

Vallende wethouders

De situatie in 2016

Arno F.A. Korsten

23 jan. 2017

De vraag

Politiek gaat over hoe een samenleving zich kan ontwikkelen en over verbeeldingskracht bij sturing of zelfsturing van die samenleving. Maar dat niet alleen. Politiek handelt ook over meer concrete voorkeuren van politieke fracties en andere verbanden en over strijd om de macht om die voorkeuren in het openbaar bestuur te realiseren, aan te passen of juist tegen te houden. Na gemeenteraadsverkiezingen komen bestuurscoalities met een beleidsprogramma tot stand, coalities die vier jaar proberen te regeren. Zo'n programma is een compromis. Het vier jaar werken aan een programma lukt niet altijd. Soms leidt een hele coalitie schipbreuk door vertrouwensverlies. Soms stapte een individuele wethouder op vanwege een motie van wantrouwen, of is het een duo of trio wethouders dat gedwongen afscheid neemt.

Wethouders verdwijnen tussentijds om drie soorten redenen van het wethouderspluche:

- door *persoonlijke omstandigheden*: verhuizing, ziekte, overlijden, een loopbaanswitch van de partner of van zichzelf, een burgemeestersbenoeming, enz.;
- door *politieke omstandigheden*, bij voorbeeld door een coalitiebreuk of door een aan de persoon van de wethouder gerelateerd vertrouwensverlies;
- door een *combinatie van persoonlijke en politieke redenen*; er wordt bij voorbeeld een persoonlijke reden opgevoerd maar in feite zit men niet meer lekker (met voldoende steun vanuit college of raad) op de wethoudersstoel.

Die politieke omstandigheden die inwerken op het gedwongen vertrek van wethouders houden ons het meest bezig. Over dit onderwerp schreef ik eerder al (Aardema, Korsten, Riezebos en Van Dam, 2011; Aardema, Boogers en Korsten, 2012). Hier gaat het over de vraag hoeveel wethouders in 2016 tussentijds 'onder druk' zijn afgetreden en om welke redenen?



Struikelen van wethouders neemt toe

Is dat een vraag waarvan het de moeite waard is deze te beantwoorden?

Het aantal gevallen wethouders loopt geleidelijk op en daarom is het van nut om eens naar die vraag te kijken.

In de politieke periode 1986-1990 (van verkiezing tot verkiezing) is 20 procent van alle wethouders teruggetreden, in 1990-1994 ook 20 procent maar in 1994-1998 en 1998-2002 liep het percentage al op naar 26 procent, om vervolgens te stijgen naar 28 procent in 2002-2006 en naar 30 procent in de periode 2006-2010. Deze stijgende lijn doet zich in vergelijkbare perioden *niet* voor bij terugtredende raadsleden (Aardema, Korsten e.a., 2011: 30). Het politiek gemotiveerde terugtreden in de totale groep teruggetreden wethouders nam toe van 25 procent tot 57 procent, schrijven Aardema, Korsten, Riezebos en Van Dam (2011: 30). Het politieke conflict is de meest voorkomende politiek gemotiveerde vertrekreden, waarbij het kan gaan om een conflict met de gemeenteraad, de eigen fractie of een conflict binnen het college (2011: 30).

In de periode 2014-2016 hebben in 310 gemeenten een of meer bestuurswisselingen (incl. burgemeesters) plaatsgevonden. Dit komt neer op 77% van het totaal aantal gemeenten (403 per 1 januari 2014). Het aandeel gemeenten met een bestuurswisseling in 2014-2016 is lager dan in de vorige periode 2012-2014 (85%), nagenoeg gelijk aan de periode 2010-2012 (73%) en *veel hoger* dan in de periode 2007-2009 (38%). Gemeenten met een inwonertal tot 20.000 hebben minder vaak met bestuurswisselingen te maken dan andere gemeenten. De grootste gemeenten hebben vrijwel allemaal hiermee te maken gehad. Van alle bestuurswisselingen in de jaren 2014-2016 betrof 50 procent gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners en 23 procent gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners (zie Staat van het bestuur 2016: 39).

Waarover kan een wethouder zoal struikelen?

Het is mogelijk dat een wethouder de 'eigen' dossiers in de ogen van een meerderheid uit de gemeenteraad niet goed beheerst. Dan gaat het om wat we microaspecten van het wethoudersambt noemen. Denk aan:

- de kennis van een project of beleidsprogramma is bij een wethouder te gering en de verdediging in de raad zwak;
- de wethouder maakt fouten in het beleidsproces door belangrijke 'partijen' uit de samenleving niet of niet goed te horen (die prompt protesteren) of in het proces niet bij te sturen;
- de wethouder doet het niet goed in debatten omdat hij niet voelt waar bij bepaalde fracties 'de pijn zit' (waarop de kritiek betrekking heeft) en/of 'niet meebuigt naar een compromis dat de steun van een raadsmeerderheid heeft';
- of het college informeert de raad niet goed of niet tijdig en een bepaalde wethouder wordt daar op aangekeken;
- of een wethouder kijkt weg bij iets wat hem bestuurlijk aangaat;
- of om een andere reden.

Het komt ook voor dat een wethouder een geweldige twijfelaar is en maar niet tot een standpunt over een kwestie kan komen of dat standpunt bij wijze van spreken drie keer per dag verandert. Dan ontstaat er vermoedelijk wrijving met collega's in het college en/of met ambtenaren. Mogelijk heeft zijn laatste politieke uur geslagen, maar het kan voorkomen dat steunende fracties de wethouder nog een tijd laten spartelen. Of een wethouder laat de aansturing van wethouders niet via de gemeentesecretaris lopen, maar banjert zelf stelselmatig door de organisatie om opdrachten te geven, zonder dat leden van het managementteam van iets weten. Dan zijn de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen blijkbaar

niet goed geregeld of schendt de wethouder afspraken over hoe de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen vorm te geven. Zo zijn er meer mogelijkheden. Een wethouder kan ook struikelen op een integriteitskwesitie.

Struikelen in 2016: gevallen in kaart

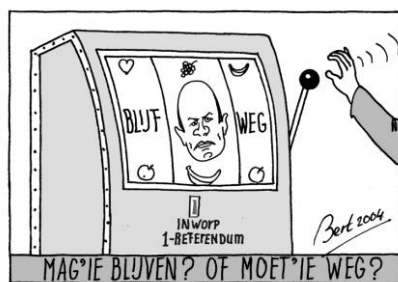
U kunt als lezer ook voorbeelden aan de volgende lijst ontlenu. Wat zijn de feiten in 2016? Hier volgens enkele voorbeelden van het gedwongen vertrek van een wethouder in 2016 (zie ook Binnenlands Bestuur, 2017 nr. 1).

- In de gemeente L. moest een CDA-wethouder het veld ruimen omdat hij zonder voldoende ruimte van de gemeenteraad (teveel) subsidie aan muziekverenigingen had toegezegd. Het college moest daarop toegezegde subsidies gedeeltelijk terugdraaien. Gevolg: een coalitiebreuk, maar diverse wethouders keerden terug in de nieuwe coalitie.
- Een wethouder doet te weinig om de bouw van een megastal te voorkomen. En een andere wethouder krijgt te maken met een mislukt reïntegratieproject. Gevolg: een coalitiebreuk.
- Een wethouder weigert legalisering van een regelmatig bewoonde recreatiewoning toe te staan. Hij gaat op de regelhandhavingstoer. Gevolg: een coalitiebreuk.
- Een wethouder dient het ontslag in als de raad een door de oppositie ingediende motie van wantrouwen aanneemt over de zorg van kinderen in drie pleeggezinnen. Gevolg: een coalitiebreuk.
- Een wethouder doet bijna alles op eigen houtje, waardoor hij het vertrouwen van collega's uit het college verliest. De solistische wethouder stapt op en zijn partij verdwijnt na een coalitiebreuk uit het college.
- Een wethouder neemt verantwoordelijkheid voor de financiële situatie van de sociale werkplaats, zoals die uit een onderzoek blijkt.
- Een wethouder stapt op omdat ze vindt dat ze geen steun krijgt die breed genoeg is om een aantal dossiers op het vlak van sport(voorzieningen) aan te pakken. Het vertrouwen acht ze niet breed en groot genoeg.
- Een wethouder vertrekt tussentijds uit het college na een conflict met de eigen fractie over de portefeuille werk en inkomen.
- Een wethouder gooit de handdoek in de ring omdat hij de raad niet tijdig heeft geïnformeerd over de slechte staat van enkele parkeergarages, die in een eerder verschenen rapport wel waren benoemd. De wethouder erkent dat hij wel meer met het onderzoek had moeten doen. Hij dacht dat ambtenaren het wel vanzelf zouden oppakken.
- Een wethouder stapt op omdat ze botst met de gesloten bestuurscultuur in de gemeente. De cultuur in de gemeenteraad is teveel gebaseerd op wantrouwen en op de persoon gericht.
- Een wethouder stapt op nadat hij een mail over de relatie tussen twee gemeenten had verstuurd, die verkeerd viel.
- Een wethouder verzwijgt een negatief persoonlijk 'assessment' over zijn ongeschiktheid als wethouder uit angst om het wethouderschap mis te lopen. Het assessment komt naar buiten.
- Een wethouder dacht toestemming te hebben gehad om een appartement op zijn perceel te verhuren. Een fout voor een wethouder ruimtelijke ordening volgens de wethouder zelf.
- Een wethouder legt zonder vergunning op het eigen melkveebedrijf een mestbassin aan. Daarop volgt een kritisch integriteitsonderzoek.
- Een wethouder maakt zijn wethouderschap tot een deeltijdfunctie om met een nieuw verworven nevenfunctie het eigen salaris te kunnen opplussen. Daarover wordt een motie van wantrouwen geformuleerd.
- Fraude met subsidiegeld voor de muziekschool ten tijde van het bestuurslidmaatschap van de wethouder. Een onderzoek maakt duidelijk dat de wethouder voor hij wethouder werd een rol had gehad in de fraude.

- Een wethouder heeft het aanzien van het wethouderschap geschaad door illegaal in zijn tuin een huisje te bouwen als ruimte voor opslag van de eigen motor.
- Een wethouder stapte uit eigen beweging op nadat hij in een raadsvergadering de onvoorwaardelijke steun vroeg van de eigen fractie (D66) en niet kreeg.
- Een wethouder stapte uit eigen beweging op vanwege een door haar ervaren vertrouwensbreuk met de fractie en het toenmalige college.
- Een wethouder voerde op dat hij afstudeerde in een universitaire studierichting terwijl de wethouder slechts een studie had gevolgd maar er twijfel was of hij afgestudeerd was.
- Een wethouder deelde geheime (gemeentelijke) informatie met een huisgenoot. Verboden.
- Een wethouder treedt terug omdat hij taken van collegeleden niet meer terugkrijgt na terugkeer van ziekteverlof.
- Wethouders stappen op na een kritisch rapport over de falende aanbesteding en een gebrekkige projectaansturing van de Brede School.
- Een wethouder stapte op wegens de verziekte sfeer in de coalitie.

We ontleenden veel van bovengenoemde en nog volgende informatie aan enkele artikelen van Henk Bouwmans in Binnenlands Bestuur (2015, nr. 1; en 2017, nr. 1) en deden wat eigen research, aansluitend op eerder onderzoek (Aardema, Korsten e.a., 2011; Aardema, Boogers en Korsten, 2012).

Een wethouder zonder politieke ervaring en met weinig gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen heeft het doorgaans moeilijk om te overleven. Zijn het alleen mannen die struikelen en alleen wethouders van bepaalde politieke partijen? Het zijn mannen én vrouwen die tussentijds vertrekken en representanten van tal van politieke partijen. Het tussentijds vertrek clustert dus niet bij een sexe of bij een of meer politieke partijen. Logisch eigenlijk. De kenmerken van bepaalde politieke partijen zijn geen factor die gevoeliger maken voor vertrek. Eerder gaat het om gebrekkig gevoel voor sfeer, verdwijnend vertrouwen en isolement, zoals de lijst van struikelpartijen duidelijk maakt.



Cijfers over 2016

Wat zeggen de cijfers verder over gedwongen tussentijds vertrek van wethouders in Nederland in 2016? Nederland telde per 1 jan. 2016 390 gemeenten en in totaal 1449 wethouders. In 2016 vertrokken 191 wethouders vrijwillig of onder druk uit het college van B&W. Hiervan vertrokken er 116 om *politieke* redenen tussentijds. Dus 116 gevallen wethouders op in totaal 1449 wethouders; dat aantal valt dus wel mee. In 28 gevallen met een politieke reden ging het om een coalitiebreuk.

De journalist Henk Bouwmans, die al jaren de val van wethouders in kaart brengt, noemt dit getal 28 voor 2016 een 'record'. Daarbij neemt hij vermoedelijk ook in ogenschouw dat als een coalitiebreuk optreedt doorgaans alle wethouders opstappen. Als elk college

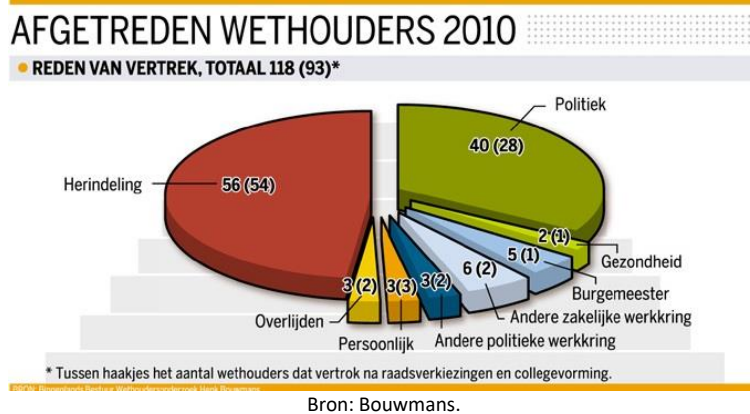
(gemiddeld) vier leden zou tellen, hebben we al van doen met 4 x 28 vertrekkers (= 112). Maar na een coalitiebreuk keren doorgaans eerder afgetreden wethouders weer terug in een nieuwe coalitie.

Hoe verhoudt het cijfer van 116 in 2016 om politieke redenen tussentijds gesneefde wethouders zich tot de ontwikkeling in de tijd?

- In het jaar 2004 vertrokken 145 wethouders,
- in 2005 88,
- in 2006 56,
- in 2007 77,
- in 2008 122,
- in 2009 92,
- in 2010 40,
- in 2011 90,
- in 2012 105,
- in 2013 79,
- In 2014 28,
- in 2015 74 en
- in 2016 116.

In de jaren 2004 tot en met 2016 zijn in totaal 1.112 wethouders om politieke redenen opgestapt. Opgeteld gaat het toch wel om een fors aantal.

Piekjaren in het aftreden om politieke redenen waren 2004 en 2008. Toen traden meer wethouders af dan in 2016.



Dal jaren in het struikelen

In het jaar dat raadsverkiezingen plaatsvinden, vallen doorgaans weinig wethouders om politieke redenen. In het jaar van gemeenteraadsverkiezingen (in rood weergegeven) vallen altijd wat *minder* wethouders dan gemiddeld. Twee argumenten maken dit begrijpelijk.

1. Het wegsturen van een wethouder vlak voor raadsverkiezingen vindt nauwelijks plaats omdat het hoofd van raadsleden dan op wat anders gericht is dan op raadsstukken en raadsvergaderingen. Raadsleden zijn met andere dingen bezig. Ze maken zich op voor de raadsverkiezingen. Het is dan onaantrekkelijk om een wethouder weg te sturen want opvolgers, althans met een andere hoofd baan, staan in die periode doorgaans niet in de rij om een wethouder voor slechts enkele maanden op te volgen.

2. Wethouders krijgen na raadsverkiezingen altijd enig krediet. En dat zie je in de eerste honderd dagen in het jaar van de coalitievorming na raadsverkiezingen. Ook dat is van invloed op de lage aantallen struikelpartijen in een verkiezingsjaar.

De struikelpartijen van wethouders vertonen als geheel wel een *grillig beeld*. Want in 2015 vielen slechts 74 wethouders uit het politieke bootje tegen 116 in 2016.

Waarop wethouders doorgaans *niet* vallen?

De kapstok voor politieke valpartijen van een of meer wethouders telt veel haakjes waaraan redenen voor vertrek zijn te hangen. De lijst met genoemde voorbeelden getuigde daar al van. Waarop vallen wethouders in 2016 in politiek opzicht niet of nauwelijks? Op de decentralisatie in het sociale domein? *'De steunkous is de nieuwe stoeptegels'* is wel gezegd, daarmee verwijzend naar stoeptegelpolitiek; dus naar veel gedoe op de centimeter. Op *'de steunkous'* struikelen wethouders echter niet of nauwelijks over. Waarom?

(a) De decentralisaties in het sociaal domein

Dat komt mede omdat een aantal zaken zoals aanbestedingen van huishoudelijke zorg in het sociaal domein vaak regionaal zijn geregeld en dus veraf staan van de gemeenteraad en ten tweede gemeentebesturen met decentralisaties in het sociaal domein over het algemeen niet financieel de boot in gaan. Ze zijn binnen door de rijksoverheid verstrekte budgetten gebleven.

Als in 2016 gevraagd wordt *'hoe ging het in de gemeente met de decentralisatie in het sociaal domein?'* dan antwoorden fractieleiders van verschillende gemeenten vaak *'goed, we zijn binnen het budget gebleven'*. Zouden ze ook kunnen vallen op de echte *'praktijken'* van zorgtoedeling?

Hoe het echt toegaat tijdens de zogenaamde op zorg gerichte *'keukentafelgesprekken'* blijft voor veel raadsleden een *'black box'*. In evaluatienota's blijft dat onderwerp behoorlijk buiten schot of wordt karig behandeld. De zorgtoedeling gaat niet altijd goed maar veel burgers met een zorgbehoefte moeten slikken als ze *'minder zorg krijgen toegedeeld'*. Schrijnende verhalen verschijnen er niet over in de regionale of lokale persmedia en debatten gaan in de gemeenteraad over *de systeemwereld* met eigen begrippen en termen en nauwelijks over *de leefwereld* van kwetsbare zorgbehoefteigen.

Conclusie: verantwoordelijke wethouders worden zelden of nooit vanwege de praktijken van zorgtoedeling (met betrekking tot de decentralisaties in het sociale domein) de laan uit gestuurd. Coalities leiden doorgaans geen schipbreuk op de decentralisaties in het sociale domein. Deze potentiële verklaring voor het vallen van wethouders kunnen we dus wegstrepen.

(b) Waarop wethouders doorgaans ook niet vallen? Op grote projecten

Wethouders vallen doorgaans ook *niet* op (andere) grotere projecten of operaties (ook Korsten en Schoenmaker, 2008). Waarom? Omdat de raad over programma's of projecten doorgaans al allerlei rapportages heeft ontvangen en gedurende meerdere jaren eerder te veel dan te weinig geïnformeerd is. De raad is geïnformeerd en gecommitteerd en als die raad na vier of meer rapportages niemand politiek heeft *'aangesproken'* dan kun je ook

moeilijk later een wethouder nog voor iets verantwoordelijk houden. Dus, *hoe groter en langduriger het project, hoe groter de kans dat de raad al vaak geïnformeerd is en hoe lager de kans dat een wethouder er op struikelt.*

Er is nog een aan programma's en projecten gerelateerd element dat genoemd moet worden. Bij grotere projecten komt het voor dat *meerdere* wethouders van verschillende politieke partijen eerstverantwoordelijke bestuurder zijn. Gevolg? Als de coalitiepartners vervolgens de rijen gesloten houden, komt een bestuurder niet makkelijk in de gevarenzone.

(c) Overige omstandigheden

Waar wethouders over het algemeen ook *niet* op struikelen is dat ze verantwoordelijk worden gehouden voor falen binnen de ambtelijke organisatie. Bewindslieden hoeven vanwege zoiets ook zelden af te treden. Dat is door Ed van Thijn en anderen (1998) wel de *sorry-democratie* genoemd. Doorgaans volstaat het als een bewindspersoon in een casus waarin hij zelf niet rechtstreeks betrokken is, zich richting samenleving en parlement excuseert voor het falen van een voorganger en/of van de ambtelijke organisatie. Daar komt een bestuurder mee weg.

Wat ook zelden of nooit tot een wethoudersval leidt, is een kritisch rapport van een lokale of regionale rekenkamer(commis­sie) of een rapport van een enquêtemissie. Door het collegiaal bestuur is aan evaluatie onderworpen beleid vermoedelijk zelden terug te voeren op de verantwoordelijkheid van één wethouder en houden coalitiepartijen de rijen gesloten.

De wethoudersval door een coalitiebreuk

Soms wordt de kans op een val versterkt of afgeremd. Er zijn omstandigheden die 'accelerend' (aanjagend) of 'remmend werken' op een val van een wethouder.

Een versneller moeten we zoeken in de *microsfeer* van de ontbrekende of zwak ontwikkelde competenties van een individuele wethouder. De voor de hand liggende redenering is hier dat een incompetent wethouder een grotere kans maakt om tot aftreden te worden gedwongen dan een competente.

Een versneller of remmer kan ook verwijzen naar de *meso-omstandigheden*, zoals *het aantal coalitiepartijen* en *de hechtheid van de coalitie*. De redenering is dan: hoe meer partijen (lees fracties) een coalitie schragen, hoe groter de kans dat een coalitie uit elkaar valt door het wegvallen van een of twee kleine coalitiepartijen.

Dat de grootte van een coalitie in de vorm van het aantal deelnemende partijen de kans op een val van de coalitie vergroot is geen natuurwet. Het is immers mogelijk dat partijen de valkans weliswaar inzien, maar daardoor extra hun best doen om 'de boel bij elkaar te houden' en de centrifugale krachten onder controle te houden. Een *grote dragende fractie* kan het zelfs tot haar taak rekenen om zich hard te maken voor goede afstemming en afwegingen binnen de coalitie. Dan is dat 'gevoeld eigenaarschap' juist een temperende factor die de werking van de versneller in de vorm van de vele (kleine) coalitiepartners afremt.

Wie de val van een wethouder wil begrijpen, moet dus ook altijd kijken naar de naaste omgeving waarin de wethouder functioneert.

Vielen wethouders in 2016 als gevolg van een coalitiebreuk? In 28 gevallen was in 2016 sprake van een coalitiebreuk (volgens de analyse van Bouwmans). Dat is een zeer gering aantal op 390 gemeenten en dus 390 coalities.

Een coalitiebreuk kan verschillende oorzaken of aanleidingen hebben. We kunnen denken aan de volgende zaken.

1. *Een crisis of incident.* Er zijn in 2016 hier en daar spraakmakende crises of incidenten geweest die leiden tot het uit elkaar vallen van coalities en daarmee het vallen van wethouders. Denk aan de gemeente Dinkelland (Lokaal versus het CDA), Barendrecht (VVD versus EVB), Geldrop-Mierlo (DCG), Heemstede (HBB), Leudal (CDA). Dat leert ons de analyse in BB (2017, nr. 1).
2. *De winnaar bij de verkiezingen werkt niet voldoende verbindend.* Een tweede factor. Het kwam ook voor dat een coalitie viel – al of niet in relatie tot een crisis of incident - omdat de eerdere winnaar bij de raadsverkiezingen in de coalitie of breder in de raad er niet (goed) in slaagde om in de coalitie verbindend te werken en ‘de boel politiek bij elkaar te houden’. Dan is de grootste fractie wellicht niet groot genoeg om als dragende kracht te functioneren voor de coalitie of hebben de representanten in college en/of raad onvoldoende bindend vermogen of werken de andere coalitiepartners onvoldoende mee aan verbindingspogingen (als ze er zijn). Hier is volgens Bouwmans de gemeente Winsum als voorbeeld te noemen en de gemeente Zandvoort. In de gemeente Nuth zorgde de discussie over gemeentelijke fusie van Onderbanken en Schinnen met Nuth voor verdeeldheid in de coalitie. Enige tijd na het besluit van de raad tot fusie van Nuth met Schinnen en Onderbanken sneuvelde de coalitie.
3. *De afbrokkelende machtspositie.* Coalities die sneuvelen, vallen niet altijd maar wel vaak in een omstandigheid dat de raad *versplinterd* is. Als een raadslid zich gaande de rit van een fractie afsplitst, neemt de versplintering toe en kan een (kleine) meerderheidscoalitie broos worden. Door afsplitsingen kan *de machtspositie* van een coalitie verder afbrokkelen. Een broze meerderheidspositie of versplinterde raad (met veel kleine fracties) zegt evenwel nog niet genoeg. Dan moet er nog wat bijkomen, alvorens een coalitie ontploft. Een crisis of incident bij voorbeeld of de cultuurfactor.
4. *De bijterige politieke cultuur.* Versplintering is – zoals gesteld – doorgaans niet een voldoende reden voor een coalitiebreuk maar achter versplintering kan iets schuil gaan dat ongunstig inwerkt op coalitiecontinuïteit en dat een breuk wel bevordert. Dat is nog wat anders dan het ontbreken van verbindend vermogen. Bij versplintering treedt namelijk nogal eens het verschijnsel op van het *apenrotssyndroom*. Zoals de kans groot is dat een aantal apen op een klein territoir naar elkaar gaat bijten (ieder wil zijn of haar plek), kunnen ook raadsfracties in een raad van veel kleintjes in debatten ongemakkelijk gaan opereren. Er kan sprake zijn van een *wat rauwe politieke cultuur* van bijterigheid, van elkaar persoonlijk of een fractie beschuldigen en/of anderszins op de man spelen. Als een raad van 19 zetels maar vier fracties kent, en de fractiegrootte gemiddeld de 4

zetels overstijgt, is de kans op bijterigheid veel geringer. Dat leert de ervaring. Dan is niet sprake van versplintering. Sommige raden kennen een gemiddelde fractiegrootte van twee leden; dan is sprake van versnippering.

Maar politiek is ook mensenwerk. Er zijn raden waarin raadsleden jarenlang zitten, die het vermogen bezitten om heel makkelijk andere raadsleden ongemakkelijk te benaderen of zelfs te schofferen. Dat werkt niet bevorderend voor de sfeer in de raad.

5. *De te kleine gunfactor*. Het is ook mogelijk dat de versplintering op zich niet zo van belang lijkt, maar dat raadsfracties en individuele raadsleden elkaar niet of nauwelijks wat gunnen, mede door afsplitsingen. Dan zeggen we dat 'de gunfactor' tussen de individuele raadsleden in de raad of in de betrekkingen tussen raad en college (coalitie) niet erg aanwezig is.

Dat zijn in feite *meso-omstandigheden*, die het gedrag van een individuele wethouder overstijgen maar een coalitie wel in een moeilijk vaarwater kunnen brengen. De wethouder sneuvelt omdat de coalitie uit elkaar valt, waarbij de aanleiding overigens bij het vertrouwen in één wethouder kan liggen.

Hoe staat het nu met de 28 coalities die in 2016 sneuvelden? Een vaak geuite stelling luidt: hoe groter het aantal partijen dat de coalitie schraagt, hoe moeilijker het is om een coalitie bij elkaar te houden. De val van coalities is over het algemeen in 2016 echter *niet rechtstreeks* te wijten geweest aan of terug te voeren geweest op versplintering in de gemeenteraad, waardoor een coalitie op steun van tal van fracties moet rusten om een meerderheidsgrondslag te hebben. Van de in 2016 gesneefde 28 lokale bestuurscoalities bestond de helft slechts uit een *betrekkelijk overzichtelijke coalitie* van drie coalitiepartijen. Dat duidt *niet* op versnippering in de vorm van een raad die uit tal van kleine, zelfs minuscule fracties bestaat (een of twee raadszetels).

Versnippering kan wel indirect van invloed zijn op een bepaalde politieke cultuur met een middelpuntvliedend effect. Onder de dertig gemeenten met *de meeste politieke fracties* in de raad is er evenwel niet meer sprake van coalitiebreuken dan elders in het bestand van gemeenten (cf Bouwmans, 2017).

De analyse van conflicten die tot de val van 28 coalities leidden, laten wel iets anders zien, namelijk dat het verlies van bekende lokale partijen en *dus het afbrokkelen van de macht* in een *versplinterd landschap*, waarin andere partijen erbij komen of machtiger worden, wel bij kan dragen aan een breuk in de coalitie. Door die afbrokkeling kan het zijn dat geen partij er qua aantallen zetels uitspringt en zich daardoor niet meer eigenaar waant van een coalitie. De rol van de partij die lang 'dragende kracht' is geweest en het daardoor (vroeger) tot haar taak rekende om preventief conflicten te dempen of anderszins te verbinden, vermindert aan betekenis of ontbreekt. Dat kan partijen raken als CDA, VVD, PvdA of een grote lokale lijst. BB noemt in dit verband gemeenten als Barendrecht (VVD vs EVB), Dinkelland (CDA vs Lokaal), Geldrop-Mierlo (DCG), Heemstede (HBB), Leudal (CDA) en Nuth (CDA).
Kunnen winnaars bij raadsverkiezingen de boel wel veel makkelijker bij elkaar houden? Nee, dat is niet vanzelfsprekend.

Met andere woorden, het is en blijft nuttig om de val van wethouders te voorkomen - als er een of meer partijen in een coalitie aanwezig zijn - die blijven werken aan het bij elkaar houden van de coalitiepartijen in een college en in de raad.

Verklarende micro-factoren

Zijn er ook zuivere *micro-omstandigheden* die inwerken op het gedwongen vertrek van een wethouder, dus omstandigheden die direct met een wethouder zelf te maken hebben? De voorbeelden aan het begin van het artikel laten zien dat dit inderdaad zo is. We dringen nu door tot de kern van de val van wethouders.

Individuele wethouders die om *politieke redenen* moet opstappen, doen dat in 2016 ook vanwege de volgende belangrijke oorzaken: de *stijl van besturen* of een *integriteitskwestie*. Bij de stijl van besturen valt te denken aan:

- te solistisch optreden als wethouder (gemeente Veenendaal);
- onvoldoende voor elkaar krijgen als wethouder(s) (denk aan de gemeente De Bilt, Slochteren en Wierden, aldus Bouwmans);
- gebrekkige competenties: de raad niet op tijd of niet voldoende informeren of onvoldoende zicht op de politieke verhoudingen en gevoeligheden (Venlo, Arnhem, Sluis, Hillegom).

In 2016 vielen tien wethouders op integriteitskwesties (denk aan gemeenten als Aalten, Bergen NH, Cranendonck, Hoogezand, Krimpen, Reussel-De Mierden, Stedebroec, Uitgeest, Zuidplas, en Zwijndrecht). Aldus de gegevens in BB (2017, nr. 1).

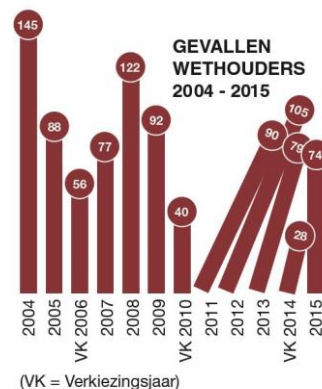
Een aantal wethouders vertrok om meer persoonlijke redenen, die soms 'tegen de politiek aanhingen'. Enkele oudere wethouders wensten plaats te maken omdat de klus geklaard was. Een aantal wethouders wilden het gewicht van de wethoudersfunctie niet langer dragen. Ze vonden het wethouderschap erg inspannend (een wethouder uit Eindhoven, Deurne). Sommige wethouders meldden op zoek te gaan naar een nieuw evenwicht tussen het politiek bestuur en de privésituatie (een wethouder uit Midden-Drenthe, een uit Kaag en Braassem). Dat laat het onderzoek van Bouwmans zien.

Enkele conclusies

Er vallen elk jaar wethouders op politieke gronden en elk jaar treden wethouders ook op persoonlijke gronden terug. In 2016 ging het in totaal om 191 wethouders die tussentijds vertrokken. Van deze 191 vertrokken 75 personen vrijwillig om *niet-politieke* redenen. Ze vertrokken vanwege een tanende gezondheid of overlijden, herindeling, een loopbaanswitch, een burgemeesterschap en omdat ze het arbeidzame leven een andere wending wilden geven. Sommige wethouders gooien het vertrek officieel op gezondheidsredenen maar feitelijk was hun politieke steun afgekalfd en zagen ze hun positie verzwakken.

Wethouders die om *zuiver politieke redenen* opstapten, de 116, werden slachtoffer van eigen onhandigheid, tekortschietende professionaliteit (onvermogen/ stijl), gebrek aan integriteitsgevoel of van een coalitie die brak. In 2016 brak in 28 gevallen een coalitie. Een aantal gevallen wethouders keerde later terug als wethouder, namelijk na de vorming van een nieuwe coalitie.

Het aantal wethouders dat door een motie van wantrouwen of een andere politieke aanleiding sneuvelde, is met 116 in 2016 te overzien. Dit aantal is (in 2016) betrekkelijk gering op een totaal van 1449 wethouders in 390 gemeenten in Nederland.



In deze beschouwing is een uitgebreid aantal voorbeelden opgenomen van valoorzaken in 2016. In een minderheid van gevallen, sneuvelt een wethouder op een integriteitskwestie. In de meeste gevallen is bij een politieke reden sprake van een conflict. Niet zelden is hierbij een zekere zwakte in de professionaliteit van de wethouder aan de orde. Een wethouder heeft dan onvoldoende bovenop een kwestie gezeten, en/of de bestuurlijke kwestie ten onrechte op zijn beloop gelaten, en/of onvoldoende (goede) sturing gegeven, en/of de raad onvoldoende of niet tijdig ingelicht en/of de raad niet in zijn rol gelaten om adequaat te budgetteren.

Hadden al deze om politieke redenen gevallen wethouders moeten vallen? Nee, als ze aan hun professionaliteit gewerkt hadden, was de kans op een val van een aantal wethouders vermoedelijk kleiner geweest. Maar ook is te denken aan professionalisering van de selectie. De redenering is hier dat bij meer professionaliteit in de selectie zwakke kandidaten al vroeg hadden kunnen afvallen. Misschien had de selectie van wethouders in die selectie gebaseerd moeten zijn op een profielschets (met selectiecriteria) in plaats van een discussie een fractie of coalitiefracties in een of meer achterkamertjes.

In het algemeen is overigens ook te zeggen dat er in een politiek-bestuurlijke arena altijd sprake is van tegenstellingen. Zo gezien, is het gedwongen vertrek als gevolg van politieke conflicten een gewoon onderdeel van het politiek bestuur. Wie in de politieke arena vertoeft moet leren leven met conflicten.



Literatuur

Aardema, H., A. Korsten, K. Riezebos en M. van Dam, *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, juni 2011.

Aardema, H., M. Boogers en A.F.A. Korsten, Vallende wethouders – Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, 2012, nr. 2, pp. 13-34.

Bouwmans, H., Recordaantal coalitiebreuken, in: *Binnenlands Bestuur*, 2017, nr. 1, pp. 14-16.

Bovens, M. e.a., Aan het pluche gekleefd? – Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009, in: *Beleid en Maatschappij*, 2010, jrg. 37, nr. 4, pp. 319-340.

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

Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.

Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2016*, Den Haag, 2017.

Schouw, G., De wethouder, in: Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998, pp. 209-222.

Thijn, E. van, F. Alink e.a., *De sorry-democratie*, Van Gennep, Amsterdam, 1998.

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