

Vallen van wethouders is geen bestuurlijk probleem

Regelmatig stapt ergens in Nederland een wethouder op. Soms is dat om persoonlijke redenen als gezondheid of een andere baan, zoals burgemeester. Vaker is het vanwege politieke redenen. Rondom het wethouderschap is inmiddels het beeld ontstaan dat het een “sneuvelfunctie” is. Er is zelfs een website met een zogeheten sneuvelbarometer voor wethouders, waarmee zij hun overlevingskans kunnen bepalen.¹ Tot voor kort presenteerde een vakblad jaarlijks een overzicht van gevallen wethouders, cijfers die andere media dan weer gretig overnamen. Deze presentatie van “vallen als probleem” nemen Kamerleden over, waarna het een politiek-bestuurlijke kwestie wordt². De staatssecretaris belooft nader onderzoek en zo blijft het punt op de politieke agenda. Het fenomeen van wethouders die tussentijds opstappen krijgt dan ook veelvuldig aandacht vanuit de invalshoek dat er een probleem is. Wie zich echter in de cijfers en de onderzoeken verdiept, bemerkt dat niemand kan zeggen of en waarom er een probleem zou zijn, maar iedereen wel doet alsof het er is. In deze bijdrage analyseer ik gegevens over terugtreedende bestuurders en behandel perspectieven die een basis zouden kunnen bieden voor het beeld dat er een sprake is van een probleem. Een dergelijke grondslag blijkt niet te vinden. Aansluitend geef ik mogelijke verklaringen waar het idee vandaan komt dat er sprake is van een probleem.

Terugtreedende wethouders in cijfers

Het aantal wethouders dat tussentijds terugtreedt is over een lange reeks van jaren tamelijk goed bekend. In een recente publicatie hebben Castenmiller en ik die gegevens voor een periode van 25 jaar verzameld en onderling vergelijkbaar gemaakt.³ Wethouders die zijn teruggetreden vanwege herindelingen zijn hierbij buiten beschouwing gelaten. In tabel 1 zijn de cijfers weergegeven.

Tabel 1 Teruggetreden wethouders per bestuursperiode sinds 1986

Bestuursperiode	Aantal gemeenten bij aanvang periode	Aantal afgetreden wethouders	Totaal aantal wethouders bij aanvang periode	Afgetreden wethouders over bestuursperiode
1986 – 1990	714	374	1854	20 %
1990 – 1994	672	359	1799	20 %
1994 – 1998	636	456	1726	26 %
1998 – 2002	548	444	1677	26 %
2002 – 2006	496	464	1648	28 %
2006 – 2010	458	449	1513	30 %

¹ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nieuws/sneuvelfunctie-voor-wethouders.2087611.lynkx> .

² Zie bijv overleg vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 12 maart 2009, TK 2008 – 2009, 30 902, nr. 16.

³ Castenmiller, P., M.J.E.M. van Dam, N. Damens, D. Emans (2010), *Terugtreedende wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*. Stichting DecentraaBestuur. <http://www.decentraalbestuur.nl/afgetreden-raadsleden-en-wethouders>.

De trend in de afgelopen kwart eeuw is stijgend: in de periode 1986 – 1990 treedt 20% van de wethouders voortijdig terug en in de laatste bestuursperiode is dat gestegen tot 30%. De grootste stijging zit in de jaren negentig. De cijfers laten verder onder meer zien dat het populaire beeld dat de dualisering tot een grote stijging van het aantal vallende wethouders heeft geleid, niet op feiten berust. Er is al 25 jaar sprake van een continue gestage stijging.

Deze cijfers zijn min of meer hard. Bij de interpretatie past zorgvuldigheid. Voortijdig terugtreden van wethouders kan om uiteenlopende redenen: gezondheid, carrière, pensioen, overlijden, politieke problemen, persoonlijke omstandigheden, etc. Wat vaak wordt aangeduid als “vallen” is de categorie voortijdig terugtreden vanwege politieke problemen. De afbakening is niet altijd scherp: zijn de gezondheidsklachten die iemand noopten te stoppen wellicht het gevolg van snel toenemende politieke strubbelingen? Is het vervroegde pensioen een elegante uitweg uit een politiek moeras? Ook heeft opstappen soms maar een tijdelijk karakter en treden opgestapte wethouders na een aantal weken weer aan. Meestal gebeurt dat in geval van een collegecrisis, waarbij dan één of twee wethouders niet meer terugkomen, terwijl alle wethouders als “teruggetreden” zijn aangemerkt. In het overzicht in tabel 1 zijn deze “tijdelijke opstappers” zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten.

Waarom zou er een probleem zijn?

Er zijn uiteenlopende invalshoeken om naar deze cijfers te kijken en te oordelen of er sprake is van een probleem. In het navolgende concentreer ik me op de beoordelingen van het aantal wethouders dat tussentijds terugtreedt om politieke redenen, ook wel aangeduid als vallende wethouders. Volgens een onderzoek van Binnenlands Bestuur omvat dat in de laatste bestuursperiode ongeveer 70% van de tussentijdse terugtreeders.⁴

Democratisch functioneren

Vanuit democratisch perspectief behoort een bestuurder die het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging verliest, op te stappen. In het verleden bleken niet alle wethouders die norm te hebben geïnternaliseerd en kwam het voor dat een wethouder nadat het vertrouwen was opgezegd wilde aanblijven. Daarom is in de gemeentewet (artikel 49) apart geregeld dat als een wethouder nadat de raad het vertrouwen heeft opgezegd niet opstapt, de raad hem kan ontslaan. Daarmee is ook een juridische norm gesteld. Noch vanuit democratisch, noch vanuit juridisch perspectief is opstappen wanneer een wethouder het vertrouwen van de raad verliest een probleem. Er zou sprake kunnen zijn van een probleem als de raad “zomaar” wethouders wegstuurt, eventueel te duiden als machtsmisbruik of onfatsoenlijk bestuur. Aardema e.a.⁵ rapporteren evenwel dat wethouders nooit zomaar worden weggestuurd en dat het vaak zelfs enige tijd duurt voordat de betreffende wethouder daadwerkelijk weg moet. Hierbij valt nog op te merken dat onderzoek naar aftreden van bestuurders op landelijk niveau vaak een diametraal ander vertrekpunt dan studies naar vallende wethouders. Ministers en staatssecretarissen krijgen al snel het verwijt dat ze juist

⁴ Onderzoek exit wethouders, Binnenlands bestuur, 8 januari 2010.

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/Onderzoek-exit-wethouders.pdf>

⁵ Aardema, H., A. Korsten (2011), *De vallende wethouder. Een onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden wethouders in de bestuursperiode 2006 – 2010*. Den Haag, Ministerie van BZK

te weinig vallen⁶. Hoe het ook zij, vanuit een democratisch perspectief is vallen geen probleem en is het in tegendeel juist een wezenlijk element van lokale democratie.

Maatschappelijke effecten

Een andere invalshoek zijn de mogelijke maatschappelijke effecten van de val van een wethouder. Als dat ertoe leidt dat de aanpak van maatschappelijke vraagstukken tot stilstand komt of grote financiële nadelen met zich brengt, is het vallen van bestuurders een probleem. Daarvan is echter geen sprake, althans er zijn geen studies waaruit dat blijkt. Dat ligt ook niet voor de hand. Beleidskeuzen veranderen niet door een val, projecten en investeringen gaan gewoon door. Vallen is een interne, politieke aangelegenheid is. Over de directe kosten is weinig bekend. Eventuele wachtgeldverplichtingen hangen immers af van zaken als de leeftijd van betrokkene, de hoogte van de vergoeding, arbeidsmarktkansen, opleiding, etc. Op het totaal van de gemeentelijk begrotingen vormen de bestuurlijke wachtgelden (waarbij inbegrepen ook de wachtgelden voor wethouders die niet zijn gevallen) echter een minimaal bedrag. Vanuit maatschappelijk perspectief is vallen niet te kenschetsen als probleem.

Kwantitatief perspectief

“Vallen” zou een probleem kunnen zijn als het om veel mensen gaat, waarbij dan nog moet worden gespecificeerd wat veel is. Zoals blijkt uit tabel 1 zijn er in de periode 2006 tot en met 2010 ongeveer 450 wethouders teruggetreden. Andere tellingen komen wat hoger uit, vooral omdat herindelingen en terugtrekkers-die-weer-aantreden (val van een heel college) worden meegeteld. Laten we voor het gemak even uitgaan van 500 terugtrekkers, waarvan 70% vanwege politieke redenen. Dan gaat het in die periode om 350 vallers. Het aantal gemeenten daalde in die tijd van 458 naar 431, dus gemiddeld waren er in die periode 445 gemeenten. Dat betekent dat in de vorige raadsperiode gemiddeld minder dan één wethouder per gemeente om politieke redenen is opgestapt. In vier jaar tijd valt minder dan één wethouder per gemeente: vanuit kwantitatief perspectief kan dit niet als probleem worden aangemerkt.

Bestuurlijke gevolgen

Het verschijnsel vallende wethouders zou een probleem kunnen zijn als dat aftreden systematisch resulteert in instabiel bestuur. Gelet op het relatief geringe aantal vallers per gemeente per periode is de invloed daarvan op de bestuurlijke stabiliteit waarschijnlijk gering. Gemeenten waar geregeld een wethouder valt, zijn weliswaar bestuurlijk meestal instabiel⁷, maar daarbij is vallen een indicator en geen oorzaak. Dat er in een gemeente af en toe een wethouder valt, leidt zelden of nooit tot bestuurlijke instabiliteit. Daar komt nog bij dat de norm “bestuurlijke stabiliteit” ook niet zonder meer toepasbaar is. Volgens een publicatie van de VNG⁸ is bestuurlijke stabiliteit nodig om als gemeenten alle (nieuwe) taken

⁶ Bovens, Mark, Gijs Jan Brandsma, Dick Thesing & Thierry Wever (2010), *Aan het pluche gekleefd? - Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009*, in: B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij, 2010/4, 319-340. Thijn, E. van, F. Alink, P. van Dijk (1998), *De sorry-democratie*. Amsterdam: Van Gennip.

⁷ Schoenmaker, M (2011), *Bestuurlijk gedonder*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010), *Bestuurlijke stabiliteit*, Den Haag.

aan te kunnen. Noordegraaf e.a.⁹ benadrukken echter in een studie naar bestuurscultuur dat om nieuwe vraagstukken te kunnen signaleren en aanpakken een andere bestuurscultuur nodig kan zijn. Personen zijn dragers van een cultuur en nieuwe mensen kunnen dragers zijn van een gewenste andere cultuur. Om dat te bevorderen is stabiliteit dan juist een belemmering. Vallen leidt kortom niet tot beleidsmatig gezwabber of tot bestuurlijke instabiliteit, als dat laatste al een knelpunt zou zijn.

Het aanzien van de overheid

Mogelijk ondermijnen vallende bestuurders het gezag van de overheid in de ogen van burgers en is vallen daarom een probleem. Instabiliteit in termen van personen zou er volgens de VNG¹⁰ toe kunnen leiden dat mensen het vertrouwen in de overheid verliezen. Die norm is evenwel discutabel. De roep om aftreden zodra er (grote) fouten zijn gemaakt, klinkt de laatste decennia steeds luider. Juist als bestuurders blijven zitten, klinken verwijten van een “sorry-democratie” en “pluche-klevers”. In combinatie met het gemiddeld relatief geringe aantal vallers per periode per gemeente is deze gezagsnorm evenmin bruikbaar om het verschijnsel vallende bestuurders als probleem aan te duiden.

Persoonlijke gevolgen

In veel onderzoeken¹¹ wordt ruim aandacht besteed aan de persoonlijke gevolgen van een politieke val voor de betrokkene. Het grijpt mensen vaak sterk aan en leidt tot sterke emoties: woede, verdriet, ongeloof, verbijstering en wrok lopen door elkaar heen. De rouwperiode duurt soms lang. Dat vrijwel elke val een persoonlijke drama is, betekent echter niet dat het daarmee een bestuurlijk of maatschappelijk probleem is. De ervaringen van wethouders die worden weggestuurd komen bovendien overeen met de gevoelens en reacties van alle andere mensen die worden ontslagen.¹² Verder rapporteren zulke studies uitvoerig de problemen die ex-wethouders hebben om weer aan de slag te gaan, maar een vergelijking met andere werkzoekenden ontbreekt. Onbekend is of voormalige bestuurders het moeilijker of juist makkelijker hebben om weer aan de bak te komen. Ook de persoonlijke consequenties bieden geen aanknopingspunt om vallen als een bestuurlijk probleem te bestempelen.

Waarom toch een probleem-connotatie?

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat er geen grondslag is om het vallen van wethouders als probleem aan te merken. Daar past wel een kanttekening bij. Er zijn in Nederland een aantal gemeenten waar jaren achtereen politiek-bestuurlijke problemen zijn, die zich onder meer uiten in veelvuldig vallende bestuurders of zelfs hele colleges. Schoenmaker¹³ telt ongeveer 10 van zulke gemeenten in de periode 1998 – 2010. In die gemeenten is “vallen” met de hiervoor geschetste mogelijke normen wél als probleem te duiden. Er zijn negatieve

⁹ Noordegraaf, M., A. Bos, K. Geuijen, R. Spelier, J. Vermeulen (2008), *Culturen sturen. De werking en beïnvloeding van bestuursculturen in lokaal bestuur*. Utrecht.

¹⁰ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010), a.w.

¹¹ Oa. eerder aangehaalde studies van Aardema e.a., Binnenlands Bestuur, Castenmiller en Van Dam, maar ook bijv in Lont, T., F. Visser (2009), *Geraniums of gladiolen. Loopbaanonderzoek naar gestopte wethouders periode oktober 2004 t/m december 2008*. P&O services

¹² Bijv. Pittie, C, C. Harder (2011), *Maak er werk van. Ontslag als stap in je loopbaan*. Spectrum

¹³ Schoenmaker, M, (2011), a.w.

maatschappelijke effecten (gemeente komt niet meer toe aan het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken), cultuurverandering blijft uit zodat nieuwe vraagstukken niet worden herkend en de langdurige conflicten en het veelvuldig opstappen van bestuurders ondergraven het vertrouwen in en het gezag van de gemeente. Het zijn evenwel de spaarzame uitzonderingen, die het vallen van bestuurders in andere gemeenten niet automatisch ook tot een probleem maken. Als vallen vanuit democratisch oogpunt, gelet op de maatschappelijke effecten, de omvang, de bestuurlijke gevolgen en het aanzien van de overheid geen bestuurlijk probleem is, rijst de vraag waar toch dat beeld vandaan komt dat er sprake is van een Groot Probleem. Het enkele feit dat er persoonlijke drama's achter schuil gaan, is onvoldoende basis.

Een mogelijke verklaring bieden Noordegraaf e.a.¹⁴ (2009) in hun studie naar geweld tegen gezagsdragers. Aandacht in de media en vooral de wijze waarop dat gebeurt, maken van losse incidenten en gebeurtenissen één verhaal. "De ernst van de zaak wordt, vaak via diezelfde berichtgeving, kracht bij gezet door te wijzen op het incident als onderdeel van een reeks van incidenten. Als er weer eens een incident plaats vindt, dan wordt dat in verband gebracht met voorgaande incidenten."¹⁵ Een vergelijkbaar mechanisme is te zien bij vallende bestuurders. Regelmatig verschijnen overzichten van de gevallen bestuurders, waarbij naarmate een raadsperiode vordert ook wordt doorgeteld op de aantallen van voorbije jaren. Zo ontstaat een beeld dat er samenhang is tussen de gebeurtenissen. Ook al rapporteren onderzoekers dat elke casus van een gevallen bestuurder min of meer uniek is, de gepubliceerde overzichten suggereren samenhang. Dat beeld maakt vervolgens indruk omdat door te cumuleren er al snel sprake is van grote aantallen, zeker als het dat gedaan wordt over een reeks van jaren en over alle gemeenten.

Het is evenwel meer dan alleen een patroon dat ontstaat door losse gebeurtenissen als een samenhangend geheel te presenteren en dat alleen in absolute cijfers neer te zetten. Vergelijk het met geweld tegen gezagsdragers: dat is niet zomaar geweld, maat staat symbool voor geweld tegen de democratische rechtsstaat – Noordegraaf e.a. spreken van "iconisch geweld"¹⁶. Iets soortgelijks geldt vallende bestuurders. Zij symboliseren dan de falende lokale democratie, mislukte dualisering, instabiel lokaal bestuur, afnemend niveau van raadsleden en wethouders, de noodzaak tot meer professionaliteit op gemeentelijk niveau of een andere negatief beeld. Het grote aantal gevallen bestuurders onderstreept vervolgens de ernst van de situatie. Voorgestelde maatregelen als ingrijpen door de CdK of de minister, afkoelingsperiodes, terugdraaien van de dualisering of meer geld voor opleidingen weerspiegelen het beeld waarvan vallende bestuurders de symbolisering zijn.

Ook op een andere reden wordt het beeld versterkt dat vallende wethouders een maatschappelijk probleem zijn. Vrijwel alle studies naar vallende wethouders beperken zich tot alleen die groep. Systematische vergelijkingen met de totale groep wethouders of andere beroepsgroepen ontbreken, zowel als het gaat om de omvang van het verschijnsel, als de oorzaken ervan, als de gevolgen. Gegevens relateren aan de totale omvang van de beroepsgroep, aantallen gemeenten of lengte van de onderzochte periode gebeurt vrijwel niet. Door op die wijze een verschijnsel te isoleren verdwijnt de context en wordt het uitvergroet. Dat draagt dan vervolgens weer bij aan de impressie dat er sprake is van een wezenlijk probleem.

¹⁴ Noordegraaf, M., I. Giesen, F. Kristen, M. van der Meulen, E. de Kezel, D. van Leeuwen (2009), *Geweld tegen gezagsdragers. Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici*. Utrecht.

¹⁵ Noordegraaf e.a., (2009), a.w., p13

¹⁶ Noordegraaf e.a., (2009), a.w., p13,14

Methodologisch vormt die aanpak ook een fundamentele beperking op de mogelijkheden tot interpretatie en generalisatie van de bevindingen. Door alleen gevallen wethouders te bestuderen is het wel mogelijk kenmerken in beeld te brengen die deze groep gemeenschappelijk heeft, maar is het onmogelijk vervolgens te bepalen of die gemeenschappelijke kenmerken de oorzaak van het vallen zijn. Het is immers onbekend in hoeverre ook niet-gevallen wethouders die kenmerken vertonen. Een eenvoudig voorbeeld illustreert dat: als een groot deel van de gevallen wethouders ouder dan 50 zou zijn, kan daaruit niet de conclusie worden getrokken dat leeftijd een variabele is die de kans op vallen beïnvloedt. Immers, de meeste wethouders zijn ouder dan 50 jaar. Om causale relaties te kunnen leggen, moet de verdeling van een kenmerk in de groep vellers kunnen worden vergeleken met de hele populatie. De meeste studies naar vallende wethouders ontberen die mogelijkheid. Selectie op de afhankelijke variabele maakt het onmogelijke causale verklaringen te bieden. Wat overigens auteurs soms niet weerhoudt om toch te generaliseren en op causale verbanden te wijzen.

Probleem-creatie en imagoschade

Er zijn geen redenen om het vallen van wethouders als een maatschappelijk of bestuurlijk probleem te kenschetsen. Het beeld dat er wel een probleem is, is niet alleen onjuist en gekunsteld maar leidt ook tot imagoschade voor het ambt van wethouder. “Sneue sukkels die hun hoofd in een strop steken”, is plat gezegd een mogelijk beeld. Dat kan in zichzelf potentiële kandidaten afschrikken, maar belangrijker: het kan tot sterk risicomijdend gedrag van deze bestuurders leiden. Dát leidt pas echt tot maatschappelijke en bestuurlijke problemen, want dan blijven vraagstukken liggen of worden halfslachtig aangepakt. Natuurlijk is het wethouderschap een vak, waarvoor kennis, vaardigheden en ervaring nodig zijn. Daarin verschilt het niet van andere functies. Hoog tijd voor belangenverenigingen, bestuurdersorganisaties en ministerie om het beeld uit te dragen dat veruit de meeste wethouders gewoon hun termijn afmaken, dat er wel eens iemand struikelt maar dat dit een essentieel onderdeel is van een democratisch stelsel en er geen enkel reden is voor een bangige benadering van het wethoudersvak.

Marcel van Dam

Openbaar Bestuur, maart 2012