



# IS WETHOUDER WORDEN WEL ZO DEMOCRATISCH?

*John Bijl en Coen Knipping*

Het is even over acht uur. Buiten bij de ingang van theater Diligentia hebben zo ongeveer alle lokale en landelijke media zich verzameld. Binnen zit de gemeenteraad van Den Haag. Zonder college. Alleen de commissaris van de Koning en de griffier zijn aanwezig. Achter gesloten deuren krijgt de rest van de raad vanavond te horen welke twee kandidaten de vertrouwenscommissie voordraagt voor het burgemeesterschap van de hofstad. Na een misschien stevig debat zal de gemeenteraad één van de twee namen naar buiten brengen. Dat moet de nieuwe burgemeester van Den Haag worden. En als je Twitter mag geloven, zit héél Nederland te wachten op het antwoord op die ene vraag: wie wordt het dan?!

De aandacht voor het burgemeesterschap bij media en publiek heeft iets onnatuurlijks. Uiteraard is de burgemeester de meest zichtbare functionaris in het gemeentebestuur, maar als het gaat om feitelijke invloed, valt zijn positie best tegen. Behalve zijn formele bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid wordt hem meestal een apolitieke portefeuille toegewezen met bijvoorbeeld dienstverlening, communicatie of personeel en organisatie. Inhoudelijk gezien zou je verwachten dat burgers en media meer interesse hebben voor wie er wethouder wordt. Toch blijft de publieke belangstelling daar flink kleiner. Nieuwe wethouders leveren een *kortje* op in de krant. Of misschien een *profieltje* als de gemeente groter of de kandidaat bekender is.

## Democratische uitgangspunten

Niet alleen is de publieke interesse voor nieuwe wethouders kleiner, ook schort het behoorlijk aan fatsoenlijke democratische uitgangspunten. Wie al denkt dat de burgemeestersprocedure ondoorzichtig is, heeft de wethoudersbenoemingen nog niet gezien. Uit onderzoek van Van Ostaaijen<sup>1</sup> blijkt dat het proces tot aan de benoeming van het wethouderschap voor de buitenwereld weinig transparant en democratisch is. In het overgrote deel van de gevallen worden wethouders vanuit een politieke partij gevraagd en voor de functie voorgedragen. Meest gebruikelijk is dat het diegene is die ervaring heeft binnen de partij, vaak als raadslid, meestal fractievoorzitter. De persoon valt op, bijvoorbeeld omdat hij stevig is in het debat, de visie van de partij duidelijk uitdraagt of mogelijk een groot netwerk heeft. Het partijbestuur of de fractie benadert de persoon en bij een positief antwoord wordt deze als kandidaat opgediend. Meestal wordt de uitkomst van deze *black-box*-procedure kritiekloos door de rest van de raad overgenomen.

Op zich is dat opmerkelijk. Na jaren dualisering is de manier waarop wethouders benoemd worden nog steeds hetzelfde. Vóór de dualisering werden raadsleden wethouders doordat de fractie uit haar midden iemand aanwees die deel uitging maken van het dagelijks bestuur van de gemeente. Deze wethouder bleef lid van de raad én van de fractie. Daar is wel het een en ander in veranderd. Na de dualisering van 2002 worden wethouders door de gehele raad benoemd en is het de bedoeling dat het college de gehele raad – als hoogste orgaan – bedient. Het is geenszins de intentie van de wet dat de wethouder een soort vooruitgeschoven post van de fractie is: menig wethouder krijgt nogal eens een tik op z'n tengels als hij of zij te veel in de fractiekamer wordt signaleerd.

*“Na jaren dualisering is de manier waarop wethouders benoemd worden nog steeds hetzelfde.”*

## Oude patronen

Hoewel de verhoudingen in het gemeentebestuur fors zijn veranderd, is er bij de dualisering weinig voorgeschreven hoe zo'n wethoudersvoordracht tot stand komt. Bij burgemeestersbenoemingen zitten de democratische *checks-and-balances* na flink wat wetswijzingen sinds 2002 een stuk steviger in het zadel. De Gemeentewet is specifiek en zorgvuldig om ervoor te zorgen dat alle stromingen in de raad zeggenschap houden in de benoeming. Dat is voor wethoudersbenoemingen wel anders. Eigenlijk zijn er helemaal geen regels, behalve dan dat de Gemeentewet stelt dat 'de raad de wethouders benoemt'.

Daarmee is de gemeenteraad zelf in staat is het proces in te richten, maar helaas valt men nog steeds terug op oude systemen. Met als gevolg dat wethouders nog steeds door hun fractie, door de omgeving én vaak door zichzelf als bevorderde voorman van hun politieke groepering worden gezien. In plaats van met hun collega's de gehele volksvertegenwoordiging te bedienen.

Dat is niet in de geest van het dualisme. Maar het lijkt ook niet meer te passen. Met steeds weer dalende ledenaantallen en kleiner wordende fracties lukt het politieke partijen steeds minder goed om capabele bestuurders in eigen kring te vinden. Partijen zijn steeds vaker gedwongen buiten partijverbanden te zoeken. Hoewel de vijver groter is, lijkt het toch nog moeilijker aan geschikte kandidaten te komen. Het beeld dat de buitenwereld heeft van het wethouderschap, is gekanteld van 'felbegeerd pluche' naar dat van 'hondenbaan'. De landelijke trend dat steeds meer wethouders tussentijds opstappen, en nog meestal onvrijwillig ook, helpt niet mee aan een positieve beeldvorming. Tegelijkertijd is er maar weinig bekend over het wethouderschap. Zelfs raadsleden hebben waarschijnlijk geen idee wat een wethouder nou precies doet. Enig bewijs daarvoor geeft Petra Habets in haar boek *Wethouders, waarachtige (ver)leiders*.<sup>2</sup> Ze interviewde dertien wethouders aan het begin en aan het einde van hun bestuursperiode, en hoewel de meesten toch enige ervaring als raadslid met zich mee torses, geven ze allemaal aan dat er geen goede voorbereiding was op het ambt. Helemaal kwalijk kan je ze dat niet nemen. De meesten van ons zien niet meer van de dagelijks bestuurders van de gemeenten dan hun optredens in de raad. Volksvertegenwoordigers staan op afstand wanneer wethouders in de collegekamer kaas proberen te maken van de raadsdebatten of er met de ambtelijke staf overlegd moet worden wat er moet gebeuren — en hoe dat moet worden gedaan.

## Andere tijden

Je kunt je dus zelfs afvragen of raadsleden en afdelingsbesturen wel in staat zijn om een goede werving te doen, als ze zelf al zo weinig van het wethoudersambt weten. Daarnaast is de vraag die aan kanddaat-wethouders wordt gesteld, een andere dan voorheen. De pluriformisering van het politieke domein heeft niet alleen voor een kleine toename van het aantal fracties gezorgd, maar heeft vooral als gevolg dat fracties gemiddeld genomen steeds kleiner zijn. Neem nou Lelystad: na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 gunde de kiezer de gemeenteraad de stad maar liefst 14 fracties en niet één ervan kwam boven twintig procent van de stemmen.

Voor politicologen is dit het nieuwe normaal. Waar een gemeenteraad voorheen uit twee of drie grotere fracties en wat klein grut bestond, maakt de kiezer de samenstelling van het hoogste orgaan tegenwoordig een stuk meer egalitair. Het leidt ertoe dat traditionele coalities van twee of drie partijen steeds minder van deze tijd zijn en niet iedere fractie erop kan rekenen dat ze zelf een wethouderskandidaat voor kunnen dragen. Of vormt men *bloemkoolcolleges* zoals in Rotterdam, waar men feitelijk de part-time regeling voor wethouders misbruikt om met maar liefst tien wethouders iedere partij één of twee plaatsjes aan de colleegetafel te gunnen om recht te doen aan de fractiegrootte.

Dit lijkt ook tot gevolg te hebben dat raden meer zoeken naar andere manieren om het gemeentebestuur in te richten. De trend van het sluiten van raadsakkoorden, soms maatschappelijke akkoorden, heeft zich ingezet waardoor steeds meer gemeenteraden op zoek gaan naar kandidaat-wethouders die ideeën van de hele raad kunnen 'uitvoeren'. Ook zetten de toenemende financiële problemen in het sociaal domein en de coronacrisis coalities onder druk. Er worden meer dan eens sterke wethouders gevraagd die met de samenleving in gesprek kunnen, leiderschap tonen en dienstbaar op alle vragen van de raad een antwoord hebben.

## Experimenten

Raden lijken zich soms bewust van deze veranderingen in het ambt. De laatste jaren wordt er vaker geëxperimenteerd met het profiel waar een wethouder aan moet voldoen. Moesten de dagelijks bestuurders vroeger 'betrokken leiders van uit de samenleving' zijn, zo zijn er heden ten dage steeds meer wethouders die tijdens hun ambtsperiode niet in de gemeente wonen. Wethouders die een appartement huren of zelfs een hotelkamer betrekken, zijn geeneens een noviteit. In het huidige college van de kleine Groene Hart-gemeente Oudewater (10.108 inwoners, 40 km<sup>2</sup>) heeft slechts een van de drie wethouders een permanent verblijfadres in de gemeente. Soms komt de kandidaat niet van buiten de gemeente, maar van buiten de politiek. Bijvoorbeeld een actief partijlid met een behoorlijke staat van dienst in het bedrijfsleven, zoals de Nijmeegse wethouder Bert Jeene in 2010-2014, die als oud-topondernehmer zijn sporen alleen maar buiten het gemeentebestuur had verdiend. Leefbaar Rotterdam plaatste in de Maasstad al in 2004 een openbare vacature in de krant, waarop ongeveer vijftig mensen solliciteerden. Het werd iemand van buiten de partij: universitair docent Marianne van den Anker. Na de verkiezingen van 2018 werd er door fracties in Utrecht en Enkhuizen in het openbaar een zoektocht gestart naar een nieuwe

wethouder buiten de partijlijnen. En ook in Zaanstad kon je solliciteren op de vacature van wethouder, waarna de uitverkorene door de D66-fractie zou worden voorgedragen.

Weer andere gemeenteraden pakten het gezamenlijk aan. In Almelo lukte het de PvdA in 2016 niet om in eigen gelederen een kandidaat woonachtig in de gemeente te vinden. De raad startte daarna gezamenlijk een sollicitatieproces. De naam van een partij stond niet in de advertentie en de brieven moesten via de griffie worden gericht aan de raad. Men koos uiteindelijk een partijloze voormalig directeur van een van de instellingen in de stad. Ook in Culemborg zocht (bijna) de hele raad samen een wethouder. In Hellendoorn wierven vier fracties gezamenlijk twee wethouders, toen de maximale formatie het niet toeliet dat ieder "z'n eigen wethouder" zou krijgen. De raden van Hilvarenbeek en Smallingerlân zochten na het sluiten van een raadsbreed akkoord in respectievelijk 2018 en 2020 het nieuwe college via open sollicitaties aan de hele raad. Voor de Friese gemeente stelde de raad zelfs een sollicitatiecommissie zonder raadsleden aan.

Zelfs soort-van verkiezingen behoren tot het experimentenpakket. Bij Leefbaar Rotterdam was er in 2014 onenigheid over de voorgedragen kandidaat, die zou uit de verkeerde 'bloedgroep' van de partij komen. Samen met de oppositie concludeerde men dat een andere kandidaat uit Leefbaar beter was. Die haalde op de stembriefjes de meerderheid. Vier jaar later was er ook een bijzondere procedure in Rotterdam. Daar meldde zich een onafhankelijke kandidaat die via sociale media vernam dat je niet door een fractie hoeft te worden voorgedragen. Hij nomineerde zichzelf, mocht net als de traditioneel genomineerde kandidaten zijn *pitch* voor de raad houden, stond op de stembriefjes, maar haalde geen stemmen bij de benoeming. Gestemd werd er ook in Olst-Wijhe, toen na een vacature zowel de VVD- als de GroenLinks-fractie een kandidaat voordroegen, met als argument dat er dan ook echt iets te kiezen viel. De dienstdoende griffier hield serieus rekening met het staken van de stemmen, herstemming of een beslissing middels *steen, papier, schaar*.

## Fakkeldrager

Veel lijn lijkt er in deze experimenten niet te ontdekken. Het laat zien dat raden zoekende zijn en er een behoefte bestaat om de oude wethoudersbenoeming vanuit de fractie meer open te gooien en op zoek te gaan naar de meest geschikte kandidaat. Hoe onwennig de bovengenoemde experimenten ook zijn, de processen winnen het op participatie, openheid en transparantie van de oude politiek. Daarnaast lijken ze beter aan te sluiten bij de veranderende politieke werkelijkheid van meer fracties en, vooral, minder terug kunnen vallen op traditionele meerderheden. Juridisch gezien zijn ze al helemaal niet problematisch: uiteindelijk besluit een gemeenteraad op de voordracht en hoe deze tot stand komt doet er niet toe.

*"De raad mag best wel worden geholpen met uitgangspunten en waarborgen voor het goed inrichten van het democratische proces."*

Maar bestuurskundig gezien kunnen de raden wel wat handvatten gebruiken. De experimenteerdrijf die gemeenteraden ten toon spreiden bewijst eigenlijk wel dat ze behoefte hebben aan hulp en misschien ook wel waarborgen voor het democratische gehalte van het proces. Dat kan eenvoudig. Het lijkt ons niet nodig om net zoals bij burgemeestersbenoemingen de ruimte die de raad heeft met wetgeving te beperken. Maar de raad mag best wel worden geholpen met uitgangspunten en waarborgen voor het goed inrichten van het democratische proces. Bijvoorbeeld door maar eens goed in kaart te brengen op welke manieren zo'n wethouder aanzoeken nou allemaal kán. Wij hopen met dit artikel een beginnetje te hebben gemaakt.

Een professioneel steuntje in de rug is misschien ook wel op z'n plaats. Te beginnen met een duidelijker beeld te schetsen wat er allemaal nodig is voor het wethoudersambt. De Wethoudersvereniging heeft hier met het opstellen van competentieprofielen al een goed begin mee gemaakt. Een handreiking over hoe deze profielen toe te passen zijn op de eigen gemeente zou een goede volgende stap kunnen zijn.

Daarnaast mag de raad zich in het formatieproces beter laten ondersteunen. In de persoon van de griffier hebben ze die capaciteit zelfs al in huis. De griffier heeft veel meer dan raadsleden zicht op wat een wethouder dagdagelijks doet en welke competenties daarbij zijn vereist. Naar analogie van een burgemeestersprofiel, kan de griffier de raad ook adviseren in het profiel van de wethouder. Ook in dat proces lijkt de griffier de voor de hand liggende persoon om de raad te ondersteunen, maar dat blijkt ook nog in de kinderschoenen te staan. Een rondgang onder griffiers, door het Periklesinstituut in 2017, liet zien dat net de helft van alle griffiers bij de coalitie- en collegevorming van 2014 een rol heeft gespeeld. Die rol is dan vooral faciliterend, bij advies over de inhoud bleef men liever weg. Zelfs griffiers zagen de collegevorming vooral als een zaak van partijen en niet zozeer van de gemeenteraad.

Daar mag dus óók wel wat aan gebeuren. Bijvoorbeeld door de griffier goed te positioneren in de formatiefase. De Vereniging van Griffiers zou hier samen met de Wethoudersvereniging een leidende rol in kunnen nemen en de raden duidelijk maken welke meerwaarde de ervaring van een onafhankelijke raadsadviseur hier is. Wat ons betreft is het niets meer dan het verder vervolmaken van de dualisering — en het meer serieus nemen van de manier waarop het openbaar bestuur wordt ingericht. Dat de griffier juist door de black box van de collegevorming als een geprofessionaliseerde fakkeldrager kan gaan optreden, moet geen lezer dezes toch verrassen.

<sup>1</sup> Van Ostaaijen, J. (2014), "Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht", *Bestuurswetenschappen*, 68: 68-86.

<sup>2</sup> Habets, P. (2017), *Wethouders, waarachtige (ver)leiders. Dertien persoonlijke verhalen over het wethouderschap*. Petra Habets Advies & Ontwikkeling.