

Gevallen wethouders

Aantallen, omstandigheden, invloedsfactoren en valpreventie

door prof.dr. H. Aardema en prof.dr. A.F.A. Korsten¹

Bewerkte, uitgebreide tekst gebaseerd op speeches, die op 1 juli 2011 door elk van ons gehouden zijn ter gelegenheid van de presentatie van het rapport 'De vallende wethouder' in Amersfoort, BMC

concept 19 juli 2011

1 Inleiding: beweging rond het wethouderschap

Het wethouderschap geldt zonder twijfel als een uitdagende en afwisselende functie waarvoor nog steeds volop kandidaten te vinden zijn. Niet iedereen is echter even enthousiast om wethouder te worden. Er bestaat een zekere zelfselectie. Wethouders zijn over het algemeen afkomstig uit *'het reservaat van politieke dieren'*, dat is de eerste beperking. Het wethouderschap werkt vooral als een magneet op die personen die al actief zijn in de politieke arena, zoals in de gemeenteraden. De helft van de wethouders ambieert ook een politiek-bestuurlijke baan na het wethouderschap (Vulperhorst, 2010). Dat zegt veel. Vandaar het woord *'politieke dieren'*.

Het wethouderschap oefent ook in ander opzicht selectieve aantrekkingskracht uit: een minderheid van 15 procent heeft qua opleiding maximaal havo, vwo, vmbo of mbo, terwijl 45 procent een hbo-opleiding heeft en 38 procent een universitaire opleiding als hoogst genoten opleiding. Het wethouderschap past daarmee in *'de diplomademocratie'* (Bovens, 2006). Dat wil zeggen dat het lokaal bestuur gedomineerd wordt door hoger opgeleiden terwijl de helft van de bevolking alleen lager of middelbaar onderwijs heeft genoten.

Het wethouderschap is ondanks de selectieve aantrekkingskracht om meerdere redenen ook voor de beter opgeleiden een niet echt makkelijk te vervullen functie, zo bleek onder meer uit recent door ons uitgevoerd onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden wethouders in de bestuursperiode 2006-2010 (Aardema, Korsten, Riezebos & Van Dam, 2011).

Ten eerste is het geen baan die tussen negen en vijf uur te vervullen is; de meeste wethouders maken zeker meer dan vijftig tot zestig uur per week, omdat veel bestuurlijk belangrijke activiteiten zich in de avonden afspelen. Dat vinden veel wethouders zelf ook wel een lastige kant van het vak.

Het is, ten tweede, een tijdelijke functie waardoor je na afloop op zoek moet naar hetzij de oude baan, voor wie een terugkeergarantie heeft (hoewel de vorige werkgever lang niet altijd nog op terugkeer rekent), hetzij naar een nieuwe baan. Dat geeft onzekerheid. Er zijn geen wethouders bekend die de wethoudersfunctie hun hele werkzame leven hebben

¹ Prof.dr. H. Aardema is bijzonder hoogleraar Publiek management aan de Open Universiteit (fac. Managementwetenschappen) en partner bij BMC. Hij was projectleider van het onderzoek naar 'De vallende wethouder'. Prof.dr. A.F.A. Korsten is bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (fac. Rechtsgeleerdheid). Tevens emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (fac. Managementwetenschappen). Hij was eveneens betrokken bij het onderzoek 'De vallende wethouder'. Was voorzitter van een aantal visitatiecommissies die recent in opdracht van de Vlaamse overheid Vlaamse steden visiteerde.

vervuld en zich zo aan de tijdelijkheid konden onttrekken. Bij het vinden van een nieuwe functie blijkt overigens niet het wethouderschap doorslaggevend maar juist de functie voorafgaand aan het wethouderschap, dus het eigenlijke vak. Dat blijkt uit een enquête onder wethouders die na de raadsverkiezingen van 3 maart 2010 niet als wethouder teruggekeerd zijn. Wethouders zeggen zelf wel profijt te hebben van de competenties die ze tijdens het wethouderschap hebben verworven (Ceylan & Lont, 2011).

Ten derde, de baan is omgeven met politieke onzekerheid. Na elke gemeenteraadsverkiezing volgen coalitiebesprekingen en dan moet maar weer blijken of de eigen partij aan de coalitie deelneemt en de wethouder zijn werk als wethouder, wellicht met een wat andere portefeuille, kan continueren.

Ten vierde, de onzekerheid komt ook tot uitdrukking in het 'dagelijks' functioneren in de politiek arena. Steeds moet worden afgewacht of een 'eigen' voorstel dat in de raad komt daar voldoende steun vindt.

Een gevallen wethouder (uit het onderzoek van Aardema, Korsten e.a., 2011) voegt nog een vijfde argument aan toe:

'De samenleving is veranderd. De druk is vele malen groter geworden. Het persoonlijk optreden wordt meer uitgelicht.'

Een andere gevallen wethouder stelt dat het niet alleen om druk gaat maar ook om druk op een bepaalde toon:

'Je krijgt zoveel bagger over je heen.'

Het wethouderschap is, zeker ook volgens tal van recent gevallen wethouders, niet geheel stressvrij. Anderen wijzen op '*kortere lontjes*' bij leden van gemeenteraadsfracties. Fracties springen eerder dan decennia terug op een kwestie, zoals de financiële overschrijding van een projectbudget. De bereidheid om '*een fout door de vingers te zien*' of '*het nog eens met de wethouder(s) aan te zien*', is afgenomen, aldus tal van gevallen wethouders. Er wordt ook gezegd:

'Als wethouder opereer je in een glazen huis.'

Ook al is de kwaliteit van regionale persmedia wel eens ter discussie gesteld, conflicten in de lokale politiek halen de krantenpagina's en internetsites doorgaans wel.

Het wethouderschap is ook door de toename van de taken van de gemeenten, de stijgende complexiteit van de taken en de veranderende samenleving eufemistisch gesteld 'een baan in beweging'. Toch gaan zeker niet alle wethouders onder de baan gebukt. Dat ook weer niet. Van alle wethouders vindt 60 procent de eigen positie in het college van B&W 'sterk tot zeer sterk', terwijl 40 procent de eigen positie even sterk vindt als die van andere wethouders. Minder dan 1 procent vindt de eigen positie zwak tot zeer zwak. Maar of dat realistisch is? Wethouders lijken hun positie in het college echter te overschatten (Vulperhorst, 2010).

Oud-burgemeester van Roosendaal Michel Marijnen is van mening dat wethouders last hebben van zelfoverschatting bij de aanvaarding van het wethouderschap. Er wordt te makkelijk gedacht over een plek op het pluche. Velen zijn bij de aanvang te naïef. Veel wethouders realiseren zich niet dat het wethouderschap een kwestie van hard werken en veel professionaliteit is (Vulperhorst, 2010).

Als het wethouderschap zowel als uitdagend te kwalificeren is als betrekkelijk zwaar en veeleisend, hoe vergaat het de wethouders dan in de praktijk? Wapenen ze zich door tijdige bijscholing op professioneel vlak en weten ze zo te overleven of bestendigt de zelfoverschatting en mogelijk zelfs overmoedigheid zich in een toenemende kans op gedwongen vertrek?

2 Dynamiek: toename in aantal aftredende wethouders

Er bestaat toenemende dynamiek in de vervulling van de wethoudersfunctie, doordat het aantal aftredende wethouders toeneemt. De doorstroming in gemeenteraden en colleges voltrekt zich na 1994, toen Tops, Korsten & Schalken (1994) een eerste groot overzichtswerk over de wethouder publiceerden, sneller dan decennia daarvoor. Wethouders komen en gaan (tabel 1).

Tabel 1: Aantal afgetreden wethouders

Periode	Afgetreden wethouders
1986-1990	20 procent
1990-1994	20 procent
1994-1998	26 procent
1998-2002	26 procent
2002-2006	28 procent
2006-2010	30 procent

Bron: Aardema, Korsten, Riezebos & Van Dam, 2011: 30)

Sommigen krijgen een nieuwe baan omdat ze bij voorbeeld burgemeester worden; anderen maken plaats om medische redenen of andere omstandigheden. Maar menigeen moet ook gedwongen vertrekken, bijvoorbeeld doordat een raadsmeerderheid het vertrouwen in de wethouder opzegt. Het kan ook zijn dat de eigen fractie dat doet, of dat er een breuk in de coalitie optreedt en het indirecte gevolg is dat een wethouder moet opstappen. Ceylan en Lont (2011) telden in 2011 een totaal aan gestopte wethouders uit de periode oktober 2004 tot en met december 2008 van 934 wethouders. In de periode 2006-2010, een andere periode dus, traden volgens het BMC/OU-onderzoek uit 2011 566 wethouders voortijdig terug waarvan er 325 om politieke redenen vertrokken (Aardema, Korsten, Riezebos & Van Dam, 2011: 31). Herindelingen zijn hierin meegenomen. In een ander onderzoek komt daarom een iets lager cijfer naar voren (Castenmiller, Van Dam, Damen & Emans, 2010).

Als wethouders om politieke redenen gedwongen vertrekken zijn er twee reacties mogelijk. De eerste reactie is: 'dat is niet erg'. De tweede: 'het is wel een probleem'. Wie vertrek van wethouders *géén* probleem vindt, zal zeggen: *'conflicten horen nou eenmaal bij de politiek.'* Het komt voor dat de coalitiepartijen in de woorden van politici 'op elkaar uitgekeken zijn' of dat het vertrouwen in het college of een of meer wethouders weg is. Dat is lokaal niet anders dan provinciaal of nationaal. 'Politiek' is bovendien een kwestie van personen. Kunnen die niet met elkaar overweg of 'flikken ze elkaar een kunstje', dan kan een college uit elkaar spatten of een wethouder weggestuurd worden. De Vries (2011) heeft vastgesteld dat er in meerdere gemeenten sprake is van relatief veel animositeit, die zowel door ambtenaren als politici gezien wordt. Hij gebruikt zelfs de term *'oorlog in het openbaar bestuur'*. Hij signaleert al voor 2000 dat nogal eens sprake is van conflicten tussen personen, dus de conflicten zijn niet op het conto van het in 2002 ingevoerde systeem van dualisering te schuiven.

Zo gezien, is het niet de moeite waard aan het vertrek van wethouders veel woorden vuil te maken. Het is een betrekkelijk gangbaar verschijnsel in politieke stelsels van democratische snit.

Een tweede argument om vallende wethouders *géén* probleem te achten, is dat het vertrek helemaal niet specifiek aan wethouders hoeft te liggen. Collegeleden zijn verantwoordelijk voor ambtelijk falen of bestuurlijk falen in het recente verleden, ook als een collegelid, zoals een wethouder, er zelf part noch deel aan had. Dat is nou eenmaal het lot van wethouders en soms van burgemeesters. Doen zij het goed maar ging er in het verleden iets ernstigs fout, dan moeten zij bloeden. Dat is nou eenmaal zo de praktijk.

Wat zijn de argumenten om vallende wethouders *wél* een probleem te achten? Drie zijn er te noemen.

Het eerste argument luidt dat het vertrek van wethouders tot vertraging kan leiden in de beleidsvorming. Er moet een nieuwe wethouder worden gezocht en die moet worden ingewerkt. Daar staat tegenover dat een college met portefeuilles kan schuiven en een ervaren wethouder een deel of delen van de portefeuille van de gesneuvelde wethouder kan geven.

Argument twee: met het uiteenvallen van een college is altijd wel sprake van enige wrijving of spanning. De echte teamstabiliteit is misschien weg en dat is nadelig voor het verdere optreden van het college. Zo gezien, is de val een probleem.

Argument drie: het aantal vertrekkers onder de wethouders neemt toe, zoals tabel 1 illustreert. Het gaat al om grofweg een derde van de wethouders in een raadsperiode. Dat wijst er op dat de politieke instabiliteit gegroeid is.

3 Vraagstelling

Uitgaande van de toename in gedwongen vertrek van wethouders is de vraag te stellen:

is de kans op het struikelen van wethouders niet te verminderen?

Op die denklijn en vraagstelling wordt hier verder ingegaan. Wat zijn de preventiemogelijkheden? Of, anders gesteld, hoe wethouders te behoeden voor hun val? Dat vraagt dat aansluiting wordt gezocht bij hoe gesneuvelde wethouders en hun bestuurlijke omgeving aankijken tegen het proces dat leidde naar wegvallend vertrouwen in college of raad, of naar vrijwillig vertrek 'onder druk'. De invalshoek staat voorop: wat valt er te leren van de faalgevallen, dus van de gedwongen opgestapte wethouders? Maar niet te verwaarlozen is vanzelfsprekend: wat het geheim is van de overlevers? Naar dat laatste is door de onderzoekers uit het BMC/OU-project 'De vallende wethouders' slechts beperkt onderzoek gedaan; meer daarover is bekend uit stijlonderzoek (o.a. Schouw, 1995; Schouw en Tops, 1998; Goverde en Nooijen, 1999). Bovendien viel te beschikken over de in juni 2011 verschenen resultaten van een vanuit het ministerie van BZK verrichte enquête onder alle wethouders van Nederland.

De belangrijkste basis is de volgende. Door ons is in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de oorzaken van en

omstandigheden bij de val van wethouders en daarbij in navolging van het onderzoek naar vallende burgemeesters (Korsten en Aardema, 2006) gekeken naar de aanjagende micro-, meso- en macrofactoren.

- Microfactoren slaan op gedrag, houding en opvattingen van individuele personen zoals burgemeesters en wethouders. Bijvoorbeeld: Heeft een wethouder een tekort aan vermogen om eigen zwakheden te signaleren, duiden en te corrigeren? Een voorbeeld van een zwakte: Maakt een wethouder de fout om dingen te beloven die niet in het college zijn besproken?
- Mesofactoren verwijzen naar de verhoudingen en relaties waarin wethouders verkeren: in het college zelf, en tussen college en raad, tussen college en ambtenaren, en binnen de raad zelf. De bestuurscultuur verwijst naar werkwijzen en achterliggende gewoonten en denkwijzen (Noordegraaf e.a., 2004).
- Tot de macrofactoren worden gerekend: de bestuursstructuur (een dominante partij of juist heel veel kleine fracties?), ontwikkelingen in de samenleving, de opstelling van persmedia.

Er is geen statische analyse gemaakt maar een dynamische. Het kan zijn dat er zowel factoren zijn die conflicten en de val van wethouders *aanjagen* en dus bevorderen maar er kunnen ook *remmende* krachten zijn. Als de remmers, zoals een bindende burgemeester, *afwezig* zijn kan het hek zo van de dam zijn.

Het zou kunnen zijn dat als de oorzaken voor de val van wethouders en de aanjagende factoren en remmende factoren bekend zijn, dat dan ook zicht op de preventiemogelijkheden ontstaat en dus op het verlagen van de valkans.

Voor deze beschouwing is niet alleen het rapport 'De vallende wethouder' gebruikt maar zijn ook de onderliggende 41 casus van gevallen wethouders opnieuw bekeken. In het kader van de analyse zijn ook nieuwe gesprekken gevoerd met personen die overleefden als wethouder of die een kijk hebben op overleven, zoals voor burgemeesters en gemeentesecretarissen veelal geldt. Dat heeft geleid tot een aantal adviezen, die verderop geordend zijn in enige groepen.

4 Belangrijkste bevindingen

Wethouders sneuvelen doorgaans op een politiek conflict in het college of in de raad of in de interactie. Een kwestie van een stadhuisbouw waarover de raad niet voldoende of tijdig is ingelicht kan bijvoorbeeld de gebeurtenis zijn waaromheen zich het valdrama afspeelt, of het gaat om perikelen rond een parkeergarage of het feit dat een wethouder een bedrijf (met broers) runt waarin illegalen werkzaam zijn. Het conflict dat aanleiding is voor de val is zelden de enige of zelfs de eerste oorzaak van de val. Een val is eerder de laatste fase van een valtraject, en niet zelden de stok om de hond te slaan. De val heeft zich blijkbaar 'opgebouwd'. Dan was er eerder dus al een en ander aan de hand in de vorm van 'vraagtekens' bij de wethouder, 'akkefietjes' of hoe de kanttekeningen bij het functioneren en discussies hierover ook genoemd worden.

Wie vallen? Wethouders sneuvelen zelden of nooit de eerste maanden na hun aantreden. Ze krijgen krediet. Bij het vallen, gaat het nogal eens om wethouders die al jaren wethouder waren, het een tijdlang zelfs redelijk goed tot goed deden maar op een bepaald moment is het over. Het vertrouwen in de wethouder of de wethouders is weg. Het komt voor dat het gezag afbladderde. Dan zeggen mensen in het college of in de raad bij voorbeeld iets in de

geest van 'hij is passé'. Dat kan het moment zijn waarop collegeleden niet veel meer kunnen doen voor de wethouder en dan treedt de fase in van toenemende eenzaamheid, vlak voor en na de val.

De val van een wethouder is niet alleen *opgebouwd* maar meestal ook *meerlagig*. Er is een aan de oppervlakte zichtbare aanleiding die leidt tot vertrek (een conflict rond een parkeergarage bij voorbeeld), maar is er – onderliggend - meer aan de hand geweest. De oorzaak van het onvrijwillig vertrek van een wethouder ligt vaak uiteindelijk bij een verstoorde relatie tussen de wethouder en (een deel van) de omgeving. Achter het politieke conflict gaat vaak zelfs een persoonlijk conflict of een reeks conflicten schuil. Een wethouder kon bijvoorbeeld niet goed met de burgemeester door een deur of een wethouder werd afgerekend op een of meer houdingen of handelingen uit het verleden of er is een reeks berichten rond een kwestie in de persmedia, die vergezeld gaat van mededelingen, interpretaties en waardeoordelen. Dan wordt door tal van informanten gezegd: 'hij was uitbestuurd'; 'we hadden het wel gehad met hem'; 'we waren op hem uitgekeken', 'het was een optelsom', of 'aan het gehakketak moest een einde komen'.

Het vertrek is meestal vervelend, maar het heeft ook andere kanten. Dat wil zeggen dat wethouders zich er wel ongemakkelijk onder kunnen voelen maar sommigen zijn ook opgelucht. Ze zijn verlost van een baan die zelden als licht ervaren is.

Dualisering is niet de echte achterliggende (grond)oorzaak van de val van wethouders omdat het aantal wethouders dat sneuvelde al in de jaren negentig aan het stijgen was, toen van dualisering nog geen sprake was. Maar de in maart 2002 ingevoerde dualisering heeft het sneuvelen van wethouders ook niet geremd. Dualisering impliceert niet alleen dat de afstand tussen college en raad en tussen wethouders en fracties ging toenemen maar droeg er ook toe bij dat tal van wethouders niet 'goed grond meer onder hun voeten kregen in de raad'. Dat wil zeggen dat het voor wethouders lastiger werd om de opvattingen van en/of houdingen in de fractie te peilen en de politieke verhoudingen in de raad 'te lezen'.

Wat is extra bemoeilijkend om te overleven? Een wethouder heeft het onder bepaalde omstandigheden extra moeilijk om te overleven als hij of zij:

- onvoorbereid of zwak voorbereid aan de start komt en het gebied van de portefeuille niet echt kan overzien (microfactor);
- wel over professionele competenties beschikt maar na zekere tijd toch te weinig kan brengen (microfactor);
- als het college los zand is en ieder voor zich bezig is en verbinding dus (teveel) ontbreekt (mesofactor);
- er nog rekeningen open staan en afrekenen dreigt (mesofactor); en hij of zij een slechte relatie heeft met de eigen fractie (mesofactor: verhoudingen en betrekkingen);
- op cohesie gericht coalitieoverleg wat spanningen tussen fracties en college kan wegnemen of verminderen, ontbreekt (mesofactor);
- en in het algemeen de aanjagende krachten (zoals een versnipperde raad met veel kleine fracties en/of geen grote en een rauwe of sterk cliëntelistische politieke cultuur en/of een zwak of ontbrekend strategisch beleid) het winnen van de temperende krachten, zoals een op verbinding gerichte burgemeester.

Als deze factoren aan de orde zijn, wordt het moeilijker om als wethouder te overleven. Als de wethouder een briljante, warme en communicatieve wethouder is met goede zelfreflectie dan kan hij nog een eind komen maar zonder patroonmatigheid in de betrekkingen en met nog 'openstaande rekeningen' wordt het lastig.

5 Adviezen voor wethouders om te overleven

Wat te doen, op basis van de onderzoeksbevindingen? Een aantal suggesties is vermeld in figuur 1. We geven hier geen adviezen om tijdig zelf te vertrekken en ook geen adviezen voor het leven na het gedwongen vertrek. Daarvoor moet worden verwezen naar het rapport (Aardema e.a., 2011).

Figuur 1: Overzicht van adviezen om als wethouder te overleven

Advies 1: Een wethouder moet voldoen aan basiseisen van professionaliteit

Adviezen ten aanzien van de selectie van wethouders

Advies 2: Verbeter de selectie van wethouders

Advies 3: Stel ruim voor verkiezingen een kern-profiel schets op voor wethoudersfuncties

Advies 4: Laat de link tussen lijsttrekker en wethouderskandidaat los

Wethouders gaan van start

Advies 5: Formuleer direct bij de start als wethouder een trainingsprogramma

Vaardigheden van wethouders

Advies 6: Zorg als wethouder voor doorontwikkeling van communicatieve en verbale kwaliteiten

Politieke betrekkingen en verhoudingen

Advies 7: Onderhou als wethouder contact met de fractie

Advies 8: Zorg dat je de raad kunt 'lezen'.

Teamaspecten

Advies 9: Eenmaal op stoom: hou de profileringsdrang in toom

Advies 10: Let op hoe het college als team functioneert

Advies 11: Gun andere wethouders hun succes

Advies 12: Let op de eigen gunfactor

Advies 13: Bevorder regelmatig coalitieoverleg

Advies 14: Besef dat je een bestuurstijl mag hebben

Reflectie

Advies 15: Reflectie op beeldvorming

Advies 16: Zorg voor een goede antenne naar de omgeving

Advies 17: Pas je gedrag aan als de omstandigheden daarom vragen

Om je heen

Advies 18: Zorg dat collegeleden om je heen gaan staan

Advies 19: Zorg voor enkele getrouwen om je heen

Advies 20: Zorg voor goede contacten met ambtenaren maar zorg ook voor tegenspraak

Dynamiek

Advies 21: Ontwikkel oog voor conflictaanjagende en dempende krachten

5.1 Advies op basis van te stellen basiseisen

Eerst komt aan de orde waaraan succesvolle wethouders moeten voldoen, dat wil zeggen over welke competenties ze moeten beschikken. Dat kan een lange lijst worden, want we moeten oog hebben voor nuance. Wat je allemaal moet kennen en kunnen is in Amsterdam niet hetzelfde als in Alkmaar, Vaals, Losser, Uden of Amstelveen? Het onderzoek wijst uit dat zowel het overleven van wethouders als de val van een wethouder steeds tamelijk gemeentespecifiek is.

Advies 1: een wethouder moet voldoen aan basiseisen van professionaliteit

Ruim zestig procent van alle wethouders heeft leidinggevende ervaring voordat men aan het wethouderschap begint, hetzij op directeurs- of gelijkwaardig niveau (31 procent), hetzij als afdelingshoofd of projectleider (31 procent). Van alle wethouders werkte 18 procent in een uitvoerende of beleidsfunctie. Toch acht lang niet iedereen zich voldoende voorbereid op de wethoudersfunctie. Bijna 40% van alle wethouders zegt onvoldoende of matig voorbereid te zijn op het wethouderschap. Nog geen kwart heeft een goede voorbereiding gehad (Vulperhorst, 2010). Andere cijfers uit een vanuit het ministerie van BZK verstuurd enquête onder alle wethouders wijzen in dezelfde richting (zie Bestuurders onder druk, 2011).

Van alle wethouders zegt 33 procent door de eigen partij wel wat voorbereiding te hebben gehad op het wethouderschap, terwijl 30 procent zegt 'mij is op hoofdlijnen verteld wat ik kon verwachten'. De uitspraak 'Ik ben niet door mijn partij voorbereid' wordt ondersteund door 37 procent. Wethouders van kleine gemeenten wordt door hun politieke partij slecht voorbereid op het wethouderschap.

En een inwerkprogramma toen men eenmaal het gemeentehuis binnen was gekomen? Van alle wethouders zegt meer dan de helft (54 procent) dat er geen inwerkprogramma klaar lag, terwijl 26 procent gewag maakt van een individueel inwerkprogramma, en 20 procent spreekt van een collectief inwerkprogramma. Van de wethouders die een inwerkprogramma voorgeschoteld kregen was 44 procent zeer tevreden of redelijk tevreden, 27 procent enigszins en 29 procent niet. Hier en daar moet het dus beter.

Was een overdrachtdossier beschikbaar bij het aantreden? Van alle wethouders zegt 23 procent dat er een gedegen overdrachtdossier klaar lag en 50 procent dat er bij het aantreden sprake was van een globaal overdrachtdossier.

Het is daarom nuttig nog eens basiseisen op een rij te zetten. In feite gaat het om een competenties. Ze zijn ontleend aan drie bronnen: vele gesprekken met wethouders en burgemeesters, aan het onderzoek onder gevallen wethouders en aan onderzoek naar bestuursstijlen en andere publicaties. Niet te zeggen is of wethouders tegenwoordig minder voldoen aan de eisen. Eerder is het zo dat de complexiteit van gemeentelijke taken is toegenomen en de eisen uit de samenleving zijn gestegen (Vulperhorst, 2010: 16).

De gewenste competenties luiden (in een wat willekeurige volgorde) als volgt.

1. *een wethouder moet de essentie van de staatsinrichting kennen, de Gemeentewet bij de hand hebben en*
2. *een wethouder moet weten dat een gemeente geen privaat bedrijf is; hij of zij moet weten dat er meer criteria ter beoordeling van beleid gelden dan rendement en kosten,*

3. een wethouder moet ook de huisregels van de gemeente kennen, zoals een reglement van orde voor B&W- en raadsvergaderingen,
4. een wethouder moet het collegeakkoord goed kennen; hij kan het als argument gebruiken voor actie,
5. een wethouder moet integer zijn, dus gesprekken met burgers voeren met een ambtenaar erbij en nog zo wat deugden in de gaten houden,
6. weten dat lokaal bestuur collegiaal bestuur is, en daarom bijdragen aan teamgeest van het college,
7. goed kunnen vergaderen, en dus ook kunnen luisteren,
8. probleemgericht zijn, doelen kunnen stellen, erop afgaan en lef tonen als het nodig is,
9. wat willen aanpakken en niet te bang zijn,
10. opvattingen hebben over de eigen bestuursstijl,
11. kunnen kiezen (ook doelstellingen kunnen formuleren) en dus geen eindeloze treuzelaar zijn,
12. stabiel zijn als eenmaal gekozen is en dus niet twee of drie keer per dag van mening veranderen,
13. gevoel hebben voor fatsoenlijke procedures en zich houden aan afspraken,
14. niks toezeggen waarvoor je geen rugdekking hebt,
15. goed communiceren met ambtenaren en dus niet intimideren,
16. goed overleggen met burgers en daar niet bang voor zijn; ze dus niet ontlopen,
17. ambities hebben (een heel belangrijk punt), maar met gevoel voor haalbaarheden,
18. dossierkennis bezitten, en makkelijk de kern van stukken in eigen woorden kunnen vertellen,
19. kunnen debatteren en lol hebben in debat,
20. zich niet vervreemden van de eigen fractie,
21. zorgen dat er grond onder de voeten is in de raad, dat je aanvoelt hoe de verhoudingen liggen,
22. op politieke verhoudingen kunnen inspelen en dus in staat zijn een voorstel aan te passen als het anders geen meerderheid krijgt of het terugtrekken,
23. proberen zo weinig rekeningen open te laten staan,
24. collega's wat eer en succes gunnen,
25. oog hebben voor de beeldvorming over zichzelf,
26. deelnemen aan intervisie zodat hij of zij ontvankelijk wordt voor eigen sterkten en zwakten,
27. tegenspraak organiseren, rondom zich heen, zodat de wethouder zich een mening kan vormen of die kan aanpassen als dat nodig is,
28. met de persmedia kunnen omgaan, en dus diplomatie kunnen tonen waar dat moet,
29. zorgen dat hij verbaal goed uit de voeten kunt,
30. de actieve informatieplicht kunnen verzorgen naar de raad,
31. een wethouder moet karakterologisch gezien evenwichtig zijn, niet bezadigd en in staat zijn om ook te belonen en waardering naar anderen te uiten. Aan enorme narcisten is geen behoefte.

De kern is dat een wethouder in staat moet zijn om het voor de hand liggende wethoudershandwerk goed te verrichten. De portefeuille moet passen. Het blijkt dat een faalfactor soms de volgende is:

'Een wethouder kon de zware portefeuille niet aan. Je merkte het aan zijn functioneren. Hij overzag het niet. Meer en meer miste hij de kennis van de finesses', aldus een ambtenaar.

Deze opsomming is niet limitatief. Er zijn nog wel een paar wenselijkheden te bedenken (o.a. Carabain, 2009).

Wijzen gevallen wethouders er op dat ze meer professionaliteit aan de dag hadden moeten leggen? Inderdaad. Om een wethouder te citeren die na de val weer buschauffeur werd:

'L acht professionalisering wel heel zinvol, maar heeft daar zelf geen tijd voor kunnen vinden.'

Duidelijk mag zijn dat als een wethouder een persoonlijkheid is of zelfs charismatische trekken vertoont, dat *niet voldoende* is om te overleven want dit punt ontbreekt op de lijst. Dat blijkt ook uit de analyse van cases. En wie authentiek is, beschikt over een positieve eigenschap, maar om te overleven blijkt die van *niet* veel betekenis. Wie daarentegen over veel van deze competenties beschikt, kan zich ook niet wentelen in tevredenheid want één zwakke competentie kan iemand fataal worden. Wie communicatief goed is heeft een positieve eigenschap, maar loopt nog het risico op andere basis eisen te sneuvelen.

Wie deze en andere genoemde aspecten van het wethouderschap niet in het oog houdt, loopt (overlevings)risico's. Zijn dit allemaal voor de hand liggende competenties? De meeste wethouders voldoen zeker niet aan alle criteria en dat kan opbreken. Er is ook bewijs aan te voeren: 40% van de wethouders die aantreden voelt zich onvoldoende of matig voorbereid op het wethouderschap en nog geen kwart voelt zich goed voorbereid. Uit de case-analyses die ten grondslag lagen aan het rapport 'De vallende wethouder' blijkt dat er meerdere wethouders waren waarvan gezegd is dat ze '*totaal onvoorbereid aan hun werkzaamheden begonnen.*' Er worden hier enkele persoonlijke ervaringen aan toegevoegd die illustreren wat het betekent om niet kunnen voldoen aan een basiseis.

Casus: In 2011 hebben twee informateurs en later ook formateurs een wethouder weggestuurd die allerlei kwaliteiten had en ook wel voorbereid was, maar dacht een gemeentelijke organisatie als een bedrijf te kunnen runnen. Hij intimideerde hier en daar volgens enkele werknemers en was in een wapenwedloop verwickeld met een burgemeester. Dit kon zo niet doorgaan. Charmante man, schaapjes op het droge en dus niet afhankelijk van het wethouderschap voor inkomsten, hij had ook veel kwaliteit als ondernemer, beschikte doorgaans over goede dossierkennis, maakte weinig flaters in de raad, maar schoot toch tekort. Hij nam het primaat van de politiek te sterk op, wat tot strubbelingen leidde (dicteerde ook wat niet in college besloten was) en had te weinig oog voor handhaving van patroonmatigheid – lees: voor ordentelijke procedures - in het gemeentehuis. Teveel alleen heersende ondernemer gebleven. Vertrek was gewenst. Dit kon zo niet doorgaan. Er was onvoldoende uitzicht op verbetering. Het gedwongen vertrek vond ook plaats.

Het wethouderschap is dus een mooie functie maar velen stappen er niet goed genoeg voorbereid in! Zo gezien, is het niet verrassend dat elke raadsperiode ongeveer eenderde van de wethouders afhaakt. Dat kunnen we natuurlijk niet alleen terugvoeren op de zwakke voorbereiding. Desalniettemin, de voorbereiding op het wethouderschap kan en moet beter, ook los van de vraag of wethouders struikelen. Daarmee is een eerste belangrijke preventieve route aangeduid.

5.2 Adviezen over selectie van wethouders

Advies 2: Verbeter de selectie van wethouders

De selectie van wethouders kan en moet beter want die is in veel gemeenten ondanks zekere politieke rationaliteit ('wij doen dat zo') van een gehalte waarin verbetering mogelijk is. Wordt bij de selectie van ambtenaren nog uitgegaan van een profielschets, van een selectiecommissie die een gesprek voert, van inwinnen van informatie bij referenten en van het peilen van steun en het afleggen van een proeve, bij de selectie van wethouders geldt dit doorgaans allemaal niet. Geen profielschets, geen assessment.

Binnen politieke partijen zijn er natuurlijk wel mensen die meedenken over de lijstvolgorde en wethouderskandidaturen maar heel volgroeid is dit proces niet. Het verrast dan ook niet dat een apothekersassistente als ze wethouder wordt het gevoel heeft in het diepe te worden gegooid, aldus een case-beschrijving.

Of een college een team wordt, is niet zelden toeval, zeggen burgemeesters (Korsten en Schoenmaker, 2008). Of wethouders bekwaam zijn, moeten ze in de praktijk maar bewijzen. Het zijn vaak kredietbenoemingen. En als ze dan een jaar bezig zijn ontstaat een beeld.

Natuurlijk gaan de teams wel 'op de hei zitten' voor teamvorming, maar dan is de selectie al een gepasseerd station. Kortom, de selectie kan beter. Waar dan bij de selectie op gelet moet worden? Of een wethouderskandidaat voldoet aan genoemde basiseisen, of geacht mag worden zich de competenties snel eigen te maken. Partijen die in de coalitievorming onderhandelen zouden een moment moeten zoeken voor bezinning op wat van wethouders verwacht wordt en wie voldoet aan eisen. En ze zouden al bij de coalitievorming ook een professionaliseringsbudget kunnen afspreken voor teambezinning en – training, en voor individueel onderwijs, training, begeleiding, toewijzing van een mentorschap of een coach. Hier moet je niet lang mee wachten want dan is het geschikte moment verdwenen.

Dat reserveren van een professionaliseringsbudget is in veel gemeenten geen gangbare praktijk. Slechts in een kwart van de gemeenten is een *specifieke* post 'ondersteuning B&W' expliciet in de begroting opgenomen. Van alle wethouders geeft 33 procent aan dat er ruimte voor scholing of begeleiding van leden van het college is onder een *algemene* scholingspost, terwijl 27 procent inschat dat er 'in overleg' mogelijkheden zijn (Bestuurders onder druk, 2011).

Advies 3: Stel ruim voor verkiezingen een kern-profiel schets op voor wethoudersfuncties

Als je de selectie wilt verbeteren, is een vervolgstap voor de hand liggend: stel een profiel schets op. Het opstellen van een profiel schets komt al op sommige plaatsen voor. Dat zou een actie kunnen zijn van elke politieke partij maar ook iets voor een gemeenteraad. Het voordeel van een schets door de raad is dat raad en griffie een schets *op maat* kunnen maken van de betreffende gemeente en de eigenheid van de lokale democratie. Het voordeel van een profiel schets is bovendien dat kandidaten tevoren kunnen nadenken over de vraag of ze zich geschikt achten. Er kan een waarschuwend effect van uitgaan. Dat kan ertoe bijdragen dat als ze later struikelen, ze niet moeten mopperen.

Wie denkt dat dit voorstel overbodig is, zou eens gesprekken moeten voeren met wethouders die in hun eerste periode struikelden. Ze zijn veelal zo in het diepe geworpen en hadden geen mentor. Ze beklagen zich erover.

Advies 4: Laat de link tussen lijsttrekker en wethouderskandidaat los

In de gemeentelijke praktijken komt het vaak voor dat lijsttrekkers ook wethouderskandidaat zijn. Maar die band zou niet vanzelfsprekend moeten zijn. Sommige lijsttrekkers scoren goed bij verkiezingen, kunnen ook het fractieleiderschap nog wel aan maar zijn niet echt geschikt als wethouder. Sommige wethouders zijn op hun beurt meer

bestuurder dan dat ze een geschikte lijststaanvoerder zijn. Kortom, ga *niet* ervan uit dat een lijsttrekker altijd ook wethouder moet worden.

Er zijn voorbeelden bekend van lijsttrekkers die als wethouder faalden omdat ze gewoon niet goed genoeg waren in debatten, niet goed zagen wanneer ze concessies moesten doen en wat voor soort concessies. Ze hielden ook niet van het raadsdebat en het debatwerk ging hen ook niet steeds goed af. En training door ambtenaren hielp niet echt. Soms bleven ze nog wel een tijd in het zadel maar velen zagen: *'Stop hiermee want het wordt nooit wat!'*

Casus: Een goede advocaat was een redelijk goede fractieleider in een stad van zeg 90.000 inw. maar geen echt goede wethouder. Dus die ervaring als advocaat en die raadservaring waren samen niet genoeg. De goede man baadde af en toe in het zweet voor een raadsvergadering, ondanks training vooraf, en hij was soms ziek. Werkgerelateerd, naar gefluisterd werd. Hij verafschuwde het debat in de raad bijna; hij zag er tegenop. Deze man had volgens tal van ambtenaren niet wethouder moeten worden ondanks dat hij nooit is weggestuurd. Hij had weggestuurd kunnen worden en dan had iedereen het begrepen. Daar stond een oud-vakbondsman als wethouder van dezelfde politieke stroming tegenover die ongelooflijk veel lol had in raadsdebatten. Die zag waar men met pijlen op zwakheden in een voorstel inprikte en bracht daar verbeteringen in aan. Hij ging soepel om met de raad – door af en toe een concessie te doen - zonder de oren te laten hangen naar elke kritiek. De man kon ook debatteren. Scherp, puntig, niet langdradig. 'Sterke wethouder', zei men in het gemeentehuis.

5.3 Als wethouder van start maar dan

Advies 5: Formuleer direct bij de start als wethouder een trainingsprogramma

Ik kom bij een vijfde advies. Een belangrijke oorzaak voor de val van tal van wethouders ligt bij henzelf.

Omdat de individuele kwaliteiten van wethouders van groot belang zijn voor de functievervulling moet een wethouder intern – in eigen kring - ook open zijn over de eigen sterkten en zwakten. Ga niet de eigen zwakten verdoezelen of camoufleren, het helpt niet. In tijden van transparantie en mediocratie wordt meedogenloos duidelijk hoe een wethouder in elkaar zit. Als een wethouder zwakten erkent, kan deze proberen iets aan te doen. *'Training on the job'* is nuttig maar niet genoeg gebleken. Een van de gevallen wethouders uit ons onderzoek zegt:

'Ik had wel een klein cursusje staatsinrichting kunnen gebruiken'. Een andere wethouder 'bleek bij de start niet te weten hoe een gemeenteraad werkt.'

Advies: Ga op training als dat nodig is. Doe aan intervisie. Een gesneuvelde wethouder meldt dat ze een cursus onderhandelen had gevolgd en dat ze daar echt wat aan had gehad in onderhandelingen tussen de gemeente en de rijksoverheid. Werk deficiënties al bij de start van het wethouderschap weg want dan mag het nog. Tegelijk laat de praktijk zien dat er een tegenkant aan zit. Je kunt niet goed zeggen dat je een coach hebt of op cursus gaat want *'dan laat je onzekerheid zien en dan zit je direct laag in de pikorde.'* Zo tekenden we op uit de mond van een gevallen wethouder.

5.4 Specifieke vaardigheden van de wethouder

Advies 6: Zorg als wethouder voor doorontwikkeling van communicatieve en verbale kwaliteiten

Het valt op dat politiek zeer communicatief en verbaal is. Het verbale is in feite een element uit het bredere palet aan communicatieve vaardigheden (Cels, 2007). Succesvolle wethouders beschikken dan ook over redelijk tot goede communicatieve kwaliteiten en spreekvaardigheid. Maar sommige gevallen wethouders of andere informanten klagen er over dat ze als wethouder verbaal wel eens tekort schoten. In hun terugblik op de val markeren ze juist dit punt. Een Brabantse wethouder is expliciet gevallen op een tekort aan communicatieve vaardigheden. Deze voormalige Brabantse wethouder zei wel spottend *'het beestje moest een naam hebben'* maar daarmee kun je deze eis niet relativëren. Een andere wethouder was *'te breedsprakig.'*

'Dan had hij zijn punt al lang gemaakt maar ging hij er toch nog andere dingen bijhalen', aldus een geïnterviewde ambtenaar.

Van een andere gevallen wethouder L werd door de burgemeester gezegd:

'Een zwakke wethouder en niet verbaal begaafd.' (...) 'De wethouder gaf wel toe dat hij niet meer dan mbo heeft. Toch heeft hij het wethouderschap niet als te zwaar ervaren. Als je maar goede ambtelijke ondersteuning krijgt, dan red je het wel.'

Waar gaat het bij de verbale kwaliteit om? Een wethouder moet weten te verwoorden wat hij bedoelt en/of voelt, en moet soms direct en duidelijk zijn, maar af en toe juist terughoudend en diplomatiek. Het is zaak de goede toon te kiezen in wisselende contexten: bij speeches in verschillende contexten: in de raad, bij openingen, bij bezoek in treurige omstandigheden, bij communicatie in crisissituaties. Denk niet dat dit advies voor betere verbale kwaliteit een open deur is. Onderschat dit punt niet.

Het komt voor dat een voormalige rechter, die toch gewend was om woorden te kiezen voor het doen van een uitspraak, als wethouder nog wel eens een taalprobleem tegenkwam, naar eigen zeggen. Dat kan met stijl te maken hebben. Als rechter kun je de woorden nog achter het bureau kiezen maar als wethouder ben voortdurend mensen aan het ontmoeten of sturen. Dan blijkt je taalvaardigheid in de omgang, in je bestuurstijl. Het komt voor dat een wethouder regelmatig de verkeerde moppen op de verkeerde momenten verteld.

Voor taal geldt, dat je er doorgaans niet op struikelt maar besef dat als een wethouder in moet binden, een concessie moet doen, zich moet verontschuldigen taal het voertuig van de mond is. Of iemand onbehouwen is, blijkt dat uit zijn gedrag *inclusief* de taaluitingen. Of iemand charmant is, blijkt uit het gedrag *inclusief* de taaluitingen. Humor en relativiseringsvermogen kunnen belangrijke wapens zijn om te ontstroeven, sfeer te scheppen en te verbinden.

5.5 Zicht op politieke betrekkingen en verhoudingen

Advies 7: Onderhou als wethouder contact met de fractie

Dualisering heeft de val van wethouders niet primair veroorzaakt, zo is in het voorgaande gesteld, maar heeft indirect wel grote invloed gehad op de politieke verhoudingen. Sinds de invoering van de dualisering in maart 2002 zijn wethouders geen lid meer van de gemeenteraad, niet van de eigen politieke fractie en leiden ze ook geen raadscommissie

meer. Dat heeft veelal geleid tot meer afstand tussen wethouders en hun fractie. Een gevallen wethouder zei in een terugblik:

'Direct na mijn aantreden werd ik niet eens meer uitgenodigd door de eigen fractie.'

Op zich is meer afstand met de eigen fractie juist door de commissie-Elzinga, die aan de basis stond van de dualisering en door de wetgever beoogd en voorzien, maar de afstand moet niet te groot worden want dan loopt een wethouder het risico van de zgn. Harry Groen-factor, van een grote verwijdering.

Het was de Amsterdamse wethouder Harry Groen die op een bepaald moment zo afstandelijk opereerde ten opzichte van de eigen fractie dat ze zich afvroegen: 'hoort die wel bij ons' en 'kent hij de eigen partij nog wel?' De fractie had op een bepaald moment niks meer met hem.

Wordt de afstand te groot en wijken de standpunten van de wethouder bovendien voortdurend af van de fractie dan is het mogelijk dat de eigen fractie de eigen wethouder laat vallen. Een andere mogelijkheid van afstandvergroting is dat een sterke wethouder formateur wordt van een coalitie en zich dan als vanzelf, ook om binnen het college te verbinden, boven de partijen gaat bewegen. En af en toe bemiddelt als ware sprake van voortgezet formateurschap. Het gevolg kan zijn dat de wethouder zich daardoor vervreemdt van de eigen fractie en de eigen fractie omgekeerd zich vrijer voelt staan ten opzichte van de 'eigen' wethouder.

De laatste jaren gebeurt het mede vanwege genoemde en andere omstandigheden vaker dat fracties de eigen wethouder naar huis sturen. Advies: verminder de kans daarop. Gevallen wethouders vermelden dat zeker ook een goede verstandhouding tussen wethouder en (eigen) fractieleider van betekenis is. Is de relatie met de fractie ernstig verstoord '*dan loopt je als wethouder groot risico*', zo kregen de onderzoekers van diverse gevallen wethouders te horen.

Is er een voorbeeld te geven van afstand tussen wethouder en fractie?

'Wethouder Z stapte in 2009 uit het college omdat zijn eigen partij ondanks een eerder gesloten politiek akkoord met ombuigingsvoorstellen toch met alternatieve bezuinigingsvoorstellen kwam. De wethouder moest dit 's morgens vroeg vernemen in het college toen daar de krant op tafel lag met het betreffende bericht. De wethouders dacht meteen: "Dit is crisis". De CDA-wethouders accepteerden het inderdaad niet dat hun coalitiepartner dit deed. De PvdA werd gebeld en die verscheen met een delegatie. De leden voelden zich op het matje geroepen. De fractievoorzitter hield vast aan zijn standpunt en koos voor het conflict en niet voor de eigen wethouder. Een dolksteek. Het werd een emotioneel gesprek. Daarop dacht de wethouder na en trok de volgende dag zijn conclusies: vertrek. Twee weken later stapten twee andere wethouders tijdens een raadsvergadering op.'
Wat was de mening van de fractieleider die een dolksteek zou hebben toegediend? Die vond dat de eigen wethouder zijn verhaal in het college niet kwijt kon en verdrukt werd door de andere wethouders. Hij gaf dus een andere uitleg.

De casus laat zien dat de wethouder verrast werd door de eigen fractie. Hij was niet ingelicht. Er was blijkbaar een ernstig tekort aan contact.

Advies 8: Zorg dat je de raad kunt 'lezen'.

Een wethouder moet niet alleen de fractie kunnen 'lezen' (conform advies 7) zoals een wielrenner de ontwikkeling in de wielerkoeers moet kunnen begrijpen, hij moet ook de raad kunnen begrijpen en aanvoelen. Dat is toch normaal, zou je zeggen. Maar pas op. Stel, als wethouder wil je wat, maar een of meer fracties zijn tegen. Dan wil je weten wat of wie daarachter zit en vooral waarom men tegen is. Daar kom je als wethouder echter niet altijd makkelijk achter, zeker niet in een grotere gemeente. Het is dus zaak om niet alleen een antenne te hebben voor steun en verzet maar ook goede contacten te hebben met – bij voorkeur- *alle* fracties.

Het is zinnig dat je als wethouder oog hebt voor waarschuwingssignalen. Heb je bij voorbeeld een groot project onderhanden waar je eerstverantwoordelijke voor bent, zoals de bouw van een gemeentehuis, heb dan oog ervoor wat het kan betekenen als een grote coalitiepartij intern verdeeld is over jouw project. Wat is de breuklijn? Wie is waarom bezorgd of tegen het gemeentehuis? Vreest men overschrijdingen?

Een griffier zei het onlangs zo:

'Wethouders hebben de laatste jaren voortdurend moeite grond onder de voeten te krijgen in de raad en die te voelen'. Hij bedoelde dat ze niet goed weten hoe de houding ten aanzien van de coalitie is, hoe de verhoudingen liggen, en of de raad een voorstel van het college nou goed ontvangt of er toch aanmerkingen op heeft.'

Rolonduidelijk over de verhouding tussen college en raad kan daar ook op van invloed zijn. Voelt de raad zich vooral controleur of gedraagt die zich als een veredeld college? Op dat punt wezen recent burgemeesters nog eens.²

De raad begrijpen, betekent ook dat je als wethouder in de gaten moet hebben wat conflicten zijn. Een wethouder struikelt doorgaans niet over slechts een feit of de beoordeling van één kwestie. Bijna elk vertrek van een wethouder is *meerlagig*. Dat wordt uitgedrukt door de opmerking van anderen dan de gevallen wethouder als:

*'Er waren meer akkefietjes aan vooraf gegaan'.
Of: 'De verhouding met zijn fractie was al langer verstoord'.*

Wie de kans op een val wil verkleinen, moet er ook rekening mee houden dat als hij een fractie niet goed behandeld heeft, niet serieus genomen heeft in een bepaald dossier of als men gebrouilleerd is geraakt over een bepaald akkefietje, dat die rekening dan een keer gepresenteerd wordt. *'Je wordt erop afgerekend'* wordt dan gezegd. Of: *'men loert op je.'* Dus praat iets uit als het kan voor een kwestie uitgroeit tot iets veel groters.

5.6 Teamaspecten

Advies 9: Eenmaal op stoom: hou de profileringsdrang in toom

Als een wethouder is aangetreden dan wordt hij geacht zaken te realiseren die de eigen politieke partij van belang vindt. Tegelijk zijn er krachten die de mogelijkheden tot profilering temperen (Korsten, Schalken en Tops, 1994).

² Gesprek in het gemeentehuis van Heumen, 6 juni 2011, met o.a. burgemeester Gosse Noordewier van Wijchen en Jan de Ruiter van Zevenaar.

1. Het bestuurscollege bestuurt wettelijk gezien collegiaal. De praktijk laat hier ook iets van zien, zij het minder scherp. Van alle wethouders uit het BZK-onderzoek 'Bestuurders onder druk'(2011) scoort 54 procent van alle geënquêteerde wethouders een 4 of 5 op een schaal van collegialiteit van 1 (iedere wethouder is verantwoordelijk voor een eigen portefeuille) tot 5 (college is gezamenlijk verantwoordelijk). Vijf procent scoort een 1 en 15 procent een 2 en 26 procent een 3. Voegen we de scores 3, 4 en 5 samen dan komen we op 80 procent van alle wethouders die tenderen naar een gevoel dat het college gezamenlijk verantwoordelijk is.

2. Een tweede factor kan ook bewerkstelligen dat een poging tot profilering schipbreuk leidt. Een onderwerp kan in de portefeuille zitten van een paar wethouders van verschillende kleur. Dat tempert de profileringsmogelijkheden. Immers, je kunt als een van de twee een voorstel niet helemaal naar je toetrekken en inkleuren. Dat zal een ander niet waarderen.

3. Een onderwerp heeft doorgaans een geschiedenis. Misschien heeft een college van geheel andere kleur eerder een beleid op poten gezet (dat van andere kleur was) dat door een toenmalige gemeenteraad gesteund is. Als wethouder, van welke politieke kleur dan ook, erf je dat. Dan neemt het beleid natuurlijk niet direct de kleur aan van de nieuwe wethouder.

4. Profilering wordt ook geremd door allerlei juridische kaders voor beleid. Ze engen de marge in waarbinnen kleuraccenten zijn te plaatsen, als een wethouder dat al zou willen.

Profilering is dus niet makkelijk maar wordt over het algemeen ook niet erg door collega-wethouders op prijs gesteld, zo zeggen wethouders op het gebied van volkshuisvesting (Vulperhorst, Kooima, Houben en Westra, 1986). In dit verband gelden drie regels. Ten eerste, hoewel de basis verwachting geldt dat een wethouder over het algemeen herkenbaar moet zijn voor de fractie en partij wordt in collegekringen vaak een tweede aanvullende regel gehanteerd, die inhoudt dat profilering vooral iets is voor de aan de wethouder politiek verwante fractieleider en de fractie (Vulperhorst e.a., 1986). Pas dus als wethouder op met scherpe profilering, en dus met pogingen om te vaak 'in de krant te komen'. Een derde regel is dat in geval een item tot de portefeuille van meerdere wethouders hoort een bepaalde wethouder het onderwerp niet voor het eigen profiel bij collega's moet kapen. Dan loop je het risico hierop later afgerekend te worden, bij voorbeeld doordat collega's op een cruciaal moment niet om de bedreigde wethouder heen gaan staan.

Advies 10: Let op hoe het college als team functioneert

Gegeven de wettelijke eis van collegiaal bestuur moet een college bij voorkeur *homogeen* zijn. Maar dat is niet zo maar een gegeven. De coalitievorming heeft de leden bij elkaar gebracht en vervolgens moet ze met elkaar verder; er samen het beste van maken. Een college is in principe een team maar feitelijk ook? Van alle wethouders uit de BZK-enquête zegt 75 procent dat ze zitting hebben in een 'behoorlijk hecht team'. In kleinere gemeenten is de hechtheid het grootst (Bestuurders onder druk, 2011).

Gebleken is dat 'het periodiek bespreken van het thema integriteit de cohesie in het college bevordert en tevens grote preventieve waarde heeft', aldus 'Bestuurders onder druk'(2011). Is integriteit ook daadwerkelijk regelmatig onderwerp van gesprek? Bij een derde van de colleges is het een regelmatig terugkerend onderwerp van gesprek. De meerderheid van de colleges bespreekt het onderwerp ad hoc.

Maar diverse gevallen wethouders merken iets anders op. Ontbreekt de eenheid in het college, ontbreekt het bovendien aan coalitieoverleg tussen de schragende fracties en zijn er ook maar beperkt betrekkingen tussen de individuele wethouders en de eigen fractie dan verhoogt dat volgens diverse gevallen wethouders de kans op het voortijdig sneuvelen van het college of van een of meer wethouders aanzienlijk (cf Schoenmaker, 2011). Dan is er onvoldoende op cohesie gerichte verbinding; dan zijn de centripetale krachten mogelijk te gering. Dan lukt het niet goed meer 'de meubelen te redden' als er iemand in nood is of het hele college.

Een gevallen wethouder laat optekenen: 'Het college was geen team. Het was ieder voor zich en God voor ons allen. De burgemeester had twee gezichten. Op een bepaald moment besluit de raad van (plaats) zelfstandig te blijven en spreekt de burgemeester in het gemeentehuis uit dat te respecteren. Daags erna zegt hij: "Hoe kunnen we fuseren?"', aldus de wethouder die zelf tegenstander van herindeling is. (...) De wethouder had ook stevige woorden met de burgemeester over handhavingsbeleid omdat in het ene geval niets werd gedaan en het andere wel werd opgetreden. De wethouder concludeert over de relatie met de burgemeester: 'We hebben elkaar nooit gemogen.' Over de relatie met de andere wethouder: 'De andere wethouder durfde niets als het erop aankwam.'

Een tweede casus is ook illustratief.

Een gevallen wethouder zegt: 'Nadat in het najaar van 2007 wethouder X opstapte na een motie van wantrouwen werd er een analyse van de bestuurlijke situatie gemaakt.' Het oordeel: 'de wethouders kunnen niet met elkaar door een deur en zijn niet professioneel genoeg om dat te verbergen.'

Het is niet alleen van belang of een college hecht is en de coalitie hecht, de *specifieke verhoudingen* in het college zelf doen er ook toe. Zo is het handig als je als wethouder een beetje in de gaten hebt wie de informele leider in het college is. Meestal is er op basis van ervaring en andere kenmerken wel iemand die sterk is en in de pikorde bovenaan staat. Dat valt niet echt te negeren. Opgestapte wethouders geven daarom het advies: *'hou rekening met het alfamannetje!'*

De gevallen wethouder P zegt dat hij in het college prima heeft kunnen werken. 'Er was een goede onderlinge sfeer.' Maar een raadslid signaleert dat men hem binnen het college "niet echt serieus nam en dat men zat te wachten tot het mis zou gaan."

Het komt ook nogal voor dat enkele collegeleden het goed met elkaar vinden door vaker bij elkaar binnen te lopen en met de benen op tafel te overleggen. Dat is heel belangrijk. Het kan een partijgenoot zijn maar het is ook mogelijk dat juist de burgemeester die steun geeft.

Een al wat oudere ervaren waarnemend burgemeester uit een stad gelegen in de randstad, gaf steun aan de merendeels jonge wethouders. 'Ik leen wel eens een schouder aan hen en laat ze uithuilen. Of ik stimuleer ze en geef een schouderklop. Dat werkt goed', zei hij.

Maar let er weer op dat als je steunpilaar in het college wegvalt, dit je eigen positie ook kan verzwakken. Let er dus op dat je je *niet te afhankelijk* maakt van een collega. Dat zeggen enkele weggestuurde wethouders. Uit analyses van gevallen wethouders blijkt dat sommigen - als hun steunpilaar weg is - , ineens aan '*positie inboeten*' – zoals dat wordt gezegd - en dat de sneeuwbal naar de val dan sneller gaat rollen.

De burgemeester wordt in de gesprekken met gevallen wethouders nogal eens onder vuur genomen.

Wethouder D zegt: 'Geen onvertogen woord over het college maar over de rol van de burgemeester is hij niet erg te spreken. Deze deed niet echt moeite om hem binnen boord te houden. In gedachten was ie al met pensioen.' De betreffende burgemeester stemt hiermee niet in.

Advies 11: Gun andere wethouders hun succes

Het college functioneert collegiaal maar het zijn de individuele wethouders die voorstellen verdedigen en daarmee de persmedia halen. Samen en toch alleen, dus. Wordt daar als wethouder niet jaloers van. De hoop is dat wie genereus naar anderen zelf ook ruimte krijgt. Wie anderen stimuleert 'linten door te knippen, mag het zelf ook; er zijn er meestal genoeg.' Gun elke individuele wethouder succes. Immers, wethouders die goed uit de verf komen zijn op andere momenten als jij ze nodig hebt wellicht bereid om om je heen te gaan staan, om het voor je op te nemen.

De praktijk wijst uit dat vallende wethouders uiteindelijk, op het laatst, alleen staan en niet meer echt op de steun van anderen kunnen rekenen maar dat kan gevoed zijn door eigen gedrag. Een wethouder kan het ernaar gemaakt hebben door anderen te weinig te gunnen (Aardema e.a., 2011).

Advies 12: Let op de eigen gunfactor

Omgekeerd geldt: een wethouder kan anderen iets gunnen maar wat gunnen ze jou? Een wethouder heeft een houdbaarheidsdatum maar bij de start van het wethouderschap weet je nog niet wat die datum is. Een voorbeeld: Een wethouder uit een middelgrote universiteitsstad was formateur van een coalitie. Hij was duidelijk de sterke man geworden onder de wethouders en hij bemiddelde ook af en toe. Hij was wel toe aan zijn laatste periode, had hij bedacht, en daarom had hij ook een opvolger gepusht. Dat ging redelijk goed, tot zich een akkefietje op persoonlijk vlak voordeed dat voor opschudding in de raad en de gehele gemeente zorgde. De media sprongen op de kwestie. De wethouder verdedigde zich in de gemeenteraad, die in het hele land op tv te volgen was, met het argument dat het een privékwestie betrof en overleefde. Een tijd later brak een crisis uit over gemeentelijke belastingen. De raad volgde het collegevoorstel niet maar kwam met een amendement. Daarop maakten de wethouders bekend voornemens te zijn hun ontslag in te dienen. De kwestie (het voorstel van B&W) zelf was niet de echte kwestie. Het was een escalatiemoment.

Een zegsman: 'In de coalitie, met name tussen de drie fractievoorzitters, was de chemie weg. Het is net als bij een scheiding. Je gaat elkaar wat sneller verwijten maken, je begrijpt elkaar niet meer en irriteert je aan de kleinste dingen.' Maar ook de sterke wethouder stond na het akkefietje minder sterk. 'Je hoorde: 'niemand nam hem meer serieus'. 'Mensen durfden ook harder naar hem uit te halen en dingen tegen hem te zeggen die dat daarvoor niet durfden', aldus een informant. 'Hij raakte passé', zegt een ander.

Uit deze casus blijkt dat een wethouder kan afbladderen. Zoals gezag kan worden opgebouwd, kan het ook weer teruglopen. Dat heeft te maken met de gunfactor. Op een bepaald moment gunnen raadsleden je niet meer een voortzetting van het wethouderschap. Dan is het 'over en sluiten'. Ze zijn 'klaar met je'. Dat is ook de terminologie die dan valt.

'Ze gunnen het je of ze gunnen het je niet meer. Ze mogen je of ze mogen je niet meer', zei een gevallen wethouder uit een andere gemeente.

De gunfactor blijkt heel belangrijk. Dat is een soort thermometer om te zien of je wel of niet gevaar loopt om te vallen. Tegelijk is het lastige dat de gunfactor niet een zo precies kenbare uitslag van een meetinstrument is. Maar wethouders begrijpen bijna altijd waarom het gaat.

In het begin word je echt wel wat ruimte gegeven; je zou kunnen zeggen 'ruimte gegund'. Wethouders die starten, krijgen doorgaans de tijd om zich in te werken. Ze krijgen krediet. Ze sneuvelen zelden de eerste twee maanden na de start. In de loop van de tijd bouwt men aan het wethouderschap. Raadsleden krijgen een beeld van je. Sleep je voorstellen met een goede verdediging ongeschonden door de raad, dan groei je.

Maar als je eenmaal aan het stuntelen slaat of – voorzichtiger- er ontstaan rond de wethouder problemen, kan het zijn dat raadsleden gaan uitkijken naar 'stokken om de hond te slaan.' Dan gaat men medelijden krijgen of zeggen dat de wethouder niet sterk is. Dan wordt de gunfactor ook kleiner. Als er dan een blunder langs komt, is het mogelijk dat men dat aangrijpt om vanuit de raad het vertrouwen op te zeggen.

Het onderzoek naar de gevallen wethouders laat meerdere cases zien waaruit blijkt dat de raad het in meerderheid 'gehad had' met een wethouder. Het ongemak stapelt op; het gedwongen vertrek van wethouders is dan ook vaak 'een optelsom'. Zo wordt dat dan gezegd. Dan is er eerder 'gedoe' geweest, 'liepen zaken niet lekker' of waren er eerder 'akkefietjes'. Elke fractie heeft daar dan wel een verhaal over. De wethouder was 'uitbestuurd', 'hij presteerde weinig', 'als ambtenaar kon hij al geen problemen oplossen; hij legde ze op mijn bordje toen ik zelf wethouder was.'

Hou er als wethouder zeker rekening mee dat als je zaken verdraait of niet goed verwoordt je daar problemen mee kunt krijgen.

Een voorbeeld: In een bepaalde gemeente had het college een heisessie. Daar kwam ter sprake dat het nieuwe gemeentehuis zeven ton duurder zou zijn. De wethouder vertelde daarna ineens dat de overige collegeleden het daarmee eens waren. Dat was niet zo. 'Zo gaat dat dus niet, aldus een wethouder over de gesneuvelde collega'.

Uit het onderzoek naar de val van wethouder blijkt dat de gunfactor volgens een burgemeester de belangrijkste factor bij het blijven of vallen.

Een informant: 'Als je teveel moet uitleggen bijvoorbeeld omdat er steeds vervelende berichtjes in de krant verschijnen komt deze gunfactor onder druk te staan. Dan loop je schade op en wordt men het langzamerhand een beetje zat. Dat geldt trouwens ook voor burgemeesters. Je moet proberen op te stappen als er nog niets aan de hand is'.

Nog beter is om als wethouder zo goed te besturen en handelen dat je niet eens ter discussie komt te staan.

Advies 13: Bevorder regelmatig coalitieoverleg

Een gevallen wethouder meldt in een gesprek: 'coalitieoverleg was er niet.' Daarmee geeft deze wethouder aan dat het ontbreken van deze verbindingen tussen coalitiepartners niet echt gunstig was, zeker als daar bijkomt dat hij niet door de fractie werd uitgenodigd.

Als een wethouder onder vuur komt te liggen, kan hij behoed worden voor een val als de coalitie hecht is en er regelmatig goed overleg is tussen de coalitiepartners. Dan is de wethouder dus afhankelijk van zijn fractie en een goede verhouding daarmee. Dan komt het ook aan op souplesse van de wethouder: doet hij op tijd concessies, biedt hij indien nodig excuses aan, kortom buigt de wethouder mee waar het nodig is. Vooral in probleemgemeenten is gebleken dat een hechte coalitie met geregeld coalitieoverleg een temperende factor is op conflicten (Korsten en Schoenmaker, 2011; Schoenmaker, 2011). Hecht coalitieoverleg heeft overigens als keerzijde dat niet-coalitiepartijen zich verongelijkt voelen en zich niet serieus behandeld voelen. Daar moet dus ook op gelet worden.

Advies 14: Besef dat je een bestuurstijl mag hebben

Wethouders houden er al doende meestal een bepaalde ambitie en bestuurstijl op na. Hou er rekening mee dat zoals een gevallen wethouder zegt: 'hoe meer ambitie je hebt, hoe groter de weerstand kan zijn'. Die ambitie en stijl hangen met tal van zaken samen, zoals wie je bent en wat je hebt meegemaakt, wat je denkt dat nodig is en wat een beleidsterrein toelaat of vereist. Stel dat je resultaatgericht te werk wilt gaan, hou dan in het achterhoofd dat je ook een risicoanalyse kunt maken, zoals een wethouder het zegt. Je wilt wel wat maar niet direct dat het je kop kost.

Casus: Wethouders Jan T van de gemeente R heeft veel functies in het onderwijs doorlopen en was op het laatst, onder minister Plasterk, hoogste ambtenaar van de onderwijsinspectie. Jan ging met pensioen, nam afscheid en na anderhalf jaar kwamen lokale politici bij hem langs 'of hij wethouder wilde worden'. 'Wat ze in gedachten hadden?' vroeg Jan.

'Dat hij de 240 handhavingdossiers eens onder zijn hoede zou nemen'.

Nou dat wilde hij wel 'maar ook iets erbij, liefst'. Geen probleem. Sport, recreatie, welzijn en onderwijs werd aan de portefeuille toegevoegd. Intussen zijn we verder.

'Gaat het je goed af, Jan?' was de vraag. Nou, zei hij:

'Ik heb er de grootste lol in. Alles van mij is raadsbreed aangenomen'.

'Weet je hoe ik het aanpak?', zei hij.

'Mijn aanpak is er een in twee stappen. Ik begin bijna altijd met een contourennota. Heb ik van Van Kemenade geleerd. Dei deed dat ook. Eerst maar eens de feiten op een rij en een kader aangeven. Ik betrek daar direct ook de oppositie bij. Dat wordt op prijs gesteld en werkt goed'.

Bevreesd voor een gedwongen vertrek is hij niet. Voor het geld hoeft hij dit werk niet te doen. En als ze hem niet meer hebben willen, 'och, dan niet', zegt hij.

Wat leert deze casus? We zien hier dat de wethouder enthousiast is, ruime bestuurlijke ervaring had voor hij begon, een opvatting heeft over zijn bestuursstijl als wethouder, open opereert naar coalitie en oppositie, en sturing wil geven. Hij toont zelfreflectie want hij dacht na over zijn bestuursstijl en werkwijze. Niet zo moeilijk ook want hij heeft al in heel wat organisaties als bestuurder leiding gegeven en hij zag minister Plasterk wekelijks aan het werk. Eens per week zat hij bij de vergadering van de minister met de ambtelijke top. Dat is dus een wethouder die het wel zal redden want arrogant is hij niet geworden, deze bestuurlijke self-made man. Ook voldoende zelfreflexief.

5.7 Reflectie van de wethouder

Van alle zittende wethouders geeft driekwart aan géén coach of 'sparring partner' te hebben. Ruim 30 procent ziet geen behoefte. De onwenselijkheid van een coach of sparring partner neemt af naarmate een gemeente groter is. Van alle wethouders die wel een sparring partner of coach hebben zegt 19 procent dat het om een beroepscoach gaat, 19 procent om een andere gemeentebestuurder, 21 procent dat het gaat om iemand buiten de werkkring of partij, 23 procent om iemand vanuit de eigen politieke partij en 18 procent om iemand vanuit de raad of een andere gemeentelijke context. Het zijn de voormalige zzp'ers onder de wethouders die vaker dan anderen een coach of sparring partner hebben (Bestuurders onder druk, 2011).

Is er vanuit het perspectief van gevallen wethouders behoefte aan reflectie geweest met een coach of sparring partner? Hebben gevallen wethouder te laat ingezien dat een valproces liep, dat ze in moeilijk vaarwater aan het belanden waren en hebben ze nog kunnen corrigeren? In veel gevallen is de val voor de gevallen wethouder zelf een donderslag bij heldere hemel geweest; voor vele anderen niet. In 'De gevallen wethouder' is zelden gebleken van pogingen of bewuste strategieën om de val af te wenden. Gevallen wethouders voeren wel gesprekken met allerlei personen maar van tijdige reflectie op hun eigen positie was niet of te weinig sprake; laat staan dat men zich aanpaste. We komen daarom bij een volgend advies.

Advies 15: Reflectie op beeldvorming

Elke wethouder wordt door anderen gepercipieerd in termen van sterkten en zwakten. Het gaat om een indruk van wie je bent, hoe je opereert, wat je doet of nalaat. Er ontstaat dus een beeld. Dat beeld kan positief zijn maar ook negatief of in de tijd kantelen.

Een wethouder moet er altijd rekening mee dat het handelen veel aandacht in de pers trekt en onder een vergrootglas komt. Dan word het beeld over de wethouder bijgesteld en mogelijk voor het eigen gevoel scheef getrokken en dat kan zelfs van invloed zijn op een leven na het wethouderschap. Want wie naderhand overweegt met je in zee te gaan voor een baan, die gaat googlen en komt als eerste eventuele akkefietjes tegen. Dat kan kopschuw maken. Diverse gevallen wethouders attenderen daar later, na de val, op (Aardema e.a., 2011).

Beeldvorming is hardnekkig. Je kunt er last van hebben en van mening zijn dat het beeld bijstelling behoeft. Hoe dan ook is zelfreflectie nodig op de sterke en zwakke kanten, zoals eerder voor gevallen burgemeesters is vastgesteld (Korsten en Aardema, 2006). Een wethouder moet signaleren hoe hij overkomt, dat duiden en zich zo nodig (enigszins) aanpassen. Doet een wethouder dat niet dan kan hem dat de kop kosten.

Een frappant voorbeeld van een wethouder die het probleem niet zag, het niet goed duidde en zich niet aanpaste, is het volgende. Een wethouder uit ons onderzoek had met enkele broers een bedrijf. Op dat bedrijf waren illegale werknemers aan het werk. De wethouder wist dat maar onderschatte de kwestie schromelijk. Hij had kunnen weten dat hem dat een verwijt zou opleveren: van anderen verwachten dat ze zich aan regels houden en ze zelf aan de laars lappen. Hij verdedigde zich dat het een zaak van de broers was. Slecht argument, het hielp niet. De wethouder had de illegalen niet moeten toelaten en moeten zien dat wel toelaten hem de kop zou kunnen kosten. Hij had ook vrijwillig kunnen stoppen met het wethouderschap als hij met illegalen had willen doorwerken.

Een advies is ook om in de openbare ruimte nooit namen te noemen van collega's en uitspraken te doen over portefeuilles van anderen of over beeldvorming van andere wethouders. Bega ook geen andere dommigheden.

Wie de neiging heeft na veel drank toch zelf te rijden in een auto vraagt om moeilijkheden. Wie denkt dat je in het weekend eigenlijk geen wethouder meer bent, vergist zich ook. Je kunt je niet ongestraft zo maar enkele keren laten 'vollopen'. Een wethouder blijft 24 uur per dag wethouder en moet weten dat hij in houding en gedrag een voorbeeldrol te vervullen heeft.

De volgende twee adviezen zijn specificaties van het voorgaande advies.

Advies 16: Zorg voor een goede antenne naar de omgeving

Het belang dat een wethouder over een goede antenne beschikt is de laatste decennia toegenomen en neemt nog verder toe. Diverse gevallen wethouders melden dat de nieuwe sociale media niet echt bijdragen tot een betere sfeer. Een persoon zegt:

'Coalitie en oppositie mailen elkaar van alles, voorafgaand aan commissie- en raadsvergaderingen. Met veel cc'tjes. Maar zonder dat de wethouders hiervan weten'.

Als een wethouder niet goed oplet, wordt hij overvallen door de opstelling van een raadsfractie of een signaal uit de samenleving. Wethouders die sneuvelen hebben doorgaans geen goede antenne naar de omgeving of die antenne niet goed afgesteld. Veel gesneuvelde wethouders zien niet in waarom ze moesten sneuvelen, anderen doorgaans wel. Ook nadat een commissie nog eens teruggeblikt heeft op een sneuvelproces, tonen ze zich verongelikt.

De reflectie van gevallen wethouders moet dus, het wordt hier herhaald, beter en dat impliceert: signaleren, duiden en handelingsperspectieven bekijken. Dat is een les voor wethouders die willen overleven.

Sla overigens niet door in zelfreflectie want dan vinden raadsleden een wethouder onzeker. Enkele gevallen wethouders melden dat ze niet moesten zeggen dat ze een coach hadden, dat was 'not done'. Je kunt een coach natuurlijk anders noemen. Ga af en toe eens 'sparren', dat klinkt al anders.

Advies 17: Pas je gedrag aan als de omstandigheden daarom vragen

Een tweede specificatie van de wenselijkheid van reflectie sluit aan op een voetbalmetafoor. Deze metafoor voert ons naar het verschijnsel 'tijdelijke adaptiviteit'.

Een voorhoedespeler uit het betaald voetbal die niet gewend is aan meeverdedigen maar het van de trainer wel moet heeft drie mogelijkheden: de 'exit'-oplossing van vertrek door een transfer naar een andere club; 'voice', dus de stem verheffen door in gesprek te gaan met de trainer; of 'loyalty', door toch maar de opdracht uit te voeren zo lang deze trainer er is.

Wethouders hebben als ze moeten veranderen de mogelijkheid van transfer en overleg meestal niet. Aanpassing is geboden. Weinigen zijn echter in staat om tijdig of tijdelijk het roer om te gooien.

Een wethouder die een eigen zoon of dochter aan een baantje probeert te helpen in de eigen gemeente is niet verstandig bezig. Een wethouder die zich regelmatig door een taxibedrijf van de eigen zoon laat vervoeren speelt met vuur. Vermijd belangenconflicten. Verander van gedrag als de waarschuwingssignalen op oranje of rood springen.

Gedragsverandering kan ook heel specifiek zijn: als *tijdelijke* adaptiviteit in de vorm van meebuigen aan de orde is. Politiek geïnvolveerden weten: *'bomen die rechtop blijven staan en niet kunnen meebuigen zullen bij storm knappen.'* Dat geldt ook voor wethouders. Hou er rekening mee dat raadsfracties af en toe willen scoren. Drijf het eigen standpunt niet op de spits maar buig mee. Doe af en toe een concessie. Hou er als je in een eerder leven rechter was rekening mee dat je als wethouder geen rechterlijke uitspraken doet. Als wethouder ben je geen rechter die immer vast moet houden aan een beslissing. Soms moet een wethouder juist niet meebuigen. Wie geschoren wordt, moet stilzitten. Wie met andere woorden, iets heeft zitten ontkennen wat naderhand toch onjuist blijkt, heeft een stommitieit begaan. Wie een keer met een creditcard van de gemeente een zonnebril heeft gekocht, moet niet gaan uitleggen dat dit voor het werk nodig is. Dan moet je nederigheid tonen als er nog wat te redden valt. Wie dan om zich heen gaat slaan of uit de heup gaat schieten, is bezig het eigen graf te graven.

Wat je over dergelijke moeilijkheden hoort, is steeds: 'sla niet op hol.' Haal een ander er even bij om te overleggen alvorens in paniek allerlei dingen te gaan roepen. Het onderzoek naar gevallen wethouders laat diverse voorbeelden op dit vlak zien.

5.8 Om de wethouder heen

Advies 18: Zorg dat collegeleden om je heen gaan staan

Wie onder vuur ligt, heeft er iets aan als de collegeleden om je heen gaan staan en je beschermen. Maar dan moet het college wel een echt team zijn en de burgemeester een bindende kracht. Deze eenheid en solidariteit is echter moeilijk te organiseren. Je moet maar afwachten of je het verdient.

Van een gevallen wethouder werd het volgende genoteerd:

Wethouder L voelt zich niet echt een leider. Hij stond meer tussen de mensen, wat niet door iedereen om hem heen werd geaccepteerd. Hij is naar eigen zeggen meer een meewerkend manager. "Als er watersnood is, ga ik mee helpen scheppen", zegt hij zelf. Hij heeft wel nadrukkelijk eigen standpunten en houdt daarbij van simpele oplossingen'. De burgemeester zegt dat hij schrok van het niveau van de wethouder bij diens aantreden. Een zwakke wethouder. "Mijn indruk was: als we eromheen blijven staan, kunnen we het tot de verkiezingen wel redden."

Advies 19: Zorg voor enkele getrouwen om je heen

Het is niet verkeerd als een wethouder enkele helpers om zich heen heeft die voor hem denken of dingen uitzoeken als de wethouder even met iets anders bezig is. Het kan gaan om een kabinet van de wethouder in een grote stad. Daarbij wordt ook wel eens gedacht aan een tekstschrijver, een type 'Jack de Vries' of iemand die contacten naar buiten onderhoudt. Het is inderdaad van belang dat een wethouder een speechschrijver om zich heen heeft en een redacteur. Die kan voorkomen dat er uitglijders volgen.

Advies 20: Zorg voor goede contacten met ambtenaren maar zorg ook voor tegenspraak

Hoe een wethouder zich moet verhouden tot de ambtelijke organisatie is vaak een punt van discussie maar lang niet altijd zo maar een valfactor. Een algemeen advies van oud-wethouders luidt vaak: '*Ga geen directeur spelen.*' Laat je niet opsloppen door de ambtelijke organisatie want dan wordt je een ambtenaar onder de ambtenaren. Directeur zijn is niet je taak. Een wethouder moet in de samenleving verschijnen, doelen stellen en sturen, aantreden in de raad.

Zorg dat je als wethouder weet wat je wilt. Twijfelaars zijn een ramp voor ambtelijke medewerkers. Maar zorg er ook voor dat je tegenspraak organiseert om je heen. Het is gevaarlijk als veel mensen uit je omgeving je naar de mond gaan praten. Dan loop je het risico op vervreemding van de samenleving of dat een beleidsvoorstel voor 'goed' wordt aangezien terwijl het in de raad geen meerderheid krijgt.

Wethouders sneuvelen overigens zelden op de contacten die ze onderhouden met ambtenaren. Ambtenaren zijn over het algemeen loyaal (De Graaf, 2010). Dat betekent niet dat je die relatie maar op zijn beloop moet laten. Hou ambtenaren in ere. Je hebt ze hard nodig. Ze kunnen je helpen als je in nood bent. Ze kunnen je trainen. Ze kunnen je waarschuwen voor uitglijders.

In het onderzoek komt overigens wel een wethouder voor die meldt dat de steun van ambtenaren hem op een bepaald moment ontviel. '*Hij wijt dat aan zijn te sterke sturing.*'

De les is dus: een wethouder moet balanceren als een koorddanser tussen afwachten en direct sterk sturen, tussen luisteren en al een mening klaar hebben, tussen 'vinden dat je klaar bent' en tegenspraak organiseren.

5.9 Dynamiek

Advies 21: Ontwikkel oog voor conflictaanjagende en dempende krachten

De kans dat conflicten optreden binnen een college of tussen college en raad is in het algemeen, zeker in probleemgemeenten wat groter als sprake is van, ten eerste, een versnipperde democratie van veel kleine fracties en een college dat uit tamelijk veel coalitiepartners bestaat. De kans dat een college vier jaar kan overleven dat gesteund wordt door acht fracties en acht wethouders telt is klein. Een tweede conflictaanjagende factor is een rauwe politieke cultuur zeker als die optreedt in een context van veel kleine fracties. Een derde aanjager is ad hoc politiek. Als een lange termijnbeleid ontbreekt, is aan referentiepunt voor eenheid afwezig. De kans op vroegtijdig vallen is groot in geval deze factoren samengaan (Korsten en Aardema, 2006; Korsten en Schoenmaker, 2008, 2011).

Besef daarbij dat als de gemeenteraadsfracties onraad ruiken, ze de druk verhogen. Een burgemeester zegt: *'Zodra men in fracties bloed ruikt, kun je weinig meer doen'*.

Conflictdempende factoren zijn er ook. Denk daarbij aan een college dat echt als een team optreedt, aan een bindende burgemeester en als de collegeleden een duidelijke visie hebben op hun contacten met de pers en elkaar niet verrassen met uitspraken die slecht vallen.

5.10 Wat niet werkt

Zijn er ook nog andere adviezen die mogelijk niet helpen om een wethouder voor een val te behoeden? Bestaat compassie? Helpt het als een afkoelingsperiode wordt ingelast? Heeft herschikking van portefeuilles zin als een wethouder niet helemaal voldoet? Een aantal mogelijke remedies moet na dit onderzoek afgevoerd worden.

1) Compassie bestaat niet

Wie het jarenlang als wethouder goed gedaan heeft, kan een potje breken. Maar dan moeten het geen flaters zijn die niet te verkopen zijn. *'Raad niet goed ingelicht'* het kan je vergeven worden als *'ze je moeten'* en het om een kleinigheidje gaat (de gunfactor) maar als het in het college al niet botert of de coalitiepartijen liggen met elkaar overhoop dan kan zoiets onder het vergrootglas gelegd worden en uitgroeien tot de val.

Hou er als wethouder rekening mee dat men geen medelijden met je heeft, noch in het college noch in de gemeenteraad. In de samenleving kan men nog wel eens over zijn hart strijken en vergeven maar in de politiek is dat schaars. Reken er niet op. Het wethouderschap is een eenzame job.

2) Herschikking van portefeuilles is geen panacee

Als het niet goed loopt, kan in een college nog wel eens aan de orde komen om een paar onderdelen van een portefeuille bij een ander onder te brengen. Maar uit de analyse van de terugblik van gevallen wethouders en anderen blijkt dat hierin zelden de oplossing gezocht wordt om een wethouders alsnog te redden. Herschikking van portefeuilles is wel na te streven maar dan niet om een wethouder uit de wind te houden.

3) Afkoelingsperiodes werken niet

Werken afkoelingsperiodes? Tijdens een affaire rond een wethouder van een grotere stad in Limburg heeft de burgemeester toen het laat werd een discussie beëindigd en verschoven naar een volgende dag. De gedachte was: dan kan men afkoelen. Het mocht niet baten:

korte of lange afkoelingsperiodes, ze werken zelden om een wethouder voor de val te behoeden. Dat rapporteren diverse gesneuvelde wethouders ook.

4) Ga in bepaalde colleges niet zitten

Moet een wethouder eigenlijk wel in alle colleges van welke samenstelling dan ook willen gaan zitten? Neen. Als in een stad acht coalitiepartijen nodig zijn om een meerderheidscollege te vormen in een versnipperde democratie met vele kleine fracties en er rolt een college uit van acht wethouders dan weet je dat er maar 'dit' hoeft te gebeuren of een partij stapt uit de coalitie of de coalitie wordt opgeblazen. Wie als wethouder enig zelfrespect heeft, stapt niet in zo'n college. De kans dat zo een college de hele rit uitzit is klein, tenzij het een soort oorlogskabinet van 'eenheid' is onder crisismoments.

6 Bezinning vanuit het mesoperspectief

Een onderwerp vraagt na het voorgaande nog aandacht. Door al die adviezen ontstaat de indruk dat als je je als wethouder hier nu maar aan houdt dat je altijd overleeft.

Microfactoren lijken bepalend voor overleven. Hier is echter een waarschuwing op zijn plaats. Bij de val van wethouders is bijna altijd sprake van de aanwezigheid van zowel micro- als mesofactoren. Als een wethouder gedwongen is te vertrekken, zijn er doorgaans anderen bij betrokken die samen van mening zijn dat je niet langer vertrouwen geniet. Dan zitten we bij het college en/of de raad en/of verhoudingen en verbindingen tussen lokale actoren. En dat roept de vraag op of er ook adviezen te geven zijn om de raad of een college zo in positie te brengen dat de kans op een val van wethouders klein of kleiner wordt. Die adviezen zijn zeker te geven.

Het geven van adviezen ten aanzien van colleges waarbij de valkans gering is, zijn geformuleerd in het boek 'Sterke colleges' (Korsten en Schoenmaker, 2008). Tot de tips behoren:

- Maak een college niet te groot.
- Maak van een college ook daadwerkelijk een team, zoals in formeel als informeel opzicht. Daarvoor is het niet nodig dat je vriendjes van elkaar wordt of dat je bij verjaardagen bij elkaar over de vloer komt maar wel dat er ook informele betrekkingen zijn.
- Zorg dat de burgemeester hoe dan ook een sterk verbindende rol speelt.

En de raad dan? Ook voor een raad is van belang dat er aandacht bestaat voor goede sfeer, en een bestuurscultuur die noch defensief, noch cliëntelistisch noch rauw is. Het is van waarde als informele leiders af en toe het fractiebelang overstijgen in het licht van wat een raad moet doen. *'Een goed college verdient ook een goede raad'* zei een commissaris der koningin eens.

7 Reflectie op bevindingen en adviezen: de blik van de burens

In het voorgaande is aangegeven dat de val van wethouders in de micro- en mesosfeer gezocht moet worden en zelden in de macrosfeer. En, dualisering is niet als oorzaak voor het gedwongen vertrek van veel wethouders aangewezen want wethouders sneuvelden ook als voor de invoering. Maar dualisering heeft het gedwongen vertrek zeker niet geremd omdat de afstandvergroting tussen college en raad wel gevolgen heeft gehad, zoals de toegenomen bereidheid van eigen fracties om de wethouder te kielhalen.

Deze uitkomst is pikant it omdat in Vlaanderen nog het monisme geldt en daar schepenen zelden vallen. Zou het systeem van verhoudingen tussen college en raad er toch toe doen? Recent is een negental stadsbesturen gevisiteerd (Antwerpen, Gent, Leuven, Mechelen, Turnhout, Genk, Hasselt, St. Niklaas, Vlaamse GemeenschapsCommissie-Brussel). Door een van ons is gesproken met alle burgemeesters en tal van schepenen. Opvallend is dat schepenen in die steden vrijwel nooit struikelen, en in geheel Vlaanderen niet (Reynaert en Steyvers, 2010). Hoe kan dat? Kennen alle schepenen daar de hiervoor gegeven adviezen uit hun hoofd en handelt iedereen ernaar? Dat ligt niet voor de hand.

Figuur 2: Overzicht van enkele kenmerken van het Vlaams lokaal bestuur

- Gemeenteraadsverkiezingen zijn er in Vlaanderen om de zes jaar. Diegene wordt burgemeester die voorman of vrouw is van de grootste partij bij de raadsverkiezingen. De (aldus gekozen) burgemeester heeft dus aanzien hoewel deze de schepenen niet zelf selecteert (blijft een zaak van politieke partijen). De burgemeester kan door de verkiezing en de status die dat meebrengt wel echt leiding geven aan het schepencollege.
- Vlaanderen kent nog het monisme: wettelijk is de raad hoogste orgaan maar feite het college. Schepenen zijn nog lid van de raad. De afstand tussen schepenen en fracties is alleen al daardoor kleiner dan in het dualisme.
- Het college bestuurt en de raad controleert. Er is sprake van veel rolduidelijkheid. De raad is wel hoogste orgaan maar gaat feitelijk zelden of nooit op de stoel van het college zitten. Dat staan burgemeester en schepenen ook niet toe. En het schepencollege is bijna altijd aan de winnende hand want die heeft ambtenaren achter zich.
- In het algemeen is sprake van veel duidelijkheid over de formele en informele spelregels in de lokale politiek. A) De uitslag van verkiezingen is betrekkelijk heilig. In het college zitten de personen die de meeste stemmen trokken en die stuur je niet weg. B) Een fractie valt ook nooit de eigen schepen aan. Dat is 'not done'. C) De schepenen maken deel uit van de raad en die hebben dus wel voeling met het denken in fracties.
- De burgemeester heeft een sterke positie. In steden is dat meestal iemand die al sporen verdiende als minister in de federale of Vlaamse regering of een van de parlementen.
- Van korte lontjes heeft men in Vlaanderen nog niet gehoord. Voor 'afrekenen' lijkt in het systeem minder kans te bestaan.

Vanuit Vlaanderen naar Nederland kijkend, valt op dat de lokale politiek tussen verkiezingen minder gepolitiseerd lijkt, dat de gemeenteraad feitelijk minder te zeggen heeft dan op basis van de sterke wettelijke positie te verwachten is, dat het college veel ruimte krijgt en neemt met een doorgaans krachtige gekozen burgemeester voorop en dat de informele spelregels weinig ruimte bieden om schepenen naar huis te sturen. Conclusie: Vlaamse gemeenten kennen een aantal stabilisatoren – lees conflictremmende factoren -, die Nederlandse gemeenten niet kennen.

Het monisme lijkt in Vlaanderen een stabilisator maar we kunnen in Nederland niet terug naar het monisme. Onder het monisme nam bij ons ook al gedwongen vertrek van wethouders toe. Het kan dus niet zo zijn dat monisme alleen de stabilisator is in Vlaanderen. Wat zijn dan de andere stabilisatoren? De periode van zes jaar tussen verkiezingen zorgt voor zekere depolitisering. En hechtheid van de coalitie en de belangrijke 'spelregel' dat de eigen fractie de wethouder niet aanvalt.

Ergo, de politieke cultuur in Vlaanderen is anders en dat heeft sterk te maken met een oriëntatie op voorkeuren van kiezers, markant tot uiting komend in de sterke rol van de burgemeester (zeker in steden) die gekozen is uit de raad.

Maar we zouden er, vanuit de vergelijking gezien, goed aan doen ook in Nederland naar stabilisatoren te zoeken. Niet alles is te herleiden tot microfactoren en daarmee tot zelfreflectie. Hechte coalities en regelmatig coalitieoverleg kunnen de val van wethouders beperken. Achterkamertjes zijn zo gek nog niet; opeenvolgende kabinetten blijken ook nooit zonder vertrouwelijk Torentjesoverleg te kunnen voortbestaan. Waar de coalitie niet hecht is en de collegeleden niet om de wethouder gaan staan, en er rolonduidelijkheid is over de taak van raad of college, kun je nog zoveel reflectie hebben, dan red je het als wethouder soms toch niet.

Literatuur

- Aardema, H., A. Korsten, K. Riezebos en M. van Dam, *De vallende wethouder*, BMC/Open Universiteit, Ministerie van BZK, Den Haag, 2011.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Boogers, M.J.G.J.A., S.A.H. Denters en G.H. Reussing, Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijk landschap, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, juni 2010, pp. 6-29.
- Bovens, M., De diplomademocratie, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 33, 2006, nr.4, pp. 205-219.
- Brunschot, A.G.M. en 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).
- Carabain, W., *Beperkt houdbaar – Bouwstenen voor verdere professionalisering*, Sdu, Den Haag, 2009.
- Castenmiller, P., M. Meesters en B. Pluut, *Terugtrekkende wethouders*, Den Haag, 2006.
- Castenmiller, P., M.J.E.M. van Dam, N. Damen en D. Emans, *Terugtrekkende wethouders-Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*, Den Haag, 2010.
- Cels, S., *Dat hoort u mij niet zeggen- Hoe politici u de werkelijkheid voorspiegelen*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2007.
- Ceylan, E. en T. Lont, *Vangnet of springplank?- Loopbaanonderzoek onder wethouders die na de verkiezingen van 2010 zijn gestopt*, P&O Services Groep, Hedel, mei 2011.
- Cloe, D. de, en A.F.A. Korsten, *Maasdriel - Van bestuurlijke noodtoestand naar bestuurlijke deugdelijkheid*, Maasdriel, 2011.
- Denters, S.A.H. en P. Geurts, *Lokale democratie in Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989.
- Derksen, W. en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Convoy Uitgevers, Dordrecht, 2010.
- Dölle, A.H.M. en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Engels, J.W.M., De staat van het dualisme in het decentraal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, okt. 2008, pp. 12-29.
- Euser, B., *Lokale leiders – De opkomst van de geuzendemocratie*, Uitgeverij Augustus, Amsterdam, 2009.
- Fleurke, F., *Organische bijstand- Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Min. van BZK, Den Haag, 2008.
- Goverde, H. en M. Nooijen, Bestuursstijl van succesvolle wethouders, in: *Openbaar Bestuur*, 1999, nr. 9, pp. 2-8.
- Graaf, G. de, De loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, april 2010, pp. 36-58.
- Groot, M.S. de, *Democratic Effects of Institutional Reform in Local Government- The Case of the dutch Local Government Act 2002*, Enschede, 2009.

Groot, M.S. de, Effecten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur: de toetsing van een gedragsmodel voor raadsleden, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, okt. 2010, nr. 5, pp. 35-54.

Gunsteren, H. van, *Bouwen op burgers- Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*, Van Gennep, Amsterdam, 2008.

Korsten, A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Open Universiteit/ BMC, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.

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

Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor de bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, juni 2011, pp. 28-50.

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

Korsten, A.F.A., C.A.T. Schalken en P.W. Tops, De wethouder, politieke kleur en gemeentelijk beleid – Doet de politieke kleur van wethouders ertoe?, in: Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A. T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 55-75.

Korsten, A.F.A., H. Aardema en A.P. Resoort, Gebroken ketens van macht- Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp. 9-42.

Korsten, A.F.A., Het gedwongen vertrek van burgemeesters, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, juni 2010, nr. 3, pp. 10-31.

Ministerie van BZK, *De staat van het bestuur*, Den Haag, 2010.

Ministerie van BZK, *Resultaten enquête Bestuurders onder druk*, Den Haag, 2011.

Noordegraaf, M. e.a., Culturen identificeren – Een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publieke sector, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, 2004, nr. 3, pp. 102-109.

Noordegraaf, M. en J. Vermeulen, Bestuurscultuur als kracht – Lokale tradities en stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2007, nr. 2, pp. 46-57.

Reynaert, H. en K. Steyvers (red.), *De kerktorenpolitiek voorbij?*, Vanden Broele, Brugge, 2010.

Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolff Publ., Nijmegen, 2011 (in druk).

Schouw, A.G., *Bestuursstijlen van wethouders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1995.

Schouw, G. en P. Tops, *Stijlen van besturen*, Atlas, Amsterdam, 1998.

Staatscommissie-Elzinga, *Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen, 2000.

Tops, P., *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Amsterdam, 2007.

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

Vries, M.S. de, en A.F.A. Korsten, Ideologie bij lokale politici en ambtenaren, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 14, 2000, nr. 3, pp. 229-253.

Vries, M.S. de, Oorlog in het openbaar bestuur: persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, 2011, nr. 1, pp. 3-21.

Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006.

Vulperhorst, J., H.M. Kooima, P.P.J. Houben en H. Westra, *Wethouders en volkshuisvesting – Op zoek naar de samenhang tussen politieke kleur van de wethouder en het gemeentelijk volkshuisbestingsbeleid*, RIW, Delft, 1986.

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

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