



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De vallende wethouder

*Een onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden wethouders
in de bestuursperiode 2006 - 2010*



De vallende wethouder

Een onderzoek naar de vertrekredenen van
onvrijwillig teruggetreden wethouders in de
bestuursperiode 2006 - 2010

BMC | advies
management

Open Universiteit
www.ou.nl



Woord vooraf

In dit onderzoek hebben we geprobeerd te achterhalen wat de vertrekredenen waren van de wethouders die in de bestuursperiode 2006 - 2010 onvrijwillig voortijdig zijn teruggetreden en welke factoren daarop inwerkten. Daarbij hebben we gefocust op politieke conflicten: conflicten tussen de wethouder(s) en de gemeenteraad, binnen het college van burgemeester en wethouders dan wel met de eigen fractie of politieke partij. We hebben 41 cases (van de ongeveer 325) onderzocht en in dat verband 85 interviews afgenomen. We spraken niet alleen met de betrokken ex-wethouder(s), maar ook met mensen om hen heen die het valproces meemaakten en daar een ander licht op konden laten schijnen: bijvoorbeeld de burgemeester, of een collega-wethouder, of een raadslid. In alle gesprekken hebben we bij de gesprekspartners doorgevraagd naar de overwegingen en andere factoren die aan het vertrek ten grondslag lagen. Alle ex-wethouders hadden daar hun eigen beeld bij en verhaal over. Ook de andere respondenten die wij spraken hadden hun eigen beelden en verhalen, soms afwijkend van die van de betrokken ex-wethouders. Wij zijn ons ervan bewust dat de geaggregeerde weergave van de resultaten van het onderzoek gemakkelijk de idee kan doen postvatten dat het lokaal bestuur voornamelijk ruzie is tussen wethouders en anderen. Die gedachte willen we op voorhand graag wegnemen, omdat zij niet juist is. Voor een goed begrip wijzen wij op de volgende vier punten.

In de eerste plaats hebben wij onze cases geselecteerd op basis van vertrek wegens een politiek conflict. We hebben het dus niet zozeer over al die wethouders die zich prima handhaafden, of over gemeenten waar een politiek conflict niet leidde tot het voortijdig vertrek van een wethouder, of over andere soorten van vertrek dan op basis van een politiek conflict. Gelukkig kent de lokale bestuurlijke werkelijkheid ook vele succesverhalen en vele positieve belevingen, maar dat was nu eenmaal niet het onderwerp van ons onderzoek. Bij onze beschrijving van de probleemsituaties in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van dit rapport zijn we zo dicht mogelijk bij de verhalen van onze respondenten gebleven, om hieraan zo goed mogelijk recht te doen en deze niet te veel te verdunnen met onze eigen beelden en opvattingen. Deze drie hoofdstukken laten daarmee onvermijdelijk een zeker 'gekleurd' en 'negatief' beeld zien - het beeld van en rond wethouders in bestuurlijk penibele situaties. In hoofdstuk 5 ligt het accent meer op de analyse en reflectie.

In de tweede plaats, de grens tussen een politiek-inhoudelijk meningsverschil en ontspoorde verhoudingen is niet altijd gemakkelijk en soms helemaal niet te trekken. Wij zijn ons zeer bewust geweest van de politieke context waarin de onderzochte conflicten zich hebben voorgedaan. Vaak gaat een bepaald zakelijk probleem of een falende persoonlijke kwaliteit in

bijvoorbeeld de verdediging van een dossier of de wijze van informeren van de raad uiteindelijk over in een op de persoon gerichte beoordeling, uitgedrukt in noties als 'Het is nu wel genoeg zo', 'We hebben het met hem gehad', of 'Zijn krediet is op'. Volgens diverse respondenten ging het daarbij meer om (het ontbreken van) de 'chemie' tussen personen dan om de politieke inhoud - die vaak niet meer was dan een gelegenheid die zich voordeed, 'een stok om mee te slaan'. Na doorvragen merkten wij dat achter dergelijke situaties complexe onderlinge verhoudingen schuilgingen, vaak met wortels in het verleden. Deze 'diepere' relatiepatronen bleken uiteindelijk het meest bepalend voor de kans op een val, ook al werd in de media het beeld opgeroepen dat het ging om een bepaald politiek-inhoudelijk meningsverschil.

In de derde plaats, het is ons er in dit rapport niet om te doen het vallen van wethouders als een per se onwenselijk verschijnsel neer te zetten, waaraan 'iets zou moeten worden gedaan'. Het ging ons primair om een zo goed mogelijk begrip van de processen die geleid hebben tot een vertrek (of juist niet). Tegenstellingen en conflicten horen bij de politiek en zijn zelfs een wezenskenmerk ervan. Het voortijdig vertrek van een wethouder om politieke redenen kan heel zinvol en positief zijn. We zijn niet blind voor de nadelen hiervan in concreto en op macroniveau, maar we zien ook dat van een dergelijk vertrek een reinigende werking kan uitgaan. Misschien dramatisch voor sommige betrokkenen, maar aan de andere kant van onmiskenbaar belang voor de werking en handhaving van ons democratisch bestel.

Ten vierde, alle conflictsituaties moeten vooral in hun eigen lokale context worden begrepen. Elk geval was weer anders. Het lokaal bestuur staat er in de regel goed voor. Alle partijen spannen zich vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid in om het beste voor hun gemeente voor elkaar te krijgen. Dat laatste geldt zeker ook voor de wethouders, de bestuurlijke doeners in het politieke spel op lokaal niveau. Zij hebben een mooie taak, die soms moeilijk is, soms ook tot politiek conflict kan leiden en in het uiterste geval tot vertrek. In het algemeen zijn ze zich daar zeer van bewust en lopen ze daar niet voor weg. Met de aanbevelingen en tips aan het eind van het rapport proberen we de verschillende betrokken spelers (wethouders, raadsleden, burgemeesters en anderen) handvatten aan te reiken om het politiek-bestuurlijke spel op lokaal niveau zo vruchtbaar mogelijk te kunnen spelen. We hebben daarnaast geprobeerd om de discussie over bestuurlijke probleemsituaties die leiden tot het vertrek van (een) wethouder(s) van een impuls te voorzien.

Tot slot maken wij op deze plaats graag gebruik van de gelegenheid om iedereen te bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de inhoud van deze rapportage, met name natuurlijk de respondenten en verder in het bijzonder de leden van de begeleidingsgroep en de leden van de klankbordgroep. Ook in het laatste stadium van de totstandkoming is door menig een nog intensief meegedacht en materiaal aangeleverd. Wij hebben daar dankbaar gebruik van gemaakt.

Harrie Aardema
Arno Korsten
Kees Riezebos
Mark van Dam

Inhoud

	Woord vooraf	2
	Samenvatting	12
	Opzet en verantwoording	15
	Bevindingen op microniveau	16
	Bevindingen op mesoniveau	18
	Bevindingen op macroniveau	21
	Conclusies en aanbevelingen	23
1	Inleiding	28
1.1	Aanleiding en doel	29
	Probleemstelling	29
	Onderzoekscontext	30
1.2	Onderzoeksvragen	32
1.3	Gevolgte werkwijze	33
	Selectie van cases	35
	Interviews en vragen	38
	Analyseniveaus en indeling	40
	Literatuuronderzoek	41
	Betrokken personen	42
	Betrouwbaarheid en geldigheid	43
2	Microniveau	46
2.1	Bestuursstijl en competenties	47
	Persoonlijk optreden doorslaggevend	47
	Sterke wethouders	48
	Slijtage en houdbaarheid	49
	Theoretisch kader: resultaatgerichte stijl populair	50
	Weinig zelfreflectie, zware baan	55
2.2	Voorbereiding en professionalisering	57
	Ineens op het pluche	57
	Benodigde competenties	59
	Opleiding, training, intervisie en coaching	62

2.3	Ondervonden steun en het leven na de val	65
	<i>Als je valt ben je alleen</i>	65
	<i>De wonden likken</i>	67
	<i>Politiek vervolg per persoon verschillend</i>	68
	<i>Niet populair op arbeidsmarkt</i>	68
3	Mesoniveau	70
3.1	Aard politiek conflict	71
	<i>Veel 'afrekenen'</i>	71
	<i>Meestal een keten</i>	74
	<i>Geen afkoeling</i>	76
3.2	College van burgemeester en wethouders	76
	<i>Soms wel en soms geen team</i>	76
	<i>Eigenbelang doorslaggevend</i>	78
	<i>Burgemeester veel afzijdig</i>	80
3.3	Gemeenteraad	81
	<i>Meer 'de baas', minder verantwoordelijk</i>	81
	<i>Meer participatief, minder kwaliteit</i>	82
	<i>Politieke versplintering</i>	84
	<i>Minder gesteund door eigen fractie</i>	86
	<i>Rol van de griffie(r)</i>	87
3.4	Ambtelijke organisatie	88
	<i>Meestal geen rol in conflict</i>	88
	<i>Soms tekortschietend</i>	90
3.5	Lokale netwerken	92
	<i>Maatschappelijk veld niet snel deel van conflict</i>	92
	<i>Bestuurlijk risicovolle gemeenten</i>	93
4	Macroniveau	96
4.1	Dualisme	97
	<i>Gewijzigde verhoudingen</i>	97
	<i>Dualisme geen directe invloed</i>	98
	<i>Wethouders meer onder vuur</i>	99
	<i>Wethouders van buiten</i>	101
	<i>Minder polarisatie gewenst</i>	102

4.2	Andere ontwikkelingen	103
	Schaalvergroting en complexiteit	103
	Maatschappelijk ongenoegen, kortere lontjes	104
	Aanzien en voorbeeldfunctie	105
	Planning & control	107
4.3	Media	108
	Media zitten erbovenop	108
	Politiek via (sociale) media	110
4.4	Bestuurlijke (in)stabiliteit	111
	Problematische bestuurscultuur	111
	Weinig zelfreinigend vermogen	112
	Oplossingsrichtingen	112
5	Conclusies en aanbevelingen	116
5.1	Reflectie	117
	Is er eigenlijk wel een probleem?	117
	Gevolgdde werkwijze	118
5.2	Beantwoording onderzoeksvragen	119
	Factoren die van invloed zijn geweest	119
	Zelfreinigend vermogen of instabiliteit	130
	Gevolgen voor betrokken wethouder	131
5.3	Wat te doen?	133
	Interventiemogelijkheden	133
	Beleidsmatige aanbevelingen	136
	Bijlagen	138
1	Literatuur	139
2	Betrokkenen	154
	Onderzoeksteam en taakverdeling	154
	Externe ondersteuning onderzoeksteam	154
	Begeleidingscommissie	155
	Klankbordgroep	155

3	Vragenlijst	156
4	Format verslag / patroonherkenning	161
5	Tips voor de spelers	162
	Voor wethouders	164
	Voor de burgemeester en voor collega-wethouders	164
	Voor gemeenteraadsleden	165
	Voor de gemeentesecretaris / de griffier / ambtenaren	166
	Voor politieke partijen	167

Samenvatting

In de bestuursperiode 2006 - 2010 trad 30 % van het aantal wethouders in Nederland voortijdig terug: meer dan 500 van de ruim 1500. Dat zijn er meer dan ooit tevoren. Meer dan de helft ervan vertrok in verband met een politiek conflict met de gemeenteraad of binnen het college. Over deze laatste groep gaat dit onderzoek. Onder invloed van factoren als de dualisering, de politieke versplintering en een directere communicatie over maatschappelijk ongenoegen (gepaard gaand met verminderde onderlinge tolerantie, 'kortere lontjes') zijn de lokale politieke verhoudingen in de loop der jaren flink aangescherpt. Momenteel is bij gemeenten een zekere wens en tendens te bespeuren in de richting van meer cohesie. Raden en colleges zoeken naar een constructiever samenspel, met oog voor elkaars toegevoegde waarde en gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Waar wethouders het moeilijk hebben en soms zelfs voortijdig onvrijwillig het veld moeten ruimen, daar rijst de vraag: waar vallen zij dan op? Wat was er aan de hand? Er zijn vele 'officiële' beweegredenen, maar daar bleek het lang niet altijd om te gaan. Het conflict zoals dat in de media naar voren kwam en dat de kenbare aanleiding vormde tot het gedwongen vertrek of vrijwillig vertrek onder druk was, volgens de ex-wethouders en de andere respondenten die wij spraken, dikwijls niet meer dan 'een stok om mee te slaan'. Natuurlijk struikelden er wethouders over een inhoudelijke kwestie of over een persoonlijke uitglijder, maar er lag meestal ook nog iets in de politiek-relatieve sfeer aan ten grondslag dat zich in de loop der jaren langzaam had opgebouwd: een wethouder heeft eerder in de raad steken laten vallen, de wethouder heeft iemand een streek geleverd of onbewust gekwetst, of er is sprake van groeiende irritaties over manieren van doen of over karaktertrekken, dan wel van doorwerkende afgunst of persoonlijke ambities bij anderen, enzovoort.

In hoeverre is dat eigenlijk een probleem? Horen persoonlijke conflicten niet per definitie bij 'het politieke spel'? Hoorde het vaker dan vroeger vallen van wethouders niet bij een veranderde tijdgeest, waarin in het algemeen sprake is van een snellere baanwisseling en een directere manier van omgaan met elkaar? Is het vaker vallen van wethouders ook niet een nu eenmaal te accepteren consequentie van een duaal lokaal bestel in een gewijzigde politiek-maatschappelijke context (politieke versplintering, 'kortere lontjes')? Wij zijn geneigd deze vragen met ja te beantwoorden. Er is niet iets ernstigs aan de hand. Het lokaal bestuur maakt 'er geen potje van'. Ook volgens bestuurskrachtmetingen en andere metingen kan de kwaliteit van het lokaal bestuur als deugdelijk ('voldoende') worden gekwalificeerd, ook al kan hier direct aan toegevoegd worden dat geen enkel gemeentebestuur foutloos werkt of op alle fronten voldoet aan

normen van 'goed bestuur'. De perfecte gemeente bestaat niet, maar de overgrote meerderheid van gemeenten functioneert wel 'boven de streep'.¹

En ja, dissensus en conflict zijn inherent aan het bedrijven van politiek.² Politiek bestaat zelfs in belangrijke mate uit tegenstellingen en conflicten. Zakelijke conflicten zijn daarbij niet zelden verweven met onderlinge turbulenties. Wellicht is dat juist het spannende en leuke van politiek.

Maar het kan altijd beter. Escalerende conflicten leiden af van het 'echte werk' en het voortijdig vallen van wethouders komt de beleidsprocessen niet altijd ten goede. Daarom doen betrokkenen er naar onze mening goed aan om waar mogelijk te proberen het accent te verschuiven van de onderlinge conflicten naar het tot stand brengen van samenwerkingscondities die de lokale samenleving ten goede komen. Dus: minder naar binnen gericht, meer naar buiten gericht. Betrokkenen kunnen proberen 'erboven te gaan staan', te durven ingrijpen en meer wederzijds begrip te creëren. Het is niet in strijd met het dualisme als een coalitie hecht is, als coalitiepartners goed met elkaar overleggen en soms beschermend om een bedreigde wethouder gaan staan (zoals onder het monisme vaak ook al voorkwam). De afstand tussen wethouder en raadsfracties moet niet zo groot worden, dat een wethouder niet meer weet wanneer hij of zij een meerderheid krijgt voor een voorstel, dan wel een concessie moet doen, uitleg moet geven of het college een voorstel - vanwege onvoldoende steun - beter kan laten terugnemen.

Het aan dit rapport ten grondslag liggende onderzoek - in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - had een tweeledige probleemstelling:

1. *Wat zijn de oorzaken en achtergronden van de bestuurlijke probleemsituaties die ten grondslag liggen aan het voortijdig onvrijwillig vertrek van wethouders in de bestuursperiode 2006-2010?*
2. *Wat zijn de consequenties voor de vertrokken wethouders: de effecten van het 'vallen' voor hun positie op de arbeidsmarkt nadien en de (on)mogelijkheden in dat verband?*

Het eerste hoofdstuk van dit rapport bevat een verantwoording van onze werkwijze. Hoofdstuk 2, 3 en 4 bevatten onze bevindingen op resp. micro-, meso- en macroniveau. In hoofdstuk 5 staan onze conclusies en aanbevelingen.

¹ Korsten 2010; Korsten & Schoenmaker 2011: 28.

² Tops & Zouridis 2002.

Opzet en verantwoording

Voorafgaand aan dit onderzoek is kwantitatief onderzoek uitgevoerd.³ Daaruit bleek onder meer dat het aantal voortijdig terugtrekkende wethouders gedurende de laatste bestuursperioden is toegenomen van 20 % in 1990-1994 naar 26 % in 1994-1998 en 1998-2002, vervolgens 28 % in 2002-2004 en laatstelijk 30 % in 2006-2010. Het voorliggende onderzoek is kwalitatief van aard en te beschouwen als een vergelijkende casestudy van de val van wethouders. Er is gefocust op politieke conflicten - de meest voorkomende aanleiding voor het onvrijwillig vertrek van een wethouder. In totaal hebben we 41 cases (van de ongeveer 325) onderzocht door middel van vraaggesprekken met betrokkenen. We hebben 85 interviews afgenomen. Daarbij is een uitgebreide vragenlijst gehanteerd. De cases zijn zorgvuldig geselecteerd op basis van een aantal criteria (gemeentegrootte, landsdeel, soort gemeente, soort conflict, soort problematiek, wethouder van buiten of van binnen, politieke partij).

In het onderzoek hebben we de volgende drie analyseniveaus onderscheiden.

- Het *microniveau*: oorzaken en omstandigheden die te maken hebben met de persoon van de wethouder zelf, zoals de rolopvatting, de stijl van optreden (met inbegrip van communicatieve vermogens en gevoel voor politieke verhoudingen), de competenties en voor het functioneren relevante karaktertrekken.
- Het *mesoniveau*: de bestuurlijke probleemsituatie als zodanig, zoals kenbaar in de betrekkingen en verhoudingen tussen personen en groepen op lokaal niveau: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie en lokale netwerken. Op dit niveau openbaart zich het te onderzoeken politieke conflict. Het kan bijvoorbeeld het college zijn dat intern strijd levert en uit elkaar valt, of de raad die een voorstel afwijst en het vertrouwen in een wethouder direct of indirect opzegt.
- Het *macroniveau*: de mogelijke inwerking van maatschappelijke en andere factoren in ruimere zin, zoals het dualisme (de ontvlechting van college en raad, waardoor wethouders geen deel meer uitmaken van de raad en raadsfractie) en eventuele invloed van de media op de val van een wethouder.

³ Castenmiller e.a. 2010.

De onderzoeksresultaten hebben we geaggregeerd door een gestandaardiseerde verslaglegging toe te passen in de vorm van een 'patroonherkenningformulier'. Het rapport is geanonimiseerd. De niet geanonimiseerde verslagen van de afzonderlijke cases met de bijbehorende namen van gemeenten en respondenten zijn opgenomen in een vertrouwelijke bijlage die geen deel uitmaakt van dit rapport. In het navolgende zetten we onze voornaamste bevindingen samenvattend op een rij. In het rapport zelf lichten we de genoemde punten nader toe, met citaten uit de interviews, met onderbouwingen uit de literatuur en met reflecties en nuanceringen.

Bevindingen op microniveau

Het persoonlijk optreden van de wethouder blijkt doorslaggevend te zijn bij de vraag of er een kans op vallen bestaat. Dikwijls is sprake van een langzaam groeiende irritatie in het proces dat daar soms jarenlang aan voorafgaat: het persoonlijk optreden is aan slijtage onderhevig. Wethouders hebben dat zelf niet altijd in de gaten. Op enkele uitzonderingen na toonden de ex-wethouders in onze cases weinig kritische zelfreflectie tijdens en na hun valproces en weinig bereidheid tot het veranderen van hun manier van optreden. Wel zegt een aantal ex-wethouders, achteraf met de wijsheid van thans, anders te hebben gehandeld als ze het over hadden kunnen doen.

Wat zijn belangrijke ingrediënten van het persoonlijk optreden? We hebben gekeken naar de bestuursstijl die de wethouders hanteerden en de competenties waarover zij beschikten - ook volgens de andere respondenten. Een resultaatgerichte bestuursstijl is populair onder de wethouders. Bijna alle ex-wethouders die wij spraken vinden dat zij vooral deze stijl in de case tentoongespreid hebben. De andere respondenten delen overigens niet altijd het zelfbeeld van de ex-wethouder op dit punt. Een omgeving- en burgergerichte stijl wordt door de ex-wethouders veel gekoppeld aan de gewenste resultaatgerichte bestuursstijl, maar een organisatiegerichte en een mensgerichte stijl zijn minder populair. Het 'politieke spel beter leren spelen' wordt het meest genoemd als te ontwikkelen competentie. Daarna volgen competenties als overredingskracht, actief relatiebeheer, kunnen 'meebewegen', consistentie, bescheidenheid en terughoudendheid.

Veel ex-wethouders kijken met gemengde gevoelens terug. De meesten noemden het wethouderschap een mooie baan. Ze vonden het wethouderschap boeiend en deden het werk graag. Het wethouderschap bestaen gaf menigeen een zekere 'kick'. Wel werd het wethouderschap over het algemeen als zeer belastend ervaren. Lange werkweken, veel 'in de

picture' staan. Er is nauwelijks ruimte voor een privéleven. Wij vonden echter geen aanwijzingen dat deze omstandigheid zou bijdragen aan een vaker ontstaan van politieke conflicten c.q. een voortijdig onvrijwillig terugtreden van wethouders.

Wat als de val eenmaal een feit is? De meeste gevallen wethouders zijn wel weer aan het werk, tenzij men pensioengerechtigd was. Langdurige werkloosheid hebben we in slechts een enkel geval gezien. Soms kon men terugkeren in het eigen bedrijf of bij een vorige werkgever. Het vallen betekent lang niet altijd het einde van de politieke carrière of een belemmering daarvoor. In een aantal gevallen is een terugkeer als wethouder in een andere gemeente mogelijk, of als raadslid. Wie het zwaar heeft gehad ziet zich doorgaans niet terugkeren in de lokale gemeenschap waarvan men afscheid had genomen. Het imago van ex-wethouders in het bedrijfsleven is matig tot slecht, zo hebben nogal wat respondenten ervaren. In het sollicitatiegesprek kan er kritisch gevraagd worden of de ex-wethouder wel goed is in het onderhouden van relaties en het omgaan met problemen. Daarnaast kan de idee zijn 'dat een bestuurder anders in elkaar zit'.

Hoewel het gemeentebestuur formeel collegiaal bestuur is, kan een wethouderschap toch in sterke mate worden gezien als een eenzaam beroep, waarbij men als het erop aankomt op zichzelf teruggeworpen wordt. Veel gevallen wethouders zeggen dat ze er uiteindelijk alleen voor stonden. Als de eigen fractie het vertrouwen opzegt, ondervindt de wethouder uiteraard geen steun van die fractie. Als het een andere coalitiefractie is die het vertrouwen opzegt, ligt dat weer anders. Enkele malen is er wel steun in de vorm van het mede opstappen of de portefeuille ter beschikking stellen door collega-wethouders. Vaak is er steun vanuit de (lokale) partijorganisatie of de samenleving. Steun van de burgemeester is niet vanzelfsprekend. Professionele steun wordt niet dikwijls gemist noch ingeroepen. Men verwerkt de emoties veelal in eigen familie- en vriendenkring, of (ook) een ander netwerk. De meeste ex-wethouders horen na de val niet veel meer van het gemeentebestuur. Er is veel verbazing bij enkele oud-wethouders dat zij nooit meer gehoord worden over hun dossierkennis. Daar staat tegenover dat de kennis van dossiers natuurlijk in het gemeentehuis veelal bij de ambtenaren aanwezig is. Over steun van de kant van de politieke partij is men niet eenstemmig positief.

Wat is nog meer relevant op microniveau? Volgens diverse respondenten schiet de werving en selectie van wethouders schromelijk tekort. Er wordt tevoren nauwelijks gelet op de vaardigheden die nodig zijn om een succesvol wethouder te zijn. Een profielschets ontbreekt doorgaans.

Aan een professionele voorbereiding komen wethouders niet toe, mede omdat zij 'ineens op het pluche' belanden en vervolgens worden meegezogen door 'de waan van de dag'.

Als verbetermogelijkheden op microniveau ter sprake komen, gaat het al gauw over een betere professionalisering van het wethoudersambt. De ex-wethouders die wij spraken zijn wat dubbel over het nut van meer en betere opleiding, training, intervisie en coaching. Sommigen zijn zelfs negatief (Geen tijd', 'Het is toch 'learning by doing'), anderen daarentegen zijn nadrukkelijk positief en hebben uitgesproken ideeën over het wat en hoe daarvan: bijvoorbeeld debattraining en leren omgaan met agenda-beheer. Veel ex-wethouders brengen naar voren dat zij het prettig zouden hebben gevonden als zij tijdens hun politieke moeilijkheden een beroep hadden kunnen doen op een politiek ervaren coach of sparring-partner. Al met al overheerst de opvatting dat er, ondanks de problematische factor tijd, een evidente behoefte aan en noodzaak tot reflectie en ontwikkeling bestaat en dat daartoe een toereikend aanbod van opleidingen, trainingen en / of andere faciliteiten voor wethouders beschikbaar dient te zijn. Maar garanties dat wethouders niet of minder vallen zijn hieraan niet te ontnemen.

Bevindingen op mesoniveau

Het onvrijwillig vertrek van een wethouder betreft zelden uitsluitend een inhoudelijke kritiek vanuit de gemeenteraad op een bepaald beleidsvoorstel. Doorgaans is er meer aan de hand en is er een link tussen 'inhoud en persoon', die zich ook uit in de relatie met het college en / of de raad. Dan is er niet slechts een politiek conflict, maar heeft het conflict ook een persoonlijke kant. Het ging in de onderzochte cases in nogal wat gevallen over een 'afrekenen' tussen personen: het vereffenen van een openstaande rekening in de relationele sfeer. De aanleiding is soms iets kwetsends dat in een - soms veel - eerder stadium is gebeurd: een nederlaag die niet goed verwerkt is en als smeulend vuur nog kon oplaaien, een verbale uiting die als belediging is opgevat, een grote ergernis, het gevoel eerder 'gepasseerd' of 'belazerd' te zijn. Soms ook is men 'gewoon uitgekeken' op de wethouder.

Het onderzoek laat zien dat een politiek conflict niet altijd is wat het lijkt te zijn. De oorzaak van de val zoals die in de media naar voren komt is zelden de eerste of echte oorzaak. De 'officiële' kwestie is veelal slechts een 'stok om mee te slaan'. Het inhoudelijke gelijk blijkt er nauwelijks toe te doen. Het zwaarst weegt volgens meerdere respondenten de 'gunfactor': een wethouder wordt zijn of haar post niet langer toevertrouwd (lees: gegund). Dit heeft bijna altijd te maken met een voorgeschiedenis. Het conflict

komt zelden uit de lucht vallen, ook als dat ogenschijnlijk wel zo is. Wethouders worden nooit 'zo maar' weggestuurd. De raad heeft het niet erg sterke optreden van een wethouder (of misschien zelfs 'gestuntel') vaak al een tijd aangezien. Zien de wethouders in kwestie de dreigende lucht aankomen? Nee. Vallende wethouders zijn gemiddeld genomen niet goed in valpreventie. Wethouders worden zelden zeer snel na hun aantreden tot vertrek gedwongen. Een wethouder mag zich altijd wel inwerken. Maar na zekere tijd is dat geweest. Een tweede bestuursperiode is dan ook gevoeliger voor valdreiging dan de eerste bestuursperiode. Na twee bestuursperiodes lijkt de houdbaarheidsdatum van de meeste wethouders in een bepaalde gemeente te zijn verstreken. Dan is er zo lang gekeken naar een wethouder dat men weet 'welke plaat er draait'. Men gaat de beperkingen van de wethouder meer zien.

Als wethouders vallen, komt dat dan misschien ook door een gebrekkige teamgeest? Het college van burgemeester en wethouders opereerde volgens onze respondenten soms wel en soms niet als team. Collegiaal bestuur blijkt echter - als het erop aankomt - vaak een lege huls: als een wethouder dreigt te vallen, springen andere wethouders zelden bij om te steunen of om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Dan is het team geen team meer waarvan de leden het voor elkaar opnemen en staat de bestuurlijk verantwoordelijke wethouder er vaak alleen voor. Men zegt dan bijvoorbeeld: 'De andere wethouders gingen niet om hem heen staan.' Moeten ze om hem heen gaan staan? Nee, nergens staat dat dit moet. Zorgt de burgemeester als teamleider dan niet voor de noodzakelijke cohesie? Nee, niet altijd. De burgemeester heeft in beginsel een belangrijke verbindende rol in het college, maar vervulde in de meeste cases die wij bezien hebben een nogal afzijdige rol. De meeste - andere - respondenten geven aan dat zij dat laakbaar vinden.

De omvang en politieke breedte van een college kan een risico zijn, omdat velen tevreden gehouden moeten worden. De zwaarte en complexiteit van de portefeuille kunnen een rol spelen, maar meestal bleek dat niet aan de orde. We vonden geen grond voor de veronderstelling dat een parttime wethouderschap risicovoller zou zijn dan een fulltime wethouderschap. Een collegeprogramma dat ruimte laat voor nadere invulling kan het politiek-bestuurlijke samenspel - met inbegrip van de oppositie - bevorderen.

De gemeenteraad is zowel voor als na de invoering van de dualisering in 2002 het hoogste lokale bestuursorgaan, maar lijkt zich na 2002 wel méér 'de baas van de gemeente' te zijn gaan voelen; echter zonder de bestuurlijke verantwoordelijkheid te kunnen nemen - deze zit bij het college. Dat kan een zekere spanning meebrengen. Gemeenteraadsleden controleren het college vaak scherper dan voorheen en hebben in

rekenkamerrapporten een hulpmiddel. Het lijkt het erop dat raadsfracties zich de laatste jaren hier en daar sterker zijn gaan profileren, vaak ten koste van wethouders. Dat zou op zich geen probleem hoeven te zijn: de raad is immers controleur en de wethouder heeft een heel ambtelijk apparaat achter zich. Maar een versterkte controlerende rolinvulling van de raad kan door wethouders wel als een probleem worden ervaren.

Gemeenteraadsfracties zien minder door de vingers. Daarnaast lijken zij soms liever te luisteren naar anderen (deskundigen, burgers) dan naar hun wethouders. Dit maakt het voor wethouders bestuurlijk lastiger.

De kwaliteit van gemeenteraden is in de ogen van veel respondenten een probleem (niet alleen de ex-wethouders): men laat zich vaak leiden door cliëntelisme en stuurt niet op hoofdlijnen, maar op details. Stukken worden over het algemeen slecht gelezen.

De politieke versplintering die de laatste jaren in gemeenteraden heeft plaatsgevonden (veel kleine fracties, geen grote) is eveneens een factor die het functioneren van wethouders bemoeilijkt. Sommige, vaak nieuwe lokale partijen stellen zich agressief, populistisch en cliëntelistisch op en missen voldoende politiek-bestuurlijke ervaring. Daardoor kunnen er 'gekke dingen' gebeuren. Veel ex-wethouders geven aan dat zij last hebben gehad van de vergrote afstand tot de eigen raadsfractie. Ze voelden zich weinig beschermd vanuit de eigen politieke partij. Interne verdeeldheid binnen een coalitiefractie blijkt in een aantal cases een flinke risicofactor te zijn. Er was achter de schermen sprake van veel rivaliteit, wat niet goed gecorrigeerd kon worden door de fractieleiding.

Aan de val van wethouders ligt geregeld ook ambtelijk falen ten grondslag, maar tegelijk hebben ambtenaren meestal geen rol in het politieke conflict. De meeste ex-wethouders hadden een goede relatie met het ambtelijk apparaat. In grotere gemeenten hebben wethouders het voordeel van een kwalitatief betere bestuursondersteuning die hen 'uit de wind houdt'. Wethouders worden daar, ze het nodig hebben, ook extra voorbereid op een debat.

Lokale netwerken spelen zelden een duidelijke rol als een wethouder moet vertrekken. Veel wethouders hebben goede maatschappelijke contacten, maar deze kunnen ook een risicofactor zijn: 'En jij regelt dat wel voor ons, wethouder?' In zogenaamde 'bestuurlijke problematische gemeenten', waar centrifugale (splijtende, conflictaanjagende) krachten het winnen van de centripetale (temperende) krachten, hebben wethouders een relatief grotere kans om te vallen.

Waar liggen de verbeterperspectieven op mesoniveau? Afgaande op de door ons gevoerde gesprekken lijkt langzamerhand sprake te zijn van een zekere kentering ten aanzien van 'de scherpe kantjes van het dualisme': colleges en raden die weer minder tegenover elkaar staan ('duellisme') en die weer meer mét elkaar doen, bijvoorbeeld door raadscommissies weer in ere te herstellen. Velen (niet alleen de ex-wethouders) achten minder polarisatie gewenst.

Bevindingen op macroniveau

Wethouders vertrokken in de jaren negentig van de vorige eeuw, ver voor de invoering van het dualisme in 2002, al vaker dan voorheen voortijdig (van 20 % in 1990-1994 naar 26 % in 1994-1998). Dit betekent dat andere krachten dan de lokale systeemkenmerken (dualisme in plaats van monisme) op het gedwongen vertrek van wethouders inwerken. We zouden daarbij bijvoorbeeld kunnen denken aan de geleidelijk toegenomen interesse bij gemeenteraden voor een steviger planning & control. Het 'bedrijfsmatiger werken' door gemeenten blijkt weliswaar in onze cases bij het vallen van wethouders op zichzelf geen issue te zijn, maar wel kan deze factor mede bijdragen aan een verscherping van de onderlinge verhoudingen, bijvoorbeeld waar raadsleden wethouders pogen te houden aan onrealistische planningen. Raadsleden kunnen daarbij soms zo minutieus controleren dat het erop lijkt dat zij 'over de schouder van de wethouder' willen meebesturen. De dualisering heeft het veelvuldiger vallen van wethouders overigens ook niet verminderd. Integendeel, de toename van het aantal vallende wethouders zette door, zij het in afnemende mate.

Het dualisme heeft als zodanig nergens directe invloed op het vallen van wethouders, maar werkt wel door in de vorm van een verscherping van de onderlinge verhoudingen, aldus menige respondent. Hier en daar is sprake van een 'doorgeschoten dualisme': de raad die 'tweedekamertje' wil spelen en die rol te vergaand wil uitstralen: 'Wij zijn de baas en jullie doen wat wij willen'. De belangrijkste en meest genoemde klacht over het dualisme is dat de afstand tussen wethouders en de eigen fractie is vergroot. Dit was ook de bedoeling van het dualisme, maar mede daardoor lijkt het wethouderschap onder de nieuwe verhoudingen wel gevoeliger te zijn geworden voor politieke conflicten.

Over het met de dualisering geïntroduceerde fenomeen van de 'wethouder van buiten' zijn de opvattingen verdeeld. De wethouder van buiten kan een uitkomst en ontsnapingsmogelijkheid zijn bij ontspoorde verhoudingen. Sommigen plaatsen vraagtekens bij 'het fenomeen van de rondreizende wethouder als carrièrepatroon', anderen vinden 'hier niets mis mee'. In

enkele cases bleek de wethouder van buiten een risicofactor waar hij / zij een onvoldoende stevig politiek-bestuurlijk verleden meenam en / of onvoldoende kennis van de lokale gemeenschap bleek te hebben en daarin vervolgens onvoldoende investeerde.

Welke andere krachten dan de lokale systeemkenmerken werken in op het gedwongen vertrek van wethouders? Van de maatschappelijke ontwikkelingen springt het toegenomen maatschappelijke ongenoegen het meest in het oog. Deze ontwikkeling vertaalt zich in het lokale bestuur in een nieuw soort politiseringstendens, minder vanuit de klassieke ideologische scheidslijnen en meer vanuit een soms weinig respectvol omgaan met elkaar op het scherpst van de snede. Daar komt bij dat de traditionele gezagsdragers, zoals wethouders, duidelijk minder aanzien hebben gekregen. Wethouders dragen aan dat beeld wel eens zelf bij door minder oog te hebben voor het voorbeeldgedrag dat hun functie meebrengt. Wie zich misdraagt of iets te verbergen heeft komt vroeg of laat in de problemen.

En de media? Spelen die mogelijk een rol bij het vaker vallen van wethouders? Ja, maar zij zijn op zichzelf nooit een reden voor vallen, althans niet in onze cases. Duidelijk is wel dat de media 'erbovenop zaten' waar het ging om het vallen van wethouders: er werd veel aandacht aan besteed. In de meeste gevallen heeft dit geen invloed op de val gehad, maar in enkele andere gevallen wel: focus op oneliners, niet correct weergeven, aandikken of verzinnen. Op de kans van een 'mediahype' moeten wethouders extra alert zijn. In het algemeen waren wethouders en raadsleden in onze cases erg bezig met 'hoe zij overkwamen' in de krant en waren zij erg gevoelig voor negatieve publiciteit. Opvallend is ook dat een aantal gesprekspartners erop wijst dat politiek in toenemende mate aanvullend wordt bedreven via de nieuwe (sociale) media. De media lijken een (plaatsvervangende?) manier te zijn geworden om in contact te komen met de samenleving. Ook door de digitale omgangsvormen (een directer en minder respectvol taalgebruik) is de autoriteit van gezagsdragers meer onder druk komen te staan.

De lokale bestuurscultuur werd door de respondenten als problematischer ervaren dan in vroeger jaren het geval was. Herindeling speelde daarbij soms ook een rol, zeker waar 'oud zeer' tussen de vroegere gemeenten werd meegenomen bij de fusering. Wethouders kunnen zich in bestuurlijk problematische situaties kwetsbaarder voelen en risicomijdend gedrag gaan vertonen, mogelijk ten koste van de ontwikkeling van de gemeente, aldus sommige respondenten. In de meeste gevallen wordt het onvrijwillig terugtreden van wethouders niet gekwalificeerd als zelfreinigend

vermogen en werking van de democratie. Ex-wethouders constateren dat het eigen vertrek niet heeft geleid tot andere politieke keuzes op de onderliggende dossiers. Er is zowel bij de ex-wethouders als bij de overige respondenten een sterke beleving van een ongewenste instabiliteit waarin nauwelijks te interveniëren zou zijn.

De door de respondenten geopperde oplossingsrichtingen op macroniveau lopen zeer uiteen. Velen achten het wenselijk dat het college weer meer in de gelegenheid komt om te besturen. Sommigen opperen daarbij dat de raad beter een soort 'raad van toezicht' kan worden. Oplossingen worden niet zozeer gezocht in de sfeer van de rechtspositie of salariëring van wethouders, noch in het opnieuw veranderen van de regelgeving.

Conclusies en aanbevelingen

De oorzaken en achtergronden van het veelvuldig onvrijwillig terugtreden van wethouders bestaan blijkens de geanalyseerde cases uit een mengeling van factoren op de drie niveaus die we hebben onderscheiden. Deze factoren werken dwars door de niveaus heen op elkaar in. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een wethouder de politieke situatie niet heeft gevoeld (microfactor) of niet tijdig of niet voldoende informatie aan de raad heeft verstrekt (mesofactor), dan wel dat de discussie hierover in een dagblad op scherp wordt gezet door uitspraken van bepaalde raadsleden of anderen (macrofactor). Waar meerdere factoren samenkomen wordt de kans op een val groter.

Kijken we vanuit de microfactoren, dan zien we een wethoudersambt in beweging, maar nog weinig geprofessionaliseerd. Individuele wethouders worden al snel meegezogen door 'de waan van de dag', laten zich weinig ondersteunen en zijn betrekkelijk weinig zelfreflectief en veranderingsbereid. De mogelijkheid van een 'wethouder van buiten' is soms een welkome uitkomst in verziekte verhoudingen, maar draagt op zichzelf bij aan een sterke verandering van het ambt. Individuele actoren die strijdende partijen tot de orde zouden kunnen roepen, zoals de burgemeester, kiezen er over het algemeen voor om zich in de geschetste context 'low profile' te gedragen. De macro- en mesocontext voelt voor velen mogelijk te onveilig om hun nek te ver uit te steken. Anders gezegd: men past op zijn tellen en vertoont risicomijdend gedrag. Waar niemand durft in te grijpen wordt escalatie van conflicten geen halt toegeroepen. Daarmee is het lokale bestuur niet gediend.

Bij een politiek conflict lijkt het vooral om mesofactoren te gaan: de betrekkingen en verhoudingen binnen en tussen organen, zoals het college of de relatie tussen raad en college. We constateren hier en daar

- dus niet overal - een zeker onvermogen van actoren om met het in 2002 ingevoerde duale stelsel om te gaan, zeker bij gemeenteraadsleden, maar ook bij wethouders: een meer onafhankelijk optreden ten opzichte van de raad, minder aanvoelen wat er in de raad leeft, minder rekening houden met bepaalde politieke gevoeligheden. Wethouders zijn geen fractielid meer en geen raadslid; het gevolg daarvan kan zijn dat een wethouder die niet investeert in contacten met raadsleden of geen pionnen heeft die hem of haar informeren over hoe de politieke wind waait of de politieke vlag erbij hangt, een groot risico loopt. Een wethouder moet zicht hebben op de politieke verhoudingen, op hoe hij / zij 'politiek ligt', op de externe beeldvorming, op de verwachtingen om hem / haar heen. Een wethouder moet ook kunnen taxeren of een beleidsvoorstel al dan niet kans maakt op de steun van een meerderheid, zodat hij / zij eventueel een voorstel kan aanpassen of terugtrekken. Een wethouder die voorstellen voortdurend ongeschonden door de raad krijgt, heeft doorgaans een sterke positie verkregen. Die positie moet niet leiden tot overmoed, of tot minder goede voelsprietten over wat buiten het gemeentehuis leeft.

Andersom willen raadsleden ook niet voor niets in de raad zitten. Zij lezen over de dualisering en wat dat voor hen betekent. Dat ze meer maatschappijgericht moeten zijn en ook beter moeten controleren. Ze gaan op cursus, krijgen debat- of interpellatietraining. Raadsleden zijn in vergelijking met hun collega's uit vroeger jaren mondiger geworden en er wordt ook meer 'performance' van hen verwacht. Dat eisen partijbestuurders. Raadsleden roeren zich dus meer en slikken niet alles voor zoete koek. Wethouders moeten dat weten. Wethouders die iets toegezegd hebben aan de raad dat niet geleverd kan worden moeten raadsleden dus serieus nemen en uitleggen waar dat door komt en eventueel ook excuses aanbieden. Wie zich in dit verkeer als wethouder 'abnormaal' gedraagt, loopt risico's, zeker als daar een 'geschiedenis' van tekorten of onhandigheden bijkomt, of als men eerder bij iemand 'op de tenen is gaan staan'.

Zo ontstaat het beeld dat raadsleden die met de dualisering verkregen machtspositie hebben vertaald in een meer proactief gedrag jegens de colleges van burgemeester en wethouders. De voor wethouders minder gemakkelijke situaties die hieruit kunnen voortvloeien zijn mede beïnvloed door de politieke versplintering en de daarmee gepaard gaande opkomst van nieuwe lokale partijen met weinig politiek-bestuurlijke ervaring. Persoonlijke ambities en rivaliteit kregen in deze context meer vrij spel. Ook andere macrofactoren dan de opkomst van nieuwe lokale partijen hebben ingewerkt op een meer kwetsbaar bestaan van wethouders. We nemen waar dat het sedert de jaren negentig toegenomen

maatschappelijk ongenoegen zich uit in een directer en minder respectvol taalgebruik - mede onder invloed van de nieuwe sociale media. In de politieke arena's maar ook in de reguliere media vertaalt zich dit een nieuw soort politisering - anders dan via de klassieke ideologische scheidslijnen - , waarbij het aanzien van gezagsdragers vermindert. Dit is als het ware een maatschappelijke voedingsbodem voor de aangegeven meso- en microfactoren. De invoering van het dualisme in 2002 werkte voorts als een katalysator door een verschuiving in de machtsverhoudingen teweeg te brengen - wat op zichzelf al een hectiek, onzekerheid en ambiguïteit kan creëren waaruit gemakkelijk conflicten ontstaan.⁴

Gelet op de voorgaande analyse hebben nieuwe structuurinterventies vanuit macroniveau (wijziging van regelgeving) waarschijnlijk weinig zin, zeker op korte termijn. Deze zouden mogelijk alleen maar meer verandering en onrust teweegbrengen. Gewoon goed coalitieoverleg voeren binnen een hechte coalitie kan nog steeds verbindend werken en waardevol zijn. Interventies met een cultuurbeïnvloedende bedoeling hebben kans op positief effect, meer dan nieuwe structuurinterventies. Cultuurbeïnvloeding doet een appel op het 'gezonde verstand' en op het persoonlijk leiderschap van betrokkenen in termen van een eigen ander gedrag. Dergelijke interventies dragen daarmee bij aan verhoudingen die meer gericht zijn op constructieve samenwerking. Ze confronteren de betrokken spelers met hun eigen verantwoordelijkheid en met mogelijkheden om dingen anders te doen dan zij gewoon zijn te doen. Het zelfreinigend vermogen van de lokale democratie wordt vooral bepaald door het zelfreinigend vermogen van de personen die eraan vormgeven! Meer aandacht voor beeldvorming en professionalisering kan daarbij helpen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Wethoudersvereniging, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en anderen zouden daar een actieve rol in kunnen nemen. Hoe pak je zoiets zelf aan, als wethouder, burgemeester, raadslid, ambtenaar of politieke partij? In de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken hebben wij tal van suggesties van onze respondenten ontvangen en opgetekend. Een weergave daarvan hebben wij opgenomen in bijlage 5. We hebben daarbij niet gezocht naar een bepaalde clustering of ordening naar relevantie of 'soortelijk gewicht'. Er kan door een ieder vrijelijk in worden 'geshopt' waar het gaat om de reflectie op het eigen functioneren.

Daarnaast hield onze opdracht in om indien mogelijk beleidsmatige aanbevelingen te formuleren. Wij zijn op basis van dit rapport gekomen

⁴ De Vries 2010: 16.

tot een vijftal aanbevelingen. Deze zijn bestemd voor de Minister en voor de betrokken brancheorganisaties: Wethoudersvereniging, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Vereniging van Griffiers, Vereniging van Raadsleden, Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Tot op zekere hoogte ligt hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid, wat onverlet laat dat op onderdelen voor één of enkele van de samenwerkingspartners een actievere rol denkbaar is (bijvoorbeeld voor de Wethoudersvereniging waar het gaat om het aanbod van opleidingen, trainingen en mogelijke andere faciliteiten).

1. Neem een (pro)actieve rol met betrekking tot de communicatie en beeldvorming over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad zich tot elkaar (dienen te) verhouden. Schenk daarbij in het bijzonder aandacht aan mogelijkheden tot het beter in positie brengen van de wethouder. Een verdergaande ontvechting in de onderlinge rolbepaling en verhouding van college en raad lijkt geboden. Daarnaast verdient het verkennen van mogelijkheden tot het de-escaleren van conflicten de nodige aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van ‘politieke mediation’, mogelijk in combinatie met de invoering van een afkoelings- of bezinningsperiode.
2. Zorg ervoor dat het thema ‘goed lokaal bestuur’ aanhoudend onderwerp van aandacht blijft, door hierover regelmatig ervaringen en inzichten uit te wisselen, bijvoorbeeld in de vorm van conferenties, panelgesprekken, enzovoort. Dit onderzoek geeft aanleiding tot het aan de orde stellen van het mogelijk ‘wringen’ van de positie van de raad als hoofd van de gemeente ten opzichte van het college als dagelijks bestuur. In hoeverre wordt dat breder beleefd? Wat is eraan te doen? Wat kunnen we in dat verband leren van buitenlandse ervaringen en inzichten? Welke ideeën zijn het overwegen waard? (bijvoorbeeld een periodieke zelfevaluatie van het college? functioneringsgesprekken van wethouders met fractievoorzitters?)
3. Ontwikkel een toereikend aanbod van opleidingen en trainingen voor wethouders, in aanvulling op het aanbod van de politieke partijen. In het aanbod van opleidingen en trainingen dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan elementen die kunnen helpen om bijvoorbeeld bepaalde signalen volgens welke er ‘zwaar weer’ op komt is te herkennen of in een positieve richting om te buigen. Wij geven in overweging om de in bijlage 5 genoemde tips tegen die achtergrond nader te beoordelen op relevantie en toegevoegde waarde.

4. Werk aan het creëren van een pool van ervaren oud-wethouders die als coach of sparringpartner kunnen optreden voor wethouders die daaraan behoefte hebben. In dit onderzoek was deze behoefte in diverse gevallen aan de orde. Betrokkenen voelden zich 'er alleen voor staan' en wisten niet goed hoe een bepaalde ondersteuning te mobiliseren. De pool dient derhalve ook voldoende kenbaar en toegankelijk te zijn.
5. Zorg voor een inhoudelijke afstemming van het aanbod van opleidingen, trainingen en andere faciliteiten voor de betrokken beroepsgroepen (wethouders, raadsleden, burgemeesters). Neem daarbij de resultaten van (onder meer dit) onderzoek als inspiratie, zoals bijvoorbeeld de reflectie op de eigen bestuursstijl en de verandermogelijkheden in het eigen handelen. Maar ook de benodigde competenties, zoals het beter 'leren spelen van het politieke spel'.

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk gaan we in op de aanleiding en het doel van het onderzoek (1.1), laten we de onderzoeksvragen zien (1.2) en verantwoorden we de opzet van het rapport en de werkwijze die we hebben gevolgd (1.3).

1.1 Aanleiding en doel

Probleemstelling

1. *Wat zijn de oorzaken en achtergronden van de bestuurlijke probleemsituaties die ten grondslag liggen aan het voortijdig onvrijwillig vertrek van wethouders in de bestuursperiode 2006-2010?*
2. *Wat zijn de consequenties voor de vertrokken wethouders: de effecten van het ‘vallen’ voor hun positie op de arbeidsmarkt nadien en de (on)mogelijkheden in dat verband?*

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Volgens het Ministerie bestaat vanuit de beroepsgroepen (wethouders, raadsleden en burgemeesters) en vanuit diverse andere hoeken de indruk dat er de laatste jaren sprake is van een stijging van het aantal voortijdig teruggetreden bestuurders, met name wethouders. Het vorige kabinet heeft aan de Tweede Kamer toegezegd onderzoek te zullen doen naar de vraag of hiervan inderdaad sprake is en zo ja wat de oorzaken zijn van het voortijdige vertrek van wethouders. Deze vragen dienen door middel van dit onderzoek te worden beantwoord. Tevens dient het onderzoek inzicht te bieden in de gevolgen die het aftreden heeft gehad voor de individuele wethouders en hun mogelijkheden om weer aan het werk te komen. De resultaten dienen input te vormen voor eventuele beleidsvorming gericht op het vergroten van de professionaliteit.

Overeenkomstig de opdracht die wij hebben gekregen richten wij ons op politiek gedwongen vertrek. Het gaat om ‘vallende wethouders’. Dat kan zijn in de vorm van een ‘vrijwillig vertrek onder druk’ (handdoek in de ring gooien), of een gevolg van een aangenomen ‘motie van wantrouwen’ of een ander soort motie, zoals een ‘motie van afkeuring’ of ‘motie van treurnis’ die steun van een meerderheid in de raad dreigt te krijgen, of een fractie die zegt een wethouder of meerdere wethouders terug te trekken uit de coalitie. Wellicht zijn ook nog andere vormen denkbaar. Soms wordt ook wel gesproken van ‘gesneuvelde wethouders’. In al deze gevallen is sprake van een min of meer gedwongen voortijdig vertrek. Aan ‘vallen’ ligt altijd een ‘politiek conflict’ ten grondslag. Onder een politiek conflict verstaan wij een situatie waarin het onderling vertrouwen tussen politieke actoren zodanig onder druk staat dat het vertrek van een of meer van deze

actoren als ultimum remedium in beeld komt. Uit het eerdere kwantitatieve onderzoek blijkt dat het ‘politiek conflict’ de meest voorkomende vertrekreden is, namelijk in 56 % van de gevallen, waarvan 23 % conflict met de gemeenteraad, 22 % conflict met de eigen fractie en 11 % conflict binnen het college. Eerdere onderzoeksgegevens laten voor de perioden 1986-1990, 1990-1994 en 1994-1998 zien dat het aandeel politiek gemotiveerd terugtreden in de totale groep terugtrekkende wethouders toenam van respectievelijk 25 % en 38 % naar 57 %.⁵

Onderzoekscontext

De eerste vraag in het kader van de probleemstelling is inmiddels gedeels beantwoord door eerder uitgevoerd kwantitatief onderzoek, dat onder meer een cijfermatig zicht op de fluctuaties in het terugtreden van wethouders in de afgelopen periode van 10 à 15 jaar heeft geboden.⁶

Samenvattend:

Bestuursperiode	Afgetreden wethouders
1986 - 1990	20 %
1990 - 1994	20 %
1994 - 1998	26 %
1998 - 2002	26 %
2002 - 2006	28 %
2006 - 2010	30 %

Voor zover wij kunnen zien is bij de bepaling van deze percentages op adequate wijze rekening gehouden met in de loop der jaren gewijzigde contextfactoren. De bestuursperioden zijn onderling vergelijkbaar gemaakt door rekening te houden met het dalende aantal gemeenten, door omrekening naar hele raadsperioden en het relateren van het aantal voortijdig teruggetreden wethouders aan het totale aantal wethouders.⁷ Bij de aanvang van de bestuursperiode 2006 - 2010 bedroeg het aantal wethouders 1513, waarvan er 449 voortijdig zijn teruggetreden. Wethouders die terugtraden omdat hun functie door herindeling kwam te vervallen, zijn hierbij niet meegenomen. Castenmiller c.s. hebben aannemelijk gemaakt dat de stijgende lijn zich niet voordoet bij terugtrekkende

⁵ Castenmiller e.a. 2010: 8.

⁶ Castenmiller e.a. 2010 BZK 2010.

⁷ Castenmiller e.a. 2010: 7, 8.

burgemeesters en terugtrekkende raadsleden.⁸ Er is dus inderdaad reden om stil te staan bij de vraag of er in het bijzonder met betrekking tot wethouders sprake is van andersoortige oorzaken, achtergronden en omstandigheden.

Daarbij moet worden beseft dat de politieke dynamiek ten aanzien van het wethouderschap gevoeliger is dan die ten aanzien van het burgemeesterschap en het raadslidmaatschap. Wethouders worden voor vier jaar benoemd door de raad en kunnen tussentijds worden weggestuurd door de raad als zij niet meer kunnen steunen op het vertrouwen van een raadsmeerderheid (artikel 49 Gemeentewet). Burgemeesters worden voor zes jaar benoemd door de Kroon en kunnen daarna worden herbenoemd; ook zij zijn tussentijds niet meer te handhaven als zij het vertrouwen missen van een raadsmeerderheid (artikel 61b Gemeentewet),⁹ maar mede door het minder politieke karakter van de benoeming en van de functie is dit relatief minder snel aan de orde. Raadsleden worden voor vier jaar gekozen (parttime) en kunnen tussentijds in principe niet worden weggestuurd, ook niet als zij in de fout gaan.¹⁰

Volgens onderzoek door het blad Binnenlands Bestuur zijn in de bestuursperiode 2006 - 2010 in totaal 325 van de 566 voortijdig teruggetreden wethouders om politieke redenen vertrokken (= nog steeds 57 %: hetzelfde percentage dat in het voorgaande voor de bestuursperiode 1994 - 1998 werd aangegeven).¹¹ Binnenlands Bestuur komt uit op iets hogere aantallen teruggetreden wethouders dan Castenmiller c.s., met name omdat ook teruggetreden vanwege herindeling is meegenomen.¹² In 2007 traden 131 wethouders gedwongen terug (waarvan 77 na politiek

⁸ Castenmiller e.a. 2010: 10.

⁹ Zie Korsten & Aardema 2006.

¹⁰ Hoewel feitelijk de druk zo groot kan zijn dat een raadslid dat in de fout is gegaan soms toch uit eigen beweging het veld ruimt.

¹¹ Bouwmans 2011, 'Geen vrije val': 28. Andere vertrekredenen zijn: herindeling (54), overlijden (13), persoonlijk (36), andere politieke werkkring (14), andere zakelijke werkkring (29), burgemeester geworden (35) en gezondheid (57).

¹² En omdat twee interim-wethouders zijn meegerekend, terwijl er ook enige 'ruis' zit in het hanteren van de meetmomenten: als een wethouder kort na een meetmoment aantreedt en alweer aftreedt voor het volgende meetmoment is dat bij Castenmiller c.s. onzichtbaar (Castenmiller e.a. 2010: 9).

onflikt).¹³ In 2008 waren het er 196.¹⁴ In 2009 waren het er 179.¹⁵ In het verkiezingsjaar 2010 waren het er 'slechts' 118,¹⁶ maar dat komt doordat nieuw aangetreden wethouders gedurende de eerste tijd op meer krediet mogen rekenen. Overigens kwamen na de verkiezingen wel al snel veel wethouders in de problemen.¹⁷

1.2 Onderzoeksvragen

Door middel van het onderzoek wilde het Ministerie antwoord krijgen op de volgende vragen:

1. Welke factoren zijn van invloed geweest en hebben geleid tot het 'vallen' van wethouders?
 - Valt er een patroon te ontdekken wat betreft directe aanleiding, dieper liggende oorzaken, signalering, (het achterblijven van) interventies en de rol van de media?
 - Kan zodoende een scherpere definiëring worden verkregen van bestuurlijke probleemsituaties?
 - Is er op grond van het patroon een indeling te maken van de verschillende conflictsituaties in termen van specifieke kenmerken en condities? En als er een patroon is, werkt het dan ook andersom: als die x situatie zich voordoet, leidt dat zeer waarschijnlijk tot vallen? Of zijn er in dezelfde situaties ook andere uitkomsten dan vertrek mogelijk / gebruikelijk?
 - Waarom leiden politieke conflicten in de ene gemeente wel en de andere niet tot het vertrek van wethouders?
 - Speelt de invoering van het dualisme wel of niet een rol bij de oorzaken en achtergronden van het voortijdig vertrek van wethouders in de afgelopen raadsperiode? En gaat het dan om het veranderingsproces dat moest worden doorgemaakt of om het model an sich?
 - In hoeverre vormt de nieuwheid van een dossier (bijvoorbeeld door decentralisatie van rijkstaken) een extra risico op 'vallen'?
 - In hoeverre is anciënniteit van het wethouderschap een factor van betekenis?

¹³ Bouwmans 2008, 'Gestruikeld'.

¹⁴ Bouwmans 2009, 'Vallende wethouders': 24. Uiteraard is met het dalen van het aantal gemeenten ook het aantal wethouders afgenomen. In 1986 waren er 714 gemeenten met tezamen 1854 wethouders, in 2006 waren er 458 gemeenten en 1513 wethouders (Castenmiller e.a. 2010: 8).

¹⁵ Vulperhorst 2010: 11; Bouwmans 2010, 'De Lijst': 32.

¹⁶ Namelijk 28 vanaf de verkiezingen, aldus Bouwmans 2011, 'Geen vrije val': 26.

¹⁷ Bouwmans 2011, 'Geen vrije val': 28.

- Speelt het lid zijn van een traditionele dan wel lokale partij een rol?
 - Welke andere factoren zijn van invloed in het proces van ‘vallen’ van wethouders?
2. Is het ‘vallen’ achteraf gezien in de beleving van de wethouder en de andere betrokkenen een kwestie van zelfreinigend vermogen en werking van de democratie of is er sprake van ongewenste instabiliteit van het bestuur?
3. Welke gevolgen brengt het ‘vallen’ met zich mee voor de betrokken wethouder?
- Waar staan ‘gevallen’ wethouders nu? Zijn ze weer aan het werk?
 - Op welke wijze zijn ‘gevallen’ wethouders te werk gegaan bij het vinden van een nieuwe functie?
 - In hoeverre betekent ‘vallen’ het beëindigen van de politieke carrière?
 - In welke mate ervaren ‘gevallen’ wethouders belemmeringen in het vervolg van hun carrière?
 - In hoeverre en van wie hebben ‘gevallen’ wethouders ondersteuning gehad na het ‘vallen’?
 - Was ondersteuning verwacht c.q. gewenst?
4. Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden teneinde de kwaliteit van het lokale bestuur te vergroten?
- Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden?
 - Voor wie zijn deze aanbevelingen bestemd?
 - In hoeverre kan BZK een actieve rol spelen bij het bevorderen van de kwaliteit van het lokale bestuur?

Wij hebben deze onderzoeksvragen vooral als een gegeven beschouwd en we hebben systematische beantwoording van de vragen beloofd - ondanks de veelheid en diversiteit - evenals beleidsaanbevelingen in dat verband. Deze systematische beantwoording en onze aanbevelingen zijn te vinden in hoofdstuk 5 van het rapport.

1.3 Gevolgde werkwijze

Voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd hebben we nauw aangesloten bij de opzet van een vergelijkbaar onderzoek dat in 2006 is uitgevoerd naar het gedwongen voortijdig vertrek van burgemeesters. Aan het desbetreffende rapport ‘De vallende burgemeester’ is door twee leden

van ons onderzoeksteam meegewerkt.¹⁸ In dat onderzoek zijn wij op basis van diepte-interviews op zoek gegaan naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden. We hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen drie categorieën risicofactoren c.q. analyse-niveaus die ook in het onderzoek naar wethouders bruikbaar zijn: microfactoren, mesofactoren en macrofactoren.

- *Microfactoren*: oorzaken en omstandigheden die te maken hebben met de persoon van de wethouder zelf, zoals de rolopvatting, de stijl van optreden (met inbegrip van communicatieve vermogens en gevoel voor politieke verhoudingen), de competenties en voor het functioneren relevante karaktertrekken.
- *Mesofactoren*: de bestuurlijke probleemsituatie als zodanig, zoals kenbaar in de betrekkingen en verhoudingen tussen personen en groepen op lokaal niveau: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie en lokale netwerken. Op dit niveau openbaart zich het te onderzoeken politieke conflict. Het kan bijvoorbeeld het college zijn dat intern strijd levert en uit elkaar valt, of de raad die een voorstel afwijst en het vertrouwen in een wethouder direct of indirect opzegt.
- *Macrofactoren*: de mogelijke inwerking van maatschappelijke en andere factoren in ruimere zin, zoals het dualisme (de ontvlechting van college en raad, waardoor wethouders geen deel meer uitmaken van de raad en raadsfractie) en eventuele invloed van de media op de val van een wethouder.

Veel elementen uit het onderzoek van 2006 zagen wij terug in de door het Ministerie geformuleerde onderzoeksvragen en de door het Ministerie voorgestane opzet van het kwalitatieve onderzoek.

Het lag daarom voor de hand om dit onderzoek op soortgelijke wijze op te zetten. Daarmee was geenszins gezegd dat de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek vergelijkbaar zouden zijn. Er zijn raakvlakken qua onderzoeksaanpak en problematiek, maar er bestaan wezenlijke verschillen tussen burgemeesters en wethouders, er is over wethouders nuttig kwantitatief vooronderzoek verricht en we zijn weer een paar jaren verder. Jaren waarin het nodige is gebeurd en waarin ook onderzoek en voortschrijdend inzicht niet hebben stilgestaan.

¹⁸ Korsten & Aardema 2006; Korsten, Aardema & Resoort 2008.

Selectie van cases

Afgesproken is om 40 casestudies uit te voeren uit de bestuursperiode 2006 - 2010. Op een totaal van circa 325 gevallen wethouders is dat niet veel. Aan dit onderzoek mag dan ook zeker geen statistische waarde worden toegekend. Waarom 40? Een kleiner aantal cases had ook gekund, maar zou een iets minder rijk beeld hebben opgeleverd. Een groter aantal casestudies dan 40 lijkt aantrekkelijk, maar het is de vraag of dat zoveel meerwaarde zou opleveren, terwijl dit het onderzoek aanmerkelijk tijdrovender zou hebben gemaakt. De waarde van een kwalitatief onderzoek is bovendien niet gelegen in de kwantiteit en statistische waarde, maar in de diepgang, het boven tafel krijgen van werkelijke beweegredenen en dieper liggende oorzaken, ook als men deze om wat voor reden dan ook liever niet zou noemen. In het rapport noemen we daarom niet het exacte aantal keren dat iets wel of niet werd gezegd, maar gebruiken we woorden als 'vaak', 'soms', 'over het algemeen' of 'weinig', 'niet altijd', enzovoort.

Veel staat en valt in een onderzoek als dit bij het selecteren van de 'juiste' cases en de in dat verband te hanteren criteria. In ieder geval diende het te gaan om een onvrijwillig terugtreden van wethouders. Onvrijwillig in combinatie met een bestuurlijke probleemsituatie impliceert een politiek conflict. Zoals in het voorgaande aangegeven is dit de meest voorkomende vertrekreden. Deze leent zich er het beste voor om te worden uitgediept. Weliswaar kan ook bij een 'normale wisseling van de wacht' of bijvoorbeeld bij gemeentelijke herindeling, pensioen en ziekte sprake zijn van onvrijwillig vertrek, maar dat is van een andere orde - en in dit verband minder interessant. Om een zo breed en rijk mogelijk beeld te verkrijgen hebben we bij de selectie van de cases gestratificeerd naar verschillende naar verwachting relevante elementen.

Als uitgangspunt hebben we genomen alle wethouders die in de periode 2006 - 2010 gedwongen werden te vertrekken. Vervolgens hebben we een relatie gelegd met de gehanteerde selectiecriteria zoals besproken met de begeleidingscommissie. Tegen die achtergrond hebben we een voorselectie gemaakt naar 78 mogelijk te onderzoeken cases, welke eveneens zijn besproken met de begeleidingscommissie. De 78 cases zijn uiteindelijk teruggebracht tot 41 cases. Eén meer dan afgesproken, mede omdat niet alle interviews evenveel waardevolle informatie opleverden. Bij onze keuzes hebben we zo goed mogelijk gelet op een zo evenwichtig mogelijke spreiding over de criteria, maar helemaal in de hand hadden we dat niet; enkele cases kwamen te vervallen omdat een beoogde respondent na ampele overweging toch niet beschikbaar bleek te zijn. Niettemin vertonen de definitieve cases naar onze indruk een voldoende even-

wichtige spreiding over de criteria. In de meeste politieke conflicten speelden financiële en/of budgettaire problemen een belangrijke rol.¹⁹ Op basis daarvan is voor deze categorie het grootste aantal casusposities geselecteerd.

De criteria die we hebben gehanteerd bij de selectie van de cases lopen we in het navolgende langs. Tussen haakjes vermelden we daarbij telkens het aantal gemeenten dat we uit de desbetreffende categorie hebben onderzocht.

1. *Gemeentegrootte*: een of enkele cases uit verschillende categorieën: 0 - 20.000 (12 x), 20.000 - 50.000 (17 x), 50.000 - 100.000 (4 x) en 100.000+ (8 x).
2. *Verschillende delen van het land*: noord - Groningen, Friesland, Drenthe (6 x); oost - Overijssel, Gelderland (7 x); zuid - Zeeland, Brabant, Limburg (13 x); west - Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland (15 x).
3. *Soort gemeente*: stedelijk (14 x), platteland (25 x), zowel stedelijk als platteland (2 x); bekend staand als (licht) bestuurlijk problematische gemeente, hetgeen zich onder meer uit in een vaker dan gemiddeld - dat wil zeggen elke raadsperiode - sneuvelende wethouder (12 x). De overige 29 gelden staan niet bekend als (licht) problematisch.
4. *Conflict met wie*: breuk met / in het college (1 x), met de eigen fractie (5 x), zowel met college als fractie (1 x), met coalitiepartij(en) (16 x), met de raad (18 x). In eerste aanleg hebben we ons gericht op de conflictrelatie zoals deze in de media naar voren kwam. In de gesprekken hebben we getoetst in hoeverre dit ook de werkelijke conflictrelatie was.
5. *Onderliggende problematiek naar 10 categorieën*: 1e niet informeren (3 x); 2e financieel debacle of budgetoverschrijding (11 x); 3e omstreden besluit (6 x); 4e verstoorde verhoudingen (5 x); 5e gebrekkige aansturing (5 x); 4e/5e zowel verstoorde verhoudingen als gebrekkige aansturing (1 x); 6e onmogelijke bestuursstijl (4 x), 7e privéproblemen (1 x), 8e integriteit (3 x), 9e de snelkookpan: wie ging onverwachts

¹⁹ Bouwmans 2010, 'Financiën zijn politiek mijnenveld'; Bouwmans 2008, 'Wethouders verstand van geld?'

onderuit in de collegevorming (1 x); en 10e: de overlevers: wie had de vaardigheden of verkeerde in de omstandigheden om de crisis af te wenden (1 x).

6. *Duur van het conflict*: kwam het conflict plotseling (22 x) of speelde het al langer (19 x). Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat een aantal conflicten als plotseling zijn gekwalificeerd, terwijl binnenskamers de conflicten al langer speelden. Toch is hier voor het criterium 'plotseling' gekozen, omdat dit de indruk was die in de buitenwereld werd gewekt.
7. *Wethouders 'van buiten' (5 x) en 'van binnen' (36 x).*²⁰ Het criterium in deze is ruim uitgelegd: 'van binnen' is de wethouder die afkomstig is uit de raad (en die dus op de kandidatenlijst voorkwam). We definiëren 'van buiten' hier als een wethouder die van buiten de eigen gemeenschap komt, maar ook als een wethouder die wel in de gemeente woont maar niet afkomstig is uit de raad en niet op de kandidatenlijst voorkwam.²¹
8. *Politieke partij*: een zekere evenwichtige spreiding naar politieke partij: PvdA (10 x); CDA (12 x); lokale partijen (6 x); VVD (2 x); GroenLinks (2 x); ChristenUnie (2 x); SGP/CU (1 x); SGP (1 x); diverse andere politieke partijen (5 x).
9. *Nog actief in de politiek (15 x) of niet (25 x)*, dan wel onduidelijk / twijfelachtig (1 x). Niet meer actief in de politiek kan vanwege het conflict zijn, maar ook doordat mensen met pensioen zijn gegaan dan wel een andere functie hebben gevonden.

De in overleg met de begeleidingscommissie naar voren gekomen factoren 'nieuwheid van een dossier' en 'anciënniteit van het wethouderschap' hebben we niet als selectiecriteria kunnen hanteren - dat bleek praktisch niet goed doenlijk. Die factoren zijn wel in de verslagen van de interviews aan de orde gekomen; we komen daar in de rapportage op terug. Hetzelfde geldt voor een aantal factoren die betrekking hebben op 'het leven na het wethouderschap': 'werkloos thuis en/of anderszins actief'; 'karakter van de

²⁰ Deze 14 % is 'toevallig' lager dan de 27 % landelijk, zie hiervoor ook verderop onder 4.1: Wethouder van buiten.

²¹ In de praktijk zijn nog allerlei andere varianten mogelijk, zie Castenmiller & Van Dam 2010. Daar gaan wij nu verder maar aan voorbij.

wethouder'; 'de manier waarop het vertrek heeft plaatsgevonden' en 'de steun die de wethouder zowel in de privé- als in de zakelijke sfeer heeft ontvangen na zijn of haar vertrek'.

Interviews en vragen

Afgesproken is om de cases vanuit verschillende mogelijke perspectieven te benaderen. Dus niet alleen vanuit het perspectief van de betrokken ex-wethouder, maar ook vanuit het perspectief van andere bij de case betrokken actoren. Factoren die van invloed zijn geweest bij en/of hebben geleid tot het vertrek van een wethouder zijn lastig objectief vast te stellen. Verschillende betrokkenen zullen hier elk vanuit hun eigen perspectief naar kijken. Ook de beantwoording van de vraag of het vertrek van de betreffende wethouder achteraf als positief of als negatief beoordeeld dient te worden (als zelfreinigend vermogen en werking van de democratie of als ongewenste instabiliteit van het bestuur) is sterk afhankelijk van iemands persoonlijke belang bij en interpretatie van de gebeurtenissen. Met welke functionarissen extra interviews zijn gehouden verschilt per case. In het ene geval lag de burgemeester in de rede, in een ander geval een bepaalde (tegen)speler uit de gemeenteraad, een collega-wethouder of de gemeentesecretaris. De keuze daartoe is vooral ingegeven door de overweging van welke zijde mogelijk aanvullende, 'andere' informatie viel te verwachten, maar ook hier speelden bereidheid en beschikbaarheid een rol.

Soms was over een casus vanuit de media, uit onderzoek of anderszins al het nodige bekend. Deze informatie hebben wij meegenomen in onze voorbereiding op de gesprekken. Daardoor kon het aantal extra interviews per case worden beperkt tot één à twee; in enkele gevallen konden we niet anders dan volstaan met slechts één respondent, bijvoorbeeld omdat deze dit als voorwaarde voor deelname stelde. Dergelijke afwegingen hebben het totale aantal afgenomen interviews in dit onderzoek gebracht op 85. Op onderdelen en feitelijke deelvragen kon ook worden volstaan met telefonische informatievergaring en het wisselen van e-mails. We hebben geen mogelijkheid onbenut willen laten om per case een goed beeld te krijgen, binnen bepaalde doelmatige en toelaatbare grenzen.

Wij hebben bewust geopteerd voor individuele gesprekken. Hoewel het om efficiencyredenen verleidelijk kan zijn om mensen in een groeps-gesprek te bevragen over hun visie op de situatie, is het risico hierbij dat de verschillende perspectieven van mensen onvoldoende over het voetlicht komen. Vooral bepaalde persoonlijke en gevoelige informatie zal minder snel in een groepsgesprek naar voren worden gebracht dan in een

individueel gesprek. Om die reden hebben wij ook gewerkt met één onderzoeker/verslaglegger per interview. We hebben ook contact gezocht met wethouders die juist niet zijn teruggetreden, teneinde de onderscheid makende factoren in het vallen ten opzichte van het niet vallen te verhelderen. Soms kon dit binnen dezelfde case. Eén van de cases betrof een wethouder die juist niet viel. Een echte 'controlegroep' levert deze werkwijze weliswaar niet op²² (dat was niet de opdracht), maar het onderzoek kan zo toch ook een eerste indicatie opleveren ten aanzien van de vraag wat een wethouder nodig heeft om een politiek conflict te voorkomen dan wel professioneel te overleven.

In onze interviews hebben wij de tweede centrale onderzoeksvraag en de daarmee samenhangende deelvragen steeds expliciet meegenomen: de effecten van het 'vallen' van wethouders voor hun positie op de arbeidsmarkt. We hebben onderzocht wat de 'gevallenen' wethouders nu doen, hoe zij te werk zijn gegaan bij het vinden van nieuwe al dan niet politieke activiteiten, in welke mate zij belemmeringen dan wel ondersteuning hebben ervaren en hun verwachtingen en wensen op dit punt. Ook hebben wij bij de verwerking van deze informatie uiteraard gebruik gemaakt van reeds beschikbare literatuur en (loopbaan)onderzoeken.²³

De onderzoeksvragen en de mogelijk aanleunende en onderliggende factoren hebben wij vertaald naar een uitgebreide vragenlijst met 90 vragen die we in de interviews aan de orde hebben gesteld.

De vragenlijst is integraal opgenomen in bijlage 3. De in de lijsten opgenomen vragen zijn niet 'afgevinkt' in de diepte-interviews, maar zijn gebruikt als richtinggevend referentiekader voor de onderzoekers. Niet alle vragen zijn in elk gesprek aan de orde geweest, maar omdat met een voldoende aantal cases is gewerkt, ontstond per saldo een voldoende compleet beeld om op verantwoorde wijze op te kunnen reflecteren. Van elke case is een verslag gemaakt volgens een vast format: het 'patroonherkenningformulier', zie bijlage 4. Dus ook waar meerdere interviews per case zijn afgenomen werkten we met één verslagformulier. Door de uniforme indeling van alle gespreksverslagen werd het mogelijk om de cases per kopje te vergelijken en patronen op het spoor te komen.²⁴

²² Vgl. Derksen & Fleurke 2010: 237.

²³ Specifiek over ex-wethouders bijvoorbeeld: Lont & Visser 2009.

²⁴ Zie hierover verder hoofdstuk 5.

Analyseniveaus en indeling

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 volgen de paragrafen min of meer de volgorde van de gestelde vragen zoals weergegeven in bijlage 5. Ten opzichte van het verslag- c.q. patroonherkenningformulier hebben we het aantal kopjes enigszins ingedikt, omdat niet alle vragen evenveel of even waardevolle informatie opleverden. We hebben ernaar gestreefd om in de verslaglegging in dit rapport alleen die informatie op te nemen die naar onze indruk min of meer gedeeld werd door en illustratief is voor de ervaringen en opvattingen van de totale populatie respondenten. Er is niet precies geturfd hoe vaak een bepaalde ervaring of opvatting wel of niet in de verschillende interviews naar voren is gebracht. Dat zou weer de suggestie van representativiteit en een kwantitatief onderzoek opleveren; zoals in het voorgaande opgemerkt gaat het daar in dit onderzoek niet om. Waar naar ons oordeel opportuun hebben we bij de verschillende onderdelen van de hoofdstukken ook inzichten vanuit de literatuur betrokken. Het microniveau komt aan de orde in hoofdstuk 2. Hier gaat het om de oorzaken en omstandigheden die te maken hebben met de persoon van de wethouder zelf, zoals de rolopvatting, de stijl van optreden (met inbegrip van communicatieve vermogens en gevoel voor politieke verhoudingen), de competenties en voor het functioneren relevante karaktertrekken. In hoeverre sporen deze met de verwachtingen van anderen? Doet de wethouder wat hij / zij moet doen? In dit kader komt ook de tweede onderzoeksvraag aan de orde: het leven na de val.

In hoofdstuk 3 behandelen we het mesoniveau. Op dit niveau openbaart zich het te onderzoeken politieke conflict, dat wil zeggen in het functioneren van collectiviteiten waarbinnen de wethouder opereert en de interactie daartussen: college, raad, ambtenaren, commissies, politieke achterban, lokale netwerken. In hoeverre is sprake van onderling vertrouwen? Wat speelt er mogelijk onderhuids?

Het macroniveau bezien we vervolgens in hoofdstuk 4. Daarbij gaat het om de inwerking van maatschappelijke en andere factoren in ruimere zin, zoals het dualisme (de ontvlechting van college en raad, waardoor wethouders geen deel meer uitmaken van de raad en raadsfractie) en eventuele andere ontwikkelingen zoals schaalvergroting en decentralisatie. Ook de rol van de media bespreken we in dit verband. Wat het macroniveau betreft hebben we naast de gespreksverslagen relatief meer gebruik gemaakt van andere literatuur, omdat de respondenten vooral zijn bevraagd op hun ervaringen en in mindere mate op hun opvattingen.

Na de drie hoofdstukken over de drie verschillende analyseniveaus zetten we in hoofdstuk 5 onze conclusies en aanbevelingen op een rij. Eigenlijk is dat een vierde analyseniveau: een slotanalyse met een hogere, meer synthetiserende abstractie. Blevен we in de hoofdstukken 2, 3 en 4 nog zo dicht mogelijk bij de beelden en verhalen van de respondenten, in hoofdstuk 5 ligt het accent meer op de reflectie en analyse van onze kant. Om onnodige herhaling te voorkomen hebben we niet ook nog eens per hoofdstuk geconcludeerd.

Het rapport is over de hele linie geanonimiseerd, omdat de afspraak met het ministerie was om geen informatie op te nemen die herleidbaar zou zijn naar gemeenten of respondenten. Dat maakt het ongetwijfeld minder smeug voor de lezer, maar voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen maakte dat geen verschil. De consequentie is echter wel dat de lezer in dit rapport niet kan zien om welke gemeenten en welke wethouders het gaat. Die informatie bestaat uiteraard wel. Bij het rapport behoort een uitgebreide vertrouwelijke bijlage met de integrale niet geanonimiseerde gespreksverslagen, alle opgesteld overeenkomstig het format van bijlage 4. In deze vertrouwelijke bijlage zijn ook de namen te vinden van de respondenten en de bijbehorende gemeenten.

Literatuuronderzoek

We hebben actuele literatuur over het onderwerp bestudeerd die in onze ogen relevant was voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Elementen uit deze literatuur zijn dwars door het rapport heen daar genoemd waar een bepaald onderwerp aan de orde was en een verwijzing nuttig leek. Het rapport bevat dus geen afzonderlijk hoofdstuk over de literatuur. We hebben ervoor gekozen om te werken met voetnoten en een literatuurlijst (bijlage 1). We zijn overigens terughoudend geweest met nootverwijzingen. Het accent in dit rapport moest immers liggen op de casusanalyse. De literatuurlijst bevat daarom meer literatuur dan in de voetnoten is aangehaald. Aan de hand van de literatuurlijst kan de geïnteresseerde lezer zich desgewenst nader verdiepen in het onderzoeks-onderwerp.²⁵ We hebben dankbaar gebruik gemaakt van het verkennende literatuuronderzoek in het eerder uitgevoerde kwantitatieve onderzoek.²⁶ Uiteraard hebben we bij de verwerking van de onderzoeksresultaten ook gebruik gemaakt van onze eigen inzichten, gebaseerd op eerdere onderzoeken en ervaringen.

²⁵ Zie bijlage 1.

²⁶ Castenmiller e.a. 2010.

Betrokken personen

Dit onderzoek is uitgevoerd door een team dat voortkomt uit een samenwerkingsverband: de Open Universiteit en BMC. Bij de samenstelling van het team is zorgvuldig afgewogen dat de teamleden met hun onderscheiden specifieke kwaliteiten elkaar aanvullen en versterken qua deskundigheid, achtergrond en vaardigheden op het onderzoeksgebied. De namen van de teamleden zijn opgenomen in bijlage 2. Daar staan ook de namen genoemd van de externe ondersteuning die wij hebben ingeroepen en van de leden van de begeleidingscommissie en de klankbordgroep. In verband met de afgesproken anonimiteit zijn de namen van de respondenten niet in het rapport zelf vermeld. In het kader van de totstandkoming van dit rapport zijn vele inzichten, ervaringen en opvattingen verzameld. Deze strookten uiteraard niet altijd met elkaar. Er moest worden geordend, geanalyseerd, gewogen, gekozen en geformuleerd, zodanig dat toch een eenduidig verhaal zou ontstaan. Daarbij kon uiteraard niet alles wat gezegd en geschreven is worden meegenomen. De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijk gemaakte keuzes berust bij ons als auteurs. De tekst van dit rapport geeft onze selectie, interpretatie en mening weer. Wij hebben ons daarbij voor een belangrijk deel gebaseerd op de gehouden interviews, maar daarnaast ook op de literatuur en op onze eigen ervaringen en inzichten.

Een begeleidingscommissie was belast met de dagelijkse begeleiding van het onderzoek. De commissie bestond uit een vertegenwoordiger van de betrokken beleidsonderdelen bij BZK (namelijk de directie Arbeidszaken Publieke Sector, de directie Openbaar Bestuur & Democratie en het Programma Krachtig Bestuur), een vertegenwoordiger van de directie Kennis van BZK en een vertegenwoordiger vanuit de Wethoudersvereniging. De begeleidingscommissie vormde het eerste aanspreekpunt voor het onderzoeksteam. De commissie is voortdurend betrokken geweest bij gemaakte keuzes en op de hoogte gehouden van de vorderingen. Vanuit het onderzoeksteam was de projectleider vooral degene die met de begeleidingscommissie communiceerde. Naast de begeleidingscommissie is een klankbordgroep ingesteld. De klankbordgroep is één maal bijeengeweeft om samen met de begeleidingscommissie en het onderzoeksteam te reflecteren op de bevindingen.

Betrouwbaarheid en geldigheid

Een onderzoek van dit type wordt een vergelijkende casestudy genoemd.²⁷ Kenmerk daarvan is dat niet zozeer in de breedte wordt gegaan, zoals bij een survey-onderzoek (dat was in dit geval reeds beschikbaar²⁸), maar in de diepte; enkele door middel van een steekproef of anderszins geselecteerde cases worden uitgediept aan de hand van gesprekken en andere beschikbare informatie, waardoor een diepgaand en integraal inzicht wordt verkregen in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken en waarom ze zich zo en niet anders afspelen.²⁹ Het onderzoek is kwalitatief en niet kwantitatief van aard. De werkwijze bij een casestudy is arbeidsintensief.

We hebben 85 gesprekken gevoerd aan de hand van een uitgebreide vragenlijst. De 90 vragen - gebaseerd op de onderzoeksvragen - zijn in de gesprekken niet afgevinkt, maar als leidraad voor de onderzoeker gehanteerd. We probeerden per gesprek en over het totaal van de cases zoveel mogelijk vragen beantwoord te krijgen. Tegelijk ontstond aldus de ruimte om waar nodig door te vragen en de diepte in te gaan.

Is onze analyse betrouwbaar en geldig?³⁰ Betrouwbaarheid van een onderzoek betekent dat een analyse bij herhaling hetzelfde moet leveren. Wij hebben in dit rapport alleen dan bevindingen, conclusies en aanbevelingen geformuleerd als deze zijn gebaseerd op meerdere getuigenissen van respondenten. Dat geldt uiteraard niet voor citaten en voorbeelden. Geldigheid verwijst naar de vraag: wordt gemeten wat gemeten moet worden? De aan de respondenten gestelde vragen zijn gebaseerd op de geformuleerde onderzoeksvragen. Verder heeft op uitgebreide schaal zogenaamde triangulatie plaatsgevonden. Dat wil zeggen dat sprake is van overlap van gegevensbestanden (interviews, literatuur, onderzoeken, mediaberichtgeving, ervaringen en inzichten van diverse betrokkenen) en dat gegevens en inzichten per casus zijn gecheckt vanuit meerdere bronnen. De verschillende input per casus is verwerkt in de vorm van een uniform format, opdat patronen konden worden ontdekt. Dat hebben wij op drie verschillende abstractieniveaus gedaan: het meso-, het macro- en het microniveau. Binnen deze niveaus is weer op verschillende onderdelen gefocust.

²⁷ Verschuren & Doorewaard 2007: 187.

²⁸ Castenmiller e.a. 2010.

²⁹ Verschuren & Doorewaard 2007: 163, 183.

³⁰ Zie ook Korsten & Aardema 2006, waar voor een vergelijkbare aanpak is gekozen.

Wij herhalen hier dat ondanks de systematische aanpak aan het onderzoek geen statische of representatieve waarde mag worden toegekend, omdat wij slechts 40 van de circa 325 cases van gevallen wethouders uit de bestuursperiode 2006-2010 hebben kunnen onderzoeken. Wel hebben wij de cases zorgvuldig geselecteerd aan de hand van diverse relevant geachte criteria (zie voorgaande). Dit bewerkstelligt weliswaar geen voldoende representatief beeld, maar wel een relevante totaal-indruk van de beweegredenen van de in genoemde bestuursperiode gevallen wethouders. Waar wij uitspraken doen die voor alle gemeenten gelden zijn die niet (slechts) gebaseerd op de gehouden interviews maar (aanvullend) op de literatuur en op onze ervaringen en inzichten.

Het gaat in dit onderzoek om een comparatieve analyse: we hebben vanuit een helicopterview alle cases met elkaar vergeleken en daar een aantal grote lijnen uitgehaald. Een beschrijving per case is in deze rapportage niet te vinden; deze gevalsbeschrijving is wel gemaakt en in de uitgebreide vertrouwelijke bijlage opgenomen, compleet met namen van gemeenten en respondenten. Ter bescherming van de betrokken ex-wethouders is deze informatie niet gepubliceerd, maar wel vertrouwelijk gedeeld met de begeleidingscommissie (niet met de klankbordgroep). Het concept van dit rapport is besproken in het projectteam, de begeleidingscommissie en de klankbordgroep. De inhoud van het rapport is al met al gebaseerd op een tamelijk algemeen gedeeld beeld van een groot aantal betrokkenen bij de onderzochte materie.

2 Microniveau

In dit hoofdstuk komt het microniveau aan de orde: de persoon van de betrokken wethouder zelf. We staan stil bij zijn / haar bestuursstijl en competenties (2.1) en we verkennen de voorbereiding op het wethouderschap en mogelijkheden om het ambt meer te professionaliseren (2.2). Ook bezien we de steun die betrokkene ondervond en ‘het leven na de val’ (2.3).

2.1 Bestuursstijl en competenties

Persoonlijk optreden doorslaggevend

Men zou kunnen denken dat burgemeesters vooral vallen op hun bestuursstijl en wethouders vooral op beleidsdossiers, omdat de beleidsdossiers veelal meer bij wethouders zitten dan bij de burgemeester. Maar de inhoudelijke kant is doorgaans niet de doorslaggevende factor. Het zijn uiteindelijk vrijwel altijd (inter)menselijke factoren die de doorslag geven. Persoonlijke eigenschappen als eigenwijsheid en dwingendheid zijn risico's, evenals gebeurtenissen uit het verleden die de onderlinge verhoudingen onder druk zetten. De beleidszaak blijkt vaak slechts een stok om mee te slaan. Dat moet dan wel een politiek relevante kwestie zijn. Wethouders sneuvelen bijna nooit op sectorale ambtelijke nota's waarvan de consequenties nog niet zo duidelijk zijn. Politieke controverses ontstaan als de pijn van de effecten duidelijk voelbaar wordt, materieel of financieel.

Het kan van vele factoren afhankelijk zijn waarom een wethouder valt. Maar het persoonlijk optreden van de wethouder blijkt wel in veel gevallen heel bepalend als het gaat om de vraag of een wethouder kan blijven zitten dan wel moet vertrekken. Wie een verbinder is, een vlotte babbel heeft, ‘good looking’ en een goede performer is, heeft de nodige pré's, maar geen garanties. Een erudiete, welbespraakte wethouder kan ook gemakkelijk om problemen heen praten, of loopt juist het risico afstand te creëren tot zijn raad, waardoor die hem vroeg of laat terugpakt. Er kan sprake zijn van een groeiende irritatie in de loop der jaren, bijvoorbeeld met betrekking tot de wethouder die zijn eigen kuil groef door te breedspakig te zijn. Elke keer als hij zijn punt allang had gemaakt haalde hij er nog weer van alles bij om zijn triomf extra kracht bij te zetten. Of de wethouder die alsmaar vasthield aan zijn eigen lijn en niet bereid was mee te buigen met de raad, tenzij het echt vervelend werd. Of de wethouder die uitstraalde eigenlijk een hekel te hebben aan het politieke spel. Of de wethouder met de standaard reactie: ‘Dank, ik neem het mee en kom erop terug’, wat soms wel, maar vaak ook niet gebeurde.

Een burgemeester noemt ter illustratie van een langzamerhand steeds meer irriterende stijl dat de wethouder bij de rondvraag van een collegevergadering min of meer 'by the way' een item aan de orde stelde en tijdens de volgende vergadering er van uit ging 'dat hij dacht dat we het daar al over hadden gehad'. In het college werd dat door collega-wethouders niet gewaardeerd. Ook de raad had er uiteindelijk weinig waardering voor. De wethouder reageerde daar stoïcijns op, wat op zich ook weer irritatie opriep.

Daarnaast kan het gaan om het optreden in een plotselinge problematische situatie. Wie dan paniekerig reageert en anderen beschuldigt, verspeelt in hoog tempo het noodzakelijke draagvlak. Of men vervolgens inhoudelijk wordt gerehabiliteerd doet er dan niet meer toe. 'Als je geschoren wordt moet je stil blijven zitten,' aldus een der respondenten. Het kan ook zijn dat men de wethouder 'op zijn zwakke plek' weet te raken. Een wethouder die niet met kritiek kan omgaan en een 'kort lontje' heeft, is 'in de gordijnen' te krijgen en kan daarmee zelfs tot aftreden worden bewogen, zelfs al was iedereen behalve de wethouder duidelijk dat de kritiek geen hout sneed en werd dit ook nog eens door onderzoek bevestigd. Maar de wethouder was zodanig sterk emotioneel bij zijn werk betrokken en reageerde dermate impulsief, dat hij er de brui aan gaf. Het aftreden was in het geheel niet nodig, maar betrokkene kon naar eigen zeggen niet anders, omdat hij nu eenmaal zo in elkaar zat. Hij was detaillistisch, maar het klopte wel altijd. Hij was een knokker, maar hij kon er niet tegen als men hem ten onrechte ongelijk gaf.

Sterke wethouders

Gevallen wethouders zijn overigens lang niet altijd 'slechte' wethouders,³¹ zo bleek in onze cases. De professionaliteit van wethouders is niet zonder meer voldoende om politiek te overleven. Een bepaalde wethouder kan bijvoorbeeld een beleidsmatige erfenis krijgen, of een moeilijk dossier. De wethouder weet dan niet altijd in volle omvang waarvoor hij of zij de verantwoordelijkheid heeft genomen, zelfs niet als sprake is geweest van een grondig bijpraten of een overdrachtdossier. Het gevolg daarvan kan zijn dat de wethouder buiten de eigen schuld toch verantwoordelijk wordt gehouden voor vroeger beleid. Dan kan een wethouder nog zo goed zijn, misschien moet hij of zij toch aftreden: de zogenaamde 'Carrington-

³¹ Als min of meer objectief criterium voor 'goed' of 'slecht' nemen we dan de 'professionele wethouders' zoals beschreven door Korsten & Schoenmaker 2008, pag. 55 e.v. Daarmee wordt vooral bedoeld dat men situationeel kan 'spelen' met verschillende complementaire bestuursstijlen (zie ook het kwadrantenschema in dit hoofdstuk).

regel'.³² Vallen is dus niet slechts een zaak van vakbekwaamheid. Sterke wethouders kunnen ondanks hun persoonlijke kwaliteiten ook vallen door een verdeelde raad en het ontbreken van collegiaal bestuur.³³ Soms moet een goede wethouder vertrekken door een 'persoonlijke uitglijder' die in de media tot grote proporties wordt opgeblazen, zoals een declaratie-affaire, of nadat hij of zij te diep in het glaasje heeft gekeken. Dit kan lang nawerken en uiteindelijk leiden tot een definitieve ondermijning van het ooit bestaande gezag. Als zich dan een bestuurlijk lastige omstandigheid voordoet, durven mensen opeens dingen tegen de wethouder te zeggen die ze voor het privé-incident nooit naar voren zouden hebben gebracht.

Ook al zijn niet alle vallende wethouders slechte wethouders, andersom geldt ook: sterke wethouders sneuvelen niet zo gauw.³⁴ Sterke wethouders zijn wethouders die weten wat ze willen, ze zijn verbaal sterk, weten politieke klippen te omzeilen, slepen dossiers door de raad en kunnen tegen vele stootjes. En vooral ook: ze weten te voorkomen dat ze worden geconfronteerd met een dossier waarin veel ambtelijke fouten zijn gemaakt. Sterke wethouders maakt het niet uit wat in hun portefeuille zit, want ze verdedigen hun keuzes en kunnen dat goed. Sterke wethouders zijn personen die zich makkelijk de hoofdlijnen van een dossier eigen maken en de politieke haken en ogen zien. Een politieke antenne is cruciaal. Sterke wethouders voelen aankomen met welk dossier ze problemen krijgen door te letten op de reacties van raadsfracties in commissievergaderingen. Ze zijn vaak meesters in het bedenken van compromissen. Bovendien, ze zien uit naar een volgende raads-(commissie)vergadering waarin ze weer kunnen acteren. Ze voelen zich thuis in hun biotoop en voeren graag het woord. Ze vinden het niet eens echt leuk als hun voorstellen zonder bespreking worden aanvaard.

Slijtage en houdbaarheid

Het persoonlijk optreden is aan slijtage onderhevig. Daar waar wethouders twee of meer bestuursperioden actief waren, werd in de interviews steeds gesproken over het verstreken zijn van de houdbaarheidsdatum. Meerdere respondenten menen dat het na acht jaar altijd over is, hoe goed je het ook hebt gedaan en nog steeds doet als wethouder.³⁵ Een enkeling denkt dat een derde periode in sommige gevallen ook nog wel moet kunnen. Maar hoe dan ook, er ontstaat na verloop van jaren een zekere 'metaalmoeheid',

³² Naar de Britse minister van Buitenlandse Zaken Lord Carrington, die in 1982 aftrad na de verrassende Argentijnse invasie van de Falkland eilanden.

³³ Hoogstad e.a. 2010.

³⁴ Korsten & Schoenmaker 2008: 55 e.v.

³⁵ De meeste wethouders blijven overigens niet langer dan 4 jaar op hun post (Vulperhorst 2010: 64).

een 'sleetsheid'. Men weet hoe je reageert en doet, men heeft dat nu wel eens gezien, men is weer toe aan iets anders.

Ex-wethouders beroepen zich er nogal eens op dat zich in de loop der tijd niets belastends heeft opgebouwd, maar mensen om hen heen denken daar vaak anders over. Er lijkt bijna altijd wel iets te zijn gebeurd waar deze of gene zich minder plezierig bij voelde. Er waren altijd wel kleine missers en irritaties. In de loop der jaren bouwt zich dat op. Men heeft het gehad met de wethouder - zijn / haar stijl van optreden en manier van vraagstukken benaderen. Het vertrouwen of de wethouder het nog wel aan zou kunnen neemt af, men gaat zich afvragen of hij / zij nog wel op tijd de juiste stappen weet te zetten. En andersom kan het ook zo werken, ook al wil en kan de wethouder het zelf niet zien: hij / zij gaat naar de zoveelste inspraakavond en hoort voor de zoveelste keer hetzelfde. Hoe lang behoudt hij / zij zijn / haar persoonlijke veerkracht? Hoe lang kan hij / zij alert het spel blijven spelen met de oppositie die alsmaar loerend op het vinkentouw blijft zitten? Een journalist: 'Ook wethouders die zeggen dat ze geen regent zijn krijgen toch ook trekken van regenten. Want als je na zes jaar voor de vijfde keer dezelfde wijk ingaat en je hoort weer dezelfde dingen, dan zeg je: nu weet ik het zelf wel een keer, we weten wel welke kant het op moet. Het openstaan voor nieuwe geluiden wordt minder.'

Wie vertelt de wethouder op tijd als er iets met hem / haar of om hem / haar heen aan het veranderen is? Er is ons niet bekend in hoeverre er functioneringsgesprekken worden gehouden met wethouders. Een studie daarover ontbreekt. Tal van wethouders zijn niet zo gediend van functioneringsgesprekken. Onduidelijk is ook met wie deze gesprekken zouden moeten worden gevoerd. In het dualistische stelsel ligt het niet onmiddellijk voor de hand dat de fractievoorzitter van de eigen partij in de gemeenteraad dit doet. Wel blijkt in enkele cases dat fractievoorzitters de rol oppakten om regelmatig met de eigen wethouder voortgangsgesprekken met een 'coachend' karakter te voeren - waarbij voorzichtig werd gewezen op tekortkomingen en op mogelijkheden om dingen anders te doen. De betrokken wethouders stonden daar over het algemeen wel voor open, maar slaagden er toch niet in om daadwerkelijk anders over te komen.

Theoretisch kader: resultaatgerichte stijl populair

Waar het gaat om het persoonlijk optreden van een bestuurder is het in de theorie niet ongebruikelijk om verschillende mogelijke stijlen van besturen te onderscheiden. Veel auteurs hanteren indelingen die in meerdere of mindere mate overeenkomen met het bekende 'model van de

concurrerende waarden' van Robert Quinn.³⁶ Daarbij zijn grosso modo vier bestuursstijlen te onderscheiden:

- de actie- en resultaatgerichte stijl;
- de omgevings- en burgergerichte stijl;
- de mens- en collegagerichte stijl;
- de organisatie- en structuurgerichte stijl.

Deze vier bestuursstijlen - die elk hun eigen accenten, competenties en valkuilen kennen - zijn in meerdere of mindere mate in het doen en laten van iedere bestuurder en leidinggevende terug te vinden,³⁷ maar één stijl domineert meestal toch wel in het persoonlijke doen en laten. Dat is niet erg, mits men dit maar laat compenseren door bijvoorbeeld mensen om zich heen die 'anders' zijn. In de praktijk - zeker ook in de politiek - laten velen zich liever omringen door gelijkgezinden, liever nog mensen die hen naar de mond praten. Een begrijpelijke, maar eenzijdige en riskante verleiding.

De genoemde vier bestuursstijlen zijn in een kwadrantenschema te visualiseren.³⁸ De vier kwadranten representeren in zekere zin honderd jaar theorie over leiderschap en organisatie: van 'scientific management' (linksboven) naar 'human relations' (linksonder) en van daaruit naar 'prestatie management' (rechtsboven) en 'open systeemdenken' (rechtsonder).³⁹ De linker helft van het schema gaat over de gerichtheid op de interne organisatie, de rechter helft over de gerichtheid op de maatschappelijke omgeving. De bovenste helft gaat over de gerichtheid op 'harde', rationele elementen: structuren, procedures, taken, bevoegdheden. Dit is het domein van 'het hoofd', van 'technische rationaliteit', van de stabiliteit; in de literatuur spreekt men steeds meer van 'bovenstromen'. De onderste helft van het schema gaat over de gerichtheid op 'zachte', (inter)menselijke aspecten: relaties, gevoelens, signalen, 'strategisch gedrag', 'echte' (gedrags)verandering. Dit is het domein van 'het hart', van 'politieke rationaliteit', van de flexibiliteit; in de literatuur spreekt men steeds meer van onderstromen. Gedurende de laatste decennia domineert bij de overheid in theorie en praktijk wereldwijd

³⁶ Quinn 1988; Quinn e.a. 2003. Zie bijv. Schouw & Tops 1998, Tops & Zouridis 2002, Korsten 2009.

³⁷ We hebben dit onderzoek de bestuursstijlen van de ex-wethouders slechts beperkt in kaart kunnen brengen (ze hebben geen test gedaan). Ook hebben we niet kunnen vaststellen in hoeverre bepaalde types wethouder vaker zouden vallen dan andere types. Dat zou wel een interessante vraag zijn voor vervolgonderzoek.

³⁸ Aardema 2010.

³⁹ Uitgebreid o.a.: Quinn e.a. 2003; Tompkins 2005.

vooral de bovenste helft van het schema ('New Public Management'), maar - geprikkeld door de tegenvallende resultaten daarvan⁴⁰ - zoeken velen tegenwoordig de geheimen van leren en veranderen ter compensatie (mede) in de onderste helft van het schema (bijvoorbeeld in de zogenaamde 'U-theorie').⁴¹

Schema bestuursstijlen



Bron: 'Voorbij de hypocratie' (Aardema 2010)

De meeste geïnterviewde ex-wethouders vinden zichzelf als wethouder een krachtdadig en resultaatgericht type (in het schema: rood, rechtsboven).⁴² Het resultaat staat voorop, zegt men, overigens niet steeds afgezet tegen een vooropgezet doel, iets dat men wilde bereiken toen men als wethouder aantrad. Wel is populair dat men het eigen standpunt klip en klaar, onomwonden voor het voetlicht weet te brengen.⁴³ Dit type wethouder is een ondernemer en een pragmatische doener, er moet gescoord worden. 'Dit is mijn standpunt, dit is jouw standpunt en overtuig mij maar.' Veel

⁴⁰ Zie o.m. Aardema 2005.

⁴¹ Senge e.a. 2006. Zie Aardema 2010 voor een uitgebreide behandeling van de genoemde theorieën en begrippen.

⁴² Zie ook Hoogstad e.a. 2010; Vulperhorst 2010: 68. Korsten & Schoenmaker 2008: 74; Goverde & Nooijen 1999: 2 e.v.

⁴³ We hebben slechts beperkt kunnen onderzoeken in hoeverre deze zelfperceptie 'waar' was en ook in de omgeving van betrokkene zo is ervaren; er kan dus een zekere mate van 'sociale wenselijkheid' in zitten.

van deze types melden in hun interview dat ze mogelijk wel wat meer hadden mogen investeren in netwerken, of hun achterban, dat ze die mogelijk wat verwaarloosd hebben. Ook drijven ze graag hun zin door en zijn ze soms wat hoekig in hun optreden, zowel naar de raad als naar de media. Ze zijn gebaat bij correctie en aanvulling uit de andere drie kwadranten.

Ook vinden ex-wethouders zichzelf vaak een omgevings- en burgergericht type (in het schema: geel, rechtsonder). Dit type vraagt zich primair af wat de samenleving wil en nodig heeft: 'Ik probeer altijd een oplossing te vinden voor de burger.' Wethouders die veel van dit type hebben, vinden recepties niet verschrikkelijk en geen 'inhoudsloos gekakel' (zoals een resultaatgerichte ex-wethouder het noemde), maar zien deze als kans om te netwerken en zaken te doen. Ze zijn zelf goed benaderbaar, ze leggen noodzakelijke contacten en weten deze later goed te gebruiken. Ze zijn vaak strategen en soms tegelijk joviale Bourgondiërs. Aan de andere kant kan dit type soms weer tekortschieten in dossierkennis of het onderhouden van interne netwerken - men is te veel onderweg en buiten de deur.

Sommige wethouders zien zichzelf - al dan niet gelijktijdig met bijvoorbeeld een omgevingsgericht type - vooral als een 'mensenmens' en/of een teamplayer (in het schema: groen, linksonder). Zij zitten sterk op het proces: 'Komen alle stakeholders aan zet?'⁴⁴ Zij letten vooral op de persoonlijke verhoudingen, ook in relatie tot de ambtelijke organisatie. Ze zijn gevoelsmensen. Ze hebben meestal de nodige souplesse in de omgang en weten gemakkelijk mee te bewegen met onverwachte wendingen en compromissen te sluiten. Wie populair en amicaal is maakt veel vrienden, maar ook vijanden. Door jaloezie en irritatie kan grote populariteit plotseling omslaan en tegen de wethouder worden gebruikt. Ook is dit type wethouder soms te aimabel, hij stelt zich dan soms onvoldoende hard op bij disfunctioneren van anderen - hetgeen hem dan uiteindelijk zelf de kop kan kosten, zoals in een van onze cases bleek. Ook doortastendheid bij het nemen van beslissingen kan een probleem zijn.

Weinigen laten zich er graag op voorstaan vooral een organisatiegerichte stijl te hebben c.q. - wat daar nauw mee samenhangt - een inhoudelijk deskundige te zijn of vooral met de beleidsuitvoering bezig te zijn (in het schema: blauw, linksboven). Dan wordt men al snel geassocieerd met

⁴⁴ Procesgerichte competenties als flexibiliteit, interpersoonlijke effectiviteit en handigheid in het organiseren van draagvlak zijn niet zo populair onder wethouders. Ze worden in het onderzoek van Vulperhorst nauwelijks genoemd (Vulperhorst 2010: 68).

ambtenaren of als een technocraat weggezet, of erger nog: een bureau-craat. Ook al komt men er niet steeds voor uit (in onze cases overigens wel in enkele gevallen), toch komt dit type veel voor. Het zijn de wethouders met dossierkennis, die de details kennen, graag alles in de hand hebben en het altijd beter weten. Problemen met inhoudelijke competenties c.q. problemen met dossiers komen niet veel voor. Dat vindt men in de door ons onderzochte gevallen meestal vanzelfsprekend of leuk. In een enkel geval is inhoudelijke kennis wel een probleem, bijvoorbeeld bij een te zware portefeuille die de wethouder niet goed aankan. Een fractievoorzitter over zijn wethouder: 'Je merkte het aan zijn functioneren, hij overzag het niet meer en miste kennis van de finesses. Bij vragen uit de raad had hij zijn kennis niet paraat en gaf hij soms geen antwoorden. Zo verzwakte zijn positie steeds meer.' Inhoudelijke kennis kan ook een probleem zijn bij typisch 'financiële mensen', bleek in een van de cases. Voor deze mensen geldt dikwijls dat de politiek niet in hun genen zit: een plus een is twee, en niet iets anders, zoals in de politiek soms toch wel het geval is. Veel weten is niet altijd per se gunstig, zoals we hiervoor ook al opmerkten. Een burgemeester over een vertrokken wethouder: 'Hij wilde graag met alles en iedereen overleggen, alles samen voorbereiden, maar daarbij was hij niet altijd de makkelijkste. Wat-ie in z'n kop heeft, heeft-ie niet in z'n kont.' Hij had ongelooflijk veel dossierkennis en doceerde die graag aan de gemeenteraad. Dat wekte wel eens irritaties. Dan gingen ze expres nog meer op de details zitten. Zo erg, dat de raad een keer vroeg of hij om kwart voor elf of om elf uur een bepaalde afspraak had.'

In de literatuur wordt herhaaldelijk gewezen op de wenselijkheid van zogenaamde win-win oplossingen als het moeilijk wordt; daarbij proberen mensen vanuit elkaars perspectief naar een bepaald onderwerp te kijken.⁴⁵ Volgens een door ons geïnterviewde journalist met veel ervaring in het lokaal bestuur is het grootste probleem van wethouders die in de problemen komen dat ze niet weten mee te groeien met de veranderende tijd. Daarvoor is nodig dat je voldoende weerstand organiseert. 'In het stadhuis heb je etters nodig, die vervelende, andersoortige vragen stellen. Dat houdt je scherp. Die moet je dus niet wegschuiven. Ze helpen je om in te spelen op wat er op je afkomt.' Nu is dat in de politiek natuurlijk extra lastig omdat het er in de politiek juist om draait het eigen perspectief met succes uit te venten, maar in (het gevaar van) destructieve persoonlijk conflicten die uiteindelijk slechts verliezers kennen kan het toch de moeite lonen om de hiermee samenhangende aanpakken eens te beproeven.⁴⁶ Het in het voorgaande getoonde kwadrantenschema kan daarbij helpen: wat is

⁴⁵ De Vries 2010: 17/18. Zie ook Schön & Rein 1994 over 'reframing'.

⁴⁶ Zie bijv. Susskind 2006.

jóuw basisstijl of - perspectief en hoe zit dat met de andere betrokkenen?⁴⁷ Het ontdekken van elkaars manieren van kijken kan bijdragen tot meer wederzijds begrip en aldus de-escalerend werken. Ook kan vervolgens bijvoorbeeld worden gesleuteld aan de teamsamenstelling of aan een andere rol- of taakverdeling.⁴⁸ Zowel persoonlijk als in teamverband is een zekere balans tussen de vier kwadranten voorwaarde voor goed functioneren en samenwerken.⁴⁹ Langs de weg van het experimenteren met eigen ander gedrag kan uiteindelijk zelfs een cultuurverandering worden bewerkstelligd.⁵⁰ Het motto: 'Anderen veranderen door zelf te veranderen'.

Weinig zelfreflectie, zware baan

Veel ex-wethouders - en trouwens ook de andere betrokken functionarissen - die wij spraken veegden in het interview hun eigen straatje schoon. Zij vonden dat ze goede redenen hadden om te doen wat ze deden, of juist niet. Dat de zaak ontspoorde was volgens hen vrijwel altijd onterecht en het lag bijna altijd aan anderen. Veel ex-wethouders vonden vooral dat het conflict hen was overkomen.

De eigen competenties en politiek-bestuurlijke ervaring die nodig zijn om het conflict te zien aankomen of in goede banen te kunnen leiden werden niet snel als factor genoemd. Weinigen hadden het vermogen om naar het eigen aandeel in de problemen te kijken. Het vermogen om zelf schadevrij te blijven en de schuldvraag bij een of meer anderen neer te leggen was sterker ontwikkeld, ook waar - zoals in de meeste gevallen - de kwestie zich langere tijd ontwikkelde in de sfeer van de persoonlijke verhoudingen. Uit de interviews blijkt soms ook een discrepantie tussen het beeld dat een ex-wethouder van zichzelf heeft en het beeld dat anderen van betrokkene hebben.

Men noemt overigens ook nauwelijks dat het aan de omstandigheden lag, dat men bijvoorbeeld niet in positie was omdat men de verkeerde, of een te zware of te lichte portefeuille had, of te veel nevenwerkzaamheden, te weinig zichtbaar was in de gemeente of er onvoldoende in slaagde om het eigen werk goed te organiseren. De thuissituatie bleek op zichzelf een risicofactor te kunnen zijn. Iemand kan bijvoorbeeld onvoldoende hebben ingeschat hoeveel tijd het wethouderschap kost in verhouding tot persoonlijke affiniteiten, of zijn of haar partner wordt plotseling ziek, of er

⁴⁷ Wat het getoonde kwadrantenschema betreft kan dit met behulp van de gratis 'zelftest publiek leiderschap' via de internetlink <http://bmc.monito.net/publiekleiderschap>.

⁴⁸ Belbin 1998.

⁴⁹ Aardema 2010: hoofdstuk 4.

⁵⁰ Cameron & Quinn 2002.

zijn privéomstandigheden die gemakkelijk tegen je kunnen worden gebruikt (zonder vergunning gebouwd, te veel hobbydieren, e.d.). Ook daar moet een aankomend wethouder tevoren aan denken.

Veelheid en werkdruk worden door ex-wethouders dikwijls als belastende factoren genoemd, ofschoon niet tegelijk als (mede-)oorzaak van de val. Een enkele respondent steekt de loftrompet over het wethouderschap, de meesten vinden het een zware baan. 'Je moet elk weekend een paar koffers lezen.' Menig ex-wethouder spreekt van werkweken van 70 uur. Naast vijf dagen in de week moet men veelal ook vier avonden beschikbaar zijn.⁵¹ Wethouders die hun functie tussen negen en vijf willen uitoefenen en hechten aan hun privéleven komen in de problemen. Een journalist neemt de term 'hondenbaan' in de mond: 'Je moet je als wethouder overal vertonen. En als je ergens bent is het weer de vraag of je er lang genoeg bent. Dat vreet aan je. In de jaren negentig was men trots en blij dat je kwam, maar nu moet een wethouder blij zijn dat-ie uitgenodigd wordt.'

Klachten van ex-wethouders over de zwaarte van het ambt zitten overigens meer in de kwalitatieve dan in de kwantitatieve sfeer. 'Je kunt het als wethouder nooit goed doen,' is een veel gehoorde opmerking. Klagen over gezondheid berokkent over het algemeen schade aan de positie van de wethouder. Een wethouder die regelmatig niet kwam opdagen bij vergaderingen omdat hij telkens hoofdpijn, maagpijn of griep bleek te hebben werd steeds ongeloofwaardiger. Een andere wethouder, die stelselmatig last had van overwerktheid en delen van zijn portefeuille overdroeg aan collega's, verspeelde ook zijn krediet. Een ex-wethouder: 'Mijn vertrek voelde niet goed, maar ik voelde me toch ook wel een beetje verlost.' Een andere ex-wethouder bekent dat hij het heerlijk vindt dat hij van de agendadruk af is. Ter nuancering plaatsen we hierbij graag de kanttekening dat het beelden zijn van gevallen wethouders die we hier weergeven. Veel andere wethouders - die niet in bestuurlijke problemen verkeren - vinden het wethouderschap een fantastische baan, zo bleek ook in onze cases.

Ex-wethouders zeggen in een aantal gevallen dat ze met de wijsheid van thans anders hadden gehandeld als ze het over hadden kunnen doen. Dat zeggen zij dan vooral in het licht van de lessen die men persoonlijk trok uit het conflict en in mindere mate in termen van een andere voorbereiding c.q. professionalisering. In het proces zelf heeft niemand een poging gedaan tot verandering van de eigen oriëntatie of het eigen gedrag. In een

⁵¹ Wethouders vinden 's avonds en in het weekend werken de minst plezierige kant van het wethouderschap (Vulperhorst 2010: 78).

geval verweten de ex-wethouder en zijn burgemeester zich voorafgaand aan de val last te hebben gehad van tunnelvisie: zij waren niet bereid onder druk van een populistische raad terug te komen van een beleidslijn waarvan zij ook zelf de politieke haalbaarheid gingen betwijfelen. Het vermogen tot zelfreflectie in de situatie leidde dus niet tot ander gedrag, waar dat rationeel wel zou zijn te verwachten. Een enkele ex-wethouder heeft van het conflict geleerd en is er sterker uit gekomen: 'De onschuld voorbij'. In een van de cases heeft de wethouder een duidelijker profiel gekregen, namelijk dat van de wethouder die, als het erop aankomt, zijn verantwoordelijkheid neemt en handelend optreedt. Deze wethouder heeft zijn latere wethouderspost te danken aan zijn aftreden. Hij is erdoor gegroeid.

2.2 Voorbereiding en professionalisering

Ineens op het pluche

Het wethoudersambt vereist een specifieke voorbereiding omdat het vele vaardigheden vereist. Aankomende wethouders blijken daar in de praktijk weinig bij stil te staan. Een ex-wethouder: 'Dat is ook lastig, want je bent wel kandidaat-wethouder, maar je weet nooit of je het wordt.' Wethouders zijn relatief hoger opgeleid dan de gemiddelde Nederlander.⁵² Toch komt uit recent onderzoek naar voren dat tweederde van de wethouders zonder een op het wethouderschap toegesneden scholing aan de klus begint.⁵³ Bijna 40 % van de wethouders zegt niet, onvoldoende of matig voorbereid te zijn geweest op het wethouderschap; nog geen kwart heeft een goede voorbereiding gehad. Ook ontbreekt het aan budget voor opleiding en training van de wethouder; een ruime meerderheid (56 procent) van de wethouders heeft hierover geen duidelijke financiële afspraken in hun gemeente.⁵⁴

De meeste geïnterviewde ex-wethouders vinden overigens niet dat ze onvoldoende voorbereid aan de klus begonnen.⁵⁵ Ze stonden daar echter niet zo bij stil, omdat het proces dat tot hun benoeming leidde zich in een korte tijd voltrok waarin van alles gebeurde. Er was meestal geen tijd voor welke voorbereiding dan ook. Dat men zich niettemin voldoende

⁵² Bijna 38 % van de wethouders heeft een wetenschappelijke opleiding, 45 % heeft een HBO-opleiding, 15 % heeft slechts HAVO, VWO, VMBO of MBO als opleiding (Vulperhorst 2010; Bouwmans 2010, 'Driekwart wethouders onvoldoende voorbereid op gemeentebestuur'. Vgl. ook Bovens & Wille 2010: 'De diplomademocratie'.

⁵³ Bouwmans 2011, 'Wethouders willen betere coaching en opleiding': 15.

⁵⁴ Bouwmans 2011, 'Wethouders willen betere coaching en opleiding': 15.

⁵⁵ Zie ook Vulperhorst 2010: 61.

voorbereid voelde kwam door in het verleden verworven kwalificaties (bijvoorbeeld eerdere bestuurlijke c.q. wethouderservaring) en de erkenning die gelegen is in het feit dat men tot wethouder is benoemd. Zoals een van de ex-wethouders zei: 'Je wordt op het schild gehesen en iedereen vindt je geweldig, dus dat ga je zelf ook vinden. Dan staat je hoofd er niet naar om op cursus te gaan.' Soms werden ze wel gewaarschuwd voor bepaalde risico's - bijvoorbeeld voor bepaalde moeizame relaties, of voor inmiddels getekende contracten met uitvoerende partijen in een complex dossier dat aanvankelijk beleidsruimte leek te bieden -, maar in de euforie van de benoeming dachten ze: 'dat slijt wel' respectievelijk: 'Daar pas ik wel een mouw aan'.

Volgens diverse respondenten schiet bovendien de werving en selectie van wethouders schromelijk tekort.⁵⁶ De grote meerderheid van wethouders komt niet op een wethouderspost als gevolg van een beoordeling vanuit een profielschets voor wethouders of een grondige selectie, laat staan een assessment. Het is ook niet gebruikelijk dat gemeenteraden de kandidaten tevoren aan de tand voelen; het wethouderschap is een vak zonder toelatingsexamen.⁵⁷ In een enkel geval wordt er wel een functieprofiel opgesteld.⁵⁸ De Wethoudersvereniging liet in 2010 door een adviesbureau een 'Competentieprofiel wethouders' opstellen.⁵⁹ Veel wethouders bleken overigens al langere tijd in het ambt te functioneren, zij zijn ervaren bestuurders. Een wethouder komt meestal op grond van zijn staat van dienst bovendien: de praktijkervaring in andere banen en hoedanigheden. Wie een goede fractieleider was - en een fractie bij elkaar kon houden en productief maken - of een goede lijsttrekker die veel voorkeurstemmen verwierf (ook verdienstelijk) is echter nog niet noodzakelijk een goede wethouder.

De meeste wethouders willen graag een betere opleiding en coaching, zo bleek uit een enquête onder wethouders tijdens het jaarcongres van de Wethoudersvereniging in 2010; professionalisering van het wethoudersambt is voor ruim de helft (54,8 procent) van de wethouders reden om lid te zijn van de Wethoudersvereniging.⁶⁰ Maar van de gevallen wethouders die wij spraken waren er weinigen die bij hun aantreden op zoek gingen

⁵⁶ Zie ook Korsten & Schoenmaker 2008: 59. 'Wethouders worden geroepen tot de functie, zonder dat enige behoorlijke selectie heeft plaatsgevonden. Of ze kunnen samenwerken, of zij kennis hebben van of in staat zijn zich snel de inhoud van de materie eigen te maken wordt niet gevraagd.'

⁵⁷ Korsten & Schoenmaker 2008: 61.

⁵⁸ Korsten & Schoenmaker 2008: 62 e.v.

⁵⁹ Wethoudersvereniging 2010.

⁶⁰ Bouwmans 3 december 2010: 'Wethouders willen betere coaching en opleiding'.

naar hun eigen zwakke plekken om daarna een hersteloperatie te ondergaan. Als oorzaak noemden ze dat zij na hun aantreden direct het gemeentehuis werden ingezogen om allerlei gesprekken te voeren en bijeenkomsten bij te wonen, terwijl ze tussendoor probeerden om zich de dossiers eigen te maken. Het kwam dan niet bij hen op om aan intervisie of dilemmatrainingen te doen, dan wel een cursus debattraining te volgen of te gaan schaven aan in de ogen van anderen irritante gewoonten, zoals arrogantie, teveel ijdelheid, slecht communicatief vermogen.

De (ex-)wethouders die wij spraken denken heel verschillend over de vraag of de voorbereiding op het ambt beter zou kunnen en zo ja, hoe dan. Sommigen zeggen: geen tijd of niet nodig, anderen zeggen: zeer nodig en dan moet je maar tijd maken. Vertrekkende wethouders kunnen hun opvolgers daarbij helpen zich de materie snel eigen te maken door een overdrachtdossier samen te stellen, aldus een van de suggesties van onze respondenten. Een ander merkt op dat wethouders van bestuurderspartijen baat hebben bij het netwerk en de mogelijkheden die hun partij biedt; voor leden van andere partijen is dat lastiger. Aankomende wethouders denken vooraf soms onvoldoende na over de consequenties van hun functieverandering. Wie iets te verbergen heeft (bijvoorbeeld een privé situatie waarin geldende regels worden overtreden) moet zich wel zeer bedenken of hij / zij wel wethouder moet willen worden. De kans is groot dat dit aan het licht komt, in de pers wordt uitvergroot en politiek tegen de wethouder gaat worden gebruikt.

Benodigde competenties

Een wethouder moet van vele markten thuis zijn. Communicatief vermogen is vitaal. Het wordt door respondenten als belangrijk gezien dat een wethouder een goede spreker is: 'In de raad is het handig om een vlotte babbel te hebben, het aan de mensen te kunnen verkopen.' Het is niet gunstig als je te boek staat als een wethouder die 'altijd mompelt'. Maar ook als je de gave van het woord hebt, is er iets extra's nodig om te overtuigen. Daarbij hoort in ieder geval dat je niet de indruk laat bestaan dat je iets verzwijgt. Welbespraaktheid kan in een populistische raad ook verkeerd uitpakken. De raad krijgt dan genoeg van de mooipraterij waarmee je om de zaak heen draait.

Overredingskracht is een belangrijke eigenschap. Een te docerende toon richting de raad leidt tot irritatie. Wethouders ervaren dat beleidsinhoud en inhoudelijke kennis minder zwaar wegen dan de onderlinge verhoudingen en zich soms zelfs tegen je kunnen keren, omdat niet iedereen het plezierig vindt om minder te weten. Een ex-wethouder: 'Ik was overtuigd dat mijn voorstellen een inhoudelijke verbetering

betekenden voor een categorie inwoners, maar ik heb met verbazing gekeken hoe er soms knallende ruzies in de raad waren die niet over de inhoud gingen.' Evenwicht met behoud van enthousiasme is belangrijk. Het vermogen om goed te luisteren kan veel wrevel in de raad voorkomen.

Het vermogen tot politiek management is een belangrijke kwaliteit waarover niet alle publieke managers noch ook wethouders vanzelf beschikken. Wat is politiek management? We volgen hier Noordegraaf, die drie verschijningsvormen van politiek management onderscheidt: agendamanagement ('Het beïnvloeden van maatschappelijke en politieke agenda's, zodat aandacht voor issues wordt gegenereerd en besluitvorming op gang wordt gebracht'), symbolisch management ('Politiek is zingeving en draait onvermijdelijk om symboliek en symbolen, en politiek is ook manipulatie, waarbij bewust aan beeldvorming en reputaties gewerkt moet worden') en risicomanagement ('Het beheersen van risico's en het voorkomen en goed managen van crises, te midden van politieke strijd over welke risico's relevant zijn, hoe risico's beheerst kunnen worden en hoe crises aangepakt kunnen worden').⁶¹ Belangrijk in dat verband wordt door respondenten onder meer een actief relatiebeheer geacht, niet alleen in de lokale netwerken en evenementen, maar ook in de landelijke partijpolitieke verhoudingen. Daardoor versterken wethouders hun positie en zijn zij minder kwetsbaar als het moeilijk wordt, omdat ze een beroep kunnen doen op 'sterke vrienden'. Wethouders dienen bereid te zijn daar vrije tijd aan op te offeren en zijn daar niet altijd toe bereid. Het vermogen om te netwerken blijkt in onze cases niet bij alle wethouders even sterk ontwikkeld. Daarnaast verdient de relatie met de ambtenaren aandacht. Hoe 'diep' stuur je? Hoe kritisch moet je zijn? Wanneer gebruik je het machtswoord? Met name wethouders van buiten (de gemeente) doen er voorts verstandig aan zich heel goed in de lokale context te verdiepen en er bewust mee bezig te gaan een maatschappelijk relatienetwerk op te bouwen.

⁶¹ Noordegraaf 2004: 102.

Welke competenties moet een wethouder verder hebben?⁶² Een zeer ervaren en succesvolle wethouder: 'Je niet opwinden over kleine dingen, niet te dogmatisch zijn (dan kun je geen compromissen sluiten), als de inhoud minder sterk is het met communicatie kunnen redden, je moet voorzichtig zijn met publiciteit, een zekere voorzichtigheid hebben, je moet elkaar wat kunnen gunnen, loyaal zijn, je moet pikordes accepteren en zeker geen ruzie maken met het alfamannetje want dat gaat niet goed aflopen.' Een burgemeester: 'Je moet inhoudelijke diepgang hebben en toch het vermogen om los te laten. Dit beheersen wethouders gemiddeld genomen niet.' Een ex-wethouder: 'Je moet vooral proberen een beetje ontspannen te zijn en liefst met wat humor.' Een andere ex-wethouder: 'Je moet als wethouder altijd goed in de achteruitkijkspiegel kijken: hoe lopen de hazen. Daarnaast moet je over vakmanschap beschikken, problemen kunnen oplossen. Verder moet je niet te lang vasthouden aan een bepaalde portefeuille, dat is een grote valkuil. Je moet op tijd kunnen switchen.' Er is volgens hem meer een soort 'boerenslimheid' voor nodig dan een hoog IQ.

Belangrijk wordt vooral gevonden dat je als wethouder kunt 'mee-bewegen'. Dus dat je niet alleen maar gaat voor de eigen wens en het eigen gelijk, maar beseft dat je als bestuurder opereert in een complex democratisch krachtenveld met per definitie meerdere wensen, belangen en overtuigingen die alle in meerdere of mindere mate hun erkenning nodig hebben. Een wethouder moet op tijd kunnen omschakelen van zijn inhoudelijke gelijk naar de politieke realiteit die om een andere reactie vraagt. Als de raad je iets aanwrijft helpt het op enig moment niet meer als je je gelijk blijft herhalen vanuit de inhoud. Het vermogen om dit tijdig in te zien en daar ook naar te handelen is niet ieder gegeven.

⁶² Uiteraard zijn in de literatuur de nodige 'officiële competenties' beschreven. De wethoudersvereniging noemt er 9: analytisch vermogen, oordeelsvorming, overtuigingskracht, inlevingsvermogen, onderhandelen, politieke sensitiviteit, resultaatgerichtheid, samenwerken, sturend vermogen (Wethoudersvereniging 2010). Vulperhorst noemt er 20, onderverdeeld naar waarden (visie, perspectief ambities, idealen), basisvaardigheden (verstand van financiën, procesmanager autonoom in besluiten, authentiek, collegiaal, vaardig in omgang met ambtenaren), prestaties (agenda 4 jaar, doelen, resultaat, liefde voor de uitvoering) en cultuur (open houding, flexibel, oplossingsgericht, snelheid van denken en handelen, horizontale externe samenwerking, integer en transparant) (Vulperhorst 2010: 21). Carabain noemt vijf basiskwaliteiten (integriteit, affiniteit met de portefeuille, omgevingsgevoelig zijn, leiderschap tonen, communicatief vaardig), tien bestuurlijke vaardigheden (visie tonen, interpersoonlijke sensitiviteit, weerbaarheid, voortvarendheid, teamspeler, beïnvloedingsvermogen, prioriteiten stellen, innovatiedrang, netwerken, communicatieve vaardigheden) en vier bestuursstijlen (leider, verbinder, netwerker, vernieuwer) (Carabain 2009: 35 e.v.).

Daarnaast is consistentie van belang, zeggen sommigen. Een wethouder moet standpunten kunnen innemen. Het gaat daarbij steeds om het afwegen tussen verschillende opties. Hij of zij moet ergens iets van vinden. Wie vaak twijfelt of van mening verandert, maakt andere collegeleden ‘gek’ en verwijdert zich van ambtenaren. Met zo een wethouder valt niet goed te werken. Een weifelende wethouder zet dus andere ‘factoren’ aan het werk die een mogelijke val naderbij brengen. Andere wethouders zullen minder geneigd zijn om het voor deze wethouder in nood op te nemen.

Ook bescheidenheid en terughoudendheid zijn relevante competenties. Wethouders die zich sterk profileren, hebben een grotere kans om in bestuurlijke problemen te komen. Dit wordt niet op prijs gesteld door collega-wethouders. Immers, dan wordt geroepen dat het dagelijks bestuur collegiaal bestuurt.

Te krachtige persoonlijke profilering is voor wethouders dus een zonde. In het huidige bestel moet men dat vooral overlaten aan de fractie en de fractieleider. De praktijk is echter lastiger. Ambitieuze wethouders die een slaafse fractie verwachten kunnen merken dat de fractie zich niet laat dwingen. De positie van de wethouder wordt hierdoor slechter.

Het vermogen en de neiging om als wethouder zelf stukken te schrijven worden als niet handig beschouwd, omdat je dat moet laten doen en er zelf boven moet staan. Het is politiek niet altijd een pré om ambtelijke taal te schrijven en te spreken.

Opleiding, training, intervisie en coaching

Over het geheel genomen zijn de ex-wethouders die wij spraken wat dubbel over het nut van meer professionalisering door middel van opleiding, training, intervisie en coaching voorafgaand aan en tijdens hun wethouderschap.⁶³ Sommige ex-wethouders zijn zelfs negatief: ‘Een mens zit in elkaar zoals hij in elkaar zit. Wethouders moeten uit de lokale gemeenschap voortkomen. Als je daar professionals neerzet vraag ik me af of de binding met de burger niet nog zwakker wordt.’ Of: ‘Het is toch ‘learning by doing.’ En: ‘Met macht omgaan kun je alleen leren door het te ervaren.’ Ook: ‘Uiteindelijk gaat het erom: heb je het lef om eraan te beginnen, durf je wat te doen. Daar helpt geen cursus of brochure tegen als je dat niet hebt.’ Een andere respondent wijst erop dat de focus van een wethouder vier jaar is, hetgeen te kort zou zijn, in vergelijking met bijvoorbeeld burgemeesters. Het excuus ‘daar had ik geen tijd voor’ werd

⁶³ Uit onderzoek onder 275 wethouders in 2010 blijkt dat 35 procent geen enkele scholing volgt; van deze laatste groep is twee derde deel nieuw in het vak begonnen (Muskee 2010).

door veel ex-wethouders naar voren gebracht. Het tijdsprobleem blijft veelal gedurende de gehele wethoudersloopbaan aanwezig. Een ambtenaar: 'Wethouders worden te veel opgeslokt door de waan van de dag en zijn steeds in overleg.' 'Geen tijd? Daar moet je tijd voor maken,' zeggen sommige ex-wethouders. 'Juist wethouders die roepen dat ze er geen tijd voor hebben, die hebben het 't hardste nodig,' merkt iemand op. Ook al hadden ze geen tijd, aan de andere kant zien veel ex-wethouders wel in dat ze anders hadden kunnen handelen als ze hadden geweten hoe dat aan te pakken.

Veel (ex-) wethouders en andere wethouders zijn nadrukkelijk positief over het bevorderen en verbeteren van de mogelijkheden tot professionalisering van het wethoudersambt. Onder meer wordt door sommige respondenten een gemeentelijk scholingsbudget voor wethouders bepleit.⁶⁴ Daarnaast zijn in de gesprekken die wij voerden vele inhoudelijke suggesties naar voren gebracht, welke wij in het navolgende graag onder de aandacht brengen.

'Vroeger was alles beter'. Volgens een van de ex-wethouders ontbreekt het veel wethouders maar ook raadsleden aan elementaire basiskennis: 'Vroeger kreeg je op school nog staatsinrichting, nu weten ze nergens van.' Een andere ex-wethouder merkte op dat men binnen zijn (grote) partij vroeger een aantal jaren in een 'steunfractie' zat om relevante ervaring op te doen alvorens men raadslid en later mogelijk wethouder werd, maar dat was volgens hem nu niet meer zo. En deze basis is natuurlijk sowieso niet aanwezig in de nieuwe, lokale partijen. Zeker daar worden raadsleden en wethouders soms 'zomaar in het diepe' gegoooid.

Een opleiding voor wethouders zou volgens meerdere respondenten moeten omvatten: rollenspelen, cases, uitwisselen van informatie, meer weerbaar maken en een antenne ontwikkelen voor valkuilen en gevaarlijke situaties. Waar het gaat om trainingen wordt mediatraining een aantal malen genoemd. Het kan helpen als een wethouder een training heeft gehad op het punt van spreekvaardigheid en debattraining. Veel wethouders zouden het prettig vinden als ze bij de start of in moeilijke omstandigheden een beroep zouden kunnen doen op een coach of een sparring partner. 'Het zou toch leuk zijn als je eens iemand kunt bellen die ervaring heeft met waar jij mee zit.' Bijvoorbeeld een ervaren gestopte wethouder. Een burgemeester: 'Er zouden vertrouwensfiguren of ervaren

⁶⁴ In 2010 pleitte de Wethoudersvereniging bij de VNG voor een 'professionaliseringsfonds' voor wethouders, waarmee zij onafhankelijk worden van budgetten voor opleidingen en cursussen van de gemeente zelf (Muskee 2010).

collega's moeten zijn op wie je een beroep kunt doen als je je niet veilig voelt in je eigen gemeente. Mensen die je eens een spiegel voorhouden.' Een ex-wethouder: 'Iemand die helpt om je emoties te kanaliseren en je te helpen bij je kansen op de arbeidsmarkt zou welkom zijn geweest.' Opgemerkt is dat burgemeesters ook de rol van coach of sparring partner op zich zouden kunnen nemen. Ze zouden een ombudsachtige rol kunnen vervullen, ze hebben vaak ook al eerdere ervaring als wethouder en weten vaak hoe het spel gespeeld moet worden.

Diverse respondenten brengen naar voren dat er niet alleen over kennis over de inhoud en rechtspositie moet worden overgedragen, maar vooral ook over hoe het politieke spel wordt gespeeld. 'Alleswetters kunnen zich vaak niet verdedigen in een gezelschap waarin meerdere belangen spelen. Het zijn net dominees.' En 'beginnende wethouders lopen vooral aan de hand van beleidsambtenaren'. 'In het begin dacht ik ook bij sommige B&W-stukken: dat wordt spannend in de raad. Later kwam ik erachter dat dit vooral was omdat ik er zelf niet voor 100 % achterstond. Je moet heel goed weten waar je wel en niet voor staat. Dat voorkomt veel onzekerheid bij wethouders.'

Verder is agendabeheer heel belangrijk, zo merken sommigen op. Een wethouder: 'Voor je het weet wordt je agenda volgeplempt door secretaresses en afdelingshoofden. Je moet daarbij altijd enkele uren vrijplannen voor dingen waar je zelf over wilt gaan. Voor het lezen van de B&W-stukken moet je gewoon 2 à 3 uur inplannen. En je moet niet overal naar toe willen gaan. Je kunt niet op alle uitnodigingen ingaan. Het is belangrijk om een eigen communicatiestrategie te ontwikkelen met je belangrijkste eigen doelen waaraan je consequent alles toetst wat op je afkomt.'⁶⁵ Gemeentesecretarissen moeten het volgens deze wethouder tot hun taak rekenen om nieuwe wethouders te laten zien hoe de stukken lopen in de organisatie.

Burgemeesters doen dikwijls aan intervisie (leren van meedenkende collega's) maar bij wethouders hoor je dit zelden, terwijl het even noodzakelijk is, zo vinden enkele respondenten. Een zwakke plek bij bepaalde wethouders is blijkens onze cases, evenzeer als bij bepaalde burgemeesters,⁶⁶ dat ze onvoldoende ontvankelijk zijn voor eigen zwakten en beeldvorming bij derden, geen duiding hieraan geven en zich

⁶⁵ Hoewel er natuurlijk altijd rekening mee moet worden gehouden dat de agenda van de wethouder regelmatig omgegooid wordt door onverwachte zaken, vgl. Korsten & Schoenmaker 2008: 64.

⁶⁶ Korsten & Aardema 2006.

moeizaam aanpassen aan veranderende omstandigheden. Een substantieel aantal wethouders dat in moeilijkheden komt of moet aftreden, vertoont in onze cases een tekort aan zelfreflectie. Intervisie zou daarbij kunnen helpen.

Wie moet er initiatief nemen en wie moet de benodigde voorzieningen verzorgen? De verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de professionalisering voorafgaand aan en tijdens het wethouderschap ligt volgens meerdere respondenten vooral bij de politieke partijen.⁶⁷ 'Veel politieke partijen trainen wel de raadsleden, maar niet de wethouders'. Enkele landelijke partijen bieden hun wethouders al wel een inwerkprogramma aan. Binnen gemeenten is dat nog slechts mondjasmaat het geval, maar als het er is zijn wethouders daar tamelijk tevreden over. Aanvullend zijn er ook andere kandidaten om dergelijke programma's te verzorgen: externe bureaus, de bestuursacademies, andere opleidingsinstellingen. De Wethoudersvereniging zou in dit verband een intermediaire rol kunnen spelen, maar wordt ook als 'te ver weg' ervaren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft als voordeel dat ze in regio's werkt. Ook eigen ambtenaren kunnen het nodige doen. 'Niet te veel,' waarschuwt iemand, 'want dan krijg je wethouders die te veel naar binnen zijn gekeerd.'

2.3 Ondervonden steun en het leven na de val

Als je valt ben je alleen

'Op het moment dat je wethouder wordt beloven ze je van alles, maar als je sneuvelt ben je alleen,' moppert een ex-wethouder.⁶⁸ 'Het is alsof de verloving uitraakt,' aldus een andere wethouder. Ondanks dat het gemeentebestuur collegiaal bestuur is, kan een wethouderschap toch in sterke mate worden gezien als een eenzaam beroep, waarbij je als het erop aankomt op jezelf teruggeworpen bent. Veel gevallen wethouders zeggen dat ze er uiteindelijk alleen voor stonden, meer dan de overlevers. Als de eigen fractie het vertrouwen opzegt, ondervindt de wethouder uiteraard geen steun van die fractie. Als het een andere coalitiefractie is die het vertrouwen opzegt, ligt dat weer anders. Geen steun van collega's in het

⁶⁷ Uit onderzoek blijkt dat 80 % van de wethouders zelf voor de voorbereiding zorgt en dat slechts 20 % is opgeleid door de eigen partij (Vulperhorst 2010; Bouwmans 2010, 'Driekwart wethouders onvoldoende voorbereid op gemeentebestuur').

⁶⁸ Dan wrekt zich mogelijk dat een wethouder met veel 'tegenstrijdige loyaliteiten' te maken heeft, zoals Vulperhorst uit de mond van een wethouder optekent: 'Wethouders zijn eenzaam. Van wie is namelijk de wethouder? Van de fractie? Van het college? Van de partij? Van de stad? Van de burgers?' (Vulperhorst 2010: 12).

college kan verschillende oorzaken hebben: de wethouder kan bijvoorbeeld zijn krediet hebben verspeeld dan wel geen steun hebben gevraagd, het college kan 'los zand' zijn geweest of de politieke scheidslijnen in de coalitie liepen door in het college (dus steun van een deel van het college). Enkele malen is er wel steun in de vorm van het mede opstappen of de portefeuille ter beschikking stellen. Vaak is er steun vanuit de (lokale) partijorganisatie of de samenleving. Steun van de burgemeester is ook niet vanzelfsprekend, zo zagen we in het voorgaande. De burgemeester oordeelde bijvoorbeeld in enkele van onze cases dat 'er geen redden meer aan is' en liet zijn / haar wethouder zakken. Hij / zij voerde nog wat gesprekken met de coalitie, maar probeerde niet actief de wethouder te redden. Het kan de burgemeester ook ontbreken aan politiek management: hij zag de fatale motie helemaal niet aankomen. Soms had de burgemeester onvoldoende positie om steun te geven. In een enkel geval was de burgemeester zelf actief bezig de wethouder weg te krijgen.

Professionele steun na de val wordt weinig gemist noch ingeroepen in de cases die wij bestudeerden. De gevallen wethouders verwerkten hun emoties veelal in eigen familie- en vriendenkring, of (ook) een ander netwerk, zoals de politieke partij. Sommigen stellen wel dat de verwerking sneller zou zijn gegaan als er meer hulp geweest zou zijn. Weinig gevallen wethouders maken gebruik van outplacementtrajecten. Niemand heeft het over loopbaanbegeleiding.⁶⁹ Een respondent acht het gewenst dat wethouders - net als professionele voetballers - adequaat worden geprepareerd op het leven na een eventuele val. Bijvoorbeeld leren hun netwerken goed te gebruiken. Uit onderzoek blijkt dat tweederde van de wethouders in het geheel niet bezig is met het vervolg op de wethoudersloopbaan.⁷⁰

De meeste ex-wethouders horen na de val niet veel meer van het gemeentebestuur, afgezien van het formele aanbod van begeleiding naar werk. Een assessment, begeleiding op maat of bemiddelingsbureau voor oud-bestuurders behoren tot de mogelijkheden. Soms komt de burgemeester nog een keer langs. Een enkele ex-wethouder zou graag weer actief zijn voor de gemeente; hij vindt het jammer dat zijn kennis niet meer wordt benut. Een beroep op dossierkennis van ex-wethouders vindt nooit plaats. Dat is ook weer niet zo vreemd, omdat kennis van dossiers veelal bij de ambtenaren in het gemeentehuis aanwezig is.

Over steun van de kant van de politieke partij is men niet eenstemmig

⁶⁹ Vgl. Moerkamp 2010: 31.

⁷⁰ Lont & Visser 2009.

positief. Een betrokkene: ‘Binnen onze partij werkt het zo dat je op het ene moment alles bent, maar op het andere moment ben je niet eens meer welkom.’ Een wethouder werd na de val benaderd door de burgemeesters-lobbyist van zijn partij in de Tweede Kamer. Hij had kunnen solliciteren, maar heeft daarvan afgezien. Soms werd er na de val eens gebeld door een partijbureau en / of helpt de partij bij het zoeken naar een nieuwe job, maar dat was het dan wel, benadrukken enkele ex-wethouders.

De wonden likken

Diverse ex-wethouders verklaren na het vallen in een zwart gat terecht te zijn gekomen. Van de ene dag op de andere van een hectisch en enorm druk bezet bestaan naar een geheel lege agenda. In enkele van onze cases kregen ex-wethouders gezondheidsproblemen. Een huisarts verklaarde de klachten uit het feit dat het lichaam gewend was aan adrenaline en dat dit door het wegvallen van het wethouderschap onvoldoende werd aangeemaakt. Het valt niet altijd mee om de val goed te verwerken, zeker niet in het geval van de wethouder die zo boos was dat hij zelfs een afscheidsbijeenkomst weigerde. Hij wilde zijn belagers niet weer tegenkomen. Nagenoeg alle wethouders krijgen een afscheid aangeboden. Ze bewaren er meestal goede herinneringen aan. De afscheidsbijeenkomst werkt dikwijls louterend, omdat er ondanks de politieke moeilijkheden in de ambtelijke organisatie en in de samenleving vaak toch veel waardering bleek te (hebben) bestaan. Het zwarte gat treedt vooral op bij wethouders die erg statusgevoelig zijn en ontredderd reageren op het onrecht dat zij in de eigen beleving niet verdienden. Of bij wethouders die niet of onvoldoende snel een nieuwe baan vinden. Het gemis wordt soms gecompenseerd met alternatieve maatschappelijke activiteiten. Andere ex-wethouders ervaren helemaal niet dat ze in een zwart gat zijn gevallen. Ze staan bijvoorbeeld de eerste tijd na de val nog volop in de belangstelling van media en anderen, of gaan meteen met vakantie, of met pensioen. Pas na een tijdje wordt het dan stil.

‘Vreselijk.’ ‘Ik voelde mij een crimineel.’ ‘Ik moest meteen mijn computer inleveren.’ ‘Het voelt alsof je de bons krijgt, alsof je verkering uit is. Ja, zo voelde dat. Ik heb twee maanden nodig gehad om mijzelf op te laden.’ Maar ook: ‘Tranen bij de medewerkers.’ Ex-wethouders houden vaak frustratie over aan hun val. Overigens niet altijd: ‘Zo werkt de politiek nu eenmaal.’ Vaak is er ook persoonlijke teleurstelling in mensen die hen hebben laten vallen. Dat kunnen bestuurders of politici zijn, maar soms ook ambtenaren. Het vallen is doorgaans confronterend en ingrijpend. De

gemaakte verwijten hakken er emotioneel vaak diep in. De gebezigde woorden galmen lang na. ‘Leugenaar’. ‘Dief’. ‘Je hoort bij een corrupte bende’.

De ex-wethouders in onze cases maakten, indien nodig, over het algemeen wel gebruik van de wachtgeldregeling, ondanks de negatieve maatschappelijke beeldvorming op dit punt die hen tegelijk ook bezighield.

Politiek vervolg per persoon verschillend

Het vallen betekent lang niet altijd het einde van de politieke carrière of een belemmering daarvoor. In een aantal gevallen is er een terugkeer als wethouder in een andere gemeente of als raadslid, bijvoorbeeld vanuit de ‘wethouderspool’ van de eigen politieke partij. Soms maakt de val een terugkeer in de politiek moeilijk of onmogelijk. Een zonde wordt soms vergeven als daar aantoonbaar sterke persoonlijke kwalificaties tegenover staan. Deze wegen uiteindelijk het zwaarst. Dit verschilt dus zeer per persoon. Wie het zwaar heeft gehad ziet zich in ieder geval niet terugkeren in de lokale gemeenschap waarvan men afscheid had genomen. ‘Ik wil niet weer in die slangenkuil.’ Soms staat men dan wel open voor een functie als wethouder van buiten in een andere gemeente, maar het eerder gebeurde moet dan niet te zeer als een persoonlijk falen te boek staan.

Niet populair op arbeidsmarkt

Soms kon men terugkeren in het eigen bedrijf of bij een vorige werkgever, zelfs ook als de wethouder al langer dan een bestuursperiode weg was. De ontvankelijkheid bij vorige werkgevers blijkt in onze cases relatief groot. Wie dat geluk niet heeft moet op zoek naar iets nieuws en ervaart dan al snel dat een ex-bestuurder met voorbije problemen in beginsel niet gewild is op de arbeidsmarkt.⁷¹ Het imago van ex-wethouders in het bedrijfsleven is matig tot slecht. In het sollicitatiegesprek kan er kritisch gevraagd worden of je wel goed bent in het onderhouden van relaties en het omgaan met problemen. Daarnaast kan de idee zijn ‘dat je anders in elkaar zit’. Citaat: ‘Het beeld is dat een wethouder kapitein op het schip wil zijn en een maatschappelijke agenda heeft in plaats van een commerciële.’ ‘Je bent nergens echt in gespecialiseerd en zeker niet in de uitvoerende dimensie daarvan,’ zegt een andere ex-wethouder. Daar staat tegenover dat ex-wethouders relevante bestuurlijke en leidinggevende ervaring meebrengen en over interessante netwerken beschikken, merken sommigen op.

⁷¹ Zo ook Castenmiller 2010: 22.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou volgens respondenten kunnen faciliteren door om- en bijscholing aan te bieden. Langdurige werkloosheid hebben we overigens in slechts een enkel geval gezien.

3 Mesoniveau

In dit hoofdstuk komt het mesoniveau aan de orde: de aard van het politiek conflict (3.1) en de verschillende 'spelers' met wie de wethouders in onze cases te maken hadden: het college van burgemeester en wethouders (3.2), de gemeenteraad (3.3), de ambtelijke organisatie (3.4) en lokale netwerken (3.5).

3.1 Aard politiek conflict

Veel 'afrekenen'

De essentie van het ontstaan van en de continuïteit in het dagelijks bestuur van een gemeente is dat het gebaseerd is op het vertrouwen van een meerderheid van het algemeen bestuur in de coalitie en de representanten van het bestuur. Bij het aantreden van een coalitie en met name bij de keuze van wethouders moeten wethouders kunnen rekenen op voldoende steun als gevolg van een stemming in de gemeenteraad. Zonder vertrouwen geen wethouderschap. In dat geval is er sprake van een politiek conflict dat tot een bestuurscrisis kan leiden: een wethouder of meerdere wethouders die zich gedwongen zien om af te treden.

De oorzaak van de val zoals die in de media naar voren komt, is zelden de echte oorzaak, zo wijzen onze interviews uit. Bijna steeds bleek de ogenschijnlijke aanleiding slechts een 'stok om mee te slaan'. Soms vond de gevallene dit zelfs helemaal geen reden voor aftreden. Daar ging het dus ook niet echt om volgens diverse respondenten. Er wordt vaak gewezen op een onderliggende problematiek, die in de persoonlijke sfeer ligt: men heeft geen vertrouwen meer in de wethouder, 'ziet het niet meer met hem of haar zitten'. Veelal zijn het ambities of emoties van personen die aan de verslechterende verhoudingen ten grondslag lagen. Iemand had te veel macht gekregen die hem of haar niet werd gegund. Iemand wist het altijd beter - dan gaat er in de loop van de tijd iets knagen bij degene die steeds maar het onderspit delft. Of er is een ander 'oud zeer'. Bijvoorbeeld slechte verhoudingen tussen de (voorzitters van de) coalitiefracties of frustratie omdat een fractie bij de coalitie-besprekingen buiten de boot is gehouden. Die fractie voert dan oppositie op scherp en/of op de persoon. Wanneer er goede persoonlijke verhoudingen bestaan tussen de fractievoorzitters van een twijfelende coalitiepartij en een gefrustreerde oppositiefractie, ontstaat risico voor de politieke grondslag van de coalitie. De twijfelende coalitiefractie kan dan uit het bevriende kamp worden getrokken en een motie tegen de eigen wethouder steunen of zelfs initiëren. Frustratie kan er ook zijn omdat een lid of voorzitter van een coalitiefractie geen wethouder mocht worden; die reageert frustratie dan bijvoorbeeld af door aan te sluiten bij de oppositie voor zover daar ruimte voor is.

In enkele gevallen gaven de ex-wethouder en de andere respondenten aan dat het inhoudelijke, 'officiële' conflict de enige aanleiding was tot de val. Er was geen oud zeer of een rekening te vereffenen, enkel een politiek of principieel verschil van inzicht. Vaak zijn het echter met name de ex-wethouders zelf die de 'officiële' problematiek bagatelliseren en wijzen op onderliggende problemen ('ze wilden me weg hebben', partijpolitieke spelletjes, e.d.). Dit is uiteraard wel een gekleurd beeld; bij de cases waar ook andere betrokkenen geïnterviewd zijn ontstaat soms een meer genuanceerd beeld. Deze andere betrokkenen wijzen wel meer op de 'officiële' problematiek, vooral waar sprake is van een duidelijke fout van de wethouder. Privéproblemen, integriteit en 'de snelkookpan' betreffen vrijwel altijd plotseling opkomende problematiek (bananenschil), de overige categorieën zijn zowel plotseling als langer durend (optelsom).

Het politieke conflict in de door ons onderzochte cases ging in een aanmerkelijk aantal gevallen over een 'afrekenen' tussen personen, naar aanleiding van iets dat in een - soms veel - eerder stadium was gebeurd en waardoor de onderlinge verhoudingen zijn verstoord. Onder 'afrekenen' verstaan we in dit verband: het vereffenen van een openstaande rekening in de relationele sfeer. Daarbij is het niet per se nodig dat de wethouder inhoudelijk iets verkeerd heeft gedaan. De aanleiding is veelal iets kwetsends dat in een - soms veel - eerder stadium was gebeurd: een nederlaag, een belediging, een grote ergernis, het gevoel 'gepasseerd' of 'belazerd' te zijn. Bijvoorbeeld een moeilijk te verkroppen verkiezingsuitslag of het niet in aanmerking komen voor een bepaalde positie. Mensen kunnen dan gaan terugvechten en trekken soms alle registers open. De kwestie was dan 'om mij te pakken'. Soms zelfs enkele weken voor de verkiezingen, dan is het 'afrekeneffect' groot - men ziet waar je voor staat en je plaatst je tegenstander in een ongunstig daglicht - en het nadeel van bestuurlijke discontinuïteit is gering.

Een door ons geïnterviewde journalist: 'Het gaat er vaak om: wie is groot en wie is klein. Als verschillen te groot worden komen daar conflicten uit en moet er terrein worden teruggewonnen.' Een aangrijpingspunt voor een conflict kan zijn gelegen in de suggestie vanuit de raad dat de wethouder de raad al dan niet bewust onvoldoende of onjuist heeft geïnformeerd. Onvoldoende of onjuist informeren mag een politieke doodzonde zijn, het leidt bepaald niet altijd tot aftreden. Waar dat wel gebeurt, speelt er vaak ook iets anders, zoals de behoefte om af te rekenen met een onwelgevallige wethouder.

Het verschijnsel van de politieke afrekening in het lokaal bestuur is eerder in de vakliteratuur al gesignaleerd. Moerkamp tekende uit de mond van een ervaren wethouder op dat raadsleden zich moeten realiseren wat het

doel is van het heenzenden van wethouders: 'De bedoeling is dat de overheid er beter van gaat functioneren. Eerst onderzoekt de raad wat de oorzaken van het falen zijn, daarna volgt de zweepslag van de democratie: de verantwoordelijke vertrekt om het apparaat beter te laten functioneren. Dit besef lijkt zoek. Het wegsturen van wethouders is een politieke afrekening geworden, in plaats van een poging om van gemaakte fouten te leren.'⁷² Uit ander onderzoek blijkt dat zowel politici als ambtenaren de interne persoonlijke conflicten als het grootste probleem in hun eigen gemeente zien.⁷³

Het inhoudelijke gelijk blijkt er nauwelijks toe te doen, zelfs niet als de rechter de wethouder in het gelijk stelt in een kwestie die hem of haar juridisch wordt aangerekend, of als de wethouder volledig gerehabiliteerd wordt door een contra-expertise. Dan wordt er al gauw gezegd: er is te veel gebeurd. Vaak ook zijn er standpunten betrokken ten aanzien van het functioneren van de betrokkene, waardoor de uitkomst al vast staat, ongeacht bijvoorbeeld een poging tot bemiddeling. Het politieke draagvlak is al verdwenen.

Het zwaarst weegt volgens meerdere respondenten de 'gunfactor'. Een ex-wethouder: 'De oorzaak zit altijd in relaties: wordt het je gegund om te blijven of niet.' De gunfactor is zeer persoonsafhankelijk en heeft te maken met status en sympathie. De vraag is: mag men de wethouder (nog) of niet. De een heeft veel krediet en kan bijna geen kwaad doen. De ander ligt bij een kleinigheidje al onder vuur. Als een wethouder te veel moet uitleggen omdat er steeds vervelende berichtjes in de krant verschijnen, komt deze gunfactor onder druk te staan. Dan loopt hij of zij schade op en wordt men het langzamerhand een beetje zat. Een ervaren bestuurder: 'Dat moet je aanvoelen. Je moet proberen op te stappen op het moment dat er nog niets aan de hand is.' Het is voor een wethouder zaak om op tijd conclusies te trekken en het heft in eigen hand te nemen, dus de eigen beslissing om af te treden kenbaar te maken voordat anderen hem of haar daartoe kunnen dwingen. Dan verdwijnt de wethouder met zo weinig mogelijk gezichtsverlies.

Soms ook gunt men het de wethouder net wel, maar kan deze zelf tot de conclusie komen dat hij / zij te zeer beschadigd is. De stemming verkilt

⁷² Moerkamp 2010: 31.

⁷³ De Vries 2010: 12.

snel zodra blijkt dat de wethouder een politiek probleem heeft. 'Je wilt geen aangeschoten wild blijven'. Bij doorvragen - eventueel in de omgeving van de betrokken ex-wethouder - blijkt het dan echter vaak zo te zijn dat de wethouder dit weliswaar als argument gebruikt, maar in feite nog juist op tijd was om een motie van wantrouwen te voorkomen. Of het is zo dat de wethouder ziet aankomen dat hij / zij niet de nieuwe wethouderskandidaat voor de volgende bestuursperiode zal zijn: hij / zij trekt zijn / haar conclusies en organiseert een waardige aftocht.

Meestal een keten

Het politiek conflict kent vrijwel altijd een voorgeschiedenis. Het conflict komt zelden uit de lucht vallen, ook als dat ogenschijnlijk wel zo is. De kwestie ontwikkelt zich, is het resultaat van een optelsom. Waar, zoals in het voorgaande opgemerkt, de ogenschijnlijke aanleiding slechts een stok is om mee te slaan, zit de werkelijke oorzaak of irritatie dieper. Er zijn altijd wel akkefietjes geweest. Meestal bouwde zich iets op over een langere periode, waarbij meerdere betrokkenen en onderwerpen een rol speelden en de irritatiegraad in de loop der tijd toenam.

'Het is net als bij een scheiding,' aldus een ex-wethouder. 'De verwijdering ontstaat al veel eerder. Je gaat elkaar wat sneller verwijten maken, je begrijpt elkaar niet meer en je irriteert je aan de kleinste dingen.' Tot het moment dat zich een gelegenheid voordoet en het genoeg is. Het escalatiemoment is bereikt: 'De stekker wordt eruit getrokken'. Een burgemeester in een geval waarbij in de media uitsluitend sprake leek te zijn van een beleidsdossier als oorzaak: 'Het was de druppel, het was een aaneenrijging van irritaties.'

Vallende wethouders zijn gemiddeld genomen niet goed in valpreventie. Het begint er al mee dat ze het conflict vaak onvoldoende zien aankomen. Ze zijn te goed van vertrouwen ('Ik dacht: dit gebeurt niet in een gemeente als deze') of zijn te veel bezig met andere dingen of met zichzelf ('Ik dacht: zoiets gebeurt mij niet', of: 'Dit verdien ik niet.'). Vervolgens raadplegen ze niet zo snel derden die meer afstand hebben tot de kwestie, ze blijven bij voorkeur in hun 'inner circle' van getrouwen. Ze zien dikwijls hun eigen zwakten niet en werken daar niet aan.

Als de val van wethouders zelden plotsklaps is, bestaat er dus doorgaans bedenktijd voor de wethouder 'onder druk'. In de praktijk wordt die bedenktijd te weinig benut voor valpreventie, omdat men de ernst van de dreiging onderschat. Het is dus zaak om een goede antenne te hebben voor de eerste waarschuwingssignalen en voor wat er daarna gebeurt. Vallende wethouders zien de ernst van de valdreiging doorgaans te laat en lijden aan

overschatting van hun positie.⁷⁴ Als de kwestie dan eenmaal speelt, gaat de wethouder zich meestal rechtvaardigen zonder de angel eruit te halen, omdat hij / zij in een tunnel zit.

Er is voor een aantal vallende wethouders in onze cases vaak wel tijd geweest om de kwestie een draai ten gunste van overleven te geven, maar die hebben ze nogal eens door onhandig debatteren verknoeid. Bijvoorbeeld door niet het boetekleed aan te trekken - wat de rust had doen weerkeren en de motie van wantrouwen had voorkomen - maar links en rechts iedereen een veeg uit de pan te geven. Een belangrijke eigenschap van een overlever is volgens betrokkenen het vermogen om door het stof te gaan. Gebrek daaraan kostte enkele wethouders in de onderzochte cases de kop. De meesten houden vast aan hun subjectieve gelijk en proberen recht te praten wat krom is, aldus enkele respondenten. Of een wethouder verknoeit de zaak door nerveus over te komen. Of hij / zij verstart in zijn / haar manier van omgaan met anderen - onder druk van de kwestie. De wethouder brengt de raad dan in verwarring, hetgeen leidt tot onbegrip en een oplierend effect kan hebben. 'Als deze wethouder zo handelt, dan.....' Aldus kan een kleine zonde een grote zonde worden en vervolgens een moord met voorbedachten rade (bij wijze van spreken), enzovoort.

De 'motie van wantrouwen' blijkt voor de gemeenteraad een dikwijls gehanteerd instrument om het ongenoegen kenbaar te maken.⁷⁵ Soms maakt men hier ook wel een 'motie van afkeuring' of een 'motie van treurnis' van. In een aantal gevallen kwam een motie tamelijk onverhoeds tijdens een raadsvergadering tot stand. Achteraf bleken de betrokkenen nog steeds op zoek naar de rationaliteit van de motie als zodanig, maar ook van de beslissing van de eigen of bevriende fractie om een motie tegen een wethouder te steunen.

Wethouders sneuvelen zelden zeer snel na hun aantreden.⁷⁶ Iedereen krijgt eerst krediet. Raadsleden beseffen dat een coalitie zich moet zetten en dat een wethouder inwerktijd nodig heeft. Als er geen gekke dingen gebeuren blijft het krediet meestal wel voortbestaan gedurende de eerste bestuurs-

⁷⁴ Zestig procent van de wethouders vindt zijn positie in het college sterk tot zeer sterk, de rest vindt zijn positie vergelijkbaar met die van de andere wethouders; nog niet een procent vindt zijn positie zwak tot zeer zwak (Vulperhorst 2010: 74). Inhoudelijke kennis en overtuigingskracht worden daarbij van belang geacht.

⁷⁵ De Gemeentewet spreekt in artikel 49 van een 'uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in een wethouder'.

⁷⁶ In 2010 moesten vanaf de raadsverkiezingen in totaal 28 wethouders tijdelijk of definitief om politieke redenen het veld ruimen, vier jaar geleden waren dat er 30 (Bouwman 2011: 26).

periode. De kans dat wethouders kort voor de gemeenteraadsverkiezingen sneuvelen is niet zeer groot, tenzij men echt wil afrekenen met een bepaalde wethouder. In de tweede bestuursperiode kan men niet vanzelfsprekend meer op krediet rekenen. In 2004 en 2008 vielen de meeste wethouders van de bestuursperiode 2002 - 2006 respectievelijk 2006 - 2010 om politieke redenen.⁷⁷ Het krediet moet in de tweede periode intussen zijn verdiend, bijvoorbeeld door een aantal moeilijke dossiers tot een goed einde te brengen. Alleen dan geeft anciënniteit een zekere status.⁷⁸ In de derde bestuursperiode wordt de kans steeds groter dat men op de betreffende wethouder uitgekeken raakt.

Geen afkoeling

In geen van de door ons onderzochte gevallen blijkt te zijn gewerkt met een afkoelingsperiode. Over het algemeen deed geen van de betrokkenen iets om escalatie te voorkomen, ook de burgemeester meestal niet, aldus zowel de gevallen wethouders als de overige respondenten in onze cases. In een enkel geval leek een dergelijke rol voor de burgemeester zelfs voor de hand te liggen, er kon bijvoorbeeld nog een bepaalde procedure worden afgewacht alvorens definitieve stappen werden gezet. Het verweer van de burgemeester in zo'n geval: het is politiek al duidelijk, het is vechten tegen de bierkaai. Men heeft het gehad met de wethouder, en soms ook andersom.

3.2 College van burgemeester en wethouders

Soms wel en soms geen team

Uit het eerder uitgevoerde kwantitatieve onderzoek bleek dat teruggetreden wethouders weinig 'vechtcolleges' melden:⁷⁹ stemmen in het college komt haast niet voor, oplopende spanningen en steeds maar doorschuiven van beslissingen zijn uitzonderingen.⁸⁰ Ook uit ons onderzoek komt naar voren dat de teruggetreden wethouders wisselende signalen afgeven over de bestuurlijke sfeer binnen het college, zij vonden het college soms wel een team, maar soms ook niet.⁸¹ In colleges die als team opereerden stond men elkaar terzijde, men wist wat men aan elkaar had. Hier en daar is duidelijk dat men ook in elkaars armen gedreven werd door de bemoeilijkte positie als gevolg van de kritische opstelling van de

⁷⁷ Namelijk 122 in 2008 en 145 in 2004; in dit laatste jaar was het voor wethouders extra lastig, omdat het dualisme niet lang daarvoor in 2002 was ingevoerd (Bouwman 2009, 'De lijst': 25).

⁷⁸ Carabain 2009: 32.

⁷⁹ Over 'vechtcolleges': Korsten & Schoenmaker 2008: 12.

⁸⁰ Castenmiller e.a. 2010: 16.

⁸¹ Zie ook Bouwman 2011, 'Elkaar geen kunstjes flikken'.

raad. In die zin lijkt het erop dat het dualisme de collegialiteit binnen de colleges van burgemeester en wethouders heeft bevorderd.

Het helpt als het college een team is dat collegiaal opereert. Samenwerking in het college wordt door wethouders als belangrijkste verklaringsfactor voor succes beschouwd.⁸² Maar een collegiaal team is geen voldoende voorwaarde. Soms moet een wethouder weg terwijl hij deel uitmaakt van een goed draaiend team. Het is ook geen noodzakelijke voorwaarde. Soms overleeft een in problemen verkerende wethouder in een college dat geen hecht team is. Een zwak team is wel een contra-indicatie. Het bijzondere van een college van burgemeester en wethouders is dat er geen regie zit op het van tevoren samenstellen van het team: de afzonderlijke teamleden worden naar voren geschoven vanuit hun onderscheiden politieke partijen. Het is afwachten hoe zij zich qua stijl en achtergrond tot elkaar zullen verhouden en of de minimaal noodzakelijke chemie aanwezig is. Men is tot elkaar veroordeeld. 'Het is een wonder dat het nog zo vaak goed gaat,' merken Korsten & Schoenmaker op.⁸³ Teambuilding kan naar onze ervaring helpen.⁸⁴ Men ziet elkaar eens in een andere context en op een andere wijze. Sterke en zwakke punten worden bespreekbaar gemaakt, zowel individueel als voor het hele team. Humor en reflectie (zelfspot) krijgen een kans en de onderlinge band wordt meestal versterkt.

Collegialiteit heeft naar onze ervaring meer kans naarmate de teamleden - met inbegrip van de burgemeester - elkaar meer compenseren qua bestuursstijl (zie hoofdstuk 2) en eigenschappen, zonder dat één bestuurder al te zeer domineert - want dat is weer een risicofactor. Hetzelfde geldt voor een notoire stoorzender, of iemand die niet echt meedoet, dan wel voortdurend argwanend opereert. Ook moet de mix van verschillende stijlen passen bij de opgaven waar de gemeente voor staat en bij de netwerken om het team heen. Je hebt beheersmatig ingestelde colleges en colleges die meer vernieuwend zijn ingesteld. Compenseren kan bijvoorbeeld door de communicatie over een bepaald project over te laten aan de burgemeester, als die daar veel beter in is. Zelf beperkt de wethouder zich dan vooral tot de techniek. Over dat soort dingen zijn afspraken met elkaar te maken, is de ervaring van sommige respondenten.

Als wethouders aan het begin van de bestuurlijke periode met elkaar afspreken om elkaar door dik en dun te steunen, daalt naar onze ervaring de kans op het gedwongen vertrek van een individuele wethouder

⁸² Vulperhorst 2010: 72.

⁸³ Korsten & Schoenmaker 2008: 59.

⁸⁴ Zie ook Bouwmans 2011, 'Elkaar geen kunstjes flikken': 32 e.v.

aanzienlijk, zeker als ze zichtbaar om een wethouder in nood heen gaan staan. In de praktijk worden dit soort (vertrouwelijke) afspraken zelden gemaakt. Het geldt mogelijk als teken van zwakte. De wethouders kennen elkaar vooraf niet altijd erg persoonlijk en ze zijn voorgedragen door de eigen fractie respectievelijk de onderhandelaars. Het wethouderscollectief is tot elkaar veroordeeld. Men begint vol individueel zelfvertrouwen. In die context gaat men niet gauw accentueren dat men om elkaar heen gaat staan als het moeilijk wordt.

Een sterke cohesie in het college kan een gedwongen vertrek van een wethouders overigens niet altijd tegengaan. Een college met een sterke cohesie is een pluspunt, maar als het erom gaat spannen in en rond een dossier moet de wethouder zelf professioneel zijn en de klus klaren; dit dient ook de bestuurlijke continuïteit. De hechtheid van de coalitie kan daarbij een temperende kracht zijn.

De burgemeester kan een belangrijke bijdrage leveren aan de teamgeest door verbindend te opereren en bijvoorbeeld te zorgen dat iedere wethouder evenredig 'scoort' in de pers als het college een succes geboekt heeft. Hoe minder de burgemeester de eer voor zichzelf opeist - ook al zou dat verdiend zijn - , hoe gunstiger dat is voor de collegiale sfeer.

De omvang en politieke breedte van een college kan een risico zijn, omdat meer partijen tevreden moeten worden gehouden. Een wethouder kan zich daardoor minder goed profileren, wat tot onvrede in zijn fractie kan leiden, of een coalitiefractie stelt eisen aan een wethouder die niet goed passen binnen de coalitieverhoudingen.

Eigenbelang doorslaggevend

Vanuit het perspectief van een individuele wethouder in problemen is collegiaal bestuur een gemeentewettelijke fictie. Feitelijk, zeker in de grotere gemeenten, worden wethouders aangesproken op hun portefeuillevaarantwoordelijkheid. En als een wethouder dreigt te vallen springen andere wethouders zelden bij om de wethouder in problemen te ondersteunen. Dan nemen de teamleden het niet voor elkaar op. Ook al lijkt er soms veel collegialiteit te zijn, op het moment dat het erop aankomt, kiezen individuen toch vaak eieren voor hun geld. Men wil bijvoorbeeld zelf graag nog een bestuursperiode wethouder blijven. Of men voelt zich toch minder verantwoordelijk voor het dossier waarop de collega-wethouder viel. In zo'n geval telt het principe van collegiaal bestuur minder zwaar. Dat geldt ook voor de burgemeester. Er is een patroon zichtbaar dat het principe van collegiaal bestuur zijn begrenzing

vindt zodra het eigenbelang in het geding komt.⁸⁵ Het dagelijks bestuur is alleen op papier een collegiaal bestuur. In werkelijkheid moet iedere wethouder - of in geval van verantwoordelijkheid van meerdere wethouders de eerst verantwoordelijke wethouder - zijn eigen boontjes doppen.

Ook door personele wisselingen in het college kan een wethouder het moeilijk krijgen. Het vertrek van een machtige bestuurder kan soms op zichzelf een risicofactor te zijn. Er ontstaat dan bijvoorbeeld een machtsvacuüm waarin sommigen hun kans schoon zien, ten koste van anderen. De profileringsdrang wordt dan extra groot. Of er komt ineens een vertrouwde steunpilaar te ontvallen, of iemand die altijd plooiën gladstreek.

In een enkel geval trad de wethouder te solistisch op. Hij hield de rest van het college een beetje buiten de dingen waar hij mee bezig was. De anderen vroegen regelmatig om betrokken te worden, maar de wethouder hield de zaak liever voor zichzelf, terwijl niet altijd duidelijk was waarom. Dan wordt de kans groter dat de wethouder bij problemen alleen komt te staan. Hetzelfde is het geval als men het onderling niet goed met elkaar kan vinden, waar karakters botsen, twijfel bestaat over capaciteiten of oprechtheid, dan wel als men elkaar gewoon niet kan uitstaan. Een uitgesproken dominante wethouder binnen het team kan ook een probleem zijn, zelfs als deze de overige teamleden met raad en daad terzijde staat - maar daarin ook te ver kan gaan, dat wil zeggen de problemen voor anderen zelf oplost.

Indien een coalitie om politieke redenen niet uiteen mag vallen of een wethouder niet vervangen kan worden, is de kans groot dat een wethouder bij zwak functioneren of disfunctioneren ook niet sneuvelt. Soms weten betrokkenen de aandacht te verleggen naar een ander, bijvoorbeeld de gemeentesecretaris. Voor het zover is, zal men op zoek gaan naar een stok om de hond mee te slaan. Declareerde de secretaris altijd goed? Had hij veel diners buiten de deur?

⁸⁵ Overigens kan dit natuurlijk ook het gemeentelijk belang zijn, bijvoorbeeld waar het gaat om het evident falen of disfunctioneren van een individuele wethouder. Daarvoor hoeft niet het gehele college op te stappen.

Burgemeester veel afzijdig

De burgemeester heeft in beginsel toegevoegde waarde in het college als bindende, niet te afstandelijke en ontstroevende factor.⁸⁶ De burgemeester speelde echter over het algemeen geen krachtige rol in de door ons onderzochte gevallen, aldus de beleving van zowel de ex-wethouders als de overige respondenten. Hij of zij koos er meestal niet voor om te bemiddelen, een regierol te pakken of het compromis te zoeken. Hij of zij hield zich vaak afzijdig, om zelf niet in de problemen te komen, is de ervaring van de meeste gevallen wethouders en andere respondenten. Of de burgemeester liet alles aan de wethouders over, waardoor iedereen vooral zijn eigen gang kon gaan, maar met als keerzijde dat er niet kon worden teruggevallen op eerder gemaakte afspraken als het moeilijk werd. Veel burgemeesters hebben de neiging zich terug te trekken op de procesrol omdat hen meer ruimte niet wordt gegund - of omdat zij zelf aangeschoten wild zijn, dan wel niet veel gezag in het college bezitten. De meeste respondenten vinden het laakbaar als de burgemeester zich weinig laat gelden wanneer het moeilijk wordt. Iemand zei: 'Je moet altijd gaan voor collegiaal bestuur. Als je een zwakke broer hebt moet je die niet nog zwakker maken, maar helpen.'

De burgemeesters zelf geven hun afzijdige rol soms toe, bijvoorbeeld omdat zij al snel inzagen dat er geen redden meer aan was en zij het advies gaven: 'Houd de eer aan jezelf'. In andere gevallen ontkennen zij het en vinden ze bijvoorbeeld dat zij de wethouder in problemen volop de hand boven het hoofd hielden, ook al merkte betrokkene dat zelf niet. Burgemeesters zijn zich in de meeste gevallen wel bewust van hun cruciale positie als de zaken escaleren. Zij zijn bij uitstek in de positie om te wegen tussen rust en stabiliteit enerzijds en een drastische stap anderzijds. In een enkel geval benadrukte de burgemeester de collectieve verantwoordelijkheid door ook inhoudelijk positie te kiezen. Daarmee beschermde hij / zij zijn / haar wethouder. Soms ook heeft de burgemeester zich politiek gecommitteerd aan het conflictonderwerp. Uiteindelijk moet hij / zij de wethouder dan toch loslaten om niet zelf ook in de gevarenzone te komen dan wel het college daarin te brengen.

De verbindende rol van de burgemeester in het college (of het ontbreken daarvan) is een factor van belang. Dat de rol van de burgemeester in potentie ook door anderen als heel belangrijk en gewenst werd ervaren blijkt uit het feit dat in een aantal gevallen is opgemerkt dat de bestuurs-crisis zich niet zou hebben voltrokken als de onlangs vertrokken burgemeester er nog zou zijn geweest. De burgemeester moet in een

⁸⁶ Korsten & Schoenmaker 2008: 83.

conflictsituatie een beetje autoritair durven zijn. De durf hebben om de strijdende partijen tot de orde te roepen. Een van onze respondenten herinnerde aan een vertrokken burgemeester die volgens hem de strijdende figuren bij zich zou hebben geroepen en zou hebben gezegd: 'Ophouden met dit geklier, waar zijn jullie mee bezig, je mag er nog anderhalf uur over praten en dan gaan we naar de overkant voor een borrel en een etentje'.

In een enkel geval werd de burgemeester mede als oorzaak van het conflict beschouwd, bijvoorbeeld omdat hij 'de verkeerde politieke kleur' had in een door een bepaalde politieke partij gedomineerde gemeenteraad. Dit kan veel animositeit meebrengen die zich ook kan keren tegen de wethouders.

3.3 Gemeenteraad

Meer 'de baas', minder verantwoordelijk

Een goede relatie met de raad is voor een wethouder een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om te overleven. Soms heeft een wethouder totaal geen problemen in en met de raad, maar ziet hij / zij zich toch gedwongen te vertrekken. In veel van de gevallen die we bestudeerd hebben was echter sprake van een kritische gemeenteraad, waarbinnen bepaalde personen zichzelf sterk wensten te profileren. 'Wij zijn de baas.' Dit beeld wordt niet alleen door veel betrokken ex-wethouders, maar ook door overige respondenten opgeroepen. Sommige ex-wethouders zien verband met het in 2002 ingevoerde duale stelsel: 'De fractie was wel blij met het dualisme. Men voelde zich wat vrijer en niet bij voorbaat ingeperkt door de kennis van de wethouder. Men stelde zich ook wat 'macho' op ten opzichte van het college.' Deze ex-wethouders menen dat hun conflict tien jaar eerder niet zo snel zou zijn voorgekomen. Raadsleden zijn egocentrischer geworden, aldus sommige respondenten. Ze zijn volgens hen meer bezig met 'What's in it for me' dan met het algemeen belang. Zij wilden in de geschetste probleemsituaties meer dan ooit 'scoren'. En vaak gaat zoiets het meest effectief ten koste van de wethouder.

Het was in de cases meestal het college tegenover de raad. Het was nooit: 'College, dat heb je goed gedaan.' Sommige ex-wethouders die al langer meedraaiden merkten expliciet op dat het politieke werk minder leuk is geworden dan vroeger (ofschoon dat niet alleen door de opstelling van de raad komt, zo erkennen zij, maar ook door andere factoren, die bijvoorbeeld te maken hebben met minder goed geworden persoonlijke verhoudingen). De ervaring van 'minder leuk' kwamen we in een enkel

geval overigens ook binnen de raad tegen. Belangrijk effect van de veranderde rolopvatting van de raad is volgens sommigen dat de raad zich bestuurlijk minder verantwoordelijk voelt.⁸⁷ De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij het college. De raad ziet daarop toe. Een raadslid: 'Het is nu minder leuk om raadslid te zijn. Je gaat er niet meer over. Je stelt kaders en het college gaat aan de slag, terwijl je er vroeger zelf over ging. Je bent nog slechts kritisch volger.'

Meer participatief, minder kwaliteit

Het lokale bestuur is meer participatief geworden, allerlei vormen van burgerparticipatie en interactieve beleidsvoering hebben een grote vlucht genomen.⁸⁸ Gemeenten opereren in complexe netwerken en samenwerkingsverbanden, ook met andere gemeenten.⁸⁹ Naast belangengroepen zijn er lokaal tal van andere spelers op het politieke toneel verschenen. Dit maakt het er voor wethouders niet eenvoudiger op. Bij het verwezenlijken van hun politieke aspiraties zijn zij van velen afhankelijk geworden.

Een ander effect van de meer participatieve trend - mogelijk versterkt door het meer versplinterde politieke landschap en de relatieve onervarenheid en profileringdrang die hiermee samenhangt - is de uit de interview-verslagen blijkende geneigdheid van gemeenteraden om liever te luisteren naar de anderen (deskundigen, burgers) dan naar de wethouders, want: 'We moeten niet te veel met de wethouder praten.' In het contact met de bevolking kunnen zaken naar voren komen die op gespannen voet staan met eerder uitgezette bestuurlijke lijnen. Ook dit kan voor wethouders uiteraard lastig zijn. Een wethouder: 'Dan kom je als wethouder in de mangel, dan heb je geen draagvlak meer in de raad.' Ex-wethouders vragen zich bovendien af hoe juist deze voorkeur is. Citaat: 'De burger wil helemaal niet zo veel, hij wil alleen de noodzakelijke dingen en vooral dat zijn eigen belangen worden gediend.' Ander citaat: 'Raadsleden slepen het hele dorp erbij, laten vervolgens opschrijven wat de burgers ervan vinden en zetten zo zichzelf en het college buitenspel. Dan hoeft je ook geen collegeprogramma meer te maken.' Een gemeentesecretaris: 'Inspraak wordt door de raad gelijk als waarheid beschouwd. Men wil het college niet eens meer horen. Dan slaat het wel een beetje door.' Een ex-wethouder: 'Het college heeft een enorme kennisvoorsprong, want is er dag en nacht mee bezig. De raad is te weinig op de hoogte van een hoop dingen, maar gaat er wel over.'

⁸⁷ Carabain 2009: 24.

⁸⁸ Castenmiller e.a. 2006: 6.

⁸⁹ Pröpper e.a. 2005.

Nagenoeg alle respondenten - ook de raadsleden zelf! - zijn matig te spreken over de kwaliteit van de raad.⁹⁰ Deze is in hun ogen sterk afgenomen. Er worden kwalificaties gebruikt als 'goedwillende amateurs' of zelfs 'politieke raddraaiers'. Ex-wethouders vinden de raad waarmee ze te maken hadden dikwijls onbekwaam. Men was in hun ogen te veel met 'peanuts' bezig. Men bezondigt zich aan 'cliëntelisme': zich te veel laten aanspreken op details, emoties en eigenbelangen van burgers, waardoor de hoofdlijnen uit beeld verdwijnen. Geen enkele raad schijnt volgens de respondenten te kunnen sturen op hoofdlijnen. In grote, complexe dossiers bleek soms dat de gemeenteraad over te weinig specialistische kennis beschikte om afdoende controle uit te oefenen. Enkele ex-wethouders vinden dat er te veel onderwijzers en ambtenaren in de gemeenteraad zijn gekomen. Mede daardoor zouden veel raden te zeer gericht zijn op interne aangelegenheden, procedures en details.

Menige ex-wethouder heeft zich er verder aan gestoord dat raadsleden de vergaderstukken niet lezen. 'Als de fractieleider het zegt, dan is het zo.' Het is als wethouder overigens niet verstandig de vermeende tekortschietende kwaliteit van de raad die hier mogelijk aan ten grondslag ligt uit te spelen: 'Ik las de stukken en dan kon ik de anderen wel eens de les lezen. Dat vonden ze niet leuk, maar sommigen lezen hun stukken nooit en dat vond ik niet leuk.' Het openlijk ventileren van kritiek op de raad in de media is echter onverstandig en kan leiden tot een niet meer te repareren breuk, zo bleek in een van onze cases.

De kwaliteit en het functioneren van de raad zijn een belangrijke factor bij de val. Een slechte raad acteert soms grillig en irrationeel, bijvoorbeeld waar plotseling een motie van wantrouwen tegen een wethouder werd ingediend, zonder dat dit voldoende was afgestemd of doordacht. Wat irrationeel lijkt vindt soms grondslag in oud zeer of zuur binnen de raad. Zeker als oud-wethouders terugkeren in de raad die de dossiers al kennen en een kennisvoorsprong op de nieuwe wethouder hebben. In andere gevallen vindt de irrationaliteit haar grond in de onwetendheid of onkunde van de raadsleden of collegeleden, bijvoorbeeld over de betekenis van het begrip 'onaanvaardbaar' in een politieke context.

Dat veel ex-wethouders zich negatief uitlaten over de kwaliteit en het functioneren van de raad is uiteraard deels verklaarbaar uit frustratie over het gedwongen vertrek. De kritiek wordt echter vaak onderschreven door de andere respondenten, onder wie ook raadsleden. Niettemin geldt hier dat nuancering op haar plaats is. Niet alle ex-wethouders delen de kritiek,

⁹⁰ Zie ook: Korsten & Schoenmaker 2008: 165; Denters e.a. 2001.

die ook vaak gemakkelijk als stoplap wordt gebruikt voor politiek-bestuurlijke problemen op lokaal niveau. Verder is het lastig om onderscheid te maken tussen een politiek oordeel over de raad en een meer zakelijke kritiek. Dat de kwaliteit van de raad van betekenis is voor de val van wethouders is echter gelet op dit onderzoek onmiskenbaar.

Politieke versplintering

In veel gemeenten zijn in het afgelopen decennium de verhoudingen flink gewijzigd door de versterkte opkomst van nieuwe lokale partijen. Het percentage stemmen op lokale politieke groeperingen is verdubbeld.⁹¹ Het stemmenaandeel van de grootste partij is ongeveer gehalveerd en er zijn meer partijen nodig om een meerderheidscoalitie te vormen.⁹² Dit wordt ook wel een gefragmenteerde democratie genoemd.⁹³ De meeste gemeenteraden tellen nu meer fracties dan één of enkele bestuursperiodes geleden. In deze context is het voor raadsleden meer nodig om zich politiek te profileren, wat de kans op conflicten vergroot. Tegelijk is profilering moeilijker, omdat het beleid bij meer partijen moet passen. Dit alles bemoeilijkt uiteraard het functioneren van wethouders.

In een gefragmenteerde democratie is er een kans op relatief grote colleges, omdat meerdere kleine fracties nodig zijn om een raadsmeerderheid te behalen.

Als het college eenmaal draait is de kans groot dat er centrifugale krachten werkzaam zijn die het college uiteen laten spatten.⁹⁴ Coalitiepartijen in de raad voelen zich bijvoorbeeld steeds vrijer om tegen een collegevoorstel te stemmen, onder andere omdat zij aannemen dat er door de vele partijen toch wel een meerderheid ontstaat in de raad.⁹⁵ Hierdoor loopt de coalitie al snel risico's. Ook kan sprake zijn van een 'apenrotssyndroom': vele apen in een kleine ruimte beginnen naar elkaar te bijten; er ontstaat bijterigheid in de vorm van gekissebis en ruwe conversaties.⁹⁶ De versplintering maakt de politiek onrustig, merkt een ex-wethouder op. Hij beschouwt het in dat verband ook als een probleem dat kiezers zomaar overstappen naar een andere politieke partij - vroeger was men veel meer partijgebonden. Door deze lossere banden zijn partijen voortdurend bezig met zieltjes winnen voor de verkiezingen.

⁹¹ Boogers 2007: 85; Castenmiller e.a. 2010: 6.

⁹² Boogers e.a. 2010; Castenmiller e.a. 2006: 6.

⁹³ Korsten & Schoenmaker 2008: 40.

⁹⁴ Korsten & Schoenmaker 2008: 40.

⁹⁵ Korsten & Schoenmaker 2008: 40.

⁹⁶ Korsten & Schoenmaker 2008: 41.

Nieuwe lokale partijen worden hier en daar agressief, populistisch en cliëntelistisch genoemd. Ze zijn meestal sterk gericht op de eigen achterban uit bijvoorbeeld verschillende dorpen. Dat beperkt de mogelijkheden om in gezamenlijkheid oplossingen te vinden. Daarbij komt dat de vertegenwoordigers van de nieuwe partijen in de raden en in de colleges volgens onze respondenten over het algemeen over minder politieke ervaring beschikken. 'Ze beheersen het vak niet,' vindt een burgemeester. Ze gedroegen zich bovendien vooral als 'protestpartij', die bijvoorbeeld een transparantere werkwijze wilde doorvoeren en vooral vermeende schandalen aan de kaak wilde stellen. 'Weg met de achterkamertjespolitiek.' Vertegenwoordigers van lokale partijen in raden en colleges deden volgens diverse respondenten dingen die eigenlijk niet konden, zoals het niet accepteren of opnieuw ter discussie stellen van eerder gemaakte politieke afspraken, of met derden afgesloten contracten. Zulke kwesties hebben hier een daar meer of minder direct geleid tot bestuurscrises, mede omdat er soms zwaar op de persoon gespeeld werd. Vooral de lokale partijen zorgden vaak voor de extra kritische, soms als 'onheus' aangeduide toonzetting jegens het college, volgens zowel ex-wethouders als overige respondenten.

Soms weigerden overmatig kritische partijen in onze cases om bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen, bijvoorbeeld omdat de rol van het kritisch bejegenen aan de zijlijn hen beter paste. Dit tot ongenoegen van sommige respondenten: 'Kakelen is niet moeilijk, maar eieren leggen wel,' aldus een ex-wethouder. Waar een nieuwe partij in een van onze cases wel een wethouder in het college deed plaatsnemen, werd betrokkene een 'ongeleid projectiel' genoemd. 'Maar,' zo voegt men daar meteen aan toe, 'dat risico zijn we aangegaan.' Een van de ex-wethouders zei: 'Ga nooit in zee met lokale partijen, want dan wordt het snel instabiel.' Ter nuancering moet evenwel opgemerkt worden dat het in andere gevallen ook volgens andere respondenten klassieke partijen waren die zich populistisch, dominant, gericht op confrontatie en negatief manifesteerden, bijvoorbeeld in de vorm een spervuur van vragen waarmee het college voortdurend werd overstelpt. Zeker waar grof en populistisch optreden van lokale partijen tot politieke winst leidt, is de neiging van de meer gevestigde partijen in een aantal gevallen groter om zich ook in meer krachtige bewoordingen uit te laten. Dat leidt tot verruwing van het debat, zo geven meer respondenten aan. De wijze waarop een partij zich manifesteert is sterk afhankelijk van bepaalde sleutelfiguren die de boventoon voeren, om welke reden dan ook.

Politieke verdeeldheid binnen de raad kan een complicatie zijn als de marges smal zijn. De banden tussen de coalitiefracties moeten goed zijn: gebaseerd op expliciet uitgesproken vertrouwen. Een akkoord kan inhoudelijk goed zijn en gedeeld worden, maar zonder vertrouwensbasis berust het (en dus de coalitie) op drijfzand. In een van de door ons bekeken cases lag een gedetailleerd akkoord, maar op het meest heikele punt was een procesafpraak gemaakt. Daarmee werd de hete aardappel doorgegeven; het wantrouwen groeide en kostte uiteindelijk een wethouder de kop.

Minder gesteund door eigen fractie

Door veel respondenten wordt opgemerkt dat de afstand tussen de wethouder en de eigen fractie is vergroot, waardoor de kwetsbaarheid van het wethouderschap is toegenomen.⁹⁷ Wethouders staan na invoering van de dualisering meer op afstand van de raad en zoeken bij de verdediging van hun beleid naar houvast, naar - zoals een raadsgriffier het uitdrukte - 'grond onder de voeten'. Dat houvast is er niet altijd. Na afloop van de beslissende raadsvergadering waarin de wethouder opstapt, wordt dan bijvoorbeeld fijntjes geconstateerd: 'Ze hebben zich niet doodgevochten voor hem.' Gebrekkige communicatie tussen wethouders en 'hun' fractie ('welk standpunt gaan jullie innemen?') en gebrekkige communicatie binnen het college over de standpunten van de fracties ('wat vindt jouw fractie?'), leveren risico's voor deze wethouders op. Het besluit van een (coalitie)fractie om het vertrouwen in een wethouder op te zeggen, komt soms als een volstrekte verrassing. Ook achteraf blijken de betrokkenen nog op zoek naar de rationaliteit van de politiek gemaakte keuzes.

Opmerkelijk is dat het onderscheid tussen coalitie en oppositiepartijen in zekere zin vervaagt. Niet alleen door de minder scherp geworden ideologische verschillen, maar ook omdat men de gezamenlijke taak heeft om het college te sturen en te controleren. De politieke verschillen worden minder scherp, de verschillen zitten vooral tussen college en raad en ook binnen fracties. Interne verdeeldheid binnen een coalitiefractie blijkt in een aantal cases een flinke risicofactor te zijn. Soms is dit op beleids-inhoudelijke gronden, maar veel vaker schaaft men zich bijvoorbeeld achter een van de twee interne kemphanen.

⁹⁷ Dit punt komt in het kwalitatieve onderzoek wat pregnanter naar voren dan in het eerdere kwantitatieve onderzoek, vgl. Castenmiller e.a. 2010: 19.

Uit de interviews blijkt dat er binnen fracties sprake kan zijn van veel rivaliteit achter de schermen.⁹⁸ In veel gevallen was het de fractievoorzitter of iemand anders binnen de fractie die al dan niet in stilte uit was op de mogelijk vrijvallende wethouderspost. Iemand die zich in eigen kring ontpopte als een ‘Raspoetin’ of ‘Judas’ - zoals men het noemde. Dit bepaalt dan in hoge mate het lot van de wethouder als het spannend wordt. Soms kon een kwestie zelfs rechtstreeks worden toegeschreven aan het initiatief van een ambitieuze fractievoorzitter. Alles van de wethouder wordt dan uitvergroot en minutieus uitgezocht - mogelijk zelfs doorgespeeld naar andere fracties om een zaak tot ontploffing te brengen. Ook als een wethouder heeft laten doorschemeren of heeft aangekondigd te zullen vertrekken, ontstaat vrijwel onvermijdelijk een stoelendans op de achtergrond, tenzij omtrent de opvolging al meteen duidelijkheid ontstaat. Blijkbaar weegt het persoonlijke belang c.q. het carrièreperspectief voor bepaalde ambitieuze raadsleden zwaarder dan de ideologische verbondenheid of de gezamenlijke doelen binnen de politieke partij.

Er zijn naar onze ervaring in de praktijk overigens tal van wethouders ‘met aanzienlijke beperkingen’ die niet in de problemen komen, omdat de coalitie hecht is en er frequent overleg is, wat tot gevolg heeft dat een zwakkere wethouder ‘getolereerd wordt’ en in het zadel blijft. De hechtheid van een coalitie, blijkend uit vertrouwen in elkaar en regelmatig georganiseerd overleg tussen coalitiepartners (‘lokaal torentjesoverleg’) is een rem op het vallen van wethouders. Hoe meer intern overleg dat leidt tot overeenstemming, hoe minder de sneuvelkansen; hoe minder effectief overleg, hoe groter de sneuvelkansen. Het spreekt vanzelf dat een verbindende rol van de burgemeester hier van grote betekenis kan zijn.

Rol van de griffie(r)

In het algemeen hebben griffiers geen duidelijke rol gespeeld bij het voorkomen of bevorderen van de val. In een enkel geval was hij / zij een gewaardeerde gesprekspartner voor de burgemeester als voorzitter van de raad, op zoek naar de goede verhoudingen binnen raad en / of coalitie.⁹⁹ Daarnaast blijkt uit de literatuur dat er ook echte ‘politieke griffiers’ zijn, die dus juist wel alles doen wat de griffiers in onze cases volgens de geciteerde ex-wethouders niet deden.¹⁰⁰

⁹⁸ Ook dit punt komt bij ons wat pregnanter naar voren, vgl. Castenmiller e.a. 2010, t.a.p.

⁹⁹ Zie ook Riezebos & Verhoeff 2011.

¹⁰⁰ Korsten 2009: 67 e.v. Naast het politieke griffiertype onderscheidt Korsten het terughoudende en legalistische griffiertype (‘de legalist’), het brede veranderingstype (‘de incrementele veranderaar’) en het democratische veranderingstype (‘de democraat’).

Over de rol van de griffier in het ervaren conflict zijn sommige ex-wethouders kritisch. Griffiers zijn volgens dezen ‘in dienst van de raad’ en bemoeilijken in hun ogen het functioneren van wethouders door hun inspanningen om de machtspositie van de raad ten opzichte van het college te versterken. Sommige respondenten vrezen dat griffiers eenzijdig focussen op de positie aan de zijde van de raad en daardoor te weinig als speler in het samenhangende spel binnen de gemeente optreden. Soms ook hebben ze ervaren dat de griffier een gevaarlijke situatie onvoldoende goed inschatte. Een gemeentesecretaris over de griffier ten aanzien van een voor de wethouder belastend rapport: ‘Hij had over het rapport gezegd: er staat niks bijzonders in. Hij snapte het niet, was er niet voor niets in een vorige gemeente uitgeknikkerd. Hij schatte totaal niet in wat er kon gebeuren.’ Een wethouder zag dat de griffier een politieke rol innam: ‘De griffier maakte gemene zaak met mijn fractievoorzitter, die van mij af wilde. Hij gooide olie op het vuur en vertelde onwaarheden.’ En: ‘De raad krijgt informatie en gebruikt die negatief. Er is een muurtje tussen organisatie en raad gebouwd. Terwijl er voorheen sprake was van een meer open verhouding tussen organisatie en raad.’

Het beeld dat door de respondenten wordt opgeroepen verdient in onze ogen wel nuancering. Het beeld dat ‘de griffier van de raad’ is en zich ‘dus’ niet met het college of de organisatie(doelen) bezighoudt of behoort bezig te houden, correspondeert in afnemende mate met de werkelijkheid en wordt ook steeds minder erkend.¹⁰¹ Ook moet ter nuancering in aanmerking worden genomen dat de rolbepaling van de griffier ten opzichte van de gemeentesecretaris (en omgekeerd) niet altijd even gemakkelijk is. De werkelijkheid is beduidend genuanceerder dan de beelden waarop de beschreven opvattingen zijn gebaseerd.¹⁰²

3.4 Ambtelijke organisatie

Meestal geen rol in conflict

Ambtenaren zijn meestal geen hoofdpersoon in een politiek conflict. Een enkele maal komt een ambtenaar wel eens in de picture met iets waar de wethouder last van kan hebben, bijvoorbeeld als een ambtenaar zich opwerpt als adviseur van een bedrijf of zich anderszins misdraagt. Algemeen directeuren / gemeentesecretarissen blijven meestal neutraal buiten beeld; zij zijn vooral gefocust op de organisatie. Ook al zijn ambtenaren meestal geen hoofdpersoon, toch ligt aan de val wel geregeld

¹⁰¹ Riezebos & Verhoeff 2011.

¹⁰² Zie o.a. Verhoef & Wever 2007.

(mede) ambtelijk falen ten grondslag. Tegelijkertijd wordt vaak aangegeven dat de wethouder zelf ook moet bewaken dat de goede dingen goed gedaan worden. Niet alle bestuurders beschikken over die competentie. Een goede relatie met de organisatie is zeer belangrijk als overlevingsfactor.

De meeste ex-wethouders vinden dat ze een goede relatie hadden met het ambtelijke apparaat. Dit kon over het algemeen ook wel worden bevestigd door andere respondenten. Deze bevinding komt overeen met het eerder uitgevoerde kwantitatieve onderzoek.¹⁰³ De ambtelijke top wordt wel hier en daar aangewreven te veel bezig te zijn met de eigen toko en positie; ook dit komt overeen met het eerdere onderzoek.¹⁰⁴ Aanwijzingen dat het functioneren van wethouders hierdoor temeer wordt gecompliceerd troffen wij echter niet aan.

In grotere gemeenten zijn ambtelijke bestuursadviseurs actief om wethouders op alle mogelijke manieren te ondersteunen en 'uit de wind te houden'.¹⁰⁵ Kleinere gemeenten kunnen zich dit over het algemeen niet permitteren. Maar ook daar kan actief worden meegedacht over het politiek-bestuurlijke spel. Een gemeentesecretaris: 'We hebben de wethouder meer dan eens moeten waarschuwen: die en die is weer langs geweest en heeft dat en dat gevraagd. Dus pas op.'

Sterk sturende en dominante wethouders krijgen soms problemen met de ambtelijke top, bijvoorbeeld als zij interne opdrachten geven buiten de planning om en zonder het management daarin te kennen, dan wel zelf initiatieven of beslissingen nemen die eigenlijk aan ambtenaren zijn. Een dergelijke situatie kan zich tegen de krachtige bestuurder keren, hoe inventief deze ook is. Citaat: 'Als je de steun van de ambtelijke top mist verlies je dat uiteindelijk, omdat men nooit precies doet wat afgesproken is. Het neigt naar sabotage. Ik kan het niet hard maken, maar ik voelde het wel soms.' Ook verwijderen ze zich soms van hun ambtenaren omdat dezen geen fouten mogen maken; krachtige wethouders kunnen bepaald onaardig zijn. Ze zijn over het algemeen nadrukkelijk aanwezig, zijn echte doorzetters maar kunnen zich ook onaantastbaar voelen en dulden dikwijls moeilijk tegenspraak. Zo schieten ze uiteindelijk communicatief tekort.

¹⁰³ Castenmiller e.a. 2010: 17.

¹⁰⁴ Castenmiller e.a., t.a.p.

¹⁰⁵ Een nog wat verdergaande vorm is de persoonlijke 'politiek assistent' van de wethouder, maar deze vorm komt nog nauwelijks voor (Van Boxtel & Olsthoorn 2010).

Wethouders die weinig sturen kennen weer een ander soort problemen, namelijk afdelingen die in hoge mate hun eigen gang gaan. Zij zijn onvoldoende in staat om tegenwicht te bieden. Een burgemeester wees in zo'n geval naar zijn zeggen regelmatig op bepaalde punten: 'Je moet ze af en toe wel doordringen van bepaalde bestuurlijke prioriteiten.' Ook bestaat dan het gevaar dat je je als wethouders te sterk laat leiden door een beperkt aantal 'deskundigen'. Een burgemeester: 'Als je zelf geen idee hebt volg je alles waar de ambtenaren mee komen.'

Dit type wethouder is vaak aimabel en roept meer sympathie op, maar slaat onvoldoende met de vuist op tafel als het nodig is en laat zich te veel door collega-wethouders en ambtenaren welgevallen.

Wethouders die sterk met de inhoudelijke details bezig zijn kunnen ook in de problemen komen. Een collega-wethouder over de gevallen wethouder: 'Ambtenaren kwamen letterlijk bij mij uithuilen. Hij voerde gesprekken met aannemers, hij voerde gesprekken over grondverwerving. Dat moet je laten doen door ambtenaren, die zijn daarvoor. Als je zelf als wethouder gaat onderhandelen heb je geen laatste machtsfiguur meer die je als kaart uit de borst kunt trekken. En je creëert onzekerheid onder ambtenaren, je loopt het risico dat ze achterover gaan leunen.' Andersom valt vanuit de ambtelijke organisatie en de colleges soms de klacht te vernemen dat men heel druk is met 'al die detailvragen van raadsleden' vanuit raadsvergaderingen, terwijl men vindt dat men belangrijker werk te doen heeft.

Voor ambtelijke organisaties is het volgens een geïnterviewde gemeentesecretaris van belang om niet met dichtgetimmerde voorstellen naar college en raad te komen. Er moet nog iets te bespreken zijn: zoekrichtingen met duidelijkheid over wat wel en wat niet bespreekbaar en financieel of procedureel mogelijk is. Zo ontstaat een samenspel tussen raad, college en organisatie. Daarbij is een sterke driehoek burgemeester - secretaris - griffier noodzakelijk. 'Anders word je uit elkaar gespeeld,' aldus deze secretaris.¹⁰⁶

Soms tekortschietend

Wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen vertellen soms vol trots over hun ambtelijke organisatie. Maar soms schiet de organisatie ook wel eens tekort. Een wethouder kan vallen op een groot en complex dossier als sprake is van een onvoldoende gekwalificeerde ambtelijke organisatie, zo bleek in één van onze cases. Extra moeilijk wordt het dan als ambtenaren - gesteund door hun meerderen - blijven volharden in

¹⁰⁶ Dit beeld vindt bevestiging in ander onderzoek, zie bijv. Verhoeff & Wever 2007; Riezebos & Verhoeff 2011.

bepaalde meningen waarvan de wethouder vermoedt of aanvoelt dat ze ontoereikend zijn om het complexe project te redden. Op zo'n moment moet de wethouder zich kritisch en krachtig durven opstellen. Een te aimabele wethouder die, uit mededogen met de kans op ontslag van een ambtenaar, het spel niet hard genoeg speelt doet zichzelf dan uiteindelijk tekort, met mogelijk fatale gevolgen. Deze ex-wethouder: 'Ik ging onvoldoende de strijd aan. Ik had het machtswoord moeten gebruiken, krachtiger standpunten moeten neerzetten en erop moeten staan bepaalde dingen te laten notuleren, maar dat deed ik niet zo gauw. Ik heb zo een beetje mijn eigen graf gegraven.'

Een aantal wethouders kwam ten val doordat zij te laat of onjuist werden geïnformeerd over de financiering of voortgang van projecten. De raad liet hen daarmee niet weggelaten. Daar zit voor wethouders een bron van frustratie: 'Ik heb tweewekelijks gevraagd hoe het stond met de kosten van het project en heb voortdurend vertrouwd op de mededeling van de ambtenaren dat het goed zat. Ik heb nog steeds het gevoel dat mijn vertrouwen willens en wetens is beschaamd.' Ook overkill aan ambtelijke informatie of het voortdurend vragen van bestuurlijke dekking door een projectleider kan tot slechte verhoudingen leiden. Een wethouder die daarmee te maken kreeg meldde dat aan de secretaris en merkte prompt dat hij op belangrijke punten helemaal niet meer geïnformeerd werd.

Het komt ook voor dat interne problemen binnen de ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld een stuurloze afdeling, zonder ingrijpen of rugdekking van boven) een onervaren wethouder de kop kost. Een wethouder in een van onze cases vertrouwde op het verkregen advies en handelde daarnaar, maar bleek later bedrogen uit te komen en werd hier bestuurlijk voor verantwoordelijk gehouden. Als een wethouder weinig politieke ervaring heeft, is het bovendien belangrijk dat er medewerkers zijn die de politieke mores en valkuilen kennen. Die de wethouder 'uit de wind houden', die hem / haar behoeden voor gevaarlijke situaties, die goed zijn in sparren en tegenspreken. In heringedeelde gemeenten kunnen voorts de cultuurverschillen tussen de ambtelijke organisaties van de oude gemeenten nog lang nawerken. Voor wethouders is dat lastig, zeker waar die cultuurverschillen een pendant vonden in de raad en het college.

3.5 Lokale netwerken

Maatschappelijk veld niet snel deel van conflict

Lokale netwerken van de wethouder - bestaande uit bijvoorbeeld de betrekkingen met de politieke partij(en) binnen de gemeente, maar ook de relaties van de wethouder met bedrijven en instellingen, burgers en bepaalde burgerverepresentaties - spelen zelden een duidelijke rol bij de val als gevolg van een politiek conflict. De meeste ex-wethouders laten zich graag voorstaan op hun goede contacten met het maatschappelijk veld. Ook evident zwakke wethouders die het moeilijk hebben in hun politieke context kunnen goed liggen in de lokale gemeenschap - mogelijk bestaat daar zelfs een verband tussen: populariteit buiten de deur kan afgunstig werken. In een enkel geval was een maatschappelijke actor wel een relevante participant in het conflict. Dat was bijvoorbeeld het geval waar werd gerekend op een financiële bijdrage van een woningbouwcorporatie op grond van eerder gemaakte afspraken; toen deze bijdrage werd afgehouden kreeg de wethouder in kwestie het extra moeilijk. In zijn beleving bleef de corporatie vervolgens buiten beeld en kreeg hij als wethouder de volle laag.

Goede contacten met het maatschappelijk veld lijken evident gunstig, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Een van de ex-wethouders kwam voort uit een bepaalde groepering en dat heeft niet in zijn voordeel gewerkt. 'En jij regelt dat wel voor ons, wethouder?' Deze wethouder zat niet cliëntelistisch in elkaar en heeft niet aan het verwachtingspatroon voldaan, terwijl de druk er wel was - ook doorwerkend in de politieke arena. De wethouder was echter te recht door zee. Hij ging liever strijdend ten onder dan dat hij meeboog.

Soms was de bevolking verbaasd dat het college moest aftreden, aldus enkele respondenten. Soms konden de betrokkenen het ook niet goed uitleggen, omdat er geen duidelijke reden voor het terugtreden viel aan te geven. Relevant is ook dat het aftreden van een wethouder op zichzelf de maatschappelijke beeldvorming beïnvloedt, ongeacht 'de waarheid': 'De mensen denken toch: hij is teruggetreden, dan zal er wel iets fout zijn.'

Er zijn accentverschillen tussen grote en kleine gemeenten voor wat de positie van de wethouder betreft.¹⁰⁷ Wethouders in grotere gemeenten hebben minder direct contact met de bevolking - dit loopt vooral via media en belangengroepen - , hebben een sterkere portefeuilleverantwoordelijkheid en een ruimere beslissingsbevoegdheid, terwijl zij meer

¹⁰⁷ Schouw 1994; Carabain 2009.

afhankelijk zouden zijn van ambtelijke ondersteuning. Daarnaast zou het college in grotere gemeenten minder naar consensus streven. Deze punten vonden overigens niet zozeer bevestiging in onze interviews. Ook is niet duidelijk in hoeverre de verschillen betekenen dat er een verschil in ‘valgevoeligheid’ is tussen wethouders in grote en die in kleine gemeenten.

Bestuurlijk risicovolle gemeenten

In sommige gemeenten is het bestuurlijk lastiger manoeuvreren dan in andere. De kans om als wethouder te sneuvelen is in een zogenaamde ‘bestuurlijk risicovolle gemeente’ oftewel ‘probleemgemeente’ bovengemiddeld. Korsten en Schoenmaker noemen een aantal kenmerken van zulke gemeenten; deze kenmerken komen niet noodzakelijkerwijs alle tegelijk voor, maar dikwijls wel in een groter aantal dan in andere gemeenten.¹⁰⁸

1. Een probleemgemeente kent vaak een gefragmenteerd bestuur, wat kan blijken uit een versplinterde gemeenteraad met veel kleine fracties (en afsplitsingen) waardoor een apenrotssyndroom dreigt van bijterigheid op een kleine ruimte in plaats van grootse inhoudelijke beschouwingen.
2. De politieke mores zijn bijzonder en niet geheel positief: weinig subtiele manieren van omgaan met elkaar en/of geen (voldoende) oog voor integriteit. Soms heerst in de raad een afrekencultuur.¹⁰⁹
3. De afwezigheid van lange termijndenken uitmondend in een afgewogen en gedragen strategische visie, waardoor besluitvorming wispelturig is, conflicten ad hoc worden opgelost en individuele belangen kunnen prevaleren boven het algemeen belang.

¹⁰⁸ Korsten & Schoenmaker 2011: 32 e.v. Vgl. ook Korsten & Schoenmaker 2008: 229 e.v. We vonden in de cases geen verbanden tussen ‘hardere’ indicatoren en het vallen van wethouder(s), zoals een (potentiële) artikel 12-status, preventief toezicht of een niet goedkeurende accountantsverklaring.

¹⁰⁹ Conform Fleurke 2008: 21. Fleurke spreekt van ‘verstoorde verhoudingen tussen de bestuursorganen van de gemeente (raad - college - burgemeester) en van een chronisch gebrek aan effectieve samenwerking in de gemeente’. De primaire oorzaken liggen volgens hem ‘in het psychologische en sociaal-psychologische vlak, zoals (sociale) incompetentie van politici, bestuurders en ambtenaren, taakvermijding, onverschilligheid, lijdzaamheid, het zwelgen in goede voornemens en verhalen, persoonlijke ambities van bestuurders, het verdoezelen van fiasco’s, overmatige reductie van omgevingscomplexiteit (versimpelde voorstelling van maatschappelijke opgaven), politiek-bestuurlijke machtsspelletjes, ambtelijke en politiek-bestuurlijke inteelt, et cetera’ (Fleurke, t.a.p.).

4. Een te geringe aandacht in het bestuur (college, raad) voor de inhoud van de zaak en toekenning van te grote attentiewaarde aan machtsaspecten (arenacultuur, blokvorming?).
5. Een moeizaam verkeer tussen college en raad blijkend uit onvermogen te komen tot kaderstelling over en weer, en/of het matig voldoen aan informatieverplichtingen.
6. Een gebrekkige ambtelijke organisatie en/of gebrekkig management, wat doorwerkt in matige bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en gebrekkige patroonmatigheid in sturing van het college of wethouders (denk aan wethouders die frequent ad hoc, buiten portefeuillehoudersoverleg om, sturen).
7. Een wankel college met veel partijen, waardoor de verhoudingen tussen burgemeester en overige collegeleden gespannen kunnen raken of de verbinding in het college te zwak is.
8. Een bestuurscultuur die de kans op bestuurlijke conflicten vergroot (cliëntelisme of debatmanieren, waarbij op de man gespeeld wordt en het taalgebruik grof is; weinig compromisbereidheid).
9. Veel media-aandacht voor het gemeentebestuur, waarbij ook speculatieve verhalen worden gepubliceerd.

In bestuurlijk risicovolle gemeenten kan het er soms stevig aan toe gaan. Een van de burgemeesters die wij interviewden schetste een valsituatie waarbij sprake was van een 'negatieve, op de man spelende en populistische bestuurscultuur'. Men gedroeg zich volgens hem onfatsoenlijk en wilde vooral scoren in de kroeg en op verjaarspartijtjes. Men bedreigde elkaar achter de schermen: 'Als je niet voor stemt, weet je wel wat er met je gebeurt.' Een van de geïnterviewde ex-wethouders had te maken met een 'hoog morgehalte' in de maatschappelijke achterban. Deze gemeente kende een geschiedenis van hardnekkige bestuurlijke missers en nepotisme. De teneur onder de bevolking ten aanzien van het lokale bestuur was: 'Het is niks en het wordt ook nooit wat.' Om hier wat aan te doen nam de raad 'veel besluiten die eigenlijk niet kunnen, onder druk van de bevolking.' Vergeefs cliëntelisme kennelijk. De raad had niet het vermogen om adequaat te wegen tussen algemeen belang en private belangen, waarmee het 'morgehalte' alleen maar verder werd aangewakkerd.

4 Macroniveau

In dit hoofdstuk komt het macroniveau aan de orde. We staan stil bij het dualisme als mogelijk relevante factor (4.1), kijken naar andere ontwikkelingen die eventueel een rol zouden kunnen spelen (4.2), bezien in het bijzonder de rol van de media (4.3) en verkennen in hoeverre landelijk gezien al dan niet sprake is van bestuurlijke instabiliteit op lokaal niveau en wat daaraan volgens de respondenten valt te doen (4.4).

4.1 Dualisme

Gewijzigde verhoudingen

Het in 2002 ingevoerde duale stelsel heeft de politiek-bestuurlijke verhoudingen bij gemeenten veranderd. Vanaf dat moment zijn wethouders niet meer tevens raadslid. Dat is een belangrijke verandering. Zij maken niet langer deel uit van het gremium dat ‘hoofd van de gemeente’ is (artikel 125 Grondwet). Van vooruitgeschoven post van een raadsfractie zijn zij gemeentebestuurder geworden, deels met een eigen rol en met eigen taken, deels ter uitvoering van wat de gemeenteraad op hoofdlijnen wil. Wethouders kunnen in het duale stelsel niet meer meestemmen in de raad over collegevoorstellen. De raden zijn niet kleiner geworden, dus er moeten ook méér mensen worden overtuigd. Door de scherpere afbakening van taken en bevoegdheden is de gemeenteraad meer los komen te staan van het college. Voor wethouders heeft dit doorgaans als consequentie dat zij minder invloed hebben op de standpuntbepaling van de eigen fractie in de gemeenteraad. Besluitvormingsprocessen zijn daardoor minder voorspelbaar geworden.

Ook al hebben gemeenten dualistische trekken van het Rijk overgenomen, er blijven ook verschillen bestaan. De burgemeester is bijvoorbeeld geen formateur van het bestuur en vervolgens geen ‘regeringsleider’, zoals de minister-president op rijksniveau dat wel is. Dit beperkt zijn / haar mogelijkheden om ontspoorde verhoudingen weer in goede banen te leiden. Een burgemeester: ‘Je moet je niet in het coalitiedebat mengen, je kunt hooguit bemiddelen.’ Voorts kent het lokale bestuur in beginsel het principe van ‘collegiaal bestuur’; ofschoon dit niet betekent dat individuele wethouders niet zouden kunnen vallen. Een derde verschil is: anders dan de val van een kabinet leidt de val van een college van B & W niet tot nieuwe verkiezingen.

Er moet binnen de bestaande politieke verhoudingen een nieuw college worden gevormd. Tot het moment dat het nieuwe college er is kunnen de zittende bestuurders wel ‘démisionair’ aanblijven, evenals dat bij het rijk het geval is. De bestuurders blijven dan met een ‘beperkte opdracht’ aan: zij maken in beginsel geen beleidskeuzes meer.

Dualisme geen directe invloed

Het dualisme heeft als zodanig nergens directe invloed op het vallen van wethouders, zo wijzen de verslagen van de interviews uit. Uit de gesprekken blijkt dat het altijd gaat om de persoonlijke relaties, veel minder om de structuur waarin die relaties gepositioneerd zijn. In een aantal gevallen werd in de interviews expliciet opgemerkt dat het in 2002 ingevoerde dualisme géén rol heeft gespeeld in het ontstaan van de crisis. De wethouder bleef bijvoorbeeld gewoon de fractie bezoeken en sprak buiten het college om met raadsleden. Ook kwantitatief is het dualisme niet zonder meer als oorzaak van veelvuldiger vallende wethouders aan te wijzen. Weliswaar lopen de percentages iets op, maar er zijn ook andere - eerder dan in 2002 ingezette - ontwikkelingen, zoals de toename van het maatschappelijk ongenoegen, de versterkte opkomst van lokale partijen en de toegenomen politisering.¹¹⁰ Het dualisme heeft in de bestuursperiode 2002 - 2006 ook niet geleid tot een piek in het aantal voortijdig afgetreden wethouders. Ondanks het feit dat men meer gewend raakte aan het dualisme, heeft de stijging van het aantal 'vallende wethouders' zich in de bestuursperiode 2006 - 2010 voortgezet, zij het in mindere mate.

Velen zijn in beginsel positief over het dualisme, men vindt het bijvoorbeeld vreemd dat de wethouder in het monistische stelsel kon meestemmen over een eigen voorstel. Als positief punt van het dualisme wordt ook genoemd dat collegialiteit en teamgeest in het lokaal bestuur sterk zijn toegenomen. Vroeger was de wethouder een vooruitgeschoven post van de fractie, wat het werk in het college bemoeilijkte. Het collegiaal bestuur zou door het dualisme aan kracht hebben gewonnen.

Nadeel van het monistische stelsel was dat de fracties te gemakkelijk achter de wethouder aanliepen. 'Maar,' voegen sommigen hier aan toe: 'Nu zijn we misschien wel naar de andere kant doorgeslagen.' In sommige gevallen wordt gesproken van een 'doorgeschoten dualisme'. De raad die te vergaand wil uitstralen: 'Wij zijn de baas.' Het kan dan gaan om een gemeenteraad die soeverein en eigenzinnig optreedt, bijvoorbeeld met een eigen jaarplanning los van de bestuurlijke agenda. En / of een gemeenteraad die de bestuurders tot op het diepste niveau wil controleren. Een gemeentesecretaris: 'Ik zie alleen maar raadsleden die willen meebesturen, die over de schouders van de wethouder willen meekijken en alles tot in detail willen weten. De politieke werkelijkheid laat zich niet modelleren. Politiek gaat niet langs de rationele lijn. Alles gaat langs de chemie tussen mensen. Het is van belang dat een gemeenteraad ook geleid

¹¹⁰ Castenmiller e.a. 2010: 8, 11. Uit onderzoek van Binnenlands Bestuur blijkt dat in de periode 2002-2006 het dualisme ongeveer tien keer als reden van vertrek werd aangevoerd, in de periode 2006-2010 is dat hooguit een paar keer gebeurd.

wil worden door een college en een burgemeester. De raad aan het roer is een verloren strijd. De burger heeft niets met getrapte bestuur. Die wil gewoon met een wethouder aan tafel. Het dualisme heeft vooral stroperigheid gebracht.'

Ook was in onze cases sprake van colleges die zich min of meer op het standpunt stellen dat zij in beginsel niets met de politiek te maken hebben: zij besturen. Wat de raad vindt horen zij wel zodra het voorstel is neergelegd. Indien daarbij elk politiek management ontbreekt en informele kanalen met de raad(sfracties) worden verwaarloosd, is het minder goed mogelijk om te anticiperen op de opvattingen die in de raad leven. Dat kan zich gemakkelijk tegen een wethouder keren die zich onvoldoende heeft vergewist van de politieke haalbaarheid van zijn voorstel.

Wethouders meer onder vuur

De belangrijkste en meest genoemde klacht over het dualisme was in de interviews - zoals ook al in het voorgaande opgemerkt bij de gemeenteraad - dat de afstand tussen wethouders en de eigen fractie daardoor is vergroot. Soms ook fysiek door een verbouwing van de raadszaal waarbij de afstand extra wordt benadrukt. Er wordt minder geïnvesteerd in het goed houden van de relatie tussen wethouder en fractie. Men noemt de sfeer afstandelijker dan vroeger. Een wethouder van buiten in 2002: 'Mijn voorganger had gezegd: je leert het vak wel en je kunt altijd terugvallen op de fractieleden. Maar dat viel tegen. Ik werd niet eens uitgenodigd bij de fractie.' Soortgelijke ervaringen worden ook gemeld door andere ex-wethouders. Soms werd men op afroep bij de fractievergadering genodigd. Soms mocht men er pas na het eerste half uur bij zijn. In ander onderzoek is geconcludeerd dat de bescherming van de eigen fractie en de coalitie waarop een wethouder in het verleden kon terugvallen in het duale stelsel goeddeels is verdwenen.¹¹¹

De stelling kan worden betrokken dat wethouders zo capabel zijn dat ze er - de dossiers verdedigend - altijd wel in slagen om een meerderheid te krijgen, hoe ingewikkeld de politieke standpunten zich ook tot elkaar verhouden. Er zijn onder wethouders inderdaad duivels-kunstenaars: geef ze een dossier en ze zullen verlekkerd zitten wachten tot ze in de politieke arena de verdediging op zich kunnen nemen. Bestuurders krijgen echter in de risicomaatschappij meer en meer te maken met wat wel 'management van verrassingen' wordt genoemd.¹¹² Niet alle risico's zijn tevoren te

¹¹¹ Aldus Carabain 2009: 7.

¹¹² Korsten & Leers 2005.

voorzien en te voorkomen. Vakbekwaamheid is niet altijd een garantie voor overleven. De teneur in onze interviews is: de raad is dominanter en agressiever geworden en de coalitie neemt het niet meer vanzelfsprekend voor je op. De eigen partij blijkt soms ook zomaar een motie van wantrouwen van de oppositie te kunnen steunen. Een wethouder: 'Je weet dat politiek een hard vak is. De coalitie wordt altijd door coalitiepartijen om zeep geholpen. Zo simpel is het.' Een ander: 'Vroeger was het allemaal veel closer.' Weer een ander: 'Als de verantwoordelijkheden van bestuur en raad worden gescheiden is het bestuur en zijn bestuurders niet meer in staat om de raad te managen. Daarmee maak je het samenspel eigenlijk dood.' Een burgemeester: 'Wethouders mogen alleen nog maar uitvoeren en mogen niet tegen de raad zeggen: wij vinden dat het zo en zo moet. Terwijl de raad niet in staat is om de discussie fatsoenlijk te voeren.' Nog een citaat: 'Het college moet weer de kans krijgen om te besturen, je moet ze niet steeds zo maar kunnen weg-schieten.' En: 'Als we niet oppassen komt de wethouder in het verdom-hoekje terecht. Je moet wel de kans krijgen om te besturen en niet voor elk wissewasje op je duvel krijgen van de raad.' Afgaande op de ontboezemingen die wij in de interviews tegenkwamen kan de stelling dat het wethouderschap onder de duale verhoudingen gevoeliger is geworden voor fatale politieke conflicten wel worden bevestigd.

'Gemeenteraden moeten geen tweedekamertje willen spelen,' merken enkele respondenten op. Als voorbeelden worden genoemd het werken met interruptiemicrofoons, afstandelijke en schofferende manieren van omgaan met elkaar en al te rigide procedures met betrekking tot wat wel en niet mag: scheiden van proces en inhoud en dergelijke. Deze respondenten wijzen op het uitvoerende karakter van het lokale bestuur, dat zo eenvoudig en praktisch mogelijk zou moeten blijven. Dualisme wordt soms ook wel misbruikt: er wordt iets gezegd wat eigenlijk niet kan, bijvoorbeeld omdat er eerdere afspraken zijn, maar in de nieuwe verhoudingen moet het toch kunnen, want 'het is duaal'. Een burgemeester: 'Je hoeft je nergens meer over in te houden, want het is duaal. Dus daar mag je dan ook niets van zeggen.' Er zijn wethouders, raden en fracties die onder het mom van dualisme op een bepaalde manier opereren. De fracties nemen bijvoorbeeld afstand van hun wethouder omdat dat dualistisch zou zijn. Hun onderliggende agenda kan dan echter een andere zijn. In andere plaatsen trokken de coalitiefracties samen hun eigen plan en lieten daarvan niets weten aan hun wethouders. Die hoorden er ter vergadering pas van. In een van onze cases zijn raad en college nog steeds in verwarring: de raad wil 'aan het hoofd staan' en liet daarom zijn wethouders door het stof gaan.

De secretaris: 'De raad stuurt hier nog steeds op details en zit in de controlrol - net als de meeste andere raden -, de raad stuurt minder op de kaderstelling en volksvertegenwoordiging.' In het algemeen merken respondenten op dat het lastiger is geworden om relaties te leggen tussen college en raad(sleden). De afstand is groter, maar normaal gesproken niet onoverbrugbaar. Het duale stelsel vergt verbindend vermogen in raad en college. Her en der heeft het dualisme invloed op de sfeer. Er kan makkelijk een neiging tot wij-zij denken aan worden ontleend.

Wethouders van buiten

Sinds de invoering van de dualisering in 2002 kennen we in Nederland het fenomeen 'wethouder van buiten'. Intussen is 27 % van de wethouders een wethouder van buiten.¹¹³ Wethouders van buiten kunnen een uitkomst zijn als men elkaar in de crisis al te zeer het leven zuur heeft gemaakt. Het fenomeen wethouder van buiten kan een welkome ontsnapingsmogelijkheid zijn waar de onderlinge verhoudingen vastzitten of waar openlijk ruzie wordt gemaakt. Na een crisissituatie wordt nogal eens een beroep gedaan op wethouders van buiten. Niemand in het interne circuit is dan meer acceptabel als wethouder, dat geldt alleen nog een onbesmet iemand van buiten.

De wethouder van buiten zonder een relevant politiek-bestuurlijk verleden en zonder wortels in de lokale samenleving kan echter een risicofactor zijn, zo laten enkele van onze cases zien. Vooral waar de betrokkene terugvalt op gedragsroutines uit vroegere werkverbanden die zich slecht verdragen met de politiek-bestuurlijke mores kan hij / zij het moeilijk krijgen. Bijvoorbeeld iemand die in zijn vorige functie leiding gaf aan honderd werknemers en het gedrag dat daarbij past ook binnen de ambtelijke organisatie tentoonspreekt. Een burgemeester over een vertrokken wethouder: 'Hij was gewend om in zijn eigen bedrijf over alles te gaan en zelf te besluiten. Als wethouder heb je te maken met ambtenaren die zeggen dat iets niet kan, met collega-wethouders die eigen opvattingen hebben en dan ook nog eens de raad. Een beetje inschikken, matigen, geven en nemen, nu jij en de volgende keer ik, dat soort dingen was hem niet op z'n lijf geschreven.'

¹¹³ Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 16 maart 2011, kenmerk 2011-2000083654, op basis van onderzoek van de Stichting DecentraaBestuur.nl. Zie ook Castenmiller & Van Dam 2010. In steden van meer dan 100.000 inwoners komt ruim één op de drie wethouders van buiten de raad; in de overige gemeenten is dat een kwart; ruim één op de vier wethouders van buiten de raad komt ook uit een andere gemeente (Castenmiller & Van Dam 2010: 16). Zie ook Bouwmans 2009, 'Superambtenaar zonder vaste woonplaats'.

Een andere wethouder van buiten - zonder politiek-bestuurlijk verleden in de gemeente waar hij aantrad - over de problemen die hij in het begin heeft ondervonden: 'Het ontbreekt je aan inhoudelijke kennis, je weet niet hoe procedures lopen, je kent de mensen niet, je bent een buitenstaander en je wordt de onderste in de pikorde.' Een burgemeester: 'Je krijgt het fenomeen van de rondreizende wethouder als carrièrepatroon. Daar zitten ook nadelen aan.' Een buitenstaander / journalist merkt op: 'Je krijgt een ander type wethouders dan voorheen, maar dat is geen garantie voor succes. Ze gaan soms te veel op ambtelijke directeurs lijken. Mensen van wie ik dacht dat het grootheden waren reddden het soms niet in de politiek. Daar kun je geen bedrijfsleider zijn. Je moet de taal van de politici en van de lokale omgeving aanvoelen en verstaan.' Niemand bepleit overigens om de wethouder van buiten maar weer af te schaffen. Wel wordt gezegd dat politieke partijen er verstandig mee om moeten leren gaan, door er een gepast gebruik van te maken. En met name de wethouders van buiten (de gemeente) doen er verstandig aan om zich - voor zover nodig - grondig te verdiepen in de lokale gemeenschap.

Minder polarisatie gewenst

Uit onze gesprekken blijkt dat met betrekking tot 'de scherpe kantjes' van het dualisme het tij wel aan het keren is. Coalitiefracties en hun wethouders trekken weer meer naar elkaar toe. Binnen sommige gemeenten nemen de colleges de touwtjes weer meer in handen. Een burgemeester denkt dat we nu 'het ergste hebben gehad', maar is tegelijk boos dat 'Den Haag' de gemeenten 'deze ellende' heeft aangedaan. Daarnaast verdient vermelding dat er ook nog altijd gemeenten zijn waar het dualisme nog steeds niet echt is doorgedrongen en / of waar blijkbaar juist geen sprake is van polarisatie. Het college koopt bijvoorbeeld de begroting voor met de coalitiepartijen, zodat de raadsbehandeling van de begroting geen toegevoegde waarde heeft.¹¹⁴ In dergelijke gemeenten kan het zo zijn dat wethouders de fractie-vergaderingen 'gewoon' blijven bijwonen - wat het dualisme trouwens helemaal niet uitsluit, maar wat blijkens onze interviews wel vaak wordt beschouwd als iets dat vooral zou passen bij monistische verhoudingen. Waar de wethouder niet meer steeds bij de fractie zit kan dat overigens ook zijn - aldus een respondent - omdat de fractie 'gewoon goed functioneert'. Een der andere respondenten verwoordt zijn visie zo: 'Dualisme is erg vanuit scheiding neergezet. We moeten elkaars toegevoegde waarde weer leren zien.' Diverse respondenten zien een cultuuromslag met andere accenten voor zich: het zwaartepunt niet eenzijdig bij de raad, maar weer meer naar het college, meer vanuit een gelijkwaardigheid en vanuit respect voor elkaars rol in het

¹¹⁴ Bouwmans 2011, 'Dualisme is nog lang geen vanzelfsprekendheid': 17.

geheel. Men gebruikt woorden als cohesie, samenhang, harmonie. Meer werken vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en college, weliswaar vanuit verschillende rollen, maar toch met een collectieve verantwoordelijkheid voor de gemeente als geheel. 'Alles draait in de politiek om vertrouwen,' aldus een burgemeester. 'En daar kun je alleen iets aan doen als je bij elkaar zit.'

Op sommige plaatsen proberen colleges weer bewust de raad bij tal van cruciale onderwerpen zo veel mogelijk en in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken - ook in de vorm van brainstorming en het gezamenlijk nemen van verantwoordelijkheid voor een bepaalde koers. Waar raadscommissies zijn afgeschaft wordt dat over het algemeen door onze respondenten betreurd. Commissievergaderingen worden gezien als gelegenheden om 'met de benen op tafel' tussen raadsleden en met de wethouder te overleggen. Daardoor zou er een gezamenlijke richting van denken worden bepaald, waardoor er in de raad minder snel 'gekke dingen' gebeuren. Een wethouder kan proeven wat er in de raad leeft en de raad weet beter waar het college en de organisatie mee bezig zijn. Een ex-wethouder in een gemeente waar de commissies zijn afgeschaft: 'Alles moet nu op papier. Door de ambtelijke vertaalslag krijg je nu als raadslid niet meer te horen hoe het werkelijk in elkaar zit.' Hier en daar worden raadscommissies intussen weer in ere hersteld.

4.2 Andere ontwikkelingen

Schaalvergroting en complexiteit

Het fenomeen 'vallende wethouders' moet niet overdreven worden,' merkt een burgemeester van een grote gemeente op. Hij wijst erop dat de omloopsnelheid van personeel in het algemeen is toegenomen.¹¹⁵ 'De nieuwe generatie jobhoppers vindt vier jaar ergens zitten al snel heel lang.' Het voortijdig terugtreden van wethouders zou volgens hem mede in dat perspectief moeten worden bezien. Een wethouder in een interview elders: 'het beeld wordt wel een beetje overdreven. Vroeger haalde een kwart de eindstreep niet, nu een derde. Dat is fors meer, maar ook niet die spectaculaire stijging die weleens de ronde doet, alsof niemand de termijn meer uitzit.'¹¹⁶

¹¹⁵ Hij wijst ter onderbouwing van deze opmerking op het rapport van de commissie-Aarts (Aarts 2008).

¹¹⁶ Haan 2010: 37.

Op het terrein van het lokaal bestuur en in het bijzonder met betrekking tot het wethouderschap is uiteraard wel sprake van een aantal specifieke ontwikkelingen. Het gemeentelijk niveau kent bijvoorbeeld een gestaag voortgaande schaalvergroting. In 1984 waren er nog 750 gemeenten, in 2011 is dat aantal gedaald naar 418 gemeenten. Afgezien van hardnekkige fricties tussen verschillende 'oude' culturen blijkt echter uit onze interviews niet dat schaalvergroting op zichzelf een factor zou zijn die katalyserend op het vallen van wethouders inwerkt. Ook niet genoemd worden bijvoorbeeld decentralisatie of een toegenomen complexiteit - ofschoon complexe beleidsdossiers gemakkelijk aanleiding kunnen geven tot conflicten.

De economische crisis is hier en daar wel als potentiële bron van conflicten genoemd. Samenwerkingsverbanden maken het er allemaal eveneens niet eenvoudiger op. Handhaving en veiligheid hebben meer aandacht gekregen. Over het algemeen zijn wethoudersportefeuilles zwaarder geworden.

Maatschappelijk ongenoegen, kortere lontjes

Al vanaf de jaren negentig is sprake van een zekere politiseringstendens in het lokaal bestuur.¹¹⁷ Naast traditioneel zwaarwegende bestuurlijke waarden als compromis en consensus zijn het expliciteren van verschil en dissensus van groter gewicht geworden. Deze ontwikkelingen gaan gepaard met maatschappelijke veranderingen als ontzuiling, individualisering en een kritischer houding jegens gezagsdragers in het algemeen.¹¹⁸ Velen wijzen op de veranderde tijdgeest. Nagenoeg alle respondenten in ons onderzoek maken er gewag van dat de sfeer in de samenleving veranderd is ten opzichte van de jaren negentig of eerder.¹¹⁹ 'De saamhorigheid is zoek,' zegt de een. 'Het eigenbelang viert hoogtij,' zegt de ander. 'Mensen zijn sneller ontvlambaar,' zegt een derde. Met name via sommige nieuwe lokale partijen zou een en ander nu ook de raadstafel hebben bereikt.¹²⁰ 'Aspecten van de samenleving komen in de gemeenteraad dubbel terug,' zegt een ex-wethouder. Kritiek vanuit gemeenteraden is volgens enkele respondenten soms snoeihard, grenzend aan onfatsoenlijk. Er zouden raadsleden zijn die hun bestuurders welhaast neerzetten als fraudeurs die slecht zorgen voor de gemeente - een beeld dat volgens respondenten vroeger minder gauw voorkwam, ofschoon daarvoor het bewijs ontbreekt.

¹¹⁷ Korsten & Tops 1998: 24.

¹¹⁸ Castenmiller e.a. 2010: 6.

¹¹⁹ Dit is in lijn met onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau, zie Dekker & De Ridder 2011.

¹²⁰ Er zijn ook lokale partijen die al gedurende decennia functioneren als klassieke 'bestuurderspartijen' vergelijkbaar met PvdA, CDA en VVD.

‘Het rijk geeft het verkeerde voorbeeld,’ vindt een burgemeester: ‘In de Kamer gaat men ook niet altijd zo chique met elkaar om. Mensen zien op TV hoe het daar gaat qua niveau en woordgebruik en men kopieert dat gedrag op lokaal niveau.’ Daarnaast zijn raadsleden - mede door de dualisering - zelfbewuster en assertiever geworden, stellen sommigen vast. Internet wordt in dat verband ook genoemd als factor: ‘Mensen weten meer en slikken niet meer alles voor zoete koek.’ Dat is op zichzelf natuurlijk positief, tenzij het zou ‘doorslaan’. Een burgemeester stelt bijvoorbeeld dat het in zijn gemeente een trend is geworden om bij ieder vermoeden dat er iets mis is een onderzoek in te stellen, waaraan vervolgens consequenties moeten worden verbonden in de vorm van het rollen van koppen. Wat deze burgemeester betreft hoeft daar niet altijd de ultieme conclusie aan te worden verbonden: ‘Je kunt ook zeggen: ik stel me kwetsbaar op, en als er aanbevelingen zijn dan ga ik die proberen op te volgen.’ Het zijn niet alleen kortere lontjes van anderen waar wethouders last van hebben, maar ook die van henzelf. ‘Waar ik me over verbaas,’ zegt een wethouder, ‘is dat iedere wethouder tegenwoordig zo snel opstapt als hij zijn zin niet krijgt.’ Volgens deze wethouder zou dat alleen moeten bij integriteitkwesies en dergelijke, maar niet als de meerderheid van de raad iets vindt waar je het niet mee eens bent. Dan behoort je als wethouder mee te bewegen: ‘Mensen willen niet verliezen in het openbaar. Ze willen niet publiekelijk afgaan als een gieter. Maar toch hoort dat bij de politiek. Je moet ergens tegen kunnen.’ Dezelfde wethouder vindt dat de oorzaken van het vaker vallen van wethouders mede moeten worden gezocht in de opvoeding van kinderen. ‘Er moeten meer gezelschapsspelletjes worden gedaan waarbij je leert tegen je verlies te kunnen en minder primair te reageren.’

In een enkel geval werd het college door de raad aangewreven achterkamertjespolitiek te bedrijven.’ Lang niet iedereen blijkt overigens tegen achterkamertjespolitiek te zijn. Een wethouder: ‘We moeten in Nederland niet zo bang zijn voor het informele overleg. Dat heeft nu eenmaal een belangrijke functie. Je moet ook gelegenheid creëren om met de benen op tafel te brainstormen over wat er allemaal speelt en wat er allemaal kan gebeuren. Daarmee maak je jezelf sterker.’ Een respondent die eerder op rijksniveau actief was: ‘Ook landelijk worden dingen voorgekookt in ‘het torentje’, ondanks het dualisme.’

Aanzien en voorbeeldfunctie

Het maatschappelijk onbehagen dat onze respondenten signaleren uit zich onder meer in de vorm van minder respect voor gezagsdragers. Onvrede wordt afgewenteld op de overheid die het heeft laten gebeuren. Men roept dat alles de schuld van de overheid en de gemeente is, zonder te weten hoe

het werkelijk zit. Het wantrouwen jegens wethouders kan groot zijn. Een wethouder vertelde: 'Ik had een stuk grond verkocht en de opbrengst meteen aan een bepaald doel besteed. Hoe kom je aan dat geld, was toen de vraag.' Veel ex-wethouders klagen erover dat elk foutje in de raad breed wordt uitgemeten. Een zeer ervaren wethouder: 'Het hard op de zaak en zacht voor de mens is volledig verdwenen'. Mensen moeten volgens deze wethouder leren zaken en personen te scheiden, zeker in een gedualiseerde situatie. 'Er zijn wethouders die dat niet aankunnen, die alles persoonlijk opvatten, die komen snel in de problemen.'

Wethouders doen er in het algemeen goed aan het aantal ongewenste 'bijkomstigheden' te beperken omdat het wethouderschap een functie is die voorbeeldgedrag vereist. Tot de categorie van de zogenaamde bijkomstigheden is te rekenen: een groot aantal nevenfuncties hebben maar die niet opgeven en openbaar maken. Of een familielid aan een bepaalde post in de gemeente willen helpen. Of als je jarenlang in de eigen gemeente woonde, ineens tijdelijk op grote afstand gaan wonen zonder dit in het college of aan de fractieleiders te melden. Of verdacht worden van huiselijk geweld. Of: veel schulden hebben. Vroeg of laat kom je hiermee in de problemen. Ook worden er tegenwoordig hogere eisen gesteld aan integriteit.¹²¹ Bij de schijn van een integriteitprobleem is het al snel afgelopen. Je kunt nog zo goed zijn in het afwegen, in dossierkennis, in collegialiteit in het college, in een band met de fracties, in argumentatief vermogen en in charme, als je een ernstig integriteitsrisico bent (corrupt, verschrijvingen), ga je eraan.¹²² Een der respondenten vindt dat de toegenomen transparantie op dit punt de kwaliteit van het lokaal bestuur ten goede komt: 'Dingen waar je in de jaren negentig mee weg kon komen, dat lukt je nu niet meer.' Wethouder ben je 24 uur van de dag. Een wethouder die na werktijd zegt 'Zo, nu is het klaar, ik kan nu aan de drank' krijgt problemen, althans het risico stijgt. Het privé van een burger staat niet gelijk aan privé van een wethouder.

Een meermalen optredend onderdeel van politiek bedrijven in onze cases was het 'op de man spelen'. Raadsleden wekten bijvoorbeeld in vergaderingen of daarbuiten de schijn dat de wethouder een scheve schaats reed of uit was op zelfverrijking. Daarmee wordt, als er niet op een goede manier op wordt gereageerd, een dynamiek in gang gezet die vaak moeilijk is te stoppen. De wethouder wordt in het defensief gedreven en verdedigt zich mogelijk niet adequaat, waardoor de media en zijn / haar omgeving ook gaan twijfelen. Uiteindelijk is de positie van de wethouder niet meer

¹²¹ Castenmiller 2008: 11.

¹²² Zie ook De Vries 2010: 17.

houdbaar, omdat er een zweem van niet-integriteit om hem / haar heen hangt. Die situatie is voor de coalitie en het college niet hanteerbaar.

Planning & control

Onder invloed van het New Public Management denken hebben vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw de nodige veranderingen in de organisatie en bedrijfsvoering van gemeenten plaatsgehad.¹²³ Het 'bedrijfsmatiger' werken door de gemeente c.q. de vraag in hoeverre de ex-wethouder al dan niet gebruik maakte van informatie uit de interne planning- en control cyclus bleek in de interviews in het kader van dit onderzoek echter nagenoeg geen issue. Bij het vallen van wethouders gaat het blijkbaar niet zozeer om de beschikbaarheid en kwaliteit van de informatie uit de planning & control cyclus.¹²⁴ Wel is aannemelijk dat de schaalvergroting in combinatie met een meer bedrijfsmatig werkende overheid hogere professionele eisen stelt aan het wethouderschap.¹²⁵

Veel gemeenteraden zitten tegenwoordig sterk op de lijn van de klassieke controlrol: men eist van het college over de hele linie effectgerichte SMART-doelen¹²⁶ waar men het college later op kan aanspreken. Intussen wil men op de voet volgen en liefst 'over de schouder meekijken' in hoeverre het college de afgesproken doelen kan waarmaken. In de literatuur wordt er evenwel op gewezen dat niet alle overheidsbeleid SMART kan worden geformuleerd, dat blauwdrukplanning tussentijdse ontwikkelingen veronachtzaamt en dat het college niet voor alle effecten verantwoordelijk kan worden gehouden omdat een gemeente op veel beleidsterreinen in een complex netwerk van vele partners opereert.¹²⁷ Waar raden te 'recht in de leer' zijn op het gebied van planning & control kunnen wethouders het niet snel goed doen. Ook verleidt dit tot strategisch gedrag van de betrokken spelers.¹²⁸

In lijn met het klassieke planning & control denken ontstonden in gemeenten soms volledig dichtgetimmerde coalitieakkoorden. Daarbuiten mocht niets gebeuren. Dat kan de verhoudingen binnen de coalitie behoorlijk op scherp zetten en de oppositie kan het gevoel krijgen buitenspel te staan. Langzamerhand ontstaan er weer akkoorden op hoofdlijnen, waarin meer manoeuvreerruimte zit. Soms worden deze zelfs met de oppositie besproken. Dit kan ontspanning meebrengen en het

¹²³ Castenmiller e.a. 2010: 5; Aardema 2010.

¹²⁴ Bestuurders maken überhaupt weinig gebruik van P&C-informatie (Ter Bogt 2000).

¹²⁵ Zie ook Tops & Zouridis 2002: 43.

¹²⁶ SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, resultaatgericht, tijdgebonden.

¹²⁷ Aardema 2010.

¹²⁸ De Bruijn 2001.

samenspel tussen raad, college en organisatie ten goede komen, zo blijkt in een van onze cases.

4.3 Media

Media zitten erbovenop

In de meeste gevallen hebben de media volgens onze respondenten geen invloed uitgeoefend op het vallen - noch positief, noch negatief, noch anderszins. Wel schonken de media altijd veel aandacht aan de val, maar er zijn geen signalen dat dit op een bepalende of incorrecte wijze zou zijn gebeurd. In enkele andere gevallen was er nadrukkelijk wel sprake van een rol - vaak mede in de hand gewerkt door het conflictueuze optreden van de (veelal lokale) partijen in kwestie. Met name de hoge kosten van nieuw te bouwen gemeentehuizen moeten het op veel plaatsen ontgelden en zijn een potentiële conflicthaard. Soms wordt in de interviews gesproken van een negatieve hoofdrol. Dat varieerde van gretig publiceren van wat zich aan conflicten afspeelt tot het niet steeds correct weergeven of zelfs aandikken of verzinnen ervan. Soms zijn journalisten onvoldoende geëquipeerd voor een bepaalde berichtgeving over bepaalde complexe dossiers. Betrokkenen nemen het de media niet echt kwalijk: 'De krant moet vol.' Of: 'De materie is te ingewikkeld voor een journalistiek verhaal.'

Weliswaar spelen de media in het merendeel van de gevallen geen doorslaggevende rol, maar zij zijn wel degelijk van invloed op (de beleving van) het wethouderschap. Het is bijvoorbeeld van belang dat wethouders kunnen aanvoelen wanneer een kwestie een mediahype zou kunnen worden.¹²⁹ Zeker dan moeten ze niet zelf de publiciteit zoeken en de pers omstandig te woord staan. Juist dan zijn het de sensationele oneliners die eruit worden gelicht en het landelijke nieuws gaan halen. De beeldvorming en de daarmee samenhangende sentimenten nemen vervolgens steeds grotere vormen aan. Andere politieke partijen worden zenuwachtig en herroepen eerdere standpunten of toezeggingen, uit vrees ook zondebok te worden, of omdat men er garen bij denkt te spinnen. In het massale tumult denkt ieder aan z'n eigen hachje. Hoe schadevrij uit de kwestie te komen? Vermeende vrienden hebben dan opeens boter op hun hoofd. Voor de wethouder is dit proces nauwelijks meer te beïnvloeden, het volgt zijn eigen wetmatigheden. Weerwoord en nuancering - hoe terecht ook - hebben niet het gewenste effect, zijn juist koren op de molen van de publieke opinie. Jij bent de zondebok en dat komt anderen die medeschuld hebben goed uit. Waar de zaken zo lopen is het natuurlijk

¹²⁹ Vgl. Vasterman 2004.

verstandiger om vooraf te volstaan met bijvoorbeeld een afgewogen persbericht waar het hele college achter staat. Grotere gemeenten zijn in zo'n situatie in het voordeel omdat zij ervaren persvoorlichters en bestuursondersteuners hebben die hun bestuurder(s) effectief uit de wind houden; in kleinere gemeenten moet de wethouder zelf uitzoeken wat wel of niet wijs is om te doen en te zeggen - met soms fatale gevolgen, zoals bleek in een van onze cases.

Raadsleden zijn de media steeds belangrijker gaan vinden, dit beeld doemt althans op uit de gevoerde gesprekken. 'Elke fractievergadering werd er geroepen: hoe komen we in de krant?', zegt een ex-wethouder. De media zijn een (plaatsvervangende?) manier geworden om in contact te zijn met de samenleving. Wethouders zijn over het algemeen erg gevoelig voor negatieve publiciteit over hun persoon. Zij vinden het erg als partner en kinderen daar voortdurend mee worden geconfronteerd. Want: 'Veel mensen denken: wat in de krant staat is waar.' Door de manier waarop kwesties en bestuurders in de media komen lijkt het wethouderschap kwetsbaarder te zijn geworden. Wethouders moeten zich wapenen tegen de gevaren van de publieke aandacht. 'Goed nieuws is geen nieuws,' merkt een ex-wethouder op die dit aan den lijve heeft ondervonden. Veel wethouders hebben er moeite mee dat ze in een glazen huis zitten en dat er zeer correct gedrag van hen wordt verlangd. Een ex-wethouder: 'Na afloop moet je een borreltje meedrinken, maar daar moet je ook mee oppassen, want voordat je het weet ben je een dronken wethouder.' Alles wordt onder een vergrootglas gelegd. De media roepen graag de schijn op van charlatans die zich misdragen en belastinggeld opmaken. In een geval werd gesteld dat een krant door de plaatselijke politiek zou zijn 'bewerkt' door steeds eenzelfde vraag te stellen die de betrokken ex-wethouder in een negatief licht zou plaatsen. Over het algemeen zijn raadsleden en bestuurders erg onder de indruk van wat er in de krant staat. Andersom moeten wethouders leren omgaan met media. Een andere ex-wethouder: 'Je moet als wethouder erg op je woorden passen en toch het gevoel geven dat je open bent.'

'Gentlemen's agreements' met media kunnen tricky zijn, zo bleek in een van de cases. Vanuit het perspectief van de prudente journalist soms een manier om zijn netwerken te versterken en later aan nog beter nieuws te komen, maar de krant heeft daar geen boodschap aan als het nieuws te hot is of als de concurrentie er actief op is. In een enkel geval werd de desbetreffende bestuurder te verstaan gegeven dat hij naïef en niet van deze wereld was door te wijzen op gemaakte afspraken. Een door ons geïnterviewde journalist: 'Een goed journalist publiceert iets niet als hij dat in vertrouwelijk contact heeft vernomen. Maar door de snelheid van

internet (iemand meldt het bijvoorbeeld op Twitter) moet je het soms toch doen. Dat móet je onmiddellijk schrijven. Die ontwikkelingen gaan heel snel.'

Wethouders doen er verstandig aan om eerst goed na te denken over hun boodschap en vervolgens om journalisten te vragen afgegeven interviews nog even te mogen lezen alvorens tot publicatie wordt overgegaan. Soms zetten kranten een oneliner boven een artikel die je als wethouder de kop kan kosten, zoals in een van onze gevallen bleek. De betrokken ex-wethouder belde meteen de krant, maar het was te laat: 'Ze gaven me gelijk, maar ze wilden een pakkende kop boven het artikel.'

Politiek via (sociale) media

De nieuwe media zoals Hyves, Facebook en Twitter hebben gezorgd voor een veel snellere nieuwsverspreiding en brengen een andere communicatie en wellicht een verschuiving in de verhouding tussen overheid en burger tewee.¹³⁰ Ook voor wethouders heeft deze ontwikkeling grote consequenties. Wat eenmaal op internet staat gaat er niet meer af. Een van de ex-wethouders noemde internet een 'oordeel-bank'. Wie aldus eenmaal negatief te boek staat heeft het uiteraard moeilijk bij sollicitaties. 'Daarom vertik ik het om zelf een blog bij te houden,' aldus een burgemeester. 'Wat ik vandaag in m'n emotie zeg kan zo een eeuwigheidswaarde krijgen.' Een burgemeester constateert dat de politiek steeds meer ook via de media wordt bedreven: 'Raadsleden doen na de raadsvergadering op internet nog eens dunnetjes over wat ze in tweede termijn niet hadden kunnen bedenken.'

Van de nieuwe (sociale) media moet je ook als bestuurder goed gebruik kunnen maken, wordt in enkele interviews gesteld. Twitterende wethouders kunnen hun gezag ondermijnen: 'Wie brutale dingen schrijft kan brutale antwoorden terugkrijgen. En ook niet antwoorden kan invloed hebben op je positie.'

Discussies op internet verlopen niet altijd even constructief.¹³¹ Een wethouder: 'Communicatie over de mail en via de sociale media is veel harder dan in het directe contact. Dan houd je meer rekening met elkaars gevoelens die je afleest uit het non-verbale gedrag.' 'Mede door de invloed van de media zijn wethouders geen autoriteiten meer,' stelt een journalist. 'Er is een soort gelijkheid ontstaan tussen alles en iedereen. Ik doe nu zelf ook brutaal. In een gesprek stel je je netjes op, maar op Twitter knal je er gelijk in. En het kan altijd weer tegen je worden gebruikt, het verdwijnt

¹³⁰ Bekkers & Meijer 2010.

¹³¹ Vgl. Boogers & Becker 2005.

nooit.’ Een burgemeester: ‘De manier waarop ministers bij in sommige nieuwsrubrieken worden getutoyeerd door cabaretiers, dat soort omgangsvormen doet het aanzien van bestuurders geen goed.’

4.4 Bestuurlijke (in)stabiliteit

Problematische bestuurscultuur

Een veel gebruikte werkdefinitie van het begrip cultuur is: ‘Door groepen gedeelde overtuigingen, waarden en normen, die zich via regels, routines, rituelen en symbolen uiten, en die gedrag voor groepen betekenisvol maken’.¹³² Cultuur is een soort ‘mentale programmering’ van mensen.¹³³ Een bestuurscultuur verwijst naar de mentale programmering van de raadsleden en bestuurders, naar hun gewoonten en manieren van doen.¹³⁴ Bestuursculturen verschillen per gemeente. De ene gemeente staat als soepel, transparant en bestuurlijk stabiel te boek, de andere als intolerant, conflictueus en bestuurlijk instabiel. Daartussen bevindt zich een scala aan andere mogelijkheden.

Volgens Castenmiller c.s. zijn er geen aanwijzingen dat de bestuurlijke instabiliteit toeneemt.¹³⁵ Veel respondenten menen in zijn algemeenheid wel dat de plaatselijke bestuurscultuur problematischer is dan in vroeger tijden het geval was. Mede door de komst van meer en kleinere partijen met minder ervaring wordt het vaak onrustiger in de raad. Dat is ook het geval in gemeenten waar het traditioneel bestuurlijk rustig is. Ook daar kan ineens de vlam in de pan slaan. Herindeling kan daarbij ook een rol spelen. Waar sprake is van een heringedeelde gemeente speelt het verschil in bestuursstijl en -cultuur tussen de oude gemeenten soms nog op. Soms ook willen vertegenwoordigers van voormalige kleine gemeenten een ‘grote broer’ graag een lesje leren als die kans zich voordoet. Een wethouders wonen zelf in een van de kernen van de gemeente. Een ex-wethouder: ‘De kas van de gemeente wordt daardoor leger. Want als je een discussie krijgt over voorzieningen in de hoofdkern is er altijd wel een kern die vindt dat die minder bedield dreigt te worden - wethouders faciliteren dan dat kernen toch hun zin krijgen. Mensen uit de kernen kennen de wethouder - ook al word je als wethouder geacht boven de partijen te staan, dat lukt dus niet altijd.’

¹³² Bovens e.a. 2006: 26; Aardema 2010: 81.

¹³³ Hofstede 2001: 16, 224.

¹³⁴ Korsten & Schoenmaker 2008: 236.

¹³⁵ Castenmiller e.a. 2010: 12.

Een der respondenten analyseerde dat de kwetsbaarheid die wethouders kunnen voelen in het huidige bestel ertoe leidt dat zij zich terughoudend gaan opstellen, dat ze risicomijdend gedrag gaan vertonen. Deze respondent meent dat dit een nog belangrijker effect is dan dat wethouders vallen, omdat het de ontwikkeling van een gemeente kan remmen: dan maar liever geen nieuwe wijken meer, daar komt toch alleen maar gezeur van. Lange termijn doelen? Niet aan beginnen.

Weinig zelfreinigend vermogen

In een enkel geval wordt het onvrijwillig terugtreden van de wethouder(s) door betrokkenen als zuiverend voor de verhoudingen ervaren, bijvoorbeeld bij ernstig bestuurlijk falen met ernstige gevolgen waarbij de raad niet serieus was genomen. Het nemen van verantwoordelijkheid en opstappen wordt dan in een democratisch proces nodig geacht en de raad komt meer in positie. Maar in de meeste gevallen wordt het vallen door betrokkenen niet gekwalificeerd als zelfreinigend vermogen en werking van de democratie. Hun ontboezemingen komen vaker neer op de beleving van een ongewenste instabiliteit als gevolg van een aantal in hun ogen minder wenselijke factoren, zoals maatschappelijk onbehagen, politieke versplintering en verslechterde verhoudingen mede als gevolg van het dualisme. Ook constateren ex-wethouders dat het eigen vertrek niet heeft geleid tot andere politieke keuzes op de onderliggende dossiers. Waar het in veel gevallen bij het onvrijwillig vertrek van een wethouder klaarblijkelijk gaat om een 'afrekenen' tussen personen, ligt een 'lerende houding' van betrokkenen ook niet meteen voor de hand. De meeste respondenten verwachten niet dat deze situatie van tijdelijke aard is. Een burgemeester: 'Dat hef je morgen niet op, ook niet als je het systeem weer op de schop zou nemen.'

Sommige respondenten zien het veelvuldig vallen van wethouders als een groeistuiptje van het dualistische stelsel. Zij wijzen erop dat de verhoudingen langzamerhand weer aan het normaliseren zijn. Met andere woorden: het zelfreinigend vermogen van de lokale democratie doet z'n werk. Deze respondenten verwachten niet dat de stijging van het aantal vallende wethouders zal aanhouden. De afgelopen jaren hebben raden hun macht ontdekt en uitgetoetst, maar langzamerhand ontstaan volgens hen weer gezondere verhoudingen.

Oplossingsrichtingen

De meeste respondenten geven desgevraagd aan dat de rijksoverheid weinig kan doen om de geschetste situatie en de daaraan ten grondslag liggende factoren ten goede te keren. Oplossingen worden door de respondenten niet zozeer gezocht in de sfeer van de rechtspositie of

salariëring van wethouders.¹³⁶ Enkelen storen zich wel aan de verschillen tussen grote en kleine gemeenten en het verschil met de burgemeester, maar de meesten zoeken het willen zijn van wethouder toch eerder in de uitdaging, de bevlogenheid en het durven nemen van risico's - bijvoorbeeld het verlaten van een goede vaste baan. Voor het overige lopen geopperde oplossingsrichtingen zeer uiteen. Sommigen bepleiten een drastische vernieuwing van de (lokale) democratie.¹³⁷ Een ex-wethouder vindt in het algemeen - zonder concreet te worden - dat de tijd rijp is om de overheid vergaand te ontmantelen: 'De overheid geeft de burger meer ruimte om zichzelf te redden en de burger geeft ruimte voor een meer zakelijke overheid - de legitimatie van de klassieke politieke stromingen is weg.' Een ex-wethouder bespeurt de tendens dat de wethouder steeds meer een soort directeur wordt en de raad steeds meer bestuur. Terwijl de raad zich volgens hem juist meer met de buitenwereld zou moeten bemoeien. Meerdere respondenten zijn van mening dat de kaderstellende rol beter bij het college kan liggen en dat de gemeenteraad meer een soort raad van toezicht zou moeten worden. Deze behoeft dan ook minder vaak bijeen te komen en kan uit minder personen bestaan. Uiteraard zijn bij dit soort voorstellen principiële kanttekeningen te plaatsen: de positie van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente en direct gekozen volksvertegenwoordiging is in het geding. Maar men kan er ook een aanleiding voor creatieve discussie over mogelijkheden tot verbetering van de lokale democratie in zien.

Tot slot zij gewezen op de in het voorgaande genoemde voorstellen voor een accentverschuiving in het bestuurlijk gewicht van raad naar college en in de richting van harmonieuzere verhoudingen. 'We zouden waardiger met elkaar moeten omgaan,' merkt iemand op. 'De huidige situatie vraagt van professionele volksvertegenwoordigers en bestuurders een alerte houding: bindend, stabiliserend en de-escalerend,' zegt een burgemeester van een grote stad. Met name de opposities zouden zich dit volgens hem moeten aantrekken: 'Veel aandacht gaat naar de coalities, minder naar de opposities, maar ook zij hebben een verantwoordelijkheid. Het moet er niet alleen om gaan het college onderuit te halen.' Het ministerie van BZK zou volgens sommige respondenten meer kunnen doen aan een positieve uitstraling van het ambt. 'Vanuit BZK worden wethouders onvoldoende beschermd. Het zit allemaal te veel alleen op het rechtspositionele vlak.'

¹³⁶ Maar liefst 71 % van de wethouders zegt in recent onderzoek dat het inkomen geen belangrijke rol speelde bij de keuze om wethouder te worden (Vulperhorst 2010; Bouwmans 2010, 'Driekwart wethouders onvoldoende voorbereid op gemeentebestuur').

¹³⁷ Zie ook Krouwel 2010, die onder meer het rechtstreeks kiezen van het college van B en W bepleit. En In 't Veld 2010, die de representatieve democratie wil vervangen door een 'kennisdemocratie'.

Een wethouder noemt als voorbeeld de publieke beeldvorming over het gebruik maken van de wachtgeldregeling: 'Iedereen heeft zijn mening klaar, zonder te weten welke risico's wethouders nemen en hoe een en ander werkelijk in elkaar zit: je moet soms alle schepen achter je verbranden en je krijgt veel pek en veren over je heen; je kunt er van de ene op de andere dag uitgegooid worden en je hebt geen opzegtermijn. Het moet geaccepteerd worden dat wethouders vroegtijdig opstappen als er een inschatting is dat zij anders beschadigd worden.'

5 Conclusies en aanbevelingen

De opbrengsten van de vorige hoofdstukken verwerken we in dit hoofdstuk in de vorm van een beantwoording van de onderzoeksvragen met de bijbehorende subvragen die aan dit onderzoek ten grondslag lagen (zie paragraaf 1.2). Eerst gaan we in op de eerste drie onderzoeksvragen (5.2), vervolgens op de laatste onderzoeksvraag: welke aanbevelingen kunnen we formuleren (5.3)? Bleven we in de hoofdstukken 2, 3 en 4 nog zo dicht mogelijk bij de beelden en verhalen van de respondenten, in dit hoofdstuk ligt het accent meer op de reflectie en analyse van onze kant. Voordat we overgaan tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het formuleren van aanbevelingen, reflecteren we eerst even in meer algemene zin op de opbrengsten en op de gevolgde werkwijze.

5.1 Reflectie

Is er eigenlijk wel een probleem?

Als we ons afvragen welke conclusies er zijn te trekken op basis van wat we in de vorige hoofdstukken gedaan en opgetekend hebben, dringen zich eerst enkele nieuwe vragen op. In hoeverre moet het vaker dan vroeger vallen van wethouders eigenlijk als een probleem worden beschouwd? Horen conflicten niet per definitie bij 'het politieke spel'? Hoort het vaker dan vroeger vallen van wethouders niet bij een veranderde tijdgeest, waarin sowieso sprake is van een snellere baanwisseling en een directere manier van omgaan met elkaar? Is het vaker vallen van wethouders ook niet een nu eenmaal te accepteren consequentie van een duaal lokaal bestel in een gewijzigde politiek-maatschappelijke context (politieke versplintering, 'kortere lontjes')? En in het lokaal bestuur van Nederland gaat het in het algemeen toch redelijk goed?¹³⁸ Uit een analyse van meer dan 150 bestuurskrachtmetingen blijkt dat de perfecte gemeente niet bestaat, en evenmin de gemeente die op alle onderzochte 'rollen' of criteria 'goed' scoort, maar scores van 'voldoende tot ruim voldoende' komen veel voor.¹³⁹ Ook de analyse van meer dan 150 toepassingen van 'De staat van de gemeente' - een instrument waarin oordelen van burgers zijn verwerkt¹⁴⁰ - laat zien dat het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie in diverse opzichten van het oordeel 'voldoende' worden voorzien.¹⁴¹

¹³⁸ Korsten & Schoenmaker 2011.

¹³⁹ Korsten e.a. 2007.

¹⁴⁰ Aardema & Korsten 2006.

¹⁴¹ Korsten 2010.

Wij zijn geneigd de gestelde vragen met ja te beantwoorden. Er is naar onze indruk niet iets ernstigs aan de hand. Het lokale bestuur maakt 'er geen potje van'. En ja, dissensus en conflict zijn inherent aan het bedrijven van politiek.¹⁴² Politiek bestaat uit tegenstelling en conflict. Zakelijke conflicten zijn daarbij niet zelden verweven met onderlinge turbulenties. Wellicht is dat juist het spannende en leuke van politiek. Dat neemt echter niet weg dat er altijd verbetering mogelijk is. De meeste gemeenten scoren in 'De staat van de gemeente' op veel onderdelen weliswaar voldoende tot ruim voldoende, maar opmerkelijk genoeg minder dan voldoende qua vertrouwen dat burgers in het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad hebben.¹⁴³ Ook blijft in dergelijke metingen in de regel buiten beschouwing hoe het is gesteld met het functioneren van mensen en groepen in de onderzochte gemeenten, zoals de mate van harmonie dan wel de conflictueusheid.¹⁴⁴ Mede tegen de achtergrond van de stijging van het aantal vallende wethouders gedurende de afgelopen decennia is het interessant en zinvol om te zoeken naar en te reflecteren op mogelijke oorzaken, achtergronden en verbeterperspectieven.

Gevolge werkwijze

Dan nu eerst de aangekondigde korte reflectie op de werkwijze die wij in de voorgaande hoofdstukken gevolgd hebben. We hebben in de loop van het onderzoek veel verschillende verhalen angehooord; dit waren subjectieve belevingen van mensen die zich dikwijls onheus bejegend hebben gevoeld. We dienden kritisch door te vragen en te checken, indien nodig ook door middel van een vraaggesprek met een tweede of derde respondent. Aanvullend hebben we gekeken naar andere mogelijke gegevensinput: literatuur, onderzoeken, mediaberichtgeving, ervaringen en inzichten van andere betrokkenen. Vervolgens hebben we onze bevindingen systematisch geordend en vergeleken, met gebruikmaking van een 'patroonherkenningformulier'. Met deze werkwijze menen wij voldoende afstand te hebben gecreëerd tot het subjectieve niveau van de gevallen wethouder(s). We kunnen zijn / haar / hun opvattingen plaatsen in een bredere context van ontwikkelingen op verschillende niveaus en vanuit verschillende invalshoeken. De resultaten van ons werk hebben we op verschillende momenten en in verschillende samenstellingen doorgesproken: telefonisch en per e-mail, met het onderzoeksteam, de begeleidingscommissie en de klankbordgroep, geledingen waarin verschillende expertises en kwaliteiten zowel als betrokken en verwante beroepsgroepen waren vertegenwoordigd. Al met al is het rapport

¹⁴² Tops & Zouridis 2002.

¹⁴³ Korsten 2010: 42; Abma & Korsten 2009.

¹⁴⁴ Korsten & Schoenmaker 2011: 18.

gebaseerd op een tamelijk algemeen gedeeld beeld van een groot aantal betrokkenen bij de onderzochte materie. Ook al is derhalve geen sprake van een representatief c.q. kwantitatief onderzoek, de patronen of regelmatigigheden die we in het navolgende verwoorden komen niet ‘zomaar uit de lucht vallen’. Niettemin komt de uiteindelijke verwoording volledig voor rekening van ons als auteurs.

5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Factoren die van invloed zijn geweest

De eerste onderzoeksvraag luidde: *Welke factoren zijn van invloed geweest en hebben geleid tot het ‘vallen’ van wethouders?* In het kader van de eerste onderzoeksvraag zijn verschillende subvragen gesteld (zie paragraaf 1.2). We lopen deze subvragen successievelijk langs.

Ad a) Valt er een patroon te ontdekken wat betreft directe aanleiding, dieper liggende oorzaken, signalering, (het achterblijven van) interventies en de rol van de media?

Een patroon in de hier bedoelde betekenis is volgens Van Dale ‘een aantal gerangschikte of gecombineerde gegevens die inzicht geven in een situatie of een regelmatig terugkerende of voortschrijdende handeling of werking’.¹⁴⁵ Op basis van ons onderzoek zien we dwars door de cases heen wel enkele regelmatigheden. De naar onze indruk het meest in het oog springende regelmatigheid is dat de directe aanleiding zoals die in de media naar voren komt bij doorvragen meestal niet de werkelijke oorzaak blijkt te zijn. In veel gevallen ligt aan het politiek conflict een langjarige voorgeschiedenis ten grondslag, ook als dat niet zo lijkt te zijn: scheurtjes in de onderlinge verhoudingen, langzaamaan opgelopen irritaties over manieren van doen in de uitoefening van de wethoudersfunctie, of karaktertrekken. Het politieke conflict bleek in een aanmerkelijk aantal gevallen vooral een ‘afrekenen’ tussen personen die elkaar langzamerhand niet goed meer konden verdragen, naar aanleiding van iets dat in een - soms veel - eerder stadium was gebeurd. Een voorbeeld: wie bij coalitiebesprekingen overloopt naar een andere combinatie zonder een goede reden moet daarvoor mogelijk een keer boeten, tenzij men het goedmaakt. Ander voorbeeld: er moest worden afgerekend met de grote winnaar van de laatste verkiezingen, of met iemand die een persoon of een groep een streek heeft geleverd of - soms onbewust - heeft gekwetst.

¹⁴⁵ Van Dale ‘Groot woordenboek van de Nederlandse taal’, Utrecht / Antwerpen 2005 (veertiende herziene uitgave).

De oorzaak van de val zoals die in de media naar voren komt was dus zelden de echte oorzaak (tenzij sprake was van iets plotseling ontoelaatbaars als rijden onder invloed), maar eerder een 'stok om mee te slaan'. Het conflict is niet zelden een 'optelsom' van meerdere 'akkefietjes'. Het inhoudelijke gelijk blijkt er daarbij nauwelijks toe te doen. Het zwaarst weegt volgens meerdere respondenten de 'gunfactor': willen ze je of willen ze je niet (meer). Toch zou het te gemakkelijk zijn om te stellen dat politieke conflicten alleen bestaan uit situaties waarin mensen er niet in slagen om op een 'normale' manier met elkaar om te gaan. Zoals gesteld zijn dissensus en conflict inherent aan het bedrijven van politiek: politiek bestaat eruit, kan daarzonder niet worden begrepen.¹⁴⁶ Maar politiek opereert wel in een context, welke wordt bepaald door meerdere factoren dan alleen het gedrag dat actoren tentoonspreiden. Ook literatuuronderzoek naar conflicten wijst vooral op de invloed van de context, de persoonlijkheid van mensen en de combinatie daartussen.¹⁴⁷ Als oorzaken en achtergronden van het veelvuldig onvrijwillig terugtreden van wethouders zien we een mengeling van factoren op de drie niveaus die we hebben onderscheiden. Deze factoren werken dwars door de niveaus heen op elkaar in.

Kijken we vanuit de microfactoren, dan zien we een wethoudersambt in beweging, maar nog weinig geprofessionaliseerd. Individuele wethouders worden al snel meegezogen door 'de waan van de dag', laten zich weinig ondersteunen en zijn betrekkelijk weinig zelfreflectief en veranderingsbereid. De mogelijkheid van een 'wethouder van buiten' is soms een welkome uitkomst in verziekte verhoudingen, maar draagt op zichzelf bij aan een sterke verandering van het ambt. Individuele actoren die strijdende partijen tot de orde zouden kunnen roepen, zoals de burgemeester, kiezen er over het algemeen voor om zich in de geschetste context 'low profile' te gedragen. De macro- en mesocontext voelt voor velen mogelijk te onveilig om hun nek te ver uit te steken. Anders gezegd: men past op zijn tellen en vertoont risicomijdend gedrag. Waar niemand durft in te grijpen wordt escalatie van conflicten geen halt toegeroepen. Daarmee is het lokale bestuur niet gediend.

Bij een politiek conflict lijkt het vooral om mesofactoren te gaan: de betrekkingen en verhoudingen binnen en tussen organen, zoals het college of de relatie tussen raad en college. In de betrekkingen gelden spelregels. Zo hoort een college de raad actief te informeren over tal van zaken, zoals tegenvallers in grote dossiers. Wie de raad niet tijdig inlicht

¹⁴⁶ Tops & Zouridis 2002.

¹⁴⁷ De Vries 2010: 15.

over grote overschrijdingen in een project, loopt een groot risico om het vertrouwen van de raad te verliezen. Dan gaat het om een politieke grondfout. Natuurlijk kunnen de omstandigheden dan een rol spelen, de hechtheid van de coalitie en daarmee 'of men om de wethouder heen gaat staan' en men het politieke voortbestaan te vuur en te zwaard verdedigt. Soms worden fouten vergeven. 'Eens, maar nooit weer', wordt dan bijvoorbeeld gezegd. Soms is een vergissing echter de druppel die de emmer doet overlopen. Dan wordt bijvoorbeeld gezegd dat er 'geen krediet meer is'.

Lukt het nu om het voorgaande patroonmatig vorm te geven? We constateren hier en daar - dus niet overal - een zeker onvermogen van actoren om met het in 2002 ingevoerde duale stelsel om te gaan, zeker bij gemeenteraadsleden, maar ook bij wethouders: een meer onafhankelijk optreden ten opzichte van de raad, minder aanvoelen wat er in de raad leeft, minder rekening houden met bepaalde politieke gevoeligheden. Wethouders zijn geen fractielid meer en geen raadslid; het gevolg daarvan kan zijn dat een wethouder die niet investeert in contacten met raadsleden of geen pionnen heeft die hem of haar informeren over hoe de politieke wind waait of de politieke vlag erbij hangt, een groot risico loopt. Een wethouder moet zicht hebben op de politieke verhoudingen, op hoe hij / zij 'politiek ligt', op de externe beeldvorming, op de verwachtingen om hem / haar heen. Een wethouder moet ook kunnen taxeren of een beleidsvoorstel al dan niet kans maakt op de steun van een meerderheid, zodat hij / zij eventueel een voorstel kan aanpassen of terugtrekken. Een wethouder die voorstellen voortdurend ongeschonden door de raad krijgt, heeft doorgaans een sterke positie verkregen. Die positie moet niet leiden tot overmoed, of tot minder goede voelsprietten over wat buiten het gemeentehuis leeft.

Andersom willen raadsleden ook niet voor niets in de raad zitten. Zij lezen over de dualisering en wat dat voor hen betekent. Dat ze meer maatschappijgericht moeten zijn en ook beter moeten controleren. Ze gaan op cursus, krijgen debat- of interpellatietraining. Raadsleden zijn in vergelijking met hun collega's uit vroeger jaren mondiger geworden en er wordt ook meer 'performance' van hen verwacht. Dat eisen partijbestuurders. Raadsleden roeren zich dus meer en slikken niet alles voor zoete koek. Wethouders moeten dat weten. Wethouders die iets toegezegd hebben aan de raad dat niet geleverd kan worden moeten raadsleden dus serieus nemen en uitleggen waar dat door komt en eventueel ook excuses aanbieden. Wie zich in dit verkeer als wethouder 'abnormaal' gedraagt, loopt risico's, zeker als daar een 'geschiedenis' van tekorten of onhandigheden bijkomt, of als men eerder bij iemand 'op de tenen is gaan staan'.

Zo ontstaat het beeld dat raadsleden de met de dualisering verkregen machtspositie hebben vertaald in een meer proactief gedrag jegens de colleges van burgemeester en wethouders. 'Wij zijn de baas en jullie doen wat wij willen.' De voor wethouders minder gemakkelijke situaties die hieruit kunnen voortvloeien zijn mede beïnvloed door de politieke versplintering en de daarmee gepaard gaande opkomst van nieuwe lokale partijen met weinig politiek-bestuurlijke ervaring. Persoonlijke ambities en rivaliteit kregen in deze context meer vrij spel. Ook andere macrofactoren dan de opkomst van nieuwe lokale partijen hebben ingewerkt op een meer kwetsbaar bestaan van wethouders. We nemen waar dat het sedert de jaren negentig toegenomen maatschappelijk ongenoegen zich uit in een directer en minder respectvol taalgebruik - mede onder invloed van de nieuwe sociale media. In de politieke arena's maar ook in de reguliere media vertaalt zich dit een nieuw soort politisering - anders dan via de klassieke ideologische scheidslijnen - , waarbij het aanzien van gezagsdragers vermindert. Dit is als het ware een maatschappelijke voedingsbodem voor de aangegeven meso- en microfactoren. De invoering van het dualisme in 2002 werkte voorts als een katalysator door een verschuiving in de machtsverhoudingen teweeg te brengen - wat op zichzelf al een hectiek, onzekerheid en ambiguïteit kan creëren waaruit gemakkelijk conflicten ontstaan.¹⁴⁸

Signalering:

Wethouders zijn gemiddeld genomen niet sterk in valpreventie en zelfreflectie, was een van onze constatering in hoofdstuk 2. Het begint er al mee dat ze het conflict vaak onvoldoende zien aankomen. Ze zijn te goed van vertrouwen ('Ik dacht: dit gebeurt niet in een gemeente als deze') of zijn te veel bezig met andere dingen of met zichzelf ('Ik dacht: zoiets gebeurt mij niet', of: 'Dit verdien ik niet.'). Vervolgens raadplegen ze niet zo snel derden die meer afstand hebben tot de kwestie. En als ze het wel doen dan blijven ze bij voorkeur in een 'inner circle' van getrouwen, die niet altijd zeggen waar het op staat.

Als de val van wethouders zelden plotsklaps is, bestaat er dus een aanloop van weken (of langer nog) en is er doorgaans nog bedenktijd voor de wethouder 'onder druk'. In de praktijk wordt die bedenktijd te weinig benut voor valpreventie, omdat men de ernst van de dreiging lang onderschat en men geneigd is om de problemen vooral buiten zichzelf te leggen. Het is derhalve zaak om een goede antenne te hebben voor de eerste waarschuwingssignalen en voor wat er daarna gebeurt. Vallende wethouders zien de ernst van de valdreiging doorgaans te laat en lijden aan

¹⁴⁸ De Vries 2010: 16.

overschatting van hun positie. Als de kwestie dan eenmaal speelt gaat de wethouder zich meestal rechtvaardigen zonder de angel eruit te halen, omdat hij / zij in een mentale tunnel zit.

Interventies en het achterblijven daarvan:

Als een wethouder dreigt te vallen, springen andere wethouders zelden bij om de wethouder in problemen te ondersteunen, zo constateerden we in hoofdstuk 3. Ook al is er sprake van collegiaal bestuur en lijkt er soms veel collegialiteit te zijn, op het moment dat het erop aankomt kiezen individuen toch vaak eieren voor hun geld. Men wil bijvoorbeeld zelf graag nog een bestuursperiode wethouder blijven. Of men voelt zich toch minder verantwoordelijk voor het dossier waarop de collega-wethouder viel. In zo'n geval telt het principe van collegiaal bestuur opeens minder zwaar, zo blijkt uit tal van cases. Er is een patroon zichtbaar dat het principe van collegiaal bestuur zijn begrenzing vindt zodra het eigenbelang in het geding komt. Het dagelijks bestuur is alleen op papier een collegiaal bestuur. In werkelijkheid moet iedere wethouder - of in geval van verantwoordelijkheid van meerdere wethouders de eerst verantwoordelijke wethouder - zijn eigen boontjes doppen. We hebben daar in de cases diverse voorbeelden van gezien.

In hoofdstuk 3 signaleerden we ook dat de burgemeester over het algemeen geen krachtige rol speelde in de door ons onderzochte gevallen. Burgemeesters zijn doorgaans wel op verbinding gericht, maar als een wethouder in nood geraakt kan dat blijkbaar anders komen te liggen. De burgemeester koos er in onze cases meestal niet voor om te bemiddelen, een regierol te pakken of het compromis te zoeken. Hij of zij hield zich vaak afzijdig, mogelijk om zelf niet in de problemen te komen. Of de burgemeester liet alles aan de wethouders over, waardoor iedereen in de kwestie vooral zijn eigen gang kon gaan. Dan wreekt het zich als niet kan worden teruggevallen op eerder gemaakte afspraken binnen het college over hoe te handelen als het moeilijk zou worden. Veel burgemeesters hadden in de cases de neiging zich terug te trekken op een procesrol, soms omdat hen meer ruimte niet werd gegund, soms ook omdat zij niet veel gezag in het college bezaten, zelfs ook zelf aangeschoten wild waren. Relevante factor in dit verband is verder dat de burgemeester zowel voorzitter is van het college als van de raad - de burgemeester moet met twee complexe contexten tegelijk rekening houden. Dat maakt het er niet gemakkelijker op.

Ook andere actoren signaleren en interveniëren niet gauw. Denkbaar zouden bijvoorbeeld zijn: de Commissaris van de Koningin, de griffier, of het bestuur van de politieke partij. Concrete ideeën met betrekking tot

deze mogelijke aanvullende interventies rollen niet zozeer uit de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken. Fleurke acht de Commissaris van de Koningin het meest aangewezen om in een situatie die bestuurlijk uit de hand dreigt te lopen proactief te interveniëren: 'In zijn ambt zijn het criterium van nabijheid en de noodzaak van bestuurlijke afstand het meest optimaal verenigd.'¹⁴⁹ Deze auteur bepleit een tweejaarlijks ambtsbezoek van de Commissaris van de Koningin aan de gemeenten, waarbij de staat van de gemeente expliciet aan de orde wordt gesteld en het monitoren van gemeenten middels periodieke bestuurskrachtmetingen tenminste eens in de zes jaar. Korsten beschrijft een 'politieke griffier' die een antenne heeft voor de ins en outs van het politieke machts spel;¹⁵⁰ ook de griffier kan mogelijk een signalerende rol vervullen waar bestuurlijke situaties uit de hand dreigen te lopen, zo is wel eens gedacht.¹⁵¹ De praktijk is tot nu toe dat griffiers zelden of nooit een rol spelen in het functiebehoud van wethouders.

De rol van de media:

In hoofdstuk 4 was een van de constateringën dat de media 'erbovenop zitten' waar het gaat om het vallen van wethouders: er wordt veel aandacht aan besteed. In de meeste gevallen heeft dit geen invloed op de case, maar in enkele andere gevallen wel: focus op oneliners, niet correct weergeven, aandikken of verzinnen. Op de kans van een 'mediahype' moeten wethouders extra alert zijn. Wethouders en raadsleden zijn erg bezig met 'hoe zij overkomen' in de krant en zijn erg gevoelig voor negatieve publiciteit. Politiek wordt in toenemende mate aanvullend bedreven via de (sociale) media, merkten we op in hoofdstuk 4. Ook door de digitale omgangsvormen komt de autoriteit van gezagsdragers steeds meer onder druk te staan.

Ad b) Kan zodoende een scherpere definiëring worden verkregen van bestuurlijke probleemsituaties?

Bestuurlijke probleemsituaties kennen meestal elementen van de in het voorgaande geschetste patronen, door de drie gehanteerde analyseniveaus heen, per betrokken gemeente in wisselende intensiteit wat de onderscheiden elementen betreft. Het wordt voor wethouders extra lastig in bestuurlijk risicovolle gemeenten, waar meestal meerdere conflictaanjagende factoren versterkt op elkaar inwerken, zo zagen we in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 merkten we op dat de lokale bestuurscultuur

¹⁴⁹ Fleurke 2008: 29.

¹⁵⁰ Korsten 2009: 67.

¹⁵¹ Korsten 2009: 74.

over het algemeen als problematischer wordt ervaren dan in vroeger jaren het geval was. Herindeling kan daarbij ook een rol spelen. Wethouders kunnen zich daarbij kwetsbaarder voelen en risicomijdend gedrag gaan vertonen, mogelijk ten koste van de ontwikkeling van de gemeente. Het antwoord op de gestelde vraag is in zijn algemeenheid dus: nee, er moet steeds naar de specifieke ingrediënten van de context in kwestie worden gekeken.

Ad c) Is er op grond van het patroon een indeling te maken van de verschillende conflictsituaties in termen van specifieke kenmerken en condities? En als er een patroon is, werkt het dan ook andersom: als die x situatie zich voordoet, leidt dat zeer waarschijnlijk tot vallen? Of zijn er in dezelfde situaties ook andere uitkomsten dan vertrek mogelijk / gebruikelijk?

Er is niet echt een zinvolle indeling te maken van de verschillende conflictsituaties in termen van specifieke kenmerken en condities. We hebben vooraf een indeling gemaakt naar verschillende soorten politieke conflicten (zie hoofdstuk 1), maar uiteindelijk bleek het in veel gevallen vooral te draaien om de persoonlijke verhoudingen en de historie daarvan (zie hoofdstuk 3). Wel kunnen verschillende elementen van het geschetste patroon - noem het omstandigheden - op zichzelf de val voorkomen of bespoedigen: een wethouder die wel of niet het boetekleed aantrekt en wel of niet onhandig optreedt, een burgemeester die in de conflictsituatie wel of niet verbindend en leidend optreedt, een college dat wel of geen team is, een goede of slechte verhouding met de raad, een meer of minder ervaren college of raad, de toevallige aanwezigheid van 'concurrentie' in de fractie.¹⁵²

Ad d) Waarom leiden politieke conflicten in de ene gemeente wel en de andere niet tot het vertrek van wethouders?

Dat heeft naast de 'toevallige' manifestatie van individuen te maken met aanjagende en temperende omstandigheden. Conflicten kunnen in een bepaalde context tot ontploffingen leiden als sprake is van de volgende aanjagende factoren:

- de wethouder verdedigt zijn of haar voorstellen slecht en / of is niet in staat om indien nodig mee te buigen;

¹⁵² Zie ook de 'temperende' en 'aanjagende' factoren die door Korsten en Schoenmaker worden onderscheiden (Korsten & Schoenmaker 2008: 231).

- de wethouder heeft de dossiers die onder hem of haar vallen onvoldoende in de grip, naar het gevoel van (delen van) de raad;
- een niet hechte coalitie, waardoor de coalitiefracties de wethouder niet beschermen;
- een college waarvan de leden niet om de wethouder heen gaan staan ('Hij weg, dan wij ook');
- de burgemeester kan niet echt in de rol van verbinder komen of is anderszins niet effectief;
- er staan nog rekeningen uit het verleden open die vereffend kunnen worden ('Wonden geslagen in de periode van coalitievorming?');
- de raad is proactief in zijn controle;
- de raadsfracties opereren in een bijzondere politieke cultuur die gepaard gaat met heftigheid in de conversatie en/of cliëntelistische oriëntaties;
- vergevingsgezindheid bij de raad ontbreekt.

In bestuurlijk risicovolle gemeenten (zie eind hoofdstuk 3) zijn doorgaans veel van deze aanjagende factoren tegelijk aanwezig. Maar het is ook mogelijk dat actoren sommige van deze factoren gebruiken om juist temperend te werken. De burgemeester slaagt er bijvoorbeeld in om te bereiken dat het college zich als geheel solidair betoont met de wethouder, waardoor een raadsmeerderheid ervoor terugschrikt om de wethouder naar huis te sturen. Door te denken in termen van aanjagende en temperende factoren wordt de verwevenheid zichtbaar van de omstandigheden die op een mogelijke val van invloed kunnen zijn. Het is mogelijk dat door kleine verschuiving in deze factoren de wethouder niet weggestuurd hoeft te worden, of misschien pas later.

Ad e) Speelt de invoering van het dualisme wel of niet een rol bij de oorzaken en achtergronden van het voortijdig vertrek van wethouders in de afgelopen raadsperiode? En gaat het dan om het veranderingsproces dat moest worden doorgemaakt of om het model an sich?

Wethouders vielen ook al vaker voordat het dualisme in 2002 werd ingevoerd. Het dualisme moet dus als factor gerelativeerd worden. Maar het dualisme tempert doorgaans ook niet. In hoofdstuk 4 stelden we vast dat het dualisme als zodanig nergens directe invloed heeft op het vallen van wethouders, maar dat het wel doorwerkt in de vorm van een verscherping van de onderlinge verhoudingen. Hier en daar is sprake van een 'doorgeschoten dualisme': de raad die 'tweedekamertje' wil spelen en te vergaand wil uitstralen: 'Wij zijn de baas'; raadsleden kunnen daarbij zo minutieus controleren dat het erop lijkt dat zij 'over de schouder van de wethouder' willen meebesturen. De belangrijkste en meest genoemde klacht over het dualisme is dat de afstand tussen wethouders en de eigen

fractie is vergroot. Dit was ook de bedoeling van het dualisme, maar mede daardoor lijkt het wethouderschap onder de nieuwe verhoudingen gevoeliger te zijn geworden voor fatale politieke conflicten. Veel ex-wethouders hebben last gehad van de vergrote afstand met de eigen raadsfractie. Zij voelen zich weinig beschermd vanuit de eigen politieke partij. Interne verdeeldheid binnen een coalitiefractie blijkt in een aantal cases een flinke risicofactor te zijn. Er is achter de schermen vaak sprake van veel rivaliteit. Daar staat tegenover dat een wethouder ook zelf heel actief moet zijn in het goed houden van de relaties met de gemeenteraadsfracties, in het bijzonder de coalitiefracties en de eigen fractie. Niets staat formeel het bezoek van een wethouder aan een bepaalde fractie in de weg.

De gemeenteraad is zich na de invoering van het duale stelsel in 2002 meer 'de baas' gaan voelen, maar neemt zelf minder bestuurlijke verantwoordelijkheid, zagen we in hoofdstuk 4. Gemeenteraadsleden zijn zich meer gaan profileren, vaak ten koste van wethouders, maar dat is deels ook een kwestie van tijdgeest en van druk om herverkozen te worden. Daarnaast luisteren gemeenteraden liever naar anderen (deskundigen, burgers) dan naar hun wethouder, zo wordt wel door ex-wethouders gesteld. Dit maakt het bestuurlijk extra lastig. De kwaliteit van gemeenteraden is in de ogen van velen een probleem: men laat zich vooral leiden door cliëntelisme en stuurt niet op hoofdlijnen, maar op details. Stukken worden over het algemeen slecht gelezen.

De invoering van het dualisme speelt dus wel een rol bij de oorzaken en achtergronden van het vallen van wethouders, maar in verwevenheid met andere factoren. Dualisme dat uitloopt op 'duellisme' en dat verbonden is met 'korte lontjes' en een rauwe politieke cultuur in een gefragmenteerde raad met veel kleine fracties - waarbij de meerderheidsvorming onvoorspelbaar is - kan een giftig mengsel gaan vormen. Het dualistische model an sich is niet verkeerd, het is maar hoe je ermee omgaat. Langzamerhand, zoals blijkt in onze cases, lijkt sprake te zijn van een kentering ten aanzien van 'de scherpe kantjes van het dualisme': colleges en raden die weer minder tegenover elkaar staan en die weer meer mét elkaar doen, bijvoorbeeld door raadscommissies weer in ere te herstellen. Velen achten langzamerhand minder polarisatie gewenst.

Ad f) In hoeverre vormt de nieuwheid van een dossier (bijvoorbeeld door decentralisatie van rijkstaken) een extra risico op 'vallen'?

De nieuwheid van een dossier lijkt geen rol te spelen, afgaande op de cases die wij bestudeerd hebben. Als gekeken wordt naar de dossiers waar

wethouders in de afgelopen jaren op zijn gestruikeld is de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) of de Wet werk en bijstand (WWB) - als voorbeelden van twee decentralisatieopgaven - nimmer een reden voor vertrek geweest.

Ad g) In hoeverre is anciënniteit van het wethouderschap een factor van betekenis?

Anciënniteit van het wethouderschap kan enerzijds statusverhogend zijn, als betrokkene krediet opbouwt door een aantal moeilijke dossiers tot een goed einde te brengen. Anderzijds zagen we eerder in dit rapport dat voor veel wethouders de houdbaarheidsdatum na de eerste bestuursperiode snel naderbij komt. Een tweede bestuursperiode is daarvoor gevoeliger dan de eerste bestuursperiode. Na acht jaar is het in veel gevallen over met de 'gunfactor'. Wethouders sneuvelen zelden zeer snel na het aantreden, uitgezonderd wethouders voor wie het wethouderschap evident ongeschikt is - dan wordt soms al snel 'het kaf van het koren gescheiden'.

Ad h) Speelt het lid zijn van een traditionele dan wel lokale partij een rol?

De verslaglegging in hoofdstuk 3 liet zien dat de politieke versplintering die de laatste jaren heeft plaatsgevonden een factor is die het functioneren van wethouders heeft bemoeilijkt. Er ontstond minder voorspelbaarheid. Vooral - maar zeker niet uitsluitend - nieuwe lokale partijen kunnen zich blijkens onze cases nogal agressief, populistisch en cliëntelistisch opstellen en missen soms voldoende politiek-bestuurlijke ervaring. Daardoor kunnen er 'gekke dingen' gebeuren. Vertegenwoordigers van nieuwe lokale partijen wierpen zich nogal eens op als vertolkers van maatschappelijk ongenoegen. Wethouders kunnen daar veel last van hebben.

Ad i) Welke andere factoren zijn van invloed in het proces van 'vallen' van wethouders?

Een factor die in het voorgaande enkele malen is genoemd is het kennelijk minder ontwikkelde vermogen tot zelfreflectie van veel wethouders, tegen de achtergrond van een juiste inschatting van hun positie in het college en tegenover de raad. Deze factor bepaalt in hoge mate het persoonlijke optreden van de wethouder en is daarmee dus zeer relevant. In hoofdstuk 2 bleek immers dat het persoonlijke optreden van de wethouder doorslaggevend is bij het trotseren van een dreigende val. Daarom op deze plaats nog iets meer aandacht voor de factor zelfreflectie. Zoals vermeld in een eerdere voetnoot komt in het onderzoek van Vulperhorst naar voren dat zestig procent van de wethouders zijn positie in het college sterk tot zeer sterk vindt, de rest acht zijn positie vergelijkbaar met die van andere

wethouders; nog niet één procent vindt zijn positie zwak tot zeer zwak.¹⁵³ Deze informatie lijkt te suggereren dat veel wethouders hun positie in het college plegen te overschatten, er kunnen immers niet alleen maar wethouders met een sterke tot zeer sterke positie in het college zitten.¹⁵⁴

Vulperhorst: 'Interessante vervolgvraag is waaraan wethouders hun positie in het college ontlelen. Is dat op basis van macht? Persoonlijke inhoudelijke kwaliteiten? Of persoonlijke proceskwaliteiten? Wethouders zelf stellen dat het een combinatie is van inhoudelijke kennis van de portefeuille en overtuigingskracht. Machtsfactoren spelen weliswaar een rol, maar worden eerder buiten het stadhuis gezocht (draagvlak in de lokale samenleving) dan daarbinnen.'¹⁵⁵ In ons onderzoek komt juist naar voren dat het ter voorkoming van een val niet zozeer aankomt, op inhoudelijke kennis en overtuigingskracht; deze elementen behoren tot de twee bovenste kwadranten van het schema over de bestuursstijlen in hoofdstuk 2. Uit ons onderzoek blijkt dat elementen die tot de twee onderste kwadranten behoren belangrijker zijn, althans voor wie bestuurlijke problemen wil voorkomen: het vermogen om aan te voelen wat er politiek gaande is, de vaardigheid tot het spelen van het politieke spel, het vermogen tot zelfreflectie en het beproeven van alternatieve handelwijzen.

Een ander punt waarvoor wij op deze plaats aandacht willen vragen: de werving en selectie van wethouders door de politieke partijen. Deze schiet volgens veel van onze respondenten ernstig tekort. De grote meerderheid van wethouders komt niet op een wethouderspost als gevolg van een beoordeling vanuit een profielschets voor wethouders of een grondige selectie, laat staan een assessment. Het is ook niet gebruikelijk dat gemeenteraden de kandidaten tevoren aan de tand voelen. We noemden het wethouderschap een vak zonder toelatingsexamen. In een enkel geval wordt er wel een functieprofiel opgesteld. Politieke partijen kunnen in het voortraject veel doen om mogelijke probleemsituaties in een later stadium tegen te gaan, door niet alleen te letten op aspecten als beschikbaarheid, loyaliteit en politieke haalbaarheid, maar ook op de in de specifieke context passende bestuursstijl, competenties en vaardigheden.

We noemen nog enkele punten van belang die in dit hoofdstuk nog niet zijn genoemd.

¹⁵³ Vulperhorst 2010: 74.

¹⁵⁴ Vulperhorst 2010: 74.

¹⁵⁵ Vulperhorst 2010: 74.

- Een flinke omvang en politieke breedte van een college kunnen een risico zijn (zie hoofdstuk 3), omdat in dergelijke gevallen velen tevreden gehouden moeten worden.
- De zwaarte en complexiteit van de portefeuille kunnen een rol spelen, maar meestal bleek dat niet aan de orde.
- We vonden geen grond voor de veronderstelling dat een parttime wethouderschap risicovoller zou zijn dan een fulltime wethouderschap.
- Een collegeprogramma dat ruimte laat voor nadere invulling kan het politiek-bestuurlijke samenspel - met inbegrip van de oppositie - bevorderen.

Tot slot: wat zou Nederland kunnen leren van ervaringen elders waar het gaat om factoren die mogelijk van invloed zijn in het proces van vallen? In Vlaanderen bijvoorbeeld worden de 'schepenen' zelden of nooit om politieke redenen - waaronder conflicten - tot aftreden gedwongen. Hoe kan dat? Duidelijk is in ieder geval dat er grote verschillen zijn met de Nederlandse situatie, zowel bestuurlijk-institutioneel (monistisch, dominante positie burgemeester) als wat betreft de bestuurscultuur (gunfactor) en de maatschappelijke context (minder verlaagde tolerantie).¹⁵⁶

Meer in het algemeen kan nader onderzoek naar de rol en positie van vergelijkbare ambtsdragers in buitenlandse stelsels - en naar de valtemperende en valaanjagende factoren in dat verband - leerzaam zijn waar het gaat om het verkennen van mogelijkheden om het lokaal bestuur in Nederland en de positie van de wethouder daarbinnen te versterken.¹⁵⁷

Zelfreinigend vermogen of instabiliteit

Onderzoeksvraag 2 was: *Is het 'vallen' achteraf gezien in de beleving van de wethouder en de andere betrokkenen een kwestie van zelfreinigend vermogen en werking van de democratie of is er sprake van ongewenste instabiliteit van het bestuur?*

In hoofdstuk 4 bleek dat in de meeste gevallen die wij hebben bekeken het onvrijwillig terugtreden van wethouders niet gekwalificeerd wordt als zelfreinigend vermogen en werking van de democratie. Er is een sterke beleving van ongewenste instabiliteit, waarin nauwelijks te interveniëren zou zijn. Ex-wethouders constateren dat het eigen vertrek niet heeft geleid

¹⁵⁶ Een onzer verbleef het afgelopen jaar regelmatig in België in het kader van een visitatieopdracht en stelde hierover vragen in gesprekken met acht burgemeesters en elf schepenen uit diverse gemeenten. Daarnaast is een Belgische hoogleraar geraadpleegd die gespecialiseerd is in lokale politiek, zijn enkele raadsvergadering bijgewoond en is een beperkte literatuurstudie uitgevoerd.

¹⁵⁷ Daarbij kan worden voortgebouwd op het alweer wat oudere materiaal van de staats-commissie-Elzinga die de dualisering voorbereidde (1999).

tot andere politieke keuzes op de onderliggende dossiers. Sommige respondenten zien het veelvuldig vallen van wethouders als een groeistuij van het dualistische stelsel en wijzen erop dat er langzamerhand weer gezondere verhoudingen ontstaan. Geopperde oplossingsrichtingen lopen zeer uiteen. Velen achten het wenselijk dat het college weer meer in de gelegenheid komt om te besturen, sommigen opperen in dat verband dat de raad beter een soort 'raad van toezicht' kan worden. Oplossingen worden niet zozeer gezocht in de sfeer van de rechtspositie of salariering van wethouders, noch in het opnieuw veranderen van de regelgeving.

Gevolgen voor betrokken wethouder

Onderzoeksvraag 3 was: *Welke gevolgen brengt het 'vallen' met zich mee voor de betrokken wethouder? Evenals bij de eerste onderzoeksvraag waren in het kader van de derde onderzoeksvraag enkele subvragen gesteld. Ook hier lopen we de subvragen langs.*

Ad a) Waar staan 'gevallen' wethouders nu? Zijn ze weer aan het werk?

De meeste gevallen wethouders zijn wel weer aan het werk, tenzij men pensioengerechtigd was, zo luidde een van de vaststellingen in hoofdstuk 2. Langdurige, onvrijwillige werkloosheid hebben we in slechts een enkel geval gezien. Soms kon men terugkeren in het eigen bedrijf of bij een vorige werkgever, zelfs ook als de wethouder al langer dan een bestuursperiode weg was.

Ad b) Op welke wijze zijn 'gevallen' wethouders te werk gegaan bij het vinden van een nieuwe functie?

Dat verschilt per persoon, zagen we aan het eind van hoofdstuk 1. De meeste ex-wethouders hebben eerst een verwerkingsperiode nodig van een tot enkele maanden. Soms neemt men contact op met een voormalige werkgever, soms neemt deze uit eigen beweging contact op. Sommigen maken gebruik van het aanbod dat de gemeente doet over begeleiding naar werk. Men gaat ook wel actief solliciteren. In enkele gevallen wordt gebruik gemaakt van ten tijde van het wethouderschap ontwikkelde netwerken. Ook de eigen politieke partij bleek vaak een behulpzaam vangnet om weer aan de slag te komen. De ex-wethouders in onze cases maakten over het algemeen wel gebruik van de wachtgeldregeling, ondanks de negatieve maatschappelijke beeldvorming op dit punt die hen tegelijk ook bezighield.

Ad c) In hoeverre betekent 'vallen' het beëindigen van de politieke carrière?

Het vallen betekent lang niet altijd het einde van de politieke carrière of een belemmering daarvoor, zo bleek in hoofdstuk 2. In een aantal gevallen is er een terugkeer als wethouder in een andere gemeente of als raadslid, bijvoorbeeld vanuit de 'wethouderspool' van de eigen politieke partij. Soms maakt de val een terugkeer in de politiek moeilijk of onmogelijk. Een zonde wordt soms vergeven als daar aantoonbaar sterke persoonlijke kwalificaties tegenover staan. Deze wegen uiteindelijk het zwaarst. Aftreden 'om verantwoordelijkheid te nemen' werkt soms louterend, terwijl overleven door meermalen door het stof te gaan een verkiesbare plaats op de lijst kan kosten. Dit verschilt dus zeer per persoon en casus. Wie het zwaar heeft gehad ziet zich in ieder geval niet terugkeren in de lokale gemeenschap waarvan men afscheid had genomen. 'Ik wil niet weer in die slangenkuil.' Soms staat men dan wel open voor een functie als wethouder van buiten in een andere gemeente, maar het eerder gebeurde moet dan niet te zeer als een persoonlijk falen te boek staan. Er is overigens ook een voorbeeld - in een van de onderzochte cases - waar een dergelijk falen door een goede uitleg en toelichting van de kant van betrokkene toch een terugkeer mogelijk heeft gemaakt.

Ad d) In welke mate ervaren 'gevallen' wethouders belemmeringen in het vervolg van hun carrière?

Het imago van ex-wethouders in het bedrijfsleven is matig tot slecht, noteerden we aan het eind van hoofdstuk 2. In een sollicitatiegesprek kan er kritisch gevraagd worden of een wethouder wel goed is in het onderhouden van relaties en het omgaan met problemen. Daarnaast kan de idee zijn 'dat een ex-wethouder anders in elkaar zit'. Citaat: 'Het beeld is dat een wethouder kapitein op het schip wil zijn en een maatschappelijke agenda heeft in plaats van een commerciële.' 'Je bent nergens echt in gespecialiseerd en zeker niet in de uitvoerende dimensie daarvan,' zegt een andere ex-wethouder. Ook hebben ex-wethouders die voor hun wethouderschap ambtenaar waren er last van dat er twijfels bestaan of zij opnieuw als ambtenaar zouden kunnen functioneren.

Ad e) In hoeverre en van wie hebben 'gevallen' wethouders ondersteuning gehad na het 'vallen'?

Professionele steun wordt na het vallen door wethouders weinig gemist noch ingeroepen. Men verwerkt de emoties veelal in eigen familie- en vriendenkring, of (ook) een ander netwerk, zoals de politieke partij. Sommigen stellen wel dat de verwerking sneller zou zijn gegaan als er meer

hulp geweest zou zijn. Weinig gevallen wethouders maken gebruik van outplacementtrajecten. Soms wordt door de gemeente een assessment of begeleiding op maat aangeboden. Soms wordt gebruik gemaakt van een bemiddelingsbureau voor oud-bestuurders. Over steun van de kant van de politieke partij is men niet eenstemmig positief.

Ad f) Was ondersteuning verwacht c.q. gewenst?

Veel ex-wethouders zouden het prettig gevonden hebben als zij tijdens hun politieke moeilijkheden een beroep hadden kunnen doen op een politiek ervaren coach of sparring partner. Het Ministerie van BZK, de Wethoudersvereniging en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zouden volgens diverse gesprekspartners een actievere rol kunnen spelen bij de begeleiding en professionalisering van wethouders.

5.3 Wat te doen?

De laatste onderzoeksvraag was: *Welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden teneinde de kwaliteit van het lokale bestuur te vergroten?*

De subvragen in dit verband waren: a) Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden? b) voor wie zijn deze aanbevelingen bestemd? c) In hoeverre kan BZK een actieve rol spelen bij het bevorderen van de kwaliteit van het lokale bestuur?

Interventiemogelijkheden

Korsten & Schoenmaker onderscheiden in een recente analyse van bestuurlijke probleemgemeenten - waar wethouders relatief vaak vallen - drie interventieperspectieven:¹⁵⁸

1. Het ecologische perspectief: niets doen; het herstel moet langs natuurlijke weg optreden.
2. Het autonomieperspectief: een gemeente is zelf bestuurlijk verantwoordelijk ingevolge de Grondwet en moet dus zelfreinigend optreden.
3. Het perspectief van de systeemverantwoordelijke rijksoverheid: de 'hogere' overheid moet handelen.

Voor het ecologische perspectief, inhoudende dat na zekere tijd vanzelf een nieuw evenwicht zal optreden, hebben we in dit onderzoek wel argumenten aangetroffen: een zo te zien toenemend aantal gemeenten die zoeken naar minder polarisatie en meer cohesie in de verhouding tussen

¹⁵⁸ Korsten & Schoenmaker 2011: 34 e.v.

college en raad. Het autonomieperspectief laat zich hiermee goed verenigen. Als de rijksoverheid iets temperends zou willen doen aan het fenomeen 'vallende wethouders', dan zou dat mogelijk kunnen bestaan in een zekere stimulering en ondersteuning van de op gang gekomen beweging in de richting van meer cohesie en balans in de verhouding tussen college en raad. Dit behoeft zeker niet op gespannen voet met het dualisme te worden geacht. Er valt iets te zeggen voor het standpunt dat de gemeenteraad, die vindt dat het college moet uitvoeren wat de raad wil en dit op het scherpst van de snede controleert, het college nog steeds voor de voeten loopt - zoals in het monistische stelsel. De moeizame discussies die we in veel gemeenten zien met betrekking tot de kaderstellende rol van de raad getuigen hiervan ('Wie vult de kaders in?'). Daarmee komt het college onvoldoende in de positie om te besturen en komt de raad onvoldoende toe aan de volksvertegenwoordigende rol.¹⁵⁹ Een verdergaande ontvlechting in de onderlinge rolbepaling en verhouding van college en raad lijkt zo gezien geboden.

Wij denken daarbij niet in de eerste plaats aan een nieuwe structuurinterventie (wijziging van regelgeving), zeker niet op korte termijn. Deze zou mogelijk alleen maar meer verandering en onrust teweegbrengen. 'Als persoonlijke conflicten negatief worden geïnterpreteerd - waarvoor volgens onderzoek voldoende indicaties zijn - en men de aanwezigheid ervan wil minimaliseren dan lijkt het verstandig enige rust op het gemeentelijke front te brengen,' aldus De Vries.¹⁶⁰ Aan de andere kant kwamen er in de loop van ons onderzoek verschillende ideeën langs die het bespreken en onderzoeken waard zijn, zoals het idee van een kleinere gemeenteraad in de rol van een 'raad van toezicht'. Het principiële, grondwettelijke argument dat de raad als volksvertegenwoordiging het 'hoofd van de gemeente' behoort te blijven en dat alles in het werk moet worden gesteld om dit alsnog waar te maken, dient daarbij te worden afgewogen tegen de vraag of deze ambitie nog steeds voldoende realistisch, efficiënt en effectief is. Praktijk en theorie laten steeds indringender zien dat er ook andere manieren zijn om invulling te geven aan de relatie tussen bestuur en burger.¹⁶¹

In het onderzoeksteam hebben we ook gediscussieerd over de vraag of het verstandig zou zijn om wettelijk te regelen dat wethouders niet meer dan twee bestuursperiodes in functie kunnen blijven. Dit omdat uit ons onderzoek blijkt dat de houdbaarheidsdatum van veel wethouders tegen het eind van de tweede bestuursperiode klaarblijkelijk verstrijkt. De zekerheid voor de gemeenteraad dat deze wethouders niet voor een derde termijn zullen terugkeren zou mogelijk een voortijdige valsituatie kunnen

¹⁵⁹ Vgl. Boogers & Tops 2005 over de geringe externe effecten van de dualisering.

¹⁶⁰ De Vries 2010: 17.

¹⁶¹ Uit onderzoek blijkt dat de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden nog onvoldoende uit de verf komt, zie bijvoorbeeld Denters e.a. 2008; Boogers e.a. 2005.

voorkomen en daarmee op landelijke schaal het aantal ‘vallende wethouders’ kunnen verminderen, aldus de redenering die men daarbij kan volgen. Aan de andere kant zou men aldus de wethouders de probleemloos langer kunnen functioneren - en daarmee het bestuur van de betreffende gemeenten - tekort doen. Een meer principieel tegenargument is dat het rijk in het algemeen en ook op dit punt niet te veel moet willen regelen en het voortijdig terugtreden van wethouders aan het vrije democratische spel op lokaal niveau zou moeten overlaten.

Escalerende conflicten leiden af van het ‘echte werk’ en het voortijdig vallen van wethouders komt de beleidsprocessen meestal niet ten goede. Daarom doen betrokkenen er goed aan om waar mogelijk te proberen het accent te verschuiven van de onderlinge politieke turbulenties naar het tot stand brengen van samenwerkingscondities die de lokale samenleving ten goede komen. Dus ook: minder naar binnen gericht, meer naar buiten gericht. Zowel wethouders als gemeenteraadsleden en andere functionarissen komen daardoor beter in positie. Bij de pogingen tot conflict-oplossing kan overwogen worden om ‘politieke mediation’ toe te passen: de bemiddeling door een onafhankelijke derde die betrokkenen zelf laat zoeken naar (de wil tot) een vruchtbare oplossing - mogelijk in combinatie met de invoering van een afkoelings- of bezinningsperiode.¹⁶² Ook eventuele andere ideeën kunnen het overwegen waard zijn, zoals bijvoorbeeld een periodieke zelfevaluatie van het college en / of het voeren van functioneringsgesprekken van wethouders met fractievoorzitters.¹⁶³ Gewoon goed coalitieoverleg voeren binnen een hechte coalitie kan eveneens nog steeds verbindend werken en waardevol zijn. Interventies met cultuurbeïnvloedende bedoelingen in deze trant hebben kans op positief effect.¹⁶⁴ Cultuurbeïnvloeding doet een appel op het ‘gezonde verstand’ en het persoonlijk leiderschap van betrokkenen in termen van een eigen ander gedrag.¹⁶⁵ Dergelijke interventies dragen daarmee bij aan verhoudingen die meer gericht zijn op constructieve samenwerking. Ze confronteren de betrokken spelers met hun eigen verantwoordelijkheid en met mogelijkheden om dingen anders te doen dan zij gewoon zijn te doen. Het zelfreinigend vermogen van de lokale democratie wordt vooral bepaald door het zelfreinigend vermogen van de personen die eraan vormgeven! Meer aandacht voor beeldvorming en professionalisering kan

¹⁶² Op dit moment is er geen regeling in de Gemeentewet voor een afkoelingsperiode zoals die wel voor de burgemeester bestaat (artikel 61b lid 4).

¹⁶³ Gekeken zou kunnen worden ‘good governance’ voorbeelden met betrekking tot bestuurders in de private en semi-publieke sector.

¹⁶⁴ Aldus ook de boodschap van Bovens e.a. 2006: 121.

¹⁶⁵ Zie ook het kwadrantenschema in hoofdstuk 2 en Aardema 2010.

daarbij helpen. Het Ministerie van BZK, de Wethoudersvereniging, de VNG en anderen zouden daar een actieve rol in kunnen nemen.

Hoe pak je zoiets zelf aan, als wethouder, burgemeester, raadslid, ambtenaar of politieke partij? In de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken hebben wij tal van suggesties van onze respondenten ontvangen en opgetekend. Een weergave daarvan hebben wij opgenomen in bijlage 5. We hebben daarbij niet gezocht naar een bepaalde clustering of ordening naar relevantie of 'soortelijk gewicht'. Er kan door een ieder vrijelijk in worden 'geshopt' waar het gaat om de reflectie op het eigen functioneren.

Beleidsmatige aanbevelingen

Onze opdracht hield onder meer in om indien mogelijk beleidsmatige aanbevelingen te formuleren. Wij zijn op basis van dit rapport gekomen tot een vijftal aanbevelingen. Deze vloeien voort uit de reflectie en analyse in dit hoofdstuk. De aanbevelingen zijn bestemd voor de Minister en voor de betrokken brancheorganisaties: Wethoudersvereniging, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Vereniging van Griffiers, Vereniging van Raadsleden, Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Tot op zekere hoogte ligt hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid, wat onverlet laat dat op onderdelen voor één of enkele van de samenwerkingspartners een actievere rol denkbaar is (bijvoorbeeld voor de Wethoudersvereniging waar het gaat om het aanbod van opleidingen, trainingen en mogelijke andere faciliteiten).

1. Neem een (pro)actieve rol met betrekking tot de communicatie en beeldvorming over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad zich tot elkaar (dienen te) verhouden. Schenk daarbij in het bijzonder aandacht aan mogelijkheden tot het beter in positie brengen van de wethouder. Een verdergaande ontvlechting in de onderlinge rolbepaling en verhouding van college en raad lijkt geboden. Daarnaast verdient het verkennen van mogelijkheden tot het de-escaleren van conflicten de nodige aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van 'politieke mediation', mogelijk in combinatie met de invoering van een afkoelings- of bezinningsperiode.
2. Zorg ervoor dat het thema 'goed lokaal bestuur' aanhoudend onderwerp van aandacht blijft, door hierover regelmatig ervaringen en inzichten uit te wisselen, bijvoorbeeld in de vorm van conferenties, panelgesprekken, enzovoort. Dit onderzoek geeft aanleiding tot het aan de orde stellen van het mogelijk 'wringen' van de positie van de

raad als hoofd van de gemeente en het college als dagelijks bestuur. In hoeverre wordt dat breder beleefd? Wat is eraan te doen Wat kunnen we in dat verband leren van buitenlandse ervaringen en inzichten? Welke ideeën zijn het overwegen waard? (bijvoorbeeld een periodieke zelfevaluatie van het college? functioneringsgesprekken van wethouders met fractievoorzitters?)

3. Ontwikkel een toereikend aanbod van opleidingen en trainingen voor wethouders, in aanvulling op het aanbod van de politieke partijen. In het aanbod van opleidingen en trainingen dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan elementen die kunnen helpen om bijvoorbeeld bepaalde signalen volgens welke er 'zwaar weer' op komt is te herkennen of in een positieve richting om te buigen. Wij geven in overweging om de in bijlage 5 genoemde tips tegen die achtergrond nader te beoordelen op relevantie en toegevoegde waarde.
4. Werk aan het creëren van een pool van ervaren oud-wethouders die als coach of sparringpartner kunnen optreden voor wethouders die daaraan behoefte hebben. In dit onderzoek was deze behoefte in diverse gevallen aan de orde. Betrokkenen voelden zich 'er alleen voor staan' en wisten niet goed hoe een bepaalde ondersteuning te mobiliseren. De pool dient derhalve ook voldoende kenbaar en toegankelijk te zijn.
5. Zorg voor een inhoudelijke afstemming van het aanbod van opleidingen, trainingen en andere faciliteiten voor de betrokken beroepsgroepen (wethouders, raadsleden, burgemeesters). Neem daarbij de resultaten van (onder meer dit) onderzoek als inspiratie, zoals bijvoorbeeld de reflectie op de eigen bestuursstijl en de verandermogelijkheden in het eigen handelen. Maar ook de benodigde competenties, zoals het beter 'leren spelen van het politieke spel'.

Bijlagen

1. Literatuur

Aardema, Harrie, *Voorbij de hypocratie - Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010.

Aardema, Harrie, e.a. (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde - Liber amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*, Den Haag 2010.

Aardema, Harrie, & Arno Korsten, *De staat van de gemeente - Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, Den Haag 2006.

Aardema, Harrie, *Stille waarden - Een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag 2005.

Aardema, Harrie, *Verbindend leiderschap - Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, Den Haag 2004.

Aarts, Els, Commissie Positie wethouders en raadsleden, *Van werklust naar werklust - Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*, 2008.

Aarts, K., *Van polarisatie naar reparatie - Democratische vernieuwing in Nederland 1976 - 1996*, in: P. Hulsen & R. Reussing (red.), *Keuzen maken - Nederland tussen 1976 en 1996*, Enschede 1996.

Aartsen, Commissie Van, *De eerste overheid*, Den Haag 2007.

Abma, K., & A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Delft 2009.

Asscher, L., *De ontsluitende stad*, Amsterdam 2010.

Baldersheim, H., & H. Wollmann (eds.), *Comparative Study of Local Government and Politics - Overview and Synthesis*, Opladen / Farmington Hills 2006.

Becker, B., & M. Boogers, *Bestuursakkoorden vergeleken - Een vergelijking van 150 lokale bestuursakkoorden*, Tilburg 2006.

Bekkers, Victor, *Spraakmakend bestuur of spraakmakende samenleving?*, in: Aardema e.a., *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Den Haag 2010.

Bekkers, V., & A. Meijer, *Cocreatie in de publieke sector - Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag 2010.

Belbin, R.M., *Teamrollen op het werk*, Schoonhoven 1998.

Berg, J.Th.J. van den, *Verantwoorden of vertrekken - Een essay over politieke verantwoordelijkheid*, Den Haag 1999.

Berveling, J., *Het stempel op de besluitvorming - Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*, Amsterdam 1994.

Besley, Timothy J., Political Selection, in: *Journal of Economic Perspectives*, 2005, vol. 19, nr. 3, pag. 43 e.v.

Beunders, H., *Publieke tranen - De drijfveren van de emotiecultuur*, Amsterdam 2002.

Bijleveld-Schouten, A.Th.B., 'Staat van de dualisering', brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, Den Haag, 11 december 2008, Vergaderjaar 2008-2009, nr. 15 (Wijziging van de Gemeente- en Provinciewet in verband met de evaluatie van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur).

Bogt, H.J. ter, Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders, in: *Overheidsmanagement* 2000, nr. 7/8, pag. 183 e.v.

Bogumil, J. e.a., *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin 2007.

Boogers, M., & G. Voerman, Independent Local Political Parties in the Netherlands, in: *Local Government Studies*, 2010, jaargang 36, pag. 75 e.v.

Boogers, Marcel, Bas Denters & Rik Reusing, Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap, in: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit - Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Den Haag 2010, pag. 19 e.v. Ook in: *Bestuurswetenschappen*, 2010, nr. 3, pag. 6 e.v.

Boogers, Marcel, Vernieuwingsagenda voor de lokale politiek, in: *Openbaar Bestuur*, februari 2009, pag. 8 e.v.

Boogers, Marcel, *Lokale politiek in Nederland - De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag 2007.

Boogers, M., & G. Voerman, Moeilijk om geschikte wethouders te vinden, in: *Binnenlands Bestuur*, 2006, nr. 9, pag. 12 e.v.

Boogers, M., & B. Becker, Kiezen of delen? De betekenis van internet voor de lokale democratie, in: H. Reynaert, *Nieuwe vormen van bestuur*, 2005.

Boogers, M., & P.W. Tops, Externe effecten van dualisering, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 5, pag. 388 e.v.

Bordewijk, P., *Het nut van wethouders*, Alphen aan den Rijn 1991.

Bovens, Mark, & Anchrit Wille, *Diplomademocratie - Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam 2010.

Bovens, Mark, Gijs Jan Brandsma, Dick Thesing & Thierry Wever, Aan het pluuche gekleefd? - Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009, in: *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 2010/4, pag. 319 e.v.

Bovens, M.A.P., M. Noordegraaf, G.K. Pikker, J. Vermeulen & K. van Lierop, *Culturen rond besturen - Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag 2006 (Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie).

Bouwman, Henk, Geen vrije val, in: *Binnenlands Bestuur*, 7 januari 2011: pag. 26 e.v.

Bouwman, Henk, Elkaar geen kunstjes flikken, in: *Binnenlands Bestuur* 7 januari 2011: pag. 32 e.v.

Bouwman, Henk, Wethouders willen betere coaching en opleiding, in: *Binnenlands Bestuur*, 3 december 2010, pag. 15.

Bouwman, Henk, Dualisme is nog lang geen vanzelfsprekendheid, in: *Binnenlands Bestuur*, 12 november 2010, pag. 17.

Bouwman, Henk, Driekwart wethouders onvoldoende voorbereid op gemeentebestuur, in: *Binnenlands Bestuur*, 29 oktober 2010, pag. 12.

Bouwman, Henk, Ineens is het over - Over het gedwongen vertrek van wethouders, in: *Binnenlands Bestuur*, 14 mei 2010.

Bouwman, Henk, Stabiel college in 1 op 3 gemeenten - Politieke onrust het grootst in Brabant, Gelderland en Zuid-Holland (in de afgelopen raadsperiode), in: *Binnenlands Bestuur*, 19 februari 2010.

Bouwman, Henk, Lokale winnaars tijdens rit onderuit, in: *Binnenlands Bestuur*, 5 februari 2010.

Bouwman, Henk, Raad breekt macht wethouder, in: *Binnenlands Bestuur*, 5 februari 2010.

Bouwman, Henk, De Lijst - Politieke schade, in: *Binnenlands Bestuur*, 8 januari 2010, pag. 32 e.v.

Bouwman, Henk, Financiën zijn politiek mijnenveld, Wethouders vallen over geldkwesties, in: *Binnenlands Bestuur*, 8 januari 2010.

Bouwman, Henk, Februari dramatisch voor wethouders, in: *Binnenlands Bestuur*, 6 maart 2009, pag. 12.

Bouwman, Henk, Lege zetels, nieuwe kansen, in: *Binnenlands Bestuur*, 16 januari 2009, pag. 8 e.v.

Bouwman, Henk, Marginale wethouders, in: *Binnenlands Bestuur*, 9 januari 2009, pag. 2.

Bouwman, Henk, Vallende wethouders, in: *Binnenlands Bestuur*, 9 januari 2009, pag. 23 e.v.

Bouwman, Henk, De lijst - Gevallen na politieke vertrouwensbreuk in 2008, in: *Binnenlands Bestuur*, 9 januari 2009, pag. 25.

Bouwman, Henk, Wethouder van buiten - Superambtenaar zonder vaste woonplaats, in: *Binnenlands Bestuur*, 9 januari 2009, pag. 36 e.v.

Bouwman, Henk, Wethouders verstand van geld?, in: *Binnenlands Bestuur*, 24 december 2008.

Bouwman, Henk, Gestruikeld, In: *Binnenlands Bestuur*, 4 januari 2008, pag. 28 e.v.

Bouwman, Henk, Kopje Onder, in: *Binnenlands Bestuur*, 5 januari 2007, pag. 28 e.v.

Bouwman, Henk, & Boudewijn Warbroek, Gestruikeld in de bouw, in: *Binnenlands Bestuur*, 27 maart 2009, pag. 8 e.v.

Bouwman, Henk, Gestruikeld, in: *Binnenlands Bestuur*, 4 januari 2008.

Boxtel, Hans van, & Sandra Olsthoorn, Politieke by-pass, in: *Binnenlands Bestuur*, 27 augustus 2009, pag. 9 e.v.

Bruijn, Hans de, *Prestatiemeting in de publieke sector - Tussen professie en verantwoording*, Utrecht 2001.

Brunschot, A.G.M. van, & D.A. van Steensel, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag 2004 (Tweede jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie).

Brunschot, A.G.M., N. Kastelein, M.J.W. van Twist & A.J.M. Verheij, *Rekrutering van burgemeester en wethouders - Een beknopte inventarisatie*, Den Haag 2004.

Cameron, Kim, & Robert Quinn, *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*, Schoonhoven 2002 (2e oplage).

Carabain, Wim, *Beperkt houdbaar - Bouwstenen voor verdere professionalisering van het wethouderschap*, Den Haag 2009.

Castenmiller, Peter, & Marcel van Dam, In grote stad meer wethouders van buiten, in: *VNG Magazine*, 5 november 2010, pag. 16 e.v.

Castenmiller, P., M.J.E.M. van Dam, N. Damen & D. Emans, *Terugtrekkende wethouders - Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*, Den Haag 2010.

Castenmiller, P., *Bestuurskracht of krachtige bestuurders*, in: *Openbaar Bestuur*, november 2007, nr. 11, pag. 24 e.v.

Castenmiller, P., M. Meesters & B. Pluut, *Terugtrekkende wethouders*, Den Haag 2006.

Cloe, D. de, & A.F.A. Korsten, *Maasdriel - Van bestuurlijke noodtoestand naar bestuurlijke deugdelijkheid*, Maasdriel 2011.

Copus, C., *Party Politics and Local Government*, Manchester 2004.

Cornelissen, E.H.M. & R. Bogman, *Gescheiden werelden - Over de wereld van de raad en de wereld van interactief beleid*, in: *Bestuurskunde*, maart 2005, nr. 2, pag 2 e.v.

Dekker, Paul, & Josje den Ridder (red.), *Stemming onbestemd*, Den Haag 2011 (rapport Sociaal en Cultureel Planbureau, Tweede verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven).

Denters, Bas, Merel de Groot & Pieter-Jan Klok, *Een wezenlijke vertegenwoordiging van de burgerij* - Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur, Congresuitgave Staat van de Dualisering 2008.

Denters, S.A.H., P.J. Klok & M.A. Visser, *De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging*, in: Bestuurswetenschappen, 2001, nr. 6, pag. 441 e.v.

Denters, S.A.H., & P. Geurts, *Lokale democratie in Nederland*, Bussum 1998.

Depla, Paul, 'Toenemende druk op colleges vaak oorzaak van instabiliteit', in: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit* - Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur, Den Haag 2010, pag. 58 e.v.

Derksen, Wim, & Fred Fleurke, Benutting van bestuurskundig advies en de onafhankelijkheid van de onderzoeker, in: Aardema e.a. 2010, *Meerwaarde van de bestuurskunde*.

Derksen, Wim, & Linze Schaap, *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage 2007 (5e druk).

Derksen, Wim (red.), *Politiek voor bestuurders - Tien essays over de toekomst van de lokale politiek*, Den Haag 1998.

Derksen, W., & K. Kas, Vallende wethouders, in: Tops & e.a. 1994, *De Wethouder*.

Derksen, W., & A.F.A. Korsten, *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1989.

Edwards, Arthur, Communicatie tussen burgers en lokaal bestuur: oude en nieuwe media, in: Bestuurswetenschappen, 2010, nr. 3, pag. 46 e.v.

Engels, Hans, Drie opgaven voor het lokaal bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2010, nr. 3, pag. 29 e.v.

Engels, J.W.M., De staat van het dualisme in het decentraal bestuur, in: Bestuurswetenschappen, 2008, nr. 5, pag. 12 e.v.

Eijk, C. van der, *De kern van politiek*, Amsterdam 2001.

Ferlie, E., L. Lynn jr. & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford 2005.

Fleurke, Fred, *Organische bijstand - Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Den Haag 2008.

Fleurke, F., F.D. Huizenga & R. Willemse, De positie van het lokaal bestuur in de Nederlandse staat, in: *Bestuurswetenschappen* 1997, pag. 68 e.v.

Fransman, J.S.T., *Crisisverschijnselen in de lokale politiek - Een onderzoek naar politieke versnippering van gemeenteraden*, Amsterdam 2005 (publicatie Centrum voor Lokaal Bestuur PvdA).

Frissen, P.A.H., *Gevaar verplicht! Over de noodzaak van aristocratische politiek*, Amsterdam 2009.

Garrard, J., & J.L. Newell (eds.), *Scandals in past and contemporary politics*, Manchester 2006.

Gerritsen, E., & J. de Lange, *De slimme gemeente*, Den Haag 2007.

Geurts, Jac, Henri Goverde & Saartje Sondeijker, Participatie als ondernemen: de overheid en burger, welkome gasten, in: Aardema e.a., *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Den Haag 2010.

Goodin, Robert E., & Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, Oxford 1998.

Goverde, H., & M. Nooijen, Bestuursstijl van succesvolle wethouders, in: *Openbaar Bestuur*, 1999, nr. 9, pag. 2 e.v.

Groot, Merel de, *Democratic Effects of Institutional Reform in Local Government - The case of the Dutch Local Government Act 2002*, Enschede 2009 (proefschrift).

Gunsteren, H. van, & E. van Ruyven (red.), *Bestuur in de ongekende samenleving*, Den Haag 1995.

Gunsteren, Herman van, *Culturen van besturen*, Amsterdam 1994.

Haan, Edo, 'Bestuurlijke stabiliteit eist betere scholing van wethouders', interview in: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit - Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Den Haag 2010, pag. 35 e.v.

Hajer, M.A. De weerbare samenleving, in: Huitema e.a., *De boel bij elkaar houden*, 2006.

Hart, P. 't, e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Assen 2002.

Hart, P. 't, P. de Jong & A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur - Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan den Rijn 1991.

Haus, M., & D. Sweeting, Local democracy and political leadership: drawing a map, in: *Political Studies*, 2006, pag. 267 e.v.

Hay, Colin, *Why We Hate Politics*, Cambridge 2007.

Heer, Jaap de, Myrte Berendse, Hanneke Duijnhoven & Sander Merkus, *Besturen onder druk - Bestuurscultuur en infrastructurele besluitvorming in Nederland*, Amsterdam 2010.

Hendriks, F., *Vitale democratie - Theorie van democratie in actie*, Amsterdam 2006.

Hendriks, F., & P. Tops, Het Jopie-syndroom of de dunne lijn tussen minachting en respect in de lokale politiek, in: Derksen 1998, *Politiek voor bestuurders*.

Heuvel, J.H.J. van den, *Fatsoenlijk en onbaatzuchtig besturen*, Alphen aan den Rijn 2007.

Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Alphen aan den Rijn 2003.

Hofstede, Geert, *Allemaal andersdenkenden - Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam 2001 (14e druk van de 1e uitgave van 1991).

Homel, M.W., *Unlocking City Hall - Exploring the History and Local Government and Politics*, Malabar 2001.

Hoogerwerf, A., *Elites in de democratie*, Alphen aan den Rijn 1997.

Hoogstad, Maarten, Gert-Jan Broer & Tom Smolders, *Politiek leiders hebben veel last van een verdeelde raad - Onderzoek naar het verband tussen zittingsduur en type wethouder*, Utrecht 2010 (rapport Jacques Necker).

Huitema, D., S. Meijerink, J. Ragetlie & B. Steur, *De boel bij elkaar houden*, Den Haag 2006.

Hulst, Merlijn van, *Bestuurscultuur en verhalen in gemeenten*, Den Haag 2009.

Hulst, M. van, *Town Hall Tales - Culture as storytelling in local government*, Delft 2008.

Janssen, J., & A.F.A. Korsten, De wederopstanding van lokale lijsten, in: *Bestuurswetenschappen*, 2003, pag. 90 e.v.

John, P., *Local Governance in Western Europe*, Londen 2001.

Jong, Jorrit de, Een dodehoekspiegel voor bestuurders - Kanttekeningen bij feedbackmechanismen in het openbaar bestuur, in: *Bestuurskunde*, 2009-1, pag. 60 e.v.

Kampermann, Albert, *Competentiemanagement - Tussen bevoegdheid en bevlogenheid*, Heerlen 2010 (proefschrift).

Knaap, H. van der, *Politieke representatie en lokale democratie*, Enschede 2006.

Korsten, Arno F.A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen 2010 (rede).

Korsten, Arno, *In politiek vaarwater - Verkenning van dilemma's in de praktijk van raadsgriffiers*, Heerlen 2009.

Korsten, Arno F.A., *De wind ging liggen - Dualisering in het gemeentebestuur inde periode maart 2002 - juni 2008*, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking, Paper ten behoeve van het congres 'Staat van de dualisering' georganiseerd door het ministerie van BZK, Amersfoort, 25 juni 2008.

Korsten, A.F.A., & M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: Tijd voor de bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011, nr. 3, pag. 28 e.v.

Korsten, Arno, & Milo Schoenmaker, *Sterke colleges - De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*, 's-Gravenhage 2008.

Korsten, A.F.A., H. Aardema & A.P. Resoort, Gebroken ketens van macht - Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pag. 9 e.v.

Korsten, A.F.A., K. Abma & J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten - Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft 2007.

Korsten, Arno F.A. & Harrie Aardema, *De Vallende Burgemeester - Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*, Den Haag 2006 (publicatie BZK).

Korsten, A., & P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag 2006.

Korsten, Arno, & Gerd Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Utrecht 2005.

Korsten, A.F.A., & P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland - Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn 1998.

Korsten, A.F.A., C.A.T. Schalken & P.W. Tops, Doet de lokale politiek ertoe? - Gemeentelijk beleid en politieke voorkeuren, in: Korsten & Tops 1998, *Lokaal bestuur in Nederland*.

Korsten, A.F.A., C.A.T. Schalken & P.W. Tops, De wethouder, politieke kleur en gemeentelijk beleid, in: Tops e.a. 1994, *De wethouder*.

Krouwel, André, *Nederland 2.0 - Oplossingen voor vernieuwing van de Nederlandse democratie*, Rotterdam 2010 (discussiestuk).

Kummeling, H.R.B.M., & H. van der Kolk, m.m.v. S.A.H. Denters e.a., *Lokale kiesstelsels vergeleken*, De Haag 2002.

Leyenaar, Monique, *De last van ruggespraak*, Nijmegen 2007 (oratie).

Lont, Titia Lont & Frank Visser, *Geraniums of gladiolen? - Loopbaanonderzoek naar gestopte wethouders periode oktober 2004 t/m december 2008*, Den Haag 2009.

Malen, Kees van der, Onbeminde dienstverlener, in: *NRC Handelsblad*, 19 februari 1998.

Markhorst, J.W.R., *Colleges in de knel*, 2008.

Matozzi, A, & A. Merlo, *Political Careers or Career Politicians?*

Middel, B., & N. Schrivezande, *Een stoet van verliezers - Rapport over 'de kwestie - Darp'*, Havelte 2007.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Onderzoek naar ongewenst gedrag jegens burgemeester en wethouders*, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 juli 2010, kenmerk 2010-0000488164.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Staat van het Bestuur 2010*, Den Haag 2010.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Handreiking benoemingsproces burgemeester*, Den Haag 2008.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuursstijlenmonitor voor nieuwe burgemeesters*, Den Haag 2008.

Moerkamp, Jos, Na de val, in: *Binnenlands Bestuur*, 8 januari 2010, pag. 28 e.v.

Moran, Michael, Martin Rein & Robert E. Goodin (eds), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford 2006.

Muskee, Marten, Wethouders willen professionaliseren, in: *VNG Magazine*, 3 december 2010: 11.

Noordegraaf, Mirko, 'Iedere bestuurder heeft een de-escalerende taak', interview in: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit - Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Den Haag 2010, pag. 41 e.v.

Noordegraaf, Mirko, Aline Bos, Karin Geuijen, Ruben Spelier & Jeroen Vermeulen, *Culturen sturen - De werking en beïnvloeding van bestuursculturen in lokaal bestuur*, Utrecht 2008.

Noordegraaf, Mirko, *Management in het publieke domein*, Bussum 2004.

Ossewaarde, Ringo, Politiek leiderschap versus actief burgerschap? De dynamiek van maatschappelijke verwachtingen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010, nr. 3, pag. 32 e.v.

Pam, Max, Vallende bestuurders, in: *Binnenlands Bestuur*, 20 november 2009, pag. 9 e.v.

Partij van de Arbeid, *Advies benoemingsprocedures wethouders en gedeputeerden*, Den Haag 2008.

Paulussen, Chris, Meestal is 'wethouder van buiten' een zwaktebod, in: *Eindhovens Dagblad*, 14 april 2010.

Pluug, B., & P. Castenmiller, Wethouderswisselingen: een onvermijdelijk kwaad?, in: *Openbaar Bestuur*, november 2006, pag. 2 e.v.

Pröpper, Igno, H. Kessens & E. Westeijn, *Trendstudie samenwerking decentrale overheden*, Vught 2005.

Pröpper, I.M., & H. Kessens, *Tussen pluche en politiek - Lokale politiek in de praktijk*, Bussum 2005.

Quinn, Robert E., Sue E. Faerman, Michael Thompson & Michael R. McGrath, *Handboek managementvaardigheden*, Den Haag 2003 (3e editie).

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratie vereist partijdigheid - Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag 2009.

Reynaert, H., & K. Steyvers (red.), *De kerktoerenpolitiek voorbij? - Lokale politiek in Vlaanderen*, Gent 2010.

Reynaert, H. (red.), *Nieuwe vormen van bestuur*, Brugge 2005.

Riezebos, Kees, & Carien Verhoeff, *Burgemeester en griffier, een vitale relatie*, Den Haag 2011.

Ringeling, Arthur, & Walter Kickert, Een hiërarchisch openbaar bestuur, in: Aardema e.a., *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Den Haag 2010.

Schaap, L., & A.B. Ringeling, *Grenzen overschrijden met dualisering - Een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië*, Den Haag 2006 (publicatie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie).

Schipper, Arendo, *Vlissingen: de fles gebarsten - Een onderzoek naar de val van het college van B&W van Vlissingen*, Heerlen 2009 (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland).

Schneiders, Bernt, 'Bestuurlijke stabiliteit eist bestuurlijke kwaliteit', interview in: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit* - Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur, Den Haag 2010, pag. 47 e.v.

Schoenmaker, Milo, 'Maak bestuurlijke onrust bespreekbaar', interview in: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit* - Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur, Den Haag 2010, pag. 54 e.v.

Schön, Donald A., & Martin Rein, *Frame Reflection - Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York 1994.

Schouw, Gerard, Wethouders struikelen over wantrouwen, in: *Binnenlands Bestuur*, 29 mei 2009.

Schouw, Gerard, De wethouder, in: A.F.A. Korsten & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1998, pag. 209 e.v.

Schouw, Gerard, & Pieter Tops, *Stijlen van besturen - Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*, Amsterdam / Antwerpen 1998.

Schouw, A.G., Het wethouderschap in grote en kleine gemeenten, in: Tops e.a., *De wethouder*, 1994.

Senge, Peter, Otto Scharmer, Joseph Jaworski & Betty Sue Flowers, *Presence - Een ontdekkingsreis naar diepgaande verandering in mensen en organisaties*, Den Haag 2006.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Den Haag 1999.

Susskind, Lawrence, Arguing, Bargaining, and Getting Agreement, in: Moran e.a., *The Oxford Handbook of Public Policy*, 2006, pag. 269 e.v.

Teisman, Geert, *Publiek management op de grens van chaos en orde - Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag 2005.

Termeer, C.J.A.M., *Vitale verschillen - Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen 2006.

Tjalma - Den Oudsten, Hester, *Afgetreden raadsleden - Motieven en ervaringen*, Den Haag 2006.

Tjalma - Den Oudsten, H., K. Jonker & P. Castenmiller, *Scholing en vorming van politieke ambtsdragers, eerste verkenning*, Den Haag 2002.

Tompkins, Jonathan, *Organization Theory and Public Management*, Belmont 2005.

Toonen, Th., e.a., *Gemeenten in ontwikkeling - Herindeling en kwaliteit*, Assen 2005.

Tops, Pieter, & Igno Pröpper, *Op weg naar spraakmakend bestuur: de stand van zaken*, in: Aardema e.a., *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Den Haag 2010.

Tops, Pieter, & Stavros Zouridis, *De binnenkant van politiek - Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*, Amsterdam / Antwerpen 2002.

Tops, P.W. & S. Zouridis, Een realistische kijk op gemeenteraden, in: *Bestuurswetenschappen*, februari 2002, pag. 45 e.v.

Tops, P.W., *De wethouder van buiten de raad*, in: S.A.H. Denters e.a. (red.), *Decentrale democratie*, Enschede 1995.

Tops, Pieter, *Moderne regenten - Over lokale democratie*, Amsterdam / Antwerpen 1994.

Tops, P.W., A.F.A. Korsten & C. Schalken (red.), *De wethouder - Positie en functioneren in een veranderend bestuur*, Den Haag 1994.

Tops, P.W., & A.F.A. Korsten, Het college van burgemeester en wethouders, in: Derksen & Korsten 1989, *Lokaal bestuur in Nederland*, pag. 128 e.v.

Torenvlied, René, *Besluiten in uitvoering - Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten*, Amsterdam 1996.

Vasterman, P., *Mediahype*, Amsterdam 2004.

Veld, Roel in 't, *Kennisdemocratie - Opkomend stormtij*, Den Haag 2010a.

Veld, Roel in 't, Participatieve democratie: wel nieuws, maar onder dezelfde zon, in: Aardema e.a., *Meerwaarde van de bestuurskunde*, Den Haag 2010.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit - Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Den Haag 2010.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Profielschets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel*, Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, Den Haag 2005.

Verhoeff, C. & R. Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur - Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris*, Leusden / Den Haag 2007.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Profielschets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel*, Den Haag 2005 (herzien).

Verschuren, Piet, & Hans Doorewaard, *Het ontwerpen van onderzoek*, Den Haag 2007.

Voerman, Gerrit & Marcel Boogers, Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen - Problemen en perspectieven, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag 2006.

Vries, Michiel S. de, Oorlog in het openbaar bestuur: persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit - Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Den Haag 2010, pag. 8 e.v.; ook in: Bestuurswetenschappen 2011, nr. 1, pag. 3 e.v.

Vries, M.S. de, & A.F.A. Korsten, Ideologie bij lokale politici en ambtenaren, in: *Beleidswetenschap*, 2000, nr. 3, pag. 229 e.v.

Vulperhorst, Lenny (red.), *Praktische dromers - Over het vak van wethouders*, Amsterdam 2010.

Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam 2003.

Wethoudersvereniging, *Competentieprofiel wethouders* (onderzoek Berenschot), Den Haag 2010.

Zannoni, Onrust aan de top: bestuurlijke crises verkend, in: E.R. Muller, U. Rosenthal, E. Helsloot & E.R.G. van Dijkman, *Crisis - Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer 2009, pag. 223 e.v.

Zwan, Paul van der, Wethouders zonder partij, in: *VNG Magazine*, 28 augustus 2009, pag. 23 e.v.

2. Betrokkenen

Onderzoeksteam en taakverdeling

Harrie Aardema	Projectleider onderzoeksteam, contact met begeleidingscommissie, deel interviews en verslaglegging, bijdrage aan analyse en tekst, eindredactie. Is partner bij BMC en bijzonder hoogleraar Publiek management aan de Open Universiteit Nederland.
Arno Korsten	Lid onderzoeksteam, feedback, reflectie, bijdrage aan analyse en tekst. Is emeritus hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde, aan de Open Universiteit en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht.
Kees Riezebos	Lid onderzoeksteam, deel interviews en verslaglegging, bijdrage aan analyse en tekst. Is senior adviseur / onderzoeker bij BMC.
Mark van Dam	Lid onderzoeksteam, coördinatie, ondersteuning, bijdrage aan analyse en tekst. Is adviseur / onderzoeker bij BMC en is bezig met een promotietraject bij de Open Universiteit.

Externe ondersteuning onderzoeksteam

Henk Bouwmans	Ondersteuning bij selectie cases, interviews, verslaglegging en analyse. Is niet verantwoordelijk voor conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksteam. Is senior redacteur bij het blad Binnenlands Bestuur, met als specialisatie bestuur en bestuurlijke organisatie.
---------------	---

Begeleidingscommissie

Robbert Bakker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aanspreekpunt voor procedurele en financiële aspecten.
Anke Dutman	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, inhoudelijk aanspreekpunt.
Edo Haan	Wethoudersvereniging, wethouder gemeente Zoetermeer
Iris Kester	Wethoudersvereniging, ondersteuning
Steven Moesant	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Krachtig Bestuur
Hanneke Snippen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hans Tanja	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Klankbordgroep

Hanneke Balk	Raadslid.nu
Ruud van Bennekom	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
Saskia Bolten	Wethoudersvereniging, wethouder gemeente Delft
Michiel Drucker	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Peter Pennekamp	Wvd. directeur Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), voorheen o.a. Algemene Bestuursdienst (ABD)
Lia Randsdorp	Vereniging van Griffiers
Arie Jan Vos	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

3. Vragenlijst

Huiswerk voor interviewer vooraf: check selectiecriteria case, bijvoorbeeld door literatuur- of mediaonderzoek, dan wel via internet:

1. gemeentegrootte: een of enkele cases uit verschillende categorieën (bijvoorbeeld categorie 0 - 10.000 inwoners, categorie 10.000 - 50.000 inwoners, categorie 50.000 - 100.000 en de categorie daarboven);
2. een verdeling over de verschillende landsdelen: Noord, Oost, Zuid, West;
3. soort gemeente: stedelijk, platteland, al dan niet bekend staand als bestuurlijk problematische gemeente;
4. soort politiek conflict: met de raad, binnen het college of met de eigen fractie;
5. soort college: het doet ertoe of de wethouder deel uitmaakt van een college dat de kenmerken vertoont van een 'sterk college';
6. onderliggende problematiek: bijvoorbeeld de raad niet of onjuist geïnformeerd, financieel debacle of niet, omstreden besluit, verstoorde verhoudingen, gebrekkige aansturing, onmogelijke bestuursstijl, privéproblemen, frauduleus handelen of een mix van dergelijke aanleidingen;
7. de vraag of het conflict plotseling opkwam dan wel of er al langer iets speelde;
8. wethouders 'van buiten' en 'van binnen';
9. een zekere evenwichtige spreiding naar politieke partij, waaronder ook landelijke partijen en lokale partijen;
10. de nieuwheid van een dossier;
11. de anciënniteit van het wethouderschap;
12. lidmaatschap van een traditionele dan wel een lokale partij;
13. nog actief in de politiek of niet;
14. werkloos thuis en/of anderszins actief;
15. karakter van de wethouder;
16. de manier waarop het vertrek heeft plaatsgevonden;
17. de steun die de wethouder zowel in de privé- als in de zakelijke sfeer heeft ontvangen na zijn of haar vertrek.

Vragen:

1. Waarover ging het politiek conflict (eigen perceptie)? Bijvoorbeeld de raad niet of onjuist geïnformeerd, financieel debacle of niet, omstreden besluit, verstoorde verhoudingen, gebrekkige aansturing, onmogelijke bestuursstijl, privéproblemen, frauduleus handelen of een mix van dergelijke aanleidingen.
2. Wat voor soort conflict of crisis was het volgens u: alleen uw crisis of een crisis die breder was, dus met meer betrokkenen en meer issues?
3. Was er een keten, een opbouw in de probleemsituatie of niet? Bijvoorbeeld een beleidsdossier dat zich opbouwde.
4. Is er een motie van afkeuring of wantrouwen jegens u aangenomen door de raad?
5. Is er gewerkt met een afkoelingsperiode? In hoeverre had deze effect?
6. Was de kritiek op u volgens uzelf terecht of onterecht?
7. Was u de enige hoofdrolspeler of waren er ook anderen?
8. Hadden volgens u anderen moeten vertrekken die zijn blijven zitten, in plaats van u? Zo ja, wie? Waarom?
9. Wie was het in het conflict niet eens met wie - en waarom niet?
10. Was dat alles dat inwerkte op uw val of was er meer? Zo ja, wat was dat 'meer'?
11. Hoe lang speelde het conflict al - of was het er ineens?
12. Waar is het volgens u fout gegaan - op welk moment?
13. Diepere oorzaken? (doorvragen met waarom enz.)
14. Heeft u het gevoel dat in de oorzaak een element zit van onterecht afrekenen op iets dat eerder is gebeurd?
15. In hoeverre was sprake van incompatibilité d'humeur tussen bepaalde spelers? Zo ja, wie dan? Viel daar niet wat aan te doen? Wat is achteraf niet geprobeerd wat misschien toch de moeite waard zou zijn geweest?
16. Wat was de chronologie van de feiten?
17. In hoeverre was sprake van een nieuw dossier?
18. Waar draaide het nu uiteindelijk om toen de raad de balans opmaakte (vertrouwen van de raad verdwenen of...)?
19. Hebben we nu de kern te pakken of missen we nog iets?
20. Hoe heeft u het optreden van het college in het conflict ervaren?
21. In hoeverre functioneerde het college collegiaal?
22. Hoe was overigens de sfeer binnen het college?
23. In hoeverre was sprake van een 'sterk college'?
24. Hoe heeft u het optreden van de gemeenteraad in het conflict ervaren?

25. In welke mate sprake van fragmentatie / versplintering / apenrotssyndroom?
26. Hoe was overigens de sfeer binnen de raad?
27. In hoeverre voelde u zich gesteund door uw eigen politieke fractie?
28. Hoe was de relatie tussen raad en college?
29. Hoe was de relatie met de griffier en de griffie?
30. Hoe heeft u de rol van de ambtelijke organisatie in het conflict ervaren?
31. Werd u inhoudelijk voldoende ondersteund?
32. Leefde men zich voldoende in c.q. hield men voldoende rekening met uw politiek-bestuurlijke omstandigheden?
33. Hoe was de relatie met de directie c.q. het managementteam - in hoeverre ondervond u steun van dit gremium?
34. In hoeverre was sprake van een 'schaduwcollege' of 'hindermacht'?
35. In hoeverre deed u rechtstreeks verzoeken aan of gaf u rechtstreeks opdrachten aan ambtenaren?
36. Hoe heeft u (voor zover van toepassing) de rol van externe betrokkenen in het conflict ervaren?
37. In hoeverre ondervond u steun of druk vanuit uw politieke achterban?
38. In hoeverre ondervond u steun of druk vanuit het maatschappelijk veld?
39. Hoe stonden de gemeente en de organisatie maatschappelijk bekend toe u wethouder was?
40. Was het in politiek-bestuurlijk opzicht een rustige of een problematische gemeente?
41. Zijn er eerder politieke conflicten en/of crises geweest?
42. Als u ook voor de invoering van het dualisme al wethouder was: in hoeverre heeft u ervaren dat het wethouderschap nu gevoeliger is voor fatale politieke conflicten?
43. Maakt het daarbij uit of u een 'wethouder van buiten' bent of niet?
44. In welk opzicht heeft u in dat geval ervaren dat de rol van de raad ten opzichte van het college anders is geworden?
45. In hoeverre vind u dat uw wethouderschap zwaarder is geworden door bijvoorbeeld schaalvergroting, decentralisatie, veelheid, complexiteit, werkdruk?
46. In hoeverre heeft u gemak of last van planning & control (instrumenten) ervaren?
47. In hoeverre vond u dat u verantwoordelijk werd gehouden voor zaken waar anderen (ook) verantwoordelijk voor waren?
48. In welke mate maakte u gebruik van informatie uit de P&C-cyclus - of kwam u op andere manieren aan de informatie die u nodig had?
49. Welke rol speelden de media in het conflict?

50. Hoe typeert u de rol van de pers achteraf gezien: positief, negatief of in andere termen?
51. In hoeverre is er sprake van toegenomen instabiliteit in uw gemeente en hoe uit zich die?
52. Is het 'vallen' achteraf gezien in uw beleving een kwestie van zelfreinigend vermogen en werking van de democratie of is er sprake van ongewenste instabiliteit van het bestuur?
53. Wat wilde u bereiken toen u als wethouder aantrad en in hoeverre is dat gelukt?
54. Wat voor soort wethouder wilde u zijn toen u aantrad: een ondernemend type / echte leider, een verbinder, een naar buiten gericht type (er zijn voor de burgers / samenleving) of een echte organisator?
55. In hoeverre was er een discrepantie tussen uw eigen beeld van uw wethouderschap en wat men van u verwachtte?
56. Bij een verschil: is de discrepantie gaande de rit scherper geworden?
57. En: heeft dit met het conflict / de crisis van doen?
58. Hoe zou u uw eigen bestuursstijl willen typeren (burgergericht, resultaatgericht, structuurgericht of collegagericht)?
59. Is het conflict u overkomen of gaf u er zelf aanleiding toe? Hoe ziet u dat? Stond u alleen in die mening of niet?
60. Had u voldoende politieke en/of bestuurlijke ervaring om het conflict in goede banen te kunnen leiden?
61. Heeft u wel of niet fouten gemaakt op het vlak van communicatie met anderen? Wat was de aard daarvan? Vaker voorkomend of niet?
62. In hoeverre heeft u in het conflict het gemis van bepaalde competenties / vaardigheden ervaren?
63. In hoeverre had u mensen om u heen verzameld die u compenseerden in uw zwakkere kanten?
64. In hoeverre had u het conflict eerder kunnen zien aankomen?
65. Als u het over had kunnen doen, in hoeverre had u dan anders gehandeld?
66. Heeft u ergens in het proces een poging gedaan tot verandering van uw eigen oriëntatie / opstelling of gedrag, of niet?
67. Is uw casus uniek of zitten er parallellen in met vertreksituaties van andere wethouders?
68. Zo ja, wat zijn volgens u de lessen die u / anderen hieruit kunnen trekken?
69. In hoeverre was u niet in de positie om te doen of na te laten wat u vond dat u moest doen of nalaten? Bijvoorbeeld iemand anders deed wat u vond dat eigenlijk uw taak was.
70. In welke mate had u mogelijk te veel nevenwerkzaamheden?
71. In welke mate had u mogelijk een te zware of te lichte portefeuille?
72. In welke mate was u mogelijk te weinig zichtbaar in de gemeente?

73. In hoeverre slaagde u er onvoldoende in om uw werk goed te organiseren?
74. Hoe heeft u zich voorbereid op het wethouderschap?
75. In welke mate heeft u ervaren dat u mogelijk onvoldoende was voorbereid op de eisen die het wethouderschap stelt?
76. Zou de voorbereiding volgens u beter kunnen en zo ja, hoe dan?
77. Maakt het volgens u nog uit over hoeveel bestuurlijke c.q. wethouderservaring u beschikt?
78. Maakt het volgens u uit of een wethouder lid is van een traditionele of van een lokale politieke partij?
79. Heeft u tijdens het conflict steun ervaren? Door wie?
80. Zo nee, van welke zijde heeft u steun gemist en hoe had deze u kunnen helpen?
81. Bent u bekend met de mogelijkheden tot ondersteuning die de wethoudersvereniging biedt?
82. In hoeverre maakt u daar gebruik van? Waarom wel of niet?
83. Waar staat u nu? Bent u weer aan het werk?
84. Heeft u de ervaring van het conflict goed kunnen verwerken? Heeft u daar hulp bij gehad?
85. Op welke wijze bent u te werk gegaan bij het vinden van een nieuwe functie?
86. In hoeverre betekende het 'vallen' het beëindigen van uw politieke carrière?
87. In welke mate heeft u belemmeringen in het vervolg van uw carrière ervaren?
88. In hoeverre en van wie heeft u ondersteuning gehad na het 'vallen'?
89. In hoeverre had u ondersteuning verwacht c.q. gewenst?
90. Wat zou u nog willen zeggen dat in het gesprek niet of onvoldoende aan de orde is geweest?

4. Format verslag / patroonherkenning

Punt / vragen	verslag
MESO: vragen 1 t/m 41	
Analyse politiek conflict:	
Functioneren college van B&W:	
Functioneren gemeenteraad:	
Functioneren ambtelijke organisatie:	
Functioneren lokale en andere netwerken:	
MACRO: vragen 42 t/m 52	
Invloed van dualisme:	
Invloed van andere ontwikkelingen:	
Invloed van planning & control:	
Invloed van media:	
Instabiliteit:	
MICRO: vragen 53 t/m 90	
Eenzijdige bestuursstijl:	
Ontbrekende competenties:	
Onvoldoende in positie:	
Onvoldoende voorbereid:	
Onvoldoende steun:	
Het leven na de val:	

5. Tips voor de spelers

Deze bijlage bevat een verzameling operationele aanbevelingen c.q. tips die we dwars door het rapport heen hebben verzameld voor (ex-) wethouders en andere spelers die een rol hebben of zouden kunnen hebben bij het functioneren van wethouders. We hebben daarbij niet gezocht naar een bepaalde clustering of ordening naar relevantie of naar 'soortelijk gewicht'. De tips zijn voor een belangrijk deel afkomstig van de vele betrokkenen die hebben meegewerkt aan het onderzoek, waarvoor dank.

Voor wethouders

1. Heb oog voor veranderingen in de onderlinge verhoudingen: heeft iemand last van een moeilijk te verkroppen verkiezingsuitslag, is iemand gepasseerd bij uw benoeming, gaat iemand eronder lijden dat hij / zij te weinig gelijk krijgt?
2. Besteed meer aandacht aan gelijk krijgen dan aan gelijk hebben: investeer in uw politieke draagvlak.
3. Voel de 'gunfactor' aan: hoeveel krediet heeft u nog in de raad (coalitie maar ook oppositie)? Hoe reageren mensen op u? Mogen ze u nog of gaan ze zich aan u irriteren?
4. Probeer op te stappen op het moment dat er nog niets aan de hand is; dan verdwijnt u met zo weinig mogelijk gezichtsverlies.
5. Wees vooral in de tweede en zeker in de derde bestuursperiode extra alert op uw houdbaarheid.
6. Trek tijdig het boetekleed aan als het moeilijk wordt, ga niet 'anders doen', word niet nerveus, geef in geen geval anderen de schuld.
7. Treed niet solistisch op, maar betrek de andere collegeleden (en de raad) in wat u overweegt en doet.
8. Wees niet te dominant, of anderszins te
9. Verlies u niet in inhoudelijke details, laat die aan de ambtenaren over, blijf zelf op 'strategisch niveau'.
10. Ventileer geen kritiek op de raad in de media (en ook niet op collega-bestuurders of ambtenaren).
11. Zorg voor een goede relatie met de ambtelijke top.
12. Stuur de ambtelijke organisatie niet te veel, maar ook niet te weinig; geef geen directe opdrachten die zich niet verdragen met de planning.
13. Durf u kritisch en krachtig tegenover ambtenaren op te stellen als u vermoedt of aanvoelt dat het anders niet goed komt met uw project.
14. Organiseer tegengas: mensen die goed zijn in sparren en tegenspreken; laat u niet naar de mond praten.

15. Weet mee te bewegen met de raad, wees niet te recht in de leer.
16. Investeer, zeker als u wethouder van buiten de gemeente bent, in uw relatie met de lokale gemeenschap; bouw plaatselijke netwerken op.
17. Wees u bewust dat u 24 uur per dag wethouder bent; uw privéleven is tijdelijk secundair, dat is inherent aan het wethouderschap.
18. Klaag nooit over uw gezondheid, gebruik die nooit als excuus.
19. Stap niet te snel op als u uw zin niet krijgt; leg u erbij neer als de meerderheid van de raad iets vindt waar u het niet mee eens bent, dat is democratie!
20. Denk aan uw voorbeeldgedrag: maak nevenfuncties openbaar, help geen familie aan een bepaalde post in de gemeente, ga niet ergens anders wonen zonder dit te melden, enzovoort.
21. Wees u bewust van integriteitsrisico's, tref maatregelen om ze te voorkomen en maak ze zo nodig bespreekbaar in het college.
22. Voel aan wanneer iets een mediahype zou kunnen worden of laat u daarin ondersteunen; wees bij de kans op een mediahype voorzichtig met informatieverstrekking, volsta liever met een afgewogen persbericht.
23. Let op uw woorden tegenover journalisten en geef ze toch het gevoel dat u open bent.
24. Vraag altijd een afgegeven interview te mogen lezen voordat het gepubliceerd wordt.
25. Voorkom dat u op internet in een 'oordeelbank' terecht komt.
26. Maak geen 'gentleman's agreements' met media.
27. Reflecteer op uw eigen bestuursstijl; doe de 'zelftest publiek leiderschap'.¹⁶⁶
28. Neem niet een te zware portefeuille.
29. Word geen wethouder als u iets te verbergen hebt.
30. Onderken uw minder ontwikkelde competenties en werk daaraan, bijvoorbeeld door een opleiding of training te volgen.
31. Doe aan intervisie.
32. Maak een overdrachtdossier voor uw opvolger.
33. Probeer ontspannen te zijn, liefst met wat humor.
34. Wind u niet op over kleine dingen.
35. Wees niet te dogmatisch.
36. Gun anderen hun successen.
37. Wees loyaal, accepteer geldende pikordes, maak geen ruzie met het alfamannetje.
38. Kijk altijd goed in uw achteruitkijkspiegel: hoe lopen de hazen.

¹⁶⁶ Te vinden op <http://bmc.monito.net/publiekleiderschap>. Dit is een gratis en anoniem in te vullen test. Het resultaat is nooit goed of fout, maar biedt inzicht in uw leiderschapsstijl in relatie tot de cultuur waarvan u deel uitmaakt.

39. Houd niet te lang vast aan een bepaalde portefeuille, u moet op tijd kunnen switchen.
40. Wees consistent, verander niet steeds van standpunt.
41. Wees bescheiden en terughoudend, profileer u niet te sterk.
42. Ga zelf geen stukken schrijven, laat dat aan uw ambtenaren over.
43. Doe aan eigen agendabeheer, laat u niet leven door uw secretaresse.
44. Plan altijd uren vrij voor dingen waarover u zelf wilt gaan.
45. Plan voor het lezen van B & W - stukken twee à drie uren in.
46. Ga niet op elke uitnodiging in; ontwikkel een eigen communicatiestrategie met uw belangrijkste eigen doelen waaraan u alle mogelijke activiteiten toetst; sla al het andere af.
47. Prepareer u op het leven na een eventuele val.
48. Gebruik na een val uw netwerk bij het zoeken naar een andere baan.

Voor de burgemeester en voor collega-wethouders

49. Opereer verbindend en durf als het nodig is strijdende partijen tot de orde te roepen; denk niet eerst aan uw eigen positie.
50. Neem collegiaal bestuur serieus: laat een individuele wethouder geen zondebok zijn waar het college als geheel (mede)verantwoordelijk is.
51. Besteed onmiddellijk bij aanvang van een collegeperiode aandacht aan de bestuursstijlen die in het college aanwezig zijn en welke nodig zijn in de lokale situatie. Bepaal in overleg hoe u omgaat met zwakke punten en omissies in bestuursstijlen in de teamsamenstelling.
52. Doe gedurende de gehele bestuursperiode regelmatig aan teambuilding, waarbij u in ieder geval afspraken maakt over de betekenis van 'collegiaal bestuur' en aan de aansluiting van de bestuursstijlen bij de lokale situatie.
53. Maak tevoren afspraken over collegialiteit: het elkaar terzijde staan als het moeilijk wordt.
54. Compenseer een wethouder als die ergens minder goed in is, neem bijvoorbeeld de communicatie over een project voor uw rekening en laat 'de techniek' aan de wethouder.
55. Eis nooit de eer voor uzelf op, ook niet als het succes vooral aan u te danken is; geef de credits aan een (van de) ander(en).
56. Probeer eens een afkoelingsperiode in te lassen als de gemoederen verhit raken.

- 57. Bied indien nodig aan om te bemiddelen als een wethouder in de problemen komt, maar meng u niet in het coalitiedebat.
- 58. Wees open en eerlijk naar elkaar en spreek elkaar aan op de naleving van gemaakte afspraken.
- 59. Investeer in 'de driehoek' burgemeester - secretaris - griffier: informeer elkaar tijdig, voor zover de eigen verantwoordelijkheid dat toelaat, over ontwikkelingen die de bestuurlijke stabiliteit, de positie van een wethouder of van het college in gevaar kunnen brengen; stem interventies om bestuurlijke risico's te voorkomen met elkaar af.

Voor gemeenteraadsleden

- 60. Oriënteer u op de rol van de / uw gemeente in de samenleving.
- 61. Laat u primair leiden door wat u als volksvertegenwoordiger kunt betekenen voor de lokale samenleving, niet primair door het interne politieke spel.
- 62. Ook al is de raad 'hoofd van de gemeente', probeer niet al te nadrukkelijk 'de baas' te zijn; u hebt elkaar (college, organisatie) nodig om al het gemeentelijke werk te kunnen doen.
- 63. Probeer geen 'tweedekamertje' te spelen.
- 64. Geef het college ook complimenten: 'College, dat heb je goed gedaan.'
- 65. Stel het college in staat om te besturen, wees terughoudend in al te minutieus volgen c.q. over de schouder meekijken ('meebesturen').
- 66. Plaats het algemeen belang boven uw eigenbelang.
- 67. Beoordeel wensen van burgers in het licht van uitgezette bestuurlijke lijnen.
- 68. Benut de informatievoorsprong van wethouders: ze zijn er dag en nacht mee bezig; probeer niet zelf het wiel uit te vinden.
- 69. Geef de eigen wethouder ruimte om aanwezig te zijn bij fractievergaderingen.
- 70. Léés de stukken van het college.
- 71. Wees niet te benauwd voor informeel besloten overleg; 'achterkamertjespolitiek' en 'torentjesoverleg' horen erbij.
- 72. Overstelp het college niet met (detail)vragen, er zijn belangrijker dingen te doen - zowel voor u (buiten?) als voor bestuurders en ambtenaren.
- 73. Herstel de raadscommissies in ere als daar behoefte aan is.
- 74. Gebruik 'het dualisme' niet om uw zin door te drijven.
- 75. Stel niet bij ieder vermoeden dat er iets mis is een onderzoek in - waaraan vervolgens consequenties moeten worden verbonden in de vorm van het rollen van koppen.

- 76. 'Hard op de zaak en zacht voor de mens'.
- 77. Wees niet te 'recht in de leer' op het gebied van planning & control: niet alle doelen laten zich SMART formuleren en het college is niet voor alle effecten verantwoordelijk te houden.
- 78. Timmer het coalitieakkoord niet helemaal dicht, dat belemmert het functioneren van zowel coalitie als oppositie.
- 79. Gebruik de media niet als politieke arena.
- 80. Wees bindend, stabiliserend en de-escalerend, óók als oppositie; het moet er niet alleen om gaan het college onderuit te halen.

Voor de gemeentesecretaris / de griffier / ambtenaren

- 81. Investeer in uw politieke antenne, schat in wat er kan gebeuren en deel dat met de hoofdpersonen.
- 82. Blijf permanent aandacht besteden aan de ontwikkeling van uw politiek-bestuurlijke sensitiviteit; zorg dat u weet hoe de hazen rond uw dossiers politiek lopen; weet wanneer u de wethouder moet informeren, waarschuwen of uit de wind houden.
- 83. Bouw geen muren tussen raad en college / organisatie; zoek vanuit uw eigen verantwoordelijkheid de verbinding met elkaar, met het bestuur en met de raad.
- 84. Investeer in 'de driehoek' burgemeester - secretaris - griffier: informeer elkaar tijdig, voor zover de eigen verantwoordelijkheid dat toelaat, over ontwikkelingen die de bestuurlijke stabiliteit, de positie van een wethouder of van het college in gevaar kunnen brengen; stem interventies om bestuurlijke risico's te voorkomen met elkaar af.
- 85. Voed de raad op in het denken over de gemeente als geheel en niet als verzamelgebouw van verschillende politieke, bestuurlijke en ambtelijke organisatie-eenheden.
- 86. Probeer uw belang en dat van uw achterban ondergeschikt te maken aan het gezamenlijke belang van de gemeente.
- 87. Kom niet met dichtgetimmerde voorstellen naar college en raad, er moet nog iets te bespreken zijn: zoekrichtingen met duidelijkheid over wat wel en wat niet bespreekbaar en financieel of procedureel mogelijk is.

Voor politieke partijen

88. Professionaliseer de werving en selectie van wethouders. Heb daarbij oog voor verschil en voor context. Niet iedere politicus is een goed wethouder. Niet elke wethouder past in elk college.
89. Steun uw wethouders als zij in problemen komen.

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Projectleider

Prof.dr. Harrie Aardema
Telefoon 06 20 01 59 09
harrieaardema@bmc.nl.

Overige leden projectteam projectteam

Prof. dr. Arno Korsten
Mr. dr. Kees Riezebos
Mark van Dam MSc

Vormgeving

BZK, Grafische en Multimediale Diensten

B-8565 | Juni 2011