

De wethouder van buiten

Over bestuurlijke nomaden en een vreemdelingenlegioen

24 april 2018

Arno F.A. Korsten

In 2002 is de Gemeentewet gewijzigd. De komst van de dualisering in maart 2002 had tot gevolg dat wethouders niet langer lid waren van de gemeenteraad. Reden: 'De slager mocht het eigen vlees niet meer keuren'. Het college van burgemeester & wethouders en de raad kwamen iets meer op afstand van elkaar te staan; ze werden ontvlecht. Desondanks zijn de meeste wethouders nog altijd afkomstig uit de gemeenteraad. Degenen die wethouder worden vanuit de raad hebben dus bij de raadsverkiezingen op de kieslijst gestaan en de meesten hebben daarvoor al ervaring opgedaan als raadslid. Dit zijn de wethouders 'van binnen'. Ze komen voort uit de eigen gelederen. De partijvoorzitter of fractieleider bellen een kandidaat of ze voor het wethouderschap voelen (als ze zelf geen kandidaat zijn). Meestal is er vóór de verkiezingen al in kleine kring over gesproken. In de trant van: mochten we in het college komen, dan ben jij onze kandidaat.

Er bestaan echter ook wethouders 'van buiten'. Dit wethouderschap is op twee manieren mogelijk. De eerste categorie wethouders 'van buiten' woont wel in de gemeente waarin zij tot wethouder zijn gekozen, maar zij hebben niet op de kieslijst gestaan en zij hebben evenmin raadservaring. Het zijn personen 'van binnen', maar van buiten het lokale politieke circuit.

Het is ook mogelijk dat wethouders volledig van buiten de raad komen en ook van buiten de gemeente. Denk aan de man uit Zoetermeer die in de gemeente Harlingen tot wethouder werd benoemd. Dit type wethouders kan elders wel raads- en zelfs wethouderservaring hebben opgedaan.



Hier staat de tweede categorie centraal. Een wethouder 'van buiten' is in deze beschouwing dus iemand die is benoemd door de gemeenteraad van gemeente X, maar *niet* in gemeente X woonachtig is, *geen* deel heeft uitgemaakt (e) van de gemeenteraad van gemeente X en

ook geen lid was of is van een bestaande politieke partij uit gemeente X. Een wethouder van buiten komt ook echt 'van buiten'.

Wat te denken van een college van burgemeester en wethouders van een bepaalde gemeente dat *alleen* bestaat uit wethouders 'van buiten' in de hier bedoelde zin? Dat is een thema dat in de literatuur over coalitievorming, gemeentebesturen en de lokale democratie nog niet uitvoerig behandeld is. Waarom dit onderwerp hier aan de orde is? De behandeling komt voort uit vragen in verband met een interview met een journalist van Dagblad De Stentor op 19 april 2018, dat online is gepubliceerd op 23 april 2018. De Stentor schrijft:

'Als de coalitieonderhandelingen verder zonder schermutselingen verlopen, bestaat het college van Heerde straks volledig uit 'buitenstaanders'. Wolbert Meijer van de CU-SGP woont in Hasselt, CDA'er Jan Berkhoff heeft Oene als woonplaats, terwijl PvdA'er Yasemin Cegerek in Apeldoorn resideert'.

Geen ministers van buiten

Laat ik eerst eens kijken naar het niveau van kabinetten en provinciebesturen. We zijn gewend dat ministers uit een Nederlands kabinet ook Nederlanders zijn die in Nederland hun domicilie hebben en de Nederlandse nationaliteit bezitten en niet Belgen zijn afkomstig uit pakweg Vlaanderen of Luxemburgers. Er is geen Belg die lid is van een Nederlands kabinet of het moest een (Belgische) Nederlander zijn met een dubbele nationaliteit. Provinciebestuurders uit Friesland, gedeputeerden genoemd, komen ook uit de eigen biotoop Friesland. Ze worden niet 'geleend' van het territorium van de provincie Zuid-Holland of Gelderland. Iemand 'van buiten' in een dagelijks bestuur halen, is dus, zo gezien, op die bestuursniveaus een uitzonderlijke gebeurtenis, een anomalie.



Bestuurlijk talent uit de eigen biotoop

Ook gemeenteraden zijn voor de coalitie- en collegevorming doorgaans in staat om uit de eigen gemeente voldoende bestuurlijk talent en expertise te halen om een dagelijks bestuur van een burgemeester met wethouders te vormen. Toch is het voor gemeenteraden al een

aantal jaren mogelijk om 'wethouders van buiten' te benoemen. Blijkbaar heeft de wetgever ingezien dat de *kweekvijver* voor bestuurders in de gemeente Harlingen, hier gebruikt als een willekeurig voorbeeld, op kan drogen. De metafoor is iets te wijzigen: blijkbaar bestaat de mogelijkheid dat vissen in de eigen visvijver niet oplevert dat men ook een goede vis vangt.

Komt die mobiliteit lokaal wel vaker voor?

In tal van gemeenten zijn na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 wethouders 'van buiten' aangesteld, maar in totaal gaat het om minder dan pakweg een derde van alle wethouders. Binnen deze categorie bestaat er een subcategorie van nomaden, die dan eens als interim-griffier optreedt, dan als wethouder van buiten en dan als interim-gemeentesecretaris.

Heerde heeft ervaring opgedaan met 'wethouders van buiten'

De Gelderse gemeente Heerde, gelegen aan de rand van de Veluwe, telt om en nabij 18.500 inwoners (april 2017). Heerde kent na de verkiezingen van 21 maart 2018 een gemeenteraad met 17 raadsleden en zes fracties. Twee fracties zijn met vier zetels de grootste fracties in de raad (CU/SGP; CDA), dan volgt een lokale fractie met drie zetels en drie fracties met elk twee zetels (VVD; D66/GroenLinks; PvdA).

Hoofdplaats is Heerde.

Heerde is een Cittaslow-gemeente. Cittaslow is een internationaal keurmerk voor gemeenten die op het gebied van leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, cultuurhistorie en behoud van identiteit goed scoren en het 'etiket' willen voeren.

Heerde had vanaf 2014 steeds drie wethouders van drie partijen; elke partij levert er een. De stand van zaken vóór de raadsverkiezingen van maart 2018 was dat de CU/SGP (Meijer), het CDA (Berkhoff) en de VVD (Van Dijk) elk een wethouder leverden. In het college had twee 'wethouders van buiten' zitting. Een was wethouder geweest in Epe en de ander in Zwartewaterland.

Nu de kwestie

Het voornemen bestaat in april 2018, na de raadsverkiezingen van 21 maart 2018, om in de gemeente Heerde **drie wethouders van buiten** te benoemen. Dan is de waarnemend burgemeester met alle wethouders afkomstig van elders, van buiten de gemeente Heerde. Is er aanleiding toe om in de gemeente Heerde (fulltime werkzame) 'wethouders van buiten' te benoemen? In de vorige collegeperiode heeft niet elke wethouder de eindstreep gehaald. Stel nu dat er direct drie wethouders van buiten Heerde toetreden tot het college. Omdat ook een burgemeester van buiten komt (waarnemer Fred de Graaf), zou *het totale college dan niet geworteld is in de gemeenschap*. Dat is verrassend. Tijdelijk? Is het wethouderschap 'van buiten' in het algemeen een positieve stap of is daar kritiek op te leveren?

Elders aftappen: wethouders van buiten toegestaan

'Wethouders van buiten' zijn wettelijk toegestaan. Dus het kan. In principe moet een wethouder gaan wonen in de gemeente waar hij of zij werkt. Het *ingezetenschap* genoemd. Gemeenteraden kunnen hiervoor *onthefing* afgeven. 'Wethouders van buiten' vragen daar

vaak om. Hun bestaan is immers onzeker en menig een heeft een partner en kinderen die niet staan te springen om te verhuizen.

Als een wethouder om ontheffing vraagt, moesten raadsleden tot voor kort ieder jaar een gemotiveerd besluit nemen. Maar die regel is in 2017 losgelaten. Gemeenten mogen volgens het kabinet zelf bepalen hoe lang ze een wethouder toestemming geven om buiten de gemeentegrenzen te blijven wonen. Dat zou meer recht doen aan de lokale autonomie. De kans dat zo'n ontheffing inzet wordt van politieke spelletjes zou ook afnemen.

Moet een wethouder van buiten dan zeker niet gaan wonen in de gemeente waar hij of zij toetreedt tot het dagelijks bestuur? Er is nog altijd wat te zeggen voor verhuizen en voor inburgeren. Gevoel voor plaatselijke verhoudingen, verschijnen op bijeenkomsten en evenementen kan voor elke wethouder tot aanbeveling strekken. Soms is het aanwezig zijn zelf vereist om het wethouderschap te kunnen waarmaken.



Bron: internet

Wanneer kunnen wethouders 'van buiten' een positieve waarderen keuze vormen?

- 1) **Een antwoord op de plotselinge score.** Veel raadsfracties grossieren niet in wethouderskandidaten. Als een partij onverwacht hoog scoort bij de raadsverkiezingen dan hoeft zij niet van (extra) wethouders af te zien omdat zij er niet op heeft gerekend. Ze zoekt iemand van elders.
- 2) **De kwaliteitsimpuls.** Het komt voor dat de lijsttrekkers bedenkingen hebben ten aanzien van de kwaliteiten van een interne kandidaat of meerdere interne kandidaten. Dan is het voordragen van een kandidaat-wethouder 'van buiten' een voor de hand liggende optie. De vraag is natuurlijk hoe je zo iemand met de gewenste kwaliteiten vindt? Een mogelijkheid is dat een raadsgriffier op voorspraak van de coalitiepartijen contact zoekt met griffiers in de omgeving om te inventariseren wie beschikbaar zou kunnen zijn. En dan is tevens discreet te bezien wie welke kwaliteiten wel of niet bezit. Het is dus niet zo dat de coalitiepartijen geen vijver van kandidaten hebben waaruit ze kunnen vissen.

Er zijn natuurlijk ook nog andere manieren om te achterhalen of er kandidaten beschikbaar zijn. Lijsttrekkers kunnen bij voorbeeld eens informeren in de eigen partij of iemand beschikbaar is.

- 3) **Het argument van de bestuurlijke ervaring.** De komst van een 'wethouder van buiten' kan, zo blijkt onder 1, uit nood geboren zijn. Daarmee is dan nog niet gezegd dat een wethouder van buiten ook voordelen heeft. Toch zijn die voordelen er wel. Soms heeft een wethouder van buiten al eerder in een naburige of verder weg gelegen gemeente ervaring opgedaan als wethouder of elders in het openbaar bestuur. Dan is het geen groentje maar krijgt het college en de gemeenteraad te maken met een man of vrouw met enige ervaring als bestuurder. Het argument van de ervaring dus. Een wethouder van buiten heeft doorgaans al ervaring opgedaan als wethouder.
- 4) **Het argument van onthechtheid.** Een eenmaal aangestelde wethouder van buiten kan wat zakelijker en meer van afstand kijken naar een beleidskwestie of dossier. Dat is ook een potentieel voordeel. Wethouders 'van binnen' hebben daarentegen het voordeel dat ze de gemeente kennen. Ze kennen de gemeenschap, de fysieke structuur van de gemeente, de mensen uit de dorpen en de wijken, de tradities en gewoonten, de verenigingen, de bedrijven en non-profits.
- 5) **Geen banden als integriteitsargument.** Maar deze interne wethouders kunnen ook te dicht op de gemeenschap zitten. Zodat er integriteitsproblemen dreigen. Een wethouder die subsidieverlening in de portefeuille heeft, moet natuurlijk oppassen als hij tevens voorzitter is van een plaatselijke tennis-, korfbal- of voetbalvereniging. Belangenverstrengeling is ongewenst. Een wethouder van buiten heeft daarmee niet van doen. Die heeft doorgaans geen belangen in de gemeenschap en scoort vermoedelijk goed bij een integriteitstest.
- 6) **De motivatiefactor.** Een wethouder van buiten moet iemand zijn die echt wil. Immers, hij of zij is niet afkomstig uit de gelederen van de samenleving waar hij of zij gaat besturen. Het moet dus welhaast iemand zijn die gemotiveerd is voor het werk en daar zekere lol in heeft gekregen in een vorige gemeente.
- 7) **Geen last van het verleden.** Een wethouder van buiten heeft geen last van zwakheden die hij of zij elders heeft getoond. Je kunt als het ware in de nieuwe gemeente een nieuwe start maken. De raad van de nieuwe gemeente zal misschien een gunfactor voor je laten gelden.
- 8) **Het 'na de crisis'-argument.** Het komt voor dat een gemeentebestuur een ernstige crisis heeft doorgemaakt door affaires. Een cultuuranalyse of een andere analyse brengt de situatie dan in kaart. Daarna is soms een informateur en formateur nodig om 'een bestuurlijke herstart' mogelijk te maken. Deze situatie is enkele jaren terug aan de orde geweest in de gemeenten Maasdriel, Delfzijl, Vlissingen en Meerssen. In deze gemeenten traden toen een of meer wethouders 'van buiten' aan. Deze wethouders hadden een politieke kleur, maar konden toch ook rust brengen omdat ze niet besmet waren door zwakheden en gekrakeel. Een wethouder van buiten kan vooral dan zijn kwaliteiten tonen als een gemeentebestuur afstand wil nemen van de 'oude' politieke

cultuur van polarisatie en politisering. Dan is iemand van buiten niet besmet. En er staan geen rekeningen open.

- 9) Vanuit macroperspectief gezien leidt het weer aan de bak komen van een oud-wethouder, aannemend dat het hierom gaat, tot een **afname van de wachtgelden** in de gemeente waar de wethouder eerder wethouder was. Maar dat is een argument dat voor de gemeente die een wethouder van buiten wil niet telt.

Kent het binnenhalen van een wethouder 'van buiten' ook nadelen?

Een wethouder 'van buiten' is niet een vanzelfsprekend fenomeen dat louter voordelen heeft. Ik noem enkele valkuilen die te zien zijn als nadelen maar die niet in elke context een nadeel hoeven te zijn. Het zijn attentiepunten.

- 1) **Verwisselbaarheid.** De gemeente is de eerste bestuurslaag. Deze staat dicht bij de burgers. Maar kennen burgers de gemeentebestuurders? De meest bekende bestuurder is doorgaans de burgemeester; niet een wethouder. Een ander punt is dat veel van wat gemeenten doen onbekend is en voor zover wel bekend, heeft het een technocratische karakter. Dan is het nog maar een kleine stap en een wethouder kan overal vandaan geplukt worden. In Alkmaar functioneerde sinds 2006 een wethouder die voordien werkzaam was in Breda en in Harlingen maakte een wethouder uit de Randstad deel uit van het college. Dit wekt sterk de indruk dat gemeenten in feite onderling verwisselbaar zijn.
- 2) **Aanpassingsbereidheid.** Een wethouder 'van buiten' zal zich moeten inspannen om vertrouwd te raken met de gemeenschap waarin hij of zij als bestuurder functioneert, met de sociale structuur, de fysieke kenmerken van de gemeente, noem maar op. Een voorbeeld. Wil men in Sittard-Geleen functioneren, dan laat men bij voorkeur het gezicht zien op het Oktoberfeest en bezoekt men af en toe eens het voetbalstadion van de profclub Fortuna. Aanpassing moet mogelijk zijn want ook een minister die over heel Nederland gaat is niet met alle provincies in gelijke mate vertrouwd.
- 3) **De belastingsfactor.** Een baan als wethouder 'van buiten' is misschien niet echt lichter, maar eerder wat zwaarder omdat de wethouder zich moet inspannen om zicht te krijgen op de politieke en maatschappelijke verhoudingen in de gemeente.
- 4) **De dreiging van te ver afstaan van de 'verwante' fractie.** Het is de bedoeling in het licht van de dualisering dat een wethouder afstand houdt tot een eigen fractie. Een wethouder 'van buiten' heeft daarmee weinig problemen, maar het gevaar dreigt dat een wethouder van buiten wel heel ver af staat van de verwante fractie en andere fracties. De wethouder van buiten moet oppassen niet geïsoleerd te raken. Dat toch te ver afstaan van 'de eigen politieke kleur', dus van de verwante fractie, is wel enkele malen in gemeenten waargenomen.
- 5) **Verantwoording naar kiezers blijft uit.** Met de komst van wethouders van buiten komen bestuurders op het pluche die komen en gaan zonder de kiezers in de ogen te kijken. Ze stonden immers niet op de kieslijst. Grote kans dat ze bij de volgende raadsverkiezingen

ook niet op de kieslijst van een politieke partij staan. Dat is wel 'democratisch abject' genoemd (Van den Berg, 2008). Maar daar staat tegenover dat ook burgemeesters doorgaans van buiten komen, evenals commissarissen van de koning en tal van ministers. Dus dat wethouders op een kieslijst zouden moeten hebben gestaan, is een sterk te relativeren nadeel. Anders gesteld, door de mogelijkheid te scheppen van wethouders van buiten is de wetgever over dit eventuele bezwaar heengestapt.



Reflectie

Uit de meeste recente versie (uit 2016) van de tweejaarlijks rapportage 'Staat van het Bestuur', uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, blijkt dat 87 procent van de 1449 wethouders bij benoeming al in de betreffende gemeente woont. Uiteindelijk verhuist vier procent alsnog. Negen procent blijft buiten de gemeente wonen. Voor die categorie moet de gemeenteraad nu jaarlijks een ontheffing verlenen. In de toekomst is dat waarschijnlijk niet meer nodig. Een wetswijziging is in de maak.

Het aanstellen van een wethouder 'van buiten' heeft voordelen. Het zijn doorgaans sterk gemotiveerde bestuurders, die elders al ervaring opdeden als wethouder en tevens het voordeel hebben van de afstandelijke blik en van een zekere onafhankelijkheid. Ze kennen het klappen van de zweep en schuwen de wisseling van context niet. Wethouders van buiten worden nogal eens ingezet als een periode van bestuurlijke stabiliteit gewenst is na een onrustige periode met affaires en frequent gedwongen vertrek van wethouders.

Inzet van wethouders 'van buiten' is zeer wel mogelijk als betrokkenen zich van de voor- en nadelen bewust zijn. Of de voordelen te bereiken zijn, hangt van diverse actoren af, zoals de wethouders van buiten zelf en de raadsleden. Dat geldt ook voor het vermijden van de nadelen.

Neem Maasdriel. Daar is door de informateurs De Cloe en Korsten in maart 2011 de suggestie gedaan om de samenstelling van het college van b&w te verbreden door een plek in te ruimen voor een wethouder 'van buiten' met een CDA-kleur. Die benoeming is er ook gekomen. Maar de echte erkenning door de CDA-fractie als 'één van ons' is er de jaren daarna maar mondjesmaat ontstaan. Dat gold ook voor een wethouder van buiten die rond die tijd in de gemeente Sittard-Geleen aantrad. Deze wethouder van buiten met eveneens een CDA-affiliatie bleek ook niet echt contact te zoeken met de CDA-fractie. Ze werd destijds dan ook niet gezien als 'een van ons'. Ondanks de dualisering, die een ontvlechting bracht van raad en dagelijks bestuur van b&w, moeten wethouder van buiten ook weer niet te

onafhankelijk willen zijn en te zeer op afstand willen functioneren. Opletten is de boodschap. Het zo maar 'droppen' van een wethouder 'van buiten' betekent niet dat de verwante fractie de komst met 'open armen' verwelkomt.

Vragen

1. *Is een wethouder 'van buiten' nog een wethouder van buiten als hij of zij direct na het aantreden in gemeente X ook in gemeente X gaat wonen?* Antwoord: Strikt genomen is een wethouder 'van buiten' dan geen wethouder van buiten meer. We belanden zo in de semantiek en woordspelletjes. Wethouder van buiten is en blijft iemand als hij elders woonde en blijft wonen gedurende de periode van het wethouderschap.
2. *Is wethouder van buiten zijn na een jaar of drie functioneren als wethouder nog een pro of niet?* Antwoord: Dat zal persoon voor persoon kunnen verschillen. Een wethouder van buiten is en blijft een wethouder net als voor andere wethouders geldt. De wethouder van buiten heeft in de beoordeling van gemeenteraden en burgers geen uitzonderingspositie.
3. *Een wethouder van buiten hoort tot de stam van de bestuurlijke nomaden. Juist of onjuist?* Antwoord: In elk geval is de wethouder 'van buiten' tijdelijk een nomade die graag elders bijspringt. Sommigen zijn wel eens interimgemeentesecretaris en dan weer wethouder van buiten. Wethouders 'van buiten' helpen graag als de nood aan de man is of schuwen dit werk niet. Deze nomadenstam is nog niet groot maar na 2002 wel groter geworden.
4. *Is het zijn van wethouder van buiten een noodoplossing of niet?* Antwoord: Over het algemeen is het een noodoplossing. Het is een uitzondering op de regel. Doorgaans zoeken fractieleiders en/of partijvoorzitters een kandidaat uit de eigen gemeente. Maar is men eenmaal vertrouwd met het positieve functioneren van wethouders van buiten dan ziet men die oplossing als een bijna gewone gang van zaken.

Literatuur

Aardema, H., M.J.G.J.A. Boogers en A.F.A. Korsten, Vallende wethouders, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, april 2012, pp. 13-34.

Berg, J.Th.J. van den, Wethouders van buiten, in: *Parlement & politiek*, 29 febr. 2008.

Cloe, D.W. de, en A.F.A. Korsten, *Maasdriel – Van bestuurlijke noodtoestand naar bestuurlijke deugdelijkheid*, Maasdriel, 29 maart 2011.

Derksen, W. en I. Schaap, *Lokaal bestuur*, Reed Elsevier, 2007 (vijfde druk).

Elzinga, D.J., Het is oppassen met een wethouder van buiten, in: *Binnenlands Bestuur*, 2007, nr. 26, p. 19.

Heins, A. en A. van Noorel, Drie wethouders die buiten Heerde wonen hoeft niet verkeerd te zijn, in: *De Stentor*, 23 april 2018.

Korsten, N. en M. Jansen, *Gezagsbronnen van burgemeester en wethouders*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2013.

Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Business, Den Haag, 2008.

Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur 2016*, Den Haag, 2016.

Ostaijen, J. van, Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 68, mei 2014, nr. 2, pp. 68-87.

Tops, P., A. Korsten en C. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.

Vulperhorst, L. (red.), *Praktische dromers - Over het vak van wethouder*, Van Gennep, Amsterdam, 2010.

De auteur

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is honorair hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit. Oprichter van het tijdschrift Bestuurskunde.

Deed onderzoek naar de val van wethouders en tal van aspecten van het functioneren van wethouders.

Website: www.arnokorsten.nl

E-mailadres: afa.korsten@planet.nl