

## 9

# JE POLITIEKE AORTA – HOE VAST ZIT JE DAARAAN?

*Petra Habets\**

### **Wat is de echte thuisbasis van een wethouder?**

Wat is eigenlijk de échte thuisbasis van de wethouder? Het college waarin wethouders in collegialiteit besturen of de eigen partij die de wethouder voorgedragen heeft en waar de politieke wortels liggen?<sup>1</sup>

In theorie is het natuurlijk geen van beide, want formeel is de gemeenteraad de thuisbasis van de wethouder. De raad benoemt en ontslaat immers de wethouder. De wethouder heeft dus altijd de steun nodig van ten minste

---

\* Petra Habets is coach, gespreksleider, adviseur en procesbegeleider.

1 Sommige burgemeesters zien met droeve ogen nog een derde thuisbasis, namelijk het college minus de burgemeester. Burgemeesters voelen soms een achterstand ten opzichte van overige collegeleden, die samen onderhandeld hebben en samen de dragers van het coalitieakkoord zijn. Het voelt dan voor hen als burgemeester alsof het collegeteam al gesmeed is door wethouderskandidaten die nachtenlang samen hebben onderhandeld, veel lief en leed hebben gedeeld en elkaar door en door kennen, waardoor die achterstand moeilijk in te lopen is. Daarnaast: de eigenstandige rol van de burgemeester als voorzitter van raad en college, met specifieke eigen bevoegdheden, en ook nog eens de rol van hoeder van de kwaliteit van het openbaar bestuur, waardoor hij of zij soms ook wethouders moet afremmen, maken dat het college nooit een volledig gelijkvormig team is, met altijd een status aparte voor de burgemeester, maar dat vergt een eigenstandig hoofdstuk.

de helft plus één van de raadsleden. Traditioneel is de coalitie als samenwerkingsverband tussen verschillende raadsfracties de manier om zo'n stabiel draagvlak in de gemeenteraad te bereiken. Van oudsher is het dus belangrijk om in het afstemmen binnen coalitieverband veel energie te steken. Er zijn overigens ook gemeenten die geen onderscheid tussen oppositie en coalitie kennen, daarover later meer.

Uit onderzoek dat ik deed onder wethouders naar de ervaren kwaliteit van het samenspel binnen het college, met de fractie, met de raad als geheel en met de coalitie blijkt dat het samenspel met zowel de raad als de coalitie minder goed scoort dan het samenspel binnen het college en met de eigen fractie (Habets, 2019). Wethouders voelen zich dus het meest comfortabel bij gelijkgestemden, dat wil zeggen ofwel collega's die hetzelfde meemaken, ofwel politiek gelijkgestemden.

Als het gaat om het samenspel binnen het college ervaren wethouders 'gunnen', 'vertrouwen', 'collegialiteit', 'openheid' en 'relatie' als de meest ondersteunende factoren. Als belemmerende factoren komen 'politieke verschillen', 'profleringsdrang', 'gebrek aan kwaliteiten', 'haantjesgedrag' en 'spelletjes' het meest naar voren. De meeste van deze factoren zijn daarmee relatiegericht (Habets, 2019, p. 158-162).

Ten aanzien van het samenspel met de fractie zijn de meest vermelde ondersteunende factoren 'overleg', 'vertrouwen', 'doel', 'transparantie' en 'team'. Negatieve factoren zijn 'kennisverschil', 'zeer dual', 'tijdgebrek raadsleden', 'onkunde' en 'profleringsdrang' (Habets, 2019, p. 177-180).

Uit deze opsomming blijkt dat in relatie tot de fractie het komen tot afstemming duidelijk inspanning vergt, zowel door tijdgebrek van raadsleden als door kennis- en informatieachterstand. Bij het college is dat minder een issue.

Kortom, de band die er van nature is met de fractie vraagt niettemin om onderhoud. Bij collegeleden is een omgekeerd proces zichtbaar: een band die er van nature niet vanzelf is, groeit door de intensievere werkrelatie en bijbehorend contact.

Als het gaat om situaties waarin wethouders vreesden voor hun positie, ervaart een substantieel deel hulp vanuit het college en een substantieel (ander) deel hulp vanuit de coalitie, en een kleiner deel heeft ook hulp vanuit de fractie ervaren (wat niet wil zeggen dat de hulp van de coalitie niet mede via de fractie tot stand is gekomen).

Tegelijkertijd vinden situaties waarin wethouders in de problemen kwamen soms ook hun oorzaak in zowel het college<sup>2</sup> als het samenspel met de fractie,<sup>3</sup> waarbij overigens veruit de meeste crises zich uiteindelijk afspeelden in het samenspel met de raad als geheel.

Deze beelden neigen naar een eerste conclusie dat een wethouder een goede verankering nodig heeft in zowel het college als de eigen fractie, waarbij het contact met de eigen fractie contra-intuïtief meer inspanning van de wethouder verlangt.

### **Trends en ontwikkelingen: meer college en minder fractie**

Er is een aantal ontwikkelingen die wethouders wat meer zijn gaan losweten van de traditionele thuisbasis van de eigen fractie en in het verlengde daarvan de coalitie.

Allereerst heeft de wetgeving daar een belangrijke rol in gehad. Door het institutionaliseren van het college als een separaat bestuursorgaan waarvan de leden geen deel meer mochten uitmaken van de gemeenteraad, heeft de wetgever met ingang van de dualisering in 2002 het college formeel op eigen benen gezet als een eigenstandig team.

Dat had op zichzelf geen grote gevolgen hoeven te hebben voor de praktijk van samenwerken, ware het niet dat met de formele invoering van deze

<sup>2</sup> Voorbeelden zijn: 'collegecrisis', 'onderlinge verhoudingen', 'vertrek collega-wethouder' en 'minderheidsstandpunt'.

<sup>3</sup> Voorbeelden zijn: 'standpunt eigen fractie', 'vertrouwen' en 'principekwestie'. Zie voor een totaaloverzicht van de geïnventariseerde crisissituaties voor fractie, college en andere speelvelden Habets, 2019, p. 407-409.

scheiding van bestuursorganen er ook een duale beweging is ontstaan, waarin meer ruimte voor de raad wordt opgeëist.

In de eerste jaren van de dualisering werd hartstochtelijk gepleit om wethouders alleen in formele raads- en commissievergaderingen met raadsleden in gesprek te laten gaan en zelfs de toegang tot fractievergaderingen van de eigen partij te ontzeggen. Dit is echter bedreigend voor een stabiel bestuur gebleken: hoe kunnen wethouders namens een coalitie optreden als ze niet de gelegenheid hebben te peilen hoe de coalitiegenoten en zelfs hun eigen fractieleden over allerlei onderwerpen denken? Natuurlijk moet niet voorafgaand aan de raadsvergadering alles zijn afgehecht en natuurlijk zijn er binnen de formele raadsacyclus over het algemeen allerlei mogelijkheden om meningen te inventariseren en aan te scherpen, maar het is toch wel prettig als een wethouder zich verzekerd weet van voldoende welwillendheid en steun voor (de meeste van) zijn voorstellen, en het is toch ook prettig om in de relatieve veiligheid van de eigen fractie ideeën en overwegingen te toetsen. Omgekeerd is het voor een wethouder ook verstandig om voeling te houden met de thema's die voor fractie en achterban belangrijk zijn. Soms zijn de verwachtingen hoger gespannen en wordt de wethouder gezien als degene in het college die het maximale voor de partij moet 'binnenhalen', maar dat beeld is niet realistisch. Juist omdat een wethouder een meer neutrale rol heeft dan de fractie en opereert namens het gehele college (collegiaal bestuur), vervullen raadsleden de rol van (mede)onderhandelaar binnen coalitieverband en van vertolker van het partijgeluid in de raad en de samenleving. Veel fracties en wethouders maken van deze rolverdeling een spel of zelfs een toneelstukje: het raadslid signaleert een probleem, waarvoor de wethouder de reddende engel is en in de raadsvergadering een toezegging doet.

Het is irreëel te verwachten dat wethouders nooit zaken voor de eigen partij willen bereiken of juist tegen willen houden. Natuurlijk zijn wethouders voor iedereen in de gemeente aanspreekbaar op de thema's uit hun portefeuille, maar wethouders zijn ook mensen die vanuit een bepaalde achtergrond en ideologie veelal door een partij naar voren zijn geschoven om als

dagelijks bestuurder enerzijds te werken aan de uitvoering van gezamenlijke afspraken, maar anderzijds in die uitvoering ook eigen accenten te kunnen leggen.

Na een superduale start in veel gemeenten heeft daarom in de praktijk een correctie plaatsgevonden, waarbij door wethouders en raadsleden afscheid is genomen van pseudodualisme<sup>4</sup> en wethouders weer frequenter deelnemen aan fractievergaderingen. Toch is het inmiddels zo dat wethouders de afgelopen decennia hun eigen fractie wat minder zijn gaan consulteren bij nieuwe voornemens van het college dan voor de invoering van het dualisme; dit laat zien dat het duidelijker splitsen van raad en college de eigen identiteit van het college heeft versterkt (Habets, 2019, p. 239).

Een andere ontwikkeling waarbij wethouders wat meer zijn losgeweekt van hun traditionele thuisbases is dat (steeds meer) gemeenten – onder andere door het verder versnipperen van het politieke landschap – met een raadsprogramma werken. Daardoor is het verschil tussen collegedragende partijen en partijen die geen eigen vertegenwoordiger in het college hebben binnen deze gemeenten vervaagd. In deze gemeenten moeten wethouders veelal sterker ‘aan de bak’ om meerderheden te bereiken voor hun voorstellen, bijvoorbeeld door meerdere fracties individueel actief op te zoeken, zodat ze zich in de raadsvergadering van voldoende steun kunnen verzekeren voor hun voorstellen.

Een andere tendens is de steeds grotere ruimte die er is voor consultatie van en meedenken door inwoners bij de grotere ontwikkelingen in de gemeente, en daarmee ook het verminderen van politieke kleuring van besluiten. Het klassieke beeld van een college dat een raadsvoorstel naar de raad stuurt dat vervolgens na een commissievergadering in de gemeenteraad wordt afgehamerd, bestaat niet meer voor grote projecten. Zowel het college als de raad organiseert inspraakavonden, peilingen,

<sup>4</sup> Hans Engels (2018, p. 17) gebruikt deze uitdrukking voor een aantal misverstanden rondom dualisme, zoals: ‘de positionering van de raad als team en bloc tegenover het college’.

expertmeetings en hoorzittingen. Dit draagt bij aan het meer in openbaarheid delen en bespreken van informatie en leidt ertoe dat het besluitvormingsproces veel zichtbaarder beïnvloed wordt door andere factoren dan ambtelijk technische aspecten en politieke voorkeuren.

Ten slotte wordt besluitvorming complexer, waardoor goede en gedragen oplossingen om meer samenwerking tussen verschillende wethouders vragen. Er zijn gemeenten waar er bij de portefeuillevverdeling bewust op gestuurd wordt dat voor de grotere onderwerpen meerdere wethouders/portefeuillehouders nodig zijn om tot voorbereiding van besluitvorming te komen.

Door deze ontwikkelingen komen wethouders steeds meer in een rol van een soort van politiek procesbegeleider voor de gehele raad, waarbij de eigen politieke kleur minder pregnant en relevant lijkt. Deze ontwikkelingen hebben inmiddels de weg vrijgemaakt voor partijloze wethouders. Dit alles maakt daarnaast dat er een behoorlijke groep wethouders is die desgevraagd aangeeft de eigen fractie niet zo belangrijk te vinden als steunbron voor hun functioneren (Habets, 2019, p. 182).

Echter, fracties en hun achterban blijven wel bepaalde verwachtingen ten aanzien van hun wethouder hebben. Het klassieke beeld van de wethouder als vooruitgeschoven post van de eigen partij staat nog fier overeind. En wel tweeledig. Enerzijds bewaakt de eigen wethouder of de punten uit het coalitieakkoord waar men als partij/fractie sterk aan hecht, worden nagekomen en dat punten die bewust niet afgesproken zijn er door anderen niet doorheen gerommeld worden. Anderzijds zorgt de wethouder dat de eigen punten die niet uitonderhandeld zijn, juist wel verder gebracht worden. Aan het einde van de collegeperiode zal elke wethouder richting de achterban bij voorkeur toch met een lijstje komen van persoonlijke successen die belangrijk zijn voor de eigen partij.

Omgekeerd verwachten de wethouders zeker voor belangrijke besluiten de steun van de eigen partij, uiteraard voor die punten die onderdeel uitmaken van het coalitieakkoord, maar ook bij besluitvorming over zaken

die tegenzitten, meer geld kosten, vertraagd zijn, regeltechnisch niet mogelijk zijn op de oorspronkelijk bedachte manier, enzovoort. Dat geldt overigens niet alleen voor die onderwerpen waarvoor de wethouder zelf portefeuillehouder is, maar ook voor de voorstellen van zijn collega's.

### **Waar is het bad warmer: fractie of college?**

Vanwege deze wederzijdse verwachtingen is het voor wethouders belangrijk om de relatie met de eigen fractie niet los te laten. Elkaar zien kan helpen. Daarbij kan het een zoektocht zijn om aan te haken bij de mogelijkheden en behoeften van de fractie. De wethouder heeft een kennisvoorsprong en fractieleden hebben relatief beperkter tijd. Bij de fractie kan de behoefte bestaan om minder vaak te vergaderen dan de wethouder wil, dan wel de wethouder slechts af en toe of maar een deel van de vergadering te laten bijwonen. Pragmatiek is hierbij het sleutelwoord, soms is het ook prima als een woordvoerder afzonderlijk afstemt met de wethouder. Overigens nemen fractievergaderingen een grote hap uit de agenda van de wethouder, want niet elke politieke hobby is even relevant, maar het contact is toch belangrijk.

Voor wethouders is het niet altijd evident dat de fractie ook een warm bad is, dat kan heel anders voelen in de praktijk. Voor een startend wethouder is het logisch dat de primaire focus ligt op het team van wethouders dat samen start aan de klus om het coalitieakkoord te realiseren, en dat – zoals hiervoor aangegeven – soms ook al samen onderhandeld heeft. De wethouders zijn een groep mensen die gebonden wordt door een gedeelde ervaring. Uit interviews die ik gehouden heb met wethouders komt naar voren dat die gedeelde ervaring kan leiden tot een sterk gevoel van saamhorigheid (Habets, 2017, p. 71-76). Met de fractie is dat gevoel vaak minder, omdat die gedeelde ervaring beperkter en vooral op dagdagelijkse basis minder intensief is. Soms bevat de fractie mensen die gepasseerd zijn voor het wethouderschap en daarmee eigenlijk concurrenten zijn. Dit kan de relaties met de fractie soms zelfs minder open maken.

Toch kan in de loop van de tijd het gevoel van eenheid binnen het college tanen, niet omdat onderlinge relaties verslechteren, maar bijvoorbeeld omdat het coalitieakkoord als vanzelf na enkele jaren niet meer dat samenbindende effect heeft dat het aan het begin van de collegeperiode duidelijk had, omdat steeds meer punten gerealiseerd zijn of omdat duidelijk wordt dat een aantal punten juist nooit gerealiseerd zal worden. Daarnaast zijn er nieuwe ontwikkelingen die om nieuwe antwoorden vragen, waarover opnieuw onderhandeld zal moeten worden. Een punt van aandacht hierbij is het coalitiemanagement. Het verschilt per gemeente en per coalitie of de wethouders hier leidend zijn of de fractievoorzitters. Soms zijn wethouders niet welkom bij het coalitieoverleg en moet de wethouder het aan de fractievoorzitter laten om over zijn of haar punten te onderhandelen. Ook de frequentie van coalitieoverleg loopt nogal uiteen in de diverse gemeenten, variërend van een voorgesprek van elke raadsvergadering (in het kader van macht en tegenmacht mijns inziens wat veel van het goede) tot zelden (alleen als er crisis dreigt), of aan het einde of begin van het politieke jaar een gezellige coalitie-BBQ met alle fractieleden en wethouders. Ik vind dat ik niet een oordeel moet willen hebben over de wijze van invulling van afstemming binnen de coalitie, dit is onderdeel van de lokale bestuurscultuur. Wel is het belangrijk dat betrokkenen dezelfde beelden hebben over de wijze van invulling van het coalitieoverleg en bijvoorbeeld of er een rol is voor de grootste partij om de boel bij elkaar te houden. Het zou vervelend zijn als pas tijdens een crisis ontdekt moet worden hoe het proces van coalitiemanagement eruit hoort te zien, dan kan het leergeld wel eens duur zijn.

Terug naar de fractie en het college: hoe dan ook, wethouders die langer dan één periode wethouder zijn, delen sneller informatie en voornemens met hun eigen fractie dan wethouders met minder ervaring. En wethouders met minder dan vier jaar ervaring zien in meerderheid het college

als liefde, terwijl het sentiment ten aanzien van het college voor ervarener wethouders tendeert naar een verstandshuwelijk.<sup>5</sup>

De rol van de eigen fractie, en daarbinnen vooral de fractievoorzitter en de woordvoerder voor de onderwerpen uit de portefeuille van de wethouder, is daarom in de praktijk belangrijk, zeker wanneer nieuwe kwesties of ontstane problemen binnen de eigen portefeuille vragen om politieke afstemming.

Ook mentaal kan de eigen fractie belangrijk zijn. Juist in situaties dat er binnen het college verschillen van inzicht zijn of er concurrentie ontstaat tussen wethouders, kan de fractie ook een plek zijn waar een wethouder stoom kan afblazen in een vertrouwde omgeving.

### Een samenvattende afdronk

Iedere wethouder doet er goed aan zich bewust te zijn van de drie primaire relaties die hij of zij moet onderhouden om effectief te kunnen functioneren: het college, de eigen fractie en de fracties die gezamenlijk het college dragen (traditioneel de coalitiepartijen, maar dat kan dus ook de gehele raad zijn).

Binnen die relaties zijn er twee die echt als thuisbases kunnen voelen voor een wethouder: het college en de fractie, omdat ze beide net dat extra element kunnen bieden, een plek om te sparren en stoom af te blazen.

Daarbij is het belangrijk voor een wethouder om te beseffen dat een goede relatie binnen het college, waar hij of zij dagelijks samenwerkt met collega's, goud waard is. Maar bij dit alles is de fractie voor de meeste wethouders uiteindelijk het thuishonk, dat ze in de hectiek soms bijna vergeten, maar waar ze wel op terug kunnen vallen als het spannend wordt. Mijn

<sup>5</sup> Zie hiervoor Habets, 2019, p. 267-268, waar deze beide verschillen nader zijn toegelicht.

pleidooi richting wethouders is dan ook om parallel aan investeren in collega-wethouders én de burgemeester ook de fractie mee te nemen in alles wat je als wethouder bezighoudt, en ook hen nadrukkelijk als klankbord te gebruiken.