

Van politiek leider naar projectbestuurder?

Pieter Tops, Marcel Boogers, Julien van Ostaaijen en Ronald Vuijk

Het is bijna dertig jaar geleden dat de bundel 'De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur' (1994) verscheen.¹ Daarna is het betrekkelijk rustig geweest als het gaat om wetenschappelijke publicaties over wethouderschap. Er verschenen enkele dissertaties die het functioneren van wethouders tot onderwerp hadden,² een aantal vakpublicaties³ en een aantal publicaties die niet specifiek over wethouders gaan maar voor zicht op hun functioneren wel relevant zijn.⁴ De constatering in de bundel uit 1994 dat er meer wetenschappelijke aandacht uitgaat naar burgemeesters dan naar wethouders, lijkt nog steeds geldig.

Er is reden om weer uitgebreid stil te staan bij de positie en het functioneren van wethouders. In de dertig jaar die verstreken zijn sinds het verschijnen van eerdergenoemde bundel, is er immers veel veranderd. In 1994 kon er nog zonder veel aarzeling gesproken worden over lokaal bestuur als *wethoudersbestuur*: het lokale bestuur werd politiek doorgaans gedomineerd door een of meer krachtige wethouders. Zij waren de politieke leiders in het lokale bestuur. Daar lijkt inmiddels minder sprake van.

-
1. Onder redactie van Tops, Korsten en Schalken. De redacteurs van de huidige bundel danken Arno Korsten voor zijn betrokkenheid en suggesties.
 2. Schouw (1995), Vuijk (2018) en Habets (2019).
 3. We noemen Schouw, Tops & Zouridis, *Stijlen van besturen* uit 1998 met een herziene versie in 2018; Vulperhorst, *Praktische dromers, over het vak van wethouder*, 2010; Bouwmans, *Valkuilen voor wethouders*, 2019; De Haan, *Schaken op meerdere borden*, 2015; Aardema, Boogers & Korsten, *Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau*, 2012; en Bovend'Eert, Broeksteeg, De Cloe & Doeleman, *Onderzoek integriteitsprocedures wethouders*, 2019. Verder noemen we ook de publicaties die onder auspiciën van de Wethoudersvereniging zijn verschenen (2018 en 2022).
 4. We noemen bijvoorbeeld Korsten & Schoenmaker, *Sterke colleges. De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen* uit 2008; en Jansen, Denters & Van Zuydam, *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt* uit 2020. Deze overzichten zullen verder worden aangevuld.

Relevante ontwikkelingen

Welke ontwikkelingen sinds 1994 hebben daaraan bijgedragen?

1. *Dualisme*

In 2002 is het dualistische bestuurssysteem in het gedecentraliseerde bestuur geïntroduceerd. De positie van de wethouder is daarin wezenlijk veranderd: deze maakt geen deel uit meer uit van de gemeenteraad en woont ook niet altijd meer de bijeenkomsten van de politiek verwante raadsfractie bij. Wethouders zijn lang niet altijd meer de voorlieden van lokale politieke formaties. Niet zelden worden zij van buiten de gemeente gerekruteerd, soms zelfs via een open en (deels) publieke wervingscampagne. Wat heeft deze institutionele verandering voor consequenties gehad voor de positie en het functioneren van wethouders? Kon in 1994 nog zonder aarzeling worden geconstateerd dat wethouders de (soms anonieme) spil van het lokale bestuur zijn, daarover bestaat tegenwoordig, zoals gezegd, meer twijfel. In deze bundel zullen we proberen op dit punt een balans op te maken.

2. *Politieke verhoudingen*

De politieke verhoudingen in gemeenteraden zijn de afgelopen jaren drastisch veranderd. Begin jaren negentig waren de klassieke 'bestuurspartijen' nog dominant in de meeste gemeenten (PvdA, CDA, VVD). Inmiddels is de politieke macht in gemeenteraden uitgewaaierd over veel meer partijen, en is van dominantie van een of enkele partijen nauwelijks nog sprake. Als er al een partij dominant is, dan is dat veelal een van de lokale lijsten, die de afgelopen decennia een sterke groei hebben gekend. Voor wethouders betekent de uitwaaiing van politieke macht dat zij doorgaans met collega's van andere partijen in een breed samengesteld college zitten, terwijl dat college niet zelden toch slechts over een bescheiden meerderheid in de gemeenteraad beschikt. Meerdere wethouders van één partij in het college komt nog wel voor, maar is toch een minder dominant verschijnsel dan het in 1994 was; zeker in wat grotere gemeenten was het aan het begin van de jaren negentig eerder regel dan uitzondering dat er twee of drie wethouders uit één partij afkomstig waren. Het betekende dat sommige wethouders een tijd lang in het college het vak in de vingers konden krijgen omdat zij konden terugvallen op de steun van meer ervaren wethouders van hun eigen partij. Daarvan is nu veel minder sprake. Wat hebben deze politieke ontwikkelingen voor consequenties gehad voor positie en functioneren van wethouders?

3. *Verharding*

Op een bepaalde manier lijken de politieke verhoudingen in gemeenteraden verhard te zijn. Wethouders zijn hun politieke leven minder zeker dan voorheen, mede vanwege de omstandigheid dat de band met fracties minder sterk is geworden. Tegelijkertijd is de noodzaak om politiek zichtbaar te zijn sterker

geworden, ook al omdat men vaker als eenling in de colleges zit. De versterkte aandacht voor integriteit maakt dat men zich als wethouder minder kan veroorloven; niet zelden is dat terecht en begrijpelijk, en in ieder geval passend in de tijdgeest, maar het maakt het functioneren van wethouders er niet eenvoudiger op. Soms is aandacht voor integriteit ook een politiek instrument (men spreekt dan van 'integritisme'). Wat voor consequenties heeft dat voor hun positie en functioneren? Het aantal 'tussentijds afgetreden' wethouders is gestegen ten opzichte van 1994, maar zijn er nog andere gevolgen? Hoe zit het bijvoorbeeld met de zittingsduur van wethouders: duurt het gemiddelde wethouderschap minder lang dan aan het begin van de jaren negentig het geval was?

4. *'Technocratischer'*

Daar waar de verhoudingen in de gemeenteraad 'verhard' lijken te zijn, zeker in relatie tot wethouders, lijken de verhoudingen in het college zelf eerder 'collegialer' te zijn geworden, ondanks de soms aanwezige noodzaak tot sterkere profilering. De minder grote vanzelfsprekendheid dat politieke leiders (lijsttrekkers) ook wethouder worden, de minder sterke band met raadsfracties, de aanwezigheid van wethouders van buiten de raad, meer in het algemeen ook de verzwakte institutionele positie van wethouders, leidt ertoe dat de verhoudingen in het college minder politiek beladen zijn, dat men meer op elkaar is aangewezen en dat het functioneren van wethouders in het algemeen wat technocratischer lijkt te zijn geworden. Ook het voorgaande proces van gemeentelijke herindeling wordt soms wel als een oorzaak van verdergaande technocratisering van het lokaal bestuur genoemd. Overigens constateerde Henk Brasz al in 1959 dat in het Nederlandse lokale bestuur de politiek minder ver doordringt dan elders wel het geval lijkt te zijn (Brasz, 1960). Maar er zijn op deze regel natuurlijk altijd uitzonderingen.

5. *Decentralisatie*

De positie van gemeenten is veranderd het afgelopen decennium. Door decentralisatieoperaties hebben zij extra bevoegdheden gekregen, die vaak ook impliceren dat wethouders over een zwaarder takenpakket beschikken. Het duidelijkst is dat op het terrein van jeugdzorg en participatie, maar ook op het gebied van volkshuisvesting en milieu is daarvan sprake (zie ook Peters et al., 2020). Niet zelden zijn de benodigde financiële middelen niet of slechts ten dele meegedecentraliseerd, waardoor het lokale bestuur, wethouders in het bijzonder, voor ingewikkelde en pijnlijke afwegingen komen te staan. Bovendien vindt een deel van het bestuur steeds meer op regionaal niveau plaats, en daar moet men opereren in een wat krakkemikkig bestuurlijk bestel; oftewel het is niet slagvaardig genoeg, en is het een enkele keer wel slagvaardig, dan is het

niet democratisch. Wethouders komen dan gemakkelijk tussen twee vuren te zitten.

6. *Rol burgers*

Nog op een andere manier is de positie van gemeenten veranderd de afgelopen dertig jaar. Meer nog dan in het verleden zijn burgers aanwezig in lokale besluitvorming. Deels is dat een gewenste en geplande ontwikkeling. Waar in de jaren negentig nog veel over interactieve besluitvorming en coproductie werd gesproken, daar gaat het nu over referenda en burgerberaden. Maar de tegenmacht van burgers is sterker, in ieder geval grilliger geworden. Het lokale bestuur en wethouders worden zelden nog zonder meer op hun woord geloofd. Meer dan voorheen is sprake van losse en tijdelijke gemeenschappen die mensen kunnen mobiliseren op een maatschappelijk onderwerp. Men spreekt wel van wisselende zwermen van min of meer tijdelijk gelijkgestemden met een zelfde mening over een kwestie (Zouridis & Tops, 2019). En een voor-naam werktuig om zwermen vleugels te geven zijn sociale media. Het maakt het bestuur, en zeker het lokale bestuur, minder dan voorheen tot vormgever van het lokale beleid. Zeker wethouders met een wens tot geprononceerde politieke profilering komen in deze context minder tot hun recht. Effectief wethouderschap lijkt nu inmiddels meer uit het creëren van ruimte voor de samenleving en het smeden van brede maatschappelijke coalities te bestaan.

7. *Wethoudersvereniging*

Sinds 2004 bestaat er een vereniging die opkomt voor de belangen van wethouders (de Wethoudersvereniging). Zij is vanuit een wat defensieve positie opgericht, te weten de dreigende komst van een gekozen burgemeester en de consequenties die dat zou hebben voor de positie van de wethouder. Inmiddels heeft die vereniging zich ontwikkeld tot een professionele beroepsorganisatie, die niet alleen belangen van wethouders behartigt, maar ook – gesubsidieerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – investeert in de professionele beroepsontwikkeling van wethouders, onder andere door aan scholing en aan kennisontwikkeling te doen. Wat heeft dit voor consequenties voor positie en functioneren van wethouders? Deels wordt die er sterker en professioneler door, maar sommigen vrezen dat het ook bijdraagt aan een zekere mate van depolitisering en technocratisering van het ambt.

Redenen genoeg dus om vanuit wetenschappelijke optiek opnieuw de balans van het ambt op te maken. Waar staat wethouderschap voor op dit moment, wat is het krachtenveld waarin wethouders opereren en vooral, wat zal de toekomst voor hen in petto hebben?

Centrale vraag

De centrale vraag die wij aan de auteurs van deze bundel hebben voorgelegd is: In welke mate is de positie van wethouders veranderd sinds 1994? Klopt onze waarneming dat de positie van wethouders minder centraal en krachtig is dan toentertijd nog het geval was? En waar blijkt dat dan uit? Hebben de bovengenoemde ontwikkelingen (de introductie van dualisme, de afkalving van klassieke bestuurspartijen, de noodzaak tot bredere coalities – politiek én maatschappelijk, de verharding van lokale politiek, de technocratisering van wethouderschap) inderdaad tot een verzwakking van de positie van wethouders geleid? Zijn zij van politiek leiders getransformeerd tot tijdelijke passanten die hun projecten doen en dan weer van het toneel verdwijnen (om eventueel elders hun wethouderschap weer op te pakken)? En: kloppen de door ons geschetste ontwikkelingen? Hebben we zaken over het hoofd gezien?

Lokaal bestuur is minder wethoudersbestuur dan in 1994, dat is de hypothese die we in dit boek onderzoeken. Het is niet onmiddellijk duidelijk wat voor dat wethoudersbestuur dan in de plaats is gekomen. Burgemeesters zijn wellicht prominenter in beeld dan toen, maar hebben geen direct kiezersmandaat. Gemeenteraden zouden krachtiger moeten zijn, maar er zijn weinigen die zullen beweren dat deze ontwikkeling – naar krachtiger gemeenteraden of krachtiger gemeenteraadsleden – zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. En burgers, hebben die misschien een deel van het ooit door wethouders bezette deel van de macht overgenomen? Of is het toch de ambtelijke organisatie? Het gaat het doel van dit boek te boven om hierover stellige uitspraken te kunnen doen, maar waar mogelijk zal niet worden nagelaten om hierover ideeën te ontwikkelen. In de slotbeschouwing zullen we hierop terugkomen.

En natuurlijk kunnen we het ook mis hebben. Het kan immers ook zijn dat wethouderschap robuust genoeg is om een belangrijke en centrale – maar anders ingevulde – rol in het lokale bestuur te blijven spelen, daarbij ferm gesteund door een actieve wethoudersvereniging, die in dit opzicht deels de klassieke rol van (tanende) politieke partijen overneemt.

Wetenschappelijke ambitie

Het boek heeft een analytische en wetenschappelijke ambitie: hoe is de ontwikkeling van het wethoudersambt te beschrijven en wat betekenen deze ontwikkelingen voor de positie van wethouders en van het lokaal bestuur? Het heeft dus een ander oogmerk dan het *Handboek voor de Wethouder*, zoals uitgegeven door de Wethoudersvereniging. De primaire doelstelling van dat boek is om (nieuwe) wethouders inzicht te geven in de veelzijdigheid en dynamiek van hun ambt; het heeft een praktische ambitie. Ons boek is geen handleiding voor wethouders