van 1848, waarbij de positie van de gemeenteraad werd versterkt (de hand van Thorbecke was onmiskenbaar aanwezig), grotendeels blijven bestaan (Kocken, 1973: 11 en verder).

Voor de Kamers van Koophandel, beleggers en projectontwikkelaars, vakbonden, grote bedrijven, wijkraden, sportieve culturele en welzijnsorgani-

³ Zie artikel 125, tweede lid van de Grondwet en hoofdstuk drie van de Gemeentewet.

saties maar ook voor andere overheden is het college de belichaming van het gemeentelijk bestuur. Daarmee praat je en daarmee worden afspraken gemaakt. Uitspraken, plannen en voornemens van dit college worden door de buitenwereld en doorgaans door de media en derhalve het overgrote deel van de burgerij opgevat als uitspraken, plannen en voornemens van de publiek-rechtelijke rechtspersoon 'de gemeente'. Zelfs ambtenaren identificeren zeker buiten de sfeer van secretarie of bestuursdienst het gemeentebestuur in hoge mate met 'hun baas', het college van burgemeester en wethouders. Mensen die nog verder van het gemeentehuis staan en nauwelijks kennis van of belangstelling voor wat daar gebeurt bezitten of kunnen opbrengen, hebben bovendien nogal eens de neiging vooral de burgemeester met het gemeentebestuur te vereenzelvigen.

Het is dit verwachtingenpatroon dat het college, nog sterker dan al op grond van het juridische collegialiteitsbeginsel nodig is, noopt tot het vormen van één front naar ambtenarij en samenleving en dus ook naar de raad.⁴ Een college moet nu de zaken zo gesteld zijn tot elke prijs vermijden dat het verdeeldheid en twijfel toont. Hier ligt ook voor een belangrijk deel de ratio achter de beslotenheid van de collegevergaderingen (artikel 54, eerste lid van de gemeentewet).

Dit bepaalt voor een deel ook de positie die het college in de (openbare) vergaderingen van commissies en raad inneemt tegenover de raad. Het is dan nog wel eens zo dat wethouders - handelend namens het college - hun optreden in de raad zien als een soort examen en de raad als een laatste hindernis die moet worden genomen. De raad wordt daarbij soms wat wantrouwend bekeken, als een bij uitstek door deelbelangen en de politieke opinie beïnvloedbaar grillig gremium. In het college-ethos speelt daarbij de verantwoordelijkheid voor wat deftig heet de integraliteit van het gemeentelijk beleid, soms een belangrijke rol.

Er zijn nog meer factoren die de wethouders (en de burgemeester) aan elkaar binden. De al genoemde identificatie bij het electoraat van het beleid met het college dwingt tot bescherming van de politieke investering die bij de collegevorming is gestopt in dat college, door wethouders en hun de coalitie dragende fracties. Ook de meer sociaal-psychologische factor van 'wij beroeps' tegen 'zij amateurs' kan de wethouders dichter bij elkaar brengen. Dit laatste hangt in hoge mate samen met het menselijke ervaringsfeit dat de positie die men in een bepaalde structuur inneemt, de wijze van kijken naar en werken met de bestuurlijke werkelijkheid mee bepaalt. In gewoon Nederlands: een wethouder heeft vaak een andere kijk op wat haalbaar is dan een raadslid. Hij is eerder door de wol geveerd en wellicht 'sadder and wiser' dan raadsliden. Hij komt immers dagelijks in aanraking met de ambiance (beleggers, investeerders, andere overheden, etcetera) waarin het gemeentelijk bestuur vorm krijgt. Dit laatste leidt in een aantal gevallen tot enige vervreemding tussen wethouders en zelfs geestverwante fractieleden. 'Als ze er lang zitten

⁴ De raad wordt hier vooral opgevat als de rechtstreeks door de burgerij gekozen vertegenwoordiging.

gaan ze allemaal op elkaar lijken', is een verzuchting die men wel eens kan vernemen bij 'gewone' raadsleden.

Er is meer over te zeggen, maar het lijkt in het kader van dit hoofdstuk een adequate beschrijving van de factoren die een juridische, politieke en psychologische eigen profilering van het college naar de raad veroorzaken.

Nu is de wethouder tevens raadslid en lid van een raadsfractie die een specifiek politiek profiel bezit. Deze laatste kan worden beschouwd als het paradepaard van de partij. Er is daarom altijd een aandrang tot profilering ('wat merken we van onze partij of fractie in de raad?'), die dikwijls lastig kan worden voor de wethouder.

3 Profilering

De behoefte aan profilering in een sterk geïndividualiseerde en ontzuilde samenleving groeit nog steeds, ook op gemeentelijk niveau. Waar ooit de zuilentrouw garant stond voor een ijzeren voorraad stemmen zijn de bordjes al enkele decennia verhangen. Kiezers wisselen veel meer dan vroeger van partij of politieke voorkeur. De zuil en de daarmee geaffilieerde partij is niet meer, althans veel minder, het verbindingskanaal tussen electoraat en de volksvertegenwoordigingen in parlement, staten en raad. De media vullen dit gat voor een fors deel, ook lokaal. Zij vormen de verbinding tussen raadzaal en bevolking. Het 'plaatje en praatje' in de krant wordt steeds begerenswaardiger. Er moet geprofileerd worden ook al is het sneu dat met name de Haagse partijgenoten zo'n belangrijke rol spelen bij de beeldvorming rond een partij, ook op plaatselijk niveau.⁵

4 Machtslogica en profileringslogica

Het is een cliché maar daarom niet minder waar: een politieke partij wil macht uitoefenen. In de huidige tijd betekent dat in gemeenten dat een partij moet doordringen in de stuurhut van het schip van de gemeente en dat is het college van burgemeester en wethouders. Men moet zorgen dat men wethouders kan leveren. Zo was het in de sterk gepolitiseerde jaren zeventig, de tijd van de 'slag om de colleges' maar zo is het ook thans nog. In de colleges is het 'te doen', niet volgens Grondwet en wet maar wel in praktijk.

De logica van de profilering zou hier naadloos op aansluiten indien één partij alle wethouders levert. Het college en het collegebeleid gesteund door de partijmeerderheid in de raad is dan bij uitstek de politieke etalage. Deze lijkt op de Engelse, waar ook op nationaal niveau één partij het kabinet vormt

⁵ In een land met een hoge geografische en sociale mobiliteit dat toch cultureel sterk homogeen is met een sterk nationale mediastructuur zal dit verschijnsel heel hardnekkig blijken. Het particuliere, regionale en lokale speelt in het bewustzijn van vele burgers, uiteraard tot verdriet van de lokale politieke elites, nu eenmaal niet zo'n overheersende rol.

en dus ook vol bij de stembus het dividend (of het verlies) van deze politieke investering kan opstrijken.

In Nederland zijn colleges echter vrijwel altijd colleges die bestaan uit wethouders uit verschillende fracties. Dit feit gecombineerd met het collegialiteitsbeginsel uit het gemeenterecht en de andere meer politicologische factoren die in paragraaf 2 eerder zijn genoemd, hebben als consequentie dat dit in beslotenheid beraadslagende en besluitende college zich zeer slecht leent voor specifieke partijpolitieke profilering, zeker indien er meerdere partijen participeren die in sterkte niet gek ver uit elkaar lopen. De logica van de profilering is dan een andere dan die van de macht. De fracties (en de partijen daarachter) hebben wel een gezamenlijke politieke investering gedaan in college-program en college, maar deze levert niet voldoende partijpolitieke profilering op. Zeker niet ten opzichte van elkaar. Er is behoefte aan meer. Wanneer deze politiek-strategische keuze wordt gemaakt in het verband van de partij of de fractie wordt het ongemakkelijker voor de wethouder. Dan is een rolconflict niet langer uitgesloten.

5 Het rolconflict van de wethouder

Dit rolconflict kan zwart-wit als volgt worden geschetst. Hoe zwaarder de wethouder zijn loyaliteit aan de fractie laat wegen en hoe meer hij zich als partijman gaat manifesteren, des te meer verzwakt hij de positie van het college. Profilering leidt vaak tot de aandrang om duidelijk te maken wat precies de invloed is in het college. Wat heeft men gewonnen wat men door toedoen van anderen niet heeft verkregen? De collegekamer kan tot een arena verworden en de buitenwacht ziet hoofdschuddend de neergang aan van wat eertijds als een besluitvaardige groep gemeentebestuurders werd beschouwd. De sfeer binnen het college verkilt en de problemen liggen vlak om de hoek.

In deze zwart-wit schets wordt de andere omgekeerde houding ingenomen door de wethouder die zijn loyaliteit aan het college sterk laat prevaleren. Dan dreigt vervreemding tussen hem en de (in zijn ogen wellicht onverantwoordelijk handelende) collega fractieleden. De voorbeelden zijn legio waarin zo een gespannen verhouding vooral tegen verkiezingstijd zich ontwikkelt. De wethouder(s) voelen zich onbegrepen en de overige fractieleden raken geïrriteerd.

Natuurlijk maakt de persoonlijkheid van een wethouder verschil, maar er is toch een soort structurele institutionele spanning die in dit soort omstandigheden uit het monisme voortvloeit.

Hoewel lang niet altijd vanuit de hierboven gegeven analyse geïnspireerd, zijn er toch een aantal pogingen te ontwaren waarbij gepoogd wordt deze spanning geheel of gedeeltelijk op te lossen.

6 Radicale oplossingen

De laatste tijd worden er weer veel suggesties gedaan om dit en verwante problemen, samenhangend met de monistische inslag van het gemeenterecht, radicaal op te lossen. Peper, Rottenberg, Van Kemenade, Brinkman (Burgerzaallezing) de D66-fractie in de Tweede Kamer, de commissie-Van Thijn (Commissie Van Thijn, 1993) en anderen stellen voor om toch maar eens te kijken of het niet beter is om de band tussen raadslidmaatschap en wethouderschap door te knippen. Anders gezegd, het mogelijk te maken wethouders van buiten de raad te benoemen. Het zou een welhaast revolutionaire wijziging inhouden van het gemeenterecht. Temeer nu in dit verband een gekozen burgemeester vlak om de hoek ligt. Deze kan de extra legitimatie verschaffen die een 'Stadtregierung' of 'Board of Directors' nodig heeft. De sympathisanten van deze radicale wijzigingen trekken enigszins modieus op achter het vaandel van de bestuurlijke vernieuwing, maar een deel van hen lijkt anders gemotiveerd. Vooral de 'bestuurlijke zwaargewichten' lijken eerder bezorgd voor de slagvaardigheid en bestuurskracht van de colleges. In hun ogen is een veelkoppig sociologisch-demografisch scheef geselecteerd gezelschap (veel lieden uit de overheidssector) bestuurlijke amateurs als de gemeenteraad een soort 'hindermacht' die modern management, zoals dat in de huidige tijd nodig is, belemmert. 'Bevrijd de wethouder van zijn fractie', zou men kunnen zeggen.

7 Gematigde oplossingen

Er kan ook - zoals de voorkeur heeft van deze schrijver - worden gezocht naar minder radicale oplossingen om deze spanningen te verminderen. Er hoeft dan niet te worden gesleuteld aan het staatsrecht; de monistisch gekleurde structuur blijft gehandhaafd. Die oplossingen liggen veel meer binnen het bereik van 'de politiek' zelf.

Zo kan een raadsfractie die zich wil profileren doorgaans kiezen uit drie wegen die kunnen worden bewandeld, namelijk via:

1. de wethouder(s) in het college,
2. conflicten met het college, en
3. het opvoeren van nieuwe items in het politieke debat.

Het spreekt vanzelf dat de eerste twee wegen vrij funeste gevolgen kunnen hebben om de redenen die hierboven zijn genoemd. De derde weg is veel minder gevaarlijk. Het college kan zich moeilijk bedreigd voelen, de eigen wethouders staan betrekkelijk aan de zijlijn en het politieke debat is ermee gediend. Het zijn de instrumenten van de schriftelijke vragen, eigen initiatiefvoorstellen, nota's en dergelijke die hier geëigend lijken.

Meer structureel zijn die oplossingen waarbij men als raad en als college met elkaar afsprekt op een aantal belangrijke punten (begroting, belangrijke nota's.) de beleidsvorming zo te organiseren dat het college haar raadsvoorstellen niet 'dichttimert', waardoor het prestigemoment debatten

gaat overheersen en al snel de situatie groeit waarbij het collegekamp tegenover de 'oppositie' komt te staan. Eventuele onenigheden binnen de coalitie zijn dan - een bekende praktijk in veel gemeenten - op voorhand in beslotenheid gladgestreken. Niet alleen maakt dat van de debatten een ritueel, het is ook lastig voor de partijpolitieke profilering. Het zou dan kunnen gaan om procedures waarbij de advisering door raadscommissies voorafgaat aan (definitieve) besluitvorming met betrekking tot raadsvoordrachten door het college.

Dat alles neemt niet weg dat hoe men ook zijn best zal doen via procedurele wijzigingen de euvels te bestrijden, het toch altijd aankomt op de wil van betrokkenen (tegenwoordig vaak de 'bestuurscultuur' genoemd) of zo'n verandering succes oplevert.

8 Tot slot

Het Nederlands gemeenterecht is monistisch van inslag en kent het dubbellidmaatschap wethouder-raadslid. Dit leidt gemakkelijk tot een rolconflict voor de wethouder, zeker indien een fractie profilering wil zoeken die verder gaat dan het wat diffuse (in de zin van moeilijk tot de verschillende partijpolitieke inbrengen herleidbare) collegebeleid. Dit is in het bestaande stelsel tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Een verstandige fractie erkent de eigen verantwoordelijkheid van een wethouder; een verstandige wethouder negeert de behoefte aan specifieke partij-politieke profilering niet. Indien de sfeer in een fractie redelijk is en het onderling vertrouwen aanwezig is, moet er een modus te vinden zijn die men samen vastlegt of afspreekt om brokken te voorkomen, de eenheid te bewaren en toch een redelijke publiciteit (want dat is in de huidige tijd profilering vooral) te behalen.

Essentieel is zowel de wederzijdse erkenning als de sfeer van vertrouwen. De rest is uitwerking. Aan radicale oplossingen is althans vanuit dit motief nog steeds geen behoefte.

15 De wethouder en het collegialiteitsbeginsel

G.W.M. van Vugt

De wethouder draagt vele petten. Lid van de gemeenteraad. Lid van het dagelijks bestuur. Voorzitter van raads- en bestuurscommissies. Overlegpartner van andere overheden en maatschappelijke instellingen. Bestuurlijk manager van een ambtelijke sector. Ombudsman voor de burgers. En tenslotte is hij ook nog de politicus die partijbelangen heeft te behartigen. Kiezen welke pet het beste bij welke situatie past is vaak problematisch. Met de ene pet op kent de wethouder een grote mate van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid. Een andere doet juist een beroep op collegiale samenwerking. Een dilemma dat de vraag oproept wat de wethouder nu eigenlijk is: veelhoofdig wezen of veelkoppig monstrum.

1 Inleiding

Het functioneren van wethouders in het krachtenveld tussen college van burgemeester en wethouders, gemeenteraad, ambtelijk apparaat en maatschappelijke organisaties is vaak problematisch. In ieder geval beïnvloedt dit krachtenveld zijn optreden als collegiaal lid van het college. Deze spanning wordt groter naarmate het de wethouder wordt toegestaan zelfstandig zaken te regelen. Kan dit wel, en tot hoe ver gaat deze verantwoordelijkheid? En is collegiaal bestuur dan nog mogelijk? Op dit dilemma wordt in onderstaand hoofdstuk ingegaan.

In het gemeentelijk bestuursstelsel neemt de wethouder een zeer belangrijke plaats in. Aangezien hij functioneert in een stelsel met duidelijke monistische trekken, heeft deze bestuurder meerdere rollen te vervullen. Naast lid van de gemeenteraad (en dus van het algemeen bestuur van de gemeente) is hij namelijk lid van het dagelijks bestuur. Maar daar houdt het niet mee op. Vaak worden ook functies bekleed als: voorzitter van raadscommissies van advies en bijstand, voorzitter van bestuurscommissies en veelal hoogste bestuurlijke overlegpartner van andere overheden en maatschappelijke instellingen. Deze werkzaamheden vloeien dan voort uit een specifiek aan hem toegewezen portefeuille van primaire aandachtsgebieden. Als prominent lokaal politicus is de wethouder ook vaak een soort ombudsman of -vrouw, die signalen uit de burgerij opvangt en doorgeleid naar diverse politieke of ambtelijke kanalen. Tot slot zien we de wethouder ook nog soms fungeren als bestuurlijk manager van een ambtelijke sector. Elders in deze bundel worden deze verschillende functies nader toegelicht. In dit hoofdstuk gaat onze aandacht vooral uit naar de rol van de wethouder als lid van het college van burgemeester en wethouders. We zullen niettemin zien dat vanuit zijn bestuur-

lijke spin-in-het-web-functie grote invloed uitgaat op de wijze waarop hij zich in het college opstelt.

Als lid van het dagelijks bestuur heeft de wethouder een collectieve verantwoordelijkheid, samen met de overige collegeleden, voor de besluitvorming en voor de overige taken en verantwoordelijkheden van dit bestuursorgaan. Noch in de Grondwet (artikel 125, tweede lid) noch in de Gemeentewet wordt over iets anders gesproken dan over het college van burgemeester en wethouders als collectiviteit. De zelfstandige wethouder (in gemeenterechtelijke zin) bestaat dus niet. De bestuurlijke praktijk noopt er echter toe dat de afzonderlijke collegeleden bepaalde (voorbereidende en uitvoerende) verantwoordelijkheden voor specifieke beleidsterreinen onderling verdelen (portefeuilleverdeling). Verderop zullen we de mogelijkheden daartoe aan een nader oordeel onderwerpen.

Dat bij een raadslid, eenmaal tot wethouder benoemd, het functioneren als collegelid voorop staat blijkt uit diverse zaken. Allereerst uit het feit dat zijn identificatie met het dagelijks bestuur allengs (veel) groter is dan de identificatie met de gemeenteraad. Met zijn nieuwe positie is de wethouder verhoudingsgewijs ook veel meer tijd kwijt dan aan de raad of aan het ambtelijk apparaat (dit laatste eigenlijk ook slechts vanuit zijn wethoudersfunctie). Uit onderzoek is gebleken dat wethouders gemiddeld 39 procent van hun uren besteden aan het college, tegenover 14 procent aan de raad, 19 procent aan de ambtelijke organisatie, 12 procent aan inspraak, 13 procent aan deelname in gemeenschappelijke regelingen en andere rechtspersonen en tot slot 3 procent aan overige activiteiten (met name fractie en partij) (VNG, 1980b: 36).

2 De betekenis van het collegialiteitsbeginsel

De toename van de omvang en het belang van de wethouderspositie is heel geleidelijk gegaan. Ooit beschouwd als de rechterhand van de burgemeester, heeft de wethouder zich - beginnend in de wat grotere gemeenten - opgewerkt tot een niet weg te denken schakel in de gemeentelijke bestuursorganisatie. Hij is een volwaardig lid van het college van burgemeester en wethouders en heeft daardoor een verantwoordelijkheid voor het totale bestuur (dagelijks bestuur en medebewindstaken) van dit college. Elders ben ik uitvoerig op deze verantwoordelijkheden ingegaan (Van Vugt, 1987: 57-85). Zoals reeds eerder aangegeven heeft de wethouder meestal een meer bijzondere zorg met betrekking tot een deelsector of deelfacet van het collegebestuur: hij is dan als portefeuillehouder hiermee als eerstverantwoordelijke belast. Zo'n werkverdeling tussen de leden van het college is heel normaal: slechts ruim 5 procent van de colleges kende begin jaren tachtig géén portefeuilleverdeling (VNG, 1980b: 20-21). Het betreft hier bijna allemaal colleges in kleinere gemeenten. Dit percentage zal thans nog veel lager liggen. Dit heeft zowel gevolgen voor de effectuering van de wettelijke eis dat besluiten van het college in gezamenlijke vergadering genomen moeten worden, als voor de organisatie van het ambtelijk apparaat en het proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Het eerste aspect, namelijk dat de burgemeester en de wethouders tezamen het college uitmaken en dat besluiten slechts kunnen worden genomen in een gezamenlijke vergadering, noemen we het collegialiteitsbeginsel; het is geregeld in de artikelen 34 en 56 van de Gemeentewet. Dit beginsel van collegiaal bestuur houdt zeker niet in dat men met onderlinge meningsverschillen zo weinig mogelijk naar buiten treedt, doch louter dat de besluitvorming collectief geschiedt (zie voor deze foutieve interpretatie VNG, 1980b: 23). Dat dit beginsel in de loop der tijden onder druk is gekomen, bewijst de praktijk. Aanvankelijk in de grotere steden (reeds rond de eeuwwisseling), later ook in de kleinere, werd het usance dat een wethouder in nauwe relatie met ambtenaren van 'zijn' afdeling of dienst het beleid voorbereidde en bovendien vaak zelfstandig beslissingen nam. Ook de uitvoering van besluiten werd aan de wethouder en 'zijn' ambtenaren overgelaten. De toename van de dagelijks-bestuurstaak en de medebewindsbevoegdheden deed het aantal te nemen beslissingen fors stijgen, zodat deze in praktische zin niet allemaal meer behandeld konden worden in de collegevergadering.

Bezien we hoe besluiten die formeel aan het college zijn voorbehouden in de praktijk genomen worden, dan ontstaat een geschakeerd beeld, met vormen die niet altijd in overeenstemming zijn met de wettelijke voorschriften:

- de procedure die zich het best verhoudt met het collegialiteitsbeginsel is die waarbij een voorstel (meestal voorbereid onder verantwoordelijkheid van een wethouder, maar het kan ook zonder diens verantwoordelijkheid door een ambtenaar opgesteld of het resultaat van een commissiebespreking zijn) aan het college wordt voorgelegd, door dit orgaan besproken en vervolgens een formeel collegebesluit wordt;

- zaken van eenvoudige of routinematige aard worden aan de wethouder overgelaten, en op lijsten verzameld die door het college massaal vastgesteld worden (de zogenaamd 'conformlijsten' of B-agenda);

- stukken komen niet formeel in een collegevergadering, maar worden door de collegeleden geparafeerd wanneer deze hun instemming hebben. Deze wijze van besluitvorming is door de rechter gesanctioneerd¹; -stukken worden na parafering door de betreffende wethouder, van de handtekening van de burgemeester en/of secretaris voorzien, eigenhandig door de wethouder ondertekend, of worden soms zelfs afgedaan door een afdelingschef. Deze vormen staan op gespannen voet met de wet, maar het betreft meestal eenvoudige uitvoeringsbesluiten. Zo'n 12 procent van de Nederlandse wethouders verkeert in de situatie, dat men eigen beslissingsruimte heeft zonder collegiale besluitvorming achteraf (vooral in grote gemeenten komt dit voor; een kwart van de wethouders in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zegt zo'n situatie te kennen (VNG, 1980: 24-25)).

Oud stelde reeds: 'Tal van zaken moeten buiten de collegevergadering om worden gedaan. Soms zal die afdoening geschieden op het fiat van de

¹ H.R. 21 april 1970, N.J. 1970, 437 (Apeldoorns parafenbesluit).

wethouder, tot wiens departement de zaak behoort, soms zelfs op een ambtelijke paraaf (...) Deze praktijk gaat geheel buiten de wet om, maar zij is bij de bestuursvoering volstrekt onmisbaar' (Oud, 1956: 424).

Wijma merkte op 'dat het bekrachtigen van met mandaat door een lid van het college genomen besluiten (...) binnen de door de Hoge Raad en de Kroon (...) gegeven interpretatie' van artikel 98 (oude) gemeentewet viel (Wijma, 1983: 196). Bij de behandeling van de nieuwe Gemeentewet is hier duidelijkheid in gekomen.

3 Naar een mandaatsconstructie voor de wethouder

Vele (Staats-)commissies hebben zich in het verleden gebogen over het probleem van de zelfstandige opererende wethouder, met name met betrekking tot de spanning tussen de wettelijke voorschriften en de eisen uit de praktijk. Over de vraag of en in hoeverre bevoegdheden van het college overgedragen (gedelegeerd of gemandateerd) moesten worden aan de collegeleden werd in de loop der jaren verschillend gedacht.

Zo stelde de Staatscommissie-De Quay vanwege 'de omvang van de gemeentelijke bemoeiingen onontkoombaar geworden praktijk' voor om in de gemeentewet vast te leggen dat het college 'bevoegdheden, met inachtneming van door hen te stellen regelen, geheel of ten dele (kon) overdragen aan een of meer leden van hun college.' Deze bepaling die voor de grote gemeenten zou moeten gelden hield volgens de commissie een delegatiebevoegdheid in, maar uit de wettekst bleek eerder een mandaatsfiguur: 'blijven burgemeester en wethouders gerechtigd (...) bindende aanwijzingen te geven of in bijzondere gevallen zelf besluiten te nemen (Staatscommissie bestuursvorm grote steden, 1955: 35).

In de jaren vijftig kwam er een rapport uit van een commissie uit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), onder voorzitterschap van Oud, waarin de meerderheid te kennen gaf niets te voelen voor de overdracht van bevoegdheden zoals voorgesteld door de Commissie De-Quay. Als reden werd gegeven dat de gemeenten zich onder de bestaande regeling best wisten te redden en dat de coördinatie in het dagelijks bestuur anders verloren zou gaan (VNG, 1959: 85-86).

Vervolgens heeft een ambtelijke werkgroep een proeve van een nieuwe gemeentewet opgesteld: 'De gemeentewet herzien'. In het eerste deel van het voorlopig ontwerp werd voorgesteld het oude artikel 97 van de Gemeentewet te handhaven en hiermee het collegiale stelsel. Men achtte de praktijk dat 'tal van beslissingen, die formeel door het college van burgemeester en wethouders worden genomen, in feite beslissingen van afzonderlijke wethouders zijn niet strijdig met dit collegialiteitsbeginsel'. Immers, 'de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om met elk individueel geval bemoeienis te hebben, blijft echter onverlet.' Verder werd opgemerkt dat aangezien de verhouding tussen het college en de wethouder die namens dit orgaan beslis-

singen neemt te zien valt als een mandaatsfiguur, hier geen wettelijke voorziening noodzakelijk is (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1967: 38-39).

Ook de Werkgroep Herziening Gemeentewet (Werkgroep-Van Kinschot), die in 1980 de aanzet gaf tot de nieuwe Gemeentewet, was van mening dat de delegatiemogelijkheid zich slecht verhoudt met een gemeentelijk bestuursstelsel, waarin het college verantwoordelijk is voor de behartiging van de opgedragen taken. Immers, wanneer het college het nodig zou vinden de portefeuillehouder te corrigeren, dan zou dit slechts kunnen gaan door het intrekken van het delegatiebesluit, hetgeen weer tot spanningen zou leiden. Ook beperking van de delegatiemogelijkheid tot uitvoeringsbesluiten (zoals 'De gemeentewet herzien' voorstond) werd afgewezen: 'Collegebesluiten kunnen immers het karakter krijgen van een soort kaderwetgeving, waarvan de uitvoering bestaat uit het nemen van een reeks van (deel-)besluiten die meestal niet van bestuurlijke zwaarte en publiek belang zijn ontbloeit' (Werkgroep-Van Kinschot, 1980: 37-38). Om te bereiken dat een werkbaar spreiding van bevoegdheden tussen de collegeleden in de toekomst wettelijk mogelijk wordt en om te voorkomen dat het college teveel invloed op het beleidsvormingsproces verliest, koos de Werkgroep-Van Kinschot voor de mandaatsfiguur, vergelijkbaar met het voorstel van de Staatscommissie De Quay. Het wetsvoorstel van de werkgroep is uiteindelijk in exact dezelfde bewoordingen artikel 170 van de Gemeentewet geworden:

1. Het college van burgemeester en wethouders kan de uitoefening van een of meer van zijn bevoegdheden opdragen aan een of meer leden van het college, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.
2. De opgedragen bevoegdheid wordt uit naam en onder verantwoordelijkheid van het college uitgeoefend.
3. Het college kan te dien aanzien alle aanwijzingen geven die het nodig acht.

Dat de werkgroep uiteindelijk ook voor een mandaatsfiguur koos voor de 'zelfstandige' wethouder en daarentegen voor een delegatiebepaling betreffende de uitvoering van besluiten van raad, college of burgemeester door ambtenaren (artikel 168 en 179 Gemeentewet) werd beargumenteerd vanuit de idee dat tegen delegatie aan ambtenaren veel minder bezwaar bestaat, 'omdat dit betrekking zal hebben op de 'technische' uitwerking van besluiten die veel minder bestuurlijk-politieke gevolgen heeft.' Bovendien werd ten aanzien van de zelfstandige wethouder opgemerkt dat 'verruiming van de mogelijkheid echter niet zover (zal) mogen gaan dat in inbreuk wordt gemaakt op wezenlijke elementen van het gemeentelijk bestuursstelsel zoals het primaat van de raad en de collegialiteit van burgemeester en wethouders' (Kamerstukken II, 1985-1986, 19403, nr. 3: 43 en 57).

Ook kwam tijdens de wetsbehandeling de vraag aan de orde of het wethouderlijk mandaat niet beperkt moest blijven tot een uitvoeringsmandaat. Van regeringswege achtte men echter geen redenen aanwezig om beslissingsmandaten of ondertekeningsmandaten uit te sluiten. Tevens werd gesteld dat artikel 56 van de Gemeentewet niet in de weg staat dat beslissingen van het college niet in vergadering, maar krachtens mandaat of langs de weg van telefonisch overleg, worden genomen; de hoofdregel blijft echter 'dat besluiten

zoveel mogelijk in de collegevergadering worden genomen' (Kamerstukken II, 1988-1989, 19403, nr. 10: 72-73).

4 Spanningen tussen collegialiteitsbeginsel en de zelfstandige wethouder

Gezien het grote aantal beslissingen dat door het college genomen dient te worden, poogt men vaak de collegevergadering voor de belangrijkste zaken te reserveren. Dat betekent wel dat in de situatie dat door of onder verantwoordelijkheid van een wethouder materieel gezien beslissingen worden genomen, zijn collega's het vertrouwen moeten hebben dat het geen politiek- of financieel-gevoelige onderwerpen betreft. Het wordt in grotere gemeenten vaak ondoenlijk geacht voor een collegelid om zich al te zeer bezig te houden met beleidsterreinen van collega's. Wanneer het aangelegenheden betreft die niet controversieel liggen of nauwelijks raakvlakken hebben met andere sectoren geldt nogal eens het 'non-interventiebeginsel': men bemoeit zich niet met zaken van de ander.

Er schuilt overigens een groot bezwaar in deze afgezwakte vorm van collegiaal bestuur. Pogingen om een gecoördineerd beleid te voeren ten aanzien van sectoren die nauw met elkaar samenhangen, maar elk onder een andere portefeuillehouder 'vallen', komen dan moeizamer van de grond. Een geïntegreerd beleid zal weliswaar nog geen geweld aangedaan worden wanneer afzonderlijke wethouders bepaalde uitvoerings- en voorbereidingsbeslissingen volgens de politieke lijn van het college (en corresponderend met het voorgestane beleid van de gemeenteraad) nemen. Maar in de bestuurspraktijk van vele gemeenten gaat dit verder en profileert een wethouder zich als het feitelijke dagelijks bestuur van zijn sector. En dat kan nooit de bedoeling zijn geweest van de werkverdeling in het college. Vandaar dat we kunnen stellen dat ondanks het grote aantal beslissingen dat door het college moet worden genomen en ondanks het feit dat een portefeuillehouder in eerste instantie betrokken is bij de beleidsvorming en niet zozeer het hele college, het toch aanbeveling verdient om het collegiaal bestuur zoveel mogelijk intact te laten. In verband met de eenheid van bestuur (zowel de coördinatie van de ambtelijke werkzaamheden als de integratie van deelbelangen) en de financiële consequenties van beslissingen voor de gemeentelijke begroting, dient vermeden te worden dat wethouders een té substantiële eigen verantwoordelijkheid krijgen.

Bovendien zal het voor de gemeenteraad problematisch worden het college ter verantwoording te roepen en bij te sturen, wanneer niet het college maar de wethouders afzonderlijk - niet gehinderd door al te veel interventies van hun collega's - het beleid maken. In mijn ogen past de collegiale bestuursvorm van het dagelijks bestuur van een gemeente dan ook het best bij een (overwegend) monistisch systeem (zie uitvoerig hierover: van Vugt, 1987). Bij een goed samenspel tussen raad en college, en bij integraal (in plaats van verkokerd) bestuur hoort het collegialiteitsbeginsel.

Dit neemt niet weg dat het vaak efficiënt kan zijn het aan de portefeuillehouder over te laten, daar waar (voorbereidings- of uitvoerings-)besluiten genomen dienen te worden conform de reeds uitgezette lijn van het college. In de mandaatsconstructie blijft het mogelijk de wethouder hierbij concrete aanwijzingen te geven, zodat zo'n zaak niet formeel in het college aan de orde te komen, tenzij de collega's dit niettemin op prijs stellen (bijvoorbeeld vanwege budgettaire redenen of omdat er ad hoc kwesties doorheen spelen).

5 De wethouder onder spanning

Een wethouder staat onder druk van vele invloeden en krachten die zijn functioneren in het college beïnvloeden. Zo blijkt de spanning tussen collegialiteit en fractiebinding van wethouders in de praktijk tot verkrampde situaties te kunnen leiden (Gemeente Amsterdam, 1990: 4). Zo werd in een andere gemeente geconstateerd dat het voorafgaand aan de collegevergadering bespreken door wethouders van gevoelige agendapunten met derden (onder andere fractiegenoten) ten koste gaat van de 'slagkracht' van het college, maar ook de zelfstandige positie van het college in gevaar brengt (Gemeente Arnhem, 1991: 117). Niettemin is fractie-vooroverleg heel gebruikelijk. Het is dan aan de wethouder om beide rollen goed te (onder-)scheiden.

Een ander dilemma betreft de vraag in hoeverre al in een vroegtijdig stadium beleidskwesties in de raadscommissie door de wethouder (meestal voorzitter) aan de orde gesteld kunnen worden, zelfs als er nog geen college-standpunt ligt. Hiervóór pleit de wens om de gemeenteraad substantieel (en dus ook al in het voorbereidende proces) bij het beleid te betrekken. Aan de andere kant kan de wethouder dan niet namens het college spreken, hetgeen tot afstemmingsproblemen in het dagelijks bestuur aanleiding kan geven. In de gemeente Den Haag is zulks toegestaan, zij het dat het college eerst moet kunnen bepalen om er wel of niet vooraf over te praten (een inhoudelijk standpunt hoeft niet) (Gemeente Den Haag, 1992: 36).

Overigens staat het collegialiteitsbeginsel niet in de weg dat wethouders die de besluiten van het college niet kunnen onderschrijven, de mogelijkheid moeten krijgen om dit in de gemeenteraad (of raadscommissie) kenbaar te maken (zie hierover: Van Vugt, 1987: 134). Dit gebeurt dan ook heel regelmatig. In dit verband bevreedt mij een politiek verschil van mening waarbij een meerderheid van het college de collega-wethouders de 'loyaliteitskwestie' stellen, waardoor ze zich gedwongen voelen met de meerderheid van het college mee te gaan (Paumen, 1993).

Tot slot wil ik nog wijzen op de rol van sectorbehartiger die een wethouder vaak inneemt. Dan gaat het over de botsing van belangen, tussen enerzijds het belang van betrokkenen in een bepaald beleidsterrein (particuliere organisatie, ambtenaren, specialistisch opererende raadsleden) en anderzijds het belang van integraal bestuur en het verzoenen van diverse maatschappelijke opties in het licht van politiek geformuleerde uitgangspunten. Sommige wethouders zijn minder bestand tegen druk van buitenaf en vanuit het eigen

apparaat, dan anderen. Een college waarin de leden zich voornamelijk opstellen als ambassadeurs van sectorbelangen, is niet geloofwaardig en schaadt op den duur de relatie met raad en bevolking. Feit is dat sectorverantwoordelijkheid, partij-politieke belangen en collegiaal bestuur continu om de voorrang strijden. Eenzelfde verschijnsel (maar dan met een groter departementaal-sectoraal accent) zien we bij de ministerraad. Afhankelijk van de gekozen dominante invalshoek bij de participanten aan de besluitvorming vallen conclusies te trekken over de 'pay-off' van de besluiten, de mogelijkheid knopen door te hakken en de kans om verschillen van inzicht met politiek gezichtsverlies te bekopen. Het kunnen switchen tussen de diverse rollen zonder dat dit ten koste gaat van de geloofwaardigheid van bestuur stelt hoge eisen van de college-leden - gelet op de schizofrene positie waarin zij zich plaatsen casu quo zich geplaatst voelen (Andeweg, 1990).

16 Wethouders en hun bestuurlijke opvatting

S.A.H. Denters

De alles-moet-anders-jaren-zeventig gaven niet minder dan een aardverschuiving te zien in de opvattingen over gemeentelijk bestuur. Deze verlegde het fundament van het monistisch stelsel, dat de raad als geheel het eerste en laatste woord geeft. Bij de toen in gang gezette vorming van programcolleges op smalle basis bindt een raadsmeerderheid de eigen wethouders aan de uitvoering van een - meer of minder gaar - voorgekookt beleid. Dat zet de niet in het college vertegenwoordigde partijen zo goed als buitenspel, maar het beperkt ook de speelruimte van collegepartijen. Het stormachtige debat over deze collegevorm lijkt de laatste tijd enigszins geluwd. Interessant blijft het antwoord op de vraag hoe wethouders denken over hun eigen functioneren en dat van de raad binnen een college-akkoord.

1 Inleiding

Wethouders vervullen een spilfunctie in de Nederlandse lokale democratie. Bordewijk (1991: 16) verwoordt deze functie als volgt: 'Een wethouder is een voor een bepaalde tijd gekozen functionaris die zich bezighoudt met het dagelijks bestuur van de gemeente. Hij draagt ertoe bij dat het bestuur plaatsvindt in overeenstemming met het gevoel van degenen die kiezen. Direct zijn dat de leden van de gemeenteraad, indirect de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente'. Gezien deze centrale rol behoeft het niet te verbazen dat in het debat over de vernieuwing van de gemeentepolitiek ook het wethouderschap in het geding is. De discussie spitst zich daarbij toe op de verhouding van het college van burgemeester en wethouders tot de gemeenteraad. Hoewel deze relatie ook dualistische trekken heeft, overheersen in de formele verhoudingen tussen deze bestuursorganen de monistische elementen. Wellicht het belangrijkste monistische kenmerk is de verkiezing van de wethouders door en uit de gemeenteraad.¹

Traditioneel wordt een monistische verhouding tussen raad en college, waarbij het politieke primaat berust bij de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, verdedigd als een essentiële voorwaarde voor democratische verhoudingen in het lokaal bestuur (zie bijvoorbeeld: Van Vugt, 1987: 21-22). Ter versterking van de lokale democratie bepleit men niet zelden een aan-

¹ In de memorie van toelichting (Kamerstukken, 1985-1986, 19 403, nr. 3: 45) op de nieuwe Gemeentewet, artikel 35, wordt de wethouder van buiten de raad van de hand gewezen. Opgemerkt moet worden dat de Grondwet zich niet verzet tegen de benoeming van wethouders van buiten de raad.

scherping van het monisme. Zo propageerde men in de jaren zeventig, vooral in 'progressieve' kring (PvdA, D66 en de kleine linkse partijen), het programcollege op smalle basis als een middel om de greep van de raad op het college te versterken. Het college diende te worden gebonden aan een door raadsfracties overeengekomen beleidsakkoord. Bij de collegesamenstelling worden in deze constructie, 'een of meer grote partijen door andere bewust uitgesloten, om programmatische tegenstellingen tussen beide groepen partijen te benadrukken (...) in plaats van deze toe te dekken, zoals bij een afspiegelingscollege gebeurt' (Bordewijk, 1991: 22). Dergelijke programcolleges op smalle basis passen in een gepolitiseerd monisme: de raadsmeerderheid (en niet de raad als geheel) bepaalt, althans op hoofdlijnen, het beleid dat 'haar' wethouders in het college uit dienen te voeren (Denters en De Jong, 1992: 44).

Maar de versterking van de lokale democratie wordt niet altijd gezocht in een aanscherping van het monisme. Zo brak onlangs de Commissie-Van Thijn een lans voor meer dualistische verhoudingen in het gemeentebestuur. Zij stelt voor de verkiezing van wethouders van buiten de raad mogelijk te maken. Men verwacht dat dit 'het functioneren van het lokale bestuur in het algemeen en de positie van de raad, de lokale volksvertegenwoordiging, in het bijzonder, ten goede kan komen' (Kamerstukken, 1992-1993, 21427, nrs. 34-35: 23).

Of het nu gaat om de programcolleges of om het voorstel van de Commissie-Van Thijn, telkens zijn de verhouding tussen college en gemeenteraad en de verkiezing van de wethouders in het geding. In deze bijdrage wil ik² stil staan bij de opvattingen van de wethouders over hun positie in het gemeentelijk bestel. Daarbij maak ik gebruik van materiaal uit twee schriftelijke enquêtes onder raadsleden en wethouders. De eerste enquête was gericht op alle raadsleden in de provincie Overijssel.³ De tweede vragenlijst betrof de leden van de raden van de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven, Tilburg en Nijmegen.⁴

Tegen de achtergrond van de discussie die ik in deze inleiding heb geschetst komen in dit hoofdstuk op basis van beide onderzoeken achtereenvolgens aan de orde:

² De auteur is drs. H. van der Kolk erkentelijk voor zijn kanttekeningen bij een eerdere versie van dit hoofdstuk.

³ Dit betreft een onderzoek van de vakgroep Staat en Politiek van de faculteit der Bestuurskunde van de Universiteit Twente. De response onder de Overijsselse wethouders, die overigens niet significant afweek van die onder 'gewone raadsleden', was 75 procent (Denters en De Jong, 1992).

⁴ Dit is een onderzoek in het kader van het interuniversitaire project 'Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing' (universiteiten van Brabant, Nijmegen, Amsterdam en Twente; zie Tops e.a., 1991). In 1992 zijn de gemeenteraadsleden van deze zes gemeenten geënquêteerd met behulp van een enigszins aangepaste versie van de vragenlijst voor het Overijsselse onderzoek (Denters en De Jong, 1992). De response onder de wethouders van de zes gemeenten was 74 procent (Denters en Van der Kolk, 1992: 2).

1. De visie van wethouders op de gewenste en de feitelijke verhouding tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (paragraaf 2);
2. De opvatting van de wethouders over programcolleges op smalle basis (paragraaf 3);
3. De visie van wethouders op de combinatie van het lidmaatschap van raad en college (paragraaf 4).

2 Primaat van de raad: norm en feit

De Nederlandse Grondwet (artikel 125, eerste lid) laat geen misverstand toe over de vraag waar het primaat in de tussen verhouding raad en college behoort te liggen: 'Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.' (zie ook de discussie over de nieuwe Gemeentewet; Denters en De Jong, 1992: 10-13). De bepaling van de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid is stellig de belangrijkste taak van de raad (vergelijk onder meer: Kamerstukken, 1985-1986, 19403, nr. 3: 32). Als het primaat van de raad ergens tot uitdrukking komt, dan zou het op dit punt moeten zijn. Hoe zien wethouders de positie van de gemeenteraad in het beleidsproces?

Daartoe is de wethouders eerst gevraagd: 'Wie behoort/behoren, volgens u, de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid te bepalen?'. Uit tabel 16.1 (eerste kolom) blijkt dat volgens circa zestig procent van de wethouders (in Overijssel en in de zes gemeenten) het zwaartepunt van de beleidsbepaling behoort te liggen bij de gemeenteraad. De resterende wethouders menen vrijwel zonder uitzondering dat de beleidsbepaling door de gemeenteraad en het college tezamen dient te gebeuren. De wethouders zijn dus sterk verdeeld over de wenselijkheid van het monistische idee van de gemeenteraad die op hoofdlijnen het gemeentelijk beleid bepaalt.

De tabel bevat in de tweede kolom ook de antwoorden op een tweede vraag: 'Wie bepaalt/bepalen, volgens u, feitelijk de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid?'. De gestelde vraag betreft uiteraard slechts de percepties van nauw bij het gemeentelijk beleidsproces betrokken actoren. Dit beeld behoeft uiteraard niet overeen te stemmen met de feitelijke verhoudingen in het lokale beleidsproces. Niettemin heeft Derksen (1985: 89) geconstateerd dat het 'beeld' van betrokkenen 'aardig overeenstemt' met de feitelijke invloedsverhoudingen. De enquêteresultaten geven aan dat er een fikse kloof gaapt tussen de idee dat de gemeenteraad de hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid behoort te bepalen en de werkelijkheid zoals wethouders die zien. Uit beide enquêtes blijkt dat maar één op de vier of vijf wethouders meent dat het feitelijke zwaartepunt uitsluitend bij de gemeenteraad berust.

De overgrote meerderheid van de ondervraagden geeft aan dat het zwaartepunt (althans voor een deel ook) elders berust. Van de Overijsselse wethouders meent ruim veertig procent dat de bepaling van de hoofdlijnen gebeurt door raad en college gezamenlijk. In de grotere gemeenten is minder dan één kwart van de wethouders deze opvatting toegedaan. De respondenten

uit deze gemeenten geven relatief vaker dan de Overijsselse geënquêteerden aan dat het zwaartepunt berust bij het college en een deel van de raadsfracties (de raadsmeerderheid) òf dat het primaat in de beleidsbepaling geheel buiten de raad ligt (bij het college of het ambtelijk apparaat).

Tabel 16.1: *Opvatting van wethouders van Overijsselse gemeenten en van zes grotere gemeenten (de 'zes') over de gewenste en feitelijke bepaling van de hoofdlijnen van gemeentelijk beleid (in procenten)*

	normatief	feitelijk
de gemeenteraad		
- Overijssel	56	25
- de 'zes'	59	21
college		
- Overijssel	3	15
- de 'zes'	-	24
raad en college		
- Overijssel	37	43
- de 'zes'	38	24
fracties en college		
- Overijssel	4	17
- de 'zes'	-	26
anderen, ambtenaren		
- Overijssel	-	-
- de 'zes'	-	6
<i>Totaal</i>		
- Overijssel	100 (N=95)	100 (N= 95)
- de 'zes'	100 (N=34)	100 (N= 34)

3 Samenstelling en programmatische grondslag van colleges

In de jaren zeventig en tachtig woedde 'de slag om de colleges' (Vierhout, 1976). De casus belli vormde het streven naar programcolleges op smalle basis. De rechtvaardiging van dergelijke colleges berustte op een nieuwe interpretatie van het monisme: de raadsmeerderheid bindt 'haar' wethouders in het college aan een programma bevattende de hoofdlijnen van het te voeren beleid. Er is dus niet langer sprake van een primaat van de raad als geheel.

In de tweede helft van de jaren tachtig en in dit decennium is het debat over de meest geëigende collegevorm, als men de officiële partijstandpunten

bezieet, enigszins geluwd (vergelijk Tops, 1990; Tops en Korsten, 1989: 141-142). Hoe staan wethouders echter tegenover de programmatische grondslag van colleges? Uit de gegevens blijkt dat onder de respondenten deze programmatische grondslag vrijwel onomstreden is. Alleen een klein deel (16 procent) van de Overijsselse wethouders van gemeenten met minder dan 40.000 inwoners geeft de voorkeur aan een niet-programcollege. Alle respondenten uit de grotere Overijsselse gemeenten en uit de zes grote gemeenten verkiezen een college op programmatische grondslag.

Hoe staat het volgens de wethouders met de bijdrage van het college-akkoord aan de versterking van het primaat van de gemeenteraad? Dat was tenslotte één van de oorspronkelijke doeleinden van dergelijke programma's.

De effectiviteit van de akkoorden wordt in de literatuur wel eens in twijfel getrokken. Zo wijzen Bos en Lagerwaard (1982: 480) op het vage en onuitgewerkte karakter van veel programma's. Daardoor wordt het accoord licht tot een dode letter. Ook meent men wel eens dat het akkoord ten koste gaat van de invloed van de raad 'tijdens de rit'. De collegepartijen zouden na hun instemming met het akkoord, hun speelruimte tegenover het college verliezen (vergelijk: Bovend'Eert, 1988: 173).

Uit de reacties op een aantal stellingen blijkt dat een ruime meerderheid van de geënquêteerde wethouders deze scepsis over het program-akkoord niet deelt. Circa zeventig procent van de wethouders meent dat het programma ook na de collegevorming nog van belang is voor het functioneren van de raad. De stelling dat het akkoord essentieel is voor het 'sturen op hoofdlijnen' door de raad wordt door ongeveer tachtig procent van de wethouders onderschreven.

Verder meent slechts ongeveer twintig procent van de respondenten dat het college-akkoord de raadsmeerderheid 'tijdens de rit' haar invloed ontnemt. In al deze opzichten bestaan er geen substantiële verschillen tussen de Overijsselse wethouders en de ondervraagden in de zes andere gemeenten. Al met al lijkt men dus overtuigd van het nut van het college-akkoord als middel ter versterking van de positie van de raad.

De wethouders die een programcollege wensen, zijn verdeeld over de wenselijkheid van colleges op smalle basis. Een ruime meerderheid uit deze groep respondenten (78 procent in Overijssel en 71 procent in de 'zes' gemeenten) prefereert een afspiegelingscollege op programmatische grondslag. Niettemin is in beide populaties een minderheid van circa een kwart van de wethouders (22 procent in Overijssel en 29 procent in de zes gemeenten) geporteerd voor een programcollege op smalle basis. Daarbij geven vertegenwoordigers van het CDA en de VVD relatief vaker de voorkeur aan een afspiegelingscollege dan PvdA-wethouders.⁵ Opvallend is echter dat ook onder

⁵ In Overijssel geven 30 CDA-respondenten de voorkeur aan een afspiegelingscollege met programma en 8 van hun partijgenoten kiezen voor een 'smal' programcollege. In de grote zes gemeenten verkiezen alle 11 CDA-respondenten een programmatisch afspiegelingscollege. Dit geldt ook voor de 6 VVD-respondenten in Overijssel en hun 4 partijgenoten in de grotere gemeenten.

PvdA-wethouders, waar men gezien de historie veel steun voor het programcollege op smalle basis zou verwachten, een meerderheid geporteerd is voor een afspiegelingscollege.⁶

4 De dubbelrol: raadslid en lid van het college

Een programcollege (eventueel op smalle basis) is een middel om binnen de in essentie monistische verhoudingen tussen raad en college, de positie van de raad te versterken. De in het rapport van de commissie-Van Thijn voorgestelde mogelijke benoeming van niet uit de raad afkomstige wethouders betekent de introductie van een meer dualistisch element in de gemeentelijke bestuurlijke verhoudingen. In de traditionele monistische opvatting vormt het raads-lidmaatschap van wethouders een belangrijk instrument dat het primaat van de raad waarborgt. Sommigen verwachten echter van meer dualistische verhoudingen een versterking van de positie van de raad. Zo heeft bijvoorbeeld de Groningse staatsrechtsgeleerde Elzinga (1989: 229; vergelijk Brinkman, 1992: 17) gewezen op de zijns inziens problematische dubbelrol van de wethouder in de huidige verhoudingen. Momenteel ligt het accent in het raadswerk, zeker in grotere gemeenten, op de controle van het college en het ambtelijk apparaat. De wethouder als lid van zowel de raad (controleur) als van het college (gecontroleerde) komt aldus in een moeilijk parket. Eenzelfde probleem doet zich ook voor bij de beleidsbepaling. Een ingrijpende wijziging door de raad van een belangrijk collegevoorstel wordt door de leden van collegefracties al snel gevoeld als een desavouering van de 'eigen' wethouders (Denters, 1989: 339).

Om te achterhalen hoe de geënquêteerden aankijken tegen hun dubbelrol is hen de volgende vraag voorgelegd:

'Kunt u aangeven welke van beide uitspraken het dichtst in de buurt van uw eigen opvattingen komt? (Wilt u slechts één antwoord aankruisen?)

1 Omdat wethouders lid blijven van de raad is het eenvoudiger om het primaat van de raad ten opzichte van het college waar te maken.

2 De uitvoering van de beleidsbepalende en de controlerende taak van de raad wordt vaak bemoeilijkt doordat wethouders lid van de gemeenteraad zijn.'

Van de Overijsselse respondenten geeft bijna twintig procent aan dat de eigen dubbelrol vaak een hinderpaal voor het functioneren van de raad vormt. Onder de wethouders van de zes grotere gemeenten krijgt deze opvatting meer steun. Maar ook hier meent nog steeds een duidelijke meerderheid (65 procent) dat het raads-lidmaatschap van wethouders dienstig is bij de vormgeving van het primaat van de raad. Hoewel dus in beide populaties een ruime meerderheid de traditionele monistische visie op het raads-lidmaatschap van de

⁶ In Overijssel geven 17 PvdA-respondenten de voorkeur aan een programmatisch gefundeerd afspiegelingscollege en 8 PvdA-wethouders prefereren het smalle programcollege. In de grote zes gemeenten geven 6 PvdA'ers de voorkeur aan een afspiegelingscollege (met programma) en 8 hunner prefereren het smalle programcollege.

wethouder onderschrijft, staat met name onder de wethouders van de zes grotere gemeenten een aanzienlijk deel van deze ambtsdragers sceptisch tegenover de effecten van de eigen dubbelrol.⁷

5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is eerst de visie van de wethouders op de verhouding tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders besproken. Allereerst bleek dat een (kleine) meerderheid van de respondenten het uitgangspunt onderschrijft dat de gemeentelijke beleidsbepaling door de raad behoort te gebeuren. In de gemeentelijke beleidspraktijk lijkt hiervan volgens hen slechts weinig terecht te komen. De rol van het college bij de vaststelling van het beleid (al dan niet in samenspraak met de raad of de raadsmeerderheid) is volgens de ondervraagden aanzienlijk. Vervolgens is gebleken dat programcolleges onder wethouders algemeen zijn aanvaard. Vrijwel alle ondervraagden geven de voorkeur aan dit college type boven een niet-programcollege. Ook is er brede steun voor de idee dat collegeprogramma's een bijdrage leveren aan de versterking van de positie van de gemeenteraad tegenover het college. Tenslotte is vastgesteld dat slechts een minderheid van de wethouders de eigen dubbelrol (als lid van raad en college) als probleem ervaart voor de uitvoering van de beleidsbepalende en controlerende taken van de raad. Het merendeel van de ondervraagden meent dat de huidige monistische figuur van de benoeming van de wethouder 'door en uit de raad' bij kan dragen tot het primaat van de raad. Op dit punt lijkt men dus van mening te verschillen met onder meer de Commissie-Van Thijn die van een loskoppeling van het lidmaatschap van beide bestuursorganen een versterking van de positie van de raad verwacht.

⁷ Gezien de formulering van de tweede stelling ('vaak bemoeilijkt') en instemming met de stelling kritiek op het eigen functioneren impliceert, zou men de steun van ruim éénderde van de respondenten uit de grotere gemeenten zelfs opmerkelijk kunnen noemen. De steun voor de tweede stelling onder 'gewone raadsleden' is overigens beduidend groter (vergelijk Denters en De Jong, 1992: 51 en Tops, 1993).

17 Wethouders in een dubbelrol: bestuur en geld

De wethouder van financiën

J.W. van der Dussen

In een krappe conjunctuur speelt geld een belangrijke rol. De beheerder van dat geld dus ook. Dit gaat ook op voor de financiële wethouder. In het lokale bestuur speelt hij een ambivalente rol. De ene hand op de knip en de andere toegestoken naar de medebestuurders in het college, naar de raad, het ambtelijk apparaat en naar de burgers in de stad. Deze bijzondere positie in het spel van loven en bieden vereist een bijzondere wijze van opereren, een bijzonder inzicht in het politieke spel en een uitzonderlijk profiel: de wethouder van financiën.

1 Inleiding

Wethouders kunnen alleen dan goed functioneren als zij een zekere affiniteit hebben met de hen toevertrouwde portefeuille. Bij de verdeling daarvan spelen vele factoren een rol: partijvoorkeuren, persoonlijke voorkeuren, oordelen van anderen over geschiktheid en bekwaamheid, enzovoorts. Hoe dat ook zij, na de toedeling van portefeuilles ontwikkelt iedere functionaris een verdiepte belangstelling, meer aandacht en meer gevoel voor 'zijn' portefeuille. Dat geldt ook voor de financiële portefeuille. In het rollenspel binnen een college neemt de wethouder financiën een bijzondere positie in. Iedereen heeft wensen terwijl de mogelijkheden om ze te vervullen maar beperkt voorhanden zijn. Er moet worden gekozen. De financiële man of vrouw moet erop letten dat zulks goed gebeurt. Daarbij hoort een bepaald soort gedrag. Jarenlange omgang met financiële bestuurders en een groot aantal waarnemingen hebben mij geleerd dat wethouders financiën anders opereren dan hun collega's (dat geldt overigens ook voor burgemeesters aan wie de portefeuille financiën is toevertrouwd).

In dit hoofdstuk ga ik op enkele elementen van dat andere functioneren in. Ik begin met het kiezen binnen het financiële kader. Dat is vooral van betekenis bij de voorbereiding van de begroting. Maar ook bij de uitvoering komt dat soms terug. Schaarse middelen moeten zo goed mogelijk worden ingezet. Nadat is gekozen komt men met het oog daarop op het terrein van doelmatigheid en effectiviteit. Dat is primair een zaak van allen, maar ook daar heeft de financiële portefeuillehouder een aparte taak.

2 Het financiële kader

De raad ziet erop toe dat de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht. Met deze bepaling in de nieuwe Gemeentewet onderstreept de wetgever nog eens het primaat van de raad, ook ten aanzien van de financiële functie. De raad beslist, maar de voorbereiding van de begroting is opgedragen aan het college van burgemeester en Wethouders, daarbij geholpen door ambtenaren. Voor de uitvoering is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk, na afloop legt het college aan de raad verantwoording af over beleid en beheer.

Bij het opstellen van de begroting moet het college twee rollen tegelijk vervullen, het moet pleiten en remmen tegelijk (Drees en Gubbi, 1968). Het hangt af van zowel de samenstelling als de werkwijze van het college of die twee verschillende rollen, die er op neerkomen dat men het moeilijk verenigbare toch verenigt, door de collectiviteit wordt vervuld of dat men meer het rijk volgt en een zekere arbeidsverdeling toepast. Overdreven, en dus niet helemaal juist, is daar de verdeling dat de minister van Financiën zorgt voor het geld dat de vakministers mogen uitgeven, waarbij vooral eerstgenoemde ervoor moet zorgen dat men binnen de perken blijft.

Doordat Nederlandse gemeenten vrij zijn in het vaststellen van de tarieven van de belasting op onroerende zaken en er binnen grenzen een zekere vrijheid is bij de vaststelling van de tarieven voor het ophalen van huisvuil en voor de riolering, beschikken zij fiscaal gezien over meer mogelijkheden dan elders in Europa gebruikelijk is (Uhl, 1992). Desalniettemin is het eigen belastinggebied van de gemeenten kwantitatief gezien klein, zij het in omvang groeiend (zie Jaarboek Gemeentefinanciën, 1993). Wellicht wordt het verruimd (belastingen omlaag: commissie-De kam, 1992). Hoe dat ook zij, net als elders wordt over de omvang van de inkomsten van gemeenten voor het overgrote deel beslist door de centrale overheid. In ons land via een systeem van algemene en specifieke uitkeringen waarvan de hoogte voor individuele gemeenten niet beïnvloedbaar is.

De conclusie van dit alles is dat gemeenten te maken hebben met een beperkt financieel kader. Dat dwingt tot het maken van keuzes. Een duidelijk financieel kader draagt bij tot een betere allocatie en heeft een gunstige invloed op de kwaliteit van het openbaar bestuur (Sterks, 1982; Stevers, 1960). Een verstandig en indien nodig streng begrotingstoezicht onderstreept het verantwoordelijkheidsgevoel van raad en college (Van der Dussen 1989).

Elke individuele bestuurder worstelt veelvuldig met de grens tussen het wenselijke en het mogelijke. Dat spanningsveld is er steeds. De essentie van goed collegiaal bestuur is dat het college gezamenlijk de grens trekt tussen wat kan en wat niet kan. Een zeker rollenspel kan daarbij helpen, mits over en weer alle deelnemers aan het spel zich bewust zijn van de noodzaak om daarbij schizofrenie te vermijden (men spreekt van fiscale schizofrenie wanneer men tegelijkertijd het totale uitgavenpeil te hoog vindt maar op onderdelen meer middelen vraagt) (zie Drees en Gubbi, 1968: 39).

In het verdere betoog ga ik voor het gemak uit van de tweedeling dat de wethouder financiën primair tot taak heeft om het financiële kader te bewaken en de andere leden van het college primair opkomen voor 'hun' portefeuille. Maar, nogmaals, het is goed als elk lid van het college ook een beetje wethouder financiën is en vooral het gehele college. Overigens hebben wethouders financiën tegelijkertijd ook andere beleidsterreinen in hun portefeuille. In grotere gemeenten zien wij soms de combinatie financiën en kunst. Zowel die wethouders als ambtelijke en niet ambtelijke achterbannen kunnen daar goed mee uit de voeten. Ondanks die relativeringen ga ik uit van de tweedeling. Daarbij belicht ik drie fasen/elementen te weten: voorbereiding, uitvoering en doelmatigheid en effectiviteit.

4 De voorbereiding: het keuzeproces

Het grote keuzeproces vindt plaats in een meerjarig kader. Meerjarencijfers zijn verplicht en dwingen tot doorrekening van elke beslissing in de tijd. Steeds meer ziet men ook bij gemeenten dat de richting van wat men wil wordt aangegeven, en soms bepaald, door het College-Programma (zie van der Dussen, 1991).

Bij een scherpe taakverdeling ten aanzien van de financiële functie is de wethouder financiën een eenzame figuur, het is één tegen allen. Om een redelijk evenwicht in de begroting te bewaren weet deze wethouder dat niemand mag krijgen wat hij/zij wil omdat elk ander lid van het college zo nu en dan ook moet kunnen scoren. Dat vraagt om nuanceren en relativëren. Instrumenten daarbij zijn: duidelijkheid verschaffen omtrent het algemene beeld, begrip voor andermans noden, een goede combinatie van souplesse en gestrengheid en -als het kan- een goedmoedige humor. Van groot belang is dat als de burgemeester de portefeuille van financiën niet zelf beheert hij de financiële wethouder enigermate steunt. Ook de grote minister Liefstinck heeft erop gewezen dat het voor zijn functioneren van groot belang was dat hij destijds door zijn minister-president werd gesteund (zie onder meer Bakker en Van Lent, 1989: 39).

5 De uitvoering van de begroting

Het is de bedoeling dat de door de raad vastgestelde begroting wordt uitgevoerd zoals zij is. Maar steeds zijn er afwijkingen. Gunstige en ongunstige alsmede afwijkingen met een externe oorzaak of als gevolg van interne oorzaken. Door gunstige externe ontwikkelingen wordt mogelijk wat eerst niet kon. Dat is fijn, echter ook over de verdeling van het nagekomen 'extra' kunnen conflicten ontstaan. Een ongunstig uitwerkend extern feit dwingt tot aanpassingen. Dat is moeilijk. Wederom strijd? In een aantal gemeenten bereidt men zich daarop voor door te werken met een scheurlijn. Boven de streep staan de posten die het ondanks hun relatief lage prioriteit nog net

hebben gehaald en onder de streep de posten die het gezien hun nog iets lagere prioriteit net niet haalden. Als het college deze marginale posten naar dringendheid rangschikt, dus bijvoorbeeld plaatst op een rij van 1 t/m 10, dan kan men als het meezit de grens tussen wel en niet realiseren leggen tussen 7 en 8, maar als het tegenzit tussen 2 en 3. Aanpassingen tijdens de rit vinden dan plaats door het naar boven of beneden schuiven van de demarcatielijn.

Ik ga daar niet ver op in. Interessanter zijn nadere feiten die een gevolg zijn van eigen beleid en beheer. Wanneer door goed beleid en zuinig beheer in een bepaalde sector meer ruimte ontstaat dan staat men voor de vraag welk deel van de 'winst' in de sector mag blijven dat stimuleert - en welk deel zal worden aangewend voor andere doelen. Alles afromen werkt ontmoedigend voor zo'n sector maar onder de scheurlijn zitten ook mooie doelen. Ook hier moet men kiezen. De wethouder financiën doet er mijns inziens goed aan om te bepleiten dat de sector die de winst genereerde tenminste een passende beloning krijgt. Dat ondersteunt hem in zijn taak ten aanzien van doelmatigheid en effectiviteit.

Terwijl bij de voorbereiding van de begroting bij de ambtgenoten wel eens de neiging ontstaat om bij discussies tussen een collega-vakwethouder en de wethouder financiën een eenzame strijd moet voeren, doet de wethouder financiën er verstandig aan om bij discussies over het opvangen van gevolgen van minder goed beleid zich bescheiden op te stellen. Het college moet natuurlijk weten dat het gat moet worden gedicht, maar daarbij moet hij het in eerste aanleg laten. Collega's van de wethouder in wiens portefeuille is 'gezondigd' zullen ongaarne in hun sector ombuigen om het 'plaatje' weer gezond te krijgen. Laat de zondaar het zelf maar opknappen. Die zit dan voor het blok, maar is tot het onmogelijke niet gehouden. Als dat laatste dreigt dan zullen de anderen wel moeten offeren. De wethouder financiën staat met zijn rug tegen de muur, maar moet daar ook blijven. Zodra hij mee gaat doen met het verwijten, verliest hij de veilige bescherming van die muur. Ik denk dat zelfs een uitspraak als wie zijn billen brandt, moet op de blaren zitten, die de andere wethouders van hem verwachten, moet worden vermeden. Zij zullen dat namelijk onmiddellijk beamen en dan is het niet meer een gezamenlijk probleem maar een probleem van de 'zondige' vakwethouder en de wethouder van financiën.

Bij het rijk handelt men anders. De minister van financiën is de initiator en bewaker van de regels van het zogenaamde stringente begrotingsbeleid. Bij het rijk heeft men echter een enigermate onduidelijke begrotingsnorm met een zwakkere fundering. Die norm staat in het regeerakkoord en niet in de wet. Dus moet de minister van Financiën de norm steeds bewaken. Dat vraagt om een actiever optreden bij ministeriële zonden dan de wethouder van financiën nodig heeft bij wethouderlijke zonden.

6 Doelmatigheid en effectiviteit

Nogmaals: de raad is het hoofd van de gemeente. De raad stelt de begroting vast. De raad moet regels stellen met betrekking tot de organisatie van de administratie, welke regels onder meer moeten waarborgen dat aan eisen van doelmatigheid is voldaan. Het college van het college van burgemeester en wethouders moet zich tegenover de raad verantwoorden voor het gevoerde beleid en beheer. Alleen de raad kan het college dechargeren. De raad is een verzameling van ijverige en goedwillende leken met soms enige deskundigheid op deelgebieden en, laten wij hopen, met een behoorlijke dosis gezond verstand. Als het goed is, is het ambtelijk apparaat deskundig, betrouwbaar en coöperatief. Het weet veel, veel meer dan het college van het college van burgemeester en wethouders, laat staan de raad, altoos moet willen weten. Het college van burgemeester en wethouders is de verbindende schakel tussen de raad en ambtenaren.

Gemeenten hebben de laatste decennia veel en ingrijpend gereorganiseerd. Zo'n reorganisatie vraagt uiteindelijk om besluitvorming door de raad. De ervaring leert dat pogingen tot reorganisatie en tot grote verbeteringen, die niet politiek gedragen worden, verzanden. Initiatieven kunnen van alle kanten komen. Vanuit de ambtelijke dienst, vanuit de raad (er zijn enkele grote reorganisaties geweest die vanuit de raad gestart zijn), dan wel vanuit het college van burgemeester en wethouders.

Het is goed als het college van het college van burgemeester en wethouders ook in dit soort zaken als een team opereert. Maar een lid dat fungeert als kat-de-bel-aanbinder is nuttig. Meestal heeft men zo'n figuur en heel vaak wordt zo'n portefeuille gecombineerd met de portefeuille van financiën.

Voor wat de zorg voor doelmatigheid en effectiviteit op ambtelijk niveau betreft, komt men er niet van af met de opmerking dat zulks een zaak is van hoog tot laag. Dat is wel zo, maar ook op ambtelijk niveau moet er een functionaris zijn, die ter zake een bijzondere taak heeft. Maar wie, o wie?

Gemeenten hebben tegenwoordig controllers, maar van oudsher is de secretaris de hoogste ambtenaar en uit dien hoofde aanspreekbaar voor de werkwijze van het gemeentelijk apparaat. Als secretaris en controller met respect voor elkaars specifieke verantwoordelijkheden gezamenlijk optrekken, is het goed. Soms zijn beide functies zelfs in één persoon verenigd. Meestal is dat niet het geval. Als die functies in verschillende handen zijn en als de heren/dames verschillend denken dan wel handelen dan moet de wethouder organisatie dat binnen de perken houden. Heel resoluut, dan is dat helemaal niet moeilijk. Zo nodig brengt een discussie in het college daarbij klaarheid. Hierbij moet men er overigens voor waken dat het feit dat de secretaris qualitate qua in het college zit en de controller niet, er toe leidt dat de secretaris meer kans op gelijk krijgen heeft dan de controller.

Conflicten tussen controller en secretaris moeten net als andere ambtelijke conflicten worden opgelost. Politici mogen van mening verschillen, zelfs met ruzie (hoewel dat meestal niet erg productief is) maar ambtenaren niet.

Bewaking van doelmatigheid vraagt om duidelijke concrete doelstellingen, duidelijke toedeling van bevoegdheden, een goede, betrouwbare en vooral tijdige rapportage, een duidelijk oordeel over de resultaten en daarna om een beloning van het goede en bestraffing van het kwaad. Bij homogene producten die onder steeds dezelfde omstandigheden worden vervaardigd kan dat. Maar vaak is er diversiteit, zowel qua produktie als omstandigheden. Dan is er ruimte voor subjectiviteit en dus voor verschil van inzicht. Sectoren binnen gemeenten denken vaak dat zij erg goed zijn. Hun eigen wethouder gelooft dat ook. Maar die collega's van de bestuursdienst, die van de sectorale problemen geen verstand hebben, zitten er met hun kritiek helemaal naast. Er dreigt een onvruchtbare strijd. Als de verschillen in inzicht kwantitatief niet groot zijn dan valt er mee te leven. Forse verschillen moeten worden opgelost. Desnoods via een extern onderzoek in opdracht van het college. Beter is het dat gedoe te voorkomen. Daarvoor is mijns inziens nodig dat één lid van het college namens het college ruimte krijgt voor interventies, voor het stellen van vragen en dergelijke. Maak er dus een portefeuille van.

Zo'n portefeuille moet je niet geven aan een wethouder die kwantitatief belangrijke taakgebieden onder zich heeft. Het gevaar van vermenging van functies is dan te groot. Vandaar dat ik opteer voor de wethouder financiën. Als bestuurder, niet als een politieke boekhouder.

7 Epiloog

Er zijn goede en zwakke wethouders. Ook van financiën. Er zijn gemeenten die scherper letten op de grenzen van het mogelijke dan andere gemeenten. Deze verschillen zijn echter nauwelijks toe te rekenen aan politieke kleuren van betrokkenen. Geen enkele partij heeft het primaat op slecht financieel beleid. Noch op goed. Als er al enig verschil is dan zien wij dat in provincies die weinig gevoel hebben voor een goed financieel toezicht meer ontsporingen voorkomen dan elders. Is er dan geen politieke dimensie? Natuurlijk is die er wel. Maar die uit zich in wat elke gemeente binnen haar beperkt toegemeten vrijheid beslist.

18 De positie van de wethouder in gemeentelijke organisatiemodellen

M. Vervaeke en M. Wolters

Het klinkt paradoxaal. De wethouder, vaak de spil van de lokale democratie genoemd, is tegelijk een non-entiteit. Dat willen althans de organogrammen waarmee elke zichzelf respecterende gemeente de organisatiestructuur in beeld brengt. Ze tonen alle functies, diensten, afdelingen, sectoren, divisies, of met welke naam een geleiding naar de mode van de dag ook is bedacht. Ze geven ook de burgemeester, het college en de gemeenteraad hun plaats. Geen enkel blokje in de schema's verraaft dat er zoiets als een wethoudersfunctie bestaat. Maar de werkelijkheid laat zich wel eens meer niet in een model persen. Dat de wethouder zich niet laat vangen in een schema geeft aan dat hij een uitzonderlijke positie inneemt.

1 Inleiding

De wethouder is de grote afwezige in het gemeentelijke organogram. In het kader van een enquête onder de burgemeesters van de 644 gemeenten in Nederland vroegen wij begin 1993 om een schematische voorstelling te geven van de organisatiestructuur van de gemeente waarin de respondent werkzaam was. In ruim driehonderd gemeenten werd aan ons verzoek gehoor gegeven.¹

Uiteraard vermeldten de toegestuurde schema's de gemeentesecretarie en haar afdelingen, eventuele diensten en sectoren en dergelijke. In de meeste gevallen bleef het daartoe beperkt, maar soms was ook de plaats van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders aangegeven; in een enkele geval ook die van de burgemeester (als afzonderlijk bestuursorgaan voor onder andere de politie en de brandweer). Maar van de afzonderlijke wethouder als portefeuillehouder bleek geen spoor.

We zouden dit hoofdstuk dus kunnen afronden met de conclusie dat de individuele wethouder geen enkele positie heeft in welk gemeentelijk organisatie-model dan ook, met als simpele verklaring dat wethouders volgens de Gemeentewet nu eenmaal geacht worden al hun besluiten collegiaal te nemen.

Het is echter algemeen bekend dat van die collegialiteit minder terecht komt naarmate de gemeente groter is. Met name diegenen die van hun wethouderschap een volledige baan maken (en dat is regel vanaf zo'n dertigduizend inwoners) krijgen en nemen een zekere vrijheid om minder belangrijke

¹ De enquête was een samenwerkingsproject van Bureau Zuidema te Eindhoven en de Faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente. Veelal vulde de burgemeester het enquêteformulier zelf in. In andere gevallen deed dat de gemeentesecretaris of het hoofd van de afdeling die verantwoordelijk is voor organisatiezaken.

zaken op eigen houtje af te doen of slechts marginaal te toetsen aan het oordeel van hun collega's in het college. En ook in talloze kleinere gemeenten heeft iedere wethouder een eigen portefeuille, hetgeen op zijn minst een informeel recht van initiatief en politieke verantwoordelijkheid voor een goede voorbereiding en uitvoering van besluiten inhoudt.

Ten behoeve van dit hoofdstuk hebben we daarom geen genoegen genomen met de formele organogrammen, maar hebben we ons de vraag gesteld hoe de verdeling van de portefeuilles over de burgemeester en de wethouders zich feitelijk verhoudt tot de hoofdindeling van de ambtelijke organisatie in diensten, (hoofd)afdelingen of sectoren.

Die verhouding is niet zonder betekenis. Immers, indien de hoofdindeling van de ambtelijke organisatie in een bepaalde gemeente weerspiegeld blijkt te worden in de taakverdeling tussen de wethouders, bestaat er alle aanleiding om te vrezen dat de betrokken gemeente uiteenvalt in separaat opererende koninkrijkes. Wijkt de ambtelijke indeling daarentegen sterk af van die van de portefeuilles, dan bemoeit ieder lid van het college zich met iedere ambtelijke eenheid, waardoor de eenheid van het beleid op afzonderlijke (onderdelen van) beleidsterreinen verloren dreigt te gaan of de slagvaardigheid verlamt. Aan het slot van dit hoofdstuk besteden we enige aandacht aan dit dilemma.

Voor het zover is, zijn we genooddaakt in te gaan op de diversiteit aan organisatiestructuren die we in de hedendaagse gemeenten tegenkomen. Die diversiteit is niet gemakkelijk te overzien, en het is ook niet gemakkelijk erover te spreken of te schrijven, omdat een gemeenschappelijke taal ontbreekt. Modieuze etiketten als 'sectorenmodel', 'open-systeemmodel', maar ook traditionele termen als 'wettelijk model' en 'secretarie-dienstenmodel' worden geplakt op feitelijk heel verschillende structuren.

We presenteren daarom eerst in paragraaf 2 een eigen typologie, met eigen benamingen voor de in 1993 in gemeenten aangetroffen organisatiestructuren. Deze typologie komt voort uit een meerjarig onderzoeksproject onder leiding van de tweede auteur en is gebaseerd op ongeveer zeventig in de diepte bestudeerde gemeentelijke reorganisaties. De 308 gemeenten die ons een organogram toestuurd konden in meerderheid in onze typologie worden ingedeeld.

Vervolgens leggen we daar in paragraaf 3 de verdeling van de taken over de portefeuillehouders tegenaan. Dat doen we aan de hand van voorbeelden, omdat we niet over een typologie van portefeuilles beschikken. Het uitvoeren van deze driehonderd vergelijkingen was overigens een monnikenwerk. De voorbeelden zijn tevens bedoeld om de werkwijze te verduidelijken waarmee we tot de conclusie komen dat er vrijwel nooit overeenstemming bestaat tussen de (hoofd)indeling van de ambtelijke organisatie en die van de portefeuilles.

In paragraaf 4 geven we enige additionele informatie over de relatie tussen het college en het ambtelijk apparaat uit onze enquête. De inhoud van de slotparagraaf is hierboven reeds aangeduid.

2 Een typologie van organisatiestructuren

Het is een gangbaar misverstand, nog aangewakkerd door de misleidende term 'wettelijk model', dat alle gemeenten tot voor enige jaren dezelfde organisatiestructuur zouden hebben gehad. Historisch gezien zijn in feite drie modellen te onderscheiden, die zich alle verdroegen met de Gemeentewet van Thorbecke (1851) en de latere wijzigingen daarin:

1. In - veelal relatief grote - gemeenten die zich tot 1851 'stad' mochten noemen, bestaan of bestonden naast - en onafhankelijk van - de gemeentesecretarie diverse diensten voor uitvoerend en ten dele ook voorbereidend werk van specialistische aard. Dienstdirecteuren waren hiërarchisch niet ondergeschikt aan de secretaris. We hebben hier in feite te maken met een oude vorm van het sectorenmodel, dat later in dit hoofdstuk wordt geïntroduceerd. Dit model kan dus worden herleid tot het stadsbestuur in de Gouden Eeuw en de Middeleeuwen.

2. In kleine gemeenten waren alle gemeente-ambtenaren - met uitzondering van het personeel van het openbaar onderwijs - tot voor kort bij de secretarie aangesteld en was de gemeentesecretaris derhalve hun aller chef. In dit hoofdstuk duiden we dit model aan als het 'secretariemodel'.

3. In gemeenten die voor 1851 tot de dorpen, ambten, grietenijen of heerlijkheden werden gerekend maar nadien - vaak door industrialisatie in de twintigste eeuw - flink zijn gegroeid, zijn in de loop van deze eeuw secretarie-afdelingen verzelfstandigd tot diensten die vooral met uitvoerende specialistische taken werden belast. In de regel bleven de dienstdirecteuren ondergeschikt aan de gemeentesecretaris. We duiden dit model in het vervolg aan als het 'secretarie-dienstenmodel'.

In de jaren zeventig van onze eeuw groeide de belangstelling voor nieuwe organisatievormen. Met name aan het secretarie-dienstenmodel kleefde het bezwaar dat een dienst en de corresponderende secretarie-afdeling veel dubbel werk verrichtten en niettemin een onbevredigend produkt afleverden, omdat zij elkaars taal (technisch respectievelijk juridisch) onvoldoende beheersten - al waren zij gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleidsterrein dat zij behartigden.

Eén van de oplossingen voor dit probleem was een reorganisatie waarbij de voorbereidende en de uitvoerende taken op een beleidsterrein in één hand werden gelegd. Aldus werd de organisatiestructuur van de steden (diensten naast secretarie) als het ware opnieuw uitgevonden, maar dan principiëler en systematischer. In gemeenten die dit type sectorenmodel invoerden, behield de secretarie in principe geen enkele inhoudelijke verantwoordelijkheid voor welk beleidsterrein dan ook.

Een tweede oplossingsrichting voor de versnipperde verantwoordelijkheid binnen het secretarie-dienstenmodel werd gevonden in het decentraliseren van de middelenfuncties (in het bijzonder de financiële verantwoordelijkheid). Typerend voor het 'sectorenmodel' in eigenlijke zin is de combinatie van een inhoudelijk uitgekleeide secretarie met financiële zelfstandigheid van de dien-

sten. Het werk van de secretaris en zijn medewerkers beperkt zich hier tot coördinatie en stafdiensten.

Niet alle gemeenten konden het zich veroorloven de greep op de financiën zo zeer los te laten. Met name armlastige grotere gemeenten kozen daarom voor wat wij hier aanduiden als het 'gecentraliseerde sectorenmodel', dat zich kenmerkt door een inhoudelijk uitgekleden secretarie met niettemin een sterke greep op de middelenfuncties. In een variant op dit model is een aparte sector voor de financiën of de middelen in het algemeen gecreëerd, die dan wel niet onder de leiding van de secretaris staat, maar niettemin een centrale greep op alle financiële aspecten van het gemeentelijk beleid mogelijk maakt.

Decentralisatie van het middelenbeheer wordt ook wel aangetroffen in enkele gemeenten die vasthouden aan een hiërarchische verhouding tussen gemeentesecretaris en directeurs van diensten. Aldus zou men een gedecentraliseerd secretarie-dienstenmodel kunnen onderscheiden, waarbij de diensten hun eigen financieel beheer voeren. Van deze gemeenten heeft er maar één aan onze enquête deelgenomen. We hanteren dit onderscheid daarom hier niet.

Inmiddels zijn ook gemeenten zonder diensten (dus met een structuur die lijkt op het secretariemodel) gaan experimenteren met decentralisatie van de middelenfuncties. In hun geval betekent dat, dat de afdelingen of bureaus van de secretarie binnen de begroting zelfstandig financieel beheer voeren. De afdeling financiën van de secretarie beperkt zich dan tot de grote lijnen van het financiële beleid en voert controles uit. We spreken hier van het 'gedecentraliseerd secretariemodel'.

Tabel 18.1 *De organisatie modellen van de gemeenten uit de enquête*

model	aantal	percentage
secretariemodel gedecentraliseerd	104	48,4
secretariemodel	34	15,8
secretarie-dienstenmodel	11	5,1
sectorenmodel gecentraliseerd	13	6,0
sectorenmodel gecentraliseerd	6	2,6
sectorenmodel met sector financiën	47	21,9

In de bovengenoemde enquête onder de burgemeesters stelden we enkele gerichte vragen ten aanzien van de hier omschreven criteria voor de verschillen tussen de modellen. Op basis daarvan kunnen we concluderen dat de Nederlandse gemeenten, voorzover zij op grond van onze enquête konden worden ingedeeld, hebben gekozen voor de volgende modellen. In tabel 18.1 zijn deze naar aantallen en percentages weergegeven (N=215 uit 308).

3 Afdelingen, diensten, sectoren en portefeuilles

Worden nu de werkzaamheden binnen de colleges van burgemeester en wethouders verdeeld in overeenstemming met de hoofdstructuur van het ambtelijk apparaat of niet? Met andere woorden, vinden we een 'harde' en een 'zachte' portefeuille bij een gemeente die het gecentraliseerde sectorenmodel bijvoorbeeld heeft uitgewerkt tot een 'harde sector', een 'zachte sector' en een secretarie met verantwoordelijkheid voor het middelenbeheer? Corresponderen de portefeuilles met de (hoofd)afdelingen van de secretarie in een gemeente met een van het secretariemodel afgeleide structuur?

Vast staat dat elke gemeente een portefeuillehouder voor de financiën kent, onverschillig of het financieel beheer is ondergebracht bij de secretaris, in een afzonderlijke dienst of sector, of is gedecentraliseerd. Ook waar de centrale staf voor de financiën is verschrompeld tot een klein groepje mensen, moeten immers begrotingen en rekeningen worden opgesteld en politiek verdedigd.

Dit wil echter niet zeggen dat de portefeuille van een wethouder wordt opgevuld met de overige taken van de ambtelijke eenheid die is belast met het financiële beleid. Als die eenheid de secretarie is in een gecentraliseerde sectorenstructuur, kunnen de overige middelentaken heel wel bij een of meer andere portefeuillehouders zijn ondergebracht.

Dit is bijvoorbeeld het geval in Zwolle, waar de ambtelijke organisatie met acht sectoren opereert. Één daarvan is uitsluitend belast met het middelenbeleid. Er is evenwel een wethouder die financiën, milieu, groen, recreatie en toerisme in zijn portefeuille heeft. Een andere wethouder is onderwijl belast met andere delen van het middelenbeleid, te weten interne zaken, huisvesting van het ambtelijk apparaat, informatievoorziening en automatisering, maar ook met cultuur, sociale zaken en maatschappelijk dienstverlening, en volksgezondheid.

Een gelijke verdeling van het middelenbeleid in het ambtelijk apparaat en over de wethoudersportefeuilles is zeldzaam. Twee situaties komen veelvuldig voor:

1. Het middelenbeleid is in één wethoudersportefeuille ondergebracht, maar binnen het ambtelijk apparaat zijn de middelenfuncties over verschillende onderdelen verdeeld;
2. Er is geen specifieke middelenportefeuille, terwijl in de ambtelijke structuur juist wel een separate middeleneenheid (-afdeling, -dienst of -sector) is gecreëerd.

In de regel verenigen wethoudersportefeuilles elementen van het primaire en het ondersteunende beleid. Mogelijk liggen daar partijpolitieke overwegingen aan ten grondslag, maar zover reikt onze informatie niet.

Ook als we afzien van de ondersteunende beleidsterreinen, corresponderen de portefeuilles niet met de hoofddeling van de ambtelijke organisatie. Het onderzoek op dit punt wordt bemoeilijkt doordat de termen die voor de (hoofd)afdelingen, diensten of sectoren worden gehanteerd, niet overeenkomen met de benamingen van de portefeuilles.

De organisatiestructuur van de gemeente Oostburg komt overeen met het secretariemodel. De secretarie kent vijf afdelingen, waaronder een afdeling volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu. Met deze afdeling corresponderen twee portefeuilles. De ene, die van de burgemeester, omvat naast planologie nog een aantal andere beleidsterreinen. Volkshuisvesting en milieu maken deel uit van de portefeuille van één der wethouders. Evenzo zijn onderwijs en leerplichtzaken in verschillende portefeuilles ondergebracht, terwijl ze door dezelfde afdeling (onderwijs) van de secretarie worden behartigd.

Onder de 104 gemeenten die het secretariemodel volgen hebben we er maar enkele gevonden waar een redelijke, zij het niet volledige, overeenstemming bestaat tussen de verdeling van de portefeuilles en die van de ambtelijke afdelingen. Breukelen kent vier afdelingen, waarvan algemene zaken en financiën beide tot de portefeuille van de burgemeester behoren. De afdeling gemeentewerken correspondeert grosso modo met de wethoudersportefeuille voor ruimtelijke ordening, openbare werken, economische zaken, volkshuisvesting, grondbedrijf, woningbedrijf, vuilverwerking en marktwezen. De andere wethouder behartigt voornamelijk de taken van de afdeling welzijn. Toch zijn hier kleine verschillen, zoals de monumentenzorg.

Een voorbeeld van een gemeente met een gedecentraliseerde secretariestructuur biedt Hoorn. Ook hier is geen sprake van overeenstemming tussen de portefeuilleverdeling en de opbouw van de ambtelijke structuur. De secretarie-afdeling onderwijs, welzijn, sport en recreatie heeft te maken met maar liefst vier wethouders: één wethouder 'doet' de muziekschool, een tweede onderwijs en culturele zaken, een derde de monumentenzorg, en nog een andere wethouder sport en recreatie. Evenzo vallen de werkzaamheden van de afdeling bouwen, wonen en milieu deels onder de wethouder die milieu- en energiezaken behandelt en deels in de portefeuille ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Daarnaast heeft Hoorn ook nog een wethouder voor grondzaken.

In Bergen op Zoom hebben we te maken met een secretarie-dienstenstructuur waar de dienst stadsontwikkeling en beheer versnipperd in de wethoudersportefeuilles wordt teruggevonden. Dit wordt geïllustreerd door de aanwezigheid van een wethouder voor volkshuisvesting, nieuwbouw en vervangende nieuwbouw enerzijds en een wethouder voor ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht, stadsvernieuwing, bossen en plantsoenen, monumenten en rioleringen anderzijds.

Als we vervolgens Gouda bezien, als voorbeeld van een gedecentraliseerd secretarie-dienstenstructuur, is de conclusie dezelfde. Het werkgebied

van de afdeling stadsontwikkeling is vergelijkbaar met de wethoudersportefeuille ruimtelijke ontwikkeling en stadsontwikkeling, maar ook met de portefeuille stadsvernieuwing/stadsbeheer. Daarnaast is er een wethouder voor onderwijs, sport en recreatie en een wethouder voor het welzijnsbeleid, maar in de ambtelijke organisatie zijn deze beleidsterreinen samengevoegd.

De gemeente Bussum biedt een goed voorbeeld van een sectorenstructuur met een duidelijk zichtbare versnippering van beleidsterreinen over de wethoudersportefeuilles. Het komt vaker voor dat er verschillende wethouders zijn voor gezondheidszorg en sociale zaken, maar Bussum spant de kroon: sociale zaken valt onder de verantwoordelijkheid van de loco-burgemeester; er is een aparte wethouder voor maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg en sociale werkgelegenheid; en weer een andere wethouder heeft zaken als het ouderenbeleid en de indicatiecommissie bejaardenoordelen in zijn takenpakket. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen de wethouder voor verkeer en parkeren en de wethouder die is belast met de uitvoering van het parkeerbeleid.

Zwolle, dat het gecentraliseerde sectorenmodel tot voorbeeld heeft genomen, is reeds eerder in dit hoofdstuk aangehaald. De werkzaamheden van de middelensector zijn er verdeeld over verschillende wethoudersportefeuilles. Maar deze gemeente levert nog meer voorbeelden op waarmee we onze conclusie kunnen staven. De sector economische zaken lijkt met de portefeuille economische zaken te corresponderen, maar ook de portefeuille werkgelegenheidsbeleid en werkvoorzieningsschap Zwolle en omgeving past bij de sector.

Tenslotte illustreert de gemeente Bloemendaal het gecentraliseerde sectorenmodel met een aparte financiële sector. De veel voorkomende scheiding tussen de wethouder volksgezondheid en de wethouder welzijn treedt ook hier op, maar in de ambtelijke organisatie zijn de functies geconcentreerd in de sector onderwijs en welzijn.

In een groot aantal gevallen maakt inspectie van de Gids Gemeentebesturen 1993 onmiddellijk duidelijk dat de portefeuille-indeling en die van de ambtelijke organisatie niet overeenkomen. In vele andere gevallen is interpretatie van allerhande uiteenlopende termen noodzakelijk. Wij zijn evenwel bij de 308 deelnemers aan onze enquête onveranderd tot de conclusie gekomen dat de werkzaamheden van de burgemeester en de wethouders dwars door de opbouw van het ambtelijk apparaat heen lopen.

4 Wethouders en reorganisatie

Tot de meest recente ontwikkelingen in de gemeentelijke organisatie behoort het privatiseren van activiteiten of - minder vergaand - het onder contractmanagement of zelfbeheer laten verrichten van gemeentelijke taken door onderdelen van het ambtelijk apparaat. Het is niet verrassend dat contractmanagement en zelfbeheer vooral voorkomen bij gemeenten die kiezen voor het secretarie-dienstenmodel (respectievelijk bij 33 procent en 22 procent) of het sectorenmodel (27 procent en 18 procent). Maar ook meer dan 10 procent

van de overige gemeenten neemt in bepaalde gevallen zijn toevlucht tot deze instrumenten, ongeacht de gekozen organisatiestructuur, dus ook ongeacht de vraag of het middelenbeheer in het algemeen is gedecentraliseerd.

Deze tendens vestigt de aandacht opnieuw op de wethouder van financiën. Deze is immers nauwer betrokken bij de gemeentelijke activiteiten die geld kosten - en dat zijn de meeste - naarmate het financieel beheer minder gedecentraliseerd is. Tegelijkertijd wordt in de jaren negentig vrij algemeen de visie aangehangen dat decentralisatie bevorderlijk is voor bedrijfsmatig werken. Ook de grote politieke partijen spreken zich hiervoor uit en we mogen aannemen dat hun plaatselijke vertegenwoordigingen in vele gemeentebesturen decentralisatie van het middelenbeleid trachten te bevorderen.

De wethouder van financiën - en wellicht ook de burgemeester die financiën in de portefeuille heeft - staat dus voor een rolconflict. Om het bedrijfsmatig werken van de organisatie te bevorderen moet hij of zij zeggenschap uit handen geven. Gaat dat verkeerd, dan is de portefeuillehouder voor financiën evenwel niet minder politiek verantwoordelijk dan in de klassieke situatie waarin alle inkomsten en uitgaven mede tot de financiële portefeuille worden gerekend.

Er is weinig bekend over de opstelling van wethouders van financiën in dit rolconflict. In onze enquête hebben we er, bij gebrek aan inzicht in wat we zouden mogen verwachten, geen vraag aan gewijd. Wel raakt één algemeen geformuleerde vraag aan deze problematiek, namelijk naar de factoren die de keuze, de aard en het verloop van de veranderingen hebben gestimuleerd dan wel een remmende werking hebben gehad. De politieke verhoudingen in het college werden bij deze vraag expliciet onder de aandacht van de respondent gebracht.

Hoewel ongeveer 45 procent van de respondenten de politieke verhoudingen niet van toepassing acht, vertoont de beantwoording van deze vraag toch samenhang met de gemeentelijke organisatiestructuur. In gemeenten waar voor het sectorenmodel is gekozen, signaleert 50 procent van de respondenten een stimulerende of zelfs sterk stimulerende invloed, terwijl geen van hen voor de kwalificatie 'remmend' kiest. In gemeenten met een secretarie-dienstenstructuur omschrijft daarentegen 22 procent van de respondenten de invloed van de politieke verhoudingen in het college als 'remmend', tegen slechts 33 procent 'stimulerend'.

Bij de gemeenten die voor één der overige modellen hebben gekozen liggen de percentages hiertussenin. Voor het secretariemodel zijn de cijfers: 41 procent (sterk) stimulerend; 11 procent (sterk) remmend; voor het gedecentraliseerde secretariemodel respectievelijk 41 procent en 23 procent; voor het gecentraliseerde sectorenmodel 33 procent en 17 procent en voor de variant daarvan met een middelensector 45 procent en 15 procent.

De expressie 'politieke verhoudingen in het college' dekt uiteraard niet alleen het hier besproken rolconflict, maar ook de bereidheid van de collegeleden tot reorganiseren in het algemeen, de politieke samenstelling van het college, de inhoud van de verkiezingsprogramma's en het collegeprogramma, enzovoorts. Ten aanzien van deze laatste is niet inzichtelijk waarom zij op

een systematische wijze zouden samenhangen met de keuze voor een bepaald organisatiemodel. Mogelijk hebben de aanhangers van de Partij van de Arbeid een wat andere voorkeur dan die van het Christen Democratisch Appél. Geen der politieke partijen heeft zich echter uitgesproken voor één der modellen. Bovendien is de analytische stap van partij naar coalitie complex. Nader onderzoek is hier geboden.

5 Conclusies

Dit hoofdstuk kan slechts een bescheiden bijdrage bieden aan onze kennis over de positie van de wethouder in de gemeentelijke organisatie. Formeel wordt die positie namelijk niet onderkend in organogrammen en dergelijke. Praktisch is die positie niet gemakkelijk te kenschetsen, omdat de wethouders en burgemeesters hun portefeuilles anders inrichten dan de hoofdindeling van de ambtelijke organisatie. In de regel heeft een wethouder met meer dan één afdeling, dienst of sector van doen en komt hij daarbij één of meer collega's tegen.

Soms ontstaat de indruk dat wethouders wat meer de beleidsmatige taken naar zich toetrekken, terwijl de burgemeester de uitvoerende taken superviseert. In samenhang hiermee rijst hier en daar het beeld, dat de wethouders vooral de autonome taken behartigen, terwijl de burgemeester zich meer om de medebewindstaken bekommert. Maar om dit goed te kunnen beoordelen hadden wij ons moeten verdiepen in de actuele politiek van de 308 gemeenten die de enquête invulden. Daarvoor ontbrak de tijd.

Het feit dat de helft van de gemeenten aangeeft dat de politieke verhoudingen in het college geen rol van betekenis - noch remmend, noch stimulerend - hebben gespeeld voor de keuze, de aard en het verloop van de organisatorische veranderingen, wijst erop dat met name de 'individuele' wethouder door de bank genomen geen centrale figuur in een reorganisatieproces is. Dat verklaart wellicht dat de individuele wethouder niet voorkomt in de organogrammen, en dat de portefeuille-indeling afwijkt van de hoofdstructuur van het ambtelijk apparaat.

Om dit te interpreteren is het zaak aan te knopen bij de herkomst van de wethouder: de fracties in de gemeenteraad. Het college lijkt eerder te functioneren als een vooruitgeschoven, intensief zo niet dagelijks werkzame, commissie uit de raad, dan als een directieraad van de NV Gemeente. De wethoudersrol verschilt in dit opzicht sterk van die van de minister die onvoorwaardelijk kan beschikken over een eigen departement. Van de laatste wordt verwacht dat hij, naast politicus, ook manager is; de wethouder moet flink zijn best doen, wil hij een kans krijgen als manager te worden geaccepteerd - en dan nog in de regel één zonder eigen divisie.

19 De emancipatie van het detail

De wethouder en veranderingen van de gemeentelijke organisatie

T. Pauka en L. de Groot

Het recente streven naar een op het bedrijfsleven geënte werkwijze heeft de organisatiestructuur van het lokale bestuur drastisch veranderd. Een nieuw jargon jaagt stormenderhand door eerbiedwaardige ambtelijke instituties. Contractmanagement. Platte structuur. Korte communicatielijnen. Klantgerichte service. Het is nog vaak experimenteren en wennen. Bij elke reorganisatie krijgen loketten een nog klantvriendelijker naam, worden op veel afdelingen de bordjes opnieuw verhangen. Maar belangrijker is hoe de aanpassing verloopt achter de balie en in de werkkamers. Want de ombuiging heeft diep ingrijpende gevolgen voor de cultuur op het stadhuis. Dat raakt ook de positie van de wethouder. Welke opvatting past daarbij: die van een superdirecteur, van een knopendoorhakker of die van een wethouder die de fractie beïnvloedt waardoor de gewenste ontwikkelingen zich voltrekken. Naast aandacht voor hoofdlijnen past daarbij in ieder geval een geoefend oog voor het strategisch detail.

1 Inleiding

Vrijwel elke gemeente heeft het afgelopen decennium veranderingen in de gemeentelijke organisatie doorgevoerd. De gekozen modellen en de precieze invulling van de organisatorische vormgeving mag verschillen, maar de essentie van de beoogde verbeteringen is overal dezelfde geweest. Men wilde een betere aansturing van de ambtelijke organisatie mogelijk maken. De politiek wilde meer zekerheid over de realisering van bepaalde politiek overeengekomen resultaten van de ambtelijke organisatie -'output'- en beheersing van de daarbij behorende financiële processen -de 'input'- . De veranderingen in de gemeentelijke organisatie waren bedoeld om de ambtelijke organisatie de mogelijkheid te geven in grotere zelfstandigheid te opereren.

De gemeentelijke organisatie moest bestaan uit 'sterke' diensten die in staat zouden zijn beleid te maken en naar behoren uit te voeren. De veranderingen beoogden die kracht van het apparaat te versterken: het bij elkaar brengen van beleid en uitvoering, de afslanking of opheffing van de secretarie, grotere sectoren met een relatief platte hiërarchische structuur en een coördinerend lichaam, een centraal managementteam.

Het politieke bestuur wilde met die veranderingen een resultaatverantwoordelijke organisatie creëren, die zonder dat de politiek van dag tot dag op

de bedoelingen leiding behoefde te geven, de afgesproken 'output' leverde. De filosofie van het contractmanagement was een feit. De politiek bepaalde de hoofdlijnen, de ambtelijke organisatie werd afgerekend op de afgesproken 'output' en de wethouder werd geacht zich niet meer en detail te bemoeien met de manier waarop de organisatie die 'output' realiseerde. De raad had een afgepaste mogelijkheid om zich tussentijds met de diensten te bemoeien via eventuele debatten naar aanleiding van driemaandelijks, viermaandelijks of halfjaarlijkse managementrapportages, een mogelijkheid waarvan overigens maar zelden gebruik is gemaakt.

De praktijk van de laatste jaren geeft aan dat het niet zo gemakkelijk is om deze theoretisch effectieve scheiding van taken en verantwoordelijkheden in de praktijk vast te houden. De dagelijkse werkelijkheid bestaat niet uit hoofdlijnen maar uit aaneengeregen details. De relatie van de wethouder met de achterban is dan ook bespikkeld met details, en de achterban spreekt de wethouder daarop aan. De reactie van de wethouder, die in overeenstemming met het contractmanagement probeert op hoofdlijnen te sturen, moet dan ongeveer luiden: 'Daar ga ik niet over. Ik stuur op hoofdlijnen, de ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de details, dus spreekt u mij aan op hoofdlijnen alstublieft'. De achterban neemt daar, logischerwijs, geen genoegen mee. Men struikelt over een stoeptegel en niet over het bestratingsbeleid. De burger heeft goede of slechte ervaringen met baliepersoneel en niet met geoperationaliseerde kwaliteitsnormen.

Kortom: het gewone leven doet zich niet in geabstraheerde hoofdlijnen voor, terwijl de wethouder zich verplicht heeft slechts op die hoofdlijnen te sturen. Maar het is niet alleen de achterban die geen boodschap heeft aan de afspraken tussen wethouder en ambtelijke organisatie. Ook de fractie voelt zich in het eigen functioneren aan banden gelegd door de kwestie van de hoofdlijnen. En als de fractie aangesproken wordt op details dan heeft de fractie de neiging om zich niets aan te trekken van contractmanagement. Dan is de fractie de baas, en die gaat voorschrijven hoe het voortaan geregeld moet worden, dwars door contractafspraken heen.

2 Tegenbeweging

Nu, bijna 10 jaar na de eerste schreden van ambtelijke organisaties op weg naar een grotere zelfstandigheid, zien we de tegenbeweging op gang komen. De politieke bestuurders merken dat ze zelf afgerekend worden op de details waarop ze geen greep hebben. Wethouders zijn soms geschrokken door grote (financiële) fouten van de ambtelijke organisatie. Natuurlijk worden er ook fouten gemaakt als de politieke bestuurders met de regelende hand bovenop de organisatie zitten, maar fouten die gemaakt worden in een toestand van gedelegeerde verantwoordelijkheid verleiden tot het terugpakken van een grotere invloed op het apparaat. De politieke bestuurders proberen meer greep op de zelfstandige diensten te krijgen door weer vaker een 'second opinion' te vragen. Sluipsgewijs komt de functie van de secretarie weer tot leven. Be-

voegdheden van de diensten of sectoren worden teruggedraaid. We komen geleidelijk aan weer terug bij af.

De organisatieveranderingen die leidden tot grotere zelfstandigheid van de ambtelijke organisatie waren voortgekomen uit de behoefte om greep te krijgen op de 'input' en 'output'. Maar de greep waar de politiek behoefte aan heeft, ondermijnt de zelfstandigheid van de ambtelijke organisatie.

Het lijkt alsof dit een beweging tussen uitersten is, even onvermijdelijk en voorspelbaar als 'the swing of the pendulum'.

We zwaaien nu weer in de richting van een versterkte greep van 'de' politiek op het dagelijks werk van de ambtelijke organisatie. Dat zal leiden tot onderbenutting van het rijke potentieel van de medewerkers, tot afkalving van de opgebouwde politieke feeling in het apparaat, tot 'trained incompetence'. De politiek zal dan lijden aan te weinig greep op de 'output' en op de financiële processen, en de slinger begint weer aan de terugweg.

De constante lijkt te zijn, dat de politiek eigenlijk altijd het gevoel heeft te weinig greep op de gebeurtenissen te hebben. Als dat gevoel te hoog oploopt volgt een reorganisatie. Niet alle reorganisaties hebben te maken met de sturingsbehoefte van de politiek, maar vele wel, al is deze behoefte aan 'greep' soms vermomd.

Bij een grote, gemeentebrede reorganisatie, zal als regel één collegelid, meestal een wethouder, de reorganisatie beheren, terwijl de andere collegeleden een stem zullen willen hebben in veranderingen die diensten betreffen in hun portefeuille. De rol van de 'beherende' wethouder is dus gecompliceerd, want behalve de eigen wensen en die van andere portefeuillehouders, zijn er ook nog fractie-wensen, ideeën van het ambtelijk apparaat, wensen van burgers en variërende buitengrenzen die aan dit alles gesteld worden door een reorganisatiecode, afgesproken arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap en vakbonden.

3 Drie problemen

Drie hoofdlijnen in problemen die zich met reorganisaties voordoen zijn:

- Reorganisaties zijn vaak historie-gerichte processen. Men stuurt met reorganisaties een ambtelijk apparaat zoals men een roeiboot stuurt: met het gezicht naar het verleden en corrigerend op het panorama vanwaar men zich verwijderd. Organisatiekundigen hebben hiervoor de onderbouwing geleverd door te onderstrepen dat men in een organisatie geen draagvlak kan krijgen voor een grote verandering als men de noodzaak er van niet kan aantonen. Maar het probleem voor de 'beherende' wethouder is, dat zo'n noodzaak zelden wordt gevormd door iets aangenaams. Het geld raakt op, de markt verdwijnt, het politieke draagvlak (voor een monopolie bijvoorbeeld) is weg. Er zijn weinig grote reorganisaties in ambtelijke organisaties waarbij een lokkend perspectief centraal stond. Reorganisaties die bedoeld zijn om energie vrij te maken voor een nieuwe en betere aanpak van problemen, zijn daardoor als regel energie-

verslindende processen waaruit de organisatie dodelijk vermoeid te voorschijn komt.

- De meeste reorganisaties hebben een onvoldoende duidelijk doel. Dit lijkt in strijd met het vorige, en dat is het ook, maar niettemin is het waar. Bij veel reorganisaties is een ongewenste ontwikkeling uit het verleden de aanleiding, maar staat de vorm van de correctie niet in een logisch verband met wat er voorheen mis ging. Een voorbeeld uit de praktijk: in een gemeente leverde de strijd tussen ambtelijke kokers energie-, tijd- en controleverlies op, en als poging tot correctie werden de kokers verzelfstandigd. Het kan nauwelijks een verrassing zijn dat daarmee geen einde kwam aan de verkokering.

- Reorganisaties zijn veelal veranderingen van de vorm, terwijl de uiteinde-lijke bedoeling gerealiseerd moet worden door veranderd gedrag van ambtena-ren. Vaak komt men de onuitgesproken veronderstelling tegen dat een organi-satievorm gedrag oproept. Samenvoegingen om samenwerking te bereiken zijn hier een voorbeeld van. Zo ook een afplatting van de organisatie om te berei-ken dat ambtenaren ondernemender gaan handelen en meer verantwoording nemen. Het idee is dat men een gedragsverandering zou kunnen aansturen door de structuur te wijzigen en zonder het huidige of het beoogde gedrag daadwerkelijk en expliciet tot voorwerp van verandering te maken. In de praktijk treedt in zo'n geval het beoogde gedrag hoogst zelden op.

4 Rolopvatting

Dat reorganisaties op die manier minder effectief zijn dan zou kunnen, ligt natuurlijk niet alleen aan de politieke bestuurder, maar ten aanzien van de bovengenoemde drie kenmerken speelt de taakopvatting van de wethouder wel een rol. Veel wethouders streven er naar om gezien te worden als een knopen-doorhakker, als iemand die keuzes weet te maken. Zo'n wethouder ruimt problemen uit de weg en schuwt daarbij de harde oplossing niet. Structuurver-anderingen zijn zichtbaar en goed uit te leggen. Mensen moeten verkassen, rechtspositioneel lawaai vervult de lucht en de medezeggenschap staat op de achterste benen: de hand van de wethouder is overal in te herkennen. Veran-deringen die maatwerk zijn, die de structuur onaangetast laten zijn of alleen wijzigen waar dat nodig is, daar blijkt geen daadkracht uit. Een reorganisatie is hoe dan ook geen aantrekkelijk onderwerp voor politieke profilering, maar als het dan toch moet, dan maar stevig. Op die manier voldoet de wethouder het best aan de verwachtingen van de fractiegenoten en de publieke opinie. De wethouder die bekend staat als de sterke man of vrouw van het college, is zelden iemand die geruisloos resultaten boekt.

Als een wethouder op een andere manier met reorganisaties wil om-gaan, dan moet die wens wortelen in een andere taakopvatting en bestuursstijl. Niet de wethouder als superdirecteur en knopendoorhakker, maar de wethou-der die factoren beïnvloedt waardoor de gewenste ontwikkelingen zich voltrek-ken. Zo'n bestuursstijl zou er trouwens toe kunnen leiden dat er minder snel naar het reorganisatiewapen wordt gegrepen.

De vraag is of er een politieke sturing denkbaar is die niet leidt tot een ondermijning van de eigen bedoelingen.

Het ruksgewijze corrigeren van de koers zou dan vermeden moeten worden, sterker nog, het zelfstandig functioneren van de ambtelijke organisatie zou zo weinig mogelijk aangetast moeten worden. Uitgangspunt zou zijn dat de kwaliteit van de organisatie en van de 'output' gedijt bij een zekere mate van autonomie. Het teveel aan de leiband lopen past niet bij de individualiseringstrend die ook werknemers bij de overheid heeft aangerakt. 'Human resource management' pleit voor het gebruik van het menselijk potentieel, van de denkkraft, werkkraft en creatieve mogelijkheden, kortom van het potentiële talent dat in de organisatie aanwezig is. In situaties waarin de ambtelijke organisatie hoog aangeslagen wordt, komen uit die organisatie ook kwalitatief hoogwaardige en innovatieve ideeën over allerlei heikele kwesties zoals kerntakendiscussies, bezuinigingsoperaties en strategische beleidskwesties. En omgekeerd leidt een devaluatieve blik op de ambtelijke organisatie tot allerlei vormen van 'oenigheid'. De opvatting dat men niet teveel aan de eigen verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie kan overlaten wordt binnen afzienbare tijd tot een 'self-fulfilling prophecy'.

5 Nieuwe koers

Als men het anders zou willen, is de vraag hoe dat te operationaliseren en hoe te garanderen dat wethouders en de andere raadsleden invloed kunnen hebben op de feitelijke 'in'- en 'output'.

Op die vraag is geen pasklaar antwoord. Maar er zijn enkele ontwikkelingen in het denken over organisaties die de wethouder kunnen helpen bij het bepalen van een nieuwe koers. We beschrijven er vijf.

De hoofdlijnen/details-discussie

De onvruchtbare doctrine volgens welke de politiek bestuurder zich alleen met hoofdlijnen bezighoudt en details tot het domein van de ambtelijke organisatie behoren, is verlaten. Dat is etappegewijs gebeurd, waarbij de erkenning van het 'strategische detail' al een belangrijke stap voorwaarts was. Een wethouder kan het afgeven van kapvergunningen delegeren, maar moet er op kunnen rekenen dat de directeur beplantingen het omzagen van de kastanje op de binnenplaats van het stadhuis niettemin toch aan de wethouder voorlegt. Een detail kan van belang zijn voor de machtsbasis van de gekozen bestuurder.

Als er 'strategische details' bestaan, dan moet er ook zoiets zijn als een politiek gevoelig ambtelijk apparaat. De directeur beplantingen hoort dan immers te weten welke detailbeslissingen van strategisch belang zijn. Een neus voor wat politiek-strategisch van belang is hoort in die opvatting tot de standaard-uitrusting van de ambtenaar, en niet alleen van de hoogste ambtenaar.

Zonder het uitgangspunt te verlaten dat een politiek bestuurder op hoofdlijnen moet sturen, is de emancipatie van het detail doorgegaan: we

kennen nu ook het 'eye opener detail' en het 'topje van de ijsberg-detail.' Een wethouder die alleen in abstracte termen over een onderwerp kan spreken en met de mond vol tanden staat als iemand naar een voorbeeld vraagt, is niet overtuigend, kan anderen de ogen niet openen. Een wethouder die een onaangenaam incident voorgelegd krijgt, moet kunnen beoordelen of hier sprake is van een eenmalig gebeuren of van een topje van een ijsberg.

De onderliggende gedachte hierbij blijft, dat een wethouder een belangrijke sturende functie heeft en, behalve als collegelid en fractielid, toch vooral opereert als aanvoerder van een deel van het ambtelijk apparaat. Er zijn gemeenten waar de wethouder samen met zijn of haar sector van het ambtelijk apparaat kantoor houdt in een ander gebouw dan het stadhuis. In zo'n geval lijkt de wethouder enigszins op een superdirecteur. Intensieve bemoeienis met de wijze waarop de organisatie functioneert en het handmatig aanbrengen van veranderingen in die organisatie, liggen in het verlengde van die taakopvatting.

Bestuurder of vertegenwoordiger?

De discussie over de bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau heeft echter gezorgd voor wat vraagtekens rond de bovengenoemde vereenzelviging van de wethouder met de ambtelijke organisatie. Als een burger de stemplicht vervult, kiest hij daarmee immers niet alleen een bestuur maar ook een vertegenwoordiging. Zo bezien is het niet zo vreemd dat een burger zich bekocht voelt als een gekozen vertegenwoordiger geen oor heeft voor klachten van de burger en zich in wezen meer met de ambtelijke organisatie, althans met zijn of haar taartpunt van die organisatie, vereenzelvigt dan met de burger.

Onderzoekers die zich met de kloof tussen politiek en burger bezighouden, menen dat deze verambtelijking van de politiek een oorzaak van de vervreemding is. Raadsleden zijn teveel bestuurder geworden ten koste van hun functioneren als vertegenwoordiger.

De wethouder die stuurt op hoofdlijnen (met oog voor details) en die zich intensief met de ambtelijke organisatie bemoeit, zal in die organisatie een vertrouwensbasis willen opbouwen. Op die manier kan een loyaliteit met de ambtelijke organisatie ontstaan, die het moeilijk maakt om solidair te zijn met klagende burgers. De burger kan zich de vraag stellen of de politicus hem of haar in dat geval nog wel vertegenwoordigt, en of een wethouder/'superdirecteur' wel in staat is om een controlerende functie uit te oefenen.

De wethouder die ook ruimte wil houden voor het vervullen van de vertegenwoordigende functie, zal loyaliteit met het ambtelijk apparaat moeten combineren met het bewaren van een zekere afstand. De wethouder zal daardoor minder de neiging hebben om de vormgeving van de ambtelijke organisatie te willen regelen.

De lerende organisatie

Een wethouder die ook de rol van gekozen vertegenwoordiger ruimte wil geven, zal veel contacten onderhouden met burgers en daardoor ook regelmatig te maken krijgen met wensen van burgers die werk opleveren voor het ambtelijk apparaat.

Ambtelijke organisaties vertonen vaak een allergische reactie op een wethouder die toezeggingen aan burgers doet. Ambtelijke organisaties hebben hun eigen planning, eigen prioriteiten, eigen investeringsbeleid, en niet zelden is dat beleid ook nog politiek goedgekeurd. Een 'sinterklazende' wethouder is een storende factor.

Anderzijds kan de wethouder de rol van vertegenwoordiger niet goed vervullen zonder met de burger te spreken over diens wensen. Enige spanning tussen de verschillende rollen die de wethouder wil spelen is hier onvermijdelijk.

Een mogelijkheid om voor die spanning een positieve aanwending te vinden, is om incidenten, details, wensen en klachten samen met de ambtelijke organisatie te bezien op hun potentie als instrument tot verbetering. In de theorie van de lerende organisatie, waarvoor sinds enkele laatste jaren ook in ambtelijke kring belangstelling bestaat, 'leert' een organisatie door de reacties die de organisatie oproept. Dit leerproces kan ondiep zijn ('enkelslags') als de organisatie slechts besluit om een fout te herstellen maar het leren kan ook een bezinning opleveren op meer wezenlijke processen en kenmerken van de organisatie.

Het is denkbaar dat een wethouder op zich neemt om het lerend vermogen van een organisatie te stimuleren. Daarbij zijn reacties van burgers een onmisbaar instrument. Op die manier zou de wethouder zowel een vertegenwoordigende rol kunnen vervullen als ook loyaal kunnen blijven met de organisatie. Grote ruksgewijze ingrepen liggen niet voor de hand, want de organisatie bevindt zich in een continue proces van verbetering en aanpassing. De combinatie van rollen is voor de wethouder overigens niet eenvoudig. De neiging moet onderdrukt worden om de organisatie te laten leren door deze te beleren.

Vierde generatie-evaluatie

Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat bij reorganisaties vaak slechts een zwak verband bestaat tussen de geconstateerde kwaal en het aangewende middel. Dit probleem doet zich veel voor in politiek bestuurde organisaties en niet alleen als er gereorganiseerd moet worden. Het heeft te maken met de ingewikkelde manier waarop de politiek vaak tot besluiten moet komen. Activiteiten hebben vaak diverse bedoelingen die beheerd worden door afzonderlijke stakeholders.

Het evalueren van activiteiten in ambtelijke organisaties is dan ook weinig ontwikkeld en politiek niet populair. Sinds enige tijd is er echter een evaluatiemethode die bij uitstek geschikt is om in een niet geheel heldere

situatie toch beelden te produceren van wat een activiteit oplevert, en die bovendien de kwaliteit van de activiteit verhoogt. Deze methode (in Nederland toegepast bij de Sociale Vernieuwing in Rotterdam en bij Publieksdiscussie Keuzen in de Zorg) heet 'vierde generatie-evaluatie'. Degene die de activiteit leidt wordt uitgenodigd om eigen succescriteria te formuleren en de politieke leiding voegt daar criteria aan toe. Vervolgens worden activiteiten onderzocht en worden de resultaten onmiddellijk teruggekoppeld naar degene die de activiteit leidt, zodat in een volgende fase meteen verbeteringen aangebracht kunnen worden. De criteria en methoden die bij verschillende deelprojecten gehanteerd worden, krijgen eenzelfde design, waardoor de resultaten koppelaar zijn en men uiteindelijk ook een totaalbeeld verkrijgt.

Deze evaluatie-methode is ook bruikbaar als sturingsinstrument. Kenmerken zijn dat ambtenaren zelf betrokken worden bij een voortdurende evaluatie en verbetering van hun werk, en dat het proces werkt met 'korte loops', dus dat men stap na stap informatie krijgt waarop verbeteringen gebaseerd kunnen worden. Een bijkomend voordeel is, dat de vraag naar het waarom van een bepaalde activiteit niet eenmalig gesteld en beantwoord hoeft te worden maar dat het doel bespreekbaar blijft en op een legitieme manier ('moving the goalposts') tijdens het proces veranderd kan worden.

Burgers als derde partij

In veel collegeprogramma's staat dat voor de oplossing van belangrijke problemen de actieve betrokkenheid van burgers nodig is. In toenemende mate beseft de overheid dat bijvoorbeeld doelstellingen op het gebied van de openbare veiligheid en het schoonhouden van straten en pleinen niet gerealiseerd kunnen worden door alleen ambtelijke inspanning. Burgers moeten meedoen. Een zekere mate van sociale controle dient te herleven.

Dit inzicht wordt echter maar in zeer beperkte mate zodanig geoperationaliseerd, dat burgers bij de oplossing van problemen werkelijk partners van de overheid zijn. Als regel is het de overheid die een probleem definieert, de oplossing bedenkt, en dan aan burgers mededeelt hoe ze aan de oplossing kunnen meewerken.

In enkele gevallen gaat men verder en betreft men burgers ook bij het meedenken over oplossingen of, nog beter, bij het definiëren van het probleem. Dat heeft het voordeel van een echt engagement van burgers, en het doorbreekt ook het denken in ambtelijke oplossingsrichtingen. Een probleemdefinitie die in een samenspraak van politiek bestuur en ambtelijk management tot stand is gekomen, zal doorgaans problemen identificeren waarvoor het ambtelijk apparaat ook een oplossing klaar heeft. Burgers beschrijven problemen misschien heel anders, waardoor zich ook andere oplossingsrichtingen openen.

Een wethouder die zich geplaagd ziet voor een probleem in de gemeente dat niet opgelost wordt, kan dus méér doen dan de bestuurlijke aandacht richten op de ambtelijke organisatie (die in dat geval misschien rijp lijkt voor een reorganisatie...). De wethouder kan ook een makelaarsrol kiezen. Er zijn

in die visie dan drie partijen: het politieke bestuur, de ambtelijke organisatie en de burgers. Welke ideeën en eventueel initiatieven zijn er al? Hoe kunnen ambtelijke organisatie en particulier initiatief elkaar versterken? Wat is de meest produktieve rol die het politieke bestuur kan spelen?

Ook dit toekennen van een volwaardige rol aan burgers is in de praktijk verre van eenvoudig. De wethouder zal in de politiek tegenstanders ontmoeten, want het betrekken van burgers bij de probleemdefinitie zal gezien worden als een aantasting van het inhoudelijke primaat van de politiek. Het ambtelijk apparaat zal mogelijkerwijs tegenstribbelen omdat burgers op die manier een professioneel domein binnendringen. En ook onder burgers zal niet alleen gejuich opgaan, want het consumentisme waaraan de overheid de burgers intussen gewend heeft, leidt er toe dat veel burgers menen dat er geen burgerplichten meer bestaan die ze niet door het betalen van belasting hebben afgekocht.

Samenvattend: veranderingen in de ambtelijke organisatie hebben als regel het doel om de greep van het politieke bestuur op de prestaties en de kosten van de ambtelijke organisatie te versterken. De trend is in het laatste decennium geweest om dit te bereiken via verzelfstandiging en afspraken over de te leveren 'output'. De gekozen bestuurder stuurt dan op hoofdlijnen en de raad heeft een beperkte mogelijkheid om te interveniëren via de management-rapportages.

Dit is echter in veel opzichten niet bevredigend. Het belangrijkste is dat gemeentelijk beleid alleen in abstracto uit hoofdlijnen bestaat maar in de echte werkelijkheid uit aaneengeregen details. Er lijkt een beweging op gang te komen in de richting van meer detailbemoeienis door de politiek, minder zelfstandigheid voor diensten, meer behoefte aan 'second opinion'. Hiermee wordt een ontwikkeling ingezet die tot problemen leidt welke alleen opgelost kunnen worden door weer te kiezen voor professionele autonomie van diensten. Er zijn mogelijkheden om aan deze voorspelbare slingerbeweging in de reorganisaties van het ambtelijk apparaat te ontkomen.

Allereerst kan de wethouder enkele aspecten van de huidige reorganisatiepraktijk onderkennen: de reactieve gerichtheid ervan, de gebrekkige relatie tussen geconstateerde problemen en de gekozen oplossingen, en de eenzijdige aandacht voor structuren terwijl men eigenlijk gedrag wil veranderen.

De behoefte om een onbevredigend functioneren van de ambtelijke organisatie op te lossen via een reorganisatie, komt voor een deel voort uit de rolopvatting van de wethouder. Het artikel besluit dan ook met suggesties voor een andere rolopvatting. Centraal staan daarbij: de opwaardering van het detail, een nieuw evenwicht tussen de rol van bestuurder en volksvertegenwoordiger, en een herziene visie op de rol die aan burgers toegekend kan worden bij het oplossen van problemen.

20 Het contractmanagement en de positie van wethouders

T.P.W.M. van der Krogt en J.A.J. Krosse

'Het College geeft de hoogste prioriteit aan...' en vult u maar in. Er moeten legio zaken worden geschapen, bestreden, bevorderd, verminderd, verbeterd en gespreid. Zo'n slogan maakt dapper een vuist. Maar het is een vuist die bij gebrek aan concrete doelen alleen slagen in de lucht uitdeelt. Dergelijke algemeenheden zijn niet geschikt als basis van contractmanagement. Dat moet het juist hebben van helder geformuleerde beleidsdoelen, in de uitvoering verbonden met een strakke planning en een adequate financiering. Afspraak is afspraak. Meten is weten. Daar gaat het om bij contractmanagement. Deze sturingsmethodiek stelt niet alleen andere eisen aan de ambtelijke organisatie, maar plaatst ook de wethouder in een nieuwe positie.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk willen we een aantal aspecten rond het in de praktijk hanteren van contractmanagement de revue laten passeren. Nadat we een beknopte omschrijving van contractmanagement hebben gegeven, gaan we achtereenvolgens in op de eisen die contractmanagement stelt aan de politiek en aan het ambtelijk management. Daarna besteden we aandacht aan een aantal 'valkuilen' die zich voor kunnen doen bij toepassing in de praktijk van contractmanagement, waarbij we kijken vanuit het perspectief van de wethouder. Tenslotte maken we nog enkele opmerkingen met betrekking tot de invoering van contractmanagement.

2 Het concept 'contractmanagement'

Contractmanagement laat zich heel kort omschrijven als: 'afspreken wat je doet, en je daaraan houden'. Nu is dit niet bepaald wereldschokkend, dus kan de vraag gesteld worden wat daaraan zo bijzonder is. Contractmanagement is een vorm van sturing van organisatieonderdelen. Dit gebeurt door explicitering van wat precies van een organisatieonderdeel wordt verwacht en vervolgens het overdragen van de verantwoordelijkheid aan de (manager van de) eenheid om het afgesprokene ook daadwerkelijk te realiseren. Nu kan niemand verantwoordelijk gesteld worden voor resultaten als niet de benodigde middelen ter beschikking worden gesteld. Dus aan de expliciete opdracht dient een budget en bevoegdheden te worden gekoppeld. Bevoegdheden namelijk om die beslissingen te nemen die noodzakelijk zijn om met een optimale inzet van de

beschikbare (personele, financiële en materiële) middelen te komen tot een goede (dat wil zeggen: efficiënte en effectieve) realisering van de opdracht.

Men zou contractmanagement ook een vorm van 'interne uitbesteding' kunnen noemen. Als er een weg aangelegd moet worden doet de gemeente dat vaak niet zelf. De beslissing dat er een weg aangelegd zal worden, de aard van die weg, en het beschikbare budget zijn politieke beslissingen genomen door de gemeenteraad. Vervolgens wordt zo'n beslissing omgezet in een 'bestek' waarin precies wordt vastgelegd aan welke kwantitatieve en kwalitatieve eisen die weg moet voldoen: waar die precies moet liggen, hoe lang en breed die moet zijn, de kwaliteit van het wegdek, wanneer de weg gereed moet zijn, etcetera. Dat zijn ook de zaken waarop de 'uitvoerder' straks wordt 'afgerekend'. Tijdens het werken, maar zeker bij de oplevering wordt nauwkeurig nagegaan of aan alle eisen wordt/is voldaan. De opdrachtgever houdt zich daarbij soms zelfs met details bezig, bijvoorbeeld de kleur van het asfalt van het naastliggende fietspad. Maar waar de opdrachtgever zich niet mee bemoeit is hoeveel mensen door de uitvoerder op het project worden gezet, wie wat doet en hoe, wanneer er geschaft wordt, welke werktijden worden aangehouden, of welke machines worden ingezet. Dat is de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van de uitvoerder. Het 'enige' dat de opdrachtgever interesseert is of de weg op tijd klaar is en voldoet aan de gestelde eisen. Uiteraard vereist dit wel dat de gewenste resultaten in voldoende mate concreet zijn geformuleerd, en dat de resultaten redelijk objectief zijn vast te stellen (te meten).

Het idee van 'interne uitbesteding' voldoet heel aardig om het concept van contractmanagement duidelijk te maken, maar er zijn natuurlijk wel wat verschillen met (externe) uitbesteding. Bij uitbesteding is er sprake van twee juridisch zelfstandige en gelijkwaardige partijen die door middel van een (juridisch bindend) contract een wederzijdse relatie aangaan. Ondanks de term 'contractmanagement' is er bij interne uitbesteding geen sprake van onafhankelijke en gelijkwaardige partijen. De opdrachtgever is tegelijk ook 'eigenaar' en 'baas' van de uitvoerder, en kan, mag (en soms ook moet) zich dus uit dien hoofde met de wijze van uitvoering bemoeien. Afdwingen van het contract is er dus niet bij, evenmin als de zekerheid dat de opdrachtgever zich niet met de wijze van uitvoering zal bemoeien. Dit is de reden dat soms niet over contracten, maar over convenanten wordt gesproken. Hoe ook genoemd, van belang is dat bij deze vorm van sturing in overheidsorganisaties zo veel als mogelijk gewerkt wordt alsof er sprake is van een uitbesteding. Niet omdat dat op zich belangrijk of leuk is, maar omdat er goede gronden zijn om aan te nemen dat op deze wijze een aantal voordelen bereikt worden. Allereerst zal door een duidelijke verantwoordelijk-stelling van de uitvoerende eenheid voor het kwantitatieve en kwalitatieve resultaat, de prikkel om het gewenste resultaat te leveren groter zijn dan in het verleden. Door een duidelijke koppeling van budget aan resultaat zal ook de efficiency toenemen. Tenslotte zal de betrokkenheid van de werknemers toenemen, omdat ze duidelijker zien tot welke concrete resultaten hun werk leidt.

Hopelijk is uit het bovenstaande duidelijk geworden dat het werken met contractmanagement als sturingsmethodiek van zowel de opdrachtgever (de politiek) als van de opdrachtnemer (de ambtelijke uitvoerende eenheden) het nodige vraagt. Contractmanagement is onlosmakelijk verbonden met een specifieke wijze van politiek bedrijven.

3 Welke eisen stelt contractmanagement aan de ambtelijke organisatie?

In de vorige paragraaf is aandacht besteed aan de verschillende rollen en de nauwe banden tussen politiek bestuur en ambtelijk management. Contractmanagement vereist van de ambtelijke organisatie het radicaal afstappen van centralistische sturings- en organisatie modellen.

Om de afspraken die tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie gemaakt zijn te kunnen waarmaken, is het noodzakelijk dat het lijnmanagement grote zelfstandigheid krijgt om te beslissen over middeleninzet en bedrijfsvoering. Begrippen als decentralisatie en delegatie zijn daarbij de leidende organisatie-principes.

Verscheidene gemeenten hebben daartoe het concernmodel ingevoerd. Het kenmerk van een dergelijk concernmodel is een kleinere concernstaf en een aantal zo zelfstandig mogelijk opererende organisatie-onderdelen (diensten, afdelingen of sectoren).

De primaire taken van zo'n concernstaf zijn:

- directe ondersteuning van de politieke bestuursorganen en bestuurders;
- het ontwikkelen van centrale kaders, normen en richtlijnen voor de zelfstandige onderdelen;
- de strategische coördinatie tussen en boven de vakdiensten;
- de ontwikkeling en verbetering van sturingsinstrumenten voor planning en control;
- de toetsing en consolidatie van de geplande en gerealiseerde prestaties van de zelfstandige onderdelen.

In de dagelijkse praktijk van gemeenten kan men onderscheid maken tussen routine-zaken, grote projecten en toevalligheden, calamiteiten en dergelijke. Met name de eerste twee lenen zich voor een uitvoeringsorganisatie op afstand, waarbij opgemerkt moet worden dat voor grote projecten een vorm van projectmanagement, waarbij ook het politiek bestuur nauw betrokken is, noodzakelijk kan zijn.

Contractmanagement heeft dus vooral betrekking op de eerste twee onderdelen van de dagelijkse praktijk (met bovenstaande kanttekening). Bij calamiteiten wordt van het politieke bestuur verwacht dat het de 'hulp'organisatie rechtstreeks aanstuurt en daarover ook verantwoording aflegt.

Als onlosmakelijk onderdeel van contractmanagement geldt een systeem van gestandaardiseerde management-informatie van de organisatie-onderdelen aan het politiek bestuur. In deze management-informatie legt de direc-

teur verantwoording af over de voortgang, uitvoering en realisatie van het overeengekomene.

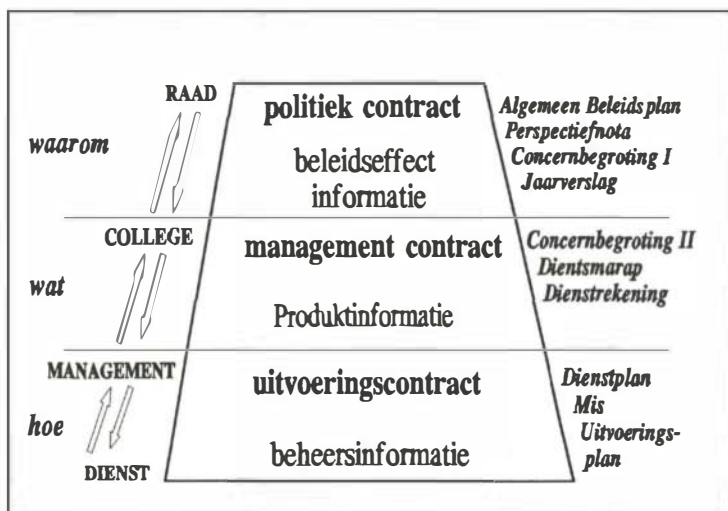
Binnen het kader van contractmanagement stelt de directeur ieder jaar een 'bedrijfsplan' op voor zijn dienst, dat zoveel mogelijk in concrete prestatietermen beschreven wordt. Dit bedrijfsplan -de dienstbegroting- vormt de basis van managementrapportage (marap).

Binnen de dienst gebeurt op een lager niveau hetzelfde. Het hoofd van een afdeling of productiecentrum stelt jaarlijks een operationeel werkplan op, waarover hij met zijn directeur onderhandelt. Na bespreking keurt de directeur het eventueel gewijzigd werkplan met bijbehorende taakstellende budgetten goed, waarna het hoofd verantwoordelijk is voor de uitvoering en de realisatie.

4 Welke eisen stelt contractmanagement aan de politiek?

Zoals al uit de vorige paragraaf blijkt, vergt contractmanagement een nieuwe manier van politieke sturing. De politiek, in casu het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad moeten aangeven wat ze willen bereiken, welk effect beoogd wordt en wanneer sprake is van succes of mislukking.

Figuur 20.1 Taakverdeling tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie



De ambtelijke organisatie (of een andere uitvoeringsorganisatie) geeft aan wat de 'kosten' van de politieke wensen zijn en hoe en binnen welke termijn deze uitgevoerd kunnen worden.

Deze scheiding tussen politieke sturing en bedrijfsvoering vergt een nauw en helder afgesproken samenspel tussen politiek bestuur en ambtelijk management (zie hiervoor figuur 20.1).

Om dit samenspel zo goed mogelijk te laten verlopen is in verschillende gemeenten reeds een set van spelregels en beleids- en beheersinstrumenten ontwikkeld, grotendeels ontleend aan de bedrijfskundige praktijk. De meest bekende zijn:

- a. De beleidsbegroting in activiteiten (dus niet zoveel geld voor wegenonderhoud, maar dat wegenonderhoudsprogramma kost zoveel).
- b. Tussentijdse ambtelijke rapportages (maraps) om de uitvoering van de begroting te kunnen volgen en eventueel bij te stellen.
- c. Een strakke jaarplanning waarin staat wanneer welk beleids- en beheersdocument wordt besproken.

Contractmanagement werkt alleen maar optimaal als het politiek bestuur bereid is de politieke doelen zo concreet en helder mogelijk te formuleren.

Gemeenten die al langer met contractmanagement werken voelen steeds nadrukkelijker de behoefte om ook de beleidsdoelen nader te concretiseren. De term 'meetbaar beleidsdoel' wordt hiervoor gebruikt en toegevoegd aan de politieke sturingsinstrumenten. Het zogenaamde sturen op hoofdlijnen krijgt hierdoor ook een praktische vertaling. De gemeente Tilburg heeft bijvoorbeeld in de begroting 1993 aan een aantal activiteiten ook meetbare beleidsdoelen gekoppeld.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat in een dergelijk stelsel van scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van politici wordt verwacht dat ze helder formuleren wat ze van een uitvoeringsorganisatie verwachten. Doen ze dat niet dan worden bij voorbaat conflicten en teleurstellingen ingebouwd.

Contractmanagement dwingt het politieke bestuur van algemeenheden af te stappen en keuzes te maken welke concrete doelen in welke periode bereikt zouden moeten worden.

Politici worden ook eerder geconfronteerd met de grenzen die in ons huidige maatschappelijke bestel aan politiek handelen worden gesteld. Het 'nee-zeggen' tegen een maatschappelijke wens of 'ligt het niet meer voor de hand dat u dit probleem onderling oplost' worden toegevoegd aan het vocabulair van bewuste politici.

Helderheid als kenmerk van contractmanagement leidt tot bescheidenheid in het optreden van politieke bestuurders.

5 Concretisering van contractmanagement: valkuilen

Het concept van contractmanagement is in grote lijnen vrij gemakkelijk te schetsen, zoals ook in paragraaf 2 is geschied. De realisering in de praktijk is echter een andere zaak waarbij vele valkuilen opdoemen, dan wel verwacht worden. In deze paragraaf willen we een aantal van deze valkuilen de revue laten passeren, zonder overigens de pretentie te hebben volledig te zijn. In dit boek dat is gewijd aan de wethouder, leek het ons op zijn plaats deze valkuilen vooral vanuit het perspectief van de meest verantwoordelijke politicus (veelal de wethouder) te schetsen, en van enig commentaar te voorzien.

a. 'Er kan tussentijds niets meer bijgesteld worden'

Een veel gehoorde klacht van politici met betrekking tot contractmanagement is dat het voor een jaar vastleggen van wat er precies moet worden gepresteerd, hen de rest van de tijd 'machteloos' maakt. Je gaat immers een overeenkomst aan waarbij het de bedoeling is dat die niet op elk willekeurig moment veranderd wordt. Politici zijn van mening dat soms de politieke of maatschappelijke realiteit dergelijke ingrepen nodig maakt, maar ambtenaren stellen zulke ingrepen in het algemeen minder op prijs omdat die bijvoorbeeld de zorgvuldig geplande uitvoering overhoop halen, met alle extra kosten van dien. De manager zal dus een beroep doen op de 'spelregels' van het contractmanagement die zulke ingrepen 'verbieden'.

Naar onze mening berust de boven geschetste gedachtengang op een misverstand. Overigens niet alleen bij politici; ook vele managers menen dat contractmanagement vooral een goede methode is om 'die niet terzake kundige politici die elke dag iets anders willen', buiten de deur te houden. Bij contractmanagement worden zaken voor een periode (meestal een begrotingsperiode; een jaar) vastgelegd vanuit de gedachtengang dat de afspraken gelden zolang er geen grote wijzigingen optreden. Maar dat betekent niet dat als er zich veranderende omstandigheden voordoen, er niet nieuwe afspraken gemaakt kunnen worden. Alleen vereist dit wel een deugdelijke motivering. Overigens kan het initiatief tot bijstelling van de afspraken ook bij de uitvoerende eenheid liggen.

b. 'Ik mag me niet meer met details bemoeien'

Contractmanagement is er op gericht dat de politici zich meer met de hoofdlijnen van het beleid gaan bezig houden, en niet met de details. 'Besturen op hoofdlijnen' is een gevleugeld begrip geworden. Maar wat dan te doen als een burger zich op het spreekuur van de wethouder beklagt over een opgebroken straat of een nog steeds niet beantwoorde brief? Vooral de gemeentelijke politici zien het als hun taak er ook voor de individuele burger te zijn.

Het misverstand is hier allereerst dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen het resultaat (eventueel dus een detail ervan) en de wijze waarop tot dat resultaat gekomen wordt. Ook details van resultaten behoren tot het

politieke werkgebied. De ambtelijke organisatie moet zo zijn ingericht dat aandacht van politici voor details geen (grote) inbreuk vormt op de dagelijkse gang van zaken. Dat kan wanneer duidelijk is wie voor welk detail verantwoordelijk respectievelijk aanspreekbaar is. De politicus kan daarheen dan verwijzen, dan wel zelf informeren, zonder dat dit de hiërarchische weg hoeft te doorlopen. Bovendien blijft het tot de verantwoordelijkheden van de politicus behoren om te controleren (en eventueel in te grijpen) of de wijze waarop resultaten worden bereikt in overeenstemming is met expliciete en impliciete (kwaliteits-)eisen. Van Doorn gaf het onlangs duidelijk aan: 'meer vrijheid betekent meer kansen tot misbruik van vrijheid', en, vervolgt hij: 'de taak van moderne leidinggevers bestaat niet uit het verordonneren van gedrag, maar uit het voortdurend toetsen van de uitvoerders op hun vermogen met de zo royaal gegunde verantwoordelijkheid om te gaan'. Bij misbruik van deze vrijheid ligt de fout bij het bestuurlijk niveau, stelt Van Doorn. 'Dáár is domweg niet ingezien dat meer verantwoordelijkheid meer verantwoording noodzakelijk maakt, anders gezegd: dat meer vrijheid altijd een tegenwicht vraagt' (Van Doorn, 1993). Aandacht voor details is een heel zinnige en effectieve (aanvullende) methode om controle uit te oefenen.

c. 'Ambtenaren hebben onvoldoende politiek gevoel'

Het (veronderstelde) gebrek aan politiek gevoel wordt nogal eens aangegrepen als reden waarom delegatie van verantwoordelijkheden, en de daarbij noodzakelijk horende bevoegdheden, niet goed zou zijn. Als technocraten zouden ambtenaren door politieke porceleinkasten stampen, zeker nu het 'halen van de productie' het overheersende motief is geworden. Hier ligt duidelijk een gevaar. Van ambtelijke managers mag een hoge mate van politieke gevoeligheid worden geëist. De ambtelijke manager moet net zo politiek denken (en soms doen) als haar/zijn politieke baas zou doen. Hier is ons inziens sprake van een paradoxale situatie: de enige manier om politici te weerhouden van (onterechte, in de zin van niet noodzakelijke) bemoeienis met details, is door in de huid van de politicus te kruipen. Dit betekent bijvoorbeeld dat, wanneer op een bepaald punt politieke gevoeligheid wordt verwacht, toch de politicus wordt betrokken bij de besluitvorming, ondanks het feit dat de beslissing aan de ambtelijk manager is gedelegeerd. De politicus moet het vertrouwen hebben dat 'er geen vreemde dingen' gebeuren. Hier ligt dus vooral een taak in het ontwikkelen van de vertrouwensband tussen politicus en manager. Gelet op de coördinatiefunctie van de burgemeester en de gemeentesecretaris zouden dezen daarbij een belangrijke rol kunnen spelen.

d. 'Het ambtelijk apparaat komt alleen maar met luxe-oplossingen'

Een volgend probleem dat wel wordt gehoord is dat bij explicitering van de gewenste resultaten de uitvoerende eenheid de neiging zal hebben een dik opgetuigde offerte voor de uitvoering uit te brengen, omdat men zich wil indekken tegen tegenvallers. De uitvoering zou zo veel te duur worden. Een

prikkel tot efficiency-verbetering in de vorm van het mogen behouden van een deel van de 'winst', leidt evenzeer tot te hoge offertes.

Deze gedachtengang is gebaseerd op het idee dat het niet mogelijk zou zijn de offertes van uitvoerende eenheden te toetsen. Door vergelijking tussen diverse jaren, tussen verschillende organisatieonderdelen (bijvoorbeeld op het punt van overhead), en tussen verschillende gemeenten is zo'n vergelijking echter best (globaal) mogelijk. Ook zal het soms mogelijk zijn offertes van eigen organisatieonderdelen te vergelijken met aanbiedingen van commerciële aanbieders. Zulke gegevens zijn nog niet op grote schaal beschikbaar, maar samenwerking tussen gemeenten kan deze leemte wel redelijk snel opvullen. Het gaat daarbij niet om een vergelijking op het niveau van centen, maar om 'ordes van grootte'. Wanneer kosten beduidend hoger zijn kan gevraagd worden wat daarvan de oorzaak is, en kan daarna beoordeeld worden of de hogere kosten aanvaardbaar zijn, of niet.

Bij het vorenstaande moet wel bedacht worden dat het realiseren van enige (efficiency-) winst niet automatisch betekent dat er dus volgend jaar minder budget nodig is. Zaken kunnen immers niet alleen mee zitten, maar ook wel eens tegen. Indien elke winst zonder meer wordt gekort, zal rekening gehouden moeten worden met tekorten in de toekomst. Wanneer jaren achtereen gekort wordt op budgetten, zal een manager op een gegeven moment vinden dat hij 'voor dat budget' niet meer kan garanderen dat de eenheid de opdracht kan realiseren. Wordt zij of hij daar dan toch toe gedwongen, dan is dat feitelijk het einde van het contractmanagement.

Men zal moeten kiezen voor of een systeem waarbij een zekere reservovorming voor de uitvoerende eenheid mogelijk is en geen (volledige) korting op het budget wordt toegepast, zodat ook tekorten in de toekomst door de eenheid zelf kunnen worden opgevangen, of een systeem waarbij winsten worden afgeroomd en korting op het budget wordt toegepast, maar ook toekomstige verliezen volledig worden gedekt.

e. 'Contractmanagement is alleen maar voor de harde sector mogelijk'

Eerder is reeds signaleerd dat het voorhanden zijn van adequate instrumenten om de realisering van afgesproken prestaties te meten van groot belang is. Een ieder die wel eens met het zoeken naar 'kengetallen' heeft geworsteld weet dat dit voor menig overheidsprodukt geen sinecure is. Het is echter beslist niet zo dat alleen in de harde sector (bijvoorbeeld wegonderhoud of het ophalen van afval) zulke kengetallen zijn te vinden. Bij andere onderdelen (bijvoorbeeld welzijn of onderwijs) zal het alleen meer werk, en vooral meer overleg kosten. Daarbij moet niet de (gedachten-)fout worden gemaakt dat het kengetal een natuurgetrouwe afspiegeling van de meestal complexe werkelijkheid moet bieden. Het gaat om een redelijk betrouwbare indicatie daarvan. Niet elke aanvraag voor bijstand vraagt evenveel tijd; daar kunnen grote verschillen tussen zitten. Maar omdat het om relatief grote aantallen gaat, kan wel gerekend worden met een gemiddelde tijd per cliënt (zowel normatief als gerealiseerd). Ook gaat het soms niet zozeer om de absolute aantallen, als wel

om de aantallen in vergelijking met voorgaande jaren. Zo is het aantal klachten op zich een moeilijk interpreteerbaar fenomeen, maar stijging dan wel daling van dit aantal in de tijd kan wel wat zeggen.

Van belang is dat opdrachtgever (wethouder) en opdrachtnemer (eenheid) het eens worden over de te hanteren meetpunten voor de toetsing (achteraf, maar ook tijdens het jaar) van de prestaties, al is het maar voorlopig als een experiment. Natuurlijk moet wel gewaakt worden voor het gevaar dat niet gewerkt wordt om een goede prestatie te leveren, maar om te bereiken dat het gewenste kengetal wordt gehaald. Kengetallen mogen niet op deze wijze manipuleerbaar zijn. Als een eenheid afsprekt een x aantal cliënten te helpen zou men ervoor kunnen kiezen om alleen de eenvoudige gevallen te behandelen en de rest door te verwijzen. De toetsing van de toetsing dient dus ook (van tijd tot tijd) de aandacht van de wethouder te hebben. Uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten kan hierbij nuttig zijn.

f. 'Je kunt je als wethouder niet meer profileren'

Als de wethouder niet langer de 'super-directeur' van een organisatieonderdeel is, dan kan deze zich inderdaad niet meer profileren als degene die uiteindelijk alle beslissingen neemt, die zaken kan 'regelen', etc. De wethouder trekt niet meer rechtstreeks aan alle touwtjes. Maar een andersoortige profilering is wel degelijk mogelijk. Allereerst kan deze gevonden worden in het uitzetten van de beleidskaders en het beslissen over de concretisering van beleidsdoelstellingen. En daarbij aansluitend vormt de adequate toetsing van de prestaties in het licht van deze concrete beleidsdoelstellingen een belangrijk aandachtsgebied.

Daarbij zal overigens een wat groter accent komen te liggen op de college-verantwoordelijkheden. Een heel college kan zich niet met allerlei uitvoeringsdetails bezig kunnen houden, maar wel met de hoofdlijnen van beleid.

Een tweede mogelijkheid van profilering kan gevonden worden in een grotere aandacht voor de relaties met burgers en vooral organisaties. Doordat minder tijd nodig is voor het 'runnen van de tent', kan meer tijd worden besteed aan het luisteren naar de wensen van de burgers en het discussiëren (soms zelfs onderhandelen) over het beleid. Ook de evaluatie van het beleid (en dus de evaluatie van de prestaties van de gemeentelijke diensten) kan onderwerp van contact zijn.

6 Strategie van invoering

In de vorige paragrafen is toegelicht dat contractmanagement van het politiek bestuur en de ambtelijke organisatie een houding van geven en nemen vraagt. Het behoeft daarom geen betoog dat de invoering van contractmanagement als sturingsprincipe alleen maar slaagt bij overeenstemming tussen beide over het concept. Het gaat er daarbij niet om vooraf een blauwdruk vast te stellen.

Beter is het een organisatie-ontwikkeling in gang te zetten gebaseerd op 'learning by doing'. Dit past ook beter in de gemeentelijke traditie en is in verschillende gemeenten een uitstekend begaanbaar pad gebleken.

Het motto in de organisatie zou kunnen zijn: 'wie wil en kan krijgt grotere zelfstandigheid'.

Natuurlijk onder gelijktijdige invoering van een systeem van het afleggen van verantwoording. Het ligt voor de hand dat eenduidige routine-zaken zich het makkelijkst lenen voor een uitvoeringsorganisatie op afstand.

Zelf ervaring opdoen is veel effectiever dan welk voorbeeld of advies dan ook. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat enige ervaren hulp bij een dergelijk langdurig en ingrijpend veranderingsproces onwenselijk kan zijn. Maar dan moet het politiek bestuur en het ambtelijk management de regie vast in handen houden.

Een ander aspect van een invoeringsstrategie van contractmanagement is de noodzakelijke cultuurverandering in de organisatie. Het is geen conditio sine qua non dat cultuurveranderingsprogramma's nodig zijn om een organisatie te veranderen. Wel is het noodzakelijk dat men van hoog tot laag door-drongen is van het feit dat van de medewerkers een resultaatgerichte manier van werken wordt gevraagd. Daarvoor is nodig het nemen van eigen verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. Het management van de organisatie is de eerst verantwoordelijke om voor een andere inrichting van het werk zorg te dragen.

Tot slot een waarschuwing: contractmanagement mislukt als een van beide partijen het contract heilig verklaart. Er moet altijd ruimte zijn om de gemaakte afspraak te wijzigen, maar dan altijd op basis van argumenten. Wanneer beide partijen dat overeenkomen, nemen ze elkaar serieus en kan in ons democratisch bestel de effectiviteit van het politieke beleid toenemen.

21 De terugtred van de wethouder

Beschouwing naar aanleiding van het Eindhovens bestuurssysteem

H.H.F.M. Daemen en R.J. in 't Veld

Eindhoven zag in 1978 het licht. De stad opteerde - zoals meer gemeenten in die tijd - voor een ander bestuurssysteem. In veel plaatsen is het toen ingeslagen pad weer verlaten of onherkenbaar overwoekerd. Maar standvastigheid loont. Er is nu zoiets als het 'Eindhovens model' dat staat voor een open bestuurssysteem. De bedoeling was de ambtelijke organisatie weer toegankelijk te maken voor raad en burgerij. Door de exclusieve sluisfunctie van het college op te heffen moest de raad zijn danig uitgeholde primaat terugkrijgen. De opzet was goed; de praktische uitwerking niet zo effectief als gewenst. Recent is besloten tot een fikse aanpassing. Een van de oogmerken is de wethouders scherper te profileren als politiek aanspreekpunt voor raad en bevolking.

1 Inleiding

In de jaren zeventig warrelden uiteenlopende ontwerpen voor verlevendiging van de lokale democratie door Nederland. 'Primaat van de raad', 'sturen op hoofdlijnen' en 'integratief besturen' vormden elementen daarvan. Soms waren die concepten vermengd met ideeën over politieke vernieuwing zoals programcolleges. Soms ook waren ze geïnspireerd door bepaalde adviesbureaus. In de gemeente Leiden bijvoorbeeld was de gedachtengang van het bureau ODRP bij voorstellen voor bestuurlijke en ambtelijke vernieuwing tamelijk invloedrijk. Soms duurde het maar kort, voor de erosie die ideeën weer had vormalen. In Eindhoven echter bleefde een nieuwe zienswijze op besturing.

Het leek volstrekt logisch. Omdat de feitelijke macht van het college van burgemeester en wethouders de positie van de gemeenteraad uitholde, moest er iets worden gedaan aan deze macht. Wilde de raad zijn 'primaat' hernemen, dan moest het college terugtreden. Omdat het college een exclusieve toegang tot de ambtelijke organisatie had en voorts de raadsdiscussies frustreerde door de raadsmeerderheid te mobiliseren middels een vooraf kenbaar gemaakt collegestandpunt, moesten de wethouders afstand doen van deze machtsmiddelen. Het leek logisch, maar leidde op langere termijn niet tot het gewenste resultaat. Dit zogenaamde 'Eindhovense bestuurssysteem' staat inmiddels dan ook op de helling (zie ook In 't Veld, De Bruijn en Daemen, 1992).

2 De uitgangspunten van het Eindhovens bestuursstelsel

Het Eindhovense bestuursstelsel werd ingevoerd in 1978 en vervolmaakt in 1982. Dit stelsel wordt in Eindhoven ook wel aangeduid als het open bestuursstelsel. Op deze wijze zette men zich af tegen de bestaande situatie die als gesloten werd ervaren (zie tabel 21.1).

Tabel 21.1 *Het open en het gesloten bestuursstelsel*

gesloten stelsel	open stelsel
De ambtelijke organisatie werkte in feite voor het college. De informatiestromen werden uitsluitend via het college geleid. Raadsleden en burgers kregen de gewenste informatie slechts als het college daarin bewilligde.	De ambtelijke organisatie werkt (...) voor de raad, het college en de burgerij. Ieder die dat wenst kan de juiste informatie opvragen en verkrijgen. De ambtenaren hebben bovendien de opdracht vanuit hun vakkundigheid te werken in plaats van hun kundigheid ondergeschikt te maken aan de wensen van het college.
(...) het college (...) trad (...) in werkelijkheid op als het gemeentebestuur. Door de gesloten informatiestructuren werd deze positie in stand gehouden. De raad kreeg in feite bij ieder voorstel de keuze voor of tegen het collegevoorstel te stemmen (...) Een collegevoorstel beoordelen hield in feite in dat het college beoordeeld werd.	Het college neemt (...) de positie van dagelijks bestuur in. Het college beheert de ambtelijke diensten, zorgt voor de dagelijkse gang van zaken en voert uit wat de wet voorschrijft. Het college draagt geen inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de aan de raad(scommissies) uit te brengen adviezen/voorstellen.
(...) de raad (kon) zijn positie als hoogste orgaan van de gemeente in de praktijk van alledag nauwelijks invullen zonder in conflict met het college te komen.	Het primaat gaat terug naar de raad, waardoor deze (...) de positie krijgt die hem toekomt, namelijk het hoogste bestuursorgaan van de gemeente. De raad legt zichzelf uitdrukkelijk op om op hoofdlijnen te besturen.

Bron: Brief van burgemeester en wethouders van Eindhoven van 14 juli 1992.

Om de raad weer de positie als centrale besluitvormer terug te geven, kiest men voor een meer 'open stelsel'. In dit stelsel staat de ambtelijke expertise niet alleen ter beschikking aan het college, maar ook aan de raad en zelfs aan de burgerij. Tegelijkertijd wordt een eind gemaakt aan het plat slaan van

raadsdiscussies met vooraf ingenomen collegestandpunten. Het college draagt geen verantwoordelijkheid voor de voorstellen die aan de raadscommissies ter advisering worden voorgelegd. In de praktijk betekent dit dat het college en de individuele wethouders zich onthouden van het vooraf kenbaar maken van hun standpunt. Voor de aldus goed geïnformeerde raad zouden zo optimale kansen voor een invloedrijke en inhoudelijke discussie ontstaan.

Deze poging tot herstructurering van de lokale bestuurlijke verhoudingen kan worden geplaatst tegen de achtergrond van twee ontwikkelingen die op het gebied van politiek en bestuur relevant waren. Allereerst is daar het streven naar het herstel van de positie van de raad. Sedert het midden van de jaren zestig stond dit onderwerp centraal op de politieke agenda. Ook ideeën over optimale beleidsvoorbereiding waren daarmee verbonden. Op basis van de thans gebruikelijke en toen nog experimentele fasering van processen van beleidsontwikkeling in:

- het zoeken en rangschikken van te behandelen vraagstukken;
- het formuleren van randvoorwaarden waarbinnen oplossingen zullen moeten worden gevonden;
- het genereren van oplossingen en het verrijken daarvan met voorhanden informatie;
- het verzamelen van kennis over draagvlak (en voorkeuren van betrokkenen);
- het selecteren van de gewenste oplossing;

hoorde men toen wel betogen, dat de eindbesluitvormer, dus de raad, de enige instantie was die 'geslotenheid' of voldongen feiten mocht creëren en dat dus in alle voorafgaande fasen het proces open diende te zijn op verrijking. Achteraf is uiteraard komen vast te staan, dat deze zienswijze een blinde vlek opleverde voor de talloze impliciete selectieve beslissingen, die worden genomen in de fase van het formuleren van randvoorwaarden en genereren van oplossingen.

Daarnaast is de invloed van een destijds wat recentere ontwikkeling aanwijsbaar. Tegen het einde van de jaren zeventig nam de aandacht voor de kwaliteit van managementprocessen sterk toe. In dit verband kregen de opbouw en benutting van de deskundigheid en professionaliteit van de ambtelijke organisatie veel aandacht.

De methoden voor versterking van de positie van de raad, voor het herstel van het 'primaat van de raad' zijn zeer divers (Van Vught, 1984). Sommige verwijzen naar de wenselijkheid van veranderingen in de politieke omgeving van het lokaal bestuur (politisering, participatie, inspraak). Andere methoden voor versterking van de positie van de raad betreffen de interne verhoudingen binnen het lokaal bestuur, met name de relatie tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders en de relatie tussen gemeenteraad en ambtelijke organisatie.

Hoewel in het Eindhovense bestuurssysteem zeker aandacht wordt besteed aan de vormgeving van de relaties met de bevolking, is toch de wijze waarop de interne verhoudingen worden geregeld het meest karakteristieke van dit systeem, met name de hervorming van de wethoudersrol en de wijze waarop de raad in staat wordt gesteld het initiatief tot beleidsontwikkeling te

nemen. Andere elementen uit het Eindhovense bestuursstelsel (college als 'dagelijks bestuur', raad stuurt op 'hoofdpijnen') zijn niet als uniek voor Eindhoven aan te merken. De verandering van de wethoudersrol, waarop hier wordt gedoeld, komt neer op de terugtrek van de wethouder. De mogelijkheden van de raad om zelf het initiatief tot beleidsontwikkeling te nemen worden aanzienlijk versterkt door middel van de introductie van een nieuw sturingsinstrument: de bestuurlijke opdracht (zie hierna). Deze terugtrek blijkt verder duidelijk uit de veranderingen in de relatie tussen raad en ambtelijke organisatie.

De relatie tussen raad en ambtelijke organisatie verandert in 1978 in die zin, dat de raad een volledige claim heeft op de ambtelijke expertise. De raad kan, zonder tussenkomst van het college, alle gewenste informatie opvragen en krijgen. Dit element is niet uniek Eindhovens, maar draagt bij aan de kracht van de andere elementen. Ook neemt de raad in het proces van beleidsontwikkeling zonder inhoudelijke tussenkomst van het college kennis van de ambtelijke beleidsvoorstellen en bespreekt deze in commissievergaderingen. De wethouder zit deze commissievergaderingen wel voor, maar stuurt de discussie niet door middel van een vooraf ingenomen collegestandpunt: de raad kan vrij discussiëren.

Ook de positie van de ambtelijke organisatie wordt met de introductie van het nieuwe bestuursstelsel aanzienlijk versterkt. Dit gebeurt door enerzijds de ambtelijke organisatie een zelfstandiger rol in het lokale beleidsproces toe te kennen en anderzijds door de ambtelijke organisatie toegankelijker te maken, waardoor zij een meer centrale positie in het lokale bestuur gaat innemen.

De zelfstandige rol van ambtenaren in het Eindhovense beleidsproces vloeit voort uit twee bronnen, namelijk een ruimhartig delegatie of mandatering van bevoegdheden¹ en de grote vrijheid die de ambtelijke organisatie krijgt bij de ontwikkeling van beleid. Vooral dit laatste punt is hier interessant. Binnen het Eindhovense bestuursstelsel wordt de ontwikkeling van nieuw beleid gestart met het geven van een bestuurlijke opdracht tot beleidsontwikkeling. Uiteraard is dit een beslissing van de raad. Daarna gaat de beleidsontwikkeling van start, waarbij het gebod van openheid geldt. Nadat deze opdracht is gegeven, gaat de ambtelijke organisatie aan het werk, daarbij niet gehinderd door politieke interventies. Door deze praktijk domineren de Eindhovense ambtenaren het beleidsproces: de ambtenaren ontwikkelen alternatieven, voeren overleg met de samenleving, verzorgen -vaak zonder participatie van de politieke organen- de inspraak, toetsen de voorstellen aan geldende beleidskaders en presenteren uiteindelijk een afgerond voorstel (idealiter voorzien van alternatieven) aan de raad en college. Deze dominerende positie heeft geleid tot de 'verambtelijking van het politieke debat', waarop

¹ '(...) de werkwijze van de gemeentelijke organisatie is gebaseerd op doorvoering van delegatie casu quo mandatering van uitvoerende taken en bevoegdheden tot het laagste niveau waarop de verantwoordelijkheid voor de te nemen beslissingen kan worden gedragen' (Organisatieverordening gemeente Eindhoven).

wij later nog ingaan. Tegelijkertijd is er reden om aan te nemen dat deze spelregels met betrekking tot de ambtelijke organisatie hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverhoging daarvan. Eindhovenaren zijn relatief tevreden over de gemeentelijke dienstverlening en representanten van maatschappelijke organisaties geven vaak blijk van waardering voor de ambtelijke deskundigheid.

De meer centrale positie van ambtenaren in het lokale bestuur vloeit - behalve uit de hierboven beschreven delegatie en mandatering en de positie in de beleidsbepaling- ook voort uit de toegankelijkheid van de ambtelijke organisatie. Niet langer heeft het college als enige het recht de ambtelijke organisatie aan het werk te zetten. De procedure met betrekking tot de ontwikkeling van nieuw beleid maakt mogelijk dat burgers, maatschappelijke organisaties en raad initiatieven voor nieuw beleid via de ambtelijke organisatie aan het bestuur kunnen voorleggen. Niet alleen bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering hebben de ambtenaren dus een sterke rol; neen, ook bij het nemen van initiatieven komt men hen in een invloedrijke positie tegen.

Een pregnante illustratie van de sinds de invoering van het open systeem geldende bevoegdheidsverdeling is de procedure van de 'bestuurlijke opdracht', een procedure die doorlopen wordt bij de start van nieuw beleid. Hoewel de ontwikkeling van nieuw beleid in kwantitatieve zin niet als de belangrijkste activiteit van een gemeentebestuur kan worden gezien, verdient dit toch bijzondere aandacht. Juist bij de ontwikkeling van nieuw beleid manifesteren de politiek-ambtelijke interacties, de invloed van de betrokken partijen en de aard van het bestuursproces zich in hun meest duidelijke vorm.

De procedure rond de bestuurlijke opdracht heeft als doel te bevorderen dat initiatieven uit allerlei bronnen in behandeling kunnen komen, of - anders gezegd- dat de exclusieve greep van het college van burgemeester en wethouders op de ambtelijke werkkraft wordt opgeheven ten gunste van een meer open functionerende ambtelijke advisering.

Doel hiervan is, zoals hierboven al is aangegeven, het herstel van het primaat van de gemeenteraad. Men wenst dat de raad(scommissie) weer een krachtige rol kan spelen.

Tegelijkertijd leidt de bestuurlijke opdracht tot een relativering van de invloed van het college en van de individuele wethouder: zij kunnen slechts op twee momenten een politiek-inhoudelijke, creatieve, rol spelen. Het eerste is bij de formulering van de bestuurlijke opdracht. Hierbij geldt overigens dat dit een fase in de beleidsontwikkeling is, die zich niet verdraagt met al te ferme uitspraken over de te varen koers. Het tweede moment voor substantiële politieke invloed ontstaat pas bij de vaststelling van het voorstel van burgemeester en wethouders aan de raad: nadat de dienst (ongestoord) haar voorbereidend werk heeft afgesloten, nadat het overleg met maatschappelijke organisaties zijn beslag heeft gekregen en nadat de raadscommissie heeft geadviseerd. Veel ligt dan al vast en het kiezen van een afwijkende opstelling is dan riskant. Formeel staat het een wethouder vanzelfsprekend vrij eerder zijn opvatting kenbaar te maken, maar volgens velen is terughoudendheid van de wethouder de bij het open systeem passende norm: slechts zo kan worden

vermeden dat de raadscommissie in haar oordeelsvorming al te zeer wordt beperkt door vooringenomen posities van de wethouder.

Kort samengevat onderscheidt het Eindhovens bestuursstelsel, ingevoerd in 1978, zich door de volgende kenmerken:

1. Een relatief zelfstandig werkend en invloedrijk ambtelijk apparaat.
2. Een gemeenteraad die in beginsel beschikt over de bevoegdheden om een sterk sturende rol te spelen (via haar rol in het proces van beleidsontwikkeling), maar zichzelf de norm stelt op hoofdlijnen te sturen.
3. Een college van burgemeester en wethouders, dat ten behoeve van een versterking van de positie van de raad zijn mogelijkheden tot beleidsbeïnvloeding enigszins aan banden legt.

3 De wethouder in het open systeem

Bedoeld als methode om de invloed van de gemeenteraad te versterken door de macht van de wethouders enigszins te beperken, heeft het Eindhovense systeem zich in de praktijk ontwikkeld tot een systeem dat door ambtenaren wordt gedomineerd.

Ons onderzoek in Eindhoven heeft aan het licht gebracht dat het beeld van een invloedrijk ambtelijk apparaat door vrijwel alle ondervraagden (raadsleden, wethouders, ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties) wordt herkend. Tegenover deze sterk ontwikkelde ambtelijke organisatie staat een onderontwikkelde politiek. De gemeenteraad maakt zijn versterkte positie niet waar. Daarover later meer. De positie van de wethouders is flets als gevolg van hun meer terughoudende rol.

In hoeverre een terughoudende rol van het college een vereiste van het open systeem is, blijft een punt van debat tussen voorstanders en critici van het systeem. De verdedigers van het systeem wijzen erop dat de organisatieverordening deze terughoudende rol nergens echt voorschrijft. Formeel hoeft niets een wethouder ervan te weerhouden reeds vroegtijdig kenbaar te maken wat zijn opvattingen over het te ontwikkelen beleid zijn. Het zou ook niet anders kunnen: een wethouder is lid van de gemeenteraad en kan als zodanig niet in zijn recht op participatie aan het politieke debat worden beknot. Aan het einde van het proces van beleidsvoorbereiding, hoeft bovendien niets het college ervan te weerhouden bij de formulering van zijn voorstel aan de raad stevig vast te houden aan de eigen overtuiging en desnoods af te wijken van het advies van ambtenaren en raadscommissie.

Sommige rechtzinnigen huldigen de opvatting, dat de terughoudendheid van de wethouder rechtstreeks voortvloeit uit de gebiedende eis van een open, niet-selectieve beleidsontwikkeling tot aan het moment van de finale besluitvorming door de raad. Zij verwijzen hierbij vaak naar de procesgang rond de bestuurlijke opdracht. Bij het vaststellen van een bestuurlijke opdracht kan het bestuur weliswaar randvoorwaarden en richtlijnen aangeven, maar al te precies kan het bestuur daarbij niet zijn.

Allereerst niet omdat in deze vroege fase de contouren van het aan te pakken probleem vaak nog veel te onduidelijk zijn om tot een scherpe sturing van het beleidsontwikkelingsproces te komen. Veel bestuurlijke opdrachten blijken in de praktijk breed en weinig sturend te zijn geformuleerd.

Een tweede genoemde reden verwijst naar de gewenste openheid van het systeem: een al te ferme standpuntbepaling door het college zou de vrije beleidsontwikkeling (binnen de ambtelijke organisatie) frustreren. Tegelijkertijd zou een dergelijke standpuntbepaling de discussie in de raadscommissie de facto belasten met de politieke binding van de meerderheid van de raad aan 'het eigen college'.

Het tweede moment, waarop het college zijn invloed op een bestuurlijke opdracht kan doen gelden, bij de formulering van het voorstel aan de raad, komt te laat. De ambtelijke deskundigheid, het inmiddels afgeronde overleg met betrokkenen, alsmede de inmiddels via commissievergaderingen gebleken opinie van de raadsmeerderheid, maken het voor het college bijna onmogelijk tegen het voorgelegde advies in te gaan. 'Dat kan men zich slechts een enkele maal permitteren', zo luidde een vaak gehoord commentaar. In aanvulling hierop schetsten enkele gesprekspartners ons concrete situaties, waarin ambtenaren al tijdens de beleidsvoorbereiding, middels contacten met raadsleden, zelf het politieke draagvlak voor hun voorstellen creëerden, daarbij soms zelfs voorbijgaand aan opvattingen en voorkeuren van de portefeuillehouder.

Een tweede factor die bijdraagt aan de beperking van de sturingsmogelijkheden van de wethouders is gelegen in de bestuurscultuur. Rond het open systeem blijkt zich een stelsel van waarden en normen te hebben gevormd, waarin onder meer besloten ligt dat het binnen het open systeem voor wethouders passend is zich geruime tijd terughoudend op te stellen. In vele gesprekken bleek ons dat onze gesprekspartners het terughoudende gedrag van wethouders binnen het open systeem als vanzelfsprekend beschouwen.

Deze beperkingen van de sturingsmogelijkheden van het college behoeven ons overigens niet te verbazen. Tot op zekere hoogte is een dergelijke beperking bedoeld met de invoering van het open systeem. Hiermee wenste men afstand te nemen van de door alle gesprekspartners veroordeelde situatie van vóór 1982, waarin het college een nagenoeg volledig greep had op de werkkraacht van de ambtelijke organisatie. De gemeenteraad stond daardoor praktisch gesproken buiten spel. De beperking van de sturing door wethouders en college, zoals bewerkstelligd door het open systeem, zou ruimte moeten maken voor het revitaliseren van het primaat van de gemeenteraad.

Helaas was het vrijwel unanieme oordeel van onze gesprekspartners dat de gemeenteraad dit primaat niet waar maakt. De debatten in raad en commissies worden als saai, technisch, ambtelijk en detaillistisch gekarakteriseerd. In de besluitvorming speelt de ambtelijke deskundigheid volgens velen een te grote en de politieke deskundigheid een te kleine rol. Vrijwel algemeen is het oordeel dat de raad niet in staat is tot het uitoefenen van controle over de ambtelijke beleidsontwikkeling, aangezien deze zich na de formulering van een bestuurlijke opdracht goedgeels aan politieke supervisie onttrekt. Evenmin

acht men de raad in staat een zodanige invloed op de formulering van de bestuurlijke opdracht uit te oefenen, dat deze een helder richtsnoer voor beleidsontwikkeling is.

Bij het bovenstaande beeld dient een kanttekening te worden geplaatst: deze problematische karakteristiek van de positie van de gemeenteraad doet zich niet alleen in Eindhoven voor. In gemeenten met klassieke bestuursystemen worden soortgelijke klachten vernomen. Sterker: ook het nationale parlement krijgt regelmatig een dergelijk verwijt.

Het totaalbeeld is paradoxaal: het open systeem, ooit bedoeld om de raad zijn primaat terug te geven, blijkt in de praktijk vooral te leiden tot een sterke ontwikkeling van ambtelijke professionaliteit en deskundigheid, tot onderontwikkeling van de politieke professionaliteit en daarmee, de facto, tot een verzwakking van het sturingspotentieel van de politiek, in het bijzonder van de raad. Ook bleek ons dat burgers en vooral maatschappelijke organisaties de politiek in zekere zin als 'onzichtbaar' ervaren. Men mist het contact met politieke bestuurders (wethouders!) en daarmee de mogelijkheid tot het voeren van politieke debatten over de visie op de ontwikkeling van de lokale gemeenschap.

4 Evaluatie

Uit het bovenstaande zijn twee fundamentele problemen samenhangend met de positie van wethouders in het open bestuursstelsel af te leiden. Het eerste probleem is dat van een ambtelijke organisatie, die niet in voldoende mate wordt gestuurd door de politiek. De raad blijkt hiertoe onvoldoende in staat en de invloedsmomenten van de wethouders zijn door de invoering van het open stelsel drastisch beperkt.

Als tweede probleem wijzen wij hier op de onderontwikkeling van de politieke functie. Bevolking en maatschappelijke organisaties zijn eraan gewend geraakt hun zaken, waar mogelijk, met ambtenaren te regelen. Vaak is dat een goede praktijk, maar men is daarin te ver gegaan, wanneer de bevolking en de representanten van maatschappelijke organisaties zich afvragen 'waar de politiek blijft' en meedelen het politieke debat met verantwoordelijke bestuurders te missen. Ook binnen het stadhuis is sprake van onderontwikkeling van de politieke functie. Het debat in raad en commissies blijkt vaak te worden gedomineerd door de toon, gezet in de ambtelijke rapporten en de raad voelt zich machteloos tegenover de ambtelijke expertise.

Wij zijn van mening dat de fundamentele oorzaak achter deze problemen het bestaan van een 'technocratisch' concept van beleidsontwikkeling is. De fictie van een open proces van beleidsontwikkeling zonder politieke inmenging na de bestuurlijke opdracht tot aan de finale besluitvorming is gebaseerd op de gedachte, dat de talloze tussentijdse interventies met betrekking tot het selecteren en bewerken van alternatieve oplossingen op politiek neutrale wijze door het ambtelijk corps zouden zijn te voltrekken. Die gedachte is kennelijk onjuist gebleken. Die interventies hebben inhoudelijk wel degelijk een politiek

karakter. De beoordeling van de voorkeuren van derden, het systematiseren van inspraak, het ontwikkelen van een voorkeursalternatief, het zijn evenzovele puur politieke handelingen. Bovendien is ambtelijke dominantie geen noodzakelijke voorwaarde voor de gewenste informatie-toegankelijkheid van het proces van beleidsontwikkeling. Het gevolg van het langdurig voortbestaan van de genoemde fictie is de erosie van politiek leiderschap. Dit gebrek aan leiderschap is, zoals hierboven is beschreven, ontstaan door de beteugeling van de invloed van wethouders en college. De positie van de wethouders is flets en onherkenbaar geworden.

In de praktijk ontbreken hierdoor 1) een professionele politieke sturing en controle van de ambtelijke organisatie, 2) een herkenbare representatie van de politiek-bestuurlijke visie op de ontwikkeling van de lokale samenleving en 3) een professioneel politiek leiderschap, dat bijdraagt aan het niveau van het debat in raad en commissies (sturen op hoofdlijnen).

Het aansturen en controleren van de ambtelijke organisatie verdraagt zich niet met een vergaande beperking van de verantwoordelijkheid van de wethouder voor het ambtelijke werk. Wethouders behoren continu voeling te houden met de beleidsontwikkeling in de eigen organisatie, om desnoods tijdig sturend in te grijpen. Wachten tot de ambtenaren hun werk af hebben is riskant: te veel keuzen zijn dan al gemaakt -in samenspraak met maatschappelijke organisaties, wijkraden, buurten, stichtingen etcetera-, terwijl de contouren van het aan te pakken probleem bij de start van het beleidsproces wellicht onvoldoende duidelijk, of misschien zelfs verkeerd ingeschat zijn. Wethouders dienen als full-time politici aanspreekbaar te zijn voor het op koers houden van de eigen organisatie.

De representatie van de politiek-bestuurlijke visie op de ontwikkeling van de lokale samenleving vergt een actieve betrokkenheid van politici bij de onderhandelingen met burgers en hun organisaties. Het in samenspraak met deze burgers definiëren van lokale problemen, de plaatsing daarvan in een meer integraal lokaal beleidsperspectief, het zoeken naar oplossingsstrategieën en het mobiliseren van maatschappelijke steun daarvoor, het opbouwen van samenwerkingspatronen tussen publieke en private actoren, dit alles zijn taken die niet zonder een krachtige aanwezigheid van de politiek mogelijk zijn. Blijft een dergelijke aanwezigheid achterwege, zoals in Eindhoven te vaak het geval was, dan klagen burgers en organisaties over onzichtbaarheid van de politiek en over gebrek aan slagvaardigheid en tempo bij het vernieuwen van beleid. Deze taak is -zeker in een grote gemeente- van een dergelijke omvang, dat zij de inzet van full-time politici vergt, van wethouders dus. Het zal duidelijk zijn dat deze wethouders, met het oog op de vereiste overtuigingskracht en slagvaardigheid, in staat moeten zijn, binnen politiek bepaalde kaders, bindende, koersbepalende uitspraken te doen, zonder eerst een langdurig ambtelijk beleidsproces af te wachten.

De raad blijkt vaak niet echt in staat een debat op hoofdlijnen te houden. Ongetwijfeld vloeit dit deels voort uit het ongrijpbare karakter van het

begrip sturen op hoofdlijnen², maar deels is het waarschijnlijk ook het gevolg van de eisen die sturen op hoofdlijnen stelt. Het onderscheiden van hoofd- en bijzaken, het ontwikkelen van begrip voor de gevoeligheid van problemen, het ontwerpen van een visie op de koers van de lokale samenleving, dit alles zijn taken, nauw samenhangend met sturen op hoofdlijnen, die de inzet van politieke ervaring en politieke deskundigheid vragen. Wethouders behoren doorgaans tot de meest ervaren en deskundige leden van een raadsfractie en zijn als enige in staat zich voltijds aan hun politiek-bestuurlijke functie te wijden. Dit betekent dat deze wethouders een belangrijke verantwoordelijkheid dragen voor de bevordering van de kwaliteit van het raadsdebat.

5 Tenslotte

In Eindhoven is nu besloten het eigen systeem aan te passen. De sterke positie van de ambtelijke organisatie blijft in stand, maar aan de rol van de wethouders is geschaafd. Zij zullen zich ontwikkelen tot een meer zichtbaar politiek aanspreekpunt voor raad en bevolking. De wethouders aanvaarden hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding, voor de daarin gemaakte keuzen en dragen zo bij aan de kwaliteit van het raadsdebat. Dat is althans de bedoeling, maar het moet zijn beslag nog krijgen.

Betekent dit een terug naar af? De raad wordt weer geconfronteerd met een sterke ambtelijke organisatie en een sturend optreden van het college. Is de Eindhovense raad zijn primaat weer kwijt? Wij zijn van mening dat dit niet het geval behoeft te zijn.

Allereerst blijft het systeem een open systeem met een voor de raad zeer goed toegankelijke ambtelijke organisatie, die zij onder andere middels het instrument van de bestuurlijke opdracht met beleidsvoorbereidende activiteiten kunnen belasten. Voorts is het expliciet de bedoeling de revitalisering van de wethouderspositie te plaatsen in het perspectief van het voortgaande streven naar het primaat van de raad: de wethouders zijn aanspreekbaar op de wijze waarop zij het raadsdebat vormgeven, op de kwaliteit van de aangeboden dossiers (het ontbreken van alternatieven is in Eindhoven een zonde tegen het systeem) en op hun rol als politiek leider. In samenhang hiermee zoekt de gemeente Eindhoven tevens naar nieuwe instrumenten om ook de positie van de raad krachtiger te maken.

² Dit kwestieuze begrip 'sturen op hoofdlijnen' staat centraal in een door de auteurs in opdracht van de gemeente verricht onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering van de positie van de Eindhovense raad.

22 De wethouders en het CDA

J. van Dam en A.M. van der Veen

Christen-democratische bestuurders, geïnspireerd door normen en waarden, herkenbaar door hun stijl van besturen, integer en sober. De bestuurlijke normen en waarden zijn verbonden met opvattingen over democratie en de taak van de overheid en als afgeleide daarvan over de stijl van besturen. Het CDA heeft een voorkeur voor het monistische gemeentelijke systeem. De christen-democratische wethouder komt voort uit de raad en draagt een eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van raad en fractie. Recent is de deur op 'n kier gezet voor een discussie over het benoemen van wethouders van buiten de raad. Los van de uitslag besteedt het CDA veel aandacht aan de professionele vorming en begeleiding van de lokale boegbeelden van de partij.

1 Inleiding

Wethouders opereren midden in het krachtenveld van de lokale politiek en zij vervullen daarin verschillende rollen zoals: lid van de gemeenteraad tevens deel uitmakend van het college van burgemeester en wethouders, fractielid, volksvertegenwoordiger en, meestal zelfs beeldbepalend, vertegenwoordiger van een politieke partij. Welke kenmerken zijn nu bepalend voor een christen-democratische wethouder? Allereerst beschrijven wij deze kenmerken. Vervolgens gaan wij in op de christen-democratische opvatting over (lokale) democratie, in het bijzonder de opvatting over monisme en dualisme. Daarna belichten wij de verdergaande politisering van de wethoudersfunctie die ook aan de christen-democratische wethouders niet voorbijgegaan is en de opvattingen die binnen het CDA leven over collegevorming. Tenslotte wordt het profiel van 'de CDA-wethouder' geschetst en wordt aandacht besteed aan scholing en training en het loopbaanperspectief.

2 Kenmerken van 'de' CDA-wethouder

In 1982 is een enquête gehouden door een provinciale afdeling van de CDA-bestuurdersvereniging in Utrecht onder CDA-wethouders en fractievoorzitters (Bestuursforum, 1982: 154-156). Gevraagd werd naar een reeks eigenschappen en kenmerken die betrekking hebben op een CDA-wethouder. Als belangrijkste kenmerken werden genoemd:

- hij behoort ten allen tijde op de C van het CDA aanspreekbaar te zijn;
- hij behoort als strikt rechtvaardig door de gemeenschap gekarakteriseerd te worden;
- de minsten in de samenleving moeten in hem een vertrouwenspersoon zien.

Ook nu nog worden deze kenmerken van groot belang geacht (CDA, 1989; CDA, 1992).

Over het functioneren van de wethouder als zodanig is in het CDA niet zoveel geschreven. Afgezien van de eerder genoemde enquête en enkele artikelen in Bestuursforum wordt het functioneren van een CDA-bestuurder altijd beschreven binnen het kader van een visie op de overheid. In de afgelopen jaren zijn verschillende CDA-rapporten en documenten verschenen die de visie op staat en samenleving nader onderbouwen en uitwerken, in het bijzonder de publikatie van het Wetenschappelijk instituut voor het CDA 'Publieke gerechtigheid' en het Program van uitgangspunten van het CDA. De verschillende Modelprograms voor de gemeenteraad en publikaties van de CDA-bestuursvereniging hebben de opvattingen over de rol van de lokale overheid ten opzichte van de maatschappij en haar organisaties aangescherpt. Deze opvatting over (lokale) democratie is direct van belang voor de wijze waarop men aankijkt tegen het functioneren van een CDA-wethouder. Het CDA ziet de taak van de overheid als volgt:

- de eigen verantwoordelijkheden van burgers en hun onderscheiden verbanden te respecteren en te beschermen,
- de rechtsorde te handhaven en mee te helpen de internationale rechtsorde op te bouwen,
- de materiële voorwaarden te garanderen waarbinnen burgers en hun verbanden hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken,
- de verschillende en mogelijk botsende gerechtvaardigde belangen te harmoniseren naar de maatstaf van het recht, en
- daarbij zodanig te werk te gaan dat burgers en maatschappelijke verbanden zoveel mogelijk zelf de gevolgen van hun handelen voor de naaste en voor het natuurlijk leefmilieu in hun gedrag verdisconteren (CDA, 1990: 134-135).

Het CDA-Modelgemeenteprogram 1994-1998 'Duurzaam vernieuwen', bouwt voort op deze politieke filosofie en omschrijft in het eerste artikel de kerntaken van de gemeente:

- handhaving van de rechtsorde en deze verder ontwikkelen;
- verantwoord optreden van burgers en hun organisaties stimuleren en respecteren;
- beschermen van de elementaire bestaansvoorwaarden voor burgers en mensen stimuleren actief deel te nemen aan het maatschappelijk leven;
- zorgdragen voor het beheer en behoud van de schepping en burgers en maatschappelijke organisaties op hun verantwoordelijkheid daarvoor aanspreken (CDA, 1993).

In nauw verband hiermee staat de christen-democratische opvatting over democratie. Oostlander heeft de kenmerken hiervan als volgt samengevat:

- de aanvaarding van het gezag van normen die boven mensen uitgaan;
- de erkenning van het eigen mandaat van samenlevingsverbanden zoals kerk en staat;
- een oproep aan burgers en samenleving om hun beslissingsmacht ten aanzien van het politieke gebeuren te aanvaarden;

- inperking van de regel 'de meerderheid' beslist ten bate van de rechten van minderheden. (Oostlander, 1986: 136-137).

Deze noties zijn ook voor CDA-wethouders richtinggevend. Voor de stijl van besturen betekent dit dat een christen-democratische gemeentebestuurder zich moet onderscheiden door een sobere bestuursstijl vanuit het besef dat publieke middelen toevertrouwde middelen zijn. Ook mogen hoge eisen gesteld worden aan zijn integriteit en opvattingen over bestuurlijke ethiek. Hoe dit in praktijk gebracht wordt is bepalend voor de vraag of 'de ' CDA wethouder bestaat.

3 Monisme-dualisme

Essentieel voor het functioneren van een wethouder is het staatsrechtelijk systeem waarbinnen hij opereert. Voor de gemeente komt dan vanzelfsprekend de vraag naar de voorkeur voor monisme of dualisme aan bod. Tot op heden is binnen het CDA de voorkeur voor het monisme beleden, zij het dat erkend wordt dat het monistisch gemeentelijke systeem verschillende dualistische aspecten kent. In eerder genoemde enquête wordt duidelijk de eigen verantwoordelijkheid van de wethouder zowel ten opzichte van de raad als de eigen fractie erkend. Anderzijds wordt het belang van geregeld politiek overleg tussen fractie (voorzitter) en wethouder genoemd mede bij de voorbereiding van collegebesluiten. Inmiddels is er een richting binnen het CDA die kiest voor het benoemen van wethouders van buiten de raad. In het concept-verkiezingsprogram 'Wat echt telt', wordt deze mogelijkheid geopend. Bij de behandeling van het program moet blijken of deze lijn, die een duidelijke breuk met het verleden inhoudt, op een meerderheid kan rekenen. In de kring van de CDA-bestuurders bestaat nog steeds een grote terughoudendheid hierover, zowel vanwege een voorkeur voor behoud van het (gematigd) monisme als op grond van praktische bezwaren.

4 Collegevorming en politisering

Begin jaren zeventig is binnen het CDA (toen nog in oprichting) de strijd beslist over de wijze van collegevorming. Programmatische overeenstemming diende basis hiervoor te zijn. In de dissertatie van Tops wordt hiervan een helder overzicht gegeven (Tops, 1990: 82 en verder). Met deze keuze werd erkend dat het gemeentebestuur gepolitiseerd was en dat colleges op basis van een programma verantwoording moesten afleggen. Daarmee werd tevens het toegenomen politieke gewicht van de wethouderskeuze onder ogen gezien en de rol van wethouder als politicus onderstreept. Gemeentebestuur was geworden tot gemeentepolitiek. Oostlander spreekt over het grote belang van de vorming van het CDA voor de herpolitisering van het gemeentebestuur (Oostlander, 1986: 156). In ieder geval is het vanaf dat moment noodzakelijk geworden om dieper na te denken over de kenmerken van een CDA-wethou-

der omdat in de jaren zeventig het CDA in verschillende gemeenten in de tot dan toe nog onbekende oppositie gemanoeuvreerd werd.

Als afgeleide van het toegenomen belang en de professionalisering van het wethoudersambt is ook in CDA-kring geijverd voor de versterking van de rechtspositie van wethouders. Deze inzet bestaat er nog steeds.

5 Profiel van de CDA-wethouder

Het CDA hecht eraan dat de CDA-bestuurders mensen zijn die midden in de samenleving staan. Een wethouder is primair een volksvertegenwoordiger, die naar de burgers luistert en aan de burgers zijn beleid uitlegt, ook wanneer het om pijnlijke keuzes gaat. Kortom, hij staat midden in de samenleving en communiceert open met de samenleving. De werkplek van de wethouder is niet het stadhuis, maar de stad, niet het gemeentehuis maar de gemeente. Een wethouder is niet een hoofd van dienst of een ander soort ambtenaar, maar een gekozen politicus en lid van de fractie. Dit wordt ook benadrukt in de eerder genoemde rapporten 'Bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving' en 'CDA-politici in functie'. De wethouders zijn samen met de fractievoorzitters de plaatselijke boegbeelden van het CDA. Zij komen veel in de krant. Zij dragen het politieke beleid van het CDA in de gemeente uit. Wethouders bepalen voor een belangrijk deel het gezicht van de lokale CDA-politiek. Althans die mogelijkheid hebben ze. Zij hebben veel contact met de inwoners van de gemeente, met de media, met diverse organisaties, met het bedrijfsleven, en met de plaatselijke middenstand.

De selectie van kandidaat-wethouders en de ondersteuning en toerusting van wethouders heeft daarom bij het CDA hoge prioriteit. In het rapport 'Bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving' wordt globaal aangegeven aan welke eisen een CDA-wethouder moet voldoen. In het rapport 'CDA-politici in functie' wordt dit verder uitgewerkt. In dit rapport wordt gesteld dat een wethouder aan de volgende eisen moet voldoen:

- straalt gezag uit op basis van democratisch leiderschap;
- heeft management-kwaliteiten;
- onderhandelt en brengt partijen tot elkaar, maar niet eindeloos, durft knopen door te hakken;
- is bestuurder en wordt geen ambtenaar;
- blijft volksvertegenwoordiger, communiceert open met burgers, instellingen en bedrijven, kan luisteren en hoort ook minder luidruchtige signalen uit de samenleving
- is een overtuigd christen-democraat, durft klip en klaar uit te komen voor de uitgangspunten waar hij als CDA-lid voor staat en roept door zijn houding respect op voor de boodschap van het CDA;
- kan goed opereren in het gecompliceerd krachtenveld van college, raad, fractie, ambtelijke organisatie, individuele burgers, belangenorganisaties, instellingen en andere overheden;

- kan het ambtelijk apparaat als organisatie analyseren, en kan de zwakke en sterke punten benoemen;
- kan goed samenwerken in een breed samengesteld college en weet in de samenwerking zijn CDA-profilering tot uitdrukking te brengen;
- weet de doelstellingen en het programma van het CDA om te zetten in herkenbaar beleid;
- is in staat helder zijn standpunt te verwoorden, kan goed een debat aangaan, heeft onderhandelingsvaardigheden, en kan goed met de media omgaan.

Deze lijst is bedoeld als een handreiking voor de plaatselijke CDA-afdelingen bij de rekrutering en selectie van wethouders. Het CDA heeft deze handreiking gemaakt om de kwaliteit van bestuurders te waarborgen. Op deze punten wordt een wethouder geselecteerd. Van iedere wethouder hoeft niet verwacht te worden, dat hij op ieder punt uit de profielschets positief scoort. Het CDA hanteert hierin een combinatie van de functiebenadering en de potentieelbenadering. Bij de functiebenadering worden kandidaten beoordeeld op de vereisten voor de functie. Het kunnen voldoen aan de geformuleerde functie-eisen is dan voldoende en bepalend. Bij de potentieelbenadering zijn deze functie-eisen slechts een eerste toets en eigenlijk helemaal niet zo belangrijk. Veel belangrijker in deze benadering is de taxatie van de kans of een kandidaat in de toekomst in een snel veranderende maatschappij ook bevredigend zal kunnen blijven functioneren. Zoals gezegd adviseert het CDA de afdelingen een combinatie van de functiebenadering en de potentieelbenadering te gebruiken.

De eerste zes kenmerken uit de zojuist weergegeven profielschets die voornamelijk een bepaalde attitude vereisen, dienen bij iedere wethouderskandidaat aanwezig te zijn. De overige kenmerken die meer op de vaardigheden betrekking hebben, moeten in potentie aanwezig zijn, maar kunnen tijdens het wethouderschap verder ontwikkeld worden.

Een afdelingsbestuur zal bij de selectie een wethouderskandidaat zoveel mogelijk bevragen op deze eerste zes punten en checken of de overige punten in potentie aanwezig zijn en of de kandidaat bereid is zich bij te scholen op belangrijke punten.

De kweekvijver van potentiële bestuurders dient goed gevuld te zijn. Om dit te waarborgen organiseert het Steenkampinstituut, het scholingsinstituut van het CDA, de kaderschool en kadercursussen, waarin diepgaand de christen-democratische principes behandeld worden. Een garantie dat er steeds weer voldoende kandidaten zijn die het christen-democratisch gedachtengoed kennen en weten toe te passen.

6 Scholing en training

CDA-wethouders hebben een zodanige scholing en training nodig dat het hen mogelijk is als herkenbaar christen-democraat de vertaalslag te maken tussen ideaal en werkelijkheid, tussen politieke leer en leven, tussen overtuiging en praktijk. Een wethouder moet leiding geven, visie hebben op het functioneren

van zijn organisatie en zal die visie tot gelding moeten brengen in collegiaal verband. Ook moet hij mensen mee weten te krijgen, zijn achterban overtuigen. Dat is de politieke dimensie waarin een wethouder geschoold moet worden. Een wethouder moet weten hoe hij het politieke veld kan winnen voor zijn visies en zijn manier van leiding geven om beleid tot stand te brengen en uitgevoerd te krijgen.

Voor de inhoudelijke verdieping organiseert de CDA-Bestuurdersvereniging studiedagen en conferenties waar belangwekkende thema's geconfronteerd worden met het christen-democratisch gedachtengoed. Het Steenkampinstituut heeft in zijn aanbod ieder jaar diverse trainingen en cursussen die wethouders ondersteunen bij het uitoefenen van hun functie. Vanzelfsprekend kan een wethouder ook buiten het CDA zich laten trainen en scholen. Om diverse redenen hecht het CDA er aan een eigen aanbod te doen. De belangrijkste reden is dat in veel cursussen en trainingen een nadrukkelijk accent gelegd wordt op de vertaling van de christen-democratische uitgangspunten naar de politieke praktijk van alledag. Een wethouder kan zo getraind worden de CDA-benadering in het beleid te verwezenlijken. Techniek en inhoud zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bij het vragen van adviezen moet men bekend zijn met de politieke achtergrond van een probleem. Een belangrijk neveneffect is wel dat een cursus in CDA-verband de cohesie binnen de partij bevordert en dat wethouders de gelegenheid krijgen hun netwerk binnen de partij uit te breiden en te versterken.

Voor beginnende wethouders is er de wethouderscursus. In deze cursus wordt de wethouders geleerd de gemeente als organisatie te analyseren en te taxeren, hoe de christen-democratische principes in het politieke beleid te verankeren, vergaderingen effectief voor te zitten en met de media om te gaan. Voor wethouders met een aantal jaren ervaring is er de training 'herkenbare stijl van besturen'. In deze training wordt eerst de persoonlijke stijl van een wethouder in kaart gebracht. Vervolgens wordt vanuit het CDA-gedachtengoed aangegeven welke ijkpunten in een herkenbare CDA-stijl aanwezig dienen te zijn. Deze ijkpunten worden geconfronteerd met de stijl zoals die zojuist in kaart is gebracht. Daarnaast wordt getraind om bij het omgaan met de media en bij het argumenteren en debatteren de stijl zichtbaar te maken. Voor vaardigheidsvergroting worden trainingen gegeven in effectief presenteren, debatteren, omgaan met de media, vergadertechniek, onderhandelen en conflictbeheersing. Verder zijn er de cursussen rond gemeentelijke beleidsvelden zoals onder andere 'gemeentefinanciën' en 'ruimtelijke ordening' waarin geleerd wordt vanuit een christen-democratisch perspectief een dergelijk beleidsonderdeel te hanteren.

Dit veelzijdige aanbod geeft aan hoeveel waarde het CDA hecht aan bekwame en geïnspireerde wethouders. Naast scholing en training is er de mogelijkheid dat de wethouder een mentor krijgt, of een supervisor aanvraagt. In toenemende mate wordt hier gebruik van gemaakt. Hierbij wordt veel een beroep gedaan op oud-politici.

Vanuit het afdelingsbestuur wordt jaarlijks een functioneringsgesprek met alle raadsleden, dus ook met de wethouders gevoerd. Deze gesprekken

worden gevoerd om informatie te verwerven zodat betrokkene gesteund kan worden in zijn verder ontwikkeling als christen-democratisch politicus. In de functioneringsgesprekken komt tevens aan de orde of bepaalde scholing of begeleiding gewenst is.

7 Het loopbaanperspectief

Grof geschetst zijn er drie redenen aan te geven, waarom een wethouder niet voor een hernieuwde kandidaatstelling in aanmerking komt. De eerste reden is dat hij zelf daar weinig brood meer in ziet. Een tweede reden is dat het functioneren als CDA-wethouder onvoldoende is. Een derde reden is dat de wethouder al drie termijnen als wethouder gediend heeft. De partij pleit er namelijk voor dat vanwege een gezonde doorstroming de zittingsperiode beperkt dient te blijven tot twaalf jaar.

Naast deze redenen zijn er ook nog de politieke redenen waarom een wethouder niet aan kan blijven als wethouder. Het gedwongen tussentijds vertrek vanwege het opgezegde vertrouwen door de raad, of het buiten het college vallen bij de college-onderhandelingen.

Het afdelingsbestuur draagt de verantwoording voor een positieve begeleiding van het afscheid. Tijdens het derde jaar wordt door het bestuur aangegeven wat het perspectief is bij de volgende verkiezingen. Dit schept duidelijkheid en biedt de wethouder de mogelijkheid om zijn eigen keuzes te bepalen en zelf het initiatief te houden.

Om wethouders te steunen bij het bepalen van keuzes en het initiatief bij zichzelf te houden, is het Steenkampinstituut recent gestart met een training loopbaanplanning voor wethouders. In deze training verkennen wethouders grondig hun mogelijkheden en maken een goed uitgewerkt plan van aanpak. Hierdoor ontstaat inzicht in eigen ambities en kwaliteiten en zicht op de mogelijkheden die de arbeidsmarkt binnen en buiten de politiek kan bieden. Het loopbaanperspectief wordt in kaart gebracht en de verschillende loopbaanalternatieven worden tegen elkaar afgewogen. Hieruit blijkt des te meer dat het CDA het vertrek van een wethouder niet beschouwt als het beëindigen van een relatie.

23 Het wethouderssocialisme

De PvdA en de lokale democratie

P. Depla en J. Monasch¹

Het kan verkeren. Lange tijd stond de sociaal-democratie niet bepaald in het voorste gelid bij het aanvaarden van wethoudersportefeuilles. Later werd de PvdA een vrijwel natuurlijke collegepartij en kon zich zelfs een specifieke vorm van socialisme ontwikkelen die direct verbonden is met het wethouderschap. Vier generaties in het na-oorlogse wethouderssocialisme weerspiegelen even zovele maatschappelijke tijdsbeelden. Achtereenvolgens drukten opbouwers, polarisators en managers een stevig stempel op de gemeentelijke politiek. Of de huidige generatie - die van de netwerkers - nog in gelijke mate die kans krijgt?

1 Inleiding

Wibaut, Vliegen, De Miranda, Drees, Den Uyl, Schaefer, Van den Berg, Wallage, Duivesteijn, Etty en Simons. Het zijn slechts enkelen van de vele spraakmakende wethouders die de sociaal-democratie in de loop der jaren heeft voortgebracht. Terwijl in de sociaal-democratische beweging lange tijd grote reserves werden gekoesterd ten aanzien van het aanvaarden van de wethoudersportefeuilles, is vanaf de jaren dertig de SDAP en later de PvdA - met name in de grote steden - een welhaast 'natuurlijke' college-partij (Perry, 1988). Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 grijpt de PvdA deze lange bestuurservaring aan in de campagne. Met een verwijzing naar de 'vruchten' van het wethouderssocialisme wordt gepoogd het belang van een sterke positie van de PvdA aan te tonen. De campagne overtuigt de kiezer niet. Op 21 maart 1990 lijdt de PvdA een groot electoraal verlies; in vergelijking met 1986 zakt de PvdA van 29 procent naar 22 procent. In de grote steden is het verlies echter nog dramatischer. In vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 ziet de PvdA haar aanhang op één avond veelal slinken met ongeveer 30 tot 40 procent (Tops en Depla, 1993: 329).

Het electorale verlies heeft betrekkelijk weinig consequenties voor de bestuurlijke positie van de PvdA. Ondanks de verkiezingsnederlaag weet de PvdA zich in vrijwel alle grote en middelgrote steden te handhaven in het college van burgemeester en wethouders. In 54 van de 55 Nederlandse gemeenten met meer dan 50.000 inwoners levert de partij één of meer wethou-

¹ De auteurs danken P. Nieuwenhuijsen voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit hoofdstuk.

ders. Alleen in Haarlem wordt de PvdA voor het eerste sinds de Tweede Wereldoorlog verwezen naar de oppositie-banken. De andere grote partijen blijven vaker verstoken van het bestuurlijk pluche. Tabel 23.1 illustreert dit. Ook na de verkiezingen van 1990 is de PvdA stevig verankerd in de colleges van burgemeester en wethouders. In dit opzicht vormen de laatste gemeenteraadsverkiezingen geen breuk met het verleden; het wethouderssocialisme drukt nog steeds een belangrijke stempel op de politiek in de grote en middelgrote steden.

Tabel 23.1 *Vertegenwoordiging van politieke partijen in colleges van burgemeester en wethouders in de 55 Nederlandse gemeenten met meer dan 50.000 inwoners*

Partij	aantal grote gemeenten waarin men is vertegenwoordigd in college van burgemeester en wethouders	percentage van het totaal aantal grote gemeenten
PvdA	54	98
CDA	48	87
VVD	31	56
D66	30	54
Groen Links	8	14
Lokale Lijsten	1	1

Bron: VNG-Gemeentegids 1993.

Deze constatering wordt bevestigd, indien de politieke achtergrond van de wethouders in deze gemeenten in ogenschouw wordt genomen. In totaal hebben de middelgrote en grote gemeenten 284 wethouders. De PvdA levert 113, of te wel 40 procent van deze dagelijks bestuurders. De andere partijen hebben in de college-onderhandelingen (beduidend) minder wethoudersportefeuilles verworven. Terwijl het CDA in deze steden 91 wethouders in zijn gelederen heeft, zijn de VVD, D66 en Groen Links met respectievelijk 36, 35 en 8 wethouders vertegenwoordigd in de colleges van de grote steden. De lokale lijsten hebben alleen in het Brabantse Roosendaal een vertegenwoordiger in het college van het college van burgemeester en wethouders.

Ondanks electoraal malheur is de PvdA in de grote en middelgrote gemeenten een welhaast 'vanzelfsprekende' college-partij gebleven. Voor de lokale politiek is het wethouderssocialisme nog steeds van belang. De betekenis van het wethouderssocialisme reikt echter verder. Terwijl de PvdA in haar bestaan, vooral sinds 1958, slechts incidenteel over regeermacht beschikt, blijft ze via haar wethouders een 'bestuurderspartij'. Het wethouderssocialisme, door marxisten geïntroduceerd om het 'gas- en watersocialisme' van reformisten als Wibaut te veroordelen (Borrie, 1968), is voor de sociaal-democratie altijd een

belangrijk instrument geweest om haar programma te verwezenlijken. Alhoewel het de wethouders van de SDAP reeds duidelijk is dat het socialisme niet door gemeenteraden kan worden gerealiseerd (Maas, 1974: 92), is de sociaal-democratie als geen ander gericht op het lokaal bestuur. Het sociaal-democratisch hervormingsbeleid leidt op lokaal niveau tot concrete resultaten. Het wethouderssocialisme heeft voor de grootste 'prestaties' van de SDAP en PvdA gezorgd.

Tabel 23.2 *Politieke achtergrond van wethouders in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners*

Partij	Aantal wethouders	Percentage van het totale aantal wethouders
PvdA	113	40
CDA	91	31
VVD	36	14
D66	35	13
Groen Links	8	2
Lokale Lijsten	1	0
Totaal	284	100

Bron: VNG-Gemeentegids 1993.

Het begrip wethouderssocialisme suggereert dat stijl en optreden van de wethouders van de PvdA op een specifieke manier is te karakteriseren. In dit hoofdstuk zal daartoe een poging worden ondernomen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in vier perioden in het na-oorlogse wethouderssocialisme. Elke periode, zal min of meer in navolging van Nieuwenhuijsen (1986), worden getypeerd aan de hand van een generatie PvdA-wethouders. Achtereenvolgens zullen de *opbouwers*, de *polarisators*, de *managers* en de *netwerkers* worden besproken.

2 De opbouwers

Direct na de oorlog staat de weder-opbouw van Nederland centraal. In het zogenaamde *Urgentie-programma*, dat naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 1946 verschijnt, wijst de PvdA op de noodzaak van herstel en vernieuwing. 'Zo goed als het rijk heeft immers ook de gemeente haar aandeel te nemen in het werk van de wederopbouw van hetgeen verwoest is' (PvdA, 1946: 6). Veel gemeenten werden geconfronteerd met verwoeste industrie-terreinen en bedrijven, een grote woningnood en door de oorlog aangetaste infra-structurele voorzieningen, zoals wegen en elektriciteitsverbindingen. Daarnaast is er volgens de PvdA sprake van een zekere morele des-

oriëntatie (Van den Berg, 1990: 17). Nederland is door de oorlog namelijk 'verwoest in materieel, maar niet minder in geestelijk en zedelijk opzicht' (PvdA, 1946: 6). Voor het herstel van gemeenten is '*De Grote Inzet*' vereist.

Deze inspanning wordt op twee manieren geleverd. Allereerst wordt veel aandacht besteed aan het fysieke herstel van de steden. Deze aandacht vertaalt zich in grote plannen op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ontwikkeling. In de eerste na-oorlogse jaren staat daarbij het ledigen van de woningnood centraal (Nieuwenhuijsen, 1988: 61). De gemeenten spelen een belangrijke rol in het wegwerken van het tekort van zo'n 300.000 woningen. De uitbreiding van de gemeenten, die de PvdA als 'ruim en fris, gezond en schoon' wil laten herrijzen, krijgt pas later concreet gestalte.

Naast de aandacht voor het materiële herstel, wordt ook een grote inzet verlangd op het gebied van de gemeenschapsvorming. Onder invloed van In 't Veld wordt een vurig pleidooi gehouden voor een actieve cultuur-politiek. De PvdA moet streven naar een 'opvoeding tot staatsburger'. De opvoeding moet leiden tot zelfstandig denkende mensen 'die zich uit eigen overtuiging weten te schikken in het kader der gemeenschap' (Urgentie-programma: 11). Het is daarbij overigens niet de taak van gemeenten om 'te preken'. Een gemeente-bestuur 'kan alleen maar de voorwaarden scheppen, die voor de ontwikkeling van burgerzin en saamhorigheidsbesef zo gunstig mogelijk zijn' (p.7/8).

Het eerste na-oorlogse verkiezingsprogramma van de PvdA is duidelijk geïnspireerd door het plansocialisme en het personalistisch socialisme. Voor het herstel van de steden wordt een planmatig optredend gemeentebestuur noodzakelijk geacht. Het bevorderen van gemeenschapszin en democratische gezindheid, sluit nadrukkelijk aan bij het personalistisch socialisme, dat via Banning de ideeënvorming binnen de PvdA beïnvloedt. Zijn ideaal van 'vrijheid in gemeenschap' legitimeert de actieve cultuurpolitiek. Doordat het verkiezingsprogramma op deze twee stromingen is gebaseerd, heeft '*De Grote Inzet*' ondanks zijn beperkte omvang, een zeer ambitieus karakter. De wethouders van de PvdA boeken hun grootste successen overigens in het planmatig herstel van gemeenten. De meer ideologische geïnspireerde doelstelling van gemeenschapsvorming blijkt in de praktijk moeilijk te verwezenlijken. Na verloop van tijd verdwijnt langzaam maar zeker de grote aandacht voor de culturele taak van gemeenten. De sterk pragmatische traditie van sociaal-democratische wethouders heeft hier ongetwijfeld toe bijgedragen. Lokale politiek is voor sociaal-democraten tenslotte vooral een op de praktijk gericht project van maatschappelijke hervorming; het is 'het stille werk van spitten en zaaien' (Van den Berg, 1990: 20).

Deze traditie blijft tot in de jaren zestig dominant. Desondanks treedt er in deze periode een zekere verschuiving op in de aandacht van de sociaal-democratische wethouders. In plaats van herstel komt de nadruk te liggen op *groei en expansie*. 'Weder-opbouwers' worden 'opbouwers' van de groeiende steden en de verzorgingsstaat. Publieke werken, volkshuisvesting en stadsontwikkeling worden de belangrijkste portefeuilles. In menig stad worden plannen voor grootschalige nieuwbouwwijken ontwikkeld; de Bijlmer, de Alexanderpolder, Dukenburg, Tilburg-Noord en Arnhem-Zuid kennen hun oorsprong in

deze periode. Ook de stedelijke centra gaan onder het mes. Onder het motto *Big is Beautiful* doet city-vorming haar intrede. Allerlei bestemmings-, structuur- en streekplannen liggen aan al deze activiteiten ten grondslag. Dit planmatig bestuur krijgt in de PvdA een nieuwe impuls door '*De weg naar vrijheid*'. In Amsterdam zorgt WBS-directeur en raadslid Den Uyl er voor, dat dit rapport met het plan '*Mens en stad, Amsterdam vandaag en morgen*' zijn sporen na laat in de lokale politiek (Nieuwenhuijsen, 1988: 71).

De PvdA plaats in deze periode geen kanttekeningen bij economische groei. Het verkiezingsprogramma van 1958 stelt bijvoorbeeld, dat het 'streven van de plaatselijke overheid bij voortduring gericht moet zijn op het bevorderen van de welvaart in het eigen gebied' (PvdA, 1958: 9). Volgens de Amsterdamse wethouder De Wit heeft de geest van Kennedy - *Keep America moving again* - zich meester gemaakt van de PvdA (Jansen van Galen en Vuijsje, 1985: 79). Groei wordt daarbij gezien als conditio sine qua none voor de opbouw van de verzorgingsstaat. Voor de gemeenten is hierbij vooral een taak weggelegd als leverancier van collectieve voorzieningen. '*Om de kwaliteit van het bestaan*' vormt in dit opzicht een belangrijke inspiratie-bron. Groot optimisme gaat samen met een groot vertrouwen in de sturende mogelijkheden van de overheid. Van achter de tekentafel wordt de ideale stad geconstrueerd. Aan de maakbaarheid van de samenleving wordt niet getwijfeld; deze generatie wethouders bouwt met volle overgave aan de toekomst van de stad.

De gemeenteraadsverkiezingen van 1946 leveren de PvdA een groot aantal wethouderszetels op. Desondanks overheerst de teleurstelling. De gehoopte 'Doorbraak' naar het confessionele electoraat blijft uit, terwijl veel arbeiders de CPN steunen. De zuilen-structuur blijkt krachtiger dan verondersteld. De PvdA legt zich hierbij neer; ondanks haar zogenaamde werkgemeenschappen wordt ze weer de politieke kop op de socialistische zuil. De restauratie van het politieke landschap impliceert overigens niet, dat alles bij het oude blijft. De PvdA wordt door andere partijen salonfähig bevonden; de sociaal-democraten treden definitief toe tot het openbaar bestuur. De PvdA schikt zich daarbij aan de spelregels van de pacificatie-democratie (Lijphart, 1986). Het streven naar consensus staat centraal. Polarisatie wordt afgewezen. Depolitiserend, verdraagzaamheid, harmonie en evenredigheid vormen uitgangspunten voor de omgang met andere partijen. Voor de PvdA zijn afspiegelingscolleges norm; alleen in de steden waar de CPN groot is, wordt hierop een uitzondering gemaakt (Nieuwenhuijsen, 1988: 67). De pacificatie-politiek heeft ook consequenties voor de verhoudingen binnen de raad. De wethouders besturen de stad. De Wit spreekt van 'democratie als georganiseerd vertrouwen' (Jansen van Galen en Vuijsje, 1985: 77). Collegeprogramma's worden dan ook niet geformuleerd; de fracties ondersteunen in principe de plannen van de wethouders. Ook de kiezers geven bestuurders de ruimte; binnen de zuilen is er sprake van een lijdelijke en passieve basis (Lijphart, 1986: 136). Het vertrouwen van de verzuilde burgers in hun politieke leiders is vaak zo groot, dat de wethouders zich geen grote rekenschap hoeven te geven van hun relatie

met burgers. De wethouders kunnen zich concentreren op vormgeving van hun stad.

3 De polarisators

In de jaren zestig krijgt de samenleving een ander gezicht. Onder invloed van groeiende welvaart en een toenemend aantal collectieve voorzieningen neemt de emancipatie van burgers een grote vlucht (Becker en Kalma, 1991: 50). De zuilen worden minder hecht. En de passiviteit en lijdelijkheid van burgers ten opzicht van de elite neemt duidelijk af. De protest-generatie doet zijn intrede: actie-groepen verschijnen op het politieke toneel en maatschappelijk protest wordt welhaast vanzelfsprekend. Ook de dominante politieke cultuur moet het ontgelden. De kritiek is tweeledig. Allereerst wordt de bestuurders een 'regentenmentaliteit' verweten; burgers zijn niet in staat politieke invloed uit te oefenen. Daarnaast wordt - zeker de lokale - politiek veelal als 'te saai, klein-burgerlijk en conformistisch' getypeerd. Het harmonie-model zou hier debet aan zijn. De depolitisering, noodzakelijk voor een succesvolle pacificatie-politiek, heeft geleid tot een politieke vervlakking. Dit heeft de politieke belangstelling van burgers negatief beïnvloed. De kritiek op het politiek systeem richt zich (zeker) ook op de bestuurders van de PvdA.

De sociaal-democraten proberen met enkele rapporten, zoals *De partij van morgen* (1964) en *Het Nederlandse parlementaire stelsel* (1965) een antwoord te formuleren op de maatschappelijke roep om vernieuwing. Het antwoord slaat niet aan. De PvdA wordt in deze jaren met enkele grote verkiezingsnederlagen geconfronteerd. In 1966 wordt de BoerenPartij in een stad als Nijmegen in één klap even groot als de PvdA (Anker en Depla, 1994). Na enige tijd vindt de protest-generatie zijn weg in de PvdA; Nieuw Links komt op. Nieuw Links probeert een rigoureuze breuk met het verleden te forceren. Na het verschijnen van *10 over Rood* (1966) worden in enkele steden gecoördineerde acties uitgevoerd, die resulteren in wisseling van de wacht. Jongeren, veelal studenten of academici, nemen het roer over. Dit verloopt niet zonder slag of stoot; er is nogal eens sprake van een 'vijandige overname'. Van Ainerongen beschrijft de 'Putsch', waardoor de Amsterdamse afdeling Transvaal-Oosterpark 'een marxistisch-lenistische werkgemeenschap' wordt (1984: 226/231). Een deel van de ouderen keert zich af van Nieuw Links en groepeerd zich in het Democratisch Appèl. Onder wethouders en burgemeesters van de PvdA verwerft dit appèl veel steun. Als deze groep zich ontwikkelt tot DS'70 zeggen enkele wethouders de PvdA vaarwel. De Eindhovense wethouders Stuivenberg en Van Veenendaal zijn hiervan slechts twee voorbeelden.

Nieuw Links richt zich in eerste instantie niet op de lokale politiek. De DDR, de NAVO, de monarchie, Vietnam, de ontwikkelingssamenwerking en de afroming van vermogens boeien meer dan gemeentelijke vraagstukken. Prominente Nieuw-Linksers zoals Van den Doel, Van der Louw, Kombrink, Van Dam en Van der Hek doen ook geen gooi naar een functie in het lokaal bestuur, maar maken carrière in de landelijke politiek. Desondanks waart de

geest van Nieuw Links door menig raadsfractie van de PvdA. Door een speciale uitgave van *De gemeente* (1969) en het WBS-rapport *Gemeentelijke democratie* (1970) worden de ideeën voor vernieuwing van het lokaal bestuur verspreid. Bovendien dringen in veel steden sympathisanten van Nieuw Links in 1970 door tot de gemeenteraad. De polarisators betreden het toneel van de lokale politiek.

Deze generatie-wisseling betekent vooral een vernieuwing van de politieke cultuur. Drie *P's*, *participatie*, *politisering* en *polarisatie*, vormen het uitgangspunt voor de nieuwe generatie bestuurders. Allereerst moeten burgers meer mogelijkheden krijgen om te participeren in de politieke besluitvorming. Mede onder invloed van de electorale groei van D66 krijgt de PvdA oog voor het democratisch tekort op lokaal niveau. Den Uyl toont bijvoorbeeld begrip voor de kritiek op de autocratische bestuurders (PvdA, 1969: 50). In *Gemeentelijke democratie* wordt gepleit voor een grotere zeggenschap van burgers (Stolk en anderen, 1971: 30). De PvdA wordt voorstander van een gekozen burgemeester. Daarnaast wordt inspraak een belangrijk instrument om burgers meer invloed te geven. De politiek moet toegankelijker worden. De PvdA blijft daarbij de directe democratie afwijzen. De grotere participatie van burgers moet vooral leiden tot een versterking van de representatieve democratie (Stolk en anderen, 1971: 37).

De interesse voor de lokale politiek zal daarbij alleen maar toenemen, indien de politieke scheidslijnen in de raad worden aangescherpt. Participatie veronderstelt dus politisering. Het afscheid van een a-politiek stadsbestuur wordt aangekondigd (Van de Berg en anderen, 1974: 16). Op basis van een helder politiek programma moet het electoraat een heldere keuze worden geboden. Deze helderheid is ook gediend met een concentratie van politieke krachten. De PvdA streeft daarom naar samenwerking met D66 en PPR; het *Progressief Akkoord (PAK)* maakt zijn debuut. Politisering gaat hand in hand met pleidooien voor een herstel van het primaat van de raad. Van Thijn, op dat moment raadslid in Amsterdam, pleit voor een daadkrachtige gemeenteraad die de beleidsontwikkeling stevig in zijn greep heeft (Van Thijn, 1969: 52). De wethouders worden 'vooruit geschoven posten van de fractie'. In het college moet men de standpunten van de fractie verwoorden en verdedigen.

Door de politisering zullen partijen hun onderlinge verschillen nadrukkelijker accentueren. De progressieve partijen moeten zich daarbij in woord en daad onderscheiden van de meer behoudende krachten. Daarmee heeft de politisering ook consequenties voor de verhoudingen binnen de raad. De polarisatie-strategie verdrijft het streven naar consensus. Voor het functioneren en de samenstelling van de colleges van burgemeester en wethouders heeft dit belangrijke gevolgen. Op het Congres van 1974 wordt de route naar het linkse meerderheidscollege vastgesteld. Het afspiegelingscollege, waarin het collegiaal bestuur uitgangspunt vormt, moet in drie fasen worden verwezen naar het museum der oudheden. Allereerst moeten wethouders minderheidsstandpunten naar voren brengen. Vervolgens moeten er college-programma's worden geformuleerd. Deze programma's moeten worden onderschreven door de partijen die wethouders leveren. Terwijl in de jaren vijftig het stellen van

inhoudelijke voorwaarden voor deelname aan het college rigoureus wordt afgewezen, ontpopt de PvdA zich in deze periode als een belangrijk pleitbezorger van het zogenaamde program-college. Het program-college zou vervolgens moeten leiden tot twee duidelijke politieke blokken, die de kiezers een helder programma voorleggen. De winnaar van de verkiezingen vormt dan het college, zodat de wil van de (meerderheid van de) kiezers wordt uitgevoerd (Stolk en anderen, 1971: 74). De begeerte naar macht loopt het procesmatige karakter van de polarisatie-strategie echter voor de voeten. In 1972 leidt een breuk in het Groningse college tot het eerste linkse meerderheidscollege. Dit college met Max van den Berg en Jacques Wallage als belangrijkste wethouders, spreekt tot de verbeelding. Amsterdam, Zaanstad, Leiden, Enschede, Hoorn, Schiedam, Vlaardingen en Weststellingwerf volgen twee jaar later. In Rotterdam bezet de PvdA zelfs alle wethoudersportefeuilles. De polarisatie-strategie kent een keerzijde. De verhoudingen met andere partijen, die vasthouden aan de norm van afspiegelingscolleges, vertroebelen. In Leiden, Breda en Nijmegen wordt de PvdA verwezen naar de oppositie-banken (Nieuwenhuijsen, 1988: 91). Het blijkt bovendien niet altijd eenvoudig de progressieve eenheid te bewaren. In Amsterdam en Hoorn vallen de linkse meerderheidscolleges vroegtijdig uit elkaar.

Naast de vorm, leidt de opkomst van de polarisators op sommige punten tot een ander beleid. De PvdA plaats vraagtekens bij de economische groei en de expansie van steden. Terwijl voor de landelijke partij het milieu een belangrijk thema wordt, richten lokale sociaal-democraten zich vooral op de leefbaarheid van oude wijken en stedelijke centra. Stadsvernieuwing verdringt stedelijke ontwikkeling van de politieke agenda. 'Bouwen voor de buurt' wordt het uitgangspunt. In samenspraak met buurtbewoners wordt getracht de kwaliteit van de oudere wijken te verbeteren; in plaats van kaalslag wordt er op grote schaal gerenoveerd. Het kabinet-Den Uyl biedt gemeenten de (financiële) ruimte stadsvernieuwing daadkrachtig aan te pakken. Dankzij enkele lokale bestuurders, zoals Van der Ploeg in Rotterdam, Waal in Leiden, Wever in Maastricht, Schaefer in Amsterdam en IJssels in Alkmaar, profileert de PvdA zich sterk op dit terrein. Daarnaast wordt de eenzijdige ontwikkeling van stadscentra ter discussie gesteld. Binnensteden zijn er niet alleen voor winkels, banken en bedrijven. De PvdA wordt voorstander van functie-menging; in de centra moeten wonen, werken en recreatie samengaan.

De generatie van polarisators 'ontdekt' tenslotte welzijn als politiek thema. In *Naar een socialistische gemeentepolitiek* (Van de Berg en anderen, 1974) en *Socialistische gemeentepolitiek* (Van de Berg, 1979) wordt het gemeentelijk welzijnsbeleid beschouwd als een belangrijk instrument voor de realisatie van solidariteit en emancipatie, 'voorwaarden voor het bereiken van een andere, een meer menswaardige maatschappij' (PvdA, 1978: 96). Volgens de PvdA dient de gemeentelijke overheid, die tenslotte ook betaalt, het welzijnsbeleid vorm te geven. Ondanks alle verschillen met de bouwers, zijn de polarisators op dit punt duidelijk erfgenamen. Men neemt namelijk het grote

vertrouwen in de sturende en plannende capaciteiten van de overheid van eerste generatie PvdA-wethouders over.

4 De Managers

De polarisatie-strategie van de PvdA mislukt. Alhoewel programcolleges ingeburgerd raken, is het afspiegelingscollege dominant gebleven (Tops, 1990). De institutionele setting van de Nederlandse lokale politiek blijkt zich niet te lenen voor een ideologische twee-deling. Een ervaring rijker, neemt de PvdA gefaseerd afscheid van de polarisatie-strategie. Desondanks heeft de generatie van polarisators haar sporen nagelaten in de lokale politiek. Zo heeft het lokaal bestuur een politieker karakter gekregen. Bovendien is de openbaarheid van besluitvorming vanzelfsprekend geworden en vervult de raad een meer prominente rol in de lokale politiek. De polarisators hebben daarnaast grote invloed gehad op het functioneren van de PvdA. Onder invloed van Nieuw Links wordt de besluitvorming binnen de partij sterk 'gedemocratiseerd'. De ledenvergadering wordt de 'hoogste macht'. De ledenvergadering spreekt zich uit over concrete standpunten, stelt verkiezingsprogramma's op en bepaalt de lijstvolgorde. De partij-democratie is daarbij geënt op aanwezigheid; alleen de leden die vergaderingen bezoeken, hebben invloed. Terwijl de formele mogelijkheden tot participatie toenemen, stijgen de kosten van participatie sterk. Hierdoor worden de drempels om mee te tellen als lid danig verhoogd (Commissie Van Kemenade, 1991: 22). Het kader van de PvdA krijgt hierdoor een sterk eenzijdig karakter; de 'nieuwe vrijgestelden', nemen het roer over. Uit deze klasse van ambtenaren, welzijnswerkers en leraren wordt ook de volgende generatie wethouders gerecruteerd. Deze generatie komt niet via een coup omhoog, maar gebruikt de democratische partij-procedures om raadslid en vervolgens wethouder te worden. Aan het wethouderschap gaat vaak jarenlange participatie vooraf; in de gedemocratiseerde PvdA begint iedere wethouder als krantenjongen. Een succesvolle politieke carrière vereist in deze periode een secuur politiek management. Dit management is vooral gericht op verwerving van steun in de eigen partij. De basis van de partij is namelijk de baas.

De generatie van managers worden gedwongen inhoudelijk afstand te nemen van hun voorgangers. Aan het eind van de jaren zeventig slaat de recessie namelijk hard toe; in de grote steden stijgt de werkloosheid tot na-oorlogse record-hoogten. Het kabinet Van Agt-Wiegel probeert het tij te keren door te snijden in de collectieve lasten. De tijd van *leuke dingen voor linkse mensen* is definitief voorbij. De wethouders zijn de eerste die dit realiseren. Terwijl de landelijke PvdA geen vieze handen hoeft te maken, worden de wethouders genoodzaakt bezuinigingen door te voeren. In eerste instantie zijn de 'kaas-schaaf' en de vacature-stop hierbij de meest gebruikte methoden. De PvdA-wethouders proberen de pijn van het 'Haagse' beleid te verzachten. Men wil de voorzieningen van de verzorgingsstaat redden. Onder impuls van PvdA-

wethouders, zoals Annie Brouwer in Nijmegen, wordt in menig gemeente een minima-beleid aangekondigd. Dit beleid, dat onder protest wordt uitgevoerd, probeert de armoede van burgers te verzachten. Het gaat vaak vergezeld met een scherpe veroordeling van het regeringsbeleid. De centrum-rechtse coalities wordt 'onevenredige bezuinigingsbeleid' (PvdA, 1982: 3) een 'kil no-nonsens beleid' (Gemeentelijk bezuinigen: 1) of een 'radicaal kappen in allerlei vormen van overheidsinterventies' (Jaarbericht, 1986: 4) verweten.

Midden jaren tachtig verandert de houding van de PvdA-wethouders. De kritiek op de 'Haagse' bezuinigingen blijft, maar er ontstaat, mede onder invloed van het rapport *Gemeenten als proeftuin* (Nieuwenhuijsen, 1986), oog voor het feilen van de verzorgingsstaat. Het besef ontstaat dat de verzorgingsstaat ten onder gaat aan de gebrekkige effectiviteit en efficiency van het openbaar bestuur. Een heroriëntatie op de positie en het functioneren van het openbaar bestuur wordt noodzakelijk geacht. Wethouders gaan streven naar een meer flexibele en efficiënte overheidsorganisatie. Organisatie en Financiën komen in de belangstelling. De lokale overheid wordt steeds vaker beschouwd als een bedrijf, dat zakelijk 'gerund' moet worden. De wethouders raken in de ban van allerlei principes uit de bedrijf- en organisatiekunde; output-sturing, budgettering, ambtelijk zelfbeheer, contractmanagement en deconcentratie worden gevleugelde begrippen. In enkele steden, zoals Delft, Groningen, Arnhem en Tilburg wordt het secretarie-model vaarwel gezegd; het *concern-model* wordt geïntroduceerd. Vooral het Tilburgs Model, dat onder invloed van PvdA-ers Krosse en Van Leeuwen is ontwikkeld, maakt furore. Naast managers van hun eigen politieke carrière, worden wethouders zakelijke managers van de gemeentelijke organisatie.

Het beeld van zakelijkheid wordt versterkt door de hernieuwde aandacht voor stedelijke ontwikkeling. Gemeentebestuurders zijn op zoek naar nieuwe middelen om het hoofd boven water te houden. De sociaal-economische structuur van steden moet worden versterkt. Er wordt afstand genomen van de eenzijdige aandacht voor stadsvernieuwing en welzijnsbeleid. Naast sociale woningbouw, worden er koopwoningen gebouwd om hogere inkomens naar de stad te lokken. Wethouders als Duivesteijn, Asselbergs, Van Meurs en Gietema maken veel emoties los met hun grootschalige plannen voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen, kantoorcomplexen, boulevards en kades. Allemaal plannen die gemeenten omhoog moeten stuwen in 'de vaart der volkeren'. Bij de ontwikkeling en uitvoering van deze plannen zoeken gemeenten partners in het bedrijfsleven. De Publiek-Private-Samenwerking sluit aan bij nieuwe noties over de sturende mogelijkheden van de overheid. Daarnaast maakt de benarde financiële positie van gemeenten samenwerking noodzakelijk.

De PvdA voert op lokaal niveau een offensieve strategie. Naast de rationalisering van de gemeentelijke organisatie en het versterken van de sociaal-economische structuur, krijgt het lokale werkgelegenheidsbeleid een impuls. Kleine, startende ondernemers worden facilitair ondersteund; het 'bedrijfsverzamel-gebouw' doet zijn intrede. Daarnaast worden initiatieven genomen om langdurig werklozen aan de slag te krijgen. In samenwerking

met arbeidsbureaus en sociale diensten worden projecten geïnitieerd waarin werklozen werkervaring kunnen opdoen. De positieve resultaten met de Werk Ervarings Plaatsen en het Jeugd Werk Garantie-plan, maken eind jaren tachtig de geesten rijp voor een meer structurele aanpak. In enkele gemeenten worden 'banenpools' geïntroduceerd. De wijze waarop gemeenten de werkgelegenheids-initiatieven organiseren, inspireert het Rijk. Het proces van sociale vernieuwing, door het kabinet Lubbers-Kok in navolging van de gemeente Rotterdam gestart, werpt zijn schaduw vooruit.

De managers blaken van het zelfvertrouwen. Terwijl de landelijke PvdA met rapporten als *Schuivende Panelen* (1987) en *Bewogen en Beweging* (1988) haar identiteitscrisis bestrijdt, hebben de wethouders zich moeiteloos aangepast aan de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Dit zelfvertrouwen wordt gevoed door een grote verkiezingsoverwinning in 1986. In vrijwel alle grote steden wordt de PvdA de grootste partij; de college-onderhandelingen leveren een groot aantal extra wethouders op. De managers mogen 'hun karwei' afmaken. In de periode '86-'90 gaat de PvdA door op de ingeslagen weg. De verkiezingen van 1990 worden, ondanks de landelijke misère, dan ook met het nodige vertrouwen tegemoet gezien. De PvdA heeft tenslotte 'de lokale kiezers een 'mix' van financiële gedegenheid, stedelijke modernisering, sociale en bestuurlijke vernieuwing geboden' (Centrum voor Lokaal Bestuur, 1990: 3). Op 21 maart volgt de koude douche. De kiezer maakt een einde aan het tijdperk van de managers in de PvdA.

5 De Netwerkers

De oorzaak van de electorale afstraffing wordt gezocht in de introverte partij-cultuur. Deze cultuur kan worden beschouwd als een erfenis van de polarisatie-strategie, die van het verkiezingsprogramma een contract tussen kiezer en gekozene maakt. In de gedemocratiseerde PvdA zijn het afdelingsbestuur en de ledenvergadering de bewakers van het contract. De raadsleden en wethouders moeten hun activiteiten constant verantwoorden bij deze 'gremia'. Dit wordt in 1974 statutair vastgelegd door het zogenaamde recht van recall. In de PvdA verwordt de democratie tot een georganiseerd wantrouwen. Deze notie heeft grote gevolgen. Allereerst wordt de handelingsvrijheid van bestuurders beperkt; het verkiezingsprogramma, dat steeds omvangrijker wordt, wordt een knellend keurslijf, dat creatieve oplossingen vaak frustreert. Bovendien gaan wethouders zich vooral op de eigen partij oriënteren. Die moet namelijk hun activiteiten goedkeuren. Steun van de ledenvergadering wordt voor PvdA-wethouders belangrijker dan maatschappelijk draagvlak. De PvdA-wethouders verwaarlozen het contact met belanghebbenden buiten de partij. Omdat het actieve partij-kader een eenzijdige samenstelling kent, raken de managers langzaam maar zeker in een maatschappelijk isolement (Commissie Van Kemenade, 1991: 22). De wethouders raken verstrikt in de 'werkelijkheid' van de partij en die van het stadhuis. De stad moet worden bestuurd; belang-

rijke vraagstukken moeten worden opgelost, zonder dat men zich afvraagt of dit ook vragen van de burgers zijn. Kritiek, bijvoorbeeld op de 'prestige'-projecten, wordt genegeerd. Men beschikt tenslotte over de steun van de partij en er moeten snel knopen worden doorgehakt; het overleg met betrokkenen schiet er veelal bij in (Ornstein en Van Weezel, 1992: 56). De arrogante bestuursstijl vormt de basis voor de grote verkiezingsnederlaag. Het door de media geïntroduceerde beeld van 'Breznev aan de Amstel' slaat bij veel kiezers aan.

De nederlaag maakt grote indruk. De PvdA is er zich van bewust dat een modernisering van de bestuursstijl noodzakelijk is. In veel gemeenten wordt gepoogd de PvdA opnieuw te verankeren in de lokale samenleving. Wethouders en raadsleden moeten de vertrouwde omgeving van het stadhuis en de partij verlaten; 'de loopbrug moet omlaag', zoals de nieuwe partijvoorzitter Rottenberg keer op keer betoogt. Dit vereist een maatschappelijke oriëntatie van bestuurders. Deze oriëntatie komt op drie niveaus tot uitdrukking.

Allereerst moet de PvdA zich bij de recrutering van wethouders minder op de partij en meer op de maatschappij richten. Bewezen diensten voor de partij, hoe waardevol ook, zijn voldoende, noch noodzakelijke voorwaarden om een wethouderszetel te claimen. De PvdA moet op zoek naar aansprekende figuren, die hun sporen in de lokale samenleving hebben verdiend. Maatschappelijk herkenbaar, zonder dat men een zetbaas van een bepaald belang of organisatie is; ondanks de 'eisen' van bepaalde doelgroepen is de tijd van de verzuiling voltooid verleden tijd.

De maatschappelijke oriëntatie zal daarnaast moeten blijken uit de activiteiten van de wethouders. De sociaal-democratische wethouders moeten weten wat er speelt in de samenleving. Men moet niet alleen weten wat mensen willen, maar men moet ook op de hoogte zijn van de verschillende belangen die bij bepaalde politieke beslissingen in het geding zijn en oog hebben voor de gevoeligheden die deze beslissingen kunnen oproepen. Deze ogenschijnlijke details, die vaak voor de grootste maatschappelijke commotie zorgen, kunnen niet uit ambtelijke nota's worden gehaald. Deze kennis kan alleen worden verworven, indien bestuurders met beide benen in de lokale samenleving staan. Maatschappelijke netwerken kunnen de wethouder daarbij ondersteunen. Het opbouwen van netwerken kost veel tijd en energie, maar is gezien de veranderende maatschappelijke positie van politieke partijen een noodzakelijke voorwaarde voor het maatschappelijk gezag van een wethouder.

Tenslotte is in het beleidsproces een maatschappelijke oriëntatie noodzakelijk. Te lang zijn PvdA-wethouders er vanuit gegaan dat de stad achter een vergader- of tekentafel vorm kon worden gegeven. Besturen is echter geen technocratisch proces, waarbij oplossingen wellicht alleen beter uitgelegd moeten worden aan kiezers. Een dergelijke opvatting gaat voorbij aan de noodzaak van maatschappelijk commitment voor bepaalde politieke beslissingen. Dit 'commitment' moet worden georganiseerd. Dit betekent niet alleen het plichtmatig organiseren van inspraakavonden. Wethouders moeten in staat zijn verschillende belanghebbenden in een vroegtijdig stadium te betrekken bij

vraagstukken en hen verantwoordelijkheid geven bij het nemen en het uitvoeren van beslissingen. De wethouders moet in het beleidsproces dus netwerken mobiliseren en motiveren. De rol van de bestuurder verandert hierdoor. Men is niet langer de keeper, spelbepalende middenvelder en scorende spits tegelijkertijd, maar heeft afwisselend een rol als coach, scheidsrechter, aangever en speler.

De nieuwe generatie PvdA-wethouder is dus vooral netwerker. Het onderscheid met andere partijen komt daarbij op twee manieren naar voren. De PvdA-wethouders opereren in andere netwerken en zullen daarom andere informatie en signalen opvangen. Gegeven de algemene uitgangspunten en de historie van de PvdA zullen de wethouders in beleidsnetwerken daarnaast andere maatschappelijke belangen erkennen en stimuleren dan overige politici.

De generatie van netwerkers komt langzaam maar zeker naar boven in de PvdA. In Deventer is Bugter een voorbeeld. In andere steden functioneren de netwerkers nog vaak in de fractie. De verkiezingsnederlaag, die de noodzaak van de generatie-wisseling ondubbelzinnig heeft aangetoond, heeft in dit opzicht de doorbraak belemmerd.

6 Slot

In dit hoofdstuk zijn vier generaties PvdA-wethouders getypeerd. Een dergelijke typering heeft vanzelfsprekend een enigszins kunstmatig karakter. Aan de hand van rapporten en het optreden van enkele spraakmakende wethouders zijn de generaties onderscheiden. In bepaalde gemeenten zullen de generatiewisselingen zich later of minder abrupt hebben afgespeeld, dan in dit hoofdstuk is gesuggereerd. Desondanks zijn de beschreven generaties gezichtsbepalend voor bepaalde perioden in het wethouderssocialisme. Bovendien zijn de PvdA-wethouders zeker beïnvloed door de cultuur van de verschillende generaties; al is het alleen maar in de kleren die in bepaalde perioden worden gedragen. Indien foto's uit het verleden worden bekeken, blijkt dat iedere generatie zijn eigen kleding-lijn kent. Het meest duidelijk komt deze naar voren bij de mannen. Terwijl de bouwers gekleed gaan in een confectie-pak, tooit de bebaarde polarisatie-generatie zich in trui en spijkerbroek. De managers ontdekken het colbertje, de fleurige stropdas en later het kleine bril-montuur. Of er bij de generatie van netwerkers ook een kledingslijn valt te ontdekken, zal na de komende verkiezingen moeten blijken. Zij zullen na 2 maart 1994 namelijk het gezicht van de PvdA moeten gaan bepalen. Gebeurt dit niet, dan kan het wethouderssocialisme wel eens snel aan betekenis verliezen. Dit is niet alleen vervelend voor de PvdA. Want zonder herkenbare PvdA-bestuurders zal de lokale democratie wel eens heel naakt kunnen ogen.

24 De VVD en haar wethouders

A.W. Dijk

'Waarom een katholiek toch VVD kan stemmen.' Dertig jaar geleden een brandend discussiepunt. Nu is er geen nasmeulend asrestje van terug te vinden. De VVD is nu ook in de lokale politiek partij en draagt er de liberale beginselen uit. Daartoe behoort onder meer de overtuiging dat de overheid geen taak heeft in de maakbaarheid van de samenleving. In het verlengde van het streven portefeuilles te verkrijgen waarmee een liberaal affiniteit heeft gaat in het algemeen de voorkeur uit naar 'harde' sectoren. Maar er zijn ook VVD-wethouders van sociale zaken of cultuur. De "Bolkestein-doctrine" geldt voor de VVD ook op lokaal niveau: wethouders zijn politiek verantwoordelijk voor het beroepsmatig handelen van hun medewerkers en het doet er daarbij niet toe of dat houtief handelen persoonlijk kan worden aangerekend.

1 Inleiding

Om maar met een cliché te beginnen: de VVD-wethouder bestaat niet. Dwaalt men door het lokale liberale landschap, dan stuit men op een grote diversiteit. Hoewel lid van één en dezelfde partij is er in opvatting van taak, functie en positie grote verscheidenheid. Dat is niet uniek voor de VVD, want ongetwijfeld zullen er ook bij wethouders van andere landelijke partijen onderlinge verschillen zijn. De lokale situatie, de situering binnen de regio, de grootte van het college, de grootte van de fractie, de maatschappelijke achtergrond, dat zijn factoren die sterker wegen.

Schrijven over de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en haar wethouders wordt ernstig bemoeilijkt door de decentralisatie. Hoewel voorstander van decentralisatie, hoe kan het anders als medewerker van een liberale bestuurdersorganisatie, werd ik nu ook met nadelen geconfronteerd. Wat was het toch gemakkelijk geweest om bijvoorbeeld uit een centraal archief te putten, waar van alles over VVD-wethouders te vinden zou zijn. Wat dat betreft helaas, wethouders is een lokaal gebeuren, en eventueel archiefmateriaal ligt over het gehele land verspreid. Dus geen uitgebreid terugblikken en geen gegoochel met cijferoverzichten.

In het navolgende tracht ik op hoofdlijnen een beeld van de VVD-wethouders mede in relatie tot de VVD te schetsen. Ik maak daarbij onder andere gebruik van gegevens, die ik tijdens een interviewronde door het land verzamelde; een ronde waarbij ik zowel met full-time- als part-time-(ex-)wethouders, zowel met mannen als vrouwen sprak. Mijn gesprekspartners wil ik langs deze weg nogmaals dank zeggen.

2 VVD-wethouders: kenmerken, rekrutering, mobiliteit

Achtergrond

VVD-wethouders, zowel in grote als in kleine gemeenten, blijken vanuit een zeer verschillende achtergrond in hun functie te zijn gerold. Sommigen kwamen uit een politiek milieu, anderen zorgden voor een schok in hun omgeving door de politiek in te gaan. Sommigen hadden een lange staat van dienst in de VVD en ook binnen hun fractie, anderen kwamen op de lijst, in de raad en meteen in het college.

Die laatste categorie is wel een kleine minderheid. Veel gebruikelijker en meestal ook wenselijker is toch dat een kandidaat voor het wethouderschap eerst al enige raadservaring opbouwt, bijvoorbeeld als fractievoorzitter. Ook in de vooropleiding en het beroep tekent zich een grote verscheidenheid af. Ambtenaar, leerkracht, militair, werknemer in de industrie, handel of bouwbedrijf, eigen baas, freelancer, huisvrouw, student, en noem verder maar op.

Wel is duidelijk dat het merendeel van de VVD-wethouders man is. Ongeveer een kwart is vrouw, hetgeen redelijk correspondeert met het percentage vrouwelijke VVD-gemeenteraadsleden. Ook dat ligt op ongeveer 25 procent. Maar terecht wordt binnen de VVD de wens geuit om zowel het percentage vrouwelijke wethouders als het percentage vrouwelijke gemeenteraadsleden omhoog te schroeven. Voor de VVD-afdelingen ligt bij de kandidaatstelling een schone taak.

Bolkestein-doctrine

In de meeste gevallen is de keuze voor het wethouderschap een vrij bewuste. Af en toe gaat het om een ongeplande benoeming. Dat zijn dan meestal tussentijdse benoemingen. Dat ongeplande manifesteerde zich overigens ook in 1982, toen de VVD overrompeld werd door het geweldig grote aantal VVD-wethouders dat van de ene op de andere dag moest aantreden. Wethouders vertrekken om allerlei redenen tussentijds; dat is een veel sterker proces dan een aantal jaren geleden. Veel meer dan tot nu toe zal dan ook met tussentijdse benoemingen rekening moeten worden gehouden, niet alleen door de fractie, maar ook al bij het opstellen van de kandidatenlijst.

Dat brengt mij op het volgende. In de huidige raadsperiode traden nogal wat wethouders, en ik heb het daarbij niet alleen over VVD-wethouders, noodgedwongen af. In een aantal gevallen lag de ontslagreden niet in het eigen functioneren, ging het niet om de wethouder verwijtbare zaken, maar wel om zaken waarvoor de wethouder gelet op zijn portefeuille verantwoordelijk was (vanwege de leesbaarheid zal ik het niet hebben over hij of zij; het hij, hem en zijn dient dus sexe-neutraal te worden gelezen). Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het onjuist op eigen initiatief handelen van ambtenaren of het achterhouden van feiten voor de politiek-bestuurlijk verantwoordelijke, namelijk de wethouder.

De VVD acht wethouderlijk aftreden in zulke gevallen terecht. In de VVD overheerst namelijk de mening dat wethouders politiek verantwoordelijk

zijn voor het beroepsmatige handelen van hun medewerkers en dat het er niet toe doet of het probleem, het foutief handelen, je persoonlijk kan worden aangerekend. Dit is de zogenaamde Bolkestein-doctrine. Overigens, over de persoon van de wethouder is in deze ook iets te zeggen. De integriteit van de bekleders van openbare ambten dient boven twijfel verheven te zijn. De praktijk leert helaas dat dat niet altijd het geval is. Naar mening van de VVD dient iemand die niet integer blijkt te zijn, op te stappen. Dat geldt ook indien ander laakbaar gedrag het goed functioneren als wethouder in de weg staat.

Recente problemen op dit vlak hebben hier en daar tot de vraag geleid of er voor onder andere wethouders geen erecode, geen gedragsregels zouden moeten worden opgesteld. Ik heb mijn twijfels over het nut daarvan. Redelijk weliswaar zou je toch mogen veronderstellen dat een ieder weet wat wel en niet toelaatbaar is. Een velletje papier voegt daar weinig of niets aan toe. En daarnaast hebben wethouders een ambtseed afgelegd.

Opleiding

De VVD hecht veel waarde aan goed opgeleide gemeentebestuurders. Zij heeft daarom een cursuscyclus voor (kandidaat-)gemeenteraadsleden, de Leergang Gemeenteraad, ontwikkeld. Een specifieke cursus voor wethouders kent de VVD niet. Er is tot op heden niet geconstateerd dat daar behoefte aan zou zijn; mocht er wel vraag naar zo'n cursus komen, dan komt die cursus er ongetwijfeld ook. Wel zijn er andere ingangen, waarop VVD-wethouders binnen hun eigen partij kennis en ervaringen kunnen opdoen en vergroten. Bijeenkomsten waar wethouders, al dan niet met dezelfde portefeuille, elkaar kunnen ontmoeten genieten landelijk en regionaal goede belangstelling en dat geldt ook voor andere netwerkondersteunende activiteiten. Onze bestuurdersorganisatie, de Vereniging van Staten- en Raadsleden van de VVD, wordt daarbij een nadrukkelijke taak toebedacht.

3 Functioneren van VVD-wethouders

Portefeuilles

Zeker bij de buitenwacht leeft nogal eens de gedachte dat VVD-wethouders alleen maar portefeuilles in de harde sector willen hebben. De keuze voor bijvoorbeeld sociale zaken blijkt dan een verrassing, zeker als die portefeuille dan ook nog met succes wordt beheerd. Wel is mijn indruk dat VVD-ers een voorkeur voor financiën hebben. Niet onbegrijpelijk, want het is bij uitstek een portefeuille van integraal bestuur en VVD-ers zijn de grote promotors van de sluitende begroting. Maar heel bewust wordt indien maar enigszins mogelijk is ook gekozen voor andere portefeuilles, uiteenlopend van personeel en organisatie tot onderwijs en van cultuur tot ruimtelijke ordening of economische zaken. Ook van wisseling van portefeuille na een of twee periodes zijn VVD-ers niet wars. Het moge duidelijk zijn dat wel wordt geprobeerd die portefeuilles te krijgen waarmee men enige affiniteit heeft.

Opvatting over bestuur

De VVD wil de lasten voor de burger zo laag mogelijk houden. Dat vergroot de keuzevrijheid van de burger, die zelf wil bepalen waaraan hij zijn geld wil besteden. VVD-ers zijn voorstanders van bestuur op hoofdlijnen, ook al dwingt de maatschappelijke realiteit of de omgeving meer dan eens tot detailwerk. VVD-ers hebben van oudsher de overtuiging dat de maakbaarheid van de samenleving niet bij de overheid ligt. Dat is, los van de financiële kant, een belangrijke principiële reden waarom de VVD voor een gemeentelijk kernpakket is. Een kleine, niet betuttelende overheid doet ook recht aan de zo groot mogelijke vrijheid van het individu en aan diens eigen verantwoordelijkheid. Als je de vrijheid loslaat, dood je het eigen initiatief. De overheid dient naar mening van de VVD niet vrijheid aan de burger te geven, maar vrijheid bij de burger te laten. Maar het gaat niet om absolute vrijheid, niet het recht van de sterkste. VVD-ers zijn er zich terdege van bewust dat vrijheid samen dient te gaan met verantwoordelijkheid, niet alleen voor jezelf, maar ook voor anderen en toekomstige generaties. De VVD staat nadrukkelijk voor vrijheid, VVD-wethouders laten dat ook merken. Maar niet mag worden vergeten dat die vrijheid in samenhang met de andere beginselen van de VVD moet worden gehanteerd: verantwoordelijkheid, verdraagzaamheid, sociale rechtvaardigheid en gelijkwaardigheid. Ook daarmee zal een VVD-wethouder in zijn beleidsontwikkeling rekening houden.

Verantwoordelijkheden

VVD-ers leggen verantwoordelijkheden waar die horen. Zo zal een wethouder, hoewel ook management een onderdeel van zijn taak is, in het algemeen niet op de stoel van de directeur of het hoofd van een dienst of afdeling gaan zitten. Zijn managementtaak ligt geheel ergens anders, namelijk in de sturing van het politiek-bestuurlijk proces. Veel wezenlijker zijn dan ook de twee andere elementen van zijn functie: een wethouder is bestuurder en politicus. Gelet op het gemeentelijk takenpakket ligt het accent op het bestuur, maar een belangrijk percentage van het werk is toch politiek bepaald.

Naast vaktechnische contacten worden door de meeste VVD-wethouders dan ook bewust horizontale en verticale politieke netwerken instandgehouden.

Daarnaast ontplooit een respectabel aantal wethouders op enigerlei wijze politieke activiteiten binnen de VVD op regionaal of landelijk niveau; dat heeft zowel voor henzelf als voor de VVD een duidelijke meerwaarde.

Zicht op en scheiding van verantwoordelijkheden speelt evenzo bij de vraag of een wethouder ook bijvoorbeeld lid van Provinciale Staten mag zijn. Sommige partijen verbieden zo'n dubbelmandaat, de VVD niet. De VVD ziet duidelijke voordelen, zeker ook op provinciaal niveau, als er een aantal ambtsdragers is met een dubbelmandaat. Natuurlijk zal daarbij een evenwicht gevonden moeten worden, maar die verantwoordelijkheid ligt bij de betrokkenen zelf en bij de kandiderende organen. Om twee-pettenproblemen, belangenverstrengelingen en belangenconflicten te voorkomen dient degene die wethouder en statenlid is of die functies wil gaan combineren, zich niet alleen nadrukkelijk

bewust te zijn van eventuele nadelen en risico's. Hij zal ook een zodanige portefeuillekeuze moeten maken en zich zonodig terughoudend moeten opstellen, opdat het twee-pettenprobleem zich niet zal voordoen.

Openheid

De VVD is voorstandster van openheid in het openbaar bestuur. Daarin ligt een deel van de democratische legitimiteit. Openheid, hoeft overigens niet altijd openbaarheid te betekenen. Wethouders moeten er verder voor zorgen dat zij benaderbaar zijn voor hun burgers. Op welke wijze zij dat doen, is een zaak die zij zelf het beste kunnen bezien.

VVD-wethouders zijn voor zover ik het heb kunnen nagaan ook echt aanspreekbaar. Sommigen kiezen nadrukkelijk voor een open spreekuur, anderen zien meer in 'maak maar een afspraak via mijn secretaresse'. Ik heb de indruk dat een open spreekuur in de grote gemeenten niet efficiënt is en ook niet echt functioneel. Het risico is bijvoorbeeld groot dat de wethouder moet zeggen dat het onderwerp thuishoort in de portefeuille van een collega. Ik vraag mij af of het open spreekuur daar niet een modeverschijnsel is.

In de kleinere gemeenten hebben de wethouders bredere portefeuilles, waardoor de kans groter is dat het probleem waarmee de burger zit, binnen het aandachtsterrein van de wethouder valt. Daarnaast lenen daar de gemeentelijke schaal, de grotere overzichtelijkheid en het grotere inzicht in de concrete lokale situatie zich meer voor een open spreekuur dan de grote stad. Voor de eigen directe achterban, de VVD-leden, is een wethouder natuurlijk ook gemakkelijk informeel aanspreekbaar tijdens bijvoorbeeld afdelingsvergaderingen.

4 De wethouder en de politieke partij

Algemeen belang

Maar de VVD-wethouder is er niet alleen voor zijn eigen achterban. Wethouders komen nogal eens in situaties waar partijbelang en algemeen belang, en soms eigen belang met elkaar in conflict (kunnen) komen. Voor een zich verantwoordelijk voelend liberaal is dat eigen belang geen probleem, dat mag geen rol spelen. En de wethouder is geroepen het algemeen belang te dienen. Iets wat hij vanzelfsprekend wel vanuit zijn politieke kleur, met zijn politieke visie zal doen, maar zonder dat dat ontaardt in partijbelang.

Profilering

Hoe gezichtsbepalend is een wethouder voor zijn partij? Dat is slechts zeer beperkt, als ik naar de VVD-wethouders kijk. Hoewel een wethouder, als hij in het nieuws komt, vaak met politieke kleur wordt vermeld, is het toch in de meeste gevallen een collegeboodschap die naar buiten wordt gebracht. Zelfs al zou die boodschap zeer nadrukkelijk liberaal zijn ingekleurd, dan maakt naar mening van de VVD het collegiaal bestuur het niet wenselijk dat de VVD-

wethouder dat zo presenteert. Partijpolitieke profilering is primair een fractietaak en daarbij speelt de fractievoorzitter een belangrijke rol. Er zijn dan ook gemeenten, waar de VVD-fractievoorzitter bekender is dan de wethouder(s).

Verkiezingen

De VVD is macro gezien niet meer weg te denken uit de colleges van burgemeester en Wethouders. Dat is een geleidelijke ontwikkeling geweest. In de begintijd van de inmiddels meer dan vijfenveertig jaar oude VVD was het in de meeste gemeenten al vrij uitzonderlijk als er een VVD-fractie was. De politieke emancipatie sloeg echter toe, de klassieke verzuiling nam af en de VVD groeide.

In de ene regio ging dat wat sneller dan in de andere. Sommige plaatsen zijn van oudsher als een liberaal bolwerk te betitelen, in enkele andere gemeenten is het iets van de laatste jaren dat de VVD aan de gemeenteraadsverkiezingen deelneemt. Zeker in gebieden waar de zogenaamde persoonslijsten lang hebben standgehouden, was het voor de VVD moeilijk om zichtbaar aan de verkiezingen deel te nemen. Voor velen, met name in het zuiden van het land, was kleur bekennen een groot probleem. En zo men zich daar al als VVD'er durfde te uiten, dan nog was het vaak niet zinvol om met een eigen VVD-lijst de verkiezingen in te gaan. Immers, het was moeilijk om voldoende stemmen voor een zetel te krijgen.

Nog geen dertig jaar geleden vond een discussie plaats over het thema 'Waarom een katholiek toch VVD kan stemmen'. In die tijd verscheen in dat kader de brochure 'Wat iedere katholiek moet weten over de VVD'. Langzaam groeide de VVD. Toch was er, niet alleen in het zuiden, maar ook elders nog lang, slechts sprake van indirecte liberale invloed. VVD-leden en VVD-sympathisanten stonden op lokale lijsten en kwamen zo in het gemeentelijk bestuur (soms zelfs als wethouder). Hoe belangrijk en overheersend de KVP-invloed in Brabant was, mag blijken uit navolgend voorbeeld, dat zich een kleine twintig jaar geleden afspeelde. Tijdens de raadsvergadering was de volgende informele procedure gebruikelijk. De burgemeester las het collegevoorstel voor, keek naar de voorzitter van de KVP-fractie en trok het voorstel terug als die neen schudde. Naar de andere fractievoorzitters werd slechts pro forma geblikt. Dat was ook de tijd dat de liberale minderheid sluipwegen zocht om toch haar wensen en ideeën gerealiseerd te krijgen. Een goed idee werd gedropt bij een KVP'er, die vervolgens met de eer mocht gaan strijken.

In zo'n klimaat was het uitermate moeilijk om zelfs maar VVD-afdelingen van de grond te krijgen, afdelingen die toch nodig waren om VVD-kandidatenlijsten op te stellen en in te dienen. Gelukkig zijn die tijden voorbij. En de huidige lokale groeperingen zijn volgens mij een uitdaging voor de VVD om zich nog meer te profileren en een stimulans om het nog beter te doen.

6 De wethouder in het college

In de jaren zeventig maakte de VVD, vooral in de wat grotere gemeenten, ten onrechte geen deel uit van het college. Dat werd niet gerechtvaardigd door het zeteltal in de raad, maar door de tijdgeest. Vermeend links en rechts hielden krampachtig vast aan enkele dogma's, namelijk het duel tussen program- en afspiegelingscollege. Profilering, politisering en polarisatie lagen hieraan ten grondslag. Een schok, want totdien waren colleges breed en programloos. Linkse partijen streefden naar programcolleges en onder andere de liberalen zagen meer in afspiegelingscolleges. Een oneigenlijke discussie overigens, want het één heeft betrekking op de inhoud en het ander op het getal; gechargeerd dus kwaliteit versus kwantiteit. Bij de VVD leefde destijds argwaan jegens programcolleges. Volgens mij kwam dat in belangrijke mate doordat de wens van de linkse partijen om te komen tot programcolleges samenviel met de gedachte van diezelfde partijen dat een beleidsprogramma alleen maar was uit te voeren met een meerderheidscollege en niet met een afspiegelingscollege. Resultaat van een en ander was in ieder geval dat de linkse partijen in een aantal gevallen (smalle) meerderheidscolleges konden vormen, waarbij zij bewust de VVD buiten sloten. Anderzijds, door haar gevecht tegen programcolleges, was de VVD er in een aantal gevallen zelf schuldig aan dat zij buiten de collegeboot viel. Gelukkig zijn collegeprogramma's inmiddels gemeengoed geworden en is gebleken dat smalle meerderheidscolleges ook niet immer zegenrijk en succesvol zijn.

Kijk ik nog even naar de VVD-wethouder. Wat voor mannen en vrouwen zijn geschikt voor dat ambt? De (kandidaat-)wethouder moet het vak leuk vinden, belangstelling voor mensen en gevoel voor maatschappelijke processen hebben. Hij moet een democratische, bestuurlijke instelling hebben en betrouwbaar en eerlijk zijn, niet alleen in de zin van integer, maar ook in de zin van consistentie van beleid. Een redelijk vooruitziende blik hebben, maar niet vermeende problemen gaan oplossen voordat die er zijn. Mensen hun vrijheid gunnen en de ruimte laten voor hun eigen verantwoordelijkheid. Discipline hebben om op hoofdlijnen te werken en ook om lijnen voor de verdere toekomst uit te zetten. Een brede kijk, immers, ook buiten het vakgebied of de portefeuille moeten standpunten en visies uitgedragen kunnen worden. Kunnen vasthouden aan principes, zonder stokpaardjes te berijden. En hij moet een balans weten te vinden tussen zijn positie als lid van het college en als lid van de fractie. Kortom, een VVD-wethouder wordt geacht te werken vanuit de liberale uitgangspunten, moet deze principes naar de praktijk van alle dag kunnen vertalen en zo nodig zichtbaar maken. Getuigenispolitiek is hem vreemd.

7 Kwaliteit

En de VVD, wat is haar rol in het geheel? De VVD heeft in deze als belangrijkste taak het selecteren van goede kandidaten en het samenstellen van een evenwichtige kandidatenlijst voor de gemeenteraadsverkiezingen, waarbij voor

de verschillende functies ook goede reserves/vervangers beschikbaar zijn. Scouting is een continu proces. Bij de selectie zal zeer nadrukkelijk moeten worden gezien welke eisen men aan een wethouder, maar ook aan bijvoorbeeld een fractievoorzitter in de betrokken gemeente moet stellen. Aan (potentiële) kandidaten, maar ook aan zittende gemeentebestuurders zullen mogelijkheden moeten blijven worden geboden om via cursussen en andere activiteiten kennis op te doen en zich verder te bekwamen en te ontplooien. Het stimuleren dat een wethouder niet alleen actief is in zijn eigen gemeente, zijn regio, zijn eigen partijafdeling, maar ook zo mogelijk op één of andere wijze in de landelijke organisatie, behoort naar mijn mening ook tot de partijverantwoordelijkheid. Ga ik echter nog even terug naar het lokale vlak, dan zie ik voor de VVD als een belangrijke taak het zorgen voor één of ander systeem, waarin het functioneren van de wethouder, evenals dat van de overige fractieleden, periodiek wordt geëvalueerd. Dit is een onderdeel van de kwaliteitsbewaking, waarvoor de kandiderende organisatie verantwoordelijk behoort te zijn.

En als een wethouder buiten zijn schuld onverhoopt het ambt moet verlaten, dan zou de VVD los van de eigen verantwoordelijkheid die de betrokkene zelf heeft, moeten bezien of en op welke wijze enige vorm van opvang of nazorg kan worden geboden. Want zo ga je met mensen om.

25 D66 en haar wethouders

De grote sprong voorwaarts

M.F.J. van Tilburg

Twee wethouders telt D66 in 1974. In 1990 zijn er al zeventig meer. En in de toekomst kan dat aantal wel eens explosief groeien. Niet gek geboerd voor een partij die volgens opponenten noch vlees noch vis is. Maar de vernieuwingspartij betaalt tol aan de snelle groei. Verhoudingsgewijs verlaten meer wethouders dan bij andere partijen tussentijds hun zetel. Belangrijke oorzaak: gebrek aan bestuurlijke ervaring, persoonlijk en in de fractie. D66 onderkent dit manco en tracht met een bestuurdersvereniging en netwerken van wethoudersgroepen de professionalisering te bevorderen. Naar eigen verwachting van D66 zullen andere partijen nog wel enige tijd munt slaan uit het al dan niet vermeende gebrek aan kwaliteit van de lokale bestuurders. Jezelf profileren in de landspolitiek is duidelijk iets anders dan noten kraken op lokaal niveau.

1 Inleiding

De gemeenteraadsverkiezingen van 1990 waren voor D66 een onverdeeld succes. Het zetelaantal van de Democraten steeg van 236 in 1986 tot 663 in 1990. In de gemeente Den Helder werd men met 11 zetels zelfs de grootste partij in de gemeenteraad. In veel steden haalde men meer zetels dan de VVD, terwijl in enkele forensengemeenten de PvdA werd voorbijgestreefd. In slechts vier gemeenten - Drunen, Geleen, Meerssen en Vaals - slaagde men er niet in een gemeenteraadszetel te bemachtigen. Gezien de relatieve onervarenheid van de D66-gemeenteraadsleden, werd al snel na deze verkiezingsoverwinning getwijfeld of D66 deze overwinning zou kunnen omzetten in wethouderszetels. In de eerste paragraaf zal daarom worden nagegaan in hoeverre D66 daar in geslaagd is. Vervolgens zal in de tweede paragraaf nader worden ingegaan op enkele kenmerken van D66-wethouders. Daarbij komt ook aan de orde welke beleidsterreinen relatief veel dan wel weinig in de portefeuilles van de D66-wethouders vertegenwoordigd zijn. In de derde paragraaf zal aandacht geschonken worden aan de wethouders die in de huidige gemeenteraadsperiode zijn afgetreden dan wel tussentijds zijn aangetreden. In de vierde paragraaf komt de ondersteuning van de wethouders door de partij-organisatie aan de orde. Tenslotte zal in de vijfde paragraaf worden vooruitgekeken naar de komende gemeenteraadsverkiezingen.

2 Wethouders en colleges van burgemeester en wethouders

Het aantal D66-wethouders

Uit tabel 25.1 kunnen wij opmaken dat het voor een relatief kleine partij als D66 niet alleen moeilijk is om stemmen om te zetten in gemeenteraadszetels maar ook om op basis van deze zetels vervolgens een plaats te bemachtigen in het college van burgemeester en wethouders.

Tabel 25.1 *Percentage stemmen, aantal en percentage gemeenteraadszetels en aantal en percentage wethouders voor D66, gemeenteraadsverkiezingen 1974-1990*

	stemmen	Raadszetels		Wethouders	
		Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
1974	0,5	17	0,1	2	0,1
1978	3,7	226	1,9	11	0,5
1982	4,0	269	2,3	14	0,7
1986	3,6	236	2,1	15	0,8
1990	8,7	663	6,0	72	4,0

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Statistieken der verkiezingen, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990 (gemeenteraden).¹

Uit de tabel blijkt duidelijk dat D66 bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1978 en 1990 een grote sprong voorwaarts heeft gemaakt. Bij beide verkiezingen heeft dat tevens geleid tot een aanzienlijke toename van het aantal D66-wethouders, waarbij in absolute zin met name de toename in 1990 opmerkelijk is. Ten opzichte van 1986 is immers het aantal zetels bijna verdrievoudigd terwijl het aantal wethouders vervijfvoudigd is. In drie gemeenten heeft D66 in 1990 zelfs meer dan één vertegenwoordiger in het college van burgemeester en wethouders. Het betreft de gemeenten Arnhem, Utrecht en Amsterdam.

Het zal niet verbazen dat met name in het westen van het land relatief veel D66-wethouders in een college van burgemeester en wethouders zitting

¹ De gegevens voor de verkiezingen van 1990 zijn enigszins aangepast aan de door de D66 verstrekte gegevens. Zo heeft D66 geen wethouder in Zijpe. D66 had in 1990 daarentegen wel een wethouder in Norg (D66/PPR-lijst). De wethouderswisselingen sinds 1990 zijn in deze tabel niet verwerkt. Sinds 1990 heeft D66 haar wethouderszeteltal uitgebreid met wethouders in de gemeenten Apeldoorn, Bunnik, Cuijk, Driebergen, Eelde, Oegstgeest, Stein en IJsselstein. In Amersfoort en in Wijk bij Duurstede verloor men één en in Utrecht twee wethouders. Zie voor de tussentijdse wethouderswisselingen paragraaf 3. In de in dit hoofdstuk gebruikte gegevens zijn de deelraad-wethouders niet verwerkt. D66 heeft op dit moment 8 deelraadwethouders in Amsterdam en 7 in Rotterdam. Sinds 1990 zijn 3 deelraadwethouders uit Amsterdam, twee uit De Pijp en één uit Buitenveldert, afgetreden waarmee D66 uit het dagelijks bestuur van de desbetreffende deelraden verdween.

hebben. In de periode 1974-1990 heeft D66 in Utrecht, Noord- en Zuid-Holland gemiddeld ongeveer 61 procent van haar raadszetels en ongeveer 60 procent van haar wethouderszetels gehaald. Terwijl D66 in Zuid-Holland de meeste raadszetels heeft, kent Noord-Holland de meeste D66-wethouders. In 1990 komt 32 procent van de D66-wethouders uit Noord-Holland. In meer dan 30 procent van de Noord-Hollandse gemeenten heeft D66 zitting in het college van burgemeester en wethouders. Vergeleken met het aantal raadszetels zijn D66-wethouders relatief sterk vertegenwoordigd in Overijssel, Utrecht, Noord-Holland en Limburg. Alleen in Friesland en Zeeland heeft D66 geen enkele wethouder.

Als wij ons vervolgens richten op de grootte van de gemeenten waar D66 een wethouder heeft, dan blijkt zij sterk ondervertegenwoordigd in gemeenten met minder 10.000 inwoners. In slechts 2 procent van deze gemeenten heeft D66 een wethouder. In ongeveer 9 procent van de gemeenten met 10.000 tot 25.000 inwoners is D66 in het college van burgemeester en wethouders vertegenwoordigd. In de gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners komt meer dan gemiddeld een D66-wethouder voor. Het betreft 14 procent van de gemeenten in deze categorie. In de middelgrote gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners is D66 met 50 procent sterk in de colleges van burgemeester en wethouders vertegenwoordigd. De D66-wethouders zijn relatief het sterkst vertegenwoordigd in de grote steden. In meer dan 80 procent van deze gemeenten met meer dan 100.000 inwoners heeft D66 een wethouder.

De colleges van burgemeester en wethouders en de D66-wethouders

De toename van het aantal D66-wethouders in 1990 is dus opmerkelijk. Maar betekent dit ook dat D66 de college-onderhandelingen zo goed heeft gevoerd, dat zij meer wethouderszetels heeft bemachtigd dan zij op grond van het afspiegelingscriterium recht had.² Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 is namelijk in de pers de indruk gewekt dat D66 verhoudingsgewijs vaak geweerd werd bij de samenstelling van de colleges van burgemeester en wethouders. De uitsluiting van D66 in Leiden en Rotterdam, waar zij haar zeteltal sterk had uitgebreid, zijn daarbij breed uitgemeten. Al eerder is op basis van een onderzoek in de zeventig grootste gemeenten en een steekproef van Nederlandse gemeenten aangetoond dat onterecht de indruk bestond dat D66 de verkiezingen had gewonnen maar de college-onderhandelingen had verloren (Van Tilburg e.a., 1990). Op basis van onderzoek in alle gemeenten kan geconcludeerd worden dat naast Leiden en Rotterdam D66 in slechts zes gemeenten onterecht uit een college van burgemeester en wethouders is geweerd, uitgaande van het afspiegelingscriterium. Het betreft de gemeenten Leeuwarden, Almere, Hoorn, Purmerend, Gouda en Vlissingen. Daar staan echter 15 gemeenten tegenover

² Een afspiegelingscollege wordt gedefinieerd als een college waar de wethouderszetels verdeeld zijn naar rato van het aantal raadszetels van een politieke partij. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van het van de methode van de grootste gemiddelden. Wanneer twee of meer partijen getalsmatig evenveel recht hebben op een wethouder, is sprake van keuzevrijheid (Tops, 1990: 114-117).

waar D66 geen recht heeft op een wethouderszetel. Per saldo heeft D66 dus een positief resultaat gehaald van 7 wethouderszetels.

D66 is overigens van oudsher sterk vertegenwoordigd in colleges die geen juiste afspiegeling zijn van de samenstelling van de gemeenteraad. Dit is niet verwonderlijk aangezien D66 tot 1990 in de meeste gemeenteraden een relatief kleine fractie was. Als zij desondanks werd opgenomen in een college van burgemeester en wethouders, ging dit meestal ten koste van een partij die op basis van het afspiegelingscriterium wel recht had op een wethouderszetel. Voorts speelt een rol dat de wethouders van D66 vaak in een grote gemeente in het college van burgemeester en wethouders zitten, waar relatief weinig sprake is van afspiegelingscolleges. Ook in 1990 zit bijna de helft van de D66-wethouders in een college dat niet gebaseerd is op afspiegeling. In ongeveer de helft van deze gevallen, heeft D66 hiervan geprofiteerd.

Wat is nu de directe politieke omgeving van de D66-wethouders in de colleges van burgemeester en wethouders? Tabel 25.2 laat een overzicht zien van de partijpolitieke samenstelling van de colleges waarin D66 met een wethouder vertegenwoordigd is.

Tabel 25.2 *Percentage partijcombinaties van de colleges van burgemeester en wethouders waarin D66 vertegenwoordigd is, 1974-1990*

	1974	1978	1982	1986	1990
CDA-PvdA-D66-VVD	100	11	14	7	20
CDA-PvdA-D66-(+)		36	14	13	38
CDA-VVD-D66-(+)		27	21		14
CDA-D66-(+)			7	13	12
PvdA-VVD-D66-(+)		9	21	30	10
PvdA-D66-(+)		9	14	27	4
Overig			7	7	1
N	2	11	14	15	69

Uit de tabel is op te maken dat D66 in de loop van de jaren geen duidelijke voorkeur heeft gehad voor één van de partijcombinaties. In 1990 komt in vergelijking met 1986 naast de combinatie CDA-PvdA-D66-(+) met name de combinatie CDA-PvdA-VVD-D66 relatief veel voor. Deze laatste combinatie maakt duidelijk dat D66 na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 in veel gemeenten een dermate sterke positie heeft ingenomen dat zij met de andere drie grote landelijke partijen wordt opgenomen in een afspiegelingscollege. Tevens is opvallend dat de combinatie CDA-VVD-D66, eventueel aangevuld met een andere politieke groepering, in 1990 weer opkomt, terwijl de combinatie PvdA-VVD-D66-(+) een sterke daling kent. Op lokaal niveau komt de landelijke voorkeurscombinatie van D66 dus niet veel voor.

D66 heeft in tegenstelling tot sommige andere partijen nooit landelijke richtlijnen uitgevaardigd over de wijze waarop de college-onderhandelingen gevoerd moeten worden en welke partijcombinaties de voorkeur moeten heb-

ben. Het werd en wordt aan de plaatselijke afdelingen overgelaten om op basis van de plaatselijke machtsverhoudingen en de inhoudelijke verschillen tussen de partijen te bepalen op welke wijze een plaats bemachtigd kan worden in het college van burgemeester en wethouders. Ook in dit opzicht kan D66 beschouwd worden als een pragmatische partij.

2 Kenmerken D66-wethouders

Geslacht

Het percentage vrouwelijke raadsleden is bij D66 altijd boven het landelijk gemiddelde geweest. Het verschil bedraagt ongeveer 7 procent. In de onderzochte periode stijgt het percentage vrouwelijke D66-raadsleden van 17,6 procent in 1974 tot 28,2 procent in 1990. Voor alle partijen gezamenlijk is er in deze periode sprake van een stijging van 9,9 procent naar 21,6 procent. Wat het percentage vrouwelijke wethouders betreft, laat D66 een minder duidelijk beeld zien. In 1974 en 1982 heeft D66 namelijk geen enkele vrouwelijke wethouder. Bij de overige verkiezingsjaren is echter sprake van een percentage dat ruim boven het landelijk gemiddelde ligt. Zo is in 1990 29,2 procent van de D66-wethouders van het vrouwelijk geslacht, terwijl dat landelijk slechts 16,2 procent is. Alleen voor 1990 geldt overigens dat het percentage vrouwelijke D66-wethouders iets hoger is dan het percentage vrouwelijke D66-raadsleden.

Leeftijd

Met betrekking tot de leeftijd van de D66-wethouders zijn alleen gegevens beschikbaar voor de periode 1978-1986. Daaruit blijkt dat D66-wethouders relatief vaak tussen 30 en 39 jaar oud zijn. In 1986 is ook de categorie 40 tot 49-jarigen sterk vertegenwoordigd. Maar weinig D66-wethouders zijn ouder dan 50 jaar. Kortom, in vergelijking met het landelijke beeld zijn D66-wethouders jonger dan gemiddeld.

Ervaring

Onderzocht is tevens hoeveel jaar politieke ervaring de huidige D66-wethouders hebben. Op basis van de beschikbare gegevens was het alleen mogelijk om na te gaan of de desbetreffende wethouders in de periode 1986-1990 gemeenteraadslid of wethouder zijn geweest. Van vóór 1986 zijn hierover geen gegevens beschikbaar. Tevens is niet bekend of D66-wethouders op een andere manier in de periode 1986-1990 bij de lokale politiek betrokken zijn geweest. Gezien de geringe omvang van de meeste D66-fracties is het mogelijk dat een deel van de huidige wethouders in de vorige raadsperiode namens D66 als niet-raadslid in een commissie van de gemeenteraad hebben gezeten. Van de 72 D66-wethouders heeft 62 procent minstens vier jaar ervaring als raadslid, terwijl 7 procent in een eerdere raadsperiode al wethouder is geweest. Bijna een derde van de

D66-wethouders was dus in de vorige raadsperiode geen raadslid, en heeft daarmee relatief weinig ervaring opgedaan in de lokale politiek.

3 Tussentijdse wethouderswisselingen

Mede gezien de sterke opkomst van D66 bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, zijn de verrichtingen van de D66-wethouders met meer dan normale aandacht gevolgd. De uitspraak van de PvdA-voorzitter Rottenberg dat er bij de D66-bestuurders sprake is van 'kleine rampjes' heeft hieraan zeker bijgedragen. Of hiervan sprake is, is in eerste instantie een politieke beoordeling. Wel hebben in de huidige raadsperiode verhoudingsgewijs veel D66-wethouders hun zetel verlaten. Tot 1 september 1993 is hiervan sprake van in 10 gemeenten waarbij 11 wethouders betrokken zijn. In drie gemeenten - Amersfoort, Utrecht en Wijk bij Duurstede - verdween D66 uit het college van burgemeester en wethouders. In Amersfoort zijn meningsverschillen rondom het zogenaamde city-project hiervan de oorzaak, terwijl in Utrecht onenigheid over de sneltram de achtergrond is van het vertrek van de twee D66-wethouders. In Wijk bij Duurstede betrof het een combinatie van politieke en persoonlijke spanningen in het college van burgemeester en wethouders waarbij de onenigheid over de bouw van een zwembad de aanleiding was voor een collegecrisis waarbij VVD en D66 werden verruild voor CDA en PvdA. In twee gevallen is duidelijk sprake van een intern partijprobleem. In Alkmaar vertrekt wethouder Verstok na onenigheid met de fractie over de mate waarin zij de D66-visie uitdraagt in het college van burgemeester en wethouders. In Hilversum stapte wethouder Versloot op na interne kritiek op zijn functioneren. In de overige vijf gevallen is met name het bestuurlijke functioneren van desbetreffende wethouder in het college en de gemeenteraad de oorzaak van het aftreden. Meest bekend hierbij is het aftreden van wethouder Baak in Amsterdam in verband met haar optreden in de zogenaamde 'who's afraid of red yellow and blue'-affaire. Vergelijkbare vertrouwensbreuken hebben zich voorgedaan bij D66-wethouders in Den Haag, Haarlem, Lelystad en Spijkenisse. Geen enkele D66-wethouder werd overigens gedwongen te vertrekken in verband met fraude of corruptie.

Ook binnen D66 wordt een gebrek aan bestuurlijke ervaring als een belangrijke achterliggende oorzaak gezien van de wethouderswisselingen. Het gaat hierbij niet alleen om een gebrek aan ervaring van de wethouder, maar ook om een gebrek aan ervaring van de fractie, met name ook in het functioneren als collegepartij. Meestal zijn de meest ervaren raadsleden wethouder geworden, waardoor de rest van de fractie relatief onervaren is. Tevens speelt een rol dat D66 in veel gemeenten nog nooit in het college van burgemeester en wethouders heeft gezeten, en dus weinig bestuurlijke ervaring heeft opgedaan. Van belang is voorts de door veel D66-raadsleden aangehangen dualisti-

sche opvatting over de relatie tussen wethouders en raadsleden.³ Men kent ook geen wethouderscultuur waarbij de wethouders in sterke mate het beleid van de fractie bepalen. In een interne partijbijeenkomst van wethouders werd dan ook gesteld dat het ontbreken van communicatie met de fractie funest kan zijn voor het functioneren van de wethouder. Men was voorts van mening dat de fractie zich echter bewust moet zijn van de consequenties van de coalitiepositie van D66. Als belangrijke faalfactoren werden verder genoemd: het gebrek aan collegialiteit in het college, de inadequate ontvangst van informatie en het inadequaat informeren van anderen en het maken van een te ambitieuze start. Als belangrijke succesfactoren werden onder meer genoemd: de vaardigheid om jezelf en je beleid te kunnen profileren, je opstellen als een constructieve en politiek gevoelige coalitiepartner en een ruime aanwezigheid van sociale vaardigheden.

In verband met tussentijdse wijzigingen in de collegesamenstelling heeft D66 overigens in acht gemeenten - Apeldoorn, Bunnik, Cuijk, Driebergen, Eelde, Oegstgeest, Stein en IJsselstein - een wethouder erbij gekregen. Gezien het verlies van wethouderszetels in Amersfoort, Utrecht en Wijk bij Duurstede, heeft men sinds 1990 per saldo vier wethouderszetels gewonnen.

4 Ondersteuning van de D66-wethouders

D66 heeft geen apart scholings- en vormingsprogramma voor wethouders. Daarvoor verwijst men de wethouders door naar gespecialiseerde cursussen zoals die van de Stichting Publiek Domein (voorheen de SIOO). Voor raadsleden en wethouders gezamenlijk worden door het Politiek Scholings en Vormings Instituut (PSVI) van D66 wel verschillende cursussen georganiseerd zoals: oriëntatie op het politiek handwerk, forum-debat-training, D66 en de praktijk van het raadswerk, college-onderhandelingen en handelen in onderhandelen. Naast deze vaardigheidstrainingen worden verschillende brochures uitgegeven waarin inhoudelijke aspecten van het lokale bestuur aan de orde worden gesteld. De nota's en brochures van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66 zijn overigens meestal op het landelijke niveau gericht.

In juni 1992 heeft D66 een bestuurdersvereniging opgericht, waarvan alle gekozen of benoemde D66-bestuurders lid kunnen worden. Voorheen werden activiteiten voor D66-bestuurders georganiseerd door de hoofdbestuurderscommissie Gemeentelijke en Provinciaal Overleg (GPO). In september 1993 waren 665 van de 900 D66-bestuurders lid van de Bestuurdersvereniging D66. De Bestuurdersvereniging werkt nauw samen met het PSVI en de SWB bij het organiseren van thema-bijeenkomsten en de uitgave van cahiers en brochures. Zo wordt in samenwerking met de SWB een brochure geschreven en een

³ In dit kader is het opmerkenwaard dat Morlan (1974: 80-81) op basis van zijn in 1971-1972 verricht onderzoek constateert dat de D66-raadsleden in de lokale politiek in een ongebruikelijk sterke mate het bestaan van conflicten ervaren, onder meer in de verhouding tussen wethouders en gemeenteraad. Met een percentage van 14,3 procent zijn relatief veel D66-raadsleden van mening dat er regelmatig optredende conflicten zijn tussen wethouders en hun eigen fractie.

bijeenkomst georganiseerd over bestuurlijke dilemma's. Op bestuurderscongressen wordt in workshops aandacht besteed aan actuele zaken zoals de nieuwe Gemeente- en Provinciewet, de reorganisatie van de politie, de praktijk van de regiovorming, bestuursvormen van het openbaar onderwijs en collegevorming en collegeprogramma's. Tevens heeft men de beschikking over een periodiek voor raads- en Statenleden, Voor de D'raad. Een andere taak van de Bestuurdersvereniging betreft de belangenbehartiging van de bestuurders. Als haar belangrijkste taak ziet de Bestuurdersvereniging echter het functioneren als netwerk waarin de contacten gericht zijn op de overdracht van kennis en ervaring en het afstemmen van standpunten. Daartoe zijn negen regionale wethoudersgroepen opgericht. De Bestuurdersvereniging wordt ondersteund door een coördinator op het landelijk secretariaat, die regelmatig een beroep doet om externe deskundigen, zoals ambtenaren van ministeries en de VNG.

5 Nabeschouwing

Gezien de zeer recente opkomst van D66-wethouders kan bij D66 nog niet gesproken worden van een wethouderscultuur. NRC-Handelsblad is dan ook voorbarig met het portretteren van wethouder Ten Have uit Amsterdam als de typische D66-wethouder. Tevens is er nog geen sterke doorstroming van D66-wethouders naar andere functies. Een beperkt aantal voormalige D66-wethouders is burgemeester geworden. Opmerkelijk is dat zowel de vermeende opvolger van Hans van Mierlo, Tweede Kamerlid Gerrit-Jan Wolffensperger, als de huidige partij-voorzitter, Wim Vrijhoef, wethouder zijn geweest, in respectievelijk Amsterdam en Nijmegen.

Gezien de opiniepeilingen kan men verwachten dat D66 bij de komende gemeenteraadsverkiezingen opnieuw haar percentage raads- en wethouderszetels zal vergroten. De vraag is of de toegenomen ervaring van de D66-raadsleden en wethouders zal leiden tot een vermindering van het aantal aftredende wethouders. D66 heeft onderkent dat de professionalisering van haar bestuurders van groot belang is. Met de Bestuurdersvereniging en de netwerken van wethoudersgroepen denkt men hieraan een belangrijke bijdrage te leveren.

Binnen D66 leeft op basis van de uitlatingen van PvdA-voorzitter Rotenberg de verwachting dat de PvdA haar gemeenteraads campagne in sterke mate haar aandacht zal richten op de vermeende geringe kwaliteit van de D66-bestuurders. De D66-campagne zal echter niet in het teken staan van de beoordeling van de kwaliteit van wethouders van andere partijen. Uitgangspunt voor D66 is de kwaliteit van de eigen wethouders, die in de regel niet onder zou doen voor die van andere partijen. Gezien de in de huidige raadsperiode opgedane ervaringen, verwacht men bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 opnieuw een sprong voorwaarts te maken, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin.

26 Tussen getuigenis en compromis

Theorie en praktijk van GroenLinkse bestuursverantwoordelijkheid op lokaal niveau

S. Zouridis

GroenLinks is letterlijk een groentje in de politieke arena. In feite doet de partij pas vanaf 1990 mee op lokaal niveau. Wethouders van die signatuur zijn alleen al om die reden getalsmatig even zeldzaam als de witte raaf. In de bonte verzameling die GroenLinks vormt zijn de oorspronkelijke bloedgroepen nog niet uitgebleekt. Het rood van CPN en PSP en het geelrood van de PPR laten zich vaak nog duidelijk herkennen. Het meest sprekend komt dit naar voren in de ambivalente houding ten opzichte van het dragen van bestuursverantwoordelijkheid. Waar die ambivalentie is overwonnen hebben wethouders van GroenLinks veelal collega's uit de gelederen van PvdA en CDA. Maar hoe progressief een college ook mag zijn, meebesturen is compromissen sluiten. En daar is de achterban niet altijd gelukkig mee.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk¹ zullen de GroenLinkse wethouders aan een korte beschouwing worden onderworpen. GroenLinkse wethouders gedefinieerd als wethouders van de partij GroenLinks bestaan echter pas sinds 1990. In dit hoofdstuk worden ook de wethouders uit de partijen die opgegaan zijn in GroenLinks (Communistische Partij Nederland (CPN), Pacifistisch Socialistische Partij (PSP) en Politieke Partij Radicalen (PPR)) gedefinieerd als GroenLinkse wethouders, alsmede niet-Partij van de Arbeid (PvdA) wethouders van progressieve combinaties.² Een aantal aspecten van dit fenomeen zal worden belicht. Ten eerste zullen drie verklarende factoren worden genoemd voor het feit dat GroenLinkse wethouders in Nederland een relatieve zeldzaamheid zijn. Daarbij wordt tevens geprobeerd de discussie over bestuursverantwoordelijkheid, met name manifest in de PSP, te recapituleren. Daarnaast wordt een globaal beeld gegeven van de GroenLinkse wethouders die in de verschillende gemeenten functioneren of gefunctioneerd hebben. Met name de verdeling naar verkiezings-

¹ Met dank aan J.Th. de Zeeuw voor het verzamelen van literatuur betreffende de discussie over bestuursverantwoordelijkheid binnen GroenLinks en dr. P.W. Tops voor zijn kritische opmerkingen bij een eerdere versie van dit hoofdstuk.

² Dit is niet altijd uit de verkiezingsstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) af te lezen. Hier is het uitgangspunt gehanteerd dat (tenzij niet anders vermeld), indien aan progressieve combinaties ook de PvdA deelneemt, deze de wethouder levert in verband met de relatieve grootte van de PvdA binnen de combinatie.

periode, naar provincie en naar gemeentegrootte staat daarbij centraal. Ook wordt kort ingegaan op de partijpolitieke achtergrond van de coalitiepartners in die gevallen waarin GroenLinks geparticipeerd heeft in colleges van burgemeester en wethouders. Tenslotte wordt een beeld geschetst van het functioneren van GroenLinkse wethouders in een tweetal steden (Leiden en Hilversum) en een kleine gemeente (Beek, Limburg).

2 De relatieve zeldzaamheid van de GroenLinkse wethouder

Een verklaring

GroenLinkse wethouders zijn relatief schaars. Van 1946 tot en met de collegeperiode 1990-1994 hebben de partijen die in GroenLinks zijn opgegaan (inclusief de progressieve combinaties met wethouders) 148 wethouders gehad. Deze relatieve schaarste heeft drie belangrijke oorzaken, namelijk de grootte van de partijen, de uitsluiting van de CPN van collegedeelname en de discussie die binnen de GroenLinkse partijen werd gevoerd over het dragen van bestuursverantwoordelijkheid.

Ten eerste de grootte van de partijen. Buiten enkele gebieden in Groningen en Noord-Holland (de Zaanstreek) hebben de GroenLinkse partijen vrijwel nergens in Nederland de noodzakelijke (relatief) sterke electorale positie voor een vertegenwoordiging in het college. Die sterke positie is mede noodzakelijk vanwege de afspiegelingsneiging in de Nederlandse lokale politiek (Tops, 1990). Dat betekent dat bij de collegevorming gestreefd wordt naar een zodanige samenstelling van het college dat deze zoveel mogelijk evenredig is aan de samenstelling van de gemeenteraad. Om recht te hebben op één of meer wethouders dienen de partijen dus te beschikken over een relatief aanzienlijk aantal zetels. Dat is bij de meeste GroenLinkse partijen niet het geval geweest. In de periode vanaf 1970 hadden de GroenLinkse partijen volgens het afspiegelingscriterium, berekend volgens de methode van de grootste gemiddelden³, recht op 67 wethouderszetels. In 14 gevallen hadden ze (in dezelfde periode) hetzelfde recht op een wethouder als andere partijen, maar zijn ze uiteindelijk niet in het college beland. In totaal had GroenLinks volgens het afspiegelingscriterium dus recht op 81 wethouders. In de bewuste periode heeft GroenLinks 102 wethouders geleverd, waarop de partij in 49 gevallen, volgens het afspiegelingscriterium, geen recht had.

Een tweetal conclusies kan uit de informatie in tabel 26.1 worden afgeleid. Ten eerste is de grootte van de partijen, gezien de afspiegelingsneiging in Nederlandse gemeenten, een oorzaak voor de relatieve zeldzaamheid van GroenLinkse wethouders. Immers, GroenLinks had in de periode vanaf 1970 slechts recht op 81 wethouders. Ten tweede blijkt dat GroenLinks in een aantal gevallen wel een wethouder heeft geleverd, hoewel ze daar, volgens het afspiegelingscriterium, geen recht op had. Het belang van het afspiegelings-

³ Voor de berekeningswijze conform deze methode wordt verwezen naar Tops, 1990: 95.

criterium dient dus gerelativeerd te worden, omdat ook andere factoren een rol spelen, zoals de mogelijkheid tot het bereiken van programmatische overeenstemming.

Tabel 26.1 *Verdeling GroenLinkse wethouders volgens de afspiegelingsnorm (1970)*

Absoluut aantal gevallen	Wel recht conform afspiegelingscriterium (inclusief het aantal gevallen waarin een gelijk recht bestond)	Geen recht conform afspiegelingscriterium	Totaal
Wel een wethouder geleverd	53	49	102
Geen wethouder geleverd	28	niet berekend	28
Totaal	81	49	130

Bron: Verkiezingsstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek

Een andere oorzaak voor de relatieve zeldzaamheid van GroenLinkse wethouders is de 'structurele uitsluiting' van de CPN gedurende de periode van 1949 tot en met 1962 (Tops, 1990: 139). Daarmee wordt bedoeld dat 'één of meer partijen al bij voorbaat - los van de uitslag van de verkiezingen of het verloop van de feitelijke onderhandelingen - van coalitiedeelname zijn uitgesloten', waarbij een verband bestaat met 'algemene kenmerken van politieke systemen of politieke actoren' (Tops, 1990: 139). De reden hiervoor was dat de Koude Oorlog ook doordrong in de Nederlandse gemeentepolitiek, waardoor de CPN door andere partijen werd uitgesloten als coalitiepartner. Dat dit een belangrijke verklarende factor is geweest voor de relatieve schaarste blijkt uit het feit dat de CPN in 1949 van 33 wethouders terugvalt naar 3 wethouders (zie ook paragraaf 3.2).

De derde oorzaak voor de relatieve zeldzaamheid van GroenLinkse wethouders is de ambivalentie bij de partijen zelf. In de partijen is, sterker nog dan bij de PvdA, sprake van een tweetal stromingen, namelijk een conformistische en een radicale. De representanten van de conformistische stroming pleiten voor bestuursverantwoordelijkheid om zo toch een deel van de doelstellingen te kunnen bereiken (waarvoor dan concessies gedaan moeten worden), terwijl de radicalen zonder offers te brengen het stuur willen overnemen. Voor beiden geldt overigens wel dat als gevolg van het ontbreken van een sterke electorale positie de verhouding tussen concessies en collegedeelname in de meeste gevallen niet acceptabel is. In de volgende paragraaf wordt wat dieper op deze discussie in gegaan.

De discussie over de bestuursverantwoordelijkheid

In deze paragraaf wordt getracht de discussie over bestuursverantwoordelijkheid binnen de aan GroenLinks deelnemende partijen te recapituleren. Ten eerste wordt een differentiatie gemaakt naar partij. Daarnaast wordt een korte schets gegeven van de vraagpunten die in de discussie terugkomen. Tenslotte wordt een aantal factoren genoemd dat binnen de discussie een rol speelt en van invloed is geweest op de standpunten van de representanten van de verschillende stromingen.

Ten opzichte van de vraag of men al dan niet moest meeregeren bestonden alleen binnen de PSP grote verschillen van mening. Binnen de CPN en de PPR was dit eigenlijk een non-discussie. De CPN had met name vanaf 1966 (toen de eerdergenoemde 'structurele uitsluiting' werd beëindigd) geen bezwaar tegen afspiegelingscolleges. De PPR hanteerde als leidraad de vraag of het zinvol was te participeren in colleges, met andere woorden of men zich kon herkennen in (delen van) het programma. Nadat was gebleken dat de PSP levensvatbaar was (aan het eind van de eerste raadsperiode na haar oprichting) bleek dat er binnen die partij wel grote verschillen van mening bestonden over de vraag of men al dan niet moest deelnemen aan colleges. Daarmee is niet gezegd dat er ook sprake was van een 'debat' (Witsenhuijsen, 1984: 3).

Waarover ging nu de discussie? Ten eerste de vraag wie bepaalde of, en zo ja onder welke voorwaarden, men kon participeren in colleges van burgemeester en wethouders. Moest dat op centraal niveau (partijbestuur, partijraad of congres) worden bepaald of konden de afdelingen op lokaal niveau deze keuze maken? Dit vraagstuk werd pragmatisch opgelost. Op centraal niveau (een landelijk congres) bepaalde men dat niet werd toegestaan dat de PSP participeerde in colleges waaraan ook 'rechtse' partijen deelnamen, terwijl dat plaatselijk toch gebeurde. 'Elke keer zag de partijraad dergelijke grove schendingen van het kongresbesluit achteraf door de vingers en mochten de wethouders blijven zitten' (Meijer, 1988a: 4). De volgende vraag was met welke partijen kon worden samengewerkt. Meer in het bijzonder was de vraag of het acceptabel was dat ook in colleges met het Christen Democratisch Appél (CDA) en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) werd geparticipeerd. In principe was het antwoord hierop dat het de voorkeur verdiende alleen met PvdA en Democraten '66 (D66) samen te werken in de zogenaamde progressieve meerderheidscolleges. Bij de verkiezingen in 1974 lukte het in een aanzienlijk aantal gevallen dergelijke colleges tot stand te brengen (Tops, 1990: 141). Die lijn werd echter niet doorgezet na de verkiezingen in 1978, onder andere vanwege het feit dat de progressieve colleges 'een relatief grote machtspositie verleenden aan de kleine linkse partijen' (Tops, 1990: 142). Daarna kon men nog slechts kiezen tussen niet deelnemen aan de ene kant en deelnemen met CDA en/of VVD aan de andere kant. Een derde vraagpunt dat hiermee samenhang was hoe met de bestuursverantwoordelijkheid omgegaan diende te worden. Kon men bijvoorbeeld als fractie afwijken van collegevoorstellen en diende de wethouder dan te kiezen voor fractie of college? Wat waren meer in het algemeen de voorwaarden voor participatie? Met deze vragen heeft de PSP tot het opgaan in GroenLinks geworsteld.

Een aantal factoren heeft de discussie beïnvloed. Ten eerste de vraag of er sprake was van een programcollege. In die gevallen waarin er een duidelijk programma lag waarin de PSP zich kon vinden was bestuursverantwoordelijkheid (al dan niet geclausuleerd) meestal wel acceptabel. Een andere factor is de positie en de opstelling van de PvdA, met name ten opzichte van de totstandkoming van progressieve meerderheidscolleges. De kleine linkse partijen waren tot op zekere hoogte afhankelijk van de PvdA en vanaf 1978 bleek dat deze partij toch een voorkeur had voor CDA en/of VVD, al dan niet aangevuld met D66. Een derde factor is de positie van het 'linkse blok' in de gemeenteraad. Had dit blok een meerderheid? Hoe was de onderlinge verhouding van aantallen raadszetels? Hoe groot was de meerderheid? Hierop sluit een vierde factor aan. Het gaat daarbij om de eenheid tussen CDA en VVD. Steunden zij elkaar in het streven om beiden wethouders te leveren, dan was het noodzakelijk dat er een grote mate van consensus was in het 'progressieve blok'. Meestal was een dergelijke mate van overeenstemming niet aanwezig. Als CDA en VVD afzonderlijk optrokken, was het mogelijk om ze tegen elkaar uit te spelen. De PvdA kon dan kiezen voor zowel CDA als klein links en had in dergelijke colleges, vanwege de plaats in het midden, een riantie machtspositie. De laatste factor die in dit hoofdstuk wordt behandeld is angst. Voor twee zaken was men bij de PSP erg benauwd. Ten eerste voor de relatie met buitenparlementaire activisten (zoals bijvoorbeeld de kraakbeweging). Als de GroenLinkse partijen in de oppositie zaten was die relatie goed, omdat de belangen van die activisten in de raad konden worden verdedigd. Bij deelname aan het college kwam die relatie onder druk te staan. Immers, niet altijd konden de eisen worden ingewilligd, vanwege de noodzaak van compromissen. Ten tweede bestond de angst voor 'felle linkse oppositie' van de Socialistische Partij (SP) bij collegedeelname van de PSP (Meijer, 1988b: 5). Dat zou de electorale positie van de PSP alleen maar verzwakken.

Tegenwoordig lijkt het standpunt van de PPR te domineren binnen GroenLinks. Uit het ontwerp-verkiezingsprogramma voor de komende kamer-verkiezingen blijkt dat GroenLinks (op centraal niveau) wel bereid is tot bestuursverantwoordelijkheid. De voorkeur gaat daarbij uit naar samenwerking met de PvdA, maar samenwerking met VVD of CDA wordt niet principieel afgewezen. In de 'Handreiking voor het opstellen van een lokaal verkiezingsprogramma', opgesteld ten behoeve van de gemeenteraadsverkiezingen 1994, is niets opgenomen betreffende het al dan niet accepteren van bestuursverantwoordelijkheid.

3 Overzicht van de GroenLinkse wethouders

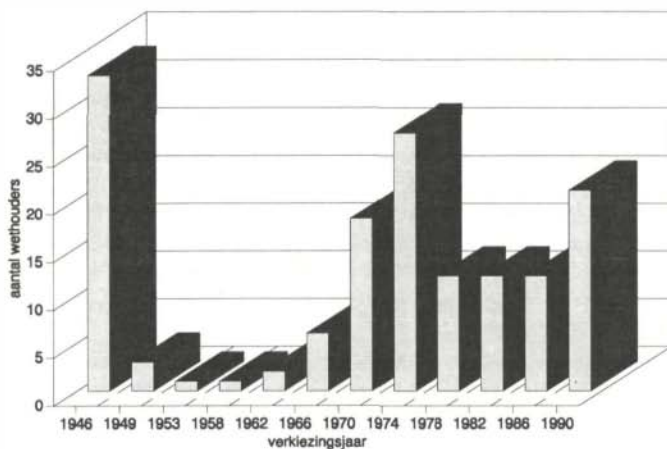
In deze paragraaf wordt een aantal aspecten van GroenLinkse wethouders behandeld. Ten eerste wordt in paragraaf 3.2 een overzicht gegeven van de aantallen GroenLinkse wethouders sinds het eind van de Tweede Wereldoorlog. In paragraaf 3.3 staat de verdeling over de provincies centraal. Komen GroenLinkse wethouders alleen in Groningen en de Zaanstreek voor, of ook nog in andere delen van het land? In paragraaf 3.4. wordt de verdeling van de Groen-

Linkse wethouders naar gemeentegrootte behandeld en in paragraaf 3.5 wordt een overzicht gegeven van de coalitiepartners van GroenLinkse wethouders.

Verdeling van aantallen wethouders naar verkiezingsperiode

De aantallen GroenLinkse wethouders vanaf 1946 verschillen per periode zeer sterk. In grafiek 26.1 zijn de aantallen per verkiezingsperiode weergegeven. In de grafiek is geen onderscheid gemaakt naar partijen die deel uitmaken van GroenLinks.

Grafiek 26.1 *GroenLinkse wethouders per verkiezingsperiode (absolute aantallen)*



Uit grafiek 26.1 blijkt duidelijk dat de eerder genoemde uitsluiting van CPN-wethouders effectief is geweest. Vlak na de Tweede Wereldoorlog heeft de CPN een respectabel aantal wethouders (33). Dat is waarschijnlijk te wijten aan haar 'opmerkelijk aandeel in het verzet tijdens de bezetting' (Bosmans, 1990: 35). Van 1949 tot en met 1966 blijft het aantal CPN-wethouders klein. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 verdrievoudigt het aantal GroenLinkse wethouders. Dat heeft een aantal oorzaken, waarvan de belangrijkste waarschijnlijk de progressieve beweging aan het eind van de jaren zestig is, waardoor de electorale positie van de GroenLinkse partijen werd versterkt. Een andere reden is wellicht dat de structurele uitsluiting van de CPN door de andere partijen werd beëindigd. In 1974 zette de stijgende lijn zich voort, waarna het aantal in 1978 terugvalt tot onder het niveau van 1970. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de niet altijd even positieve ervaringen van de PvdA met progressieve meerderheidscolleges (zie paragraaf 2). Het niveau van 1978 blijft gehandhaafd tot en met 1986. Bij de verkiezingen van 1990, waaraan GroenLinks als partij voor het eerst deelneemt, stijgt het aantal GroenLinkse wethouders aanzienlijk (van 12 naar 21 wethouders).

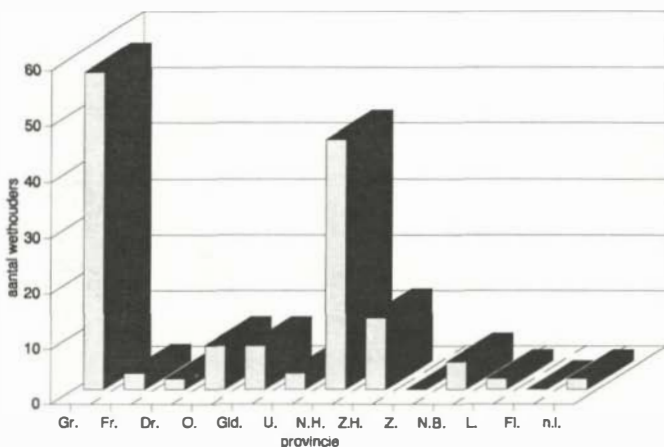
Tussen de in GroenLinks participerende partijen is sprake van grote verschillen in aantallen wethouders. Van de eerder genoemde 148 wethouders zijn er 100 van de CPN, 4 van de PSP, 11 van de PPR, 18 van progressieve combinaties op plaatselijk niveau en 15 van GroenLinks. Met name de CPN is dus een partij die op lokaal niveau ook in de praktijk de bestuursverantwoordelijkheid niet schuwt, zoals we eerder in paragraaf 2.2 hebben gezien.

Verdeling naar provincies

Zoals al eerder werd opgemerkt, bestaat het stereotype dat GroenLinkse partijen alleen in sommige streken in Nederland (Groningen en Noord-Holland) wethoudersposten bezetten. In deze paragraaf zal de verdeling naar provincie nader worden bekeken.

In grafiek 26.2 is een verdeling van aantallen wethouders per provincie opgenomen over de periode 1946-1990, waarin alle GroenLinkse wethouders zijn meegenomen. Uit deze grafiek blijkt dat het stereotype in sterke mate op waarheid berust.

Grafiek 26.2 *Verdeling van de GroenLinkse wethouders naar provincie (absolute aantallen)*



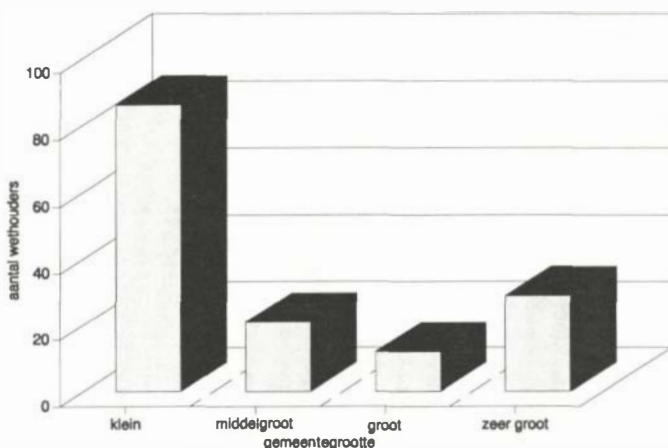
In Groningen en Noord-Holland samen is bijna zeventig procent van de GroenLinkse wethouders te vinden. Beide provincies zijn goed voor ongeveer éénderde (38,5 procent voor Groningen en 30,4 procent voor Noord-Holland). Zeeland en Flevoland zijn de uitschieters naar beneden. Daar moeten de eerste GroenLinkse wethouders nog geïnstalleerd worden. Van de rest van de provincies valt alleen Zuid-Holland nog op (8,8 procent van het totaal aantal GroenLinkse wethouders). In de overige provincies komen slechts incidenteel GroenLinkse wethouders voor. Bij differentiatie naar deelnemende partij blijkt dat de CPN-wethouders voor een belangrijk deel geconcentreerd zijn in Groningen (52

procent), terwijl de wethouders van progressieve combinaties op plaatselijk niveau redelijk verspreid zijn over verschillende provincies.

De verdeling naar gemeentegrootte

Ook is nagegaan in welke gemeenten GroenLinkse wethouders geconcentreerd zijn. Met name het aspect van gemeentegrootte is daarbij interessant, met het oog op de veronderstelling dat GroenLinks vooral in de grote steden haar electoraat zoekt. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar kleine (tot 20.000 inwoners), middelgrote (van 20.000 tot 50.000 inwoners), grote (van 50.000 tot 100.000 inwoners) en zeer grote (meer dan 100.000 inwoners) gemeenten. In grafiek 26.3 is de verdeling over gemeentegrootte grafisch weergegeven in absolute aantallen. Daarbij is uitgegaan van de gemeentegrootte in het verkiezingsjaar dat de wethouders aantraden.

Grafiek 26.3 *Verdeling GroenLinkse wethouders naar gemeentegrootte (absolute aantallen)*



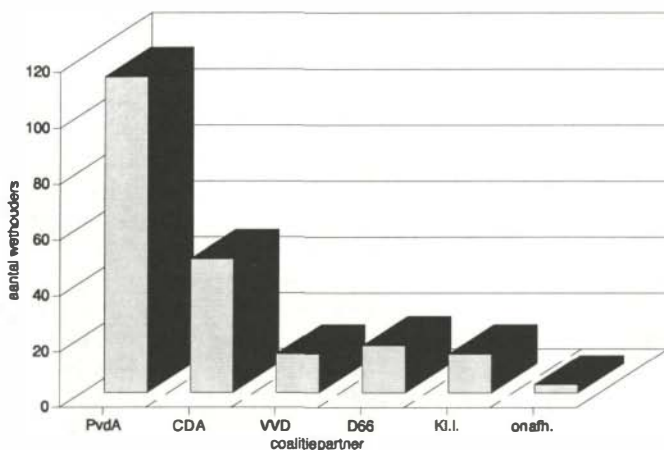
Uit grafiek 26.3 blijkt duidelijk dat GroenLinkse wethouders zijn geconcentreerd in kleine gemeenten; 58,1 procent (dit is 86 wethouders) bezet(te) een wethouderspost in een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. Ook in middelgrote en grote gemeenten komen echter GroenLinkse wethouders voor (respectievelijk 14,2 procent of 21 wethouders en 8,1 procent of 12 wethouders). Zelfs in een aantal zeer grote gemeenten (zoals Amsterdam, Groningen en Zaanstad) heeft GroenLinks wethouders (gehad). Als naar deelnemende partij wordt gedifferentieerd blijkt dat de CPN-wethouders vooral geconcentreerd zijn in kleine gemeenten (70 procent). Wethouders van progressieve combinaties op plaatselijk niveau zijn gelijkmatiger verspreid over de verschillende categorieën.

De coalitiepartners van GroenLinks

Van alle GroenLinkse wethouders is nagegaan met wie zij in een college samenwerken. De volgende partijen zijn daarbij onderscheiden:

1. de PvdA;
2. het CDA (Anti Revolutionaire Partij (ARP), Christelijk Historische Unie (CHU), Katholieke Volks Partij (KVP) en allerlei confessionele combinaties);
3. de VVD (inclusief de Partij van de Vrijheid (PvdV));
4. D66;
5. andere klein linkse partijen; en
6. onafhankelijke lokale lijsten.

Grafiek 26.4 *Coalitiepartners van GroenLinkse wethouders*



De veronderstelling is dat samenwerking grotendeels alleen met de PvdA wordt aangegaan, zodat een progressief (meerderheids)college ontstaat. Immers, zoals al eerder bleek in paragraaf 2, hebben alle aan GroenLinks deelnemende partijen een voorkeur voor een progressief meerderheidscollege, hoewel zowel PPR als CPN ook afspiegelingscolleges geaccepteerd hebben. In grafiek 26.4 zijn de aantallen voor de verschillende partijen weergegeven.

De meest voorkomende coalitiepartner van GroenLinks-wethouders is de PvdA (76,4 procent). In mindere mate wordt met CDA-wethouders samengewerkt in een college (32,4 procent). In 9,5 procent wordt zelfs geparticipeerd in een college met één of meer VVD-wethouders. Dat dit geen nieuw verschijnsel is, blijkt uit het feit dat in 1946 in Heenvliet het college bestond uit CPN en PvdV (later opgegaan in VVD). D66 is met 11,5 procent ongeveer even populair als coalitiepartner voor GroenLinks als de VVD. Met lokale lijsten wordt slechts zelden samengewerkt (2 procent). De grootte van die partijen zal daarbij zeker een rol spelen. Overigens dient aangetekend te wor-

den dat in een aantal gevallen via een progressieve combinatie wordt deelgenomen aan een college. Dat betekent dat samen met andere kleine linkse partijen één wethouder wordt geleverd. Desondanks zijn kleine linkse partijen toch nog in 9,5 procent van de gevallen coalitiepartner van GroenLinks (dat betekent bijvoorbeeld dat de CPN en de PSP beiden een wethouder leveren aan hetzelfde college). Differentiatie naar (aan GroenLinks) deelnemende partij levert het volgende beeld op: CPN-wethouders en wethouders van de partij GroenLinks hebben in tegenstelling tot de andere partijen vaak PvdA-collega's. Daarnaast komen GroenLinkse meerderheidscolleges alleen voor bij de CPN (in veertien procent van de colleges waaraan de CPN heeft deelgenomen bezette die partij alle wethoudersposten).

Uit grafiek 26.4 blijkt niet in hoeverre er sprake is geweest van de zogenaamde progressieve meerderheidscolleges. Daarom is onderzocht in hoeveel procent van de gevallen is samengewerkt met:

- alleen PvdA;
- PvdA en D66;
- PvdA en klein links;
- niemand (meerderheidscollege zonder coalitiepartner).

Uit dit onderzoek bleek dat in 9,5 procent van het totaal aantal gevallen sprake was van een meerderheid in de gemeenteraad die zodanig werd benut dat het voltallig college bestond uit GroenLinkse (CPN) wethouders. In de gemeente Finsterwolde was dat bijvoorbeeld van 1946 tot 1986 het geval. Een progressief (meerderheids)college met alleen de PvdA werd in 37,2 procent van de gevallen gevormd. Van een college met alleen de PvdA en een andere progressieve groepering was in 12,2 procent van de gevallen sprake (alleen PvdA en D66 3,4 procent; alleen PvdA en een andere kleine linkse partij 8,8 procent). In totaal werd dus in 58,9% van de gevallen geparticipeerd in een progressief (meerderheids)college. Voorbeelden van progressieve colleges zijn in 1970 de gemeente Amsterdam (college van CPN, PPR, PSP en PvdA), in 1978 de gemeente Groningen (college van PvdA, CPN en D66) en in 1946 een aantal kleine Groningse gemeenten zoals Nieuweschans, Noordbroek, Termunten en Sappemeer (college van PvdA en CPN).

Het functioneren van GroenLinkse wethouders in een drietal gemeenten

Drie jaar nadat de eerste GroenLinkse wethouders (in enge zin, dus alleen van de partij GroenLinks) zijn geïnstalleerd, is in het partijblad voor raads- en statenleden een drietal interviews opgenomen met de GroenLinkse wethouders in Hilversum en Leiden en een wethouder van een progressieve plaatselijke groepering in Beek (De rode draad, 1993, februari, maart en mei/juni). De wethouders blikken daarin terug op de afgelopen periode.

Zowel in Hilversum als in Leiden had GroenLinks na de verkiezingen een sterke positie, gezien de verhoudingen in de gemeenteraad. In Hilversum was tijdens de college-onderhandelingen 'op een gegeven moment (...) de situatie ontstaan dat de anderen zonder GroenLinks niet verder konden. De partij is daarop ingesprongen door zelf ook wat water bij de wijn te doen, zodat een wethouderszetel door een raadslid van GroenLinks kon worden

bezet. In Leiden heeft GroenLinks de wethouder voor een belangrijk deel te danken aan de plaatselijke PvdA. Tevens heeft de GroenLinks fractie in Leiden zichzelf ook enigszins aangepast, immers, '(A)ls je alle voorstellen van een college - waar je zelf niet in zit - al bij voorbaat waardeloos vindt, manoeuvreer je jezelf in de rol van buitenbeentje. Je roept slechts antipathie op'. In Beek deed de progressieve groepering in de eerste onderhandelingsronde niet mee. Pas nadat de onderhandelingen waren mislukt, kwam Progressief Beek in beeld. Mede doordat die lijst al eerder collegeprogramma's had ondertekend, werd ze door de dominante partij in die raad (het CDA) als coalitiepartner geaccepteerd.

Zowel in Leiden als in Hilversum beschikken de GroenLinkse wethouders over een zekere vrijheid als het gaat om hun eigen portefeuilles. Die vrijheid gunnen ze de andere wethouders echter niet altijd, hoewel ook dat een ontwikkeling voor de fracties is geweest: 'Mijn fractie neemt geen genoegen met alleen successen in de eigen portefeuille. We praten de college-agenda integraal door. In het begin wilden onze raadsleden elk collegevoorstel tot op de komma goed geregeld hebben. (...) Daarna is er meer evenwicht ontstaan tussen wat we denken te bereiken via het college en via de raad. (...) Maar de hoofdlijnen van het collegebeleid en belangrijke zaken in de portefeuilles van andere wethouders worden nog altijd vooraf doorgesproken'.

Door toetreding tot het college veranderde een aantal verhoudingen dat de wethouders als raadslid had opgebouwd. Met name de verhouding met maatschappelijke organisaties veranderde door de collegedeelname. Zo moest de wethouder in Hilversum enkele grote reorganisatieprojecten in het welzijnswerk doorvoeren. De korte lijnen die de wethouder had met de instellingen veroorzaakten echter volgens hem meer problemen met de ambtelijke organisatie dan met de instellingen. Toch zal een zekere spanning bij bezuinigingen en reorganisaties niet te voorkomen zijn. Ten tweede veranderde de relatie met de achterban. 'Het dilemma is dat voorstellen nooit helemaal ideaal zijn. Je hebt het niet altijd voor het zeggen.' Daarom kun je 'naar buiten best duidelijk maken dat we goede dingen bereiken en dat je eruit vliegt als je altijd dwars ligt'. Dit soort uitspraken maakt duidelijk dat als gevolg van de collegedeelname ook de relatie met de achterban onder druk komt te staan, ondanks het feit dat de achterban 'heel wat meer begrip' heeft 'dan mensen soms denken'.

4 Conclusie

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat GroenLinkse wethouders een relatieve zeldzaamheid zijn (vanaf 1946 148 wethouders in Nederland). Na een terugval van eind jaren veertig tot halverwege de jaren zestig is het aantal wethouders sinds het eind van de jaren zeventig gestabiliseerd op zo'n twaalf. Bij de verkiezingen van 1990 zien we, waarschijnlijk als gevolg van de samensmelting van de drie kleine linkse partijen in GroenLinks, een stijging. De GroenLinkse wethouders zijn vooral te vinden in de kleinere gemeenten van de provincies Groningen en Noord-Holland, hoewel ook in zeer grote gemeenten regelmatig GroenLinkse wethouders opduiken (in de periode 1990-1994 bijvoorbeeld in

Amsterdam, Leiden, Delft en Dordrecht). Hun collega's zijn grotendeels lid van de PvdA en het CDA, ondanks de centrale voorkeur voor progressieve (meerderheids)colleges bij GroenLinks. De theorie van de progressieve (meerderheids)colleges blijkt echter niet altijd de praktijk van de afspiegelingscolleges te zijn.

27 Wethouders van plaatselijke lijsten

W. Kuiper en A.F.A. Korsten ¹

'Oprechtheid uw leuze, lijst zes uw keuze'. 'Stem Lijst Samenwerking, voor een goede raad'. 'Lijst Jansen, voor meer kansen' De lokale politiek kent sinds jaar en dag lokale lijsten van velerlei aard, waaronder persoonsgebonden lijsten, zoals lijst Jansen. Maar ook andere lijsten. Plaatselijke groeperingen, zoals een lijst Heerlen-Noord. Lijsten op sociaal-economische grondslag, zoals een 'werknemerspartij'. Leeftijdsgeïntereerde lijsten als een seniorenpartij. Of een stadspartij als 'Hilversum 2000'. Sommigen menen dat lokale lijsten zich niet echt door ander gedrag in raden onderscheiden. Lokale lijsten zijn evenwel ook anders dan andere partijen. Ze houden de lokale politiek lokaal. Ze zijn door hun sterke gerichtheid op plaatselijke vraagstukken een luis in de pels van lokale landelijke partijen. Met effect?

1 Inleiding

In beschouwingen over gemeentepolitiek worden lokale lijsten gewoonlijk nogal stiefmoederlijk behandeld. Dat is niet zo verwonderlijk. Over lokale lijsten is veel minder bekend dan over landelijke partijen. Ze vormen een nogal diffuse en heterogene groep en zijn daardoor minder toegankelijk voor onderzoek of gedegen stellingname. Daardoor ontstaat wellicht de indruk dat lokale lijsten een tamelijk marginaal verschijnsel in de Nederlandse gemeentepolitiek vormen. Die indruk is om meerdere redenen niet terecht.

Ten eerste, in 1974 verwierven de lokale lijsten in heel Nederland 19 procent van de stemmen, in 1978 15, in 1982 13, in 1986 12 en in 1990 13,3 procent. Het aantal stemmen op lokale lijsten *stijgt* sinds 1986 dus weer iets (Van Tilburg, 1993: 52).

Ten tweede, in het *zuiden* van het land (buiten de grote steden) en in enkele andere regio's boven de grote rivieren werd de lokale politiek tot ver in de jaren zeventig geheel gedomineerd door politici en politieke groeperingen die (althans formeel) niet gelieerd waren aan een landelijke politieke partij (zie Dittrich, 1978, 1983; Werkgroep lokale politiek, 1986; Korsten en Kuiper, 1991; Kuiper, 1994). Nemen we Limburg en Noord-Brabant samen dan zijn de cijfers markant. In 1974 werd 59 procent van alle stemmen in die twee provincies uitgebracht op lokale lijsten en in 1990 31,5 procent.

Ten derde, lokale lijsten komen traditioneel het meeste voor in kleinere gemeenten. Maar ook in grotere gemeenten komen ze voor. In 1990-1994 is in 36 procent van de gemeenten boven de 50.000 inwoners *minstens één*

¹ De auteurs danken de volgende personen voor commentaar op een concept-versie: mr. G.G.A. Houtakkers (jarenlang wethouder in Sittard voor een lokale lijst), drs. C.A.T. Schalken en dr.P.W. Tops (beiden KUB).

lokale lijst in de raad vertegenwoordigd. Lokale lijsten worden in steden wel aangeduid als stadspartijen.

Ten vierde, de afgelopen twee decennia is het aantal raadsleden van lokale lijsten weliswaar sterk teruggelopen maar in veel gemeenten vormen deze lijsten *nog altijd* een belangrijke politieke factor. Bovendien is er in enkele Noord-Nederlandse gemeenten sprake geweest van opmerkelijke successen voor plaatselijke partijen die zich afzetten tegen het partijen-'establishment'. Het belang van lokale lijsten neemt in *randstad-provincies*, die traditioneel minder lokale lijsten bij verkiezingen kenden, recent weer wat toe. In de provincie Utrecht nam in 1986 in de helft van de gemeenten (48 procent) minstens een lokale lijst deel aan de gemeenteraadsverkiezingen, maar in 1990 is dat 63 procent: een *toename* met 15 procent dus. In Zuid-Holland waren de vergelijkbare percentages 58 en 69: een stijging van 11 procent. Maar ook in andere provincies was sprake van een sprong. In Zeeland van 43 naar 87 procent en in Drenthe van 77 naar 88 procent. De lokale lijsten zakken iets terug in de traditionele bolwerken, maar *marcheren in de rest van Nederland sinds 1986 iets op* (zie Kuiper, 1994).

In dit hoofdstuk richten wij ons op de wethouders van lokale lijsten. Uitgangspunt vormt een korte schets van enige kenmerken van lokale lijsten en een cijfermatige analyse van college-leden die lid zijn van dit type lijsten. Vormen lokale lijsten natuurlijke oppositie-partijen of delen zij als 'regierungsfähige' partijen gewoon mee in de veelal op basis van afspiegeling overeengekomen verdeling van wethouderszetels? Hoe groot zijn de verschillen tussen het zuiden van ons land, waar deze lijsten van oudsher een sterke positie innemen, en het noorden waar dat niet het geval is?

Vervolgens gaan wij nader in op de situatie in een van de traditionele bolwerken van lokale lijsten, namelijk de provincie Limburg. Daarbij belichten wij de positie van lokale lijsten bij de collegevorming in Limburgse gemeenten in de periode 1982-1990. Daarna besteden wij aandacht aan enkele voor- en nadelen van het niet behoren tot een landelijke partij die wethouders van lokale lijsten in hun functioneren kunnen ondervinden. Tenslotte gaan we kort in op enkele recente ontwikkelingen.

In deze tekst spreken we over lokale lijst maar hier en daar gebruiken we de term plaatselijke groepering. Dan bedoelen we hetzelfde.

2 Lokale lijsten: wat zijn dat?

Typen lokale lijsten

Aan gemeenteraadsverkiezingen nemen landelijk actieve politieke groeperingen deel, zoals (in 1990) het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en andere partijen. Daarnaast doen hier en daar, en in het zuiden zelfs vaak, lokale lijsten mee; lijsten die elders onder dezelfde naam niet deelnemen. Ze zorgen dus voor de politieke 'couleur locale'. Nemen we de verkiezingen in Brunssum in

het verkiezingsjaar 1990 als willekeurig voorbeeld dan zien we daar de deelname van, in lijstvolgorde: 1. het CDA, 2. lijst Borger, 3. PvdA, 4. lijst Chris Horselenberg, 5. PAK, 6. Democraten 66, 7. VVD, 8. Socialistische Partij, 9. Brunssumse Christen Democraten (BCD). Tot de lokale lijsten behoren de lijst Borger, de lijst Horselenberg en de Brunssumse Christen Democraten.

Daaruit kunnen we al opmaken dat er typen lokale lijsten bestaan. De variëteit van lokale lijsten is groot. Het is onmogelijk te volstaan met de aanduiding dorpslijsten en stadspartijen. Onder dorpslijsten verstaan we alle lijsten die het belang van de leefbaarheid van een dorp bepleiten. Deze lijsten komen nogal eens voor in meerkernige gemeenten. Stadspartijen is een verzamelterm voor alle lijsten die onafhankelijk staan van de lokale landelijke partijen. Deze indeling is evenwel nog wat te grof. We onderscheiden de volgende hoofdtypen:

- *persoonsgebonden lijsten*, waarvan de lijst Borger met 20 kandidaten een voorbeeld is, maar waarbij Borger zelf overigens pas op plaats 17 staat;
- lijsten gericht op het *algemeen of gemeentelijk belang*, zoals 'Gemeentebelangen' uit Hellendoorn;
- lijsten op *sociaal-economische grondslag*, bijvoorbeeld een lijst met de titel 'Verantwoorde gemeentepolitiek-de Werknemerslijst'; men spreekt in dit verband ook wel van standslijsten;
- lijsten op *territoriale grondslag*, bijvoorbeeld een fictieve lijst 'Munstergeleen vooruit' (Munstergeleen is een afzonderlijke plaats en hoort tot de gemeente Sittard); deze lijsten willen een deel van een gemeente vertegenwoordigen;
- lijsten gericht op bepaalde *leeftijdsgroepen*, bijvoorbeeld 'de Seniorenpartij';
- lijsten op basis van een '*culturele scheidslijn*', gebaseerd op verenigingen als fanfares, sportverenigingen en dergelijke;
- lijsten op grond van *sexe-onderscheid*, zoals een 'vrouwenpartij'; een voorbeeld hiervan is het 'Vrouwenappèl Landgraaf';
- *protestlijsten* op basis van afkeer van landelijke politieke partijen.

Soms is sprake van combinaties van typen lokale lijsten in een lijst. Denk aan de combinatie van een persoonsgebonden lijst en een sociaal-economisch accent in een type als 'Werknemerspartij-lijst Joosten'. Lijsten op basis van alleen culturele scheidslijnen komen in Nederland vrijwel niet voor. De culturele scheidslijn komt vaak voor in combinatie met 'persoonsgebondenheid'. Zo kan het zijn dat de voorzitter en een bestuurslid van de plaatselijke voetbalvereniging zich kandideren op een persoonsgebonden lijst, onder aanvoering van de eerste. Ook komt het voor dat een lijst een afsplitsing is van een lokale landelijke partij of een lijst zich qua naamgeving wil vergelijken met een landelijke partij. Zie het voorbeeld uit Brunssum, waar we de 'Brunssumse Christen Democraten' aantreffen. Daarmee is de variëteit niet uitgeput. Zo deed in 1970 in Sittard een lijst mee aan de verkiezingen onder de titel 'Kasteleinslijst'.

Ontstaansgrond

Op grond van de naamgeving van lokale lijsten kunnen we aannemen dat de ontstaansgrond van dergelijke lijsten verschillend is. In Limburg en Noord-Brabant was en is het formeren van een lijst niet zelden een vorm van individueel en collectief ondernemerschap van lokaal zeer bekende figuren die rekenen op veel voorkeurstemmen. Het gaat evenwel niet altijd primair om de politieke ambities van personen. Soms speelt verongelijkheid over achterstelling van een plaats of een bepaalde groep een rol. Vooral in meerkernige gemeenten op het platteland ontstaan nogal eens vanuit die achtergrond dorpslijsten. Dat roept 'kerktorenpolitiek' op, die weer nieuwe vorming van lijsten kan uitlokken. Sinds veel burgers en politici een mentale schaalvergroting doormaken, galmt de term kerktorenpolitiek echter minder door de raadzaal. Er wordt niet meer zo gevochten om elk woning in een dorp. Er verschijnen vaker algemene uitgangspunten voor beleid, bijvoorbeeld plannen. De lokale politiek is verzakelijkt. Het samenvoegen van twee voetbalvelden staat niet langer gelijk met politieke zelfmoord.

Hoewel bepaalde achtergronden voor het ontstaan van lijsten veranderen, blijven lokale lijsten op andere gronden ontstaan. Motieven om een lokale lijst te formeren zijn feitelijk zeer verschillend. We noemen: individuele ambitie; een familietraditie van aanwezigheid als raadslid in de raad; lokale normering ('hij hoort dat als gezaghebbend persoon te doen'); op willen komen voor een bepaald belang; onthechtheid in de zin van 'iets willen doen voor de gemeenschap'; antagonismen in de gemeenschap; protest tegen het functioneren van raadsfracties. Monografieën over lokale politiek in Sint Geertruid, Sittard en Echt geven niet alleen een interessante inkijk in de ontstaansgrond van lokale lijsten, maar ook in het proces van terugtreden van lijsten, afsplitsingen en het aangaan van fusies (Custers, 1992; Boogers en Keizers, 1991; Ohlenforst, 1992).

Andere kenmerken

Lokale lijsten onderscheiden zich niet alleen qua type en ontstaansgrond van lokale landelijke politieke partijen. Ook in andere opzichten is sprake van verschil. Op grond van vooral onderzoek in Limburg en Noord-Brabant komen we tot de volgende vaststellingen (zie onder meer Dittrich, 1983; Korsten en Kuiper, 1991; Van Tilburg, 1993; Kuiper, 1994).

- Veel lokale lijsten werven kiezers primair op basis van de *naambekendheid* van de kandidaten. Bestuursleden van sport- en maatschappelijke organisaties worden bewust op de lijst geplaatst. Dat blijkt ook te werken. Op lokale lijsten worden, vooral in Limburg en Brabant, gemiddeld meer stemmen uitgebracht op andere kandidaten dan de lijsttrekker, dan dat bij lokale landelijke partijen het geval is. Lokale lijsten verkrijgen dus vooral in het zuiden meer voorkeurstemmen. Het aantal voorkeurstemmen dat lokale landelijke partijen daar trekt, is overigens hoger dan elders in het land. Dat komt omdat

er een zekere traditie bestaat, die door een politiek-cliëntelistische oriëntatie van hulpvaardigheid in stand gehouden wordt.

- De eerste kandidaten op de lijst zijn bij lokale lijsten vaak degenen die bij eerdere verkiezingen veel stemmen haalden. Kandidaten op lokale lijsten maken meestal voor de verkiezingen de *afspraken* dat de kandidaten met de meeste stemmen in de raad komen en ze maken dat tevoren bekend. Wie beoogd wethouder wordt, is bij lokale lijsten voor de verkiezingen zeker geen groter item dan bij overige lijsten, eerder minder. Immers, eerst is de kiezer aan zet. Wie de meeste stemmen van de kiezer krijgt, kan niet op voorhand rekenen op de steun van de fractie voor een wethouderskandidatuur.

- Via lokale lijsten blijken sinds 1982 *minder vrouwen* in de raad te komen dan via lijsten van landelijk opererende politieke partijen. In 1990 was het landelijk percentage vrouwelijke wethouders 16, maar voor Groen Links was dat 30,8 en voor lokale lijsten 8,3 (zie ook Knippenberg en Korsten, 1991).

- De *verkiezingsprogramma's* van Limburgse en Brabantse lokale lijsten zijn, als ze niet ontbreken, gemiddeld iets soberder dan die van lijsten van grotere landelijke partijen. De sterke indruk bestaat dat expliciete politiek-bestuurlijke ideologie-ontwikkeling en uitgebreide discussie over gemeentebestuur en beleid ook in het functioneren van lijsten minder aandacht krijgt.

- Voor zover we weten, zijn de *campagnes* van Limburgse en Brabantse lokale lijsten iets verschillend van die van landelijke bekende politieke partijen die lokaal deelnemen. Lokale lijsten richten de campagnes wat meer op de persoon van de kandidaten en benaderen kiezers ook directer en 'persoonlijker'. Men zoekt het minder in grootse meeslepende programma's en discussie-avonden. Recent treden hier en daar wel convergerende tendenties op. De campagnes van lijsten van landelijke politieke partijen gaan meer lijken op die van lokale lijsten en omgekeerd (zie Boogers en Kuiper, 1991).

- De fracties van lokale lijsten zijn *iets zwakker georganiseerd*. Sommige fracties van lokale lijsten zijn verbonden met een achterban, bestaande uit bestuur en leden, die men raadpleegt. Sommige andere fracties van lokale lijsten kennen zo'n organisatie van betrokkene meedenkers niet (zie Kuiper, 1994). Ze missen ook de steun waarop lokale fracties van landelijk bekende politieke partijen kunnen terugvallen, zoals een partijbureau, onderzoeksinstituut, of bestuurdersvereniging.

- In Limburg is er overigens wel een verbinding ontstaan tussen een aantal lokale lijsten in de vorm van de PNL, de Partij Nieuw Limburg. In Brabant bestaat de BOF, de Brabantse Onafhankelijke Federaties, terwijl op landelijk niveau de VPPG, de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen, actief is.

- Lokale lijsten hebben niet het eeuwige leven. Nogal eens is sprake van *afsplitsing* en vorming van *nieuwe* lijsten. Soms gaan enkele lokale lijsten ook samen in een nieuwe. Persoonlijke tegenstelling en ambities kunnen daarbij een grote rol spelen. De geschiedenis van de lokale politiek in Sittard en Echt laat dat duidelijk zien (Boogers en Keizers, 1991; Ohlenforst, 1992). Opvallend is dat 'de gezichten' desalniettemin soms gedurende langere tijd toch dezelfde blijven. Zo kennen we een succesvolle Sittardse wethouder die vanaf

1958 ongeveer 25 jaar wethouder was en maar liefst voor vier lijsten in de raad zitting had; hij begon zijn politiek-bestuurlijke carrière op een lokale lijst van een landelijke partij, de KVP, om daarna over te stappen naar een lokale lijst, vervolgens met een eigen lijst te komen en daarna weer op een nieuwe, niet persoonsgebonden lijst in de raad te komen. Lokale landelijke partijen bestaan evenmin eeuwig, maar lokale lijsten vertonen toch gemiddeld een meer wisselend beeld: sommige lijsten bestaan lang, andere veel korter dan de lijsten van landelijke partijen. Dat komt ten dele door de ontstaansgrond (een lijst is nogal eens 'gebouwd' rond enkele individuen) en ontbrekend of niet hecht ideologisch cement tussen de stenen.

Verwachtingen

Deze korte kenschets levert enige verwachtingen op over het type wethouder dat we vermoedelijk aantreffen. Gezien het type lokale lijsten en het feit dat lokale lijsten landelijk gemiddeld minder vrouwen in de raad brengen, zijn de wethouders van lokale lijsten vooral van het mannelijk geslacht, wellicht meer dan van het CDA, PvdA of VVD. Wethouders van lokale lijsten zullen emancipatiebeleid minder vaak in handen hebben. De verbindingen met het verenigingsleven is bij veel lokale lijsten nadrukkelijk aanwezig: hebben wethouders van een lokale lijst sport bovengemiddeld in portefeuille en juist minder vaak economische en sociale zaken? We gaan daar in de volgende paragraaf nader op in.

3 Wethouders van lokale lijsten: de cijfers

Lokale lijsten en wethouders vanaf 1946

Lokale lijsten zijn vóór 1940 maar zeker ook daarna een politieke factor van belang, met name in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Een studie naar de lokale politiek in Sittard maakt dat duidelijk. De lokale lijst had daar in 1982 11, in 1986 9 en in 1990 8 zetels in de raad en was vrijwel permanent in het college vertegenwoordigd (zie Boogers en Keizers, 1991). Een onderzoek in 16 gemeenten op het platteland met een beroepsbevolking waarin de agrarisch deel sterk vertegenwoordigd was, illustreert dat eveneens (Munters, 1989).

De gemeenten uit dit onderzoek lagen vooral in Oost-Nederland (Drenthe en Overijssel). In de periode 1946-1986 waren de politieke partijen als volgt met wethouderszetels vertegenwoordigd in colleges van die zestien 'landelijke' gemeenten: de confessionele groeperingen verwierven 177 zetels (45 procent), de lokale lijsten 91 wethouderszetels (23 procent), de PvdA 78 zetels (20 procent) en de VVD 50 zetels (13 procent) (1989: 94).

Het aantal wethouderszetels voor lokale lijsten was met 23 procent een exacte afspiegeling van het aantal raadszetels dat de lokale lijsten verwierven,

want dat bedroeg 23 procent van alle raadszetels. Lokale lijsten waren derhalve een duidelijke factor in die gemeenten.

Voor de recente periode beschikken we over nieuw door de Katholieke Universiteit Brabant (sectie bestuurskunde, fac. rechtsgeleerdheid) verzameld materiaal. Dit materiaal is door ons nader geanalyseerd. Daardoor is een landelijke foto van het aantal wethouders mogelijk.

In de periode 1990-1994 waren er landelijk evenveel wethouders van lokale lijsten als van de partijen VVD, D66 en GroenLinks bij elkaar geteld. Met 303 wethouders ofwel ruim 17 procent van het totaal aantal wethouders in Nederland eindigde de categorie lokale lijsten op de derde plaats na het CDA (688 wethouders) en de PvdA (473 wethouders). We kunnen dus niet om lokale lijsten heen.

Wethouders van lokale lijsten en gemeentegrootte

Enkele andere gegevens nopen er echter toe deze op het eerste gezicht sterke positie te nuanceren.

Het succes van lokale lijsten op het vlak van deelname aan colleges van burgemeester en wethouders is in hoge mate beperkt tot *kleinere* gemeenten. De cijfers spreken voor zich. Van alle wethouders met als herkomst een lokale lijst is 32 procent wethouder in een gemeente met minder dan 5.000 inwoners, 26 procent in een gemeente van 5.000-10.000 inwoners, 32 procent in gemeenten van 10.000-25.000 inwoners en 10 procent van 25.000-50.000 inwoners. Daarboven komt nog slechts een wethouder voor een lokale lijst voor. De gemeente Roosendaal en Nispen is de enige 50.000 plus-gemeente met een wethouder van een lokale lijst, namelijk wethouder W. Wamsteker van de lijst Piet Rampaart. Lokale lijsten zijn dus sterk in de gemeenten onder de 25.000 inwoners, zeg op het platteland. *Lokale lijsten zijn vooral plattelandslijsten.*

In gemeentebesturen van gemeenten onder de 5.000 inwoners zijn lokale lijsten absoluut sterk en kunnen ze een stempel zetten in colleges. Maar daarboven maken ze de dienst niet uit. Van alle wethouders in gemeenten tussen de 5.000 en 10.000 inwoners heeft het CDA namelijk al 40 procent van de wethouderszetels in handen tegen de lokale lijsten 22 procent. En in gemeenten tussen 10.000 en 25.000 inwoners heeft het CDA 41 procent van de wethouderszetels, en de lokale lijsten maar 15 procent.

Wethouders van lokale lijsten: in welke provincies vooral?

In 1990 is in Limburg 34 procent van de stemmen uitgebracht op een lokale lijst, in Noord-Brabant 30 procent, in Friesland 13 procent, in Drente 12 procent en in Gelderland 12 procent, in Zeeland 11 procent en elders minder. In lang niet in alle delen van het land is dus sprake van grote aantallen raadsleden van plaatselijke groeperingen. Dat geldt ook voor wethouders. Er komt een duidelijke concentratie van wethouders van lokale lijsten naar voren in de provincies Noord-Brabant en Limburg. In de andere provincies vormen wet-

houders vanuit dit type lijsten een zeldzaam verschijnsel. De landelijke partijen verdelen daar het overgrote deel van de college-zetels onderling. Plaatselijke politieke groeperingen lijken in gemeenten boven de grote rivieren eerder typische oppositiepartijen.

Met algemene uitspraken over lokale lijsten moet men echter voorzichtig zijn. Het palet aan gemeenten met lokale lijsten is veelkleurig. Een voorbeeld van een gemeente met een extreme positie voor lokale lijsten is Baarle-Nassau. In deze gemeente waren in de periode 1946-1970 alle raadszetels in handen van lokale lijsten; in de periode 1974-1986 is het maximum aan raadszetels voor andere partijen dan lokale lijsten nooit meer dan 3 op 11 zetels geweest. De lokale lijsten leverden alle wethouderszetels van 1946-1990. Lokale lijsten leverden ook vele jaren in de periode 1946-1990 ook de meeste wethouders in bijvoorbeeld Sint Maarten, Bathmen en Ambt-Delden. Een voorbeeld van een succesvolle lokale lijst in 1990 in een wat grotere gemeente met een vertegenwoordiging in het college is Noordwijk ('Noordwijks belang'; 1990 4 zetels in de raad). Een voorbeeld van een lokale lijst in een wat grotere gemeente die daarentegen geen wethouderspost verwierf is Maarssen ('Maarssen 2000'; 1990 4 zetels in de raad),

Wethouders van lokale lijsten en hun portefeuilles

Welke portefeuilles hebben wethouders van lokale lijsten in handen?

Het CDA liet na de verkiezingen van maart 1990 meer dan andere partijen het oog vallen op veel wethoudersportefeuilles ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Van alle wethouders heeft 55 procent een portefeuille ruimtelijke ordening maar van alle CDA-wethouders is dat 61 procent. Voor volkshuisvesting ligt de verhouding 33 tegen 42 procent van alle CDA-wethouders.

De PvdA profileert zich met welzijn, doelgroepen en onderwijs, wat niet verrast. De VVD kiest vaker voor de 'harde' sectoren met financiën en economische zaken.

Van alle wethouders na de verkiezingen van 1990 is 16,8 procent via een lokale lijst in de raad gekomen. Deze wethouders hebben allerlei portefeuilles in handen. Lokale lijsten profileren zich vooral op het gebied van *openbare werken en reiniging*, alsmede op het gebied van *recreatie en sport*, en in iets mindere mate op het gebied van welzijn en sociale zaken. Van alle wethouders vervult 31 procent de portefeuille openbare werken en reiniging, terwijl van de wethouders van lokale lijsten dit percentage 40 is. Voor sport: landelijk 23 procent wethouders met die portefeuille en voor lokale lijsten 31 procent. Voor recreatie: landelijk 21 procent, lokale lijsten 29 procent. Van alle wethouders bezit 26 procent de portefeuille welzijn, maar van wethouders van lokale lijsten is het percentage portefeuillehouders welzijn 30. Voor sociale zaken zijn de percentages: landelijk 28 en voor lokale lijsten 32. Dat de verschillen niet zo groot zijn, komt omdat het aantal wethouders in kleinere gemeenten zeer beperkt is, de wethouders van lokale lijsten hier en daar *alle*

portefeuilles in bezit hebben en de portefeuilleverdeling weinig gedifferentieerd is.

Het aantal wethouders met emancipatie in portefeuille zal, zo verwachtten we, beperkt zijn. De uitslag bevestigt dit. Van alle wethouders heeft 6 procent een emancipatie-portefeuille, maar van de lokale lijsten slechts 3 procent. Deze verschillen zijn evenwel weinigzeggend. Emancipatie is in kleinere gemeenten blijkbaar geen onderwerp waarover bij de collegevorming zodanig onderhandeld wordt dat het vaak tot een afzonderlijke 'herkenbare' portefeuille leidt.

In kleine gemeenten waar de wethouders van lokale lijsten sterk vertegenwoordigd zijn, is de wethoudersfunctie een nevenfunctie. De burgemeester is in dergelijke gemeenten de enige voltijdse bestuurder. Die vervult dan ook allerlei bestuursportefeuilles, zoals algemene zaken, bestuurlijke organisatie, coördinatie, regiozaken, voorlichting, representatie, automatisering en personeel. Wethouders van lokale lijsten hebben die portefeuilles zelden.

Van de gemeenten waarvan de positie van loco-burgemeester in een VNG-gids vermeld is, en dat was in 560 gemeenten het geval, zijn 85 wethouders, die lid zijn van een lokale lijst, loco-burgemeester. Een aantal dat alleen werd overtroffen door het CDA (286) en de PvdA (126). Ook uit deze cijfers volgt dat de lokale lijsten in de periode 1990-1994 een sterke positie in de Nederlandse gemeentepolitiek innamen.

4 Wethouders van lokale lijsten in Limburg

In Zuid-Nederland is sprake van een bijzondere politieke constellatie (zie onder meer Korsten en Kuiper, 1991; Van Tilburg, 1993). We werken dat hier uit voor Limburg.

Tot in de jaren zeventig deden landelijke politieke partijen niet mee aan gemeenteraadsverkiezingen in Limburg, behalve in enkele steden. Op het Limburgse platteland werd in de politieke arena *slechts* gestreden door raadsleden van lokale lijsten, veelal aangeduid met de naam van de lijsttrekker.

Aan deze situatie kwam een einde doordat de PvdA en de VVD in de jaren zeventig het aantal afdelingen in Limburg gestaag uitbreidden en in steeds meer gemeenten met een eigen lijst uitkwamen. Het was de tijd van de 'doorbraak' van niet-confessionele partijen in het van oudsher KVP stemmen-de Limburg.

De door deze situatie wakker geschudde en inmiddels tot CDA omgevormde confessionele partij breidde vervolgens in een snel tempo eveneens het aantal eigen lijsten uit, waarbij dankbaar gebruik werd gemaakt van *gemeentelijke herindelingen* in 1981 in Zuid-Limburg en in 1990 in Midden-Limburg (Kuiper, Van Tilburg en Korsten, 1991). Een groot aantal raadsleden en wethouders kwam als gevolg van deze ontwikkeling voortaan uit voor het CDA, terwijl door deze partij uiteraard ook nieuwe politici naar voren werden geschoven. Breidde het CDA het aantal lijsten uit, allerlei lokale lijsten gingen door de herindeling over tot fusie; dus een vermindering van de traditionele

versnippering van lokale lijsten (vgl. Knippenberg, 1991). In veel gemeenten kwam mede door de intrede van landelijke politieke partijen en de schaalvergroting die gemeentelijke herindeling met zich meebracht, een proces van professionalisering op gang. Voormalige persoonslijsten groeiden uit tot plaatselijke politieke groeperingen die qua organisatie en functioneren steeds meer op afdelingen van landelijke partijen gingen lijken. Deze grotere en sterkere groeperingen konden uiteraard bij collegevorming meer gewicht in de schaal leggen dan de voorheen gebruikelijke een- of tweemansfracties.

De lokale lijsten verwierven in 1982 in Limburg nog de helft van alle *raadszetels*, in 1986 was dit gedaald naar 45 procent en in 1990 38 procent. Het CDA behaalde in 1982, 1986 en 1990 respectievelijk 32, 31 en 36 procent van de raadszetels.

De lokale lijsten hadden in 1982 electoraal de sterkste positie in Limburg wat ook bleek uit het aantal raadszetels en wethouders. Het aantal *wethouders* van lokale lijsten was met 84 meer dan het aantal van 71 CDA-wethouders. Die frontpositie moest men nadien verlaten. De aantallen wethouders bleven in 1986 vrijwel gelijk voor de lokale lijsten en het CDA. Nadien sprong het CDA naar de eerste plaats.

Hoe is de situatie qua aantallen wethouders precies na 1990? Het CDA verwierf in 1990 verreweg de meeste wethouderszetels in Limburgse gemeenten. Ongeveer de helft van de Limburgse wethouders was CDA-lid (46 procent). De lokale lijsten leverden in 1990 na het CDA de meeste wethouders. Deze lijsten waren samen goed voor ongeveer eenderde van de wethouderszetels (33 procent). Alle overige landelijke partijen bleven samen op ongeveer twintig procent steken, waarvan het leeuwendeel voor rekening van de PvdA kwam.

Uit de *verhouding tussen de percentages raadszetels en wethouderszetels* kan een ruwe maatstaf worden verkregen voor de mate waarin een partij bij collegevorming er in slaagt om munt te slaan uit de electorale positie. Het CDA blijkt dan bijzonder succesvol te zijn geweest in de periode 1982-1994. Het CDA behaalde in 1990 bijvoorbeeld 36 procent van de raadszetels maar levert 46 procent van de wethouders. Dit heeft zeker te maken met het feit dat deze partij in de meeste gemeenten de grootste fractie in de gemeenteraad vormde. In 1990 was dat in maar liefst 70 procent van de Limburgse gemeenten het geval. Dit gegeven gevoegd bij de ongeschreven norm dat de grootste partij een voortrekkersrol vervult bij collegevorming, alsmede dat te vormen colleges een afspiegeling dienen te zijn van de verhoudingen in de gemeenteraad, gaven het CDA een bijzonder sterke positie op het moment dat de wethouderszetels werden verdeeld.

Het proces van professionalisering van lokale lijsten heeft na de zeer turbulente veranderingen in de jaren zeventig en tachtig naar het zich laat aanzien tot een stabielere partijenlandschap in de Limburgse lokale politiek geleid. Dit proces heeft bovendien de groei van het CDA en van de tot nu toe minder succesvolle overige landelijke partijen op effectieve wijze afgeremd.

Daardoor zijn de lokale lijsten niet naar de marge gedrongen, in tegenstelling tot wat velen in het begin van de jaren tachtig hadden verwacht.

Conclusie: In het zuiden van het land heeft zich in de jaren tachtig een belangrijke verandering in het partijenlandschap voorgedaan. Die wijziging tendeert naar een stabielere situatie dan voordien: de landelijke politieke partijen concurreren met plaatselijke groeperingen die qua organisatie en functioneren steeds minder verschillen van de plaatselijke afdelingen van deze partijen.

Wethouders van lokale lijsten vormen begin jaren negentig nog altijd een omvangrijke categorie. Wel is er sprake van een concentratie van deze wethouders in het zuiden van het land en in kleinere gemeenten. In het noorden en in de steden zijn wethouders met deze politieke kleur tamelijk zeldzaam.

5 Het functioneren van wethouders van lokale lijsten

De vraagstelling in de inleiding suggereert een zekere achterstandspositie voor wethouders van lokale lijsten. De betreffende wethouders zullen dit in de regel zeker niet zo ervaren of erkennen. Toch biedt het lidmaatschap van en de participatie in landelijke partijen enkele objectieve voordelen voor wethouders.

Van belang is allereerst de inhoudelijke uitwisseling binnen de kaders van bestuurdersverenigingen en met behulp van de tijdschriften die dit soort verenigingen casu quo wetenschappelijke bureaus van de partijen plegen uit te geven. Politieke partijen vormen (als het goed is) fora waarbinnen een nuttige inhoudelijke verdieping kan worden opgedaan die positie-versterkend ten opzichte van mede-bestuurders en zeker ook ten opzichte van de 'vierde macht' kan werken.

Bestuurdersverenigingen en in ruimere zin de politieke partijen als zodanig bieden daarnaast ook belangrijke netwerken die bij de vele gemeentegrens-overschrijdende zaken die op een wethouder afkomen faciliterend kunnen zijn. In een steeds sterker vervlechtend openbaar bestuur, waarbij naast het regionale, provinciale en landelijke niveau ook het Europese niveau zich nadrukkelijk aandient als een voor lokale bestuurders relevante arena, bieden de verticaal integrerende partijkaders onmisbare schakels tussen de verschillende overheidslagen. Het is in dat licht veelzeggend dat een aantal in de regel grotere lokale groeperingen deze lacune poogt op te vullen door over te gaan tot provinciale en zelfs landelijke partijvorming.

In een tijd waarin het wethouderschap gewoonlijk geen baan voor het leven of het eindstation van een maatschappelijke carrière vormt, maar in tegendeel een tamelijk wankel tussenstation naar een onzeker loopbaanvervolg, kan de binnen politieke partijen mogelijke netwerkvorming ook voor individuele bestuurders van strategisch belang zijn met het oog op hun toekomst. Dit geldt te meer voor partijen die een sterke verankering in het maatschappelijk middenveld hebben als het CDA en de PvdA. Wethouders van lokale lijsten lopen wat dat betreft iets meer risico na een eventueel terugtreden in

het bekende gat te vallen. De netwerkvorming van lokale lijsten beperkt zich wat meer dan die van lokaal opererende landelijke partijen tot de eigen gemeente.

Tegenover deze voordelen van politieke partijen voor wethouders staan echter uiteraard ook enkele nadelen. Het door vertegenwoordigers van lokale groeperingen veelal als eerste aangehaalde nadeel van landelijke partijen is een veronderstelde verminderde autonomie. Hoewel wethouders van landelijke partijen in de regel niet veel hinder zullen ondervinden van aanwijzingen van boven, betekent de scheiding die er in de regel is tussen fractie en lokaal partijbestuur wel een zekere beperking.

Bij de traditionele lokale lijsten in het zuiden van het land was veelal slechts sprake van een lijsttrekker (al dan niet wethouder) met een door hem aangewezen groep mede-kandidaten, die zich tussen verkiezingen in niet als politieke organisatie manifesteerde. Wanneer die situatie wordt vergeleken met de 'checks and balances' die bij een plaatselijke afdeling van een politieke partij, maar ook een geprofessionaliseerde lokale lijst zijn ingebouwd, dan is in dat laatste geval zeker sprake van een vermindering van handelingsruimte voor wethouders.

Een ander nadeel van deelname aan de lokale politiek via landelijke partijen is dat men bij gemeenteraadsverkiezingen bloot gesteld wordt aan de landelijke electorale ontwikkelingen van de betreffende partij. Voor wethouders van partijen die landelijk in de lift zitten geldt hier uiteraard een voordeel, maar in de afgelopen twee decennia heeft elke partij wel zijn uitgesproken 'downs' naast 'ups' beleefd. Wethouders van lokale lijsten moeten op eigen kracht, zonder ondersteuning van bekende politici en bekende reclamebureaus, de weg naar de kiezer zoeken. Wanneer ze op deze wijze eenmaal een behoorlijke achterban hebben gerealiseerd zullen ze deze echter niet weg zien lopen op het moment dat de landelijke voormannen of -vrouwen niet goed presteren in de ogen van de kiezers.

6 Recente ontwikkeling: stadspartijen anders?

Lokale lijsten komen traditioneel het meeste voor in kleinere gemeenten. Maar ze zijn in grotere gemeenten zeker niet afwezig. In 1990-1994 is in 36 procent van de gemeenten boven de 50.000 inwoners minstens een lokale lijst, ook wel aangeduid als stadspartij, in de raad vertegenwoordigd. We wijzen bijvoorbeeld op de gemeente Hilversum, waar 'Hilversum 2000' in 1990 zeven zetels in de raad verwierf maar toch buiten het college is gebleven. Ook 'Deventer belang', in 1990 aan de verkiezingen deelnemend met een verkiezingsprogram van 28 pagina's en goed voor vier zetels, bleef buiten het college. Zijn lokale lijsten op het platteland in menige gemeente vanaf 1919 vertegenwoordigd geweest in colleges, (tamelijk grote) stadspartijen zijn, zo lijkt de indruk, nogal eens slechts oppositiepartij.

Over stadspartijen is recent meer te doen omdat, na de lagere opkomst bij de verkiezingen in 1990 en de kritiek op de bestaande lokaal actieve lan-

delijke partijen niet uitgesloten wordt, dat het aantal stadspartijen in de toekomst weer stijgt (De Jong, 1993).

Stadspartijen zijn er in soorten en maten. Toch is de typologie van bestaande stadspartijen niet volledig gelijk aan de eerdere gegeven typologie van vooral op het platteland voorkomende lokale lijsten. In steden komen lijsten voor op sociaal-economische grondslag, op territoriale basis (zoals 'lijst Heerlen-Noord'), en op leeftijdsonderscheid (zoals 'Algemene Bejaardenpartij Tilburg' of 'Seniorenpartij Maastricht'). Persoonsgebonden lijsten kunnen voorkomen, maar lijken veel schaarser dan in kleine gemeenten. Uiteraard, want het is lastig om als individu, geïnspireerd door politieke motieven in een (middel)grote stad bekendheid te verwerven.

Aan de lijst zijn enige andere typen toe te voegen (zie Tops en Zouridis, 1993; De Jong, 1993). Een eerste type lijst dat in kleine gemeenten wel voor kán komen maar feitelijk weinig voor lijkt te komen, is een lijst op 'culturele grondslag', die welzijn of sport of een ander facet of andere sector van gemeentelijk beleid in het vaandel heeft. We kennen recent wel stadspartijen die staan voor *een beleidsfacet of -sector*. Bijvoorbeeld 'Sport en welzijn '86' in Tilburg.

Het tweede bijzonder type lokale lijst in steden is de stadspartij die vanuit *beleidsgeoriënteerd verzet of onvrede* is geboren. Dergelijke lijsten kennen we ook in kleinere gemeenten. Denk aan 'Swollwacht' in Zwolle, die is ontstaan uit onvrede met de verstedelijking van een cultuurhistorisch waardevol gebied. 'Gemeentebelangen Ede' vond zijn oorsprong in onvrede met het confessioneel-politieke beleid voor de sluitingstijden van de horeca.

Er hoeft dus niet altijd onvrede te bestaan met het beleid van college en gemeenteraad; soms gaat het om *verzet tegen een koers van een partij of fractie*. Daarmee komen we bij een derde bijzonder type. Twee raadsleden uit Meerssen zijn in 1993 uit het CDA gestapt en gaan onder andere vlag, 'Groot-Meerssen 2000', aan de verkiezingen in 1994 deelnemen. 'Stadsbelangen Delft' is in 1986 door een PvdA'er opgericht die op een onverkiesbare plaats werd gezet. We wezen ook al op de 'Christen Democraten Brunssum' die zich blijkbaar niet in het CDA wilden schikken. Dat gold ook voor 'Burgerbelangen Kerkrade'.

De lagere opkomst bij de verkiezingen in 1990 dan daarvoor, en de discussie over *verbeteringen van de lokale democratie* heeft geïnspireerd tot een vierde bijzonder type: de oprichting van een stadspartij uit onvrede met het functioneren van de lokale democratie. Voorbeelden hiervan zijn 'Hilversum 2000', 'Deventer belang' en 'Groen Amsterdam'.

Tops en Zouridis (1993) constateren dat allerlei stadspartijen zich kunnen verheugen in de sympathie van een deel van de stedelijke elite. Van deze elite is een deel ook daadwerkelijk actief in deze stadspartijen.

In hun onderzoek zijn ze nagegaan waarin deze stadspartijen volgens aanhangers, inclusief 'voormannen' en andere roergangers, kunnen verschillen van andere partijen. Ten eerste kunnen ze zich onderscheiden door hun relatie met de burgers. Roergangers van stadspartijen pretenderen hier en daar meer

contacten met burgers te onderhouden, en burgers ook meer te helpen met problemen. Vertegenwoordigers van lokale lijsten willen zich ook onttrekken aan de lokale politiek, en beter benaderbaar zijn. Ten tweede verschillen stadspartijen van hun landelijk georganiseerde lokale tegenvoetters doordat ze voor hun standpunten niet op voorhand steun genieten maar een draagvlak in de plaatselijke samenleving moeten verwerven. Omdat stadspartijen minder aan dogma's zeggen te 'hangen' dienen ze zich nadrukkelijk in te laten met de plaatselijke omstandigheden.

Daarmee is duidelijk dat stadspartijen lokaal verschillende functies kunnen vervullen. Ze kunnen zich bij uitstek lokaal profileren omdat ze los staan van de landelijke organisatie. Ze hebben in de partij geen landelijk actieve politici die voor spreekbeurten en andere actie de stad binnen getrouwd worden en zo het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen verstoren. Stadspartijen dragen eraan bij om de lokale politiek lokaal te houden.

Stadspartijen houden de landelijk georganiseerde partijen ook een spiegel voor door op de relatie met burgers te tamboereren. Ze doen dat ook door op een ander punt te wijzen. Een zorgelijk punt voor diverse landelijke partijen is dat ze door langjarige vertegenwoordiging in het college het ambtelijk jargon tot spreektaal maken, wat weerstanden oproept in de samenleving en bijdraagt aan een grotere kloof tussen gemeentehuis en burgers.

Stadspartijen kunnen dus een luis in de pels van de lokale landelijke politieke partijen zijn. Omdat de landelijke partijen dit onderkennen kunnen ze zich misschien herstellen en gaan de stadspartijen minder winst halen bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen.

Naast enkele voordelen ondervinden wethouders van lokale lijsten, ook van stadspartijen, op een aantal punten echter hinder van het feit dat zij geen deel uitmaken van politieke organisaties die zich in de verschillende overheidsslagen manifesteren. Om dit nadeel deels te compenseren zullen de pogingen om boven-gemeentelijke samenwerking tussen deze lijsten te realiseren waarschijnlijk in de komende jaren verder doorgezet worden.

7 Samenvatting

Lokale lijsten zijn er in soorten en maten. We kennen persoonsgebonden lijsten, standslijsten, plaatselijke groeperingen, leeftijdsgeoriënteerde lijsten, afsplitsingen van landelijke lijsten en combinaties daarvan. Deze komen vooral in kleinere gemeenten met minder dan 25.000 inwoners voor, met name in het zuiden. Maar ook de grotere gemeenten kennen lokale lijsten. In steden heten ze stadspartijen. Het aantal zetels voor lokale lijsten loopt sinds 1978 wel iets terug maar stabiliseert in 1990 op ongeveer het niveau van 1982. Het aantal deelnemende lijsten aan verkiezingen liep in de randstad en enkele andere gebieden daarentegen op. Lokale lijsten zijn dus niet weg te denken, wethouders van die lijsten ook niet. Naar die wethouders hebben we nader onderzoek verricht.

Wethouders van lokale lijsten komen uit allerlei beroepssectoren, niet in de laatste plaats uit de particuliere sector. Lokale lijsten dragen er zeker in gemeenten onder de 50.000 inwoners meer dan lokale landelijke partijen toe bij dat gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders qua beroepssamenstelling een goede afspiegeling vormen van de samenstelling van de bevolking. In dit opzicht bevorderen ze de 'representatieve democratie'. Lokale lijsten hebben allerlei andere voordelen en zijn daarom een luis in de pels van lokale landelijke politieke partijen. Maar ze hebben ook nadelen. Een nadeel is dat ze gemiddeld genomen wat zwakker georganiseerd zijn.

Ze behartigen een uiteenlopend geheel aan portefeuilles maar er zijn enkele accenten. Ze profileren zich vooral door portefeuilles op de terreinen openbare werken, recreatie en sport, in tegenstelling tot lokale wethouders van landelijke politieke partijen.

28 Professionalisering van de wethouders

Het begin is altijd het moeilijkst - het eind ook trouwens

G.J.C. Hartman en P.W. Tops

Er langzaam in groeien, in de luwte ervaring opdoen als wethouder, vroeger kon het misschien. Toen was het ook mogelijk dat iemand 40 jaar wethouder was. Het valt te betwijfelen of dit het bestuur altijd ten goede kwam. Maar dat je op den duur gepokt en gemazeld was staat buiten kijf. Het wethouderschap is immers niet alleen een roeping of een ideaal, maar ook een vak. De wethouder van nu moet een professional zijn die de kneepjes van dat vak beheerst. De vraag is alleen hoe hij/zij zich die eigen kan maken.

1 Inleiding

In de herfst van 1992 maken de media gewag van een opmerkelijke gebeurtenis. Onder de kop 'Wat is de politiek toch een meedogenloos vak', wordt geschetst hoe het vermoorden van een reiger een Aalsmeerse wethouder de kop kost (Volkskrant 1992). De wethouder redt de inhoud van zijn tuinvijver door een - wettelijk beschermde - reiger dood te schieten. 'Regelmatig zag ik de reiger met een van mijn Japanse Koy-karpers het luchtruim kiezen', zo stelt de wethouder, waarna op een gegeven moment de maat voor hem vol is, hij zijn buks pakt en de reiger neerknalt. Als een aantal fracties de wethouder aan de kant dreigt te zetten, stapt hij op.

Dit door de media smakelijk opgediende voorval is de geschiedenis ingegaan als het 'reiger-incident'. Het illustreert hoezeer het wethouderschap een publieke functie is, waarbij een verkeerde inschatting opeens een issue wordt, dat het einde van de loopbaan kan betekenen.

Het voorval zegt ook iets over de zijden draad waaraan het wethouderschap hangt, over de kennelijk brede reikwijdte van het vak, en wat daar zoal bij komt kijken.

In deze bijdrage² wordt het wethouderschap als een professie beschouwd. De term professie wijst op het basisidee, namelijk dat het wethouderschap niet alleen een roeping of ideaal is, maar ook een vak. Een vak of beroep dat men zich eigen moet maken.

Wanneer wethouders hun ambt aanvaarden, treden zij een nieuwe wereld binnen die haar eisen stelt en haar eigenaardigheden kent. Al vanaf de

² Waarvan de ondertitel is ontleend aan een interview met Bert Schierbeek in NRC-Handelsblad (Luis, 1993).

eerste dag worden wethouders geconfronteerd met de vraag welke bestuursstijl zij in die nieuwe wereld willen hanteren. In deze bijdrage wordt de vraag gesteld of er een peil te trekken is op de 'kneepjes van het vak'. Waar bestaan die uit? 'Je vak verstaan of beheersen', wat betekent dat eigenlijk?

2 Wat is professionalisering?

Professionalisering wordt wel omschreven als het zich eigen maken van noodzakelijke competenties. En wel die competenties waardoor gedaan kan worden wat gedaan moet worden (Stroes, 1993). Professionalisering betekent dat men greep krijgt en houdt op de fijne kneepjes van het vak of de professie. Dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan, want wat doet een professional precies? En wat zou hij moeten doen?

Het stellen van deze vragen in een specifieke praktijksituatie, of een debat hierover, is in feite al een belangrijke competentie. Reflectie op de uitoefening van het eigen vak of beroep draagt bij aan de kwaliteit daarvan. Regelmatig stilstaan bij de goede vragen is een voorwaarde voor een goede beroepsuitoefening. Dat geldt voor vrijwel alle vakken of beroepen die door een zekere autonomie van de beoefenaar gekenmerkt worden.

Een professional beschikt over inhoudelijke know-how en over manieren om deze in praktische situaties aan te wenden. Juist die koppeling van inhoudelijke vakkennis aan praktische toepassing is kenmerkend voor een professional (Van Delden, 1991). Het vinden van een juiste en persoonlijke balans is de opgave waarvoor hij staat. Zij geeft aan de vakuitoefening een extra dimensie, die tot uitdrukking komt in een bepaalde manier van werken, in een gedragsstijl, bij wethouders spreken we van een bestuursstijl.

Bij het wethouderschap neemt de professionaliteit een bijzondere vorm aan. Er is sprake van specifieke politieke vormen van know-how, tot uitdrukking komend in verkiezings- en collegeprogramma's maar vooral in de algemene uitgangspunten, de manier van kijken, het wereldbeeld, zoals die binnen politieke formaties worden gehanteerd. Deze know-how wordt praktisch en concreet gemaakt in allerlei feitelijke besluitvormingssituaties waar een wethouder deel van uitmaakt. Politiek wereldbeeld en concreet gedrag vormen dan samen de specifieke bestuursstijl van een wethouder.

De bestuursstijl van de wethouder komt vooral tot uitdrukking in de wijze waarop hij de 'politieke arena' aan de 'publieke arena' weet te koppelen.

Bij een politieke arena denken we aan het geheel van actoren waarmee een wethouder politieke besluitvorming moet realiseren. Actoren die ieder voor zich ook weer als een arena kunnen worden beschouwd. Zo kunnen genoemd worden: het college, het ambtelijk apparaat, de raadscommissies, en de eigen fractie. De politieke arena roept associaties op met ideologie, inhoud, thema's, portefeuille-kennis, gezagsuitoefening en natuurlijk ook intriges en machinaties.

De publieke arena is gevuld met allerhande maatschappelijke organisaties, bedrijven en individuele burgers. Een wethouder moet met dit brede scala aan externe actoren kunnen omgaan; de openbaarheid, de pers en de publiciteit horen daar nadrukkelijk bij. Het opereren in de publieke arena roept associaties op met: beïnvloeden, betrekken, netwerken en effectief dingen voor elkaar krijgen. Maar ook in de publieke arena komen intriges en machinaties voor.

Het schakelen tussen de twee arena's, circuits of werelden is een opgave. In de manier waarop beide arena's met elkaar verbonden kunnen worden, doen zich voor een wethouder allerlei vragen en onduidelijkheden voor. De professionaliteit van de wethouder, tot uitdrukking komend in een persoonlijke bestuursstijl, dient hierin uitkomst te bieden.

In toenemende mate wordt een wethouder geconfronteerd met het persoonlijke vermogen om deze verbinding tot stand te brengen. Het professionele van de wethouder is hoe hij deze verbinding tot stand brengt.

3 Het professionele dilemma : een voorbeeld

Het vraagstuk van de infrastructuur in steden kan een illustratie bieden voor het genoemde dilemma. Bijvoorbeeld het autoluw maken van de binnenstad. Gebruikelijk is dat het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad blauwdrukken maken, uitlopend in verordeningen hoe het parkeren in de binnenstad beperkt moet worden. Niet zelden loopt één en ander uit op felle protesten waarbij bewoners en middenstand elkaar vinden in belangengroepen.

Een andere benadering is - zoals recentelijk in twee middelgrote steden toegepast - dat er in workshops met bewoners, leveranciers, bedrijven en andere betrokkenen allerlei planmogelijkheden worden nagegaan, en tevens gezocht wordt naar compromissen op heikele punten. Procesmatig wordt er stukje voor stukje gekeken naar wat er mogelijk is en wordt per situatie naar een oplossing gezocht.

'Het blijkt als overheid uitstekend te werken als je niet begint met zelf een plan te lanceren, maar kijkt naar de ideeën die er al leven', zo constateert een betrokken wethouder. Alle betrokkenen en belanghebbenden zijn om tafel gebracht in een setting die uiteindelijk een concreet plan heeft opgeleverd. De raadscommissie bewaakt de randvoorwaarden, en laat de inhoud van het uiteindelijk resultaat over aan het proces dat tussen betrokkenen plaats heeft.

Tegenover elkaar staan het denken in plannen, in 'control', aan de ene kant en het denken en handelen naar bevind van zaken, en het vermogen in te spelen op situaties die zich voordoen aan de andere kant. Het politieke bedrijf staat tegenover het publieke bedrijf, waarbij overeenstemming tussen mensen en organisaties moet worden verkregen om een bepaalde maatregel effect te laten sorteren. De interactieve component is hierbij de cruciale factor. Niet het plan of de structuur staan centraal maar datgene wat er gebeurt: de processen. Het zijn de personen, de actoren, de persoonlijke relaties die de drijvende kracht achter zo'n aanpak vormen.

De opgave voor de wethouder is om de relatieve autonomie van het netwerk te koppelen aan het feitelijke besluitvormingsproces in de politieke arena. Het is een soort hoeksteen van zijn professionaliteit. Het netwerk kan nu eenmaal niet functioneren op basis van formele democratische vertegenwoordiging of vooraf vastgelegde afspraken. Wel op basis van continue wederzijdse afstemming tussen het 'politieke bedrijf' en het 'publieke bedrijf', zoals informatie-uitwisseling, overleg, gezamenlijke koersbepaling, en flexibele actie. Met name de koppeling naar raadscommissies is van belang.

Bureaucratische coördinatievormen en -structuren maken plaats voor meer autonome coördinatievormen waarin zakelijkheid, onderhandeling en doelgerichte krachtenbundeling essentieel zijn. Maar dat tekent juist het dilemma. De wethouder heeft zijn positie te danken aan democratische structuren met hun eigen spelregels, die in feite de grond onder zijn voeten zijn. Maar een andere realiteit is de grond onder zijn voeten in een publiek proces, waarbij het bijvoorbeeld gaat om het effectief realiseren van een verkeerscirculatieplan. Daarbij komt hij er niet met het in stelling brengen van zijn 'bevoegdheden' of het schermen met een door de gemeenteraad vastgesteld plan. Hij staat voor de opgave randvoorwaarden te scheppen en de publieke actoren verder hun gang te laten gaan, wil er sprake zijn van een succesvolle afloop.

Dan is de persoon van de wethouder, zijn stijl van optreden de cruciale factor. Hij moet enerzijds een open publiek proces aandurven en anderzijds de aansluiting met de politieke arena niet verliezen.

4 Maatschappelijke ontwikkelingen

Het professionele dilemma van de wethouder heeft ook te maken met een zekere ambivalentie in het functioneren van gemeentebesturen. Enerzijds zien zij zichzelf als een rationele overheid, die moet trachten greep te krijgen op schijnbaar ongeordende en onbeheersbare ontwikkelingen om ze vervolgens te sturen in een richting die via politieke besluitvorming is vastgesteld. Het is het cockpit-model, waarin het primaat van de politiek, een integraal bestuur en een instrumentele uitvoering de overheid en de samenleving onder de werking van een rationeel bestuur moeten brengen. Anderzijds ziet de lokale overheid zich als een mobiliserende overheid. Daarin plaatst zij zich niet boven de samenleving, maar daar midden in, als een partij te midden van een heleboel andere partijen. Het verticale perspectief wordt ingewisseld voor een horizontaal perspectief. Men beschouwt zichzelf als een partner in maatschappelijke ontwikkelingen en richt zich vooral op het mobiliseren van zoveel mogelijke potenties in de lokale samenleving, bij burgers, bij maatschappelijke organisaties, bij het bedrijfsleven. Niet integraal bestuur, planning en beheersing zijn hier de centrale woorden, maar netwerkvorming, partnerschap en gemeenschappelijke beeldvorming (Hartman en Tops: 1988).

Tussen de schotsen van het rationele en het mobiliserende bestuur wordt regelmatig heen en weer gesprongen. Nu eens staat het cockpit-model voorop, waarin het primaat van de politiek sterk wordt benadrukt alsmede de

noodzaak tot bureaucratische beheersing. Dan weer het mobilisatie-model, waarin zoveel mogelijk wordt gezocht naar maatschappelijke bondgenoten en de centrale positie van de gemeente wordt gerelativeerd. Zelfs op één beleids-terrein worden de benaderingen door elkaar gebruikt, zoals nergens beter blijkt dan op het terrein van de sociale vernieuwing. Enerzijds de oprechte wens van veel politici en ambtenaren om via een onorthodoxe aanpak te proberen de maatschappelijke betrokkenheid van burgers te vergroten en de activiteiten van betrokken organisaties op elkaar af te stemmen. Anderzijds toch vaak ook de angst om politieke verantwoordelijkheid uit handen te geven en het onvermogen om een manier van werken te ontwikkelen die al te ver van de bestaande bureaucratische en organisatorische routines af ligt.

Het is juist in de persoon van de wethouder dat deze ambivalentie samen komt; met het ene been staat hij in de rationalistische wereld van politiek en bureaucratie, met het andere been in de maatschappelijk netwerken waarin veel van de lokale activiteiten concreet gestalte krijgen.

5 Mechanismen en kwetsbaarheden

Een wethouder zal zichzelf veelal concrete doelen willen stellen. Die kunnen variëren van de inrichting of vormgeving van een plein, tot het creëren van zorgvoorzieningen voor ouderen in hun directe leefomgeving en het in standhouden en innoveren van een zieltogend museum. Uiteindelijk gaat het steeds om het bewerkstelligen van een bepaald maatschappelijk effect; in de wijze waarop dit gestalte kan krijgen, gaat steeds meer creativiteit en energie zitten.

Professionaliteit van wethouders heeft, zoals we zagen, vooral te maken met het hanteren van dit dilemma tussen handelen conform een oriëntatie die gericht is op het politieke proces enerzijds, of op het publieke proces anderzijds.

In het publieke proces speelt zich een groot deel van de wereld van de wethouder af, waar bijvoorbeeld zijn fractie of de gemeenteraad geen kijk op hebben. Vooral de zorg voor de context waarin hij dingen voor elkaar moet krijgen, speelt hier een rol. Huizen bouwen, het cultuuraanbod promoten, het zijn activiteiten die via netwerken van contacten hun beslag moeten krijgen. Het is het uiting geven aan een publieke functie. Deze dient steeds weer verbonden te worden met de politieke functie. Vaak is dat een lastige opgave; een wethouder drukt zich in een interview als volgt uit:

'Het werken met het publiek, de ambtenaren en de marktpartijen is erg leuk. Met de politiek kan het leuk zijn, maar ik heb het gevoel dat het allemaal niet zoveel oplevert. Het is tegelijk wel de meest lastige, daar zitten de meeste booby-traps. Die omgeving voegt namelijk zelden in zakelijke zin iets toe aan datgene waar je mee bezig bent.'

Een te grote verwijdering van de politieke arena ondermijnt de effectiviteit om zaken door het politieke besluitvormingscircuit te loodsen. Aan de andere kant is het verleidelijk om opgeslorpt te worden door de politieke arena, met z'n routines en machinaties. Het ritme van het wethouderschap is

immers nauw gelieerd aan gebeurtenissen in de politieke arena. De college- en fractievergaderingen op vaste tijdstippen, ze symboliseren de machtsposities en de procedures. Ze zorgen voor vaste oriëntatiepunten in het uitoefenen van het ambt. Zij bieden houvast voor politici, als zij in het defensief geraken of als zij het spel in de publieke arena om wat voor reden dan ook afwijzen, of er niet uit de verf komen. Mogelijk ook zijn zij gefascineerd om in dit politieke circuit te functioneren en er overeind te blijven, als een waarde op zich.

Interessant is overigens dat de weg naar het pluche voor de wethouders verloopt via een zekere aangetoonde bedrevenheid in de politieke arena, met name binnen de eigen partij. In feite dus maar een zijde van de professionele medaille.

In de publieke arena overheersen andere mechanismen. Vaste oriëntatiepunten zijn er nauwelijks, men raakt ondergedompeld in moeilijk te definiëren en ongewisse verbindingen met maatschappelijke organisaties en met de media, die zich elk moment op de wethouder kunnen storten. De aandacht voor dit publieke proces moet nogal wat barrières overwinnen. Soms zal een wethouder zijn verantwoordelijkheid moeten nemen en zal hij tegen de verdrukking in veranderingen moeten bewerkstelligen, waartegen weerstanden bestaan.

De aandacht wordt soms ook afgedwongen. Doelgroepen en publieks-groepen kunnen spontaan ontstaan, waarbij van een wethouder gevraagd wordt in te spelen op een bepaald issue (bijvoorbeeld bewoners die door renovatie van een plein gedwongen worden hun huizen te verlaten). Trends worden soms van de ene dag op de andere een issue als een incident of een ongeval plaatsvindt (Schoonman: 1991). De stijl van inspelen hierop kan reputaties maken en breken. Als bijvoorbeeld het politieke bedrijf niet snel zelf de communicatie ter hand neemt, vormt de pers haar eigen mening en kan een incident steeds ongunstiger gaan uitpakken. Een wethouder die deze communicatie niet aanvoelt of beheerst, wordt kwetsbaar, en raakt in de verdediging. De volgende fase is dan dat de kans groot wordt dat hijzelf een issue vormende factor wordt, en het onderspit delft. Op dat moment wordt er weer een nieuwe realiteit gegenereerd.

Een wethouder staat derhalve voor de opgave zelf de realiteit te sturen. Hij is zelf ook 'issuemaker', die de discussie rond een maatschappelijk thema in een bepaalde hoek kan krijgen. Deze mogelijkheid om vraagstukken op de publieke agenda te krijgen wordt nogal eens onderschat.

6 Tot slot

In deze bijdrage is gesteld dat de professionaliteit van de wethouder allereerst te maken heeft met zijn bestuursstijl. In zijn bestuursstijl komt de balans tot uitdrukking die een wethouder weet aan te brengen tussen zijn opereren in de politieke arena en zijn opereren in de publieke arena.

Wat moet een wethouder dan kunnen? Waar komt het dan op aan? Wat zijn de typische elementen van zijn bestuursstijl? Welke competenties moet hij

hebben? Wij noemen er enkele, als slot van deze bijdrage. De eerste competentie betreft het kunnen opzetten en wisselen van verschillende brillen, het kunnen zien, waarnemen en aandacht geven. Alle actoren, die deel uitmaken van de verschillende arena's, houden er zo hun eigen werkelijkheidsbeelden of -definities op na. Een wethouder zal na zijn aantreden bijvoorbeeld merken dat zijn fractie heel anders tegen een bepaald issue aankijkt dan hij zelf in zijn nieuwe positie. Datzelfde kan bijvoorbeeld gelden voor de pers. Die zal de werkelijkheid vaak heel anders laten uitkomen, dan de wethouder lief is.

De wethouder zal de verschillende werkelijkheden, die deel uitmaken van de politieke respectievelijk de publieke arena, allereerst moeten kunnen onderscheiden. Hij moet er vervolgens in kunnen doordringen, er gerichte aandacht aan kunnen geven en zich kunnen verplaatsen in de werkelijkheidsdefinities van die actoren. De ene keer zal hij bijvoorbeeld gericht aandacht moeten besteden aan aanwezige 'onderstromen' in zijn fractie. Een fractie die de werkelijkheid op háár wijze waarneemt en interpreteert. De wethouder doet er dan ook goed aan periodiek de 'bril van zijn fractie op te zetten'.

In de publieke arena is de pers een belangrijke actor. De pers wil nog wel eens andere werkelijkheidsdefinities gebruiken dan de wethouder voor mogelijk houdt. De wethouder die dan 'zijn gelijk' gaat halen, of in de verdediging schiet, gaat de mist in. Maar de wethouder heeft de pers ook nodig. Het is vaak een soort haat-liefde verhouding. Het ontwikkelen van de competentie van het zich kunnen verplaatsen in andere werkelijkheidsbeelden, is juist in de startfase van het wethouderschap essentieel. We zouden het ook de kunst van het 'schotsen springen' kunnen noemen. De wethouder moet als het ware steeds van de ene werkelijkheidsschots op de andere kunnen springen en zich er op staande kunnen houden.

Een tweede competentie van de wethouder betreft zijn strategische positiebepaling. Het gaat hierbij niet alleen om het onderscheiden van, en inleven in de werkelijkheidsdefinities van de verschillende actoren, maar ook om het opereren in het krachtenspel met en tussen die actoren. Een belangrijk gegeven hierbij is het ambitieniveau van de wethouder. Met welke ambities gaat hij op zijn stoel zitten? Wat drijft hem? Heeft hij een idee wat hij zou willen achterlaten na vier jaar? Welk maatschappelijk effect wil hij bewerkstelligen?

We hebben gezien dat juist in de manier waarop hij dit effect wil bewerkstelligen steeds meer creativiteit en energie gaat zitten. Het heeft te maken met de manier waarop men besluitvormingsprocessen vorm geeft, discussies organiseert en gebruik maakt van de machtspositie ten opzichte van andere actoren. Oog hebben voor de nuances van dit positiespel in de verschillende arena's, op het goede moment bestuurlijk overwicht gebruiken of knopen doorhakken, op het andere moment de eigen geldingsdrang beteugelen en anderen het gevoel geven dat zij 'scoren', het behoort allemaal tot het strategisch positie kiezen.

Professionaliteit heeft niet zozeer te maken met permanent 'de touwtjes in handen hebben', maar met een permanent oog voor het krachtenveld waarin men functioneert, en de eigen positie daarin.

Sommige wethouders doen er in de beginfase van hun carrière hun voordeel mee, als zij periodiek een plaatje in hun hoofd kunnen maken van de posities die zij ten opzichte van de verschillende actoren in de arena's innemen. Een simpele checklist of krachtenveldanalyse biedt dan uitkomst. De wethouder moet daar wel even de tijd voor nemen natuurlijk. Andere wethouders doen er ook in het vervolg van hun carrière goed aan het krachtenveld waarin zij functioneren en de eigen positie daarin, niet uit het oog te verliezen. Door het vizier hierop te richten, kan mogelijk een vroegtijdig einde van een carrière worden voorkomen.

29 De wethouder en sociale vernieuwing o.g.

H. Gossink en P. van Someren

De fakkel van de sociale vernieuwing, in 1989 in Rotterdam ontstoken, werd door het kabinet Lubbers-Kok (1989-1994) enthousiast overgenomen. Het leek een aantrekkelijke gedachte een groter beroep te doen op de inbreng van de burgerij, zodat de overheid niet altijd én initiator én uitvoerder én financier van beleid hoeft te zijn. Even laaide het vuur hoog op. Volgens sommigen ontstond een fakkel, anderen spraken echter van een nachtkaaars. De voorlopige balans laat zien dat de lokale overheden die uitvoering moeten geven aan de wet op pragmatische gronden de werkingssfeer hebben verengd tot de problematiek van Veiligheid, Vuiligheid en Verkeer. Ook in die beperkte context wordt een cultuurschok teruggebracht tot sociale vernieuwing o.g. (of gelijkwaardig). Het is wel even wennen aan mondigheid, voor burger zo goed als voor bestuurder.

1 Pre-ambule

Op dit moment (zomer 1993) is het begrip sociale vernieuwing op rijksniveau al weer bijna uit de gedachten verdwenen. Gezien het rijksbeddentekort voor acute problemen, is patiënt 'Sociale Vernieuwing 89/94' - die in 1989 door het Kabinet nog zo ongeveer de Kamer en departementen werd binnen gesleurd - ondertussen al weer naar huis gestuurd. De rijkschirurgen vonden de (beperkte) decentralisatie-operatie geslaagd en hebben het dossier in de vorm van de wet stimulerende sociale vernieuwing afgesloten. Patiënt 'Sociale Vernieuwing 89/94' is een geval voor de thuistherapie in de wijk geworden en daarmee grotendeels een lokale verantwoordelijkheid.

Terwijl het rijk de nachtkaaars uitblies, droeg men op het lokale niveau inderdaad de fakkel verder.¹ Bijna elke wijk, en zeker elke gemeente, buigt zich ondertussen over zijn eigen sociale vernieuwing. Soms heeft de patiënt een andere naam gekregen en in de toekomst zal dat in nog veel meer geval-

¹ En zo zat de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV, onder voorzitterschap van Jan Schaefer) er met de titel van het eindrapport 'Sociale vernieuwing: nachtkaaars of fakkel?' (IPSV, 1991) dus slechts één woordje naast. 'Nachtkaaars en fakkel!' was bij nader inzien een betere titel geweest. Hierbij mag overigens opgemerkt worden dat de rijksoverheid het zwaartepunt in de uitvoering van de sociale vernieuwing van meet af aan op het gemeentelijk niveau gelegd heeft. Dat men landelijk desondanks het uitgevoerde rijksbeleid niet echt succesvol acht, mag bijvoorbeeld blijken uit het ontwerp-verkiezingsprogramma van de PvdA (1993) dat terugkijkend op de afgelopen regeerperiode opmerkt: 'er zijn tegenvallers geïncasseerd, zoals het geringe Haagse elan voor de 'sociale vernieuwing' (de gemeenschappelijke bestrijding van de vorming van ghetto's of een onderklasse, met de gemeenten als strategisch middelpunt)'.

len gebeuren. De naam of het etiket is echter nauwelijks van belang. Vandaar dat we in de titel van dit hoofdstuk achter het begrip sociale vernieuwing de afkorting o.g. ('of gelijkwaardig') hebben opgenomen. Het is een veelgebruikte afkorting uit de bouwwereld. Men geeft er mee aan dat in plaats van het genoemde produkt of proces (in dit geval: sociale vernieuwing) elk ander produkt en proces kan worden toegepast mits het dezelfde eigenschappen heeft en aan de vereiste prestatienormen voldoet.

In dit hoofdstuk worden de eigenschappen en prestatienormen van sociale vernieuwing nader bekeken waarbij de aandacht met name gericht wordt op de rol van de wethouder en het college.

2 Sociale Vernieuwing: waarom en wat

Het begrip sociale vernieuwing - dat in Rotterdam werd uitgevonden - (commissie-Idenburg, 1989) gaf een naam en momentum aan een brede stroom bestaande en nieuwe activiteiten, initiatieven en projecten waarmee gepoogd werd (en wordt!) om een nieuw evenwicht te vinden tussen sociale en economische belangen. In de ene situatie zullen daarbij natuurlijk economische belangen de doorslag geven en in het andere geval sociale belangen, maar de tijd/ruimtelijke totaalstelling zal ongeveer gelijk uit moeten komen. Dat is niet alleen een kwestie van beschaving het is ook gewoon in het belang van 'het economische' en 'het sociale'; twee kanten van dezelfde (goed) klinkende medaille of munt.

De activiteiten, initiatieven en projecten die onder de noemer der sociale vernieuwing gebracht werden, hebben inhoudelijk betrekking op drie terreinen, of 'cirkels': 'arbeid, scholing en inkomen', 'de dagelijkse leefomgeving' en 'de verbetering van de doelmatigheid en daarmee de kwaliteit van voorzieningen'.

Het zwaartepunt in de uitvoering ligt op het gemeentelijk niveau. Op dat niveau moeten de lokale overheden in samenwerking met de betrokken burgers, de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven vorm geven aan een integrale en op maat gesneden aanpak van de problematiek die binnen de cirkels speelt.

In de gemeenten ging men vooral aan de slag binnen de cirkel 'dagelijkse leefomgeving'. Er is tegenwoordig dan ook bijna geen gemeente meer te vinden die niet poogt via 'integraal wijk en/of buurtbeheer' haar burgers 'maatwerk' te bieden bij de aanpak van de problematiek die de burgers het meest hindert. Bijna in elke gemeente staan daarbij de drie V's centraal: veiligheid, vuiligheid en verkeer. Hier ligt ook een directe koppeling met het arbeidsmarktbeleid. Werklozen worden ingezet bij activiteiten in het kader van toezicht, schoonmaak en het beheer.

Met name op het terrein van de drie V's lijkt er kloof te zijn ontstaan tussen de systeemwereld (bureaucratie, macht, procedures) en de leefwereld (Kleijn, 1992; Deventer, 1993). De uitdaging om daar iets aan te doen wordt

per gemeente iets anders geformuleerd, maar komt in de meest ingedikte vorm toch steeds op het volgende neer:

'De afstand tussen bestuur en bewoners is te groot.

De lijnen tussen signaleren en uitvoeren zijn te lang.

Gemeentelijke diensten werken traag en langs elkaar heen.

De verantwoordelijkheid en deskundigheid van bewoners zelf komt niet tot zijn recht.

De beschikbare geldstromen zijn niet inzichtelijk' (Deventer, 1990).

De wethouder die dit rijtje leest, moet zich ongemakkelijk - of misschien juist uitgedaagd - voelen. Hij of zij staat immers middenin de driehoek die gevormd wordt door het bestuur, de bevolking en de gemeentelijke diensten.

Het zweet zal de desbetreffende wethouder waarschijnlijk uitbreken als hij of zij zich verdiept in de vraag hoe sociale vernieuwing aangepakt moet worden. Dan blijkt dat er gezocht zal moeten worden naar een totaal andere rolpvatting van het bestuur.

3 Sociale vernieuwing: hoe

Menig wethouder (en ambtenaar) verkeerde aanvankelijk in de veronderstelling dat sociale vernieuwing een 'new speak-revisie' betrof van het oude achterstandenbeleid waarbij de overheid de achterstanden bij specifieke doelgroepen definieert en de overheid - vanzelfsprekend na 'de inspraak' - vervolgens de wenselijke oplossingen vaststelt en daar de middelen voor fourneert (geruime tijd later gevolgd door de benodigde uitvoerings-, handavings- en controlemiddelen en -instrumenten).

Voorlopers beseften echter terdege dat de dagen geteld waren voor deze oude bestuurlijke formule en alle processen, relatiepatronen, attitudes, instrumenteringen en institutionele culturen die er in de voorgaande decennia aan verbonden zijn geraakt.

Sociale vernieuwing als nieuw geopend subsidieloket zou niets vernieuwen:

'ik had geen behoefte aan een stroom van bezoekers met financiële claims en fraaie verhalen. Ik had behoefte aan mensen met initiatieven, met ideeën, met eigen inzet en eigen middelen. De analyse was immers niet dat er te weinig geld was om achterstanden te bestrijden. De analyse was dat onze voorzieningen mensen te afhankelijk houden, te weinig gedifferentieerd zijn, te laat worden ingezet en verkokerd zijn. De inspanning moest daarom gericht worden op Activering, Maatwerk, Preventie en Samenwerking. (...). Het beschikbare geld moest vooral anders worden ingezet, nieuw voor oud. Dat te bereiken is heel wat ambitieuzer dan het openen van een nieuwe geldkraan' (Kleijn, 1992).

De hier geciteerde sociale vernieuwer van het eerste uur, is een duidelijke representant van een - in aanvang kleine - groep politici en ambtenaren die op het concrete lokale niveau de discussie over de verzorgingsstaat waarvan de grenzen bereikt zijn, koppelt aan het eigen beleidsmatige handelen.

De consequenties van een dergelijke visie zijn voor de overheid (en daaronder verstaan we de politiek en ambtenaren) vergaand. Met enige dramatiek sprak Idenburg hier zelfs van een 'Copernicaanse wending' (Idenburg, 1992). De rol van de overheid wordt een andere. De nadruk verschuift naar het proces van sociale actie; de activering van burgers en instellingen. De overheid prikkelt tot actie, lokt uit, beloont en ondersteunt. De rol van de overheid wordt daarmee ook bescheidener; moet zelfs bescheidener worden. Dat geldt (dus) ook voor de politiek die zich zal moeten verzoenen met het feit dat de dagen van sturing, blauwdruk planning en control geteld zijn. De politiek wordt één van de partijen in het maatschappelijk krachtenveld.²

4 En de wethouder?

De wethouder bevindt zich in een zeer centrale positie temidden van de turbulentie die veroorzaakt wordt door de veranderingen en vernieuwingen die in het voorgaande beschreven zijn. Hij of zij wil de burgers, of tenminste de stemmers op de partij, vertegenwoordigen, wil de hoofdlijnen van het beleid (mede) bepalen en wil de eigen portefeuille goed beheren en dus de daartoe behorende ambtelijke sectoren (diensten, afdelingen) aansturen. Een uitdaging op drie fronten: de partij, het college en de eigen portefeuille.

We beperken ons hier vooral tot de laatste twee rollen. De centrale vraag is dan hoe men in elk van deze twee rollen omgaat met het gedachtengoed van de sociale vernieuwing. Daarbij zullen we ons dan vooral richten op de proceskant, de werkwijze en de benodigde rolopvattingen. Met andere woorden de gedachten die we eerder bespraken in paragraaf 3.

5 De sociaal vernieuwende wethouder als portefeuillehouder

Pratend met wethouders kan men veelvuldig zinsneden beluisteren als 'Ik beslis...', 'Ik bepaal...', 'Ik stuur...', 'Ik kies...', 'Mijn ambtenaren zullen...', etcetera. Het zijn de woorden van een baas die zichzelf als een grote roerganger ziet. Zoals bij elke baas het geval is, kan men behoorlijk afdingen

² Feitelijk is dat natuurlijk al veel langer het geval. De conclusie dat de samenleving niet maakbaar is, wijst in dezelfde richting. Er is niet langer één machtsblok dat de maatschappij kan sturen. De samenleving is in haar geheel tot een onderhandelingshuishouden geworden, waarbinnen men op een volwassen wijze met elkaar om dient te gaan. Specifiek voor de politiek kan nog gewezen worden op het feit dat de mate waarin burgers zich actief met de partijpolitiek bemoeien (partijlidmaatschap) en de mate waarin burgers actief participeren in andere politieke verbanden (actiegroepen, buurt- en wijkgroepen/overleggen, landelijke lobby en pressure groepen) zich verhoudt als 1: 1000. Het punt is echter dat de politiek deze 'ontdekking' pas laat heeft geslikt. Veel politici ligt dit feit dan ook nog steeds zwaar op de maag.

op de feitelijke macht en invloed die zo iemand heeft.³ De feitelijke beslissingen worden meestal lager in de organisatie genomen. Het is dan ook niet zo moeilijk om 'de' baas - en dus ook de wethouder⁴ - empirisch gefundeerd af te schilderen als een deerniswekkende Don Quichotte die, geblinddoekt door de hoogste ambtenaar en tien keer rondgedraaid door het 'middle management', zijn weg zoekt in 'het apparaat'. In het kader van dit betoog is deze weg echter nauwelijks interessant. Teruggrijpend op het idee van sociale vernieuwing liggen boeiender dilemma's direct voor het oprapen.

Als de enigszins terugtrekkende overheid haar nieuwe taak - het (re)activeren van burgers en instellingen - serieus neemt, betekent dat twee dingen:
-de overheid zal vaker even pas op de plaats moeten maken;
-de overheid zal niet langer kunnen uitgaan van de eigen probleemdefinitie.

Pas op de plaats maken

De overheid zal veel vaker dan voorheen het geval was even moet afwachten; pas op de plaats maken om te bezien - en eventueel uit te lokken - dat anderen (burgers, instellingen) actie ondernemen. Dit vergt een ingrijpende cultuurverandering. Het impliceert immers dat de wethouder soms zijn of haar ambtenaren moet afremmen of tegenhouden: 'Dames en heren rustig aan wat is nu eigenlijk het probleem van deze (groep) burger(s) en wie kunnen er allemaal een bijdrage leveren aan de oplossing van dat probleem (te beginnen bij de probleemaanbrengers zelf) en als we dat weten wat kan de overheid dan het beste doen?'

Snel en klantgericht werken, maatwerk, kwaliteitsbeleid en een bedrijfsmatige aanpak, het is allemaal broodnodig - ook in de 'non profit'-sector - maar er schuilt het gevaar in van een doorslaan in een afhankelijkmakend consumentisme. Zorg - dus ook overheidszorg - werkt verslavend omdat er geen helder einddoel of eindpunt aan verbonden is.⁵ Het bedrijfsleven hoeft zich over dit punt het hoofd niet te breken: 'hoe meer (tevreden) consumenten, hoe beter' is hier het credo.

Maar de overheid gelijk stellen aan een bedrijf en naïeferig over de overheid spreken als een concern waarbij werkmaatschappijen aangestuurd worden door een holding, is een karikatuur. De overheid heeft een dienstverlenende functie en een politieke-culturele functie. Degene die deze laatste functie als een holding definieert, gebruikt een bespottelijke, of zelfs gevaar-

³ In het geval van de wethouder kan men dat natuurlijk direct al doen door te wijzen op het feit dat de wethouder weliswaar individueel aanspreekbaar is en als zodanig verantwoordelijk, maar dat de wethouder formeel niet in zijn of haar eentje bevoegd is besluiten te nemen (collegiaal bestuur); ook de nieuwe Gemeentewet staat alleen besluiten van 'het college' toe. Overigens gaan wij in het vervolg van dit hoofdstuk uit van de reële praktijksituatie waarbij een wethouder vrij zelfstandig beslissingen neemt die zijn of haar portefeuille regaderen.

⁴ Of een minister; zie bijvoorbeeld de Engelse serie Yes Minister.

⁵ Zie hier ook de analyses van Illich en het - mede daarop gebaseerde - werk van Hans Achterhuis dat in Nederland leidde tot een discussie over de welzijnssector.

lijke, metafoor. In het bedrijfsleven dient een holding vooral om de macht over de werkmaatschappijen te behouden, appeltjes voor een eventueel toekomstige dorst van de directeur in op te potten en de directeur af te schermen tegen aanspraken op het persoonlijke vermogen. De vergelijking van de lokale overheid met een bedrijfsconglomeraat gaat hoogstens op voor (een deel van) haar dienstverlenende taken. De overheid is geen bedrijf!

Hiermee wordt de wethouder ten opzichte van de ambtelijke sectoren die hij of zij in portefeuille heeft een bijna schizofrene figuur. Voor de dienstverlenende taken moet de wethouder als een soort mini-Timmer juist wél steeds maar weer hameren op bedrijfsmatig- en klantgericht werken.⁶ Maar politiek gezien heeft de wethouder ook tot taak om de gedreven dienstverleners in zijn of haar sector in toom te houden of tegen te houden. Voor wie per se in de semi-dynamische 'profit-speak' wil spreken: moedig de klant maar aan om het overheidsprodukt niet af te nemen, moedig de concurrentie maar aan om een deel van de markt te pakken. Voorwaar een vreemde ondernemer, zo'n wethouder.

Daarbij moet men zich bewust zijn van het feit dat de wethouder hiermee in botsing kan komen met de ambtenaren in zijn of haar sector. Als het goed is, zijn dat namelijk echte dienstverleners die er in vakgerichte sectoren in de eerste plaats op gericht zijn de consument tevreden te stellen. Als echte professionals streven zij ernaar om meer en (nog) betere diensten en producten te leveren. Als de wethouder eist dat de ambtenaren die hij of zij in de eigen portefeuille heeft in bepaalde gevallen qua dienstverlening een pas op de plaats maken, ontstaan er problemen. Dan frustreert de wethouder immers het streven van zijn of haar ambtenaren dat gericht is op liefst meer, maar in ieder geval (nog) betere dienstverlening. Wie dat streven te veel frustreert, creëert een gedemotiveerd, cynisch, ziek en klagend personeelsbestand. De politieke hersenhelft van de wethouder komt in zo'n geval in de knoop met de portefeuillebeherende hersenhelft. Zoals we later zullen zien, ligt hier dan ook een taak voor het college als geheel.

Niet uitgaan van de eigen probleemdefinitie

Een overheid die de burgers en instellingen wil activeren kan niet langer uitgaan van de eigen probleemdefinitie. De overheid zal moeten uitgaan van de werkelijkheid zoals die door de burgers en instellingen gepercipieerd wordt. Een noodzakelijke voorwaarde voor de activering van mensen is immers dat zij iets kunnen doen aan wat in hun ogen prangende problemen zijn.

⁶ Waarbij klantgericht werken betekent dat de producent moet leveren waar de klant behoefte aan heeft. Dat is lang niet altijd hetzelfde als datgene wat de klant zegt te willen hebben. Klanten denken over het algemeen in bestaande stramien door. Ze willen meer van hetzelfde; ze willen dat wat ze kennen. Er zijn vaklui nodig om te bepalen waar de echte behoeften liggen. De klant vraagt om meer politiek, maar wil in feite meestal een groter gevoel van veiligheid (en dat is echt iets anders). De klant vraagt om meer vaders, maar wil in feite een buurt die er niet zo verloederd uitziet.

De problemen en oplossingen die burgers aandragen sluiten niet per definitie aan bij een specifiek ambtelijk onderdeel. Integendeel, de meerwaarde van de inbreng van burgers is er juist in gelegen dat deze zich niets aantrekken van bureaucratische principes. Hierdoor wordt een integrale aanpak van problemen vanuit verschillende sectoren meer voor de hand liggend: een integrale aanpak die als startpunt de werkelijkheid neemt van de burgers ten aanzien van een bepaald probleem of wijk. Voor de echte professionals (ambtenaren met veel liefde en kennis voor het vak dat in hun sector wordt uitgevoerd) zijn de problemen die burgers aankaarten vaak 'kleine' (in de betekenis van: weinig interessante) puntjes.⁷ Veel van die puntjes liggen - in de perceptie van de sectoraal denkende professional - ook in andere vakgebieden.

Het moet voor de wethouder een uitdaging zijn om de professionals in zijn of haar sector ervan te overtuigen dat er desondanks iets moet gebeuren. Dat vergt niet alleen een andere denkwijze, het vergt ook een andere aanpak. In essentie gaat het daarbij om een aanpak waarbij procesmatig met burgers en instellingen (de klant) enerzijds en ambtenaren anderzijds wordt samengewerkt. Samen (klanten en professionals) definieert men het probleem en analyseert men de oorzaken en de mogelijke oplossingen. In dat analyseren zijn soms de klanten veel beter, ze zijn immers al vele keren tegen het probleem opgelopen, hebben er over nagedacht, over gesproken, geprobeerd het op te lossen. Maar soms zijn ook professionals beter in het analyseren van de oorzaken en oplossingen. Bewoners doen daar ook zelden moeilijk over; 'ieder zijn vak' is dan het credo.

Het is een aanpak die niet lineair verloopt, het is een aanpak in kleine stapjes met een wisselend gezelschap. Het eindbeeld kan desnoods wat vaag zijn (een veilige en schone buurt), maar daarbinnen moet het proces bestaan uit een serie concrete onderdelen steeds voorzien van heldere, concrete en liefst meetbare doelen. Het proces lijkt op een kralenketting. Elke kraal is een ten dele apart project met een eigen doel en soms andere participanten. Het totale proces (de ketting) zorgt voor 'het integrale' binnen deze aanpak. In de projecten wordt de vakkennis ingebracht. Vakkennis uit de directe leefwereld van de burgers en vakkennis van de ambtelijke professionals uit de systeemwereld.

Voor de politiek in algemene zin is de uitdaging om vele van dit type procesaanpakken van de grond te krijgen. Voor de wethouder ligt er daarnaast de taak om als portefeuillehouder er voor te zorgen dat de professionele vakkennis vanuit de 'eigen' sector in de projecten wordt ingebracht.

⁷ Tekenend is bijvoorbeeld dat criminaliteitsspecialisten jaren spraken over 'kleine' criminaliteit. 'Het is *&@#\$\$@ geen kleine criminaliteit....het is verschrikkelijk' riepen de bewoners vervolgens boos, waarna de specialisten in woord, maar niet in attitude, bakzeil haalden. Het kostte jaren om in te zien dat 'veelvoorkomende criminaliteit' (en dat begrip hanteert men tegenwoordig) per geval/incident inderdaad klein is, maar in de optelling voor de bewoners inderdaad 'verschrikkelijk' kan zijn.

Het scheppen van de voorwaarden dat de geschetste procesaanpak de wind in de zeilen krijgt is echter een taak die het werk van de individuele wethouder overstijgt. We kunnen niet zonder college!

6 De sociaal vernieuwende wethouder is een college

Door de wereld van de ambtenaar en politicus zindert opeens allerwegen het begrip 'vernieuwing'. Bijvoorbeeld waar het de drie V's van veiligheid, vuiligheid en verkeer betreft.

De oude reactie bij deze onderwerpen was sectoraal en verzorgend. De reactie bestond uit meer politie, meer vegen en poetsen, meer wegen (en betere en gladdere wegen waar dan vervolgens verkeersdrempels in gelegd worden), meer borden en meer paaltjes (of carterscheurders) op de plekken waar het misgaat (hetgeen zoveel betekent als: overal).

Vernieuwing ontstaat als men zich richt op de plekken waar het nog goed gaat en dat beloont. Zo steunde en beloonde de Rotterdamse overheid de (Opzoomer)straat die zelf de bezem ter hand nam, de bloembakken weer buiten durfde te zetten en extra lampen aanbracht. 'Opzoomeren' werd een begrip en vele straten volgden.

Vernieuwing ontstaat als men zich de vraag stelt wie 'de' problemen (mede) veroorzaken. Klagers en (mede) veroorzakers blijken dan niet zelden over en weer elkaars vrienden, burens of bekenden. Als dus bewoners - ten minste ten dele - hun eigen overlast produceren, zijn zij ook de voortbrengers van hun eigen leefbaarheid. Zonder alle inspanningen van burgers in verenigingen, buurten, familieverbanden en de kring van vrienden en bekenden is een leefbare samenleving ondenkbaar. Een overheid die deze activiteiten wil bevorderen, zal initiatieven van onderop serieus moeten nemen. Een wijk of buurt is niet alleen een plaats waar problemen zich voordoen, het is ook de vindplek van oplossingen.

Vernieuwing ontstaat (nog steeds) als men Kennedy parafraseert: vraag niet wat de gemeente voor jou kan doen, maar vraag je ook eens af wat jij voor de gemeente als gemeenschap kan doen.

In al deze voorbeelden zijn de trefwoorden steeds weer:

- samenhang in maatschappelijke problemen en de aanpak van die problemen (integraliteit);
- initiatieven van onderop en het uitlokken, ondersteunen en verspreiden van die initiatieven (activering);
- de relatief bescheiden rol die de lokale overheid (politiek en ambtelijk) hierbij kan spelen.

Natuurlijk kan de wethouder hierbij een rol spelen, maar het is geen taak van een wethouder alleen. Het is zelfs geen taak van de politiek alleen. De inspanningen van de overheid zijn immers aanvullend op de wijze waarop de burgers willen bijdragen aan de leefbaarheid van een stad. Dit betekent dat deze samenhang vorm krijgt binnen een discussie tussen burger en bestuur. Dat maakt een forse intensivering van het tweerichtingsverkeer tussen de

kiezers en de gekozenen noodzakelijk. De middelen die daartoe gekozen worden vallen in het dagelijks taalgebruik van bestuurders onder het kopje bestuurlijke vernieuwing. Het moge duidelijk zijn dat zonder de broodnodige bestuurlijke vernieuwing de sociale vernieuwing tot mislukken gedoemd is (Idenburg e.a., 1993). Binnen het college moet een samenhang worden aangebracht die berust op processen die van onderop vorm krijgen.

Onder andere in Deventer tracht men die sterkere samenhang binnen het college vorm te geven door het instellen van wijkwethouders. Iedere wethouder heeft, naast zijn portefeuille, een wijk 'geadopteerd'. Het instellen van een wijkwethouderschap heeft twee soorten collegialiteit versterkt. In de eerste plaats vinden burgers dat een wijkwethouder bij kleine problemen moet kunnen ingrijpen. Zo krijgen wijkwethouders vragen als, 'de stoep ligt al maanden scheef bij ons, wanneer doen jullie nou eens wat?' Een wethouder die iets voor die burgers wil doen, moet vaak aankloppen bij een collega-wethouder. Hierdoor wordt het non-interventie beginsel doorbroken, de onderlinge afhankelijkheid groter en daardoor de collegialiteit vergroot. In de tweede plaats verhogen de contacten in de wijken de gemeenschappelijke noemer bij discussies in het college. Waar de aard van het aanbod (de één heeft onderwijs, de ander stadsbeheer) nogal uiteen loopt, is de vraagzijde veel eenduidiger. Dit bevordert de collegialiteit enorm. Met de collegialiteit ontstaat ook een beter klimaat voor vernieuwing. De bestuurders zijn bereid om te proberen, omdat ze weten dat hun collega's niet op de loer liggen om ze onderuit te halen. In ieder vernieuwingsproces is dit essentieel.

Voor sociale vernieuwing is de inzet van het gehele college dus essentieel. Een integrale werkwijze die zich beperkt tot een sector bestaat niet. De wethouder van sociale vernieuwing is een college.

7 Denkend aan Holland zie ik...

In de gemeenten waar men met sociale vernieuwing echt diepgaand aan de slag ging, was het optimisme groot. Er werd althans veel gesproken over 'een vliegende start', 'in deze collegeperiode goed op de rails zetten' en dergelijke. Natuurlijk is enige politieke retoriek niet vreemd aan dit soort pepverhalen, maar waarschijnlijk was het optimisme in veel gevallen toch ook echt iets te groot.

In 1993 stellen de onderzoekers van het Sociaal Cultureel Planbureau vast dat de bestuurlijke rivieren in dit land inderdaad traag stromen: 'Zeker daar waar de beoogde veranderingen meer dan marginale gevolgen moeten krijgen, gaat er veel tijd overheen alvorens de burgers iets van de veranderingen merken. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk in de gemeenten die proberen de burgers een permanente stem te geven in het wijkbeheer (...) Naast organisatorische en procedurele aanpassingen vergt dit doorgaans een ware omslag in het denken van de lokale beleidsambtenaren en de politici. Twee jaar na de start van de sociale vernieuwing staat de uitvoering van het integrale wijkbeheer (...) nog in de kinderschoenen' (SCP, 1993).

Precies 480 jaar eerder had Machiavelli al een verklaring gegeven voor de stroperigheid waar de invoering van vernieuwing vaak last heeft:

'Men dient namelijk voor ogen te houden dat niets qua voorbereiding moeilijker, qua succes twijfelachtiger en qua uitvoering gevaarlijker is dan zich opwerpen als iemand die vernieuwing wil doorvoeren. Want hij die dat doet, heeft hen die van de oude toestand profiteerden tot vijand, terwijl hij slechts lauwe verdedigers vindt in hen die van de nieuwe toestand zouden kunnen profiteren'.

Het feit dat er sinds Machiavelli op sociaal en bestuurlijk terrein toch wel een en ander veranderd is in de wereld, bewijst echter dat 'vernieuwen' niet echt onmogelijk is. Het is een kwestie van lange adem en de beste wethouder van sociale vernieuwing is dus niet één college. Het zijn meerdere colleges die elkaar opvolgen.

30 Wethouders over de toekomst van hun vak

J. Stoof

Is de toekomstige wethouder een in alle bestuurlijke wateren gewassen technocraat die waar dan ook wat dan ook kan managen? Impliceert zo'n ver doorgevoerd professionalisme dan ook dat de wethouder van buiten de raad kan komen? De nu zittende functionarissen oordelen daar verschillend over. Wat de een ziet als een bedreigende ontwikkeling is voor anderen een logische consequentie. Zij onderkennen in de praktijk al dualistische trekjes in het monisme dat theoretisch de dienst uitmaakt. In hun optiek kan de raad aan politiek gewicht winnen in de samenwerking/confrontatie met sterke vakwethouders. Dit staat haaks op de mening dat het raadslidmaatschap de beste leerschool is voor de wethouder. Wethouders pro en contra in discussie over de toekomst van hun vak.

Sprekend over de ontwikkeling van het wethouderschap slaat de Bossche wethouder J.C. Dona (PvdA) een wat sombere toon aan: 'De professionalisering van het gemeentebestuur leidt er ook toe, dat aan de wethouders hogere eisen worden gesteld - overigens niet dezelfde als aan raadsleden. Maar wat je momenteel ziet, is dat de werving daarbij achterblijft. Er zijn maar weinig mensen die zich beschikbaar stellen, en die komen meer en meer uit de collectieve sector en maar weinig uit het particuliere bedrijfsleven. Je ziet weinig mensen met beroepservaring in de raad.' Een weinig opwekkend beeld, zeker wanneer je daar de eisen tegenover stelt die in Groningen worden uitgesproken door H.J. Pijlman (D66). Pijlman vreest 'de vorming van een kaste van technocraten die waar dan ook kunnen besturen. Je moet de gemeente kennen, er wonen, er je wortels hebben. Je basis, je legitimatie, ook als wethouder', zegt Pijlman, 'ligt toch bij de kiezers'.

Niet dat ze elkaar uitsluiten, de visies van Dona en Pijlman, maar de tegenstelling is duidelijk: de waargenomen professionalisering, tegenover de afkeer van technocraten, gekoppeld aan een legitimatie door de kiezers. Als er al sprake is van een nieuw soort wethouders en een nieuw soort wethouderschap, valt er over de persoon en de functie zoveel uiteenlopends te zeggen dat er, op het eerste gezicht, geen helder beeld voor ogen komt van de wethouder en zijn functie in, pakweg, 1999.

Voor een zicht op het meer traditionele wethouderschap kan een bezoek aan het Drentse Ruinerwold geen kwaad. Vijfendertighonderd inwoners, twee part-time wethouders waarvan één hoogleraar staats- en bestuursrecht is, H. van den Brink (PvdA). Van den Brink beziet de ontwikkeling van het wethouderschap genuanceerd, het kan per plaats, per regio en per provincie verschillen: 'Het hangt ook af van omgevingsfactoren', zegt hij. En: 'Als we het nu over

de kleinere gemeenten hebben, zie je dat de positie van de burgemeester verandert. Die wordt steeds meer een gemeenteman, mede door de benoemingsprocedure, waar de raad steeds meer invloed op krijgt. Ook neemt de vrees af, om de burgemeester echte portefeuilles te geven, men heeft immers ervaren dat burgemeesters met te weinig portefeuilles andere banen er bij gaan zoeken. Maar waarom zou dat moeten. Hier in Ruinerwold is de burgemeester de enige full-time bestuurder, dus laat hem dan maar wat doen ook', vindt Van den Brink. Hetgeen, licht hij toe, dan wel betekent, dat de wethouder minder te doen krijgt, maar dat lijkt hem geen doorslaggevend bezwaar. Immers: 'In kleinere gemeenten is het wethouderschap een part-time functie, maar zelfs dan is de vraag, hoe je de mensen vindt die tegen een relatief lage beloning die functie willen uitoefenen. Ook hier, in Ruinerwold, zie je toch dat er mensen zijn die het best zouden kunnen, maar wier maatschappelijke functie het wethouderschap niet toestaat.' En dus zit Ruinerwold - nog niet eens zo ongunstig - met 'een gepensioneerde boer en een rustend hoogleraar', aldus Van den Brink.

De ietwat idyllische situatie in Ruinerwold belet niet een visie te vormen op de wenselijkheid van vernieuwingen in het gemeentebestuur. De professor-wethouder: 'Wat ik zie ontstaan is, dat je in kleinere gemeenten een city-manager-burgemeester krijgt, met twee "bijzitters" als schakel naar de gemeenteraad. En dan hoeft het feit dat de burgemeester niet gekozen is, niet zo zwaar te spelen, in kleinere gemeenten wegen de politieke principes niet zo zwaar. Ik vind wel, dat er dan nieuwe regelgeving moet komen voor de burgemeester met, onder meer, een echte herbenoemingsprocedure en een goede rechtspositie, beter dan die van de wethouders.'

Hoe klein zijn eigen gemeente nu ook is, Van den Brink meent wel, dat bij gemeentelijke herindelingen de grenzen zo moeten worden getrokken, dat een full-time wethouderschap mogelijk is. En dan rijst de vraag - als je denkt aan het beperkte recruitersveld waar Dona over spreekt, waar ze vandaan moeten komen. Min of meer van buitenaf, vindt Van den Brink. De gang door een partijstructuur hoeven ze zeker niet te hebben gemaakt, 'Ik ken mensen die heel goede bestuurders zijn, met veel kennis en kunde, maar die niet jarenlang het voetenwerk hebben gedaan. Ik kan me goed voorstellen dat na verkiezingen in grotere gemeenten de raadsfracties iemand aanzoeken om kandidaat te stellen, en die hoeft dan niet op de kandidatenlijst te staan. Je kijkt dan naar opleiding, zicht op de problemen en ervaring, en tot die ervaring hoeft geen jarenlange zitting in het afdelingsbestuur van een politieke partij te horen. Uiteindelijk zie ik het 'ministerschap' als perspectief voor de wethouder: iemand die net als een minister op voordracht van een politieke partij de functie gaat bekleden'.

Van den Brink staat, dat wekt vanzelfsprekend geen verbazing, niet alleen met zijn visie op de uiteindelijke ontwikkeling van het full-time wethouderschap. Zo is daar F. Papineau Salm (PvdA), voorzitter van het Amsterdamse stadsdeel De Baarsjes. Zijn visie in het kort: 'Ik zie de wethouder als makelaar namens de bevolking, ik ben zeer gecharmeerd van het voorstel om ze te benoemen van buiten de raad, zoals ook het rapport van de commissie-Van Thijn voorstelt. Ze

dienen op te treden als manager, partijen om de tafel te halen teneinde dingen tot stand te brengen en dingen te regelen met de hogere overheden. En ze moeten niets anders doen dan dat. De gemeente nieuwe stijl is het eerste loket voor de burger en dan moeten de wethouders en raadsleden niet in andere organen zitten zoals gemeenschappelijke regelingen en regionale bestuursorganen. En trouwens ook niet in allerlei besturen en raden van toezicht van allerlei dienstverlenende organisaties. Dat kost ook veel te veel tijd. Wens je een bepaalde dienst tot je beschikking te hebben, koop die dan in en beoordeel slechts de kwaliteit. Anders zit je voor je het weet met allerlei petten op en dat bevordert de helderheid van je optreden niet. Zo ben ik er op dit moment erg ongelukkig mee dat raadsleden in het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) zitten, dat geeft dubieuze rollen en, daarmee samenhangend, rolconflicten'.

Salm is uiteindelijk voor het 'inhuren' van professionele bestuurders, die dan niet uit de fracties hoeven te komen. 'Mensen uit de fractie kunnen gaan wankelen doordat ze bij voorbeeld coalitie- of fractiebelangen gaan meewegen. Dat moet niet, fractie en wethouder hebben gescheiden functies.'

Maar ja, momenteel kan zoiets nog niet, wethouders dienen uit en door de raad te worden gekozen. Salm: 'Ik zie als tussenoplossing dat de fracties mensen op de lijst zetten die daar enkel en alleen staan om een eventueel wethouderschap te vervullen, de kandidaten met een sterretje.' Waarna we ons even met gepaste vrolijkheid overgeven aan de gedachte aan kandidaten zonder sterretje die weigeren terug te treden ten behoeve van een beoogd wethouder. 'Je zult, binnen de huidige situatie, echt heel goede afspraken moeten maken om als het moment daar is enorme heibel te voorkomen', concludeert Salm.

Bij zijn werk voor de selectiecommissie voor de PvdA-lijst voor de Amsterdamse gemeenteraad heeft Salm al ervaring opgedaan met het aanzoeken van 'buitenstaanders': 'Je ontmoet een volstrekt andere groep mensen, directeuren van bedrijven, rectoren van scholengemeenschappen en zo. Die zijn best bereid om voor vier jaar een bepaalde taak op zich te nemen, zelfs als ze er financieel op achteruitgaan. En je ziet ook dat bedrijven best een terugkeergarantie willen geven aan die mensen.' Salm spreekt niet alleen voor Amsterdam, of welke eventueel nieuw te vormen grotere gemeente ook. 'In kleinere gemeente zijn er ook best mensen die het voor vier jaar zouden willen doen, als part-timer, als je maar iets voor ze regelt. En dat is dan beter dan altijd weer die inwoners die ambtenaar zijn buiten de gemeente.'

Er is nog een belangrijke reden om mensen enkel en alleen voor het wethouderschap aan te zoeken, vindt Salm: 'Een deel van de malaise tussen de burgers en het bestuur ligt aan de ondeskundigheid van sommige bestuurders, het gebrek aan kwaliteit. Dat krijg je als je het politieke werk als een soort banenpool beschouwt. Zoek maar echte bestuurders, city-managers, eventueel zonder al te veel partijbinding, waarom niet, alleen als je heel goed nadenkt kun je in de meeste besturen bepaalde politieke stromingen herkennen en onderwerpen bedenken waarover de diverse fracties van mening verschillen. Het gaat allemaal steeds pragmatischer. De dagelijks bestuurder presenteert een begroting, die wordt vastgesteld en daarop wordt hij een jaar later afgerekend. Intussen houdt het raadslid voeling met de kiezers, de bevolking, en verwerkt zijn ervaringen in zijn opvatting over de volgende begroting. En, niet onbe-

langrijk, hij hoeft zijn houding niet te laten bepalen door eventuele eigen aspiraties in de richting van een wethouderschap, een verschijnsel dat je nu in bepaalde fracties wel waarneemt en dat sommige mensen heel andere meningen naar voren doet brengen dan wanneer ze echt vrij zouden zijn.'

Blijft toch het punt van de recrutering van wethouders van buitenaf. De non-profit sector, reservoir van mensen die altijd wel even tijd kunnen vrijmaken, lijkt te hebben afgedaan. Dan doemt het bedrijfsleven op, waarmee Salm, zoals vermeld, goede ervaringen heeft. Hoewel: 'Het is wel opvallend hoe weinig sommige topmanagers weten van wat er in de politiek omgaat, mensen die denken dat de burgemeester de baas is en niet weten dat je portefeuillehouders hebt, die verantwoording verschuldigd zijn aan de raad. Vanuit dat oogpunt zou het ook wel eens heel opbouwend en verfrissend kunnen zijn als uit die kringen eens iemand wethouder zou worden.'

Elders in de grootste stad van Nederland treffen we wethouder F.H.G. de Grave (VVD), eigenlijk, zo leg ik hem voor, een van buiten benoemde wethouder avant la lettre: werd hij immers niet door zijn partij uit Den Haag 'gehaald' teneinde mee te helpen de hoofdstad te besturen. Met een hoofdknikje beaamt De Grave de gedachtengang. Maar dan ter zake, over het nieuwe wethouderschap. De Grave: 'Uiteindelijk gaat het over de vraag van de taakverdeling tussen de vitale gemeente en het mesobestuur. Krijgt het mesobestuur onvoldoende gewicht, dan kun je beter doorgaan zoals nu. Maar als het zwaarder wordt en de centrumgemeente verdwijnt, dan zie ik een ontwikkeling in de richting van gemeenten van een tachtig- à honderdduizend inwoners. Daarboven dan dat mesobestuur, met onder meer krachtige planningstaken. De deelraad gaat dan meer als beheerder fungeren, wat ook zal aansluiten op de wensen van de bevolking, die immers minder geïnteresseerd is in bij voorbeeld de ontwikkeling van de IJ-oeveren dan in wat er in zijn eigen gemeente gebeurt. De taak van de wethouder wordt daardoor overigens niet verlicht, hij zal zich dichter bij de burgers moeten gaan opstellen, aanspreekbaar zijn en het ambtelijk apparaat daarop sturen. Zo bezien zal de functie van de regiobestuurder meer lijken op die van een wethouder in de huidige grote stad.'

Wat betreft het van buitenaf aantrekken van wethouders(kandidaten) is De Grave positief. Maar hij zet een vraagteken: 'Hoe krijg je goede bestuurders? En dan zijn er twee problemen.

Het eerste is, dat het niet eenvoudig zal zijn om mensen te vinden die een grote mate van risico willen nemen. Er zullen ook mensen zijn die zich beroepen op problemen met hun werkkring.

Het tweede punt is, dat het bestuur herkenbaar moet zijn voor de burgers. En dan kun je je afvragen of het niet een voordeel zou zijn als raadsleden weer heel typische volksvertegenwoordigers zouden worden, belangenbehartigers en controleurs namens de burgers. Wethouders hebben dan een andere functie, zij opereren collegiaal, onderzoeken de belangen van de hele gemeente en wegen die tegen elkaar af. Uiteindelijk zie ik dat we afscheid gaan nemen van het klassieke beeld, dat overigens toch al langzaam is veranderd. Uiteindelijk kun je zelfs de vraag stellen, waarom we ook voor de gemeenten geen dualisme invoeren.'

Ook De Grave is geen tegenstander van het zoeken van wethouders buiten de raad. 'De politieke component wordt dan minder, die verschuift naar de raad. Dat moet ook, want een wethouder kan niet èn een politieke groepering aanvoeren èn tegelijk collegiale verantwoordelijkheid dragen. Je bent of wethouder of politiek leider, anders wordt je in je functioneren aangetast. En daarbij moet dan de politieke profilering bij de raadsleden liggen.' 'In feite', licht De Grave toe, 'hebben we hier een dergelijke situatie al gecreëerd. Het college bestuurt collegiaal, profileert zich als geheel. De fracties profileren de partijen en de wethouders stemmen niet meer automatisch mee met hun partij, maar met het college. Dat is helder.'

En dat in een dergelijke situatie de wethouders van buitenaf worden gerecruteerd noemt De Grave 'het logische sluitstuk'. Om dan nog op te merken: 'Wethouder zijn is een vak, raadslid zijn ook, maar het zijn twee heel verschillende vakken.' De hele ontwikkeling van het wethouderschap staat niet op zich, maakt De Grave duidelijk: 'De hele discussie over het openbaar bestuur staat ook in het teken van de teloorgang van de klassieke partijstructuur, die een deel van de verzuiling was. Momenteel is het electoraat al niet meer in te delen, de politieke partijen vervullen hun onderscheidende rol nauwelijks meer. "De" leden zijn ook anders dan "het" electoraat. En dat leidt tot de conclusie dat volksvertegenwoordigers dát ook moeten zijn, en geen partijvertegenwoordigers. En uiteindelijk, als je analyseert dat de functies zijn veranderd, dan verandert ook de recrutering. Wethouders van buitenaf en daarnaast eventueel een gematigd districtenstelsel, eventueel met een systeem van voorkeurstemmen en mogelijk het referendum.'

Rest nog de positie van de burgemeester. De Grave daarover: 'In Amsterdam hebben we nu een pre-dualistisch model, met een burgemeester die er een aantal belangrijke taken bijgekregen heeft, zoals het voorzitterschap van het bestuurlijk team in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling en het werk ten behoeve van de nota Amsterdam 2005. Verder doet hij veel in onderhandelingen met het rijk en de provincie en andere externe contacten, zoals met beleggers - die nogal aan continuïteit hechten. Maar hij blijft ook altijd nog het aanspreekpunt voor de burgers.'

Vlaardingen zou, met zijn vierenzeventigduizend inwoners, de omvang hebben van een vitale gemeente zoals De Grave die ziet. Vlaardingen bevindt zich ook in de hoofdstroom van de bestuurlijke vernieuwing, in het Rijnmondgebied verbeeld door het Overleg Orgaan Rijnmond (OOR). Mevrouw A.M.A. van Ardenne (CDA) spreekt ter zake van 'een moeizaam proces'. En wat betreft de positie van de wethouder, daarover is ze zeer uitgesproken: 'Je bent in de eerste plaats collegiaal bestuurder en daarnaast heb je loyaliteiten aan je fractie, je ambtenaren en de bevolking. Je dient het algemeen belang. Ik heb ook altijd gezegd, dat we het monistisch systeem moeten handhaven. De raad bestuurt de gemeente, maar daar ben ik genuanceerder over gaan denken. Doe je dat, dan ontkom je niet aan de gedachte om mensen op pure deskundigheid te selecteren - die dan overigens wel door de raad moeten worden gekozen. Gekozen, en niet benoemd, dat geeft ze hun legitimatie. Stadsmanagers zie ik niet als oplos-

sing. De managers moeten aan de top van het ambtelijk apparaat zitten, en uitvoeren wat de politiek besluit.'

Probleem met eventuele wethouders van buitenaf blijft de recrutering. Mevrouw Van Ardenne: 'De vraag is, wie het risico durft te nemen. Je ziet nu het verschijnsel, dat er Vutters op de kandidatenlijsten verschijnen, dat is het toch ook niet. Je lost het op door meer burgerzin te kweken, zowel bij de kandidaten als bij de samenleving, want het probleem is toch, dat steeds minder mensen iets voor het nut van het algemeen doen. Het zou trouwens ook nuttig zijn, als politieke partijen meer aandacht zouden besteden aan de politieke carrière van hun mensen. Er is nu te weinig doorstroming van laag naar hoog of van hier naar daar. En dan is er nog het gegeven dat je als politieke partij niemand een plek kunt beloven, dan overspeel je je hand. In feite is het zo, dat je momenteel buitensporig opofferingsgezind of zeer naïef moet zijn om wethouder te willen worden.'

Op de vraag of veranderingen in de ambtelijke organisatie gewenst zijn, is Van Ardenne duidelijk; 'Veranderingen in de ambtelijke organisatie dragen nauwelijks bij tot wijziging van de inhoud van het wethouderschap. De systematieken zijn misschien iets overzichtelijker geworden, maar het dienstenmodel bij voorbeeld is toch een schaamlap om disfunctioneren te verbloemen. We moeten wel af van het systeem dat trouw en zitvlees van ambtenaren leiden tot promotie. Hoe het ook zij, de gemeente is een dynamisch miljoenenbedrijf, zonder echte selectie op deskundigheid. Iedereen volgt natuurlijk opleidingen, maar loyaliteit en geduld worden toch het best beloond. En daar komt nog bij, dat elke ambtelijke organisatie zich steeds weer direct met de burgers wil gaan verstaan, terwijl dat nu juist de taak van de bestuurders en de volksvertegenwoordigers is. Wat ook niet echt goed gaat is de privatisering en afstoting. Telkens als dat gebeurt, blijven er op het gemeentehuis toch schaduwambtenaren om de zaak te volgen en neemt de wethouder plaats in een soort raad van toezicht of zo. Zo krijgen de nieuwe organisaties niet de kans zich vrijelijk te ontplooien.'

Dan de regiovorming, in het Rijnmondgebied al ver gevorderd. De Vlaardingse wethouder vraagt zich af, wat er met een nieuwe provincie zou veranderen: 'Je moet het geld verdelen, de ambtenaren verdelen, en dan? Een enorme heisa krijg je. Daarbij vraag ik me af, of de opsplitsing van Rotterdam wel zo nodig is. Als stad heeft Rotterdam toch enorm veel waarde. Daarbij komt, dat die hele discussie nu de voortgang van het OOR-proces vertraagt.'

Rest de vraag, welke taak er in de toekomst voor de wethouder is weggelegd, als er een nieuwe provincie Rijnmond zou zijn. Deze: 'Op lokaal niveau blijft er nog enorm veel te organiseren. maar de puur binnengemeentelijke aangelegenheden kunnen best door twee of drie wethouders en de burgemeester worden gedaan. Daarnaast zou je dan een wethouder krijgen voor de externe betrekkingen, bijvoorbeeld met het OOR. Maar een goed lokaal bestuur blijft toch essentieel, vooral voor de burgers, die nu eenmaal iemand in de buurt willen hebben bij wie ze met hun vragen terecht kunnen.'

Over het OOR, waarop toch veler ogen zijn gericht, wordt ook in Ruinerwold nagedacht. H. van den Brink erover: 'Het is een fatale en volstrekt onmogelijk-

ke ontwikkeling. De grondwet kent gemeenten en provincies, en als je ook het OOR provinciale status geeft, maak je een basisfout. Beleid en ontwikkeling dienen op één niveau te liggen, bij de gemeente, dat voorkomt ook een zee van wetswijzigingen. Ik ben voorstander van herindelingen, naar pakweg zestig gemeenten en een vijf, zes landsdelen die een intermediaire laag vormen, met alleen maar coördinerende en controlerende taken.'

Ook in 's-Hertogenbosch heerst enige scepsis over de gewestvorming. Dona, die in het bestuur van het stadsgewest zit, vindt twee bestuurslagen voldoende; 'Al die lagen houden zich maar met elkaar bezig en zijn elkaar aan het bevechten, dat leidt nergens toe, al die competentiekwesties ook niet. We moeten juist proberen, de overheid wat meer in haar hok te krijgen en meer dingen aan de samenleving overlaten. Tegen de burger moeten we dan zeggen: ga voor specifieke problemen naar specifieke instellingen. Dat voorkomt ook dat je een overheid hebt waar álles van verwacht wordt. Dat leidt immers per definitie tot teleurstellingen. De overheid moet terug naar haar primaire taken zoals veiligheid en openbare orde. Die kunnen worden geboden in een klein aantal gemeenten, enkele tientallen, met daarboven misschien een paar provincies of zo en daaronder een soort wijkraden. En wat al die regelgeving betreft, zoals op het gebied van het milieu, je kunt je afvragen of die wel nodig is. Kijk eens naar de VS, waar meningsverschillen op dat punt vaak worden beslecht in civiele procedures, en dat gaat echt niet slechter dan hier.'

Ook de Deventer wethouder L.J. Bugter (PvdA) spreekt over wijkbestuur: 'Een zekere regionalisatie en een wijkaanpak met buurtbudgetten grijpen naadloos op elkaar in. En het is de taak van de nieuwe wethouder om de zaken te ontvlechten, zowel naar schaal als naar organisatie. Want dat is ook een punt: politiek en ambtelijke organisatie zijn te zeer met elkaar vervlochten geraakt, daardoor is de politiek een deel van zijn smoel kwijtgeraakt.' Over de organisatie van het politieke bestuur is Bugter duidelijk: 'Er is een theoretisch monisme, maar dualisme kan buitengewoon gezond zijn. En als je dan binnen een dualistisch stelsel je wethouders van buitenaf haalt, is daar niets tegen. De burger wil dat ook. Die wil dat de stad goed bestuurd wordt, zonder al te veel politieke overwegingen en spelletjes.'

Hoe denkt Bugter aan wethouders te komen? 'Politiek is geen zaak voor bange mensen, wie zekerheden zoekt voor vier of acht jaar is niet de meest geschikte kandidaat. Ik vind het wethouderschap de meest eervolle functie in Nederland, maar ja, als je echt geld wilt verdienen, moet je niet in het openbaar bestuur gaan'. Waarna Bugter enigszins aansluit op de woorden van Van Ardenne over burgerzin: 'Als wethouder moet je andere drijfveren hebben, andere aspiraties. Mensen die van de beloning een punt maken, moet je niet willen hebben. Wat overigens niet wil zeggen dat ik de huidige beloning in alle gevallen adequaat vind.' Maar Bugter is niet somber over de mogelijkheden om kandidaten te werven: 'ik merk, dat steeds meer mensen, die niet echt politiek actief zijn, bij de behandeling van bepaalde onderwerpen wel naar voren komen. Omdat ze er veel van afweten, omdat ze er invloed op willen uitoefenen, eventueel als raadslid of wethouder. De politieke partijen hebben de plicht, dit soort mensen op te zoeken en te selecteren. Op basis van kennis en geestver-

wantschap, niet op basis van partijtrouw of zoiets. Een beetje stad heeft nu eenmaal recht op de beste bestuurders.'

Ook voor de burgemeester ziet Bugter werk aan de winkel: 'Dat is toch typisch iemand met een onafhankelijke positie die met initiatieven kan komen en als voorzitter van het college en van de raad een belangrijke coördinerende functie heeft en in die positie kan waken tegen verkokering, zowel bij de bestuurders als bij de ambtenaren. Hij moet ook portefeuillehouder zijn, bijvoorbeeld op het gebied van de organisatie.

Bugter bepleit ook een verandering in de organisatie van het raadswerk. 'De raad blijft een forum, ook voor het doorgeven van signalen uit de burgerij. Maar momenteel is de raadsagenda te zeer het produkt van de voorstellen van het college van burgemeester en wethouders. Beter is het, om grote plannen te koppelen aan de begroting, zodat er een breed terrein bestreken kan worden bij de discussie. De begrotingsbehandeling wordt dan het politieke hoogtepunt van het jaar. Verder moet de raad haar eigen agenda opstellen, op basis van de contacten in andere fora, in de wijken, in de maatschappelijke organisaties, want daar worden goede ideeën geboren.'

In Den Bosch leven ongeveer dezelfde gedachten. Dona: 'Het monisme is een fake-systeem'. Hij houdt een duimdik contract omhoog dat hij als wethouder gaat afsluiten met een ontwikkelingsmaatschappij. 'Denk je dat de raad nog "nee" kan zeggen? Dat gaat dus niet. In die zin is er een grote machtsongelijkheid gegroeid tussen raad en college. Maar dat kan veranderd, verbeterd worden. En wel door grote beleidsbeslissingen te koppelen aan de begrotingsbehandeling.' En welke wethouders moet zo'n raad dan tegenover zich vinden? Dona: 'Die hoeven niet per definitie uit de raad te komen, maar moeten wel door de raad worden gekozen. Natuurlijk, je vraagt relatieve buitenstaanders om persoonlijke risico's te nemen, maar dat valt op te lossen met een redelijke wachtgeldregeling en verder moet je 't maar avonturen.'

En wat doen we met de burgemeester? De Bossche wethouder: 'Je kunt hem een portefeuille als stadsontwikkeling geven, je kunt tenslotte niet iemand van hoog niveau binnenhalen en hem dan alleen de honderdjarigen laten doen. Aan de andere kant is hij voor de burgers nog altijd wel "de burgemeester", wat ouderwets misschien, maar zo is het toch in de ogen van de mensen. Wel kun je overwegen, om naar gekozen burgemeesters te gaan.'

Van een D66-er kun je verwachten dat hij een visie heeft op het monisme. En inderdaad, één van de eerste opmerkingen van de Groningse wethouder H.J. Pijlman gaat er over: 'We moeten een heel goed gaan nadenken over het feit dat we in theorie een monistisch stelsel hebben, dat echter in grotere gemeenten dualistisch uitpakt. Het wordt tijd, om dat formeel te bevestigen. En dan kun je ook mensen van buitenaf gaan aantrekken voor het wethouderschap, zonder formele politieke binding. Maar ze moeten geen technocratische kaste worden, die nu eens hier, dan weer daar aan het besturen is. Hun wortels dienen in de gemeente te liggen. En er zijn dan wel mensen die denken dat het niet meevalt om geschikte kandidaten te vinden, maar dat probleem speelt bij de vorming van een kabinet ook. Natuurlijk, er is een zekere vorm van idealisme voor nodig, het is ook meer dan een baan. Maar zowel voor het wethouder-

schap als voor het raadslidmaatschap geldt dat het bestuur zo dient te worden georganiseerd, dat het weer aantrekkelijk wordt om er aan deel te nemen. Dat kan onder meer door, in een dualistisch systeem, de raadswerkzaamheden te beperken tot belangrijke beslismomenten. Aan de andere kant blijft de raad natuurlijk ook een belangrijke ombudsfunctie houden, daar ontkom je niet aan.'

En dan: 'regiovorming valt niet tegen te houden, gemeente nieuwe stijl, regio, dat komt er allemaal wel. Als we maar niet zo stom zijn om een vierde bestuurslaag te creëren. In de praktijk komt het er denk ik op neer, dat wethouders in grotere bestuurlijke eenheden komen te werken, hoewel ik geen idee heb wat de ideale schaal voor een gemeente is, laat dat, afhankelijk van de kerntaken, eens dertigduizend, veertigduizend inwoners zijn. Dat betekent hier en daar forse schaalvergrotingen, en elders schaalverkleiningen. Maar aan de andere kant moet je niet proberen om in het hele land dezelfde oplossingen te vinden. Bovendien moet je ook de burgers in de gaten houden, heel veel burgers hebben absoluut geen idee van regionale kwesties.'

Anders dan de meeste andere gesprekspartners ziet Pijlman wel degelijk nog een rol voor het politieke onderscheid: 'Het is nu voor veel burgers moeilijk te zien, maar het is juist onze taak, om de onderlinge verschillen herkenbaar te maken. Zo vind ik ook niet, dat je de wethouder moet beschouwen als een soort manager, absoluut niet, dat is heel slecht voor het openbaar bestuur en voor de democratie. Je bent helemaal geen manager, dan moet je een ander vak kiezen. Je hebt wel managerskwaliteiten nodig, maar dat is heel wat anders. Ik vind ook, dat wethouders toch het beste geschoold kunnen worden via het raadslidmaatschap, dat sluit aan op de waarde die ik hecht aan een verbondenheid met je gemeente, met de burgers. Maar het is natuurlijk de vraag, of dat wel altijd lukt.'

En dan, tot slot, de moeder van alle vragen, wordt het nog wat met de bestuurlijke hervormingen, met de verandering in de aard van het wethouderschap? Pijlman: 'Ik koester een zekere scepsis en op dat punt geeft de geschiedenis me gelijk. Er wordt heel veel gesproken, zonder al te veel resultaat, daar zou je eigenlijk eens een kosten-batenanalyse van moeten maken. Het is nu eenmaal zo dat bestuurlijke hervorming in Nederland een zaak is van lange adem, twee stappen vooruit, een achteruit. De burgemeestersverkiezing, die zit er nu wel aan te komen, de schaalvergroting van de gemeente ook. Achteraf was de nieuwe gemeentewet een mooi punt geweest om vernieuwingen door te voeren, maar ja, zoals meestal holt de wetgeving achter de praktijk aan.'

31 De positie van de wethouder gewogen

P. Bordewijk

'Mijn wethouders'. Er zijn nog altijd burgemeesters die zo de machtsverhouding binnen het college tot uitdrukking brengen. Of het hierbij nu gaat om de wens als vader van de gedachte dan wel om de feitelijke situatie, in beide gevallen zal de typering door de betrokkenen niet in dank worden afgenomen. Toch beantwoordt deze manier van uitdrukken aan het beeld dat bij velen leeft. De burgemeester is de baas van de gemeente, geniet in het algemeen de grootste bekendheid en krijgt ook het meeste vertrouwen. De functie lijkt op die van de Koningin: het onomstreden baken in de bestuurlijke branding, dat de omstreden beslissingen van gemeenteraad en Tweede Kamer in goede banen loodst. De discussie over de gekozen burgemeester en de benoemde wethouder kan dit beeld drastisch wijzigen.

1 Inleiding

In de bestuurskundige literatuur krijgt de positie van de wethouder in het Nederlandse staatsbestel betrekkelijk weinig aandacht. Dat komt in de eerste plaats, omdat de belangstelling zoveel sterker uitgaat naar het landelijke bestuursniveau dan naar het lokale. Maar ook in de literatuur over de lokale overheid is de wethouder betrekkelijk onderbedeeld. Een beperkt onderzoekje in de bibliotheek van de Erasmus Universiteit leerde mij dat tegenover 62 titels waarin het woord burgemeester voorkomt, slechts 16 titels stonden waarin het woord wethouder voorkwam, en daarbij waren dan nog twee uitgaven van Drees, wethouder van Nederland (Bordewijk, 1992).

Toch geldt zeker in de grotere gemeenten van ons land, dat wethouders meer gelegenheid hebben hun stempel op het beleid te drukken dan burgemeesters, en vervullen zij in ieder geval een cruciale rol in de lokale politiek. Nu die lokale politiek zo aan kritiek onderhevig is, ligt het voor de hand dat ook aan de positie van de wethouder de nodige aandacht geschonken wordt. Het aantal tegen hun zin afgetreden wethouders, waarover Derksen en Kas in deze bundel berichten, geeft ook aan dat wethouders de crisis van het lokaal bestuur aan den lijve ondervinden.

Daarbij komt, dat de functie van wethouder in Nederland zeker niet minder probleemloos is dan die van burgemeester. Speelt zich rond de burgemeester de zo langzamerhand klassieke discussie af van benoeming door de regering of verkiezing, en in het tweede geval door de gemeenteraad of rechtstreeks, het aantal spanningsvelden waarin de wethouder opereert, is nog aanzienlijk groter:

- de wethouder opereert binnen de lokale politiek, maar zijn electorale succes hangt vooral af van ontwikkelingen in de landelijke politiek;
- voor de buitenwacht opereert de wethouder in de schaduw van de burgemeester;
- de wethouder is zowel lid van het college van burgemeester en wethouders als van zijn eigen fractie;
- de wethouder is formeel niet meer dan een lid van een college dat collectief besluiten neemt, maar wordt individueel verantwoordelijk gehouden voor wat zich afspeelt in het deel van het apparaat waarvoor hij portefeuillehouder is;
- de wethouder wordt geacht op afstand te sturen en de ambtelijke organisatie voldoende vrijheid te laten, maar dient het veld te ruimen wanneer van deze vrijheid misbruik wordt gemaakt;
- de wethouder dient het algemeen belang te behartigen, maar ontmoet de burger vooral als deze een individueel belang behartigt dat met het algemeen belang in strijd is.

In de praktijk wordt de positie van de wethouder door al deze spanningsvelden bepaald. Om deze reden zal ik ze hieronder nader beschrijven, en aangeven in hoeverre wijzigingen van de positie van de wethouder die in discussie zijn, vooral sinds het rapport van de Commissie-Van Thijn, deze spanning kunnen opheffen.

2 Lokale versus landelijke politiek

Van alle problemen rond de positie van de wethouder, loopt op dit moment de spanning tussen zijn pretenties als lokaal bestuurder en zijn afhankelijkheid van de nationale politiek het meest in het oog.

Dat bij gemeenteraadsverkiezingen landelijke trends een belangrijke rol spelen was al lang bekend; in mindere mate dan statenverkiezingen gelden ook gemeenteraadsverkiezingen als graadmeter voor de landelijke politieke verhoudingen. Dat zij dat in mindere mate zijn, komt vooral door het optreden van plaatselijke lijsten, die in beschouwingen in de landelijke pers over de uitslagen van gemeenteraadsverkiezingen dan ook vaak als een soort stoorzender worden beschouwd.

Politieke partijen realiseren zich ook de landelijke betekenis van gemeenteraadsverkiezingen, en zetten dan ook hun landelijke woordvoerders in bij gemeenteraadsverkiezingen. Met het oog op de opkomst bij verkiezingsbijeenkomsten valt dat ook zeer aan te raden. Straks Van Mierlo, nu Hekking, was de leus waarmee D66 in 1986 aan de gemeenteraadsverkiezingen van Juinen deelnam. De Rotterdamse Partij van de Arbeid (PvdA) gaat nu zelfs zo ver, dat men landelijke politici boven aan de lijst zet.

Toch viel de uitslag van de raadsverkiezingen van 1990 velen rauw op het lijf, vooral binnen de PvdA, maar ook daarbuiten. Niet alleen gaven de uitslagen in alle grote steden een sterke teruggang voor de PvdA te zien, nog schokkender was de lage opkomst, in sommige steden nog geen 50 procent.

Daarnee was de legitimatie van de plaatselijke bestuurder, en dus vooral van de wethouder in het geding.

Zout in de wonden werd gestrooid door de resultaten van het onderzoek dat door de Onderzoeksgroep Lokale Democratie daarna in zeven grote gemeenten werd uitgevoerd. Duidelijk bleek dat de lokale politiek vrijwel geen eigen gezicht naar de kiezers toe heeft, en dat het oordeel over politieke partijen en plaatselijke politici negatief is.

De vraag is of dat een verrassing had hoeven te zijn. In 1989 schreef mijn vroegere collega Peters:

'In 1974 voerde de PvdA in Leiden campagne onder het motto dat in Leiden het roer om moest. Niet voor niets had de PvdA, de grootste partij in de gemeenteraad, vier jaar lang oppositie gevoerd tegen een rechts college. Tijdens de huisbezoeken bleken de kiezers, ook onze zogenaamde 'eigen kiezers', daar nauwelijks van op de hoogte te zijn. De PvdA won ook in Leiden door de populariteit van premier Den Uyl en dus ging in Leiden het roer om. Een links college werd gevormd op basis van een zeer smalle meerderheid'.

Enige nuchterheid is derhalve op zijn plaats. Wanneer men in de gemeenteraadsuitslag van 1990 een collectief falen ziet van de plaatselijke PvdA-politici, zou ook die van 1986 als een collectief succes moeten worden opgevat, maar het is onwaarschijnlijk dat in alle grote steden de lokale PvdA in die vier jaar zo veel slechter is gaan functioneren. Het ligt dan ook meer voor de hand de slechte uitslag voor de PvdA te verklaren uit een gebrek aan enthousiasme bij de traditionele PvdA-aanhang voor het beleid van het kabinet Lubbers-III.

Dat geldt ook voor de opkomst: die was vooral laag in wijken waar traditioneel veel op de PvdA gestemd werd. Dat veel kiezers hier wegbleven in plaats van op een andere partij te stemmen, zou door de PvdA ook als een troost kunnen worden beschouwd. Zo wordt uiteraard niet gereageerd door de propagandisten voor het Wethouderssocialisme, maar die hadden toch een wat overtrokken beeld van de rol die de lokale politiek speelt bij de partijkeuze.

Opmerkelijk is dat provinciebestuurders zoveel nuchterder reageren op de invloed die de landelijke politieke verhoudingen hebben op de Statenverkiezingen. Die schijnen die afhankelijkheid geaccepteerd te hebben, terwijl gemeentebestuurders het hebben verdrongen. Daardoor wordt er in provinciaal verband nauwelijks over bestuurlijke vernieuwing gepraat (anders dan in de zin van reorganisatie van het binnenlands bestuur), terwijl gemeenten bol staan van pogingen daartoe.

Dat wil niet zeggen dat niet geprobeerd moet worden de lokale politiek meer eigen gezicht te geven. Alleen al ter wille van de decentralisatie is dat in hoge mate wenselijk. Het opmerkelijke is echter, dat veel pogingen tot wat bestuurlijke vernieuwing heet - zoals het referendum en de introductie van kwaliteitspanels - eerder ertoe strekken de gemeentepolitiek verder te marginaliseren dan belangstelling ervoor te wekken. En dat geldt al helemaal voor

de slaapverwekkende raadsvergaderingen die aan het onderwerp gewijd worden.

Wanneer men de lokale politiek meer gezicht wil geven, zal men zich af moeten vragen wat er eigenlijk tegen plaatselijke partijen is, en of landelijke partijen wel aan gemeenteraadsverkiezingen moeten deelnemen. Men zou zich ook voor kunnen stellen dat landelijke politieke partijen hun leden vrij laten om aan plaatselijke groeperingen deel te nemen, zoals zij hun leden ook vrij laten bij de keuze van hun vakbond, hun omroepvereniging en hun partij in de Universiteitsraad.

Er zijn ook gedachten om het lokale karakter van gemeenteraadsverkiezingen te versterken door deze op andere data te houden. Het is echter de vraag of, wanneer elke maand ergens anders gemeenteraadsverkiezingen zouden plaats vinden, zij het karakter van een landelijke peiling kwijt zouden raken. Dat karakter zou zelfs wel versterkt kunnen worden, zeker wanneer het ertoe leidt dat in elke plaats waar raadsverkiezingen gehouden worden de landelijke lijsttrekkers verschijnen. Misschien zou het juist een goed experiment geweest zijn, wanneer besloten was in 1994 de raadsverkiezingen te doen samen vallen met de kamerverkiezingen. Kiezers hebben dan de raadsverkiezingen niet nodig om hun landelijke voorkeur tot uitdrukking te brengen, en door de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen te vergelijken met de Kamerverkiezingen in dezelfde plaats, krijgt men een zuiver beeld van de lokale component in de verkiezingsuitslag.

Men moet ook niet te hoge verwachtingen koesteren: bij Kamerverkiezingen staat nu eenmaal meer op het spel dan bij gemeenteraadsverkiezingen, en kiezers worden ook veel beter geïnformeerd over de landelijke politiek dan over de plaatselijke. De plaatselijke dagbladen hebben het moeilijk: was het in de jaren zestig nog zo dat vijf dagbladen de Leidse gemeentepolitiek volgden, nu is daar nog maar één van over. Mijn indruk is niet dat lokale en regionale radio dat verlies kunnen opvangen.

Een onplezierig gevolg is dat lokale politici daardoor in toenemende mate afhankelijk worden van één medium. Partijpolitieke voorkeuren van één krant kunnen daardoor een te grote rol gaan spelen. In Lokaal Bestuur van juni 1990 geeft de Nijmeegse PvdA-lijsttrekker als één van de argumenten voor een coalitie met het Christen Democratisch Appél (CDA) 'de campagne van het regionale dagblad De Gelderlander tegen de mogelijke vorming van een links meerderheidscollege en voor een afspiegelingscollege met het CDA' (Bakker, 1990).

3 De wethouder en de burgemeester

Een typisch Nederlandse complicatie van het wethouderschap is de relatie met de burgemeester. In het college van burgemeester en wethouders deelt de wethouder een collegiale verantwoordelijkheid met een functionaris die een geheel andere legitimatie heeft. Deze situatie is zo langzamerhand uniek voor Nederland: in 1973 constateerde Morlan dat in slechts drie Westeuropese

landen, Spanje, Portugal en Nederland, de burgemeesters niet worden gekozen, maar daarvan zijn er inmiddels twee afgefallen.

Mij is wel eens de gedachte bekropen, dat het Belgische burgemeesterschap, teruggaand op dezelfde grondwettelijke bepalingen, zich in de praktijk zoveel anders ontwikkeld heeft dan het Nederlandse, doordat in Nederland - onbewust - het bestuur werd opgezet analoog aan het binnenlands bestuur in Nederlands-Indië. In tijden van rampspoed zien we nog steeds dat de hiërarchische lijn tussen Minister van Binnenlandse Zaken, Commissaris van de Koningin en burgemeester in de plaats treedt van de democratische lijn tussen bevolking, gemeenteraad en wethouder. Gedurende enige jaren kende het Ministerie van Binnenlandse Zaken zelfs het Directoraat-Generaal voor het Binnenlands Bestuur; het in die tijd in het leven geroepen weekblad heet nog steeds zo. Ik zou geen onderzoeken kunnen noemen naar de vraag in hoeverre het instituut van de benoemde burgemeester het de Duitse bezetter gemakkelijker gemaakt heeft het binnenlands bestuur naar zijn hand te zetten, maar een dergelijk onderzoek zou zeker de moeite waard zijn.

In hoofdstuk 2 beschrijft Veldheer hoe de machtsverhouding tussen burgemeester en wethouder in de loop der tijd verschoven is, waarbij het wethouderschap zich ontwikkelde van bestuurshulp voor de burgemeester tot een functie waarin 'zich grote mannen in de lokale politiek profileren'. Toch hoort men nog regelmatig burgemeesters praten over 'mijn wethouders'; in het algemeen wordt dat door de laatsten niet gewaardeerd.

De feitelijke machtsverhouding zal van plaats tot plaats verschillen. In veel kleine gemeenten zal nog steeds gelden wat één van de ondervraagden in het onderzoek door de afdeling SGB0 van de VNG in 1980 zei: 'Gekozen bestuurders zijn in kleine gemeenten het alibi voor de machtsuitoefening van de benoemde bestuurder'. Daar staat tegenover dat in veel grote steden, onder invloed van de polarisatie, het feit dat wethouders in het college kunnen spreken namens een achterban in de gemeenteraad, en namens die achterban bij wat meestal genoemd wordt de collegevorming portefeuilles kunnen claimen, de machtsbalans sterk naar de kant van de wethouders kan doen uitslaan.

Het blijkt echter, dat ook wanneer de feitelijke macht bij de wethouders ligt, de buitenwacht toch de burgemeester als de meest invloedrijke bestuurder beschouwt, of, zoals Peper het omschreef:

'Tot voor kort dacht een heel groot deel van Nederland, dat de burgemeester zo ongeveer de baas is van zijn of haar gemeente; een ander deel - bestaande uit (locale) politici was er op uit de burgemeester als bestuurlijke randgroepjongere neer te zetten'.

Uit het onderzoek van de Onderzoeksgroep Lokale Democratie blijkt dat juist in de grote steden de burgemeester verreweg het meest bekende lid van het college is:

Tabel 31.1 *Bekendheid van burgemeesters en wethouders in zeven grote gemeenten (percentages)*

Gemeente	Naam burgemeester	Bekendheid burgemeester	Bekendheid wethouder (gemiddeld)
Amsterdam	Van Thijn	92	8
Den Haag	Havermans	58	7
Eindhoven	Van Kemenade	80	9
Tilburg	Brokx	83	12
Nijmegen	d'Hondt	70	14
Zwolle	Hermans	66	21

Bron: Tops et. al. 1991

Het verschil in bekendheid tussen burgemeester en wethouders is zeer frappant, en het meest in Amsterdam. Dat ligt overigens niet alleen aan de functie: tabel 31.1 maakt duidelijk dat die burgemeesters die minister of staatssecretaris geweest zijn de grootste bekendheid genieten; ook hier blijkt het primaat van de landelijke politiek. Bedacht moet ook worden dat op het moment van het onderzoek een aanzienlijk aantal wethouders nog kort in functie was. Maar dat gold ook voor de burgemeester van Nijmegen, en die was op dat moment toch al bijna tweemaal zo bekend als de meest bekende wethouder.

De burgemeester is niet alleen de meest bekende gemeentebestuurder, hij geniet ook veel vertrouwen. In 1986 onderzocht de TROS in drie gemeenten de tevredenheid over de burgemeester en over de gemeenteraad (als orgaan).

Duidelijk blijkt, dat in zijn algemeenheid de tevredenheid over het bestuur afneemt met de omvang van de gemeente, maar ook dat de tevredenheid over de burgemeester overal groter is dan over de gemeenteraad.

Betekent dit nu, dat burgemeesters beter functioneren dan de gemeenteraad, en dat er dus alle reden is te blijven bij het systeem van benoemde burgemeesters, en hun meer macht toe te delen? Voor die vraag zou het nuttig zijn als een onderzoek werd gedaan naar de tevredenheid over de Koningin en over de Tweede Kamer. Ik verwacht, dat dat een vergelijkbaar beeld op zou leveren, zonder dat iemand op grond daarvan zou bepleiten om de Koningin meer macht te geven, of ook andere functies door middel van erfopvolging te vergeven. Koningin en burgemeester vertegenwoordigen de onomstreden aspecten van het bestuur, gemeenteraad en Tweede Kamer de omstreden beslissingen. Misschien zou de tevredenheid van de bevolking over de gemeenteraad ook wel toenemen wanneer de leden daarvan benoemd werden. Toch heb ik daar nog nooit iemand serieus voor horen pleiten.

Tabel 31.2 *Tevredenheid over burgemeester en gemeenteraad*

Gemeente	Burgemeester	Gemeenteraad
Amsterdam	72	46
Leiden	70	53
Veere	90	78
Landelijk	73	62

Bron: Nederlandse Stichting voor Statistiek in opdracht van TROS Aktua 1986.

Voor de lokale politiek betekent de benoemde burgemeester, dat de meest eervolle positie, waaraan de meeste invloed wordt toegeschreven, geen inzet van de verkiezingen is. Tegelijkertijd betekent het dat degene die voor die functie geselecteerd wordt, vaak niet die invloed heeft, die hem door anderen wordt toegeschreven. Die situatie is voor geen van beide partijen bevredigend: niet voor de burgemeester, maar ook niet voor degenen die in zijn schaduw moeten opereren.

Het betekent ook dat wie de meest aanzienlijke positie in zijn gemeente nastreeft, andere wegen moet bewandelen dan de lokale politiek. Zoals blijkt uit hoofdstuk 9, is het wethouderschap hoogstens een goede weg om het burgemeesterschap elders te bereiken; van de geënquêteerden was 14 procent dat gelukt. Dat heeft ook consequenties voor de beschikbaarheid voor de lokale politiek. Zoals Janssens het uitdrukt (Bordewijk, 1993):

'Ik zie dat wij in onze gemeente uitstekende bestuurders hebben die voorzitter zijn van een omni-sportvereniging met 2000 leden, (...) met een kwaliteit dat ik zeg, ik wou dat die wethouder waren, mijn wethouders niet te na gesproken (...) Maar die mensen willen voorzitter zijn'.

4 De wethouder als fractielid en als lid van het college

Binnen de gemeenteraad vervult de wethouder een dubbelrol: hij is zowel lid van een fractie, als lid van het college van burgemeester en wethouders. Volgens sommigen is dat goed: op deze wijze kan hij ervoor zorgen dat het standpunt van zijn fractie in het college tot zijn recht komt. In deze visie fungeren de wethouders als de voorhoede van hun fractie.

Dat is echter een erg magere invulling van het wethouderschap. Het gaat er vanuit dat over elke kwestie van enig belang eerst een fractiestandpunt bepaald wordt, en dat vervolgens in het college of daarbuiten onderhandeld wordt om tot een compromis te komen. Het is een werkwijze waar in veel steden in de zeventiger jaren voor gekozen is in de hoop politieke partijen zo herkenbaarder te maken, maar die in een aantal opzichten bezwaren oproept.

In de eerste plaats gaat men er dan vanuit dat de politieke agenda uitsluitend vanuit de gemeenteraadsfracties bepaald wordt. Dat is echter slechts ten dele het geval. Het gaat in de gemeentepolitiek niet alleen om initiatieven vanuit gemeenteraadsfracties, maar ook om niet voorziene ontwikkelingen in de stad die om een reactie vragen, om initiatieven vanuit andere overheden, en vanuit het ambtelijk apparaat. In sommige gevallen is terugkoppeling naar de fracties onontkoombaar, maar dat is niet in alle gevallen mogelijk, en dan kan het zijn dat een wethouder in het college een ander standpunt ingenomen heeft dan de meerderheid van zijn fractie wenselijk blijkt te achten.

Dat hoeft geen ramp te zijn: ook in de Tweede Kamer komt het wel voor dat de opvatting van een bewindspersoon niet door de eigen fractie gedeeld blijkt te worden. In dat geval heeft de bewindspersoon echter ook niet mee hoeven stemmen over het fractiestandpunt, terwijl in gemeenteraadsfracties wethouders meestemmen over in te nemen standpunten terwijl hun eigen standpunt door de meningsvorming in het college al vast ligt. Volgen zij alsnog het fractiestandpunt dan zijn zij tegenover hun collega's in het college onbetrouwbaar, doen zij dat niet, dan isoleren zij zich van hun fractie. Het komt voor dat de wethouders in de gemeenteraad stemmen alsof zij een aparte fractie vormen, waardoor de verkiezingsuitslag niet meer te herkennen valt in de wijze waarop de raad stemt.

Om dergelijke situaties te voorkomen, kan er de neiging ontstaan dan maar alles 'dicht te timmeren'. Aan het feit dat de wethouder lid is van twee gezelschappen die naar consensus streven - zijn fractie en het college - verbindt men dan de conclusie dat de fracties waarvan de wethouders lid zijn ook gezamenlijk naar consensus moeten streven.

Dit kan echter tot grote ergernis leiden: niet voor niets spreekt men dan al gauw van 'achterkamertjespolitiek'. Het betekent dat op het moment dat een plan naar buiten komt al vast staat dat het zal worden aangenomen, en dat het publieke debat geen invloed meer kan hebben op de besluitvorming. Dat is frustrerend voor de oppositie, maar het betekent ook dat critici van buiten de raad nauwelijks nog invloed kunnen doen gelden.

De situatie van de wethouder als lid van de gemeenteraad wordt eerst echt problematisch wanneer het door het college gevoerde beleid ter discussie staat. Is het vertrouwen in de individuele wethouder in het geding, dan dient deze zich van stemming te onthouden, maar is het door het college collectief gevoerde beleid aan de orde, dan is dat niet mogelijk, en worden de wethouders rechter in eigen zaak. Daarbij komt, dat de noodzaak eventueel een nieuw college te moeten vormen uit de resterende raadsleden, de raad ervan kan weerhouden de consequenties te trekken uit kritiek op het beleid. Dit bleek met name in de discussie in Amsterdam over de overschrijdingen bij de bouw van de Stopera.

Voorzover de slechte verkiezingsresultaten van de PvdA in 1990 het gevolg waren van plaatselijke factoren, denk ik dat de politieke cultuur die het gevolg was van de hechte relatie tussen wethouders en hun fractie, en die vooral de grootste partij in de grote steden werd aangerekend, de belangrijkste oorzaak was. Allerwegen ziet men nu ook het streven naar een meer dualisti-

sche werkwijze, waarbij het functioneren van het college van de wethouders als aparte fractie dan maar voor lief wordt genomen, maar ook de consequentie wordt getrokken dat wethouders beter geen raadslid zouden kunnen zijn. Deze gedachte treffen we aan in het rapport van de Commissie-Van Thijn, maar eveneens in de voorstellen van het Overlegorgaan Orgaan Rijnmondgemeenten voor het bestuur van de stadsprovincie Rotterdam.

Het feit dat nog kort geleden bij de vaststelling van de nieuwe Gemeentewet het monistische karakter van het gemeentebestuur bevestigd is, hoeft daarom niet te beteken, dat het debat zich voorlopig tot de schrijftafel zal beperken, zoals Elzinga stelt in hoofdstuk 3. Het gaat er daarbij niet zozeer om dat de wethouder bevrijd wordt van zijn fractie, zoals Dölle aangeeft (hoofdstuk 13), maar vooral dat de fractie bevrijd wordt van de wethouders, en daarover lijkt een groeiende consensus te ontstaan. Dit zou wel eens kunnen betekenen dat de nieuwe Gemeentewet al verouderd is voordat hij is ingevoerd.

De vraag of wethouders al of niet lid van de raad moeten zijn, heeft veel te maken met de vraag of men de gemeenteraad ziet als beleidsvormend of een controlerend orgaan. Thorbecke was daar duidelijk over:

'de provinciale vertegenwoordiger moet dieper, dan de algemeene, in den bijzonderheden van het bestuur treden. De laatste blijft doorgaans bij onderzoek van 't geen haar door het gouvernement wordt voorgesteld; bij de eerste moet, uit de aard der zaak, het voorstel, de beweging van de vergadering zelve komen.

Geldt dit reeds voor de provinciale staten, dan is het zeker voor de gemeenteraden, die een kleiner kring te overzien hebben, en die nog dichter bij hunne kiezers staan, in nog veel hooger mate waar' (Van Poelje, 1914: 13).

Echter, reeds in 1914 stelde G.A. van Poelje, in zijn proefschrift *Hedendaagsch gemeenterecht*, waaraan bovenstaand citaat ontleend is:

'En wat heeft nu de ontwikkeling van zestig jaren ons gebracht? Het is kort, met een paar woorden slechts, te zeggen: in plaats van den regeerenden den alles contrôlerenden gemeenteraad' (Van Poelje, 1914: 25).

'De Raad is dus geworden de representant der publieke opinie, echter niet zoozeer om volgens die opvatting van het publiek te regeeren, maar in de eerste plaats om uit naam daarvan af te weren al wat door hem niet of nog niet, als door het wezenlijk belang der gemeente gevorderd, aanvaard worden kan' (Van Poelje, 1914: 28).

'De door Dr. Van Brakel gestreden strijd voor de benoeming van wethouders ook buiten de Raad, is met deze opvatting in volkomen harmonie' (Van Poelje, 1914: 39-40).

Anders dan Elzinga, bepleit ik niet alleen, dat wethouders vanaf het moment dat zij verkozen zijn geen deel meer uitmaken van de raad, maar ook dat zij voorafgaand aan hun benoeming geen deel daarvan hoeven uit te maken, omdat de voorgeschreven rekrutering van wethouders uit de gemeenteraad tot een ongewenste inperking van de keuzemogelijkheden leidt (Borde-

wijk, 1993). Ook dit is geen nieuwe gedachte. Zestig jaar geleden was het Bongers die pleitte voor wethouders van buiten de Raad:

'Deze kunnen nu alleen uit de leden van de Gemeenteraad benoemd worden, waarvan het gevolg kan zijn dat wanneer er zich geen voor het ambt bekwame leden beschikbaar stellen, of deze in het geheel ontbreken, men tot onbekwame zijn toevlucht moet nemen' (Bonger, 1936: 104).

In een recent interview met Van Engelen zei PvdA-voorzitter Felix Rottenberg het aldus:

'Het is daarom, verduidelijkt Rottenberg, dat hij in grote steden buitenstaanders als wethouders wil binnenhalen. Om de 'uitgesproken zwakke kwaliteit' van veel gemeentebesturen op te vijzelen. En omdat de 'naar binnen gekeerde' selectie van wethouders-kandidaten leidt tot verstarring en bloedarmoede in gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Wethouders, vindt Rottenberg, moeten gezocht worden in kringen rondom de gemeenteraad. Ze moeten bovendien kunnen rouleren over verschillende gemeenten' (Van Engelen, 1993: 3).

De vraag is overigens of die over verschillende gemeenten roulerende wethouders ook aan een andere eis van Rottenberg zullen voldoen:

'Ze kennen de geschiedenis van de stad. Het karakter van de stad. Ze weten hoe je compromissen moet sluiten. Ze weten om te gaan met de vetes en incidentjes die de littekens van de stad zijn geworden. Ze kennen ook de mensen van de stad' (Van Engelen, 1993: 3).

5 Collegiale en individuele verantwoordelijkheid

Een volgend spanningsveld waarin de wethouder moet opereren, is dat tussen collegiaal bestuur en individuele verantwoordelijkheid. De wethouder is geen bestuursorgaan, en opereert altijd onder verantwoordelijkheid van het hele college. Desondanks is ook de individuele wethouder verplicht verantwoording af te leggen over het door het college gevoerde beleid, en kan de individuele wethouder wegens gebrek aan vertrouwen door de gemeenteraad naar huis gestuurd worden.

De praktijk leert ook, dat wanneer er onvrede is over het gevoerde beleid, die onvrede zich altijd richt op één of twee portefeuillehouders. Bij alle gevallen van de laatste paar jaar waarin wethouders moesten opstappen, is er geen waarin de wethouders collectief hun ontslag genomen hebben, of daartoe gedwongen zijn. In het hierboven aangehaalde geval van de overschrijdingen bij de bouw van de Stopera was het dreigement van aftreden van het college als geheel er meer op gericht moties van wantrouwen tegen een individuele wethouder te voorkomen.

Kennelijk is de beleving van de collectieve verantwoordelijkheid van het college voor de handelingen van zijn individuele leden geheel anders dan de beleving van de politieke verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen. Eerder dringt de vergelijking met de staatssecretaris op: de Nederlandse parlementaire geschiedenis kent verschillende gevallen waarin een staatssecretaris

zich gedwongen zag op te stappen wegens onvrede over het gevoerde beleid (Kranenburg in 1958, Brokx in 1986 en Van der Linden in 1988), zonder dat de betreffende minister zich op grond van zijn staatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor het beleid van de staatssecretaris gedwongen zag hetzelfde te doen.

Er bestaat een grote behoefte individuele personen verantwoordelijk te stellen. Waar het de ministerraad betreft vraagt Boven d'Eert (1988: 131) zich zelfs af 'hoe kan een orgaan collectief verantwoordelijk zijn?', en Vis (1991) voegt daaraan toe:

'Als het niet iets te demagogisch zou klinken zou men er aan kunnen toevoegen dat collectieve verantwoordelijkheid misschien wel net zo'n hersenschim is als collectieve schuld'.

Van belang is ook, dat in de publieke opinie het onderscheid tussen de collectieve verantwoordelijkheid van het college en de individuele verantwoordelijkheid van de minister absoluut niet leeft. Dit blijkt bij voorbeeld uit een beschouwing van Chavannes in NRC Handelsblad van 20 maart 1993:

'In de persoon van de vertrekkende wethouder rekent de bevolking af met misverstanden of onbekwaamheden bij alle betrokkenen. Zo zijn de regels en zo loopt het spel. Even goed in de landelijke politiek als op gemeenteniveau'.

Dat het spel zo loopt kan iedereen zien. Maar of dat ook de regels zijn? In het rapport van de Commissie-Scheltema wordt benadrukt, dat onderscheid gemaakt moet worden tussen de verantwoordingsregel en de vertrouwensregel. Dat geldt ook voor wethouders. Het verklaart dat zij individueel het vertrouwen kunnen verliezen voor iets waar het college collectief voor verantwoordelijk is.

Maar als dat het gebruikelijke patroon is, is het dan niet verstandiger om de wethouders zoveel mogelijk individueel bevoegd te maken ten aanzien van de aspecten van het bestuur die bepalen of zij het vertrouwen van de gemeenteraad of hun eigen fractie kunnen behouden?

6 Politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid

Individuele bevoegdheden van wethouders zijn vooral van belang in de relatie tot het ambtelijk apparaat. In het VNG-onderzoek van 1980 werd de wethouder in de grote steden aangeduid als een soort sectordirecteur. Dat dateert eveneens niet van vandaag of gisteren; ook Van Poelje heeft het al over de situatie dat 'de gekozen wethouder feitelijk is geworden het ambtelijk hoofd van een bepaalden tak van dienst' (Van Poelje, 1914 : 39). Na de oorlog werd in Rotterdam gesproken over het departement van een wethouder (Grandia, 1990: 167). Niet voor niets lezen we al in 1940 bij Van der Pot over het collegiaal bestuur:

'De praktijk heeft daarmede in de grotere gemeenten, waar de bestuurstaak tusschen de leden van het college pleegt verdeeld te worden, goeddeels gebroken of althans het aldus nemen van een groter aantal beslissingen van

geringer belang tot een formaliteit gemaakt. Een wetswijziging in de richting van verdere decentralisatie zal op den duur wel niet uitblijven. Het best zou zij aldus kunnen geschieden, dat een delegatie aan één der leden mogelijk wordt bij een eenstemmig door het gehele college genomen besluit' (Van der Pot, 1940).

Zoals echter blijkt uit een aantal hoofdstukken in dit boek, is de laatste tien jaar juist sprake van een zekere terugtred van de wethouder. In Eindhoven heeft men dat nagestreeft voor wat betreft de beleidsvoorbereiding, maar lijkt men daarvan terug te komen (hoofdstuk 20), op een veel grotere schaal ziet men dit verschijnsel waar het betreft de uitvoering van het beleid. Het verklaart, dat de wethouder geen plaats heeft in het organisatieschema van de gemeente, zoals Wolters en Vervaeke constateren in hoofdstuk 17.

Overigens ervaart niet iedereen dat zo. Wethouder J.A. van Halsteren, voorzitter van het door de VNG geïnitieerde wethoudersoverleg, dat een hogere honorering van wethouders bepleit, ziet het in een interview met Piet Bouwmeester heel anders:

'Ik vind dat, zeker de laatste jaren, het werk van de wethouder verzwaard is. Hij heeft met meer verantwoordelijkheden te maken dan vroeger (...) In toenemende mate treedt er, vooral in grotere gemeenten, een verwevenheid op tussen het ambtelijk en het bestuurlijk functioneren (...) Het besturen op afstand, zoals in het verleden gebruikelijk was, is een gepasseerd station' (Bouwmeester, 1993: 10).

Trendsettend voor de terugtocht van de wethouder is geweest het rapport van de werkgroep MENON uit 1983, een groep van gemeenteamtbe-naren, wethouders en organisatiedeskundigen uit Noord-Oost Nederland. Daarin werd gepleit voor:

'een opschuivingsproces, waarbij de collegeleden zich meer terugtrekken in het college en de ambtelijke top opschuift naar het college. Het college beperkt zich tot de fundamentele afweging en collegiale besluitvorming over de hoofdlijnen van het beleid. Daarin past noch gedetailleerd toezicht op de ambtelijke beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering noch bemoeiing met het management van secretarie en diensten' (Werkgroep MENON, 1983).

Dit opschuivingsproces krijgt daadwerkelijk vorm in het geval van contractmanagement, zoals bepleit door Van der Krogt en Krosse in hoofdstuk 19.

Het positieve aspect van contractmanagement is dat het zowel de politieke leiding als de ambtelijke dienst ertoe dwingt na te denken over de vraag waar een ambtelijke organisatie wel en niet toe in staat is, en op basis daarvan prioriteiten te stellen. Maar daar houdt het ook wel zo'n beetje mee op.

Terecht constateert de Commissie-Scheltema (1993: 39), dat de term contractmanagement een gelijkwaardigheid van twee partijen suggereert, die in het licht van de politieke verantwoordelijkheid niet bestaat, en dat de term daarom beter vermeden zou kunnen worden. Het is verheugend, dat uitgerekend een commissie onder voorzitterschap van een D66'er ten aanzien van dit modeverschijnsel zo'n verfrissend ouderwets standpunt kiest.

Van der Krogt en Krosse vergelijken de gang van zaken bij een management-contract met die bij uitbesteding. Één van de overwegingen om wel of niet werkzaamheden in eigen huis te verrichten, is echter de vraag hoe hoog bij uitbesteding de transactiekosten zijn, de kosten die men moet maken om tot een contract te komen en op de naleving toe te zien (Van der Hoek, 1993). Blijven deze kosten achter bij het prijsvoordeel van uitbesteding, dan verdient dit laatste de voorkeur, is dat niet zo, dan kan men de werkzaamheden beter in eigen beheer verrichten. Bij contractmanagement echter, kiest men voor uitvoering in eigen beheer, maar maakt toch de transactiekosten.

Daar komt bij dat vaak de overheid als opdrachtgever wel degelijk geïnteresseerd is in de wijze waarop een aannemer te werk gaat - niet voor niets kennen we het begrip contract compliance - en dat de wethouder met het sluiten van een managementcontract ook niet voor de verantwoordelijkheid daarvan af is.

Wordt de afgesproken prestatie niet gehaald, dan is de wethouder ook daarvoor politiek verantwoordelijk; dit kan er ook toe leiden dat, eerder dan bij echte uitbesteding, het niet-leveren van de gewenste prestatie met de mantel der liefde bedekt wordt, sterker nog, de wethouder samenspannt met de directeur om er vooral niet de aandacht op te vestigen.

En wil men een punt maken van de achtergebleven prestatie, dan loopt men er tegen op dat men veel minder machtsmiddelen heeft dan bij echte uitbesteding. Boeteclausules hebben geen zin, en het kiezen van een andere leverancier is onmogelijk. Dat laatste kan maken, dat een externe tegenover de opdrachtgever zich minder gauw op de letter van het contract beroept dan een eigen dienst met wie een contract is gesloten.

Wat de politieke verantwoordelijkheid betreft, levert contractmanagement een probleem op, dat ook optreedt bij andere vormen van delegatie. De Commissie-Scheltema pleit ervoor taken die bestaan uit het routinematig nemen van grote aantallen concrete beslissingen, zoals het toekennen van pensioenen, wachtgeld en uitkeringen, over te laten aan zelfstandige bestuursorganen. In overeenstemming daarmee heeft op het niveau van de gemeente vaak formele delegatie plaats gevonden van bevoegdheden aan de directeur van de sociale dienst en de gemeentelijke belastinginspecteur.

Toch blijkt, dat wanneer in een concreet geval de wethouder wordt aangesproken op de beslissingen van dergelijke functionarissen, een verwijzing naar hun zelfstandigheid vaak slecht valt. Vaak geldt dat niet alleen voor de beslissingen van ambtenaren met gedelegeerde bevoegdheden, maar ook voor zelfstandige organisaties, ook landelijk.

Aangesproken op de kwaliteit van het nieuwe briefje van honderd, kan de Minister van Financiën maar beter niet zeggen dat hij daar niet over gaat, en in plaats daarvan een gezicht trekken alsof hij het zelf ontworpen heeft. Wanneer de Minister van Onderwijs heeft onderhandeld met de directie van de Nederlandse Spoorwegen, verschijnt ook de Minister van Verkeer en Waterstaat in de Kamer om verantwoording af te leggen.

Op gemeentelijk niveau spelen zich grote verzelfstandigingsoperaties af, vaak onder druk van de rijksoverheid. Dat speelt zich vooral af op de terreinen die Veldheer in Hoofdstuk 2 noemt als typerend voor de groei van het gemeentelijk takenpakket in de periode 1870-1940, de nutsbedrijven en de volkshuisvesting. Het is langzaam wennen voor de gemeenteraad, dat wanneer een gemeentelijk woningbedrijf is omgezet in een woningbouwvereniging, de wethouder Volkshuisvesting niet meer voor de kwaliteit van het hang- en sluitwerk verantwoordelijk kan worden gesteld.

7 Algemeen belang versus deelbelang

Als laatste spanningsveld waarin de wethouder zich beweegt moeten we noemen dat tussen algemeen belang en deelbelangen. Elk gemeentebestuur streeft doelstellingen na waar de grote meerderheid van de inwoners van profiteert: er moet niet te veel geld worden uitgegeven, want anders gaan de belastingen te veel omhoog, en moeten voldoende huizen zijn, woningen en bedrijven moeten bereikbaar zijn, afval moet verwerkt kunnen worden.

Het probleem met al deze doelstellingen is, dat zij slechts bereikt kunnen worden ten koste van deelbelangen. In sommige gevallen moeten subsidies worden ingetrokken, open terreinen in de stad of landschappelijk waardevolle gebieden daarbuiten moeten worden bebouwd, op andere plekken weer moeten huizen worden gesloopt om verbreding van de spoorbaan mogelijk te maken, omwonenden zijn bang dat een afvalverwerkingsinstallatie tot overlast leidt.

In al deze gevallen zijn de voordelen van de voorgestelde maatregelen diffuus, terwijl degenen die er nadeel van ondervinden duidelijk aanwijsbaar zijn. Wie er in de nieuw geplande huizen komen te wonen staat nog niet vast, wie er tegenaan gaat kijken wel. Gevolg is, dat de wethouder, terwijl hij het algemeen belang nastreeft, toch voortdurend met ontevreden inwoners geconfronteerd wordt. Dat kan de indruk wekken dat er eigenlijk geen draagvlak voor het beleid is, terwijl het beleid toch het grootste geluk voor zo veel mogelijk mensen nastreeft.

Er is één groepering, waar de wethouder die huizen wil bouwen geen boze gezichten oogst, en dat is de bouwwereld. Politici willen graag aardig gevonden worden - het zijn net mensen - en daardoor kunnen op die manier ongewenste vormen van saamhorigheid ontstaan.

Ik heb een tijdlang de verhuur van gemeentelijke gebouwen in mijn portefeuille gehad. Het was altijd opvallend, hoeveel plezieriger de contacten verliepen met zakelijke huurders, die graag bereid waren de marktprijs te betalen, dan met allerlei gesubsidieerde instellingen waarvoor de huur tot het minimum dat finanieel verantwoord was werd teruggebracht. De eerste groep huurders was tevreden een zakelijke deal te kunnen sluiten, dat tweede boos over de huur die men toch nog moest betalen.

8 De toekomst van het wethouderschap

Van de gesignaleerde problemen rond de wethoudersfunctie zijn er die door wettelijke maatregelen verholpen kunnen worden, terwijl andere inherent zijn aan ons politieke bestel. De spanning tussen algemeen belang en deelbelangen, waarin de wethouder moet manoeuvreren, zal niet gauw verdwijnen, evenmin als de overschaduwning van de plaatselijke politiek door de landelijke politiek. Daarentegen kunnen de problemen rond het wethouderschap die voortvloeien uit de relatie tot de burgemeester, de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat wel worden aangepakt, wanneer men de Gemeentewet wijzigt.

Daarbij zal men de positie van de burgemeester, de wethouders, de gemeenteraad, de secretaris en de diensthoofden in relatie tot elkaar moeten beschouwen. Uitgangspunt moet zijn, dat op enigerlei wijze decentralisatie gewenst is, en dat er dus behoefte is aan een gemeentebestuur met een democratische legitimatie.

Volstrekt evident is dat laatste niet: ook het instituut van gedeconcentreerde rijksdiensten heeft een hoge vlucht genomen. Soms krijgt men de indruk dat departementen graag het gehele openbaar bestuur zo zouden willen regelen. De gemeente Den Haag heeft tot nu toe gekozen voor een stadsdeels-gewijze opsplitsing van het gemeentelijk apparaat zonder eigen democratische aansturing, maar onder politieke verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders.

De democratische legitimatie van het gemeentebestuur kan tot stand komen doordat men één persoon kiest, die dan het best als burgemeester kan worden aangeduid, doordat men een raad kiest, of doordat men beide kiest. In het laatste geval liggen de competentieproblemen voor de hand, zodat twee alternatieven overblijven.

Uit democratisch oogpunt lijkt het verkieszen van een raad beter dan het verkieszen van een burgemeester: dat bevordert dat er openbare debatten plaats vinden over problemen die anders in het brein van de burgemeester of de discussie tussen diens assistenten worden beslist.

Een dergelijk lichaam is echter minder geschikt om beleidsvormend op te treden - al was dat het idee van Thorbecke - en daarom is een dagelijks bestuur nodig. Het past in de Nederlandse traditie dat dit uit meerdere personen bestaat, maar noodzakelijk is dat niet. In beide gevallen moet de raad vrij zijn te kiezen wie men wil, maar is het onwenselijk dat de gekozene(n) tevens lid is/zijn van de raad, aangezien deze vrij moet staan ten opzichte van het dagelijks bestuur.

Kiest de raad een dagelijks bestuur van één persoon, dan ligt de titel burgemeester het meest voor de hand, en kunnen diens assistenten worden aangeduid als wethouders. Kiest de raad meerdere personen, dan kunnen deze historisch zowel als burgemeesters of als wethouders worden aangeduid. Het reserveren van de titel burgemeester voor één lid van het dagelijks bestuur, die dan ook een afwijkende zittingstermijn zou hebben, zoals de Commissie-Van Thijn voorstelt, lijkt weinig zinvol: op nationaal niveau kennen we zo'n

constructie ook niet, en ook in stadsdeelraden en deelgemeenten is daaraan geen behoefte gebleken.

De vraag is of bij een dergelijke constructie er behoefte is aan een secretaris van het dagelijks bestuur die hoger is ingeschaald dan de leden, of dat meer behoefte bestaat aan een functionaris vergelijkbaar met de huidige secretaris van de ministerraad. Ik denk het laatste.

Elk lid van het dagelijks bestuur kan dan een deel van het gemeentelijk apparaat beheren, en wordt daarbij ondersteund door een functionaris in vaste dienst met de titel directeur. Het betekent dat de leden van het dagelijks bestuur in functie gekozen worden.

9 De aantrekkelijkheid van het wethouderschap

Zoals aangegeven is het wethouderschap een gecompliceerde functie, gedeeltelijk door de aard van de plaatselijke politiek, gedeeltelijk door regelgeving die wellicht ooit veranderd zal worden, maar waarbij het nog niet zo ver is.

Er vindt onder wethouders nogal wat verloop plaats, mede als gevolg van die gecompliceerde positie. Derksen heeft in hoofdstuk 8 het fenomeen van de vallende wethouders onderzocht, maar het is nog maar de vraag in hoeverre bij andere vertrekkende wethouders dat werkelijk op een vrijwillige keuze berust.

Niet na te gaan is, in hoeverre wethouders die vertrekken wegens een andere functie, op die functie gesolliciteerd hebben omdat zij het gevoel hadden anders op een gegeven moment aan de kant te worden gezet. Dat laat zich heel goed uitdrukken in de formulering dat men lang genoeg wethouder geweest was. Opmerkelijk is dat deze formulering ook zo vaak gebruikt wordt door wethouders die er na de raadsverkiezingen mee ophouden. Wat zullen Piet Jonker, Ada Wildekamp en Edith Hallesleben invullen als de enquête over een jaar herhaald wordt?

Het blijkt ook niet altijd eenvoudig na de politieke dood een nieuw leven te beginnen. Slechts een minderheid van de in hoofdstuk 9 geënquêteerde oud-wethouders blijkt een full-time baan te vervullen. De mogelijkheid om terug te keren in de oude functie, die ambtenaren op papier hebben, blijkt in de praktijk geen grote rol te spelen. Van de oud-wethouders van grotere gemeenten blijkt 13 procent in de categorieën werkloos, huishouden of wachtgeld terecht gekomen te zijn. Ook uit de interviewronde van Jan Stoof in hoofdstuk 10 blijkt, dat het niet altijd even gemakkelijk is om als oud-wethouder een nieuwe functie te bemachtigen.

Betekent dat alles nu, dat men er beter aan doet geen functie als wethouder te ambiëren? Niet wanneer men een levenspositie nastreeft. Een 25-jarig ambtsjubileum is voor wethouders niet meer weggelegd, anders dan Veldheer dat beschrijft in het verleden. Ook hier zien we de staccatomatschap van Zijdeveld zich manifesteren.

Wie na het wethouderschap geen andere baan meer ambieert, kan beter tot na zijn vijftigste wachten. Wie als eenenvijftigjarige tot wethouder gekozen

wordt, en twee periodes volmaakt, kan vervolgens aanspraak maken op wachtgeld tot zijn vijfenzestigste. Dat geldt ook voor wie op zijn achtendertigste begint en drie periodes volmaakt, maar dat is al weinigen gegeven.

Tegenover de maatschappelijke onzekerheid staat echter dat het wethouderschap een unieke mogelijkheid geeft een sleutelrol te spelen in het lokale bestuur, dicht op de plaatselijke gemeenschap. Het is hard werken, en hoop gezeur aan je hoofd, maar dat is het waard.

En de maatschappelijke zekerheid op andere functies blijkt ook steeds meer schijn: de hoogleraar in een vak dat alleen aan de universiteit beoefend wordt van wie de leerstoel wordt opgeheven, heeft minder perspectieven dan de wethouder die met zijn partij in conflict raakt. En tegenover de mogelijkheid om ontslagen te worden om geen andere reden dan verlies aan vertrouwen, staat de mogelijkheid wachtgeld te claimen wanneer men zelf ontslag neemt, en dat zonder sollicitatieplicht. Veel burgemeesters zijn daar jaloers op.

Literatuurlijst

- Andeweg, R.B., Tweeërlei Ministerraad, in: Andeweg, R.B. (red.), *Ministers en ministerraad*, Leiden, 1990, pp. 17-41.
- Anker, H. en P. Depla, Nijmegen en de PvdA -De betekenis van de opkomst, in: *Socialisme en Democratie* 1994 (te verschijnen).
- Ankersmit, J.F. en F.M. Wibaut, *Het sociaaldemocratisch gemeenteprogram toegelicht*, Amsterdam, 1919
- Amerongen, M. van, Hoe de Partij van de Arbeid afdeling Transvaal-Oosterpark in de greep van Peking raakte, in: Amerongen, M. van et.al., *Voor buurt en beweging -Negentig jaar sociaal-democratie tussen IJ en Amstel*, Amsterdam, 1984, pp. 222-234.
- Arntzen, H.L., De gemeente in ontwikkeling: naar betere beheersing en effectiever sturing, in: *Openbaar Bestuur*, 2, 1992, pp. 9-15.
- Bakker, A. en M.M.P. van Lent, *Pieter Liefstinck; 1902-1989*, Utrecht, 1989.
- Bakker, M., Een arrogante verliezer?, in: *Lokaal Bestuur*, juni 1990, p. 3.
- Becker, F. en P. Kalma, Het vak van de politiek, in: *Socialisme en Democratie*, nr. 2, 1991, pp. 49-57.
- Bekke, A.J.G.M., Besturing door de overheid op afstand, in: A.J.G.M. Bekke e.a. (red.), *Management in overheidsorganisaties* (losbladig), Alphen a/d Rijn, 1989, pp. A1200-1/11.
- Bekkers, V.J.J.M. en A.F.A. Korsten, Gemeentebestuur in het landelijk gebied, in: *Bestuurswetenschappen*, 1994 (te verschijnen).
- Bense, M. et.al., *De verantwoordingsplicht van het college van Burgemeester en Wethouders tegenover de gemeenteraad en ontslag van de wethouder door de gemeenteraad*, Amsterdam, 1983.
- Berg, B. van den en E. van den Berg Wethouder van milieu, kruizen en kapellen, in: *De rode draad*, mei/juni 1993, pp. 11-13.
- Berg, J.Th.J. van den, Het miskende tijdvak: de eerste twintig jaar van de PvdA, in: Krop, M., e.a., *Het zevende jaarboek van het democratisch socialisme*, WBS-Amsterdam, 1986 pp. 14-42.
- Berg, J.Th.J. van den, Negentig jaar gemeentepolitiek; Het stille werk van spitten en zaaien, in: *Lokaal Bestuur*, nr. 4, 1990, pp. 14-20.
- Berg, M. van den, P. Janssens en E. Kalk (red.), *Naar een socialistische gemeentepolitiek*, Deventer, 1974.
- Berg, M. van den, et.al., *Socialistische gemeentepolitiek -Een bundel opstellen*, WBS-cahiers, Deventer, 1979.
- Bierens, H. en G. Uhl, *De gemeentelijke activiteiten in middelgrote gemeenten -Een modelmatige benadering*, Amsterdam, 1977.
- Bonger, W.A., *Problemen der democratie*, Amsterdam, 1936.
- Bongers-Sauër, E. Sociale relaties van het gemeentebestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, november 1980, pp. 342-357.
- Boogers, M. en R. Keizers, *Een verdeelde eenheid -Lokale politiek in Sittard tussen 1900 en 1991*, Sint-Geertruid, 1991.

- Boogers, M. en W. Kuiper, Verkiezingscampagnes bij gemeenteraadsverkiezingen nader bezien, De politiek van de raad naar de straat?, in: Korsten, A.F.A. en W. Kuiper (red.), *Limburg kiest*, Zeist, 1991, pp. 117-134.
- Bordewijk, P., *Het nut van wethouders -Opstellen over lokale politiek en bureaucratie in Nederland en in Europa*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Bordewijk, P., De wethouder tussen raadslid en ambtenaar, in: A. Bekke e.a. (red.), *Management in overheidsorganisaties*, Alphen, 1992, B2150, pp. 1-26.
- Bordewijk, P., Integriteit overheid afhankelijk van kwaliteit bestuurders, in: *Openbaar Bestuur*, 3, 1993, nr. 11.
- Borrie, G.W.B., *F.M. Wibaut; mens en magistraat*, Assen, 1968 (herdruk 1987).
- Borrie, G.W.B., *Pieter Lodewijk Tak; journalist en politicus*, Assen, 1973.
- Borrie, G.W.B., De gemeentepolitiek van de SDAP, in: *Socialisme en democratie*, jrg. 38, juli/augustus 1981, nr. 7/8, pp. 366-372.
- Borrie, G.W.B., *Monne de Miranda -Een biografie*, Den Haag, 1993.
- Bos, J. en G. Braam, Invloed van voetbalclubs op de gemeentelijke overheid, in: *Sociologische Gids*, 1980, nr. 6, pp. 456-483.
- Bos, H. en R. Lagerwaard, Over collegeprogramma en beleidsuitvoering, in: *De Nederlandse Gemeente*, 1982, jrg 36, p. 480.
- Boskma, A., M. Herweijer en J. van Selm, *Veilig verkeer tussen Rijk en gemeente*, Deventer, 1990.
- Bosmans, J., *Staatkundige vormgeving in Nederland II -De tijd na 1940*. Assen, 1990.
- Both, G. en T. Spit, Gemeenten in de magere jaren tachtig -Perspectief voor de jaren negentig?, in: *Bestuurswetenschappen*, 1991, pp. 341-351.
- Bouwmeester, P., Wethouders onderbetaald gezien zwaarte functie, Interview met J.A. van Halteren, in: *De Nederlandse Gemeente*, 18 juni 1993, p. 10.
- Bovend'Eerdt, R.P.T., *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, Den Haag, 1988.
- Brasz, H., *Veranderingen in het Nederlands communalisme*, Arnhem, 1960.
- Brasz, H. en J. van der Dussen (red.), *Gemeenten in verandering: is er ook innovatie?*, 's-Gravenhage, 1987.
- Brederveld, E., J. Schroot en N. Wijma, *Begrip van de Nederlandse gemeente*, Alphen, 1990 (I en II).
- Brederveld, E., De raad, het hoofd van de gemeente, in: *De Gemeentestem*, nr. 6812.
- Brink, C. van den, Bewoners en middenstand vinden elkaar in 'autoluwe' binnensteden, in: *Binnenlands Bestuur*, 3 september 1993, pp. 22-23.
- Brinkman, L.C., *Herstel van verantwoordelijkheid* (Burgerzaallezing, 12-10-192), Rotterdam, 1992.
- Brouwer-Koeijers, J.P., R.G. van de Pol en D. Ravelli (red.), *Praktijkboek Gemeentewet*, Den Haag, 1992.

- Burger, Y.D.: Succes- en faalfactoren bij decentralisatie en autonomisering: de uitkomsten van een empirisch onderzoek, in: Y.D. Burger, M.I. Demenint en J.H.F. Treur (red.), *Effectief organiseren in de publieke en private sector -Tussen centrale beheersing en autonomie*, Utrecht, 1993, pp. 11-24.
- Camps, Th., *De charmes van amateurbestuur*, Nijmegen, 1992.
- CDA, *Bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving*, Houten, 1989.
- CDA, *Publieke gerechtigheid -Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Houten, 1990.
- CDA, *CDA-program van uitgangspunten*, Houten, 1993.
- CDA, *Wat echt telt -Concept-verkiezingsprogram CDA 1994-1998*, Houten, 1993.
- CDA, *Duurzaam vernieuwen*, 1993.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistieken der verkiezingen 1974, 1978, 1982, 1986, 1990 (gemeenteraden)*, Den Haag, 1975-1991.
- Centrum voor Lokaal Bestuur PvdA, *Sociale vernieuwing -Het lokale bestuur en de PvdA*, Jaarbericht CLB, 1990.
- Chavannes, M., Wethouden in Nederland (1), NRC Handelsblad, 20 maart 1993.
- Cnudde, C. en D. McCrone, Party competition and welfare politics, in: *American Political Science Review*, 1969, pp. 858-866.
- Commissie bestuurlijke vernieuwing gemeente Amsterdam, *Bestuurlijke vernieuwing*, Amsterdam, 1990.
- Commissie-De Koning, *CDA-Politici in functie -Handreiking*, Den Haag, 1992.
- Commissie parlementaire democratie van de Partij van de Arbeid, Amsterdam, 1965.
- Commissie Sociale Vernieuwing Rotterdam (commissie Idenburg), *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*, Rotterdam, 1989.
- Commissie-Scheltema (eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten), *Steekhoudend ministerschap*, Tweede Kamer Vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 40.
- Commissie-Van Kemenade, *Een partij om te kiezen -Partijvernieuwing en de PvdA*, Amsterdam, 1991.
- Commissie-Merkx, *De wethouder*, Den Haag, 1972.
- Commissie-Van Thijn (derde externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten), *De burgemeester ontketend*, Tweede Kamer Vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 34.
- Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (Commissie-De Kam), *Belastingen omlaag*, Den Haag, 1992.
- Custers, J.E.M., *Macht en meerderheid -Lokale politiek in Sint-Geertruid tussen 1919 en 1982*, Maastricht, 1992.
- Dam, M. van, *Regio zonder regie -Verschillen in en effectiviteit van gemeentelijk arbeidsmarktbeleid*, Amsterdam, 1992.

- Dam, M. van, De stad, de rand en liftersgedrag, in: *Bestuurskunde*, 1993 (te verschijnen, 1993).
- Dawson, R. en J. Robinson, Inter-party competition, economic variables and welfare policies in American states, in: *Journal of Politics*, 1963, pp. 265-289.
- Deben, L., *Van onderkomen tot woning -Een studie naar woonbeschaving in Nederland 1850-1969*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 1988.
- Dekker, P., Enige aspecten van de lokale politieke cultuur en participatie in Nederland in de jaren zeventig en tachtig, in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Gemeente, burger, klant*, Rijswijk, 1987, pp. 75-133.
- Delden, P.J. van, *Professionals -Kwaliteit van het beroep*, Amsterdam, 1991.
- Denters, S.A.H., Kwantitatief-vergelijkende beleidsanalyse met betrekking tot subnationale overheden, in: *Acta Politica*, 1981, pp. 27-66 (1981a).
- Denters, S.A.H., *Volkshuisvestingsbeleid en bestuurlijke organisatie van gemeenten*, Enschede, 1981 (1981b).
- Denters, S.A.H., Politiek in gemeenten, in: R. Andeweg e.a. (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen, 1981 (eerste druk), pp. 335-367 (1981c).
- Denters, S.A.H., *Partijen, kiezers en gemeentelijk beleid -Een empirische toetsing van een politiek-economische theorie*, Amsterdam, 1987.
- Denters, S.A.H., Gemeentelijke politiek, in: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1989 (derde druk), pp. 323-344.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten -Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H. en H.M. de Jong, *Tussen burger en bestuur -Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Enschede, 1992.
- Denters, S.A.H. en H. van der Kolk, *Local democracy and administrative reform -Opinions of Aldermen and Councilmembers*, Enschede, 1992.
- Denters, S.A.H. en H. van der Kolk (red.), *Leden van de raad ...*, Delft, 1993.
- Derksen, W., *Tussen loopbaan en carrière*, Den Haag, 1980.
- Derksen, W., *Macht in de gemeente*, Amsterdam/Zwolle, 1985.
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1985.
- Derksen, W., Continuïteit en innovatie -Deelnemers en omgangsvormen in de lokale politiek, in: Brasz, H.A. en J.W. van der Dussen (red.), *Gemeenten in verandering -Is er ook innovatie?*, Den Haag, 1987 (1987a).
- Derksen, W. (red.), *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden, 1987 (1987b).
- Derksen, W., *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Rotterdam, 1990.
- Derksen, W., *De gemeente als gemeenschap -Naar een nieuw lokaal bestuur*, Den Haag, 1992.

- Detering, P. en W. Kalkman, *Besturen met beleid*, Amsterdam, 1985 (Afstudeerproject onderwijskunde).
- Diemer, K.H., Bestuursverantwoordelijkheid op lokaal niveau, in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 24, 1967.
- Dittrich, K.L.L.M., *Partijpolitieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten*, Leiden, 1978.
- Dittrich, K.L.L.M., Limburg en de gemeentepolitiek, in: Burg, F.H. van der, en M.H. van der Ham (red.), *Gemeentelijke vrijheden*, Alphen, 1983, pp. 45-61.
- Dölle A.H.M., De termen monisme en dualisme als karakterisering van een ideaal-typische verhouding regering/Tweede Kamer, in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 1980, pp. 498-501/507.
- Dölle, A.H.M., Illusies over de gemeenteraad, in: *Collegevorming*, SBN-publicatie, nr. 3, Groningen, 1986.
- Dölle, A.H.M. en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Groningen, 1993.
- Doel, H. van de, et. al., *Tien over Rood -Uitdagingen van nieuw links aan de PvdA*, Amsterdam, 1966.
- Drees, W. jr. en F.T.H. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Groningen, 1968.
- Dussen, J.W. van der, Gedogend financieel toezicht? Neen!, in: *Bestuursrecht*, 1989 nr. 7.
- Dussen, J.W. van der, Het gebruik van meerjarenramingen in een verkiezingsjaar bij Limburgse gemeenten, in: A.F.A. Korsten en W. Kuiper (red.), *Limburg kiest*, Zeist, 1991 pp. 311-320.
- Elzinga, D.J., *Politieke controle in de lokale democratie*, Deventer, 1979.
- Elzinga, D.J., De Groningse Statenkwestie -Ontbreken politiek vertrouwen dient ontslaggrond te zijn, in: *Binnenlands Bestuur*, 14 november 1980, pp. 15.
- Elzinga, D.J., Monisme en dualisme, in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1989 (tweede geheel herziene druk), 1989, pp. 223-232.
- Elzinga, D.J., De doctrine van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid -Over de verhouding tussen staatsrechtelijke normen en de politieke praktijk, in: D.J. Elzinga, *De staat van het recht*, Zwolle, 1990, pp. 92-116.
- Elzinga, D.J., Nieuwe regeling is niet op alle punten helder - Neveninkomsten wethouders, in: *Binnenlands Bestuur*, jrg. 14, nr. 5, 5 februari 1993, p. 31.
- Engelen, G. van, Politicus moet weven en regisseren -Interview met Felix Rottenberg, in: *Lokaal Bestuur*, 17, nr. 10, 1993, p.3.
- Euser, L., *Lenen en lezen*, Amsterdam, 1984.
- Francken, W., *De Gemeentewet, met de daarover, vooral in de Tweede Kamer der Staten-Generaal gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen*, Nijmegen, 1851.

- Fried, R., Comparative urban policy and performances, in: F. Greenstein en N. Polsby (eds.), *Handbook of political science*, 1975, vol. 6, pp. 305-379.
- Fried, R., Party and politics in West German cities, in: *American Political Science Review*, vol. 52, 1976.
- Fried, R., Party politics and performance -The case of Dutch cities, in: *Acta Politica*, 1980, nr. 1, pp. 61-111.
- Gemeente Deventer, *Programma sociale vernieuwing*, Deventer, oktober 1990.
- Gemeente Deventer, Waarom ook weer wijkaanpak?, in: *Deventer magazine -Wijkaanpak in uitvoering*, Deventer, juli 1993.
- Gemeente Den Haag, *Bestuurlijke vernieuwing in de Gemeente Den Haag* (discussienota), Den Haag, 1992, p. 36.
- Gemeente Tilburg, *Het Tilburgs model besproken*, 1992.
- Gemeente Zwolle, *Hoofdpijnen van een besturings- en managementconcept voor de gemeente Zwolle*, december 1992.
- Giebels, R. e.a., *Verschillen in personeelssterkte bij gemeenten*, Amsterdam, 1980.
- Giebels, R., *Verschillen in uitgaven tussen gemeenten*, Amsterdam, 1982.
- Goor, H. van, *Democratie of bureaucratie?*, Groningen, 1988.
- Grandia, J., *De arbeider-wethouder Dries van der Vlerk*, Amsterdam, 1990.
- Haar, C. van de en E. van den Berg, Ik denk dat er geen partij trouwer is aan het college dan Groen Links, in: *De rode draad*, februari 1993, pp. 5-7.
- Hart, P.D. 't, *Utrecht en de cholera 1832-1910*, Zutphen, 1990.
- Hartman, G.J.C. en P.W. Tops, Wisselwerking tussen ambtelijk en politiek management in grote gemeenten, in: *Bestuur*, december 1988, pp. 324-327.
- Hermans, L., *Echec van lokale democratie -Uitputtingslag in Oegstgeest tussen burgerij en B&W*, in: NRC-Handelsblad, 27 mei 1993.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer: het débâcle van de Groninger Kredietbank, in: *Beleidswetenschap*, 6, 1992, pp. 228-248.
- Herweijer, M., Verwachtingen gewogen, in: A.F.A. Korsten en H. Sorber-Broekhuis (red.), *Gemeentelijke herindeling: nieuwe grenzen, nieuwe mogelijkheden*, Gouda, 1993, pp.18-32.
- Heuvelhof, E. ten, *Naar een empirische beleidstheorie -Gemeentelijke beleidsvorming inzake nieuwe buurt- en winkelcentra*, Amsterdam, 1982.
- Hoek, M.P. van der, Uitbesteding: vraagtekens vanuit de rechtseconomie, in: *Overheidsmanagement*, nr. 6, 1993, p. 143.
- Hofferbert, R. en I. Sharkansky, Dimensions of state politics, economics and public policy, in: *American Political Science Review*, 1966, pp. 867-879.
- Hond, B. de, Wethouders in beroep tegen ontslagbesluit van de raad, in: *Binnenlands Bestuur*, 6 maart 1981, p. 11.
- Houwaart, E.S. *De hygiënisten -Artsen, staat & volksgezondheid in Nederland 1840-1890*, Groningen, 1991.

- Huizenga, F. en R. Hulst, Provinciale strategieën ter bevordering van regionale samenwerking, in: *Bestuurswetenschappen*, 1991, pp. 117-132.
- Huizenga, F., *Interactieregimes in het regionaal bestuur*, Amsterdam, 1993.
- Idenburg, Ph.A., *Sociale vernieuwing, een Copernicaanse wending in het denken*, lezing 23, november 1992 (Congres nieuwe fase in sociale vernieuwing te Den Haag).
- Idenburg, Ph.A., P. van Soomen en H. Gossink, *Interim rapportage experiment integrale vernieuwing (een bestuurlijk en sociaal vernieuwend leerproces)*, Adviesgroep Sociale Vernieuwing/Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, maart 1993.
- Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV), *Sociale vernieuwing: nachtkaars of fakkel?*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1991.
- Jansen van Galen, J. en F. Vuijsje, *Joop den Uyl -Politiek als hartstocht*, Amsterdam, 1986.
- Jong, H. de, *Norm en feit in de gemeente*, Enschede, 1988.
- Jong, O. de, Ook lokale lijsten ontkomen niet aan de Wet van klets, in: *Bin-nenlands Bestuur*, 2 april 1993, pp. 16-17.
- Kamerstukken II, 1989-1990, 19403, nr. 16.
- Kamerstukken II, 1985-1986, 19403, nr. 3.
- Kamerstukken II, 1985-1986, 19403, nr. 5.
- Kamerstukken II, 1988-1989, 19403, nr. 10.
- Kamerstukken II, 1988-1989, 19403, nr. 11.
- Kamerstukken II, 1989-1990, 21631, nr. 1.
- Kastelein, J., *Modulair organiseren -Tussen autonomie en centrale beheersing*, Groningen, 1990 (tweede druk).
- Klaassen, W. en E. Meijer, Een leuke hondebaan, in: *De rode draad*, maart 1993, pp. 6-8.
- Kleijn, G. de, *Halverwege*, Lezing 28 april 1992 te Rotterdam.
- Knippenberg, E.T.C., Het gedwongen ontslag van wethouders in Limburgse gemeenten -Art. 87a Gmw. en de communalistische politieke cultuur, in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 1988, nr.1, pp. 4-9.
- Knippenberg, E.T.C., Collegevorming in Limburg anno 1990, in: Korsten, A.F.A. en W. Kuiper (red.), *Limburg kiest*, Zeist 1991, pp. 221-235.
- Knippenberg, E.T.C. en A.F.A. Korsten, Vertegenwoordiging van vrouwen in Limburgse gemeentebesturen, in: Korsten, A.F.A. en W. Kuiper (red.), *Limburg kiest*, Zeist 1991, pp. 205-220.
- Kocken, M.J.A.V., *Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur*, Den Haag, 1973.
- Koelma, A., *Vijf en twintig jaar Gemeentewezen*, Gedenkboek VNG, Den Haag, 1937.
- Konijnenbelt, W., De rollen verdeeld -Bevoegdheidsverdeling over de gemeentelijke organen, in: *Bestuurswetenschappen*, 1981, pp. 231-234.
- Konijnenbelt, W., De gemeentelijke bestuursorganen hun onderlinge verhoudingen, in: *De Gemeentestem*, nr. 6812.
- Kooy, P., *Groningen 1870-1914*, Assen, 1987.

- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops, De leerplicht, probleemverschuiving en lokale beleidsuitvoering, in: *Beleid en Maatschappij*, 1983, nr. 9, pp. 246-256.
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1986.
- Korsten, A.F.A., Stabiliteit en dynamiek in de lokale politiek -Recruterings, doorstroming en beleid in het Tilburgse gemeentebestuur, in: J.E.L. Costongs en P.W. Tops (red.), *Tilburg na 1945 -Momenten van veranderingen in politiek, bestuur en beleid*, Tilburg, 1986, pp.58-72.
- Korsten, A.F.A. en W. Kuiper (red.), *Limburg kiest*, Zeist, 1991.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F.P.C.L. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen*, Zeist 1991.
- Korsten, A.F.A., H. Spoormans e.a. (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992.
- Krogt, T.P.W.M. van der, Contractmanagement: kenmerken en voorwaarden, in: P.A.E. van de Bunt en K.J. Nijkerk (red.), *Handboek organisatie* (losbladig), Alphen a/d Rijn, 1988, Samsom, pp. BT 25.200-1-18.
- Krogt, T.P.W.M. van der en A. Spijker, *Contractmanagement*, Den Haag, 1989.
- Krogt, T.P.W.M. van der, Contractmanagement, in: P.W.M. van Haaren e.a. (red.), *Handboek Methoden, technieken en analyses voor personeelsmanagement*, Deventer, 1991, Kluwer, pp. I.6.7.1-301-317.
- Krogt, T.P.W.M. van der en C.W. Vroom, Overheidsmanagers, politici, en de delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, in: Y.D. Burger, M.I. Demeinint en J.H.F. Treur (red.), *Effectief organiseren in de publieke en private sector -Tussen centrale beheersing en autonomie*, Utrecht, 1993, pp. 75-87.
- Kruithof, B., *Zonde en deugd in domineesland -Nederlandse protestanten en problemen van opvoeding, zeventiende tot twintigste eeuw*, Groningen, 1990.
- Kuiper, W., M.F.J. van Tilburg en A.F.A. Korsten, Politieke verhoudingen voor en na de herindeling -Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen in Midden-Limburg van 28 november 1990, in: Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F.P.C.L. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling: keuzen en kansen*, Zeist 1991.
- Kuiper, W., *Lokaal en landelijk in Limburg -Veranderingen in de Limburgse lokale politiek*, Maastricht, 1994.
- Leede, J.J. de en E. Ensink, *Leefbaarheid in landelijke gebieden*, Den Haag, 1993.
- Leemans, A.F., *De eenheid in het bestuur der grote stad*, Leiden, 1967.
- Liagre Bohll, H., De Koude oorlog in Amsterdam -De wethoudersaffaire van 1948, in: *De Gids*, 1984, nr. 1, pp. 42-54.
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse Politiek*, Amsterdam, 1982.

- Loenen, J.W.A.C. van, *De Gemeentewet en haar toepassing*, bewerkt door H.Ph. J.A.M. Hennekens, C.J.N. Versteden e.a., Alphen a/d Rijn, 1959, 4 delen.
- Lubberdink, H.G., *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, Groningen, 1982.
- Luis, J., 'Het begin is altijd het moeilijkst, het eind ook trouwens' -Interview met Bert Schierbeek, in: *NRC-Handelsblad*, 23 juli 1993.
- Maas, P.F., *Sociaal-democratische gemeentepolitiek in Katholiek Nijmegen*, Nijmegen, 1974.
- Maas, P.F., *Sociaal-democratische gemeentepolitiek 1894-1929*, Den Haag, 1985.
- Mak, G., *Niet meer alleen van zwart naar wit*, Utrecht, 1993 (domeinschrift).
- Meester, E., *De partij van morgen -De PvdA gaat zich vernieuwen*, Amsterdam, 1964.
- Meijer, E., Kollegevorming 1990 -Deel 1., in: *De rode draad*, mei 1988, pp. 4-5 (1988a)
- Meijer, E., Kollegevorming 1990 -Deel 2., in: *De rode draad*, juni 1988, pp. 5. (1988b).
- Miedema, B., P. Lourens en H. van der Molen, *Reacties van gemeenten op de actie-25%*, Groningen, 1989.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *De gemeentewet herzien*, deel I, s-Gravenhage, 1967, pp. 38-39.
- Mijnhardt, W.W. en A.J. Wichers, *Om het algemeen volksgeluk: twee eeuwen particulier initiatief 1784-1984 -Gedenkboek ter gelegenheid van het tweehonderdjarig bestaan van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen*, Edam, 1984.
- Morlan, R.L., *Gemeentepolitiek in debat -Opvattingen van burgers en bestuurders*, Alphen aan de Rijn, 1974.
- Munters, Q.J., *De stille revolutie op het agrarisch platteland -Boeren en openbaar bestuur 1917-1986*, Assen, 1989.
- Muskens, G., Beeldende kunstenaarsregeling en gemeenten -Homogenisering van de decentrale beleidsruimte, in: A. Korsten en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1986, pp. 79-88.
- Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW), *Een democratie van ambtenaren en leraren -Onderzoek naar de beroepsachtergrond van politici*, Den Haag, 1993.
- Nieuwenhuizen, A.J., Het rechtvaardig loon van de werk-(st)er: de 'rechtspositie' van raadsleden en wethouders, in: *Bestuursforum*, 1985, nr. 10, oktober, pp. 284-287.
- Nieuwenhuijsen, P., *De gemeente als proeftuin -Voor een houdbare verzorgingsstaat*, Deventer, 1985.
- Nieuwenhuijsen, P., Het onderschatte project van de PvdA -Veertig jaar gemeentepolitiek, in: Krop, M. et. al., *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, WBS, Amsterdam, 1988, pp. 59-105.
- Ohlenforst, M., *Democratie en dorpspolitiek -Lokale politiek in Echt tussen 1964 en 1990*, Sint Geertruid, 1992.

- Onderzoekscommissie gemeenteraad Arnhem, *Arnhem bijvoorbeeld.....*, Arnhem, 1991, p. 117.
- Oostlander, A.M., *Dorpsdespoten ontronen*, Franeker, 1986.
- Ornstein, L. en M. van Weezel, *De verloren erfenis -Het slinkend vertrouwen in de sociaal-democratie*, Amsterdam, 1992.
- Oud, P.J., *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht I*, Zwolle, 1956.
- Ouden, J. den, Bestaat de CDA-wethouder echt?, in: *Bestuursforum*, mei 1992, pp. 154-156.
- Overlegorgaan Rijnmondgemeenten, *De Inzet 2*, Rotterdam, 1992.
- Paumen, M., Twijfel aan kosten van Schouwburg Breda, in: *NRC-Handelsblad*, 7 mei 1993.
- Pennings, P., *Verzuiling en ontzuiling: de lokale verschillen*, Kampen, 1991.
- Peper, B., Het volk moet de burgemeester kiezen, in: *Trouw*, 11 augustus 1993.
- Perry, J., Aanpakken wat mogelijk is -De SDAP en haar gemeentepolitiek, in: *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam, 1988, pp. 16-59.
- Peters, J., Decentralisatie -Motieven en consequenties, in: *Socialisme en Democratie*, 1989, nr. 46, p. 248.
- Poelje, G.A. van, *Hedendaagsch Gemeenterecht*, Den Haag, 1914.
- Pol, W.J.M., *De politieke omgeving van drie heringedeelde gemeenten*, Groningen, 1993.
- Pot, C.W. van der, *Handboek van het Nederlandsche Staatsrecht*, Den Haag, 1940.
- PvdA, *De Grote Inzet -Urgentieprogramma ten behoeve van gemeenteraadsverkiezingen*, Amsterdam, 1946.
- PvdA, *De weg naar vrijheid -Een socialistisch perspectief*, Rapport van de plancommissie van de Partij van de Arbeid, Amsterdam, 1951.
- PvdA, *Mens en stad -Amsterdam vandaag en morgen*, Amsterdam, 1953.
- PvdA, *Om de kwaliteit van het bestaan I -De besteding van de groei van het nationaal inkomen*, Amsterdam, 1963.
- PvdA, *Socialistische gemeentepolitiek in de jaren negentig -Programma ten behoeve van gemeenteraadsverkiezingen 1990*, Amsterdam, 1989.
- PvdA, *Manifest voor de verkiezingen 1982 voor Provinciale Staten en Gemeenteraden*, Amsterdam, 1982.
- PvdA, *Gemeentelijk bezuinigen -Een advies van de sectie Gemeente, Gewest en Provincie*, Amsterdam, 1984.
- PvdA, *Om een houdbare verzorgingsstaat -Advies gemeenteprogramma van de PvdA*, Amsterdam, 1986.
- PvdA, *Schuivende Panelen -Continuïteit en vernieuwing in de sociaal-democratie*, Amsterdam, 1987.
- PvdA, *Bewogen beweging -Sociaal-democratie als program en methode*, Amsterdam, 1988.
- PvdA, *Wat mensen bindt -Ontwerp verkiezingsprogramma*, Amsterdam, 1993.
- Raad voor de gemeentefinanciën, *Jaarboek Gemeentefinanciën*, Den Haag, 1993.

- Rietmulder, G.J. en D.H. Dijkman, *Bezoldiging Burgerlijk Overheidspersoneel -VI: bezoldiging van wethouders*, losbladig, Alphen aan den Rijn, 1971.
- Roes, Th., Gemeente als tegenwicht, in: *Bestuurswetenschappen*, 1987, pp. 370-383.
- Rooy, P. de., *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940 -Landelijk en Amsterdams beleid*, Amsterdam, 1979.
- Ruyter-de Zeeuw, Chr. de., *De eerste rode wethouders van Rotterdam*, Rotterdam, 1987.
- Schackmann, W., PSP hervat debat over deelname bestuurscolleges, in: *De Waarheid*, 2 februari 1984.
- Schoonman, E., *Issues management -Omgaan met de publieke opinie*, Deventer, 1991.
- Schrijvers, A.P.M., Beleids- en beheersinstrumentarium van de gemeente Tilburg, in: A.J.G.M. Bekke e.a. (red.), *Management in overheidsorganisaties (losbladig)*, Alphen aan den Rijn, pp. B1140-1/19.
- Schrijvers, A.P.M., Contractmanagement: een bedrijfskundig en bedrijfseconomisch sturingsmodel, in: *Openbaar Bestuur*, 1, 1991, pp. 7-12.
- Schuyt, Th.N.M., Maatschappelijk ondernemerschap, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 7, nr. 2, 1993, pp. 177-184.
- Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), *Evaluatie sociale vernieuwing -Een tussenrapport*, Rijswijk, juni 1993.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Convergentie of divergentie -Sociale en culturele ontwikkelingen in stedelijke en landelijke gebieden*, Rijswijk, 1989.
- Spoormans, H., R.G. Welten en K.L.L.M. Dittrich, Politiek: deining in de electorale stromen, in: Soeters, J. e.a. (red.), *Het nieuwe Limburg*, Schiedam, 1990, pp. 326-348.
- Staatscommissie bestuursvorm grote steden, Den Haag, 1955.
- Sterks, C.F.F.M., *Begrotingsnormen*, Groningen, 1982.
- Stevens, Th.A., Enige ontwikkelingslijnen in de naoorlogse miljoenennota's, in: *Maandschrift Economie*, 1960.
- Stolk, A.A.H., e.a., *Gemeentelijke democratie*, Deventer, 1971.
- Stroes, H.J., Professionalisering in cultureel perspectief, in: *M&O, Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, januari/februari 1993, pp. 4-22.
- Stuurman, S., *Wacht op onze daden -Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat*, Amsterdam, 1992.
- Swaan, A. de, *Zorg en de staat -Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam, 1989.
- Taat, J.F., Ongevraagd ontslag van wethouders, in: *De Nederlandse Gemeente*, 1957, pp. 217-220 en 241-246.
- Thijn, E. van, De raad, in: *Gemeentelijke Democratie*, Amsterdam, 1969, pp. 50-52.

- Tilburg, M. van, P.W. Tops en E. Knippenberg, In de collegevorming blijft PvdA dé wethouderspartij en moeten liberalen zich zorgen maken over hun machtspositie in de grote steden, in: *Binnenlands Bestuur*, 11 mei 1990, pp. 18-23.
- Tilburg, M.F.J. van, *Lokaal of nationaal? -Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, Maastricht, 1993.
- Toonen, Th.A.J., De autonome gemeente is de machteloze gemeente, in: *Bestuur*, 1990, nr. 2, pp. 39-43.
- Toonen, Th.A.J., Bestuur en beleid, in: J.W. van Deth (red.), *Handboek politicologie*, Assen, 1993, pp. 250-281.
- Tops, P.W. en A.F.A. Korsten, *Beeld en werkelijkheid -Collegevormen in Nederlandse gemeenten (1970-1982)*, Amsterdam, 1984.
- Tops, P.W. en A.F.A. Korsten, Categoriele organisaties van gemeente-ambtenaren, in: A.F.A. Korsten en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1986, pp. 123-137.
- Tops, P.W. en A.F.A. Korsten, Het college van burgemeester en wethouders, in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1989 (tweede geheel herziene druk), Alphen aan den Rijn, 1989, pp. 128-143.
- Tops, P.W., E. Knippenberg en M. van Tilburg, De a-politieke gemeente?, in: *Bestuur*, februari 1990, nr. 2, pp. 43-46 (1990a).
- Tops, P.W., *Tussen afspiegeling en afspraak -Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*, Den Haag, 1990 (1990b).
- Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar en B. Niemöller., *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Zwolle*, Delft, 1991 (samenvatting en deelrapporten).
- Tops, P.W. en P. Depla, *Naar een modernisering van de lokale politiek*, Jaarbericht Centrum voor Lokaal Bestuur 1992, WBS, Tilburg/Amsterdam, 1992.
- Tops, P.W. en P. Depla, Vernieuwing van de lokale democratie: een ordening van de discussie, in: *Acta Politica*, 1993, nr. 3, pp. 327-363.
- Tops, P.W. en S. Zouridis, Lokale lijsten zijn niet beter maar wel erg nuttig, in: *Binnenlands Bestuur*, 7 mei 1993, pp. 30-33.
- Tops, P.W., Het primaat van de gemeenteraad, in: S.A.H. Denters en H. van der Kolk (red.), *Leden van de raad ...*, Delft, 1993.
- Tweede Kamer (1989/1990), *Nota sociale vernieuwing: een opdracht en handreiking*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21455, nr. 3-4.
- Uhl, G.J., *Bestuur en geld -Verzamelde opstellen*, Den Haag, 1992.
- Uyl, J.M., Gemeentelijke democratie, in: *De gemeente*, januari 1969, pp. 49-50.
- Veld, J. in 't, De toekomst der gemeente, in: *Congres over gemeentepolitiek*, Amsterdam, 1946, pp. 1-13.

- Veld, R.J. in 't, J. de Bruijn en H. Daemen, *Verbetering beleidsontwikkeling gemeente Eindhoven*, Rotterdam, 7 december 1992.
- Veldheer, V., Gemeentelijke taken in historisch perspectief, in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, 1989, pp. 80-92.
- Veldheer, V., Van rijksagent tot meest bekende lokale bestuurder -Een korte historische schets van de gemeentelijke taakontwikkeling en de functie van de burgemeester, in: A.F.A. Korsten et al. (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen, 1992, pp. 7-17.
- Ven, W. van de, Het modellenbeleid van de VNG, in: *RegelMaat*, 1990, nr. 1, pp. 12-13.
- Venetie, E. van en W. Wirtz, De gemeente wint aan invloed en eigenwaarde, in: *De Volkskrant*, 17 maart 1990.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Herziening van de gemeentewet*, z.p. (s-Gravenhage), 1959, pp. 85-86.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *De wethouder*, Congresverslag 1980, Den Haag, 1980a.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Wethouders in Nederland -Een onderzoek naar hun positie en functioneren*, Den Haag, 1980b.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *De wethouder gewaardeerd*, Den Haag, 1982.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Gemeentelijke uitgaven voor monumentenzorg*, 's-Gravenhage, 1985.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Rechtspositie burgemeesters*, Den Haag, 1992.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), *Rechtspositie wethouders*, Den Haag, 1992.
- Verhoef, R., Zelfbeheer en resultaatverantwoordelijkheid in de publieke bestuurspraktijk, in: Y.D. Burger, M.I. Demenint en J.H.F. Treur (red.), *Effectief organiseren in de publieke en private sector -Tussen centrale beheersing en autonomie*, Utrecht, 1993, pp. 88-108.
- Vierhout, W.C., *Het gevecht om de colleges*, Amsterdam, 1976.
- Vis, J.J., Boekbespreking Boven d'Eerd, Regeerakkoorden en regeringsprogramma's, in: *Beleidswetenschap*, 5, 1991, p. 386.
- Volkskrant, Wat is de politiek toch een meedogenloos vak, in: *Volkskrant*, 17 oktober 1992.
- Vugt, G.W.M. van, *Naar een sterke gemeenteraad*, Zwolle, 1984.
- Vugt, G.W.M. van, *Naar een sterke gemeenteraad*, Zwolle, 1987 (tweede, geactualiseerde druk).
- Vulperhorst, L., H. Koolma, P. Houben en H. Westra, *Wethouders en volkshuisvesting -Op zoek naar samenhang tussen politieke kleur van de wethouder en het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid*, Delft, 1986.
- Werkgroep MENON, Besturen onder druk, in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 9, 1983, p. 411.
- Werkgroep Herziening Gemeentewet (Werkgroep-Van Kinschot), *Eindrapport*, Den Haag, 1980.

- Wergroep Rechtspositie wethouders, *De rechtspositie van de wethouder*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, april 1983.
- Westerlaak, J. van, et.al., *Gsd'en vergelijkenderwijs*, Diemen, 1985.
- Wiardi Beckman Stichting (WBS), *Meer gemeente, minder staat -De herziening van de gemeentewet*, Amsterdam, 1984.
- Wijma, N., Delegatie en mandaat in de praktijk, in: F.H. Van der Burg en M.A. van der Ham (red.), *Gemeentelijke vrijheden*, Alphen aan den Rijn, 1983, p. 196.
- Wildavsky, A., *Budgeting -A comparative theory of budgetary processes*, Boston, 1975.
- Windhoff-Heritier, A., Die Policy Output Analyse -Eine Frageperspektive für die deutsche lokale Politikforschung?, in: Kevenhörster, P. (Hrsg.), *Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft*, Meisenheim, 1977, pp. 325-359.
- Witsenhuijsen, L., Vanuit de praktijk van Nijmegen, in: *De rode draad*, april 1984, pp. 3-4.
- Wouters, C., *Hoe kom je vanuit een bedrijfskundige managementbenadering van een gemeentelijke overheid tot het Eindhovens model?*, Eindhoven, 1986 (stencil).
- Zoest, A. van, De invloed van jurisprudentie op het handelen van bestuursorganen -Standplaatsvergunningenbeleid, in: *Bestuur*, febr. 1989, pp. 44-47.
- Zomerdijk, H., Raadscommissies van Eindhoven als opdrachtgever, in: *NG*, 1980, pp. 55-56.
- Zomerdijk, H., Eindhoven versterkt de raad, Rotterdam wapent de wethouders, in: *De Nederlandse Gemeente*, 1982, p. 503.
- Zunderdorp, R., Collegiale besluitvorming in de gemeente Groningen, in: H. Heikema van der Kloet e.a., *Wie beslist?*, Deventer, 1989, pp. 73-78.

Over de auteurs

Redactie:

dr. P.W. Tops is universitair hoofddocent bij de sectie bestuurskunde binnen de juridische faculteit van de Katholieke Universiteit Brabant en is tevens verbonden aan de Stichting Publiek Domein.

prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit te Heerlen en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Rijksuniversiteit Limburg.

drs. C.A.T. Schalken is AIO bij de sectie bestuurskunde binnen de juridische faculteit van de Katholieke Universiteit Brabant.

Overige auteurs:

drs. J.M.J. Berghuis was projectmedewerker gemeentelijke herindeling bij de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde binnen de rechtenfaculteit van de Rijksuniversiteit Groningen en is thans beleidsmedewerker bij de provincie Groningen.

dr. P. Bordewijk was wethouder financiën van Leiden. Thans is hij werkzaam als publicist en als projectleider Financiën/Grondzaken bij het Overlegorgaan Rijnmondgemeenten.

drs. J. van Dam is stafmedewerker van het Steenkampinstituut, scholingsinstituut van het CDA.

dr. H.F.M. Daemen is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Vakgroep Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit.

drs. P. Depla is medewerker bij het Centrum voor Lokaal Bestuur van de Wiardi Beckmanstichting. Tevens is hij werkzaam als toegevoegd onderzoeker bij de sectie bestuurskunde binnen de juridische faculteit van de Katholieke Universiteit Brabant.

dr. S.A.H. Denters is universitair hoofddocent aan de faculteit bestuurskunde van de Universiteit Twente.

prof dr. W. Derksen is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid. Tevens is hij hoogleraar bestuurskunde aan de vakgroep bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden.

A.W. Dijk is adjunct-secretaris van de Vereniging van Staten- en Raadsleden van de VVD.

drs. mr. A.H.M. Dölle is universitair docent staatsrecht aan de vakgroep bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen. Tevens is hij fractievoorzitter van het CDA in de gemeenteraad van Groningen.

prof. dr. J.W. van der Dussen is bijzonder hoogleraar openbare financiën lagere overheid aan de Katholieke Universiteit Brabant. Tevens is hij voorzitter van de Raad voor de Gemeentefinanciën.

prof. mr. D.J. Elzinga is hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

H.J. Gossink is werkzaam bij het onderzoeks- en adviesbureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners B.V. dat in diverse gemeenten betrokken is bij beleids-ondersteunende activiteiten.

mw. drs. L. de Groot is directeur van organisatieadviesbureau de Beuk. Als extern adviseur heeft zij de formele en feitelijke leiding gehad van reorganisaties in overheidsorganisaties. En ook is zij adviseur van ambtelijke managers die zelf leiding geven aan veranderingen.

drs. G.J.C. Hartman is directeur van de Stichting Publiek Domein in Utrecht. De Stichting Publiek Domein verzorgt onder meer opleidingstrajecten voor bestuurders.

prof. dr. M. Herweijer is hoogleraar bestuurskunde aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde binnen de rechtenfaculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

mw. K. Kas is student-assistent bij de vakgroep bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden.

mr. E.T. Knippenberg is als toegevoegd docent verbonden aan de faculteit der rechtsgeleerheid van de Rijksuniversiteit Limburg.

dr. T.P.W.M. van der Krogt is universitair hoofddocent aan de faculteit bestuurskunde van de Universiteit Twente. Tevens is hij directeur van het Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs van diezelfde faculteit.

drs. J.A.J. Krosse is lid van het college van bestuur van de Open Universiteit. Voorheen was hij wethouder financiën in de gemeente Tilburg.

drs. W. Kuiper was tot voor kort werkzaam aan de Rijksuniversiteit Limburg. Is sinds medio 1993 wethouder voor het CDA in Maastricht.

drs. J. Monasch is secretaris van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de Wiardi Beckmanstichting. Tevens is hij voorzitter van de PvdA-fractie in het Amsterdamse stadsdeel de Pijp.

T. Pauka is projectleider bij organisatieadviesbureau de Beuk. Als extern adviseur heeft hij de formele en feitelijke leiding gehad van reorganisaties in overheidsorganisaties. En ook is hij adviseur van ambtelijke managers die zelf leiding geven aan veranderingen.

drs. ing. A.G. Schouw is bezig met een promotie-onderzoek naar bestuursstijlen van wethouders. Tevens is hij fractievoorzitter van D66 in de gemeenteraad van Dordrecht.

drs. P.F. van Soomeren is werkzaam bij het onderzoeks- en adviesbureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners B.V. dat in diverse gemeenten betrokken is bij beleidsondersteunende activiteiten.

J. Stoof is zelfstandig journalist te Geervliet.

dr. M.F.J. van Tilburg is assistent van het College en de secretaris van de Algemene Rekenkamer.

mr. drs. A.M. van der Veen is beleidsmedewerker van de CDA-Bestuurdersvereniging.

mw. mr. R.M.W.A. van Vroonhoven is senior-beleidsmedewerker bij het het Directoraat-generaal Openbaar Bestuur, Afdeling Bestuur en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

drs. V. Veldheer is hoofd van de afdeling Bestuur en Beleid bij het Sociaal Cultureel Planbureau.

prof. dr. R.J. in 't Veld is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en de Rijksuniversiteit Leiden.

mw. M. Vervaet studeert beleidswetenschappen aan de Katholieke Universiteit Brabant. Zij voltooide haar studie bestuurskunde aan de Thorbecke Academie met een onderzoek naar bedrijfsmatig werken in gemeenten.

drs. G.W.M. van Vugt is hoofd strategische planning van de welzijnsdienst van de gemeente Tilburg.

dr. M. Wolters is als politicoloog verbonden aan de sectie beleidsprocessen van de faculteit bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

mr. S. Zouridis is werkzaam bij de sectie bestuurskunde binnen de juridische faculteit van de Katholieke Universiteit Brabant. Tevens is hij werkzaam bij de Stichting Publiek Domein.

Positie en functioneren van de wethouder zijn de laatste jaren volop in discussie. Dit heeft te maken met de discussies over bestuurlijke veranderingen in de regio, met een gemoderniseerde verhouding tussen burger en gemeentebestuur en met de invoering van nieuwe, vaak door het bedrijfsleven geïnspireerde, organisatie modellen in de gemeente.

De wethouder speelt een belangrijke rol in dit veranderingsproces.

In het boek 'De wethouder' komen veel aspecten die met het wethouderschap te maken hebben aan de orde. Het historische, juridische en politicologische perspectief op het wethoudersambt wordt behandeld, het aanstellen en aftreden van de wethouder, het dagelijks functioneren, de relatie tussen wethouder en de ambtelijke organisatie en de verhouding tussen politieke partijen en de wethouder. 'De wethouder' kan worden beschouwd als hét standaardwerk over dit ambt. Het boek zal zeker zijn weg vinden in de praktijk van het openbaar bestuur.



ISBN 90-5250-709-0



9 789052 507095