



BUITENGEWOON?

EEN VERKENNING VAN HET FUNCTIONEREN VAN
DE WETHOUDER VAN BUITEN DE GEMEENTE

BUITENGEWOON?

Auteur	Marthe J.G. Heltzel
Studentnummer	3065537
Adres	Noorderstraat 3 3512 VW Utrecht
Telefoon	06-16308918
E-mail	martheheltzel@gmail.com
Opleiding	Bestuurs- en Organisationswetenschap
Afstudeerrichting	Master Bestuur en Beleid
Instelling	Universiteit Utrecht
Departement	Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)
Begeleider	Dr. H.A. Binnema
Tweede lezer	Prof. Dr. M.J. Trappenburg
Datum	15 augustus 2011

EEN VERKENNING VAN HET FUNCTIONEREN VAN
DE WETHOUDER VAN BUITEN DE GEMEENTE



VOORWOORD

Ter afronding van mijn bachelor Bestuurs- & Organisationswetenschap onderzocht ik de geregionaliseerde implementatie van het Actieplan Cultuurbereik in de provincie Limburg. Onderzoek vond onder meer plaats aan de hand van interviews met verschillende wethouders van betrokken gemeenten. Al jaren ligt mijn affiniteit voornamelijk in de cultuursector. Bij de onderwerpkeuze voor het afstudeeronderzoek van mijn master Bestuur & Beleid wilde ik echter niet dezelfde weg inslaan. 'Cultuur' zou nog genoeg aan de orde komen in mijn tweede master Algemene Cultuurwetenschappen. 'Cultuur' bleef daarom achterwege, maar de wethouders bleven!

Dat ik zou kiezen voor een onderwerp over politiek en bestuur bij de lokale overheid was voor mij duidelijk. Hierin voelde ik me het meest 'thuis'. Met een moeder werkzaam in het lokaal openbaar bestuur kreeg ik van jongs af aan al het nodige mee van wat er op dat gebied speelde. In mijn jaren als Bestuurs- & Organisationswetenschap-studente heb ik bovendien vaak gekozen voor onderwerpen op gemeentelijk niveau. Een in het lokaal bestuur werkende moeder bleek uiteindelijk ook handig bij de onderwerpkeuze van mijn afstudeeronderzoek. In de gemeente waar zij werkzaam was, was in die periode net een wethouder van buiten de gemeente afgetreden. De aanleiding voor haar suggestie voor het in voorliggend onderzoek centraal staande thema: de wethouder van buiten de gemeente.

Wat me vooral aantrok tot dit onderwerp was de relevantie en onduidelijkheid die ermee gepaard gingen. Mening en berichten over het functioneren van dit type wethouder in de media liepen sterk uiteen. Echt ondersteunend onderzoek ontbrak. Tijdens mijn onderzoek bleek dat er bij gemeenten zelf ook nog behoorlijk wat onduidelijkheid bestaat over de wethouder van buiten de gemeente. Menig keer heb ik aan de telefoon aan onder meer griffie en secretariaat moeten uitleggen wat een wethouder van buiten de raad en een wethouder van buiten de gemeente in het bijzonder nu eigenlijk waren. Dit terwijl ik alleen contact heb gezocht met gemeenten die over een dergelijk type wethouder beschikten.

De onderzoeksperiode is niet altijd even voortvarend verlopen. De al jaren gehoorde verhalen over de bureaucratische gang van zaken bij gemeenten heb ik in behoorlijke mate aan den lijve ondervonden. Soms met grote verbazing, wanneer ik bijvoorbeeld pas na twee of drie maanden een bevestiging kreeg dat men mijn brief had ontvangen, terwijl ik op dat moment vaak allang telefonisch contact had gehad met de gemeente en het interview al had afgerond.

Ook een 'scriptiedip' en start van een tweede master droegen niet bij aan de voortgang. Desondanks heb ik met veel plezier aan dit afstudeeronderzoek gewerkt en kijk ik met trots terug op het resultaat. Hoewel ik me inmiddels 'studente Algemene Cultuurwetenschappen' mag noemen, zie ik dit onderzoek toch echt als mijn daadwerkelijke afstudeeronderzoek. Het is een uitdagende en ontzettend leerzame periode geweest, waarbij ik echt aan de praktijk heb mogen proeven.

Voorliggend resultaat was nooit tot stand gekomen zonder de medewerking van een aantal mensen. Mijn begeleider Harmen Binnema wil ik van harte bedanken voor zijn hulp, geduld en opbouwende commentaren – Margo Trappenburg hierbij niet te vergeten als tweede lezer. Daarnaast wil ik Peter Castenmiller en Nicole Daemen van Stichting



Decentraalbestuur.nl bedanken voor hun commentaar, hulp bij het vinden van de juiste ingang bij gemeenten en het verschaffen van cruciale informatie: het overzicht van alle Nederlandse gemeenten die in voorgaande raadsperiode beschikten over een wethouder van buiten de gemeente. Ook gaat mijn dank uit naar alle geïnterviewde collegeleden en geïnterviewde raadsleden voor hun tijd en bereidheid tot medewerking. 'Last but not least' gaat een woord van dank uit naar mijn moeder voor haar werk als 'derde lezer', de af en toe noodzakelijke 'schop onder mijn kont' en de inspiratie tot dit onderwerp.

Waar ik na mijn bachelorscriptie besloot 'cultuur' achterwege te laten en 'wethouders' als constante factor te nemen, laat ik hierbij deze keer het onderwerp 'wethouders' achter me. Nu is het tijd voor cultuur.

Marthe Heltzel, augustus 2011



SAMENVATTING

Met de invoering van de Wet dualisering in 2002 ontstond op provinciaal en gemeentelijk niveau een geheel nieuwe bestuursconstellatie. Doel van het dualisme was het herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum, herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad en versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur.

Een van de voornaamste maatregelen om dit doel te bereiken, was een verduidelijking van rollen van het raadslid en de wethouder door een structuurwijziging: de ontvlechting van het raadslidmaatschap en wethouderschap. Daardoor werd het mogelijk om wethouders die niet op de kandidatenlijst hadden gestaan (wethouders van buiten de raad) en zelfs wethouders, die bij hun aantreden niet in de gemeente woonachtig waren (wethouders van buiten de gemeente) te benoemen. Cijfermatig onderzoek wijst uit dat al bij de tweede collegeperiode na invoering van de wet de helft van de colleges een wethouder van buiten de raad kende. Een wethouder van buiten de gemeente kwam in eerste instantie maar weinig voor, maar ook dit aantal is de laatste jaren stijgend.

Meningen en berichten over het functioneren van dit laatste type wethouder lopen sterk uiteen. Naast een verwachte bestuurlijke kwaliteit zou een wethouder van buiten de gemeente volgens sommigen juist zorgen voor problemen. Er zou sprake zijn van conflicten met de raad, gebrek aan betrokkenheid en andere politieke spanningen. Onder gevallen wethouders zou zich een groot aantal wethouders van buiten de gemeente bevinden. Empirisch onderzoek naar het functioneren van de wethouder ontbrak echter. Tijd dus om na te gaan hoe buitengewoon een wethouder van buiten de gemeente is.

Daartoe is een case study uitgevoerd bestaande uit onderzoek via semi-gestructureerde interviews onder collegeleden en een enquête onder raadsleden in zeven gemeenten van verschillende omvang. Selectiecriteria waren het beschikken over zowel een wethouder van buiten de gemeente als een wethouder van binnen de gemeente van dezelfde fractie om een vergelijking voor raadsleden tussen beide typen wethouder mogelijk te maken.

De centrale vraag die in dit onderzoek wordt gesteld, is:

Hoe ervaren gemeenteraadsleden en collegeleden het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente ten opzichte van de wethouder 'van binnen'?

Ter beantwoording van deze vraag is respondenten gevraagd naar de verschillende aspecten van het wethouderschap, waarbij ook de daarbij behorende competenties aan de orde kwamen. Topics zijn onder meer professionaliteit, verantwoording, vertrouwen, inzet & houding, invloed & onafhankelijkheid, toegankelijkheid & zichtbaarheid en relatie met de fractie, woonplaatsvereiste en afkomst. Daarbij is getoetst of veronderstellingen die in literatuur en media terug te vinden zijn over de wethouder van buiten de gemeente ook daadwerkelijk ondersteund worden door de ervaringen in de praktijk.

Op basis van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek worden de veronderstellingen die er bestonden over het functioneren van wethouders van buiten de gemeente voor het grootste gedeelte ontkracht. Wel is men het er over eens dat er in eerste instantie sprake



is van een gewenningsperiode voor de meeste aspecten van het functioneren van een wethouder. Het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente blijkt over het algemeen persoonsafhankelijk en niets te maken te hebben met het feit dat de wethouder van buiten de gemeente afkomstig is.

Hoewel het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente voornamelijk persoonsafhankelijk is, lijkt de achtergrond van de betreffende wethouder in enige mate mee te spelen. Een persoon geselecteerd op expertise en afkomstig uit het bedrijfsleven lijkt een grotere kans te hebben om te voldoen aan de negatieve veronderstellingen die er bestaan over het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente dan personen met eerdere ervaring in het openbaar bestuur.

Bovendien is het zo dat een wethouder van buiten de gemeente te maken heeft met meer risicofactoren. In principe is het functioneren van dergelijke wethouders persoonsafhankelijk. Wanneer echter iets misgaat, wordt hier zwaarder aan getild dan bij een wethouder van binnen en wordt dit al snel geweten aan het feit dat het wethouder van buiten de gemeente betreft. Een wethouder van buiten de gemeente heeft meer kans op 'falen', aldus de geïnterviewde wethouders. Verrassend is wel dat maar liefst 82,9 % van de geënquêteerde raadsleden juist aangeeft niet eerder geneigd te zijn het vertrouwen op te zeggen in een wethouder van buiten de gemeente.

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek zijn een aantal aanbevelingen te doen. Als het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente voornamelijk persoonsafhankelijk is, heeft het dan wel zin een wethouder van buiten de gemeente aan te trekken? Het antwoord hierop is 'ja'. Alle geïnterviewde wethouders zien de mogelijkheid om een wethouder van buiten de gemeente aan te stellen als een goede ontwikkeling. Zeker na een periode van politieke strubbelingen kan het binnenhalen van iemand van buiten de gemeente als verfrissend worden ervaren. Bovendien is het in kleine gemeenten vaak moeilijk om binnen de eigen fractie kandidaten te vinden. Wel zijn alle respondenten van mening dat het niet de bedoeling is dat het overgrote deel van het college uit wethouders van buiten de gemeente bestaat. Daarvoor wordt de binding en betrokkenheid met de gemeente en haar inwoners van te groot belang geacht.

Voor aankomende wethouders van buiten de gemeente en fracties die overwegen een wethouder van buiten aan te trekken zijn er op basis van dit onderzoek op pagina 62 een aantal 'do's' en 'don'ts' geformuleerd.



INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	9
1.1 Probleemstelling	10
1.2 Doelstelling	11
1.3 Vraagstelling	11
1.4 Deelvragen	11
1.5 Relevantie	12
1.6 Leeswijzer	12
2. THEORETISCH KADER	14
2.1 Het structure/agency-debat	14
2.2 Dualisering	15
2.2.1 <i>Monisme en dualisme</i>	15
2.2.2 <i>Onvlechting van raadslidmaatschap en wethouderschap</i>	16
2.3 De wethouder van buiten de raad	16
2.4 Professionalisering van het openbaar bestuur	17
2.5 Professionalisering van het wethouderschap	18
2.6 Professionaliteit van de wethouder	19
2.7 De politieke arena	20
2.7.1 <i>De wethouder en het college</i>	20
2.7.2 <i>De wethouder en de raad</i>	21
2.7.3 <i>De wethouder en het ambtelijk apparaat</i>	23
2.8 De publieke arena	24
2.8.1 <i>De wethouder en de burger</i>	24
2.9 Betekenis voor de wethouder van buiten de gemeente	24
2.9.1 <i>De wethouder van buiten de gemeente en het college</i>	24
2.9.2 <i>De wethouder van buiten de gemeente en de raad</i>	25
2.9.3 <i>De wethouder van buiten de gemeente en het ambtelijk apparaat</i>	25
2.9.4 <i>De wethouder van buiten de gemeente en de burger</i>	26
2.10 Conclusie	27
3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	28
3.1 Onderzoeksfocus	28
3.2 Onderzoeksstrategie	28
3.3 Casusselectie	29
3.4 Respondenten	30
3.5 Wijze van dataverzameling	30
3.5.1 <i>Interviews</i>	30
3.5.2 <i>Enquête</i>	30
3.6 Operationalisatie	31
3.7 Respons	33



3.8 Wijze van data-analyse	34
3.9 Betrouwbaarheid en validiteit	34
3.9.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	34
3.9.2 <i>Validiteit</i>	35

4. RESULTATEN 36

4.1 Professionaliteit	36
4.1.1 <i>Raadsleden</i>	36
4.1.2 <i>Wethouders</i>	38
4.2 Historisch onafhankelijke positie	39
4.2.1 <i>Raadsleden</i>	39
4.2.2 <i>Wethouders</i>	40
4.3 Doorbreken van bedrijfsblindheid	40
4.3.1 <i>Raadsleden</i>	40
4.3.2 <i>Wethouders</i>	41
4.4 Betrokkenheid met stad en inwoners	41
4.4.1 <i>Raadsleden</i>	41
4.4.2 <i>Wethouders</i>	42
4.5 Woonplaatsvereiste	43
4.5.1 <i>Raadsleden</i>	43
4.5.2 <i>Wethouders</i>	43
4.6 Verantwoording	44
4.6.1 <i>Raadsleden</i>	44
4.6.2 <i>Wethouders</i>	44
4.7 Vertrouwen	45
4.7.1 <i>Raadsleden</i>	45
4.7.2 <i>Wethouders</i>	46
4.8 Inzet & houding	46
4.8.1 <i>Raadsleden</i>	46
4.8.2 <i>Wethouders</i>	47
4.9 Invloed & onafhankelijkheid	48
4.9.1 <i>Raadsleden</i>	48
4.9.2 <i>Wethouders</i>	49
4.10 Toegankelijkheid & zichtbaarheid	50
4.10.1 <i>Raadsleden</i>	50
4.10.2 <i>Wethouders</i>	51
4.11 Relatie met eigen fractie	51
4.11.1 <i>Raadsleden</i>	51
4.11.2 <i>Wethouders</i>	53
4.12 Conclusie	54

5. CONCLUSIE 55

5.1 Beantwoording deelvragen	55
5.1.1 <i>Betekenis van het dualisme voor de relatie tussen wethouder en gemeenteraad</i>	55
5.1.2 <i>Betekenis van het dualisme voor de relatie tussen wethouder en college</i>	56



5.1.3 <i>Ervaring gemeenteraadsleden</i>	56
5.1.4 <i>Ervaring wethouders</i>	58
5.1.5 <i>Verschillen en overeenkomsten tussen de ervaringen van respondenten</i>	60
5.2 Beantwoording vraagstelling	61
5.3 Aanbevelingen	62
5.4 Discussie	64
5.4.1 <i>Aanzet tot verder onderzoek</i>	65
BRONVERMELDING	66
BIJLAGE 1: OVERZICHT RESPONDENTEN	69
Respondenten interviews	69
Respondenten enquête	69
BIJLAGE 2: TOPICLIJSTEN INTERVIEWS	70
Interviews wethouders van buiten de gemeente	70
Interviews wethouders 'van binnen'	72
BIJLAGE 3: ENQUÊTE	75



1. INLEIDING

De nieuwste trend: wethouders van buiten de gemeente

“VLISSINGEN – Wethouders zijn steeds vaker professionele krachten van buiten de gemeente. Als de gemeenteraad instemt met de voordracht, geeft de Limburgse interim-burgemeester van de Zeeuwse stad Vlissingen binnenkort leiding aan een bont kwartet wethouders.

Eentje woont nu in Amsterdam, een ander in Zeeuws-Vlaanderen, een derde op Schouwen-Duiveland. De laatste is pas sinds een paar maanden uit Weert naar Vlissingen verhuisd.

Toegegeven, het is een extreem voorbeeld: in Vlissingen moest het vorige college gedwongen aftreden, en nu is er behoefte aan externe puinruimers. Maar ook elders zijn de 'wethouders van buiten' in opkomst. Sinds het gemeentebestuur in 2002 'gedualiseerd' werd, zitten wethouders niet meer in de raad en kunnen mensen dus ook buiten hun eigen gemeente carrière maken als 'professioneel wethouder'.

(...)De wethouder van buiten is een trend, bevestigt de Groningse hoogleraar bestuurskunde Michiel Herweijer. „Veel wethouders worden door hun raad weggestuurd. Die kosten wachtgeld, en dan bestaat er toch vaak milde druk om aan de slag te gaan. Dan ligt het vaak voor de hand om elders wéér wethouder te worden.”

Maar er zijn ook positieve redenen, volgens Herweijer. „In veel gemeenten is de politieke cultuur toch al platgeslagen, er is weinig politiek verenigingsleven. Dan moet je de feedback vanuit de samenleving zelf organiseren, met inspraakrondes en zo.” Iemand van buiten hoeft daar helemaal niet slechter in te zijn dan een lokale kandidaat. „En behalve met de samenleving heb je als wethouder ook te maken met een ambtelijk apparaat. Een professional van buiten, die al wat bestuurlijke ervaring heeft, kan daar soms beter mee omgaan.” (Trouw, 23 januari 2008)

De discussie over de wethouder van buiten de raad bestaat al bijna net zo lang als de Gemeentewet zelf. Vaak gingen er stemmen op om de wethouder van buiten de raad mogelijk te maken, maar steeds werden dergelijke voorstellen door een parlementaire meerderheid verworpen (Tops, 1994, p. 57). Met de invoering van het dualisme in het lokale bestuur in 2002 kwam daar verandering in. Kern van de Dualiseringswet is de ontkoppeling van de functie van raadslid en wethouder. Als voortaan wethouders werden benoemd die zitting hadden in de gemeenteraad, dienden zij bij hun benoeming het raadslidmaatschap neer te leggen. Deze maatregel maakte ook de aanstelling van een wethouder van buiten de raad mogelijk (Eijsermans & Hendriks, 2006, p. 19). Wethouders hoefden in de nieuwe bestuursconstellatie niet meer uit de gemeenteraad te komen. Ook



degenen die op een kandidatenlijst stonden, maar niet waren gekozen, konden voortaan als wethouder worden benoemd. Dat gold ook voor personen die in het geheel niet waren gekandideerd als raadslid. Een wethouder van buiten de raad hoefde zelfs in eerste instantie niet woonachtig te zijn in de betreffende gemeente. Binnen één jaar diende dat wél het geval te zijn (Elzinga & Dölle, 2004, p. 242). Tegenwoordig is het zelfs mogelijk dat een wethouder van buiten de gemeente de gehele raadsperiode niet hoeft te verhuizen mits de ontheffing van het woonplaatsvereiste ieder jaar opnieuw door de gemeenteraad wordt bevestigd (Castenmiller & Van Dam, 2008, p. 14).

1.1 PROBLEEMSTELLING

Enkele jaren na de invoering van het dualisme in 2002 is de wethouder van buiten de raad gemeengoed geworden, ongeacht grootte van de gemeente en ongeacht partijkleur. Hoewel het grootste gedeelte van de wethouders momenteel nog steeds voortkomt uit de raad, maken wethouders van buiten de raad inmiddels een kwart uit van alle wethouders; in bijna de helft van alle gemeenten is er minstens één wethouder van buiten de raad (Castenmiller & Van Dam, 2008, p. 14-15).

Een wethouder van buiten de gemeente kwam lange tijd maar weinig voor. Een paar jaar geleden was minder dan zes procent van alle wethouders niet woonachtig in de eigen gemeente (Castenmiller & Van Dam, 2008, p. 14-15). Maar ook bij deze vorm van de wethouder van buiten is sinds drie jaar steeds meer sprake van een trend, zoals het inleidende artikel uit Trouw illustreert. Het aantal wethouders dat bij hun aantreden woonachtig was in een andere gemeente is in twee jaar tijd gestegen van 80 naar 120 (op een totaal van 1500). Vooral linkse partijen blijken een wethouder van buiten de gemeente te zoeken (Binnenlands Bestuur, 12 februari 2010), maar elke politieke partij heeft tegenwoordig wel een kaartenbak met namen van leden die beschikbaar zijn om wethouder te worden. De Partij van de Arbeid alleen al heeft 160 potentiële bestuurders in een bestand zitten (Trouw, 23 januari 2008). Wethouders van buiten de gemeente zouden zorgen voor een verhoogde professionaliteit en bestuurlijke kwaliteit, een frisse blik en het doorbreken van bedrijfsblindheid (Heugten!, 2009, p. 1-4). Ook speelt in gemeenten met een verleden van politieke strubbelingen de verwachte onafhankelijkheid van een wethouder van buiten de gemeente vaak een rol bij diens selectie (Binnenlands Bestuur, 9 januari 2009).

De verhalen over wethouders van buiten de gemeente zijn echter niet louter succesverhalen. Er steken geluiden de kop op dat juist wethouders van buiten de gemeente de grootste moeite hebben het hoofd boven water te houden. Conflicten met de raad, de verhoudingen binnen het college, gebrek aan betrokkenheid en andere politieke spanningen zouden hierbij een rol spelen. Verwachtingen zouden niet overeenkomen met de rauwe werkelijkheid (Bouwman, 2006, p. 26-27 en www.binnenlandsbestuur.nl, 4 januari 2008). Zelfs Elzinga, nota bene de geestelijke vader van de dualisering, waardoor benoeming van een wethouder van buiten de gemeente überhaupt mogelijk werd, ziet nadelen bij een wethouder van buiten de gemeente (Binnenlands Bestuur, 23 april 2010). Hij heeft zelfs een sterke voorkeur voor wethouders van eigen bodem: "*Je moet toch een beetje gepokt en gemazeld zijn in de lokale samenleving. En anders moet je daartoe bereid zijn.*" (Gelderlander, 4 februari 2010)

Concrete onderzoeken om het bovenstaande te bevestigen, specifiek gericht op het wel en wee rond de wethouder van buiten de gemeente, zijn er echter niet of nauwelijks of zijn zeer beperkt. Is de mogelijkheid tot benoeming van een wethouder van buiten de gemeente inderdaad een positieve of juist een negatieve ontwikkeling? Verschilt een wethouder van



buiten de gemeente nu echt van een wethouder 'van binnen'? Is een wethouder van buiten de gemeente daadwerkelijk *buitengewoon*?

Inmiddels zijn er na de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart twee volledige raadstermijnen verlopen sinds de invoering van het dualisme. Daarbij gold de periode 2002-2006 voornamelijk nog als opstartfase: tijd dus voor een evaluatie.

1.2 DOELSTELLING

Met de invoering van het dualisme in 2002 werd het mogelijk om een wethouder van buiten aan te stellen. Zoals uit de probleemstelling bleek, wordt over de wethouder van buiten de gemeente met name veel gediscussieerd, maar ontbreekt concreet onderzoek en inzicht. De doelstelling van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Inzicht verkrijgen in het functioneren en de positie van deze 'wethouders van buiten de gemeente' ten opzichte van de overige leden van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

1.3 VRAAGSTELLING

Om bovenstaande doelstelling te behalen, zal in het onderzoek de volgende vraagstelling centraal staan:

Hoe ervaren gemeenteraadsleden en collegeleden het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente ten opzichte van de wethouder 'van binnen'?

Hierbij worden onder collegeleden (naast de burgemeester) zowel wethouders 'van binnen' als wethouders van buiten de gemeente begrepen.

1.4 DEELVRAGEN

De hoofdvraag zal worden beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

- Wat is de betekenis van het dualisme voor het functioneren van de wethouder ten opzichte van de gemeenteraad en in het bijzonder de eigen fractie?
- Wat is de betekenis van het dualisme voor het functioneren van de wethouder binnen het college?
- Hoe ervaren gemeenteraadsleden het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente?
- Hoe ervaren wethouders de aanwezigheid en het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente binnen hun college?
- Welke verschillen en overeenkomsten bestaan er tussen de ervaringen van wethouders van buiten de gemeente, gemeenteraad en overige collegeleden over het functioneren van eerstgenoemden?



1.5 RELEVANTIE

De relevantie van een onderzoek valt te onderscheiden in maatschappelijke - en wetenschappelijke relevantie. Bij maatschappelijke relevantie staan actualiteit en praktijk centraal: op welke manier kan het onderzoek aangewend worden in de actualiteit? Wetenschappelijke relevantie wordt gevormd door de toetsing en vorming van theorieën of de verwerving van kennis. Onderzoek naar de positie en het functioneren van wethouders van buiten de gemeente is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant.

- *Maatschappelijke relevantie:* de invoering van de wethouder van buiten betreft een nieuwe overheidsmaatregel, waardoor evaluatie zeer relevant is. Door de invoering van het dualisme in 2002 is op provinciaal en gemeentelijk niveau een geheel nieuwe bestuursconstellatie ontstaan. Het dualisme heeft gezorgd voor een veranderende verhouding binnen de politiek, en tussen bestuurders/volksvertegenwoordigers en burgers. Bij de instelling van het dualisme was de verwachting dat hiermee de kwaliteit van het bestuur verhoogd en de afstand tussen politiek en burgers verkleind zou worden. Het is de vraag of deze veronderstellingen kloppen en welke (positieve of negatieve) bijdrage de wethouder van buiten hieraan levert.

Inmiddels zijn gemeenten begonnen aan de derde raadstermijn na het van kracht worden van de dualiseringswet. Waar de eerste raadstermijn voornamelijk kan worden gezien als een opstartfase, was volledige implementatie in de periode 2006-2010 een feit. Op dit moment kan een vollediger beeld worden verkregen van de mogelijke gevolgen en effecten.

- *Wetenschappelijke relevantie:* na 2002, maar ook vóór 2002 is er veel geschreven over de wethouder van buiten (de gemeente) en de wethouder *an sich*. Veel van deze overwegingen en conclusies bestaan echter uit vooronderstellingen en beweringen gebaseerd op anekdotes, indrukken en specifieke eigen ervaringen, zonder gestoeld te zijn op gedegen onderzoek. "En aangezien er bij elke inventarisatie wel aftredende raadsleden en wethouders zijn te noteren, waarbij soms sprake is van onverkwikkelijke conflicten, is er altijd wel nieuws van te maken. Maar vaak ontbreekt in dergelijke inventarisaties het referentiemateriaal, zodat onduidelijk is of er sprake is van een groot, gemiddeld of klein aantal mutaties." (Castenmiller, 2004, p. 1) Tegenstrijdige geluiden zijn dan ook vaker terug te vinden. Zo wordt in het ene artikel geconcludeerd dat wethouders van buiten de gemeente vaker aftreden, terwijl uit ander onderzoek blijkt dat dit niet het geval is.

Bovendien bestaat het onderzoek tot nu toe voornamelijk uit cijfermatig materiaal over bijvoorbeeld concrete aantallen en de verdeling van wethouders van buiten (de gemeente) over politieke partijen. Verklaringen en een gedegen weergave van ervaringen over het daadwerkelijke functioneren van deze wethouders ontbreken.

Dit onderzoek gaat op een meer gestructureerde wijze op zoek naar verklaringen en vormt een blik achter de cijfers. Door het verzamelen van nieuwe data wordt bovendien getracht het hiaat in reeds bestaand onderzoek op te vullen.

1.6 LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk wordt nader uitleg gegeven over het wethoudersambt, de dualisering en de effecten daarvan op het functioneren en de positie van de wethouder en worden enkele verwachtingen over het functioneren en de positie van een wethouder van buiten de gemeente behandeld. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 een methodologische



verantwoording, waarin onder andere de onderzoeksopzet, gemaakte keuzes en operationalisatie aan bod komen. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van het empirisch onderzoek, aan de hand van de onderwerpen die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven. Centraal staat de vergelijking tussen de opvattingen van wethouders en raadsleden. Ten slotte volgt in de conclusie een korte beantwoording van de verschillende deelvragen, waarna antwoord kan worden gegeven op de algemene vraagstelling van dit onderzoek. Daarnaast worden enkele aanbevelingen gedaan.



2. THEORETISCH KADER

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is: Hoe ervaren gemeenteraadsleden en collegeleden het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente ten opzichte van de wethouder 'van binnen'? Naast een toelichting op relevante begrippen vormt dit theoretisch kader een overzicht van reeds bestaande inzichten rond deze thematiek en plaatst dit een breder kader.

2.1 HET STRUCTURE/AGENCY-DEBAT

Al in de jaren negentig concludeerden landelijke politieke partijen dat het niet de goede kant op ging met de lokale democratie. De positie van de lokale politieke partijen stond onder druk, net als de collegialiteit binnen het college van B&W. Bovendien was de herkenbaarheid van het lokale bestuur in het gedrang gekomen. Geconcludeerd werd dat de lokale democratie op een aantal cruciale punten aan vernieuwing toe was. Het kabinet besloot tot een bestuurlijke vernieuwing op lokaal niveau (Eijsermans & Hendriks, 2006, p.15-16). Op 7 maart 2002 trad de Wet dualisering gemeentebestuur vervolgens in werking. Door een verandering in de structuur van het lokale openbaar bestuur trachtte men het lokaal bestuur te revitaliseren. Het structuurdenken was (en is nog steeds) in de discussie over het binnenlands bestuur altijd erg dominant (Derksen & Schaap, 2010, p. 254). Achter de ingevoerde dualisering schuilde de gedachte dat structuur bepalend is voor menselijk gedrag. Door een verandering in de structuur zou het lokale bestuur anders gaan functioneren. De maatregel hoort daarmee thuis in het decennia oude 'structure/agency-debat'.

Sinds het ontstaan van de organisatiesociologie in de jaren '40 laat dit gebied van de wetenschap zich ondermeer kenmerken door een tegenstelling tussen structuurgerichte en actiegerichte theorieën. Maar ook in de politicologie en andere sociale wetenschappen is het debat over het primaat van enerzijds 'structure' en anderzijds 'agency' op menselijk gedrag een centrale ontologische kwestie (Heugens & Lander, 2009, p. 62 en Anderson & Kaspersen, 2000, p. 17).

In deze context refereert 'agency', oftewel 'actie', aan de capaciteit van individuen om onafhankelijk van elkaar te handelen en eigen vrije keuzes te maken. 'Structure' refereert aan sociale, politieke en economische structuren en instituties die de keuzes en kansen van individuen beïnvloeden en beperken. Het gaat hierbij niet alleen om politieke organisaties, maar ook om normen, waarden, regels, routines die politiek gedrag vormen en beperken. De vraag die centraal staat in het 'structure/agency-debat' is of structuren of individuen het meest fundamenteel zijn in de verklaring van gedrag; socialisatie versus autonomie (Aston, p. 3-4 en Peters & Pierre, 1998, p. 565). In het 'structure/agency-debat' nemen theoretici drie verschillende posities in:

- Volgens structuurgerichte theoretici worden sociale en politieke uitkomsten gedetermineerd door bovengenoemde structuren. Ook zouden zij bepalend zijn voor het menselijk gedrag en functioneren. Theoriën die van deze gedachte uitgaan zijn o.a. sommige vormen van het functionalisme en marxisme.



- Actiegerichte theoretici gaan er daarentegen vanuit dat individuen hun eigen 'wereld' kunnen construeren en reconstrueren. Een uitgangspunt dat voorkomt bij onder meer het interactionisme, methodologisch individualisme en behavioralisme.
- Voornamelijk in de laatste decennia trachten sociale wetenschappers als Giddens een balans te vinden tussen beide posities. Structuur en actie worden volgens hen niet meer gezien als puur tegengesteld, maar eerder als complementair; structuur beïnvloedt menselijk gedrag, maar individuen zijn ook zelf in staat tot het veranderen van de structuren waarin zij leven (Hall & Taylor, 1996, p. 936 en Jary & Jary, 1995, p. 663-664).

De invoering van het dualistische bestuursstelsel in 2002 conformeerde zich voornamelijk aan de meer structuralistische invalshoek in het 'structure/agency-debat'. Een structuurwijziging zou immers moeten leiden tot het bereiken van het gewenste doel.

2.2 DUALISERING

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie onder leiding van Elzinga formuleerde de doelen van het dualisme als volgt (2000, p. 355):

- herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum;
- herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad;
- versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur.

Zoals in voorgaande paragraaf vermeld trachtte men deze doelstellingen te bereiken door middel van een wijziging van de structuur van het lokaal bestuur. De Wet dualisering gemeentebestuur introduceerde het dualistische bestuursstelsel in de Gemeentewet als opvolger van het monistische stelsel.

2.2.1 MONISME EN DUALISME

Sinds de invoering van het dualisme in maart 2002 is de verhouding tussen college en raad ingrijpend veranderd. Voorheen was er formeel sprake een monistisch stelsel. Een verhouding tussen twee bestuursorganen is monistisch als de het legitimerende en bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt (de raad), terwijl de positie van het andere bestuursorgaan (het college) daarvan een afgeleide is. In dat geval is er sprake van onderschikking (Korsten & Tops, 1998, p. 382). Door de instelling van het dualisme veranderde deze onderschikking in nevenschikking; "de verhouding tussen twee bestuursorganen waarbij beide organen over eigen, oorspronkelijke dan wel origineire bevoegdheden beschikken" (Dijkgraaf, 2002, p. 77). Van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan is in dit geval geen sprake.

Voor 2002 kende het lokaal bestuur verschillende monistische trekken. Zo had de raad volgens de wet het opperbestuur bij de autonome taken. Het college van B&W moest als dagelijks bestuur de besluiten van de gemeenteraad uitvoeren en wethouders werden gekozen uit en door de raad. Daarnaast was het college aan de raad verantwoording schuldig voor het door hen gevoerde beleid (Derksen & Schaap, 2010, p. 53-55). Sinds 2002 is er een striktere scheiding in samenstelling, functies en bevoegdheden van raad en college. Bevoegdheden van het college berusten tegenwoordig op een wettelijke basis. Daarbij gaat het voornamelijk om bestuursbevoegdheden. De raad heeft tegenwoordig een kaderstellende en controlerende rol.



2.2.2. ONVLECHTING VAN RAADSLIDMAATSCHAP EN WETHOUDERSCHAP

Belangrijk onderdelen van de Wet dualisering gemeentebestuur waren: het formeel verhelderen en versterken van de rollen van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger, controleur en kadersteller; elke gemeente werd verplicht een rekenkamer in te stellen; elke gemeente kreeg de beschikking over een eigen raadsgriffie, die alleen de raad ondersteunt en niet het college (Derksen, 2010, p. 57-58). Kern van de wet was echter de ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. Met de invoering van het dualisme in 2002 veranderde de positie en rol van de wethouder sterk ten opzichte van voorgaande jaren. Tot 2002 waren wethouders zowel lid van het college van Burgemeester en wethouders als lid van de gemeenteraad. Het uit elkaar trekken van beide functies moest leiden tot een aanzienlijke verduidelijking van rollen van het raadslid en de wethouder. De ontvlechting vond op drie wijzen plaats:

- "door het wethouderschap onverenigbaar te verklaren met het raadslidmaatschap (art.13, eerste lid en 36b, eerste lid);
- door het verbod voor wethouders (en de burgemeester) om nog langer lid van raadscommissies te zijn (art. 82, tweede lid);
- door het verbod voor collegeleden om lid te zijn van bestuurs- en andere commissies die door de raad zijn ingesteld en omgekeerd (art. 83, tweede lid en 84, tweede lid)." (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 13)

De verantwoordelijkheidsverdeling werd zo minder diffuus en onduidelijk doordat de wethouder zichzelf als dagelijks bestuurder niet meer hoefde te controleren, omdat hij/zij geen raadslid meer was (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 11).

2.3 DE WETHOUDER VAN BUITEN DE RAAD

Met de invoering van het dualisme werd het mogelijk om een wethouder van buiten de raad aan te stellen. Ook degenen die wel op de kandidatenlijst stonden, maar niet waren gekozen, konden tot wethouder benoemd worden. Dit gold tevens voor personen die in het geheel niet gekandideerd waren als raadslid. Bovendien hoefde een wethouder niet meer woonachtig te zijn in de betreffende gemeente: de wethouder van buiten de gemeente (Elzinga & Dölle, 2004, p. 242). Tegenwoordig kan er daardoor onderscheid gemaakt worden in vier soorten wethouders:

- een wethouder die op de kandidatenlijst heeft gestaan en gekozen is tot gemeenteraadslid;
- een wethouder die wel op de lijst heeft gestaan maar niet verkozen is;
- een wethouder die niet op de lijst heeft gestaan maar wel uit de gemeente afkomstig is;
- een wethouder die niet op de lijst heeft gestaan en niet uit de gemeente afkomstig is (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2001, p. 21).

Waar de ontkoppeling van de functie van raadslid en wethouder de kern vormde van de nieuwe wet, zou de introductie van de wethouder van buiten als een bij-effect gezien kunnen worden. De maatregel werd voornamelijk ingesteld om het rekruteringsbereik voor wethouderskandidaten te vergroten (Elzinga & Dölle, 2004, p. 242).

Door de afnemende betekenis van de mobilisatiefunctie en ideologische functie van de partij is kandidaatstelling momenteel de belangrijkste functie van politieke partijen. "Door het selecteren van kandidaten die een bepaalde levensvisie gemeen hebben en die over voldoende kwaliteiten beschikken, vergemakkelijken partijen het keuzeproces van



verkiezingen. De kiezer zou anders immers voor de lastige opgave staan om de kwaliteiten en opvattingen van honderden individuele kandidaten te vergelijken." (Boogers, 2007, p. 97) Hiervoor is het echter wel nodig dat politieke partijen genoeg kandidaten kunnen vinden die in staat en bereid zijn om het raadslidmaatschap of wethouderschap te vervullen. Door teruglopende ledenaantallen bij politieke partijen werd het de afgelopen jaren voor hen steeds moeilijker geschikte wethouderskandidaten te vinden (Leijenaar e.a., 1999, p. 7). Voornamelijk in kleinere gemeenten kostte het partijen veel moeite om voldoende gemotiveerde en getalenteerde kandidaten te vinden. Gezien de problemen die vele afdelingen ondervonden bij de rekrutering van geschikte kandidaten lag het voor de hand om het mogelijk te maken over de grenzen van de eigen gemeente en lokale fractie heen te kijken en zo het rekruteringsbereik te vergroten (Boogers, 2007, p. 98 en Boogers & Voerman, 2006, p. 12). Bovendien werd van deze maatregel verhoging van de professionaliteit van de wethouder verwacht. Niet ieder gemeenteraadlid is direct ook een goede wethouder (Hartman & Tops, 1994, p. 314). Vanaf 2002 werd het mogelijk om professionals van buiten binnen te halen.

2.4 PROFESSIONALISERING VAN HET OPENBAAR BESTUUR

Tegenwoordig wordt het begrip 'professionaliteit' steeds vaker in verband gebracht met de 'professionalisering' van het lokaal bestuur (Lock, 2007, p. 22). Het openbaar bestuur heeft de laatste jaren te maken gehad met veranderende maatschappelijke en bestuurlijke condities. "Maatschappelijke condities zijn de voor bestuur en beleid kritische kenmerken van hedendaagse samenlevingen die zowel maatschappelijke issues oproepen als de aanpak van issues beïnvloeden." (Noordegraaf, 2004, p. 49-50) Bestuurlijke condities zijn de uit maatschappelijke condities voortvloeiende omstandigheden waarin bestuur en beleid gestalte krijgen. Maatschappelijke condities als een toename van diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven hebben ervoor gezorgd dat het bestuurlijk spel tegenwoordig, in vergelijking met eerdere perioden, gekenmerkt wordt door complexe bestuurlijke condities. Zij zorgen volgens Noordegraaf voor grenzeloze, ambigue en omstreden uitdagingen. Dit leidde tot een toegenomen aandacht voor management en professionalisering in het openbaar bestuur (Noordegraaf, 2004, p. 50-72).

Met name in het lokale openbaar bestuur is er steeds meer aandacht voor professionaliteit, kwaliteit van bestuur en bestuurskracht. Het lokale politieke niveau is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Steeds meer en lastiger taken en bevoegdheden zijn gedecentraliseerd. Sinds de jaren '80 is er sprake van een terugtrek van de nationale overheid, die gemeenten nieuwe kansen bood. Onder druk van het financieringstekort nam de behoefte aan decentralisatie bij de centrale overheid toe. Ook werden gemeenten steeds vaker met de maatschappelijke gevolgen van een terugtrekkende nationale overheid geconfronteerd (Derksen, 2010, p. 100-101). Voorbeeld van deze decentralisatietrend is dat de gemeenten een grotere verantwoordelijkheid dragen voor het welzijn van de burgers. Op 1 januari 2007 is daarom de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in werking getreden. Op basis van die wet hebben gemeenten taken op het terrein van welzijn, voorzieningen gehandicapten, mantelzorg, huishoudelijke verzorging en geestelijke gezondheidszorg. Gemeenten worden verondersteld hier integraal beleid te voeren en daar allerlei belangenorganisaties bij te betrekken." (Derksen, 2010, p. 101). Nog recenter zijn de plannen in het regeerakkoord uit 2010 om het takenpakket van gemeenten voor wat betreft werk, zorg, jeugd, veiligheid, gebiedsontwikkeling en water te versterken. Doel is een sterke gemeente als 'eerste overheid', dichtbij burgers (www.vng.nl, 26 juli 2011). Door deze ontwikkeling is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor professionalisering van het lokaal bestuur om zo

de benodigde bestuurskracht te verkrijgen (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2006, p. 33). "Het lokale bestuur is de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat en waar de effecten het eerst en duidelijkst zichtbaar worden. Het vertrouwen van burgers in de overheid wordt daarom in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van bestuur en publieke dienstverlening op dit niveau." (www.vngacademie.nl, 26 juli 2011) "Voldoende bestuurskracht en kwaliteit van dienstverlening zijn essentieel om de ambities van de Eerste Overheid waar te maken." (www.vng.nl, 26 juli 2011)

2.5 PROFESSIONALISERING VAN HET WETHOUDERSCHAP

Professionaliteit is geen nieuw verschijnsel. De wijdverbreide professionalisering in de samenleving is dat echter wel. Men kan zich afvragen of er niet sprake is van *'professionalization of everyone?* (Wilensky, 1964, p. 137). Professionalisering is niet meer voorbehouden aan bepaalde beroepsgroepen, zoals artsen en advocaten. 'Nieuwe' professionals, zoals financiële planners en adviseurs, maar ook contactambtenaren en managers, richten beroepsgroepen op. Magazines en tijdschriften worden gepubliceerd, beroepscode opgesteld. Het gaat hierbij niet om professionals in de klassieke zin. "Het zijn geen professionals die in stevige beroepsgroepen zijn ingebed en die over een min of meer geformaliseerde technische basis beschikken, maar wel beroepsbeoefenaren die algemene kennis en vaardigheden moeten toepassen in concrete situaties en die dat meer of minder professioneel kunnen doen." (Noordegraaf, 2004, p. 197-198)

Als gevolg van de in de voorgaande paragraaf beschreven ontwikkeling, wordt er een steeds groter beroep gedaan op de kwaliteiten van bestuurders van gemeenten. De aandacht voor professionalisering van het wethouderschap is daardoor toegenomen. "Het wethouderschap is een vak met een enorm hoog afbreukrisico. De laatste jaren neemt het aantal wethouders dat voortijdig kopje onder gaat in rap tempo toe. Maandelijks treden gemiddeld tien wethouders voortijdig af." (Carabain, 2009, p. 7) Meer dan vijfhonderd wethouders moesten de afgelopen raadsperiode opstappen. Door versnippering van de macht, een breder takenpakket en de steeds mondiger bevolking is het wethouderschap veel ingewikkelder geworden. Van de wethouder wordt meer stuurmanskunst in de politieke arena verwacht (Volkskrant, 1 maart 2010). Op het wethoudersambt rusten steeds zwaardere verantwoordelijkheden waardoor hoge professionaliteit van de wethouder een vereiste is geworden (Leijenaar e.a., 1999, p. 7). Het wethouderschap wordt steeds meer gezien als een professie. Het wethouderschap is niet alleen een roeping of ideaal, maar ook een vak. Een vak of beroep dat men zich eigen moet maken. Niet elk gemeenteraadslid beschikt over de juiste competenties die het wethouderschap vandaag de dag vraagt. "De wethouder van nu moet een professional zijn die de kneepjes van dat vak beheerst." (Hartman & Tops, 1994, p. 313)

Als gevolg hiervan zijn er steeds meer initiatieven op het gebied van professionalisering voor wethouders. Zo bestaat er sinds 2004 ook voor wethouders een beroepsvereniging, de Wethoudersvereniging. Deze zet zich ondermeer in voor verdere professionalisering van het wethoudersambt. Men heeft een competentieprofiel ontwikkeld en wethouders kunnen online assessment doen, waarbij men persoonlijk advies krijgt en inzicht verkrijgt in de eigen competenties die nodig zijn voor het vak. Daarnaast is de vereniging onlangs begonnen met het aanbieden van verschillende trainingen (www.wethoudersvereniging.nl, 25 juli 2011).

Op dit gebied valt echter nog veel te verbeteren. Veel wethouders krijgen bij hun aantreden slechts een mediatraining. Wethouders die zelf bijscholing of coaching zoeken om beter overeind te blijven, ontmoeten vaak nog de nodige scepsis. "Burgemeesters en raadsleden hebben recht op bijscholing. Een wethouder moet er om vragen. Hij is



afhankelijk van burgemeester, gemeentesecretaris of soms zelfs van het hoofd P&O die bepaalt of de wethouder recht heeft op ondersteuning. Een wethouder die zich wil laten bijscholen, krijgt ook al snel te maken met reacties in de trant van: oh, hij kan het niet. De Wethoudersvereniging wil dat wethouders op dezelfde professionele wijze als burgemeesters ondersteuning krijgen. Het Genootschap van Burgemeesters heeft een aanbod van cursussen waarvan je weet dat het geld en de tijd die ervoor nodig zijn, goed is besteed. Wij willen daarbij aanhaken." (www.binnenlandsbestuur.nl, 2 juli 1011) Bovendien zijn veel van de bestaande trainingen en adviestrajecten nog gericht op zittende wethouders en bestaat er geen opleiding voor personen die het wethouderderschap ambiëren (Carabain, 2009, p. 67).

2.6 PROFESSIONALITEIT VAN DE WETHOUDER

Zoals hiervoor vermeld zijn bevoegdheden, taken en vereiste competenties van de wethouder in de loop der jaren veranderd. De tegenwoordige wethouder is een functionaris die samen met de burgemeester en een of meer andere wethouders het dagelijks bestuur van de gemeente vormt. Wethouders zijn binnen het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor een of meerdere portefeuilles. Wethouders functioneren in het krachtenveld tussen raad, college, burgers, eigen fractie, maatschappelijk middenveld en bedrijven (Tops, 1994, p. 91). Tussen gemeenten doen zich wel aanzienlijke verschillen voor in de wijze van functioneren van een wethouder. Deze verschillen worden onder meer veroorzaakt door gemeentegrootte en cultuur van de gemeente. Daarnaast speelt ook de persoonlijke factor een aanzienlijke rol (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000, p. 313). Zo onderscheidt Schouw vijf typen bestuursstijlen van wethouders (politiek leider, super-ambtenaar, monist, ambassadeur, meelifter) die bepalend zijn voor het dagelijks functioneren van de wethouder (1996, p. 117-199). Tot het takenpakket van een wethouder behoren ongeacht soort gemeente en bestuursstijl altijd de volgende taken:

- collegiaal besturen
- informatie vertrekken
- verantwoording afleggen
- samenwerken met het ambtelijk apparaat
- samenwerken met de gemeenteraad
- beleid ontwikkelen en uitvoeren
- bestuurlijke samenwerking in de regio (Wethoudersvereniging, 2007, p. 2)

Om deze taken naar behoren uit te voeren, dient een wethouder over de volgende competenties te beschikken:

- *"Sensitiviteit*: het vermogen om mensen, de sociale omgeving en intermenselijke processen en de eigen invloed hierop aan te voelen en daar bewust mee om te gaan;
- *Communicatieve vaardigheden*: het vermogen om zich in de verschillende situaties en op alle niveaus op een begrijpelijke manier uit te drukken, zodat anderen de boodschap verstaan en overtugid worden;
- *Samenwerken*: het vermogen om op actieve wijze ondersteuning te geven en te vragen, en bij te dragen aan het bereiken van gezamenlijke doelen;
- *Resultaatgerichtheid*: het vermogen om zich in te zetten voor beoogde doelen en deze te realiseren;



- *Leiderschap*: het vermogen om op grond van visie, richting en sturing te geven aan een groep en individuen, en het tot stand brengen en handhaven van een samenwerkingsverband met hen;
- *Betrokkenheid*: het vermogen om zich verbonden te voelen te tonen met de functie en de organisatie;
- *Onderhandelen*: het vermogen om zich in situaties van onderhandelen waarbij het erop aan komt om te geven en te nemen een bijdrage te kunnen leveren tot het behalen van het meest optimale resultaat." (Wethoudersvereniging, 2007, p. 4-5)

Onder professionaliteit van de wethouder wordt ten slotte het volgende verstaan: "Het vermogen de 'politieke arena' aan de 'publieke arena' te koppelen." (Hartman & Tops, 1994, p. 314-315) De politieke arena bestaat uit het geheel van actoren waarmee een wethouder politieke besluitvorming moet realiseren. Het gaat hierbij om het college, raadscommissies en eigen fracties en ambtelijk apparaat. De publieke arena wordt gevormd door maatschappelijke organisaties, bedrijven en individuele burgers. Professionaliteit heeft te maken met een permanent oog voor dit krachtenveld waarin de wethouder functioneert en de eigen positie daarin (Hartman & Tops, 1994, p. 314-319).

De volgende paragrafen gaan specifiek in op de relaties van de wethouder met deze verschillende actoren.

2.7 DE POLITIEKE ARENA

2.7.1 DE WETHOUDER EN HET COLLEGE

Het belangrijkste principe voor het functioneren van de wethouder binnen het college vormt het collegialiteitsbeginsel. Dit houdt in dat wethouders formeel slechts in collectiviteit bevoegd zijn tot het nemen van beslissingen over gemeentelijke aangelegenheden. In artikel 6 van de Gemeentewet staat dat de wethouder geen afzonderlijk gemeentelijk bestuursorgaan is. In artikel 169 is vastgelegd dat de burgemeester en de wethouders als college gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor alle aan haar opgedragen taken. Een wethouder krijgt daardoor niet zelf rechtstreeks specifieke bevoegdheden toebedeeld (delegatie). Dit vindt uitsluitend plaats via mandatering; de wethouder heeft weliswaar een bepaalde bevoegdheid, maar oefent deze uit onder verantwoordelijkheid van het college (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2001, p. 307).

Het college van B&W, en dus de wethouder, bestuurt dus als college. Volgens Korsten en Schoenmaker bestaan sterke colleges uit colleges die beschikken over: goede verhoudingen en een gezamenlijke ambitie, een krachtige mix van individuele (bestuurlijke) kwaliteit, goede persoonlijke verhoudingen, 'chemie', niet streven naar kortetermijnsuccessen, resultaatgerichtheid, daadkracht en slagvaardigheid (men kan inhoudelijk met elkaar overweg), homogeniteit en een verbindende visie (2008, p. 75-92).

De introductie van het dualisme heeft gezorgd voor een versterking van het collegiaal bestuur. Door het omvangrijker worden van de taken en zwaarder worden van bevoegdheden en ontvlechting van wethouderschap en raadslidmaatschap zijn wethouders teamgericht gaan werken (Eijsermans & Hendrix, 2006, p. 20). Afstemming binnen het college is van groter belang geworden sinds de invoering van het dualisme (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 27).



2.7.2 DE WETHOUDER EN DE RAAD

De verhouding tussen college, en dus wethouder, en raad is door de introductie van de dualiseringswet sterk veranderd. Voorheen bestond er een monistisch stelsel waarin het college weinig eigen wettelijke bevoegdheden had. Er was sprake van een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij het legitimerende en bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan lag, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide was. Er was sprake van onderschikking (Korsten & Tops, 1998, p. 382). Voor zover het college bevoegdheden had, waren deze toegekend door de raad. In dit monistische systeem was het college formeel ondergeschikt aan de raad en maakte er ook deel van uit. In de praktijk was het college vaak juist meestal de spil van de lokale politiek. Besluiten van de raad werden in belangrijke mate voorgestructureerd door het college en vonden plaats op initiatief van het college.

Sinds 2002 bestaat er een dualistisch stelsel waarbij deze verhoudingen zijn gewijzigd. Onderschikking veranderde in nevenschikking: "de verhouding tussen twee bestuursorganen waarbij beide organen over eigen, oorspronkelijke dan wel origineire bevoegdheden beschikken" (Dijkgraaf, 2002, p. 77). Sinds 2002 is er dus een striktere scheiding in samenstelling, functies en bevoegdheden van raad en college (Neelen, 2003, p. 98). Bevoegdheden van het college hebben tegenwoordig een wettelijke basis. Daarbij gaat het voornamelijk om bestuursbevoegdheden. De raad heeft tegenwoordig voornamelijk een kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende functie. Bij de kaderstellende functie beschikt zij over verordenende en budgettaire bevoegdheden. De controlerende functie houdt in dat de wethouder verantwoording dient af te leggen aan de raad (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 21- 23).

VERANTWOORDINGRELATIE TUSSEN WETHOUDER EN RAAD

Verantwoording is een breed begrip, dat op verschillende manieren ingevuld kan worden. Bij verantwoording door de wethouder gaat het om een specifieke vorm van dit begrip, namelijk publieke verantwoording: de besteding van publieke middelen of de uitoefening van publieke taken en bevoegdheden staat centraal. De verantwoording is direct of indirect openbaar en vindt bovendien plaats vanuit het perspectief van de publieke zaak (Bovens & Schillemans, 2009, p. 24).

Van verantwoording wordt gesproken wanneer "er een relatie is tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor." (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20) In het geval van de wethouder, de actor, is deze als lid van het college van burgemeester en wethouders verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, het forum. "De raad heeft de algemene eindverantwoordelijkheid over het gemeentelijke bestuur." (www.vng.nl, 17 maart 2010)

De wethouder dient zowel afzonderlijk en als onderdeel van het college verantwoording af te leggen aan de raad over het door het college gevoerde bestuur (www.vng.nl, 17 maart 2010). Wethouders zijn, zoals reeds eerder vermeld, formeel gezien namelijk slechts in collectiviteit bevoegd tot het nemen van beslissingen over gemeentelijke aangelegenheden. De burgemeester en de wethouders zijn volgens het collegialiteitsbeginsel gezamenlijk verantwoordelijk voor alle aan haar opgedragen taken.

Zoals de Gemeentewet stelt, strekt de verantwoordelijkheid van de wethouder ten opzichte van de raad zich dus uit tot drie gevallen; ten eerste is de wethouder individueel verantwoordelijk voor het door het college gevoerde bestuur, ten tweede is de wethouder tezamen met zijn collega's als collectiviteit verantwoordelijk voor het door het college gevoerde bestuur en ten derde is hij individueel en met zijn collega's als college



gezamenlijk verantwoordelijk voor handelen of nalaten van de gemeentelijke ambtenaren (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 307).

Verantwoording bestaat uit een informatiefase, een debatfase en een oordeelfase (Bovens & Schillemans, 2009, p. 23). Op basis hiervan heeft de wethouder dan ook een informatieplicht. Zowel op verzoek als pro-actief dient de wethouder verantwoording af te leggen over gevoerd of te voeren beleid (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2001, p. 23).

- De *passieve inlichtingenplicht* is de klassieke informatieplicht die het college opdraagt de door de raad gevraagde inlichtingen te verstrekken, tenzij het openbare belang zich daartegen verzet (Engels, 2008, p. 8). Wettelijk is vastgelegd dat de raad de mogelijkheid heeft om aanvullende informatie op te vragen. De wethouder zal dan stappen moeten ondernemen om de vraag te beantwoorden. Een wethouder beschikt niet over het recht om informatie achter de hand te houden als de raad er doelgericht om vraagt (Eijsermans & Hendriks, 2006, p. 102-104).
- Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 heeft de wethouder niet alleen een passieve informatieplicht, maar tevens een actieve informatieplicht. De wethouder dient de raad ook uit eigen beweging te informeren (Engels, 2008, p. 8). "Doordat wethouders niet meer lid waren van de raad, raadscommissie of door de raad ingestelde bestuurs- of andere commissies, werd het nodig dat zij de raad wel op de hoogte hielden van hun handelen." (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 14) De actieve informatieplicht werd ingevoerd om de controlerende en kaderstellende rol van de raad te versterken. Zonder informatie kan het college niet worden gecontroleerd en dus ter verantwoording worden geroepen (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2003, p. 14). De raad dient daarom sinds 2002 gedurende het gehele beleidsproces actief op hoofdlijnen geïnformeerd te worden. De gegevens en de wijze waarop deze informatie moet worden verstrekt zijn niet wettelijk vastgelegd. De wethouder dient daarom zelf de afweging te maken wat voor de raad interessante en noodzakelijke informatie is en hoe deze wordt verstrekt (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2003, p. 18).

Belangrijk onderdeel van de relatie tussen wethouder en raad is daarnaast de vertrouwensregel. Wethouders kunnen niet langer functioneren indien zij het vertrouwen van een meerderheid van de raad hebben verloren (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 23). "Wethouders worden gekozen door de raad en dat impliceert dat zij functioneren op basis van politiek vertrouwen. Vertrouwen weg, wethouder weg. Vertrouwen is essentieel in het leven van de wethouder." (Korsten & Schoemaker, 2008, p. 55)

Het dualisme heeft gezorgd voor een grotere afstand tussen wethouder en raad (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 21). Monistische verhoudingen zijn overgegaan in dualistische verhoudingen. Met name net na de invoering werden in sommige gemeenten de verhoudingen en rollen strikt gedefinieerd. Inmiddels heeft in veel gemeenten echter een lichte afzwakking plaatsgevonden naar een vorm met iets monistisch trekken. De intensiteit van het dualisme lijkt per gemeente te verschillen (Korringa & Van der Molen, 2005, p. 78-81).

Met name wethouders wilden in het begin nog steeds het liefst de koers bepalen en leken nog niet volledig dual in denken en doen. Tegenwoordig lijkt de meer onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeenteraad grotendeels geaccepteerd te zijn en ervaart men het niet langer lid zijn van de raad als prettig. "Minder prettig voor de wethouder, maar

conform de opzet van het dualisme, is de verminderde grip op de besluitvorming. De wethouder verkeert nu meer in het ongewisse over hoe de raad over beleidsvoorstellen oordeelt: de raad biedt meer tegenwicht en keurt minder snel voorstellen goed." (Hanemaayer e.a., 2008, p. 54) Hoewel de voorkeuren van het college en van de collegefractie doorgaans nog steeds de meeste invloed hebben op de inhoud van raadsbesluiten, is de raad veel kritischer geworden. "De raad is geen kopieerapparaat." (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 26) In de nieuwe verhoudingen is de nadruk bovendien sterk op het afleggen van verantwoording komen te liggen. De druk van de raad op de wethouder liep volgens sommige wethouders zo hoog op dat men, met name net na de invoering, sprak van "afrekencultuur en een machtsstrijd" (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 25).

DE WETHOUDER EN DE FRACTIE

Ook voor de relatie tussen wethouder en fractie heeft het dualisme implicaties gehad. Waar de wethouder in het verleden veel invloed kon uitoefenen is dit nu niet meer het geval, maar ook andersom. De van oudsher sterke band tussen wethouder en fractie heeft aan kracht ingeboet. "De grootste veranderingen hebben zich voorgedaan in de voorbespreking van nieuwe beleidsinitiatieven en belangrijke beleidsvoorstellen door de wethouder in de fractie. In 2000 werden nieuwe beleidsinitiatieven volgens 70% van de raadsleden en volgens 65% van de wethouders voorbesproken in de fractie, terwijl dat in 2004 nog maar volgens 23% van de raadsleden en volgens 37% van de wethouders gebeurt." (Berenschot, 2004, p. 118) Al hebben fracties die een wethouder leveren wel nog steeds een informatievoorsprong ten opzichte van de fracties zonder wethouder. Fracties volgen bovendien bij onenigheid toch nog vaak het standpunt van hun wethouder (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 23-24). "De strikte scheiding tussen fractie en wethouder die bij de invoering van het dualisme nog wel eens werd gehanteerd, is inmiddels in veel gevallen niet werkbaar bevonden en terzijde geschoven. Met normalisering van de nieuwe verhoudingen lijkt een meer volwassen relatie tussen wethouder en fractie te ontstaan. Over het contact tussen wethouder en fractievoorzitter wordt in het algemeen niet ingewikkeld gedaan" (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 24).

2.7.3 DE WETHOUDER EN HET AMBTELIJK APPARAAT

Het ambtelijk apparaat ondersteunt de wethouder bij zijn functioneren. Besluiten worden voorbereid en uitgevoerd door ambtenaren (Eijsermans & Hendriks, 2006, p. 21). Als onderdeel van het college benoemt, schorst en ontslaat formeel gezien de wethouder ambtenaren, echter met uitzondering van de griffier en zijn medewerkers en de gemeentelijke accountant. Het college mag zelf regels over de ambtelijke organisatie vaststellen, eveneens met uitzondering van eerder genoemde actoren (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 34).

Uit onderzoek blijkt dat er weinig veranderingen zijn in de positie van de wethouder ten opzichte van het ambtelijk apparaat na invoering van het dualisme. Al lijkt het er wel op dat de contacten van de wethouder met ambtenaren indirecter zijn geworden, bijvoorbeeld via afdelingshoofden en directeuren (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 28).



2.8 DE PUBLIEKE ARENA

2.8.1 DE WETHOUDER EN DE BURGER

Naast de raad dient de wethouder als actor ook rekening te houden met verantwoording naar een tweede forum naast de gemeenteraad, namelijk de inwoners van desbetreffende gemeente. De wethouder dient de burger te informeren over uitvoeringsaspecten en zijn/haar mening te vragen over de uitvoering van de aan het college toebedeelde taken. Daarnaast dient terugkoppeling plaats te vinden (Eijsermans & Hendriks, 2006, p. 70).

Verantwoording vindt echter wel in mindere mate plaats dan bij de raad. "Tussen de inwoners van een gemeente en het college van B&W bestaat geen zogeheten 'kiezergeschied'-relatie. Een wethouder wordt in die zin ook niet echt 'afgerekend' tijdens verkiezingen, omdat de inwoners geen rechtstreekse invloed hebben op de vraag wie er in het college van B&W zitting kunnen nemen. Zo is het mogelijk dat er verschillen optreden in de samenstelling van de raad na een verkiezing, maar dat het college van B&W nagenoeg ongewijzigd blijft." (Korsten & Schoenmaker, 2008, p. 206)

Ondanks dat door de invoering van het dualisme de betekenis van de wethouder als volksvertegenwoordiger is afgenomen, heeft dit niet gezorgd voor grote veranderingen in de positie van de wethouder ten opzichte van de burger. Uit onderzoek blijkt dat er geen grote verschuivingen zijn opgetreden in de frequentie van het contact tussen wethouders en groepen burgers (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 29-30).

2.9 BETEKENIS VOOR DE WETHOUDER VAN BUITEN DE GEMEENTE

In het bovenstaande is weergegeven op welke wijze de wethouder functioneert binnen het krachtenveld van raad, college, ambtelijk apparaat en burger en welke implicaties de invoering van het dualisme heeft gehad voor deze dimensies.

Wanneer een wethouder van buiten de gemeente komt, heerst bij sommigen het idee dat dit feit waarschijnlijk nog verdere implicaties heeft voor diens functioneren. Een wethouder van buiten de gemeente zou zorgen voor meer professionaliteit, een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van lokale politieke strubbelingen en belangen, een frisse blik, het opheffen van bedrijfsblindheid (Van Heugten, 2009, p. 1-4 en www.binnenlandsbestuur.nl, 9 januari 2009). "Je meerwaarde is dat je met andere ideeën, een andere manier van oplossen een verrijking van de cultuur kunt betekenen." (www.binnenlandsbestuur.nl, 9 januari 2009) In onderstaande paragrafen wordt, op basis van berichten die naar voren komen in de media, in de publieke opinie en de specifieke eigenschappen van een wethouder van buiten de gemeente, per dimensie aangegeven welke veronderstellingen en verwachtingen er bestaan over het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente:

2.9.1 DE WETHOUDER VAN BUITEN DE GEMEENTE EN HET COLLEGE

Enerzijds bestaat de veronderstelling dat een wethouder van buiten de gemeente collegegerichter zou functioneren aangezien hij waarschijnlijk minder binding heeft met de eigen fractie omdat hij/zij voor hen een onbekende is. Anderzijds zou er juist ook sprake kunnen zijn van het tegenovergestelde. Wanneer eerdergenoemde criteria voor sterke colleges vertaald worden naar competenties voor goed wethouderschap en worden gelegd naast de eigenschappen van een wethouder van buiten de gemeente, zijn er waarschijnlijk tegenstellingen te vinden. Doordat deze wethouder van buitenaf komt, is de hypothese dat hij/zij onbekend is met de persoonlijke en politieke verhoudingen en lokale cultuur die



gangbaar zijn binnen die gemeente. Als buitenstaander zou bovendien de kans groot zijn dat hij minder deelt in een gemeenschappelijke visie binnen het college.

Verschillende media berichtten de afgelopen jaren over politieke spanningen binnen colleges (www.binnenlandsbestuur.nl, 4 januari 2008). Gekeken naar de criteria voor sterke colleges (zie paragraaf 2.7.1), zou een wethouder van buiten de gemeente minder gericht zijn op korte termijnsuccessen, aangezien hij/zij neutraler zou staan ten opzichte van de eigen achterban onder de kiezers. Daarnaast veronderstelt men dat een wethouder van buiten de gemeente over een hogere bestuurlijke kwaliteit beschikt, doordat selectie van een dergelijke wethouder vaker plaatsvindt op basis van professionaliteit en bestuurlijke capaciteiten.

2.9.2 DE WETHOUDER VAN BUITEN DE GEMEENTE EN DE RAAD

Na de invoering van het dualisme is een grotere afstand ontstaan tussen college en raad. Verondersteld wordt dat de kans bij een wethouder van buiten de gemeente groot is dat dit nog meer het geval is daar deze minder gevoel zou hebben voor de lokale politieke verhoudingen en sentimenten, met conflicten, spanningen en verlies van vertrouwen tot gevolg (www.binnenlandsbestuur.nl, 4 januari 2008). Onder gevallen wethouders zou zich een groot aantal wethouders van buiten de gemeente bevinden (www.binnenlandsbestuur.nl, 23 april 2011). Meer dan bij een uit de raad afkomstige wethouder zou het waarschijnlijk zijn dat een wethouder van buiten de gemeente verwordt tot 'een soort superambtenaar', waarbij het eerder gaat om vakinhoudelijke kennis dan om het politieke gevoel. Volgens de definitie van wethoudersprofessionaliteit van Hartman en Tops (1994) gaat het hierbij om het vermogen de politieke arena aan de publieke te koppelen. Om deze politieke en publieke arena te koppelen zal een wethouder tevens kennis moeten hebben van de lokale ontwikkelingen en (politieke) cultuur, verhoudingen, ongeschreven regels en informele pikorde. De hypothese is dat een wethouder van buiten de gemeente op dit vlak een achterstand heeft (www.binnenlandsbestuur.nl, 23 april 2010). "Bij een wethouder van buiten de gemeente gaat het meer om je vakinhoudelijke kennis dan het politieke gevoel. Per geval zal dat wel verschillen, maar in het algemeen is het toch duidelijk dat bij iemand uit de eigen gelederen meer het politiek gevoel voor de eigen gemeente door de aderen vloeit. Je kunt het wel leren en buiten het gemeentehuis en buiten de raadszaal zie je het verschil eigenlijk niet, maar de afhankelijkheid als wethouder-van-buiten met de gemeente is een stuk minder. Je ziet ook dat men zich minder gelegen laat liggen aan de gemeente." (www.binnenlandsbestuur.nl, 9 januari 2009)

Aan de andere kant wordt verondersteld dat een wethouder van buiten de gemeente ook over meer vertrouwen vanuit de raad beschikt, met name van oppositiepartijen, aangezien hij/zij door hen als onafhankelijker wordt gezien. Bovendien zou de mogelijk grote bestuurlijke ervaring zorgen voor enig vertrouwen en autoriteit uitstralen.

Ook ten opzichte van de eigen fractie wordt verondersteld dat er sprake is van een grotere afstand. De vraag is namelijk of nog wel gesproken kan worden van 'eigen' aangezien een wethouder van buiten de gemeente in principe voor hen ook een onbekende zou zijn. Bovendien is een wethouder van buiten de gemeente nog niet gesocialiseerd in de fractie (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2001, p. 317).

2.9.3 DE WETHOUDER VAN BUITEN DE GEMEENTE EN HET AMBTELIJK APPARAAT

"Gegeven het ruimere rekruteringsbereik, gaan partijen meer op zoek naar inhoudelijke specialisten, hetgeen tot een minder uitgesproken partijpolitiek en meer professioneel profiel leidt. Dit laatste betekent mogelijk een sterke, vakinhoudelijk gelegitimeerde positie van de wethouder ten opzichte van het ambtelijk apparaat", aldus de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2001, p. 317). Bovendien veronderstelt men dat een



professional van buiten, die al wat bestuurlijke ervaring heeft, daar soms beter mee om kan gaan (Trouw, 23 januari 2008).

2.9.4 DE WETHOUDER VAN BUITEN DE GEMEENTE EN DE BURGER

Een wethouder van buiten de gemeente zou in de relatie met de burger vooral zorgen voor verminderde democratische legitimiteit en mindere zichtbaarheid en herkenbaarheid doordat hij/zij niet over een lokale binding beschikt.

Op het vlak van democratische legitimiteit veronderstelt men dat de wethouder van buiten de gemeente een achterstand heeft ten opzichte van een wethouder van binnen de raad. Hoewel er tussen de inwoners van een gemeente en wethouders van binnen de raad ook geen directe 'kiezer-gekozene'-relatie bestaat – de inwoners kunnen immers niet rechtstreeks invloed uitoefenen op de vraag welke personen er precies in het college zitting zullen nemen (Korsten & Schoemaker, 2008, p. 206) – zouden zij nog altijd beschikken over een hogere democratische legitimiteit doordat zij in de eerste plaats gekozen zijn als raadslid. Verondersteld wordt dat de formeel-democratische legitimatie van een wethouder die van buiten de raad wordt aangetrokken geringer is, omdat hij/zij niet over een direct mandaat van de kiezer beschikt (Van den Bosch, 2003, p. 26-27). "Het idee alleen al, dat een wethouder kan binnenkomen en weer vertrekken zonder ooit een kiezers van dichtbij te hebben gezien, is democratisch abject. Dat ministers zich dat kunnen veroorloven is al erg genoeg, maar nu ook al de wethouders? Normaal gesproken stellen kiezer hun vertrouwen in diegenen die lokaal campagne hebben gevoerd voor hun (her)verkiezing. Nu het tegenwoordig mogelijk is een wethouder van buiten de gemeente te benoemen, moet de kiezer maar afwachten of zich daar ook hun toekomstige bestuurders onder bevinden, of dat het wordt: *'t is een vreemd'ling zeker die verdwaald is zeker*. Goede kans dat deze wethouder aan het einde van het mandaat niet op de lijst gaat staan en zich dus niet voor de kiezers verantwoordt." (www.parlement.com, 29 februari 2008)

Ook vanuit fiduciair perspectief bestaat de veronderstelling dat een wethouder van buiten de gemeente een achterstand heeft. Vanuit deze optiek dient het maatschappelijk vertrouwen vergroot te worden. De mening van de burger staat hierbij centraal (Schillemans, 8 februari 2010). Kans is dat het feitelijk vertrouwen in een wethouder van buiten de gemeente onder de inwoners van de betreffende gemeente geringer is dan bij een wethouder 'van binnen'. De zichtbaarheid en herkenbaarheid van het lokale bestuur zouden in het geding komen, doordat de wethouder van buiten de gemeente voor inwoners een onbekende is. Dit terwijl de versterking van de herkenbaarheid van het lokaal bestuur juist beoogd werd met de dualiseringswet. "Voor kiezers is een van de grote problemen van het gemeentebestuur zijn politieke nietszeggendheid en zijn technocratische karakter." (www.parlement.com, 29 februari 2008) Een wethouder van buiten de gemeente zou juist beide versterken.

Daarnaast verwacht men dat het vertrouwen in de wethouder van buiten de gemeente onder inwoners van de desbetreffende gemeente niet alleen minder zou worden door een geringe zichtbaarheid en herkenbaarheid. Zijn of haar lokale binding speelt tevens een rol. Een wethouder van buiten de gemeente zou geen band hebben met de inwoners van een gemeente en zou minder kennis hebben van lokale cultuur en belangen hetgeen het vertrouwen onder inwoners zou verminderen (Binnenlands Bestuur, 9 januari 2009). Inwoners zouden volgens sommigen twifelen aan de daadwerkelijke betrokkenheid van een wethouder van buiten de gemeente met de desbetreffende gemeente en hij/zij zou wellicht worden gezien als een baantjesjager. "Het wordt er niet beter op als wethouders overal vandaan kunnen komen. In Alkmaar functioneert sinds 2006 een wethouder die voordien werkzaam was in Breda. Dit wekt sterk de indruk dat gemeenten in feite onderling verwisselbaar zijn." (www.parlement.com, 29 februari 2008)



2.10 CONCLUSIE

Dit theoretisch kader heeft laten zien dat met de invoering van de Wet dualisering in 2002 op provinciaal en gemeentelijk niveau een geheel nieuwe bestuursconstellatie ontstond. Van een monistisch bestuursstelsel werd overgegaan op een dualistische structuur. Een van de voornaamste maatregelen was een verduidelijking van de rollen van het raadslid en de wethouder door de ontvlechting van het raadslidmaatschap en wethouderschap. Doordat een wethouder voortaan niet meer gelijktijdig ook raadslid is, werd het mogelijk om wethouders die niet op de kandidatenlijst hadden gestaan (wethouders van buiten de raad) en zelfs wethouders, die bij hun aantreden niet in de gemeente woonachtig waren (wethouders van buiten de gemeente) te benoemen. De mogelijkheid tot het benoemen van een wethouder van buiten werd voornamelijk ingesteld om het rekruteringsbereik voor wethouderskandidaten te vergroten. Daarnaast hoopte men op en verwachtte men ook een hogere bestuurlijke kwaliteit omdat het mogelijk werd om professionals van buiten binnen te halen.

De ontvlechting van het raadslidmaatschap en wethouderschap heeft, zoals blijkt uit onderzoek, implicaties gehad voor het functioneren van de wethouder in het algemeen. In publieke opinie en berichten in de media wordt vaak verondersteld dat met name het aanstellen van een wethouder van buiten de gemeente nog voor extra implicaties zorgt. Naast een verhoogde bestuurlijke kwaliteit zou een historisch onafhankelijke positie wat betreft besluitvormingsfricties in het verleden onder meer een voordeel zijn ten opzichte van een wethouder 'van binnen' en een belangrijke reden om dergelijk type wethouder aan te nemen. De verwachting is ook dat een wethouder van buiten de gemeente meer gericht is op lange termijnsuccessen, aangezien hij/zij neutraler zou staan ten opzichte van de eigen achterban onder de kiezers. De publieke opinie is echter niet louter positief. Wethouders van buiten de gemeente zouden minder betrokkenheid tonen bij de stad en haar inwoners. De herkenbaarheid en zichtbaarheid zou minder zijn, juist terwijl het vergroten hiervan een van de doelstellingen was van de Wet dualisering gemeentebestuur. Ook zou er bij een wethouder van buiten de gemeente vaker sprake zijn van conflicten met de raad, mede doordat men minder gevoel zou hebben voor de lokale politieke verhoudingen en sentimenten.

De vraag is in hoeverre deze verwachtingen ook reëel zijn. Vanuit het dominante structuurdenken zou een verandering in de structuur bepalend zijn voor menselijk gedrag. Wethouders van buiten de gemeente zouden inderdaad anders functioneren dan wethouders 'van binnen'. Misschien blijkt dit inderdaad te kloppen, maar waarschijnlijk is nuancering op zijn plaats. Er wordt voorbij gegaan aan de capaciteit van individuen om onafhankelijk van elkaar te handelen en eigen vrije keuzes te maken. Zijn alle wethouders van buiten de gemeente wel over één kam te scheren? En zijn de in media beschreven veronderstellingen überhaupt wel te wijten aan het feit dat men van buiten komt? Zoals de Raad voor het openbaar bestuur in 1997 al stelde: "Het openbaar bestuur valt niet mechanisch te programmeren en is altijd het resultaat van mensenwerk. Of het nu gaat om ministers, ambtenaren, raadsleden, gedeputeerden of burgemeesters, allen worden gekenmerkt door onnavolgbare menselijke strevingen, kwaliteiten, attitudes, fouten, bestuursstijlen en percepties waardoor het bestuur handen en voeten krijgt. Het openbaar bestuur bestaat uit personen die denken en voelen en met overtuiging behoren te handelen." (Raad voor het openbaar bestuur, 1997, p 22)

De in dit theoretisch kader genoemde veronderstellingen zullen in onderhavig onderzoek geanalyseerd worden en getoetst aan de empirie.



3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Om antwoord te kunnen geven op de vraag '*Hoe ervaren gemeenteraadsleden en collegeleden het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente ten opzichte van de wethouder 'van binnen'?*' heeft onderzoek op verschillende wijzen plaatsgevonden. In dit hoofdstuk staat de verantwoording van de in het onderzoeksproces gemaakte keuzes centraal.

3.1 ONDERZOEKSFOCUS

Voorgaand hoofdstuk beschrijft de relaties tussen de wethouder en de verschillende actoren in de politieke en publieke arena. Een wethouder beweegt zich in het krachtenveld van college, raad, ambtelijke apparaat, maatschappelijke organisaties, bedrijven en individuele burgers. In het uitgevoerde onderzoek is ervoor gekozen te focussen op het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente binnen het college en ten opzichte van de gemeenteraad (en de 'eigen' fractie). Een onderzoek naar alle dimensies zou te omvangrijk zijn gezien het beperkte tijdsbestek en de kleine onderzoekscapaciteit. De keuze voor deze afbakening is daarnaast gebaseerd op het feit dat in publicaties met name de aandacht uitgaat naar deze twee dimensies. Wethouders van buiten de gemeente zouden zorgen voor politieke spanningen. Bovendien gaat het hier om twee belangrijke formele verhoudingen, die overeenkomen met de eerder genoemde kerncompetenties van de wethoudersfunctie. Doelstelling van het onderzoek is dan ook inzicht te verkrijgen in het functioneren en de positie van deze 'wethouders van buiten de gemeente' ten opzichte van de overige leden van het *college* van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

3.2 ONDERZOEKSSTRATEGIE

Een onderzoeksstrategie betreft de overkoepelende opzet of logica van een onderzoek, waarbinnen vaak meerdere methoden kunnen worden gehanteerd om data te verzamelen (Van Thiel, 2007, p. 66). Om bovenstaande doelstelling te behalen is in dit geval gekozen voor de gevalstudie, oftewel casestudy. Een casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij onderzoek plaatsvindt naar een of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie (Van Thiel, 2007, p. 97).

In 2009 beschikten 110 gemeenten over een wethouder van buiten de gemeente. Een onderzoek onder alle gemeenten zou gezien de omvang van het onderzoek, het beperkte tijdsbestek, de kleine onderzoekscapaciteit en representativiteitseisen op kwantitatieve wijze hebben moeten plaatsvinden. Zoals in de inleiding al aangegeven, is de intentie echter juist op zoek te gaan naar verklaringen en ervaringen en zo een blik achter de reeds bestaande cijfers te verkrijgen. Onderzoek puur op kwantitatieve wijze zou daarom te beperkt zijn.

Een casestudy biedt wel de mogelijkheid om dieper op de thematiek in te gaan. "Deze strategie is vooral interessant wanneer men een goed begrip wil krijgen van de context van het onderzoek." (Saunders e.a., 2004, p. 181) Diepte gaat voor breedte, wat rijke beschrijvingen van het onderzoeksfenomeen oplevert (Van Thiel, 2007, 98). Bovendien is de casestudy uitermate geschikt voor exploratief (verkenkend) onderzoek, d.w.z. onderzoek naar een probleem waar geen of zeer weinig kennis over beschikbaar is



(Van Thiel, 2007, p. 24 en 67). Zoals eerder vermeld is over het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente weinig bestaande wetenschappelijke kennis beschikbaar. Voorliggend onderzoek moet, tevens vanwege het kleinschalige karakter, gezien worden als eerste *verkenning*.

3.3 CASUSSELECTIE

In eerste instantie is gekozen voor een casestudy bestaande uit twee kleine gemeenten (tot 40.000 inwoners), twee middelgrote gemeenten (40.000-100.000 inwoners) en twee grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Het blijkt namelijk dat de mate waarin wethouders van buiten de gemeente in trek zijn, afhankelijk is van de gemeentegrootte (mens-en-samenleving.infonu.nl, 22 februari 2010). Grote steden stellen vaker wethouders van buiten de gemeente aan.. Ter controle zijn twee gemeenten per categorie geselecteerd. Verschillen tussen de gemeenten hoeven namelijk niet per definitie afhankelijk te zijn van de grootte van de desbetreffende gemeenten. Bovendien is de kans groot dat bij een selectie van slechts drie gemeenten de respons vanuit de gemeenteraad bij het uitzetten van een enquête te laag zou zijn om relevante conclusies te trekken. Selectie van zes gemeenten verkleint deze kans.

De casusselectie vond vervolgens plaats op basis van door Stichting DecentraalBestuur.nl verstrekte informatie over de aanwezigheid van wethouders van buiten de gemeente in gemeenten in Nederland in 2009. Bij de selectie van gemeenten is vervolgens aan de hand van de Gids Gemeentebesturen 2009 zoveel mogelijk getracht gemeenten te selecteren waarin de wethouder van buiten de gemeente gedurende diens ambtstermijn beschikte over een collega-wethouder 'van binnen' uit dezelfde partij. Alleen op deze manier is het voor leden van de eigen fractie echt mogelijk een vergelijking te trekken en aan te geven of hun relatie met de wethouder van buiten de gemeente verschilt met de relatie die zij onderhouden met een wethouder die niet van buiten de eigen gemeente komt. Niet bij elke categorie gemeenten bleek dit mogelijk. De selectie is daarom aangevuld met gemeenten waarbij de raadsgriffiers van desbetreffende gemeenten bekend waren met leden van Stichting DecentraalBestuur.nl, om zo de kans op positieve respons te vergroten. Ook in de categorieën waar wel voldoende gemeenten waren met een wethouder van buiten de gemeente en een wethouder 'van binnen' uit dezelfde politieke partij zijn in de hoop op positieve respons in eerste instantie die gemeenten benaderd waar Stichting DecentraalBestuur.nl contacten had.

Uiteindelijk zijn zeven gemeenten geselecteerd, die wilden meewerken aan een onderzoek. Niet in alle zes gemeenten bleek onderzoek onder zowel de raadsleden, als de collegeleden mogelijk. Daarom is een zevende gemeente toegevoegd waar wel bereidheid en beschikbaarheid was. De definitieve selectie van cases is weergegeven in onderstaand schema. Om anonimiteit te waarborgen zullen deze gemeenten in het verdere verslag niet bij naam worden genoemd.

GEMEENTE	AANTAL INWONERS
Alkmaar	94.178
Alphen aan den Rijn	71.100
Andijk	6.593
Den Haag	473.941
Doetinchem	56.238
Duiven	25.605
Enschede	154.479

(Bron: Gids Gemeentebesturen 2009)



3.4 RESPONDENTEN

In het uitgevoerde onderzoek staat de relatie tussen wethouder van buiten de gemeente en gemeenteraad enerzijds en de relatie tussen wethouder van buiten de gemeente en college anderzijds centraal. De samenstelling van de groep respondenten wordt mede bepaald door deze keuze. Om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen dienen alle betrokken actoren aan het woord komen, namelijk:

- gemeenteraadsleden
- wethouders van binnen de gemeente¹
- wethouders van buiten de gemeente

Het gaat immers niet om eenzijdige relaties. Bovendien ontstaat zo de mogelijkheid ervaringen van beide kanten te bekijken.

Selectie van respondenten heeft plaatsgevonden met inachtneming van de raadsverkiezingen van 3 maart 2010. Daardoor bestond de kans dat er raadsleden en collegeleden ondervraagd zouden worden die nog geen of pas kort ervaring hadden met een wethouder van buiten de gemeente. Daarom behoren alleen diegenen die ook in voorgaande raadsperiode (2006-2010) als raadslid of collegelid actief waren tot de groep respondenten. Wel zijn diegenen die in de nieuwe periode geen deel meer uitmaakten van de raad voor het onderzoek benaderd.

3.5 WIJZE VAN DATAVERZAMELING

Binnen een onderzoeksstrategie kan men meerdere methoden hanteren om data te verzamelen. In deze casestudy is zowel gebruik gemaakt van interviews onder collegeleden, als van een enquête onder raadsleden. Er is daardoor sprake van triangulatie, d.w.z. dat er meer metingen worden verricht vanuit verschillende invalshoeken (Boeije, 2005, p. 152). Gezien het korte tijdsbestek waarin het onderzoek moest plaatsvinden, zijn de interviews en enquête gelijktijdig afgenomen.

3.5.1 INTERVIEWS

Tijdens de onderzoeksperiode hebben semigestructureerde interviews plaatsgevonden met collegeleden aan de hand van topiclijsten. Het gebruik van vaste topics biedt de mogelijkheid tot vergelijking, maar biedt de respondent wel de ruimte om meer te vertellen dan er is gevraagd, wat interessante aanvullende informatie en onvoorziene denkrichtingen kan opleveren. Opzet was om uit elk van de zes geselecteerde gemeenten zowel één wethouder 'van binnen', als één wethouder van buiten de gemeente te interviewen. Het zou hierbij in zijn totaliteit dus om twaalf interviews gaan.

Interviews bieden de mogelijkheid om dieper op de thematiek in te gaan en meningen, ervaringen en betekenissen te achterhalen (Boeije, 2005, p. 32). Een blik achter de cijfers is immers de intentie. Bovendien is de wijze van informatieverzameling open en flexibel. Ruimte bestaat voor onvoorziene, maar relevante onderwerpen, wat past bij het verkennende karakter van dit onderzoek. (Maso e.a., 1998, p. 9).

3.5.2 ENQUÊTE

Zoals bovenstaand al aangegeven, is onder gemeenteraadsleden uit de raadsperiode 2006-2010 een enquête uitgezet. Het betreft hier namelijk een veel hoger aantal dan de groep

¹ In één van de geselecteerde gemeenten is gesproken met de burgemeester van desbetreffende gemeente.

wethouders. Een beperkt aantal interviews met raadsleden zou niet representatief zijn. Een groot aantal interviews was gezien het beperkte tijdsbestek niet mogelijk. Om toch te voldoen aan de behoefte aan diepte is aan het eind van de enquête ruimte geboden voor opmerkingen. Hier is regelmatig gebruik van gemaakt.

De enquête is per post en per e-mail uitgezet onder alle 221 raadsleden van de geselecteerde gemeenten uit de raadsperiode 2006-2010. De enquête bestond uit 35 vragen voor raadsleden die niet tot de fractie van een wethouder van buiten de gemeente behoorden. Voor raadsleden waarbij dit wel het geval was, bevatte de enquête een extra negental vragen die specifiek ingingen op de relatie tussen de fractie en een wethouder van buiten de gemeente. Een groter aantal vragen zou de kans op responsbereidheid bij raadsleden verkleinen. Doel was de vereiste tijd voor het invullen van de enquête niet langer te laten zijn dan 10 minuten. Door concepten van de enquête voor te leggen aan derden is hierop getest. Een zo groot mogelijk gedeelte, ongeveer 85 procent, bestond uit meerkeuzevragen. Ook hier om de responsbereidheid te vergroten. Bij sommige vragen is, wanneer een bepaald antwoord werd gegeven, wel gevraagd om een toelichting ter verdieping. Daarnaast bestond er aan het einde van de enquête de de gelegenheid om aanvullingen of opmerkingen toe te voegen om zo te voldoen aan behoefte aan diepte en de kans te verkleinen dat relevante aspecten buiten beschouwing werden gelaten.

3.6 OPERATIONALISATIE

In het uitgevoerde onderzoek is gefocust op het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente ten opzichte van de gemeenteraad (en de 'eigen' fractie) en het functioneren in het college. Om interviewtopiclijsten en een enquête op te stellen heeft operationalisatie van deze dimensies plaatsgevonden aan de hand van een combinatie van meerdere bronnen omdat wetenschappelijke theorie over het functioneren van de wethouder van buiten ontbreekt. Elke gebruikte bron zou op zichzelf staand onvolledig of ontoereikend zijn. Door verschillende bronnen te combineren is een zo volledig mogelijke operationalisatie bereikt. De operationalisatie is gebaseerd op de volgende bronnen:

- de uitwerking van concepten in het theoretisch kader die betrekking hadden op de relatie van de wethouder met de raad en het college, zoals verantwoording en vertrouwen;
- eerder uitgevoerde enquêtes en onderzoek naar het functioneren van de wethouder in het algemeen in het kader van het dualisme. Het gaat hierbij om onderzoek van onderzoeksbureau Berenschot (2004), de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2004) en de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2002). Deze onderzoeken maken geen onderscheid tussen wethouders van binnen en wethouders van buiten de gemeente, maar onderzoeken het wethouderschap in het algemeen. Vragen uit deze enquêtes zijn daarom vertaald naar het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente. Om vergelijking mogelijk te maken, zijn in de enquête waar mogelijk dezelfde antwoordcategorieën gebruikt als bij de eerdere onderzoeken voor wat betreft die vragen die betrekking hebben op de relatie tussen wethouder en raad en college;
- een profiel met vereiste competenties voor het wethoudersambt dat de landelijke Wethoudersvereniging (2007) opstelde;
- aannames in de pers en publieke opinie die men heeft over het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente.



De interviewtopiclijst en enquête zijn vervolgens voorgelegd aan de Stichting Decentraalbestuur.nl met de vraag of er nog zaken ontbraken. Uiteindelijk is gekomen tot de operationalisatie in onderstaande tabel. In de tabel wordt een korte globale samenvatting gegeven van de topics aangevuld met enige uitleg.

TOPIC	INHOUD
Professionaliteit	Vakinhoudelijke kennis, gevoel voor politieke verhoudingen, bestuurlijke capaciteiten en competenties
Verantwoording	Mate en inhoudelijke invulling van actieve en passieve informatieplicht
Vertrouwen	Mate van vertrouwen, bestaan van conflicten
Inzet & houding	Tijdsbesteding en rol in vergaderingen
Invloed & onafhankelijkheid	Invloed op totstandkoming van besluiten, afstand tussen raad en wethouder, collegialiteitsbeginsel, zelfgerichtheid
Toegankelijkheid & zichtbaarheid	Benaderbaarheid, herkenbaarheid en contact met de raad
Relatie met fractie	Mate van voorbespreken, rekening houden met voorkeuren, afstand tussen fractie en wethouder

Tijdens de eerste interviews bleken enkele thema's aan bod te komen die niet voorkwamen in de eerdere operationalisatie, bijvoorbeeld omdat ze niet vielen binnen de relatie tussen wethouder en raad en wethouder en college, zoals herkenbaarheid en zichtbaarheid voor inwoners. Aangezien hierbij interessante inzichten en meningen over het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente naar voren kwamen, zijn deze topics in de volgende interviews toch opgenomen. De enquête was toen reeds verzonden, maar sommige raadsleden hebben deze topics wel aangehaald bij hun toegevoegde opmerkingen. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen:

TOPIC	INHOUD
Woonplaatsvereiste	Noodzakelijkheid om binnen één jaar in de betreffende gemeente te wonen.
Betrokkenheid	Zichtbaarheid en betrokkenheid met stad en inwoners.
Historisch onafhankelijke positie	Onafhankelijke positie omdat men niet geparticipeerd heeft in besluitvormingsfricties in het verleden.
Opheffing van bedrijfsblindheid	Vernieuwende blik op organisatie en beleid.

Een gedetailleerd overzicht van de gebruikte topiclijsten voor interviews en de opgestelde enquête zijn opgenomen in de bijlagen aan het eind van dit onderzoeksverslag. Hierbij is ook de ordening van topics te zien. In de enquête wijkt de ordening niet af van de volgorde in de eerste tabel. Bij de interviews werden de later toegevoegde topics (uit de tweede tabel) meer aan het begin besproken. Zo werd een duidelijkere scheiding tussen de aspecten die van toepassing waren op het functioneren van een wethouder van buiten in het algemeen en de aspecten die specifiek betrekking hebben op het functioneren in relatie tot de raad dan wel het college bereikt. Niet alle topics waren overigens bij elke respondentengroep van toepassing. Zo is het lastig voor een wethouder 'van binnen' te beoordelen hoe de relatie van de wethouder van buiten de gemeente met diens eigen fractie is. In die gevallen is hier niet specifiek naar gevraagd.

Waar het theoretisch kader onder meer antwoord geeft op de eerste twee deelvragen, zal aan de hand van bovenstaande topics antwoord worden gegeven op de



laatste drie deelvragen. Deze deelvragen zijn geordend naar respondentengroep. Niet ieder topic zal bij elke deelvraag (volledig) aan de orde komen omdat sommige topics voor bepaalde respondentengroepen lastig te beoordelen zijn.

3.7 Respons

Ter verspreiding van de enquête is door middel van een brief, met daarin de vraag om verstrekking van contactgegevens van raadsleden uit de periode 2006-2010, contact gezocht met de griffie(r) van iedere gemeente. Hoewel contact met de griffie(r) om bureaucratische redenen niet altijd even vlot verliep en ook de uitleg van het begrip 'wethouder van buiten' de nodige tijd vergde, bleek uiteindelijk iedere gemeente bereid contactgegevens te verstrekken. Waar mogelijk is de griffier gevraagd de raadsleden alvast op de enquête te attenderen en om medewerking te vragen, om zo de kans op respons te vergroten. De enquête is vervolgens zowel per post als digitaal (via thesistools.com) verstuurd naar alle 221 raadsleden. Raadsleden krijgen regelmatig e-mails met verzoeken om mee te werken aan onderzoek. Door de enquête ook hardcopy te versturen, voorzien van gefrankeerde retourenvelop, werd getracht de bereidheid tot het invullen te vergroten. Achteraf gezien blijkt deze opzet geslaagd. Slechts 23 van de in totaal 80 geretouneerde enquêtes is digitaal ingevuld. De respons komt daarbij op 36,2 procent. Een overzicht van het aantal ingevulde enquêtes per gemeente staat in de bijlagen. In totaal zijn 24 van de 80 geretouneerde enquêtes ingevuld door raadsleden van de fractie van de lokale wethouder van buiten de gemeente.

21 raadsleden hebben de enquête volledig ingevuld. Ook de rest van de respondenten, op enkelen na, heeft de vragenlijst bijna volledig ingevuld. Wanneer dit niet het geval was, gaf men meestal als reden aan dat men geen verschil zag in een wethouder 'van binnen' of een wethouder 'van buiten de gemeente'. Verschillen zouden persoonsafhankelijk zijn en niet afhankelijk van het feit dat iemand van buiten de gemeente afkomstig is. Bij een enkele vraag is de respons laag doordat men geen zicht hierop had.

Voor de planning van de interviews is in eerste instantie een brief gestuurd aan de verschillende gemeenten, waarna vervolgens telefonisch contact is opgenomen. Het maken van de afspraken verliep ook hier niet vlot. Bij verschillende gemeenten moesten brieven opnieuw worden verzonden, werden verkeerde contactgegevens verschaft, werd steeds doorverwezen, langs elkaar heen gepraat, werden interviews geannuleerd etc. Het gehele proces om een afspraak te maken duurde vaak meer dan 1,5 maand. Nadelig was ook het feit dat verschillende feestdagen en vakanties in de onderzoeksperiode vielen. Bovendien is het wethouderschap een drukbezette baan en was een interview binnen de gestelde periode helaas niet altijd mogelijk. Uiteindelijk heeft dit ervoor gezorgd dat er negen in plaats van twaalf interviews zijn afgenomen, waarvan vijf met een wethouder van buiten de gemeente. De selectie van wethouders 'van binnen' was voornamelijk afhankelijk van contactpersonen bij de verschillende gemeenten. Deze konden aangeven welk collegelid wellicht bereid zou zijn tot een interview en tevens in de periode 2006-2010 wethouder was.

De meeste interviews zijn op locatie afgenomen met een gemiddelde duur van veertig minuten. Twee interviews zijn telefonisch afgenomen in verband met de drukke agenda van de desbetreffende wethouders. Een overzicht van geïnterviewde wethouders is te vinden in de bijlagen. Vanwege privacyredenen worden de respondenten in de rest van het verslag niet bij name genoemd.



3.8 WIJZE VAN DATA-ANALYSE

De data die de interviews en enquêtes hebben opgeleverd zijn op verschillende manieren geanalyseerd op bruikbare informatie. De interviews met de verschillende collegeleden zijn opgenomen met een voicerecorder. Deze opnames zijn vervolgens letterlijk uitgewerkt in transcripties. Ook de telefonische interviews konden worden opgenomen door de telefoon op de luidspreker te zetten. Vervolgens zijn alle interviews geanalyseerd met behulp van het programma MaxQDA. Dit programma biedt de mogelijkheid teksten te coderen aan de hand van verschillende classificaties en zo de gegevens hanteerbaar en overzichtelijk te maken.

De enquêtes zijn geanalyseerd met behulp van het programma SPSS waarmee invoer en verwerking via statistische analyse van data mogelijk is. Waar mogelijk is gekeken of verbanden bestonden tussen antwoorden op verschillende vragen. Tevens zijn enkele uitkomsten vergeleken met resultaten uit eerder genoemde onderzoeken en enquêtes van onderzoeksbureau Berenschot en de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Regelmatig hebben respondenten gebruikt gemaakt van de mogelijkheid opmerkingen toe te voegen. Aangezien SPSS geen mogelijkheid biedt voor analyse van deze data, zijn alle opmerkingen net als bij de interviews gecodeerd met behulp van MaxQDA

3.9 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

3.9.1 BETROUWBAARHEID

De kwaliteit van een onderzoek berust voor een groot gedeelte op validiteit en betrouwbaarheid. "Betrouwbaarheid heeft betrekking op beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten." (Boeije, 2005, p. 145) Getracht is de betrouwbaarheid van voorliggende verkenning naar het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente te waarborgen door het toepassen van triangulatie. "Door informatie vanuit verschillende bronnen te betrekken, of op meerdere manieren te analyseren, wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde informatie eigenlijk is." (Van Thiel, 2007, p. 59-60) Triangulatie heeft mogelijkheid geboden tot vergelijking en controle. De betrouwbaarheid is daarnaast vergroot door bij de interviews gebruik te maken van topiclijsten. Betrouwbaarheid van de waarneming kan worden vergroot door standaardisatie van methoden van dataverzameling, waardoor toevalsfouten minder vaak voorkomen." (Boeije, 2005, p. 145) Topiclijsten bieden houvast en de mogelijkheid tot vergelijking. Kans bestaat bij een te open interview dat de onderzoeker improviseert, waardoor in de verscheidene interviews heel verschillende thema's aan bod komen. Vergelijking tussen de interviews wordt dan onmogelijk, waardoor de betrouwbaarheid in het geding komt.

Ook de garantie van anonimiteit heeft bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de dataverzameling. Respondenten hebben op die manier minder snel de neiging sociaal wenselijke antwoorden te geven.

Ten slotte heeft ook de wijze van analyse een positieve invloed gehad op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Interviews zijn volledig getranscribeerd zodat geen informatie verloren zou gaan. Bovendien is gebruik gemaakt van bestaande procedures en software als MaxQDA en SPSS, waardoor gedwongen werd systematisch te werk te gaan en zo de betrouwbaarheid van de analyse wordt vergroot.

3.9.2 VALIDITEIT

“Validiteit heeft betrekking op de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten.” (Boeije, 2005, p. 145) Bij interne validiteit gaat het met name om de geldigheid van het uitgevoerde onderzoek. Heeft de onderzoeker echt gemeten wat hij wilde meten? De kwaliteit van de operationalisaties speelt hierbij een rol.

Om te komen tot een zo volledig mogelijke operationalisatie is gekozen voor een combinatie van verschillende bronnen. Tevens heeft bij de operationalisatie afstemming plaatsgevonden met Stichting Decentraalbestuur.nl. Wanneer (een deel) van de onderzoekspopulatie niet wil meewerken aan het onderzoek vormt dit ook een bedreiging voor de interne validiteit van een onderzoek (Boeije, 2005, p. 145). Bij vragenlijsten geldt een minimale respons van 30 procent. 80 van de 221 benaderde raadsleden, dat wil zeggen 36,2 procent, hebben de enquête geretourneerd waarmee aan deze eis is voldaan. Ook de keuze voor een casestudy als onderzoeksstrategie heeft een positieve invloed op de interne validiteit. Door de kleinschaligheid is het mogelijk de diepte in te gaan en zoveel mogelijk aspecten intensief te onderzoeken.

Ten slotte heeft de keuze voor halfgestructureerde interviews een bijdrage geleverd aan interne validiteit. Hoewel gewerkt wordt aan de hand van een topiclijst, biedt deze onderzoekstechniek ruimte voor flexibiliteit. “Een flexibele dataverzameling heeft als voordeel dat de onderzoeker kan waarnemen wat op dat moment relevant blijkt te zijn. Dat draagt bij aan de validiteit van de verzamelde gegevens.” (Boeije, 2005, p. 146)

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Het gaat om de reikwijdte van onderzoeksconclusies (Van Thiel, 2007, p. 57). De vraag is in hoeverre dit het geval is bij een casestudy. Het onderzoek betrof immers maar enkele van de 110 gemeenten die over een wethouder van buiten de gemeente beschikken, en moet beschouwd worden als een eerste verkenning. “De meerwaarde van de gevalsstudie ligt vooral in de rijkdom aan empirische informatie die het onderzoek oplevert, die de basis kan vormen voor nieuwe theorievorming of kan leiden tot verbetering van bestaande theorievorming. In dit verband wordt gesproken van analytische of theoretische generaliseerbaarheid.” (Van Thiel, 2007, p. 104)



4. RESULTATEN

In onderstaand hoofdstuk zullen de uitkomsten van de enquête onder raadsleden en de interviews met collegeleden worden besproken aan de hand van de in het vorige hoofdstuk genoemde topics. Hierbij komen steeds eerst de uitkomsten van de enquête aan bod, waarna deze vervolgens vergeleken worden met de resultaten uit de interviews. Waar noodzakelijk zal onderscheid worden gemaakt tussen de meningen van wethouders van buiten de gemeente en collegeleden van binnen. Niet bij elk topic bestaan er noemenswaardige verschillen tussen beide groepen respondenten. Dit zal in dat geval worden aangegeven. Daarnaast kan bij enkele topics slechts een beperkte weergave worden gegeven van de opinie van de raadsleden, aangezien niet naar deze onderwerpen is gevraagd in de enquête. Zoals reeds aangegeven, bleken tijdens de eerste interviews aspecten aan bod te komen die niet in de eerdere operationalisatie waren opgenomen. Deze vielen bijvoorbeeld niet binnen de relatie wethouder en raad (en/of wethouder en college). Omdat hierbij evenwel interessante inzichten en meningen over het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente naar voren kwamen zijn deze topics in de volgende interviews toch meegenomen. De enquête was toen reeds verzonden, maar sommige raadsleden hebben deze topics wel aangehaald in hun toegevoegde opmerkingen. Waar van belang zal een weergave plaatsvinden van deze opmerkingen.

De topics zullen behandeld worden aan de hand van de in de interviews gehanteerde volgorde en dus zoals eerder weergegeven op pagina 32 in voorgaand hoofdstuk. Als eerste zullen de topics behandeld worden waarin de meer algemene thema's en verwachtingen betreffende het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente centraal staan. Vervolgens komen de topics aan bod, die zich richten op de relatie tussen wethouder van buiten de gemeente en overige collegeleden en de relatie tussen wethouder van buiten de gemeente en raad en eigen fractie. Er is hierbij niet gekozen om beide relaties in aparte hoofdstukken te behandelen daar de dimensie 'wethouder van buiten de gemeente – college' slechts enkele topics besloeg en deze ook tijdens de interviews weinig aan bod bleken te komen. Beide hoofdstukken zouden daardoor niet in verhouding tot elkaar staan. Er is gekozen voor een indeling per topic, waarbij zowel het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente ten opzichte van de raad, als in enkele gevallen de relatie met de overige collegeleden aan de orde komt.

4.1 PROFESSIONALITEIT

4.1.1 RAADSLEDEN

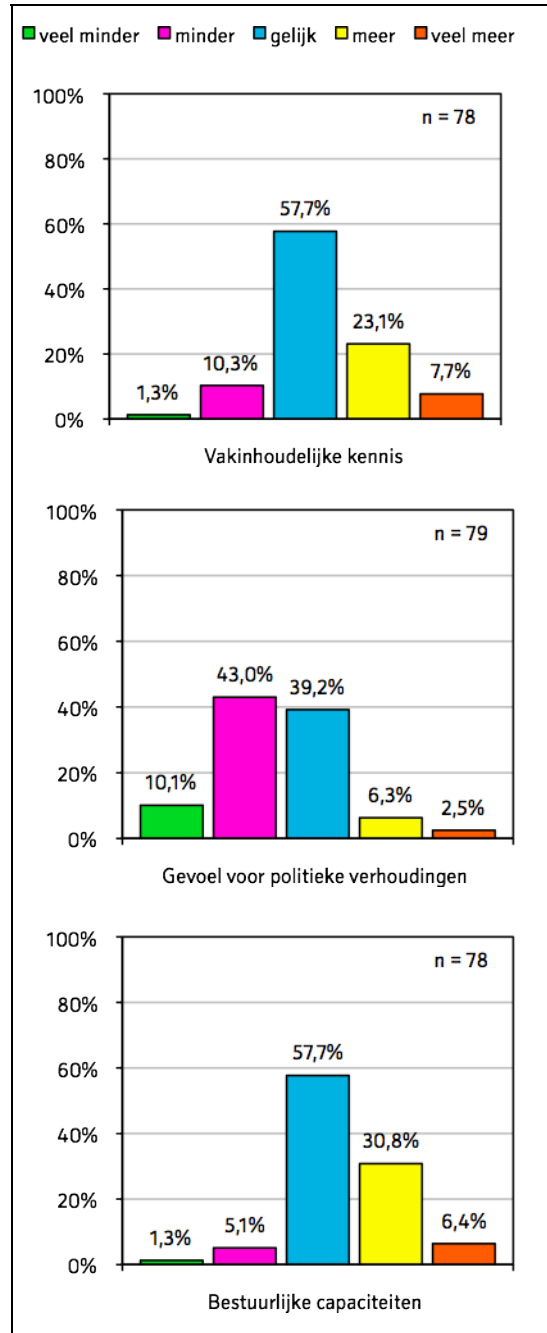
Door invoering van de dualisering hoopte men het rekruteringsbereik voor geschikte wethouderkandidaten te vergroten. Bovendien werd met deze maatregel verhoging van de professionaliteit van de wethouder verwacht. Niet ieder gemeenteraadslid is direct ook een goede wethouder (Hartman & Tops, 1994, p. 314). Afgelopen jaren werd hierbij met name gedoeld op bestuurlijke kwaliteit en capaciteiten. Daarnaast zou ook vakinhoudelijke kennis een rol spelen (Van Heugten, 2009, p. 1 en 2). Gericht konden kandidaten geselecteerd worden met een specifieke affiniteit en expertise passend bij de openstaande portefeuille. Zoals in het theoretisch kader bleek, behelst professionaliteit echter meer. Het gaat hierbij om het vermogen de 'politieke arena' aan de 'publieke arena' te koppelen. Professionaliteit heeft te maken met een permanent oog voor dit krachtenveld waarin de



wethouder functioneert, de politieke besluitvorming en de eigen positie daarin (Hartman & Tops, 1994, p. 314-319). In de enquête is daarom naast beoordeling van bestuurlijke capaciteiten en vakinhoudelijke kennis gevraagd naar deze politieke component. Juist over dit gevoel voor politieke verhoudingen zijn de verwachtingen de afgelopen jaren niet louter positief. In de media komen berichten naar voren dat wethouders van buiten de gemeente moeite hebben het hoofd boven water te houden, waarbij conflicten met de raad, de verhoudingen binnen het college en andere politieke spanningen een rol zouden spelen (Binnenlands Bestuur, 4 januari 2008; Bouwmans, 2006, p. 26-27).

In de enquête is de raadsleden van de betrokken gemeente gevraagd naar hun beoordeling van de vakinhoudelijke kennis, gevoel voor politieke verhoudingen en bestuurlijke capaciteiten van een wethouder van buiten de gemeente in relatie tot het functioneren van een wethouder 'van binnen'. In figuur 1 is te zien dat de vakinhoudelijke kennis en bestuurlijke capaciteiten over het algemeen als 'gelijk' aan het functioneren van een wethouder 'van binnen' worden ervaren, al is er een lichte neiging ten gunste van de wethouder van buiten te zien. Respectievelijk 30,8% en 37,2% geeft aan dat een wethouder van buiten de gemeente volgens hen over 'meer' tot 'veel meer' vakinhoudelijke kennis en bestuurlijke capaciteit beschikt dan een wethouder 'van binnen', in tegenstelling tot 11,6% en 6,4% die dit als 'minder' tot 'veel minder' beoordeelt. Verschillende raadsleden geven in toegevoegde opmerkingen aan dat wethouders van buiten de gemeente specifiek op hun bestuurlijke kwaliteiten of expertise worden geselecteerd. Wat echter voornamelijk opvalt is dat het gevoel voor politieke verhoudingen van wethouders van buiten de gemeente beduidend slechter wordt beoordeeld door raadsleden. Meer dan de helft (53,1%) geeft aan dat dit minder tot veel minder is dan bij de gangbare wethouder 'van binnen'. De verwachting lijkt daarmee min of meer bevestigd te worden. In ieder geval is een opvallend negatievere beoordeling te zien dan de bij vakinhoudelijke en bestuurlijke capaciteiten.

Figuur 1. Beoordeling professionaliteit t.o.v. wethouder 'van binnen'



Naast de in vorige alinea genoemde componenten van professionaliteit is in de enquête tevens gevraagd naar de beoordeling van verschillende competenties en vaardigheden. De

wethoudersvereniging is op dit moment bezig met de ontwikkeling van een competentieprofiel van het wethoudersambt. Uit het takenpakket dat bij de functie van wethouder hoort, heeft men competenties ofwel vermogens afgeleid waarover een wethouder moet beschikken om zijn of haar functie goed uit te kunnen voeren. De raadsleden is gevraagd deze competenties te beoordelen op een schaal van 1 tot 5, met 1 als laagste beoordeling en 5 als hoogste. Figuur 2 laat een weergave zien van de gemiddelde score per competentie. Aangezien geen vergelijking mogelijk is met competentiescores van wethouders 'van binnen' kan hier niet heel veel uit geconcludeerd worden. Opvallend is wel dat wethouders van buiten de gemeente goed scoren op resultaatgerichtheid met een gemiddelde van 3,87. Bij deze competentie was bovendien de standaardafwijking lager dan bij de overige competenties. 72,0 % beoordeelde de resultaatgerichtheid van een wethouder van buiten de gemeente met een 4 of hoger. Door verschillende raadsleden werd overigens in toegevoegde opmerkingen aangegeven dat men van mening was dat de score bij deze competenties voornamelijk persoonsgebonden was en niets te maken had met het feit dat een wethouder van binnen of buiten de gemeente kwam.

Figuur 2. Beoordeling competentieprofiel

COMPETENTIE	GEMIDDELDE SCORE
Bestuurlijke gevoeligheid	3,19 (std. dev. 1,00)
Communicatieve vaardigheden	3,44 (std. dev. 0,96)
Samenwerken	3,33 (std. dev. 0,89)
Resultaatgerichtheid	3,87 (std. dev. 0,82)
Leiderschap	3,31 (std. dev. 0,84)
Betrokkenheid	3,27 (std. dev. 0,98)
Onderhandelen	3,51 (std. dev. 0,97)

4.12 WETHOUDERS

In de interviews met zowel wethouders van buiten de gemeente als collegeleden van binnen de gemeente is net als bij de raadsleden gevraagd naar hun beoordeling van de bestuurlijke capaciteiten, gevoel voor politieke verhoudingen en vakinhoudelijke kennis van een wethouder van buiten de gemeente.

Wethouders van binnen de gemeente beoordelen de relatie tussen het wethouderschap van buiten de gemeente en bestuurlijke capaciteiten verschillend. Zo zijn de meningen van de wethouders uit twee gemeenten positief, mits er bij de betreffende wethouder sprake is van eerdere ervaring in het openbaar bestuur. Een wethouder uit een derde gemeente stelt echter dat ook dit voornamelijk afhankelijk is van de eisen die de betreffende selectiecommissie stelt. Volgens een collegelid uit weer een andere gemeente speelt dit voornamelijk bij kleinere gemeenten een grotere rol, gezien het geringe rekruteringsbereik. Bij grote gemeenten zou binnen de gemeente voldoende aanbod zijn.

Wethouders van buiten de gemeente zijn beduidend positiever over hun beoordeling van de bestuurlijke capaciteiten. "In onze raad zitten mensen die fantastische volksvertegenwoordigers zijn, waarbij je er niet aan moet denken dat die wethouder zouden zijn. Dan wordt het volgens mij een puinhoop." Een andere wethouder duidt erop dat het bij een wethouder van buiten de gemeente gaat om 'bewezen capaciteiten'. "Voorheen had je alleen de verwachting dat een raadslid wellicht een goede wethouder zou zijn, bij een wethouder van buiten de gemeente is dat al bewezen door eerdere ervaring in het openbaar bestuur. Je moet duidelijk selecteren op die capaciteiten. In mijn geval is dat gelukkig gebeurd. Dat gebeurt eerder bij een wethouder van buiten dan bij een wethouder van binnen".

Wat betreft vakinhoudelijke kennis wisselen de mening bij zowel de geïnterviewde wethouders van binnen als van buiten de gemeente het meest, al zijn de wethouders van buiten de gemeente over het algemeen iets positiever. Meningen lopen uiteen van "het speelt geen enkele rol", "dat hangt van de eisen af" tot "er is heel sterk naar diens affiniteit met de portefeuille gekeken". Uit beide groepen beamen wethouders dat selectie puur op

vakinhoudelijke kennis niet de bedoeling moet zijn. "Als dat de doelstelling zou zijn dan moet je heel snel het fenomeen wethouder afschaffen. Want dan moet je gewoon uitvoerend directeuren gaan zoeken." Aan bestuurlijke capaciteiten hecht men veel meer waarde.

Het gevoel voor politieke verhoudingen bij wethouders van buiten de gemeente wordt door wethouders 'van binnen' voornamelijk als minder beoordeeld, al is men in de ene gemeente negatiever in dan de andere. De meesten geven hierbij aan dat er in de eigen gemeente voornamelijk sprake is geweest van een gewenningsperiode. Men heeft wel van andere gemeenten gehoord dat dit, zowel op korte als lange termijn, problemen kan geven, maar die ervaring heeft men in de eigen gemeente nauwelijks. Duidelijk wordt daarnaast door sommigen het onderscheid gemaakt in afkomst van een wethouder van buiten de gemeente; heeft degene al ervaring in het openbaar bestuur of is men geselecteerd op expertise bij een bepaalde portefeuille en komt men bijvoorbeeld uit het bedrijfsleven? Deze laatste groep zou veel meer moeite hebben op dit gebied. "Het bedrijfsleven is iets heel anders dan het openbaar bestuur. Je werkt op een heel andere manier samen." en "Die hebben sneller de houding van 'ik kom het wel even regelen'. Ja, zo werkt het niet."

De wethouders van buiten de gemeente zijn positiever over het gevoel voor de politieke verhoudingen, al geven ook zij aan dat er sprake is van een gewenningsperiode. "Dan zegt de raad: 'Dat is iemand van buiten, die weet van niets, die kent de hele lokale omgeving en verhoudingen niet. Dan kan hij ook niet de juiste positie innemen'. Nou, ik vind dat echt onzin. In die zin dat besturen een bepaald vak is. Daarvoor hoef je niet alle ins en outs te kennen om daarmee te starten. Maar je hebt, zoals in elke functie, een inwerkperiode. En ik kan je verzekeren dat, als je wethouder wordt, je zoveel informatie in zo'n korte tijd krijgt dat je binnen een half jaar al een hele context om je heen hebt gevormd." Het hangt volgens de wethouders van buiten de gemeente vooral af van de attitude van de betreffende persoon hoe daarmee wordt omgegaan en hoe snel die gewenningsperiode voorbij is. Iedereen is van mening dat daar extra inzet voor nodig is. Geen van allen heeft daarin echter problemen gekend, al kent een enkeling wel een voorbeeld waarbij dit minder vlot verliep. Verschillende wethouders van buiten de gemeente beamen dat er verschil is tussen een wethouder van buiten de gemeente met al eerdere ervaring in het openbaar bestuur en wethouders die afkomstig zijn uit andere beroepsgroepen.

Ook de wethouders is gevraagd naar het door de Wethoudersvereniging opgestelde competentieprofiel. Men laat weten dat men zich inderdaad kan vinden in de opgestelde competenties en dit een goede beschrijving vindt van de vereiste vaardigheden voor het uitoefenen van de functie van wethouder. Allen zijn wel van mening dat deze vaardigheden voornamelijk persoonsgebonden zijn en dat het afkomstig zijn van buiten de gemeente hier geen invloed op heeft.

4.2 HISTORISCH ONAFHANKELIJKE POSITIE

4.2.1 RAADSLEDEN

De introductie van de wethouder van buiten de gemeente had voornamelijk tot doel het rekruteringsbereik voor wethouderskandidaten te vergroten en bestuurlijke kwaliteit binnen te halen (Dölle & Elzinga, 2004, p. 242). De afgelopen jaren blijkt echter dat de keuze voor een wethouder van buiten de gemeente ook een andere reden kan hebben. Een verwachte onafhankelijkheid en onpartijdigheid ten opzichte van politieke kwesties, conflicten en verhoudingen uit het verleden speelt bij selectie van dergelijke wethouders



namelijk een rol. Zo werd, zoals te lezen is in het artikel in de inleiding, in Vlissingen een geheel nieuw college, volledig bestaande uit wethouders van buiten de gemeente, ingesteld als externe puinruimers nadat het voorgaande college gedwongen moest aftreden. Nu is dit een extreem voorbeeld, maar een verwachte neutraliteit ten opzichte van het lokale politieke verleden speelt in sommige gevallen zeker een rol.

Dit aspect van het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente is niet opgenomen in de enquête, maar kwam pas in latere interviews naar voren. Mening van raadsleden over dit topic zijn dan ook nauwelijks bekend. Slecht een enkel raadslid heeft bij toegevoegde opmerkingen dit thema belicht en was van mening dat wethouders 'van binnen' vaak marionetten zijn van bepaalde groeperingen. Bij een wethouder van buiten de gemeente is die kans volgens dit raadslid kleiner.

4.2.2 WETHOUDERS

De meningen van de verschillende collegeleden van binnen de gemeente wisselen voor wat betreft dit onderwerp. Zo geeft een van de wethouders aan dat de kans op cliëntilisme bij wethouders 'van binnen' waarschijnlijk groter is, dan bij wethouders van buiten de gemeente. Deze zijn immers onbekend voor iedereen binnen de desbetreffende gemeente. "Je wordt als wethouder 'van binnen' toch op een andere manier benaderd. Dat gebeurt. Het is moeilijk om in sommige gevallen dan ergens nee te zeggen. Iemand van buitenaf kan zulke dingen waarschijnlijk zakelijker bekijken." Een andere wethouder geeft echter aan dat dit volgens hem niet zo is. "Onafhankelijkheid bestaat niet volgens mij. Of je nu van buiten of van binnen komt." Mocht er toch in enige mate sprake van zijn, dan is dit 'effect' slechts van korte duur. Binnen de kortste keren is die neutraliteit volgens deze wethouder vervaagd en in men opgenomen en bekend met de lokale politiek.

De geïnterviewde wethouders van buiten de gemeente zijn eenduidiger in hun mening. Allen geven aan dat dit zeker een voordeel is van de wethouder van buiten de gemeente. "Wat ik zelf heb gemerkt is dat je in sommige gevallen geen last hebt van conflictsituaties die al een hele tijd spelen. Ook in deze stad bijvoorbeeld. Dan heeft het vorige gemeentebestuur misschien van alles fout gedaan, maar dan ben je zelf niet met het verleden besmet en sta je er fris en fruitig in." "Het is handig als je geschiedenissen niet weet, want dan kun je er vers tegen aan kijken en zeggen 'jongens, wat doen jullie toch raar'." Men verschilt wel van mening over de duur van die periode van onafhankelijkheid. Die loopt uiteen van een paar maanden tot meer dan een gehele raadsperiode. Verschillende wethouders geven overigens wel aan dat het gebrek aan kennis van de lokale politieke verhoudingen en geschiedenis van een gemeente ook nadelen kan hebben. "Soms is het handig als je geschiedenissen wél weet, want je kunt ook een olifant in een porseleinkast worden."

Overigens geven zowel verschillende wethouders van buiten de gemeente als wethouders 'van binnen' aan dat een college volledig bestaande uit personen van buiten de gemeente, zoals in het geval van de Gemeente Vlissingen, niet de bedoeling is en dat hiervan alleen sprake van kan zijn wanneer er sprake is van een extreme situatie.

4.3 DOORBREKEN VAN BEDRIJFSBLINDHEID

4.3.1 RAADSLEDEN

Samenhangend met voorgaand aspect bestaat de verwachting bij sommigen dat een wethouder van buiten de gemeente kan zorgen voor het opheffen of verminderen van bedrijfsblindheid. "Wethouders, maar ook raadsleden en ambtenaren, die al jaren rond bepaalde thema's met elkaar debatteren, gaan gemakkelijk lijden aan tunnelvisies. Iemand van buiten kan met een frisse kijk het vastgelopen of als weinig zinvol ervaren debat weer



op gang brengen. Nieuwe of misschien al gepasseerde opties kan hij of zij bespreekbaar maken en andere, onverwachte en nieuwe richtingen aftasten. Bovendien is een nieuwkomer nog niet ingebed in de informele gedragscodes van het bestuurlijk apparaat en kan zodoende nieuwe overlegstructuren op gang brengen.” (Van Heugten, 2009, p. 2-3)

Ook dit aspect is niet aan de orde gekomen in de enquête, waardoor het gissen blijft naar de mening van raadsleden. Slechts één raadslid benoemt dit aspect als toegevoegde opmerking; een wethouder van buiten de gemeente zorgt volgens deze respondent inderdaad voor een cultuurdoorbrekende frisheid.

4.3.2 WETHOUDERS

Niet in alle interviews is dit topic aan de orde gekomen, aangezien dit aspect pas bij een later interview ter sprake kwam. Bij de daarop volgende interviews is dit onderwerp wel toegevoegd. Uit die interviews bleek dat wethouders van binnen de gemeente deze verwachting meestal niet onderschreven en wanneer dat wel zo was gold dit slechts voor enkele maanden. Een wethouder van buiten de gemeente kan volgens hen inderdaad zorgen voor het doorbreken van de bedrijfsblindheid, maar dat kan volgens hen elke wethouder. “Dat moet sowieso een competentie zijn van een wethouder. Dat men een frisse blik blijft houden. Maar dat is niet een specifieke kwaliteit die een wethouder van buiten de gemeente meeneemt.” Een van de geïnterviewde collegeleden ‘van binnen’ stelde zelfs dat in diens gemeente het omgekeerde het geval was. De wethouders van buiten de gemeente waar dit collegelid ervaring mee had, waren inmiddels aan het eind van hun loopbaan en hadden de neiging in vaste oude gewoonten te blijven hangen. Zij hadden de houding slechts “even op de zaak te passen” en “de klus ook hier wel even te klaren”, zoals men dat al in andere gemeenten had gedaan.

De geïnterviewde wethouders van buiten de gemeente geven echter allen aan dat er bij een wethouder van buiten de gemeente wel zeker sprake is van een doorbreking van de bedrijfsblindheid. “Een wethouder van buiten is heel functioneel en kan als katalysator werken. Hij of zij is iemand die fris tegen plaatselijke belangen aan kan kijken”. De meesten geven wel aan dat dit effect na enige tijd voorbij is. “Ik had ook gemeentelijke ervaring elders, dus je neemt ook voor een deel kennis mee. Je kijkt met een andere blik naar patronen die voor mensen in die stad heel gebruikelijk zijn. Dan kun je zeggen ‘Waarom doe je dat eigenlijk?’ Dat is soms heel verfrissend. Maar goed, als je binnenkomt zegt iedereen dat je dat zo lang mogelijk vast moet houden, maar op een gegeven moment ben je ook gewoon onderdeel van de organisatie geworden.”

4.4 BETROKKENHEID MET STAD EN INWONERS

4.4.1 RAADSLEDEN

Een belangrijk aspect van het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente dat de afgelopen jaren veel in de media naar voren is gekomen en behandeld, is de betrokkenheid bij de betreffende stad en haar inwoners en in het geval van een wethouder van buiten de gemeente voornamelijk het gebrek hieraan. Een wethouder van buiten de gemeente zou eerder een houding hebben ‘even de klus te komen klaren’ en slechts te doen waarvoor men was ingehuurd. Betrokkenheid, contact en bekendheid met de stad en haar inwoners zouden voor dergelijke wethouders ondergeschikt zijn.

Aangezien dit aspect niet valt onder de relatie van de wethouder met de raad en het college is hier niet duidelijk naar gevraagd in de enquête. Het betreft immers een andere dimensie van het functioneren van een wethouder. Opvallend is echter wel dat de raadsleden bij beoordeling van de verschillende competenties ‘betrokkenheid’ beoordelen met een gemiddelde van 3,27 op een schaal van 1 tot 5 (zie figuur 2). Meer dan voldoende dus.



Dat dit een belangrijk aspect is bij het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente blijkt ook uit meerdere toegevoegde opmerkingen van raadsleden. Men is inderdaad duidelijk van mening dat de wethouder van buiten de gemeente op dit vlak extra inzet moet tonen, maar geeft wel aan dat dat in de meeste gevallen ook gebeurd is. Ook is de inzet volgens hen afhankelijk van de portefeuille van de desbetreffende wethouder. Wanneer een wethouder in het bezit is van de portefeuille Personeelszaken is contact met en bekendheid bij inwoners en met de stad minder van belang. Slechts bij raadsleden uit een van de geselecteerde gemeenten zijn de geluiden wat negatiever getint. Er moet hierbij echter rekening mee worden gehouden, dat binnen deze gemeente in het algemeen een grote kloof bestaat tussen oppositie en coalitie. De meningen van raadsleden van de oppositie zijn beduidend negatiever dan die van de coalitie.

4.4.2 WETHOUDERS

In de interviews met alle collegeleden is dit onderwerp vaker ter sprake gekomen. Men acht de binding met de stad en haar inwoners van groot belang bij het functioneren als wethouder. Meninge van wethouders 'van binnen' en wethouders van buiten de gemeente verschillen nauwelijks. Allen zijn het erover eens dat een wethouder van buiten de gemeente in eerste instantie een achterstand heeft op dit vlak. "Ik denk dat wil je de functie van wethouder goed uitvoeren dat je de binding met de stad heel goed moet hebben. Om die passie, die gedrevenheid te houden. Ik wil niet zeggen dat mensen van buitenaf dat niet kunnen, maar ik denk dat je dat van binnen uit wat meer hebt." Men is overigens wel van mening dat dit bij de ene portefeuille van een groter belang is dan bij de andere portefeuille. Zo speelt contact met inwoners van de desbetreffende gemeente een minder grote rol wanneer men 'personeelszaken' of 'financiën' tot de eigen portefeuille mag rekenen.

Of men die betrokkenheid uiteindelijk kan vergroten hangt volgens allen voornamelijk van de persoon zelf af en heeft niets te maken met het feit dat men van buiten de gemeente komt. De meeste collegeleden geven aan dat in de eigen gemeente die inzet ook is getoond en dat die achterstand inmiddels niet meer bestaat, al geven verschillende wethouders wel aan dat zij wel andere gemeenten kennen waarbij dit niet het geval is. Slechts bij één geselecteerde gemeente kwamen de mening van het betreffende collegelid 'van binnen' en de mening van de wethouder van buiten de gemeente niet overeen. Terwijl deze wethouder van buiten de gemeente aangaf dat hij inderdaad inzet had getoond om de gemeente en haar inwoners te leren kennen, vertelde het andere collegelid juist dat het slecht gesteld was met diens betrokkenheid. De betreffende wethouder van buiten de gemeente zou diens eigen wethouderschap zien als een zoveelste klus die men in eerdere gemeenten al eens had uitgevoerd en men op dezelfde wijze bij deze nieuwe gemeente kon implementeren.

Daarnaast kende een van de geïnterviewden de situatie in de gemeente van de wethouder van buiten de gemeente wiens betrokkenheid, zoals beschreven in voorgaande alinea, door verschillende raadsleden als slechter werd beoordeeld. Deze respondent beaamde inderdaad dat er in deze gemeente een grote kloof bestaat tussen coalitie en oppositie waardoor sommige meningen negatiever gekleurd zijn. Er werd evenwel bevestigd dat de betreffende wethouder van buiten de gemeente naar de mening van deze respondent (zelf ook wethouder van buiten de gemeente) wel degelijk te weinig geïnvesteerd had in de relatie met de inwoners en de betrokkenheid met de stad.

Over het algemeen kan gesteld worden dat wethouders van buiten de gemeente op het vlak van betrokkenheid met inwoners en stad in eerste instantie een achterstand hebben, maar dat deze overkomen kan worden. De mate van inzet is vervolgens persoonsafhankelijk. Opvallend is dat ook hierbij door sommige wethouders, zowel van

binnen als van buiten, wordt gewezen op de achtergrond van de betreffende wethouder van buiten de gemeente. Men gelooft, hoewel het in eerste instantie persoonsgebonden is, dat de kans dat een wethouder van buiten de gemeente te weinig inzet toont om de stad en haar inwoners te leren kennen, groter is wanneer men afkomstig is uit het bedrijfsleven of een specifieke professie, zonder enige ervaring in het openbaar bestuur. Men zou eerder geneigd zijn tot een houding 'even een korte klus komen te doen en het allemaal wel even te regelen'.

4.5 WOONPLAATSVEREISTE

4.5.1 RAADSLEDEN

Een onderwerp dat nauw verbonden is met voorgaand topic is het woonplaatsvereiste. Hiermee wordt bedoeld op de noodzakelijkheid voor de wethouder van buiten de gemeente om binnen één jaar binnen de betreffende gemeente te wonen. Tegenwoordig is het zelfs mogelijk dat een wethouder van buiten de gemeente de gehele raadsperiode niet hoeft te verhuizen mits de ontheffing van het woonplaatsvereiste ieder jaar opnieuw door de gemeenteraad wordt goedgekeurd (Castenmiller & Van Dam, 2008, p. 14).

In de enquête is aan de raadsleden niet gevraagd naar hun mening over dit topic, aangezien het onderzoek in eerste instantie strikt gericht is op de relatie tussen wethouder en raad en wethouder en college. Een viertal raadsleden heeft aan het eind van de enquête aangegeven dat men het woonplaatsvereiste noodzakelijk acht. Dit vereiste zou te vaak worden opgerekt tot het uiterste. Het heeft hun voorkeur dat een wethouder zo snel mogelijk in de gemeente komt wonen. Het niet wonen in de gemeente zou zorgen voor een gebrek aan binding met deze gemeente en haar inwoners.

Uit de verschillende interviews met wethouders blijkt echter dat in de ene gemeenteraad deze eis zeer belangrijk werd gevonden, terwijl in andere gemeenten de raad ieder jaar gemakkelijk instemde met verlenging van de ontheffing.

4.5.2 WETHOUDERS

Bijna alle collegeleden van binnen de gemeente geven aan dat ze het woonplaatsvereiste van groot belang achten. Het is noodzakelijk om in de gemeente zelf te wonen om de eerder genoemde betrokkenheid en binding met de gemeente en haar inwoners te verkrijgen. "Ik vind de woonplaatsvereiste zeer belangrijk, omdat ik heel veel waarde hechte aan die binding met de samenleving. Want als hij hier 's ochtends binnen komt rijden en om vijf uur weer weg gaat. Ja, dan zal hij nooit een worden met de samenleving. Dan zal hij ook nooit gezien worden ergens. En dat is denk ik niet goed." Sommigen van de respondenten hebben de indruk dat de ontheffing te makkelijk wordt verleend in sommige gemeenten. Een van de geïnterviewde collegeleden heeft echter wel aan dat de eis voor wethouders van kleine gemeenten haast ondoenlijk is, gezien het beperkte woningaanbod.

Ook de wethouders van buiten de gemeente staan positief tegenover het woonplaatsvereiste al ligt hun mening genuanceerder. Een verhuizing naar de gemeente is inderdaad wenselijk, maar niet per se noodzakelijk. Zeker als men in een buurgemeente woont. Affiniteit en binding kunnen ook op andere wijze gecreëerd worden. "Wat betreft dat woonplaatsvereiste, dat hangt ervan hoe je daar zelf invulling aangeeft. In hoeverre je vindt dat je affiniteit opbouwt en kunt opbouwen met je gemeente, de inwoners en ondernemers. Daarvoor is het niet altijd noodzakelijk dat je daar woont, zolang je maar affiniteit kunt opbouwen. Dat is alleen wel lastiger als je een uur rijden er vandaan woont". Ondanks dat de verhuiseis door de wethouders zeker als zinnig wordt ervaren, wordt daarnaast aangegeven dat dit een groot offer vergt van de betreffende wethouder. "Er worden behoorlijke eisen gesteld. Neem die verhuiseis. Die ik overigens wel zinnig vind. Dat



is een enorm offer dat je moet brengen, om het zo maar eens even te zeggen. Want je weet niet of je over zes maanden of drie jaar nog wethouder bent. Voor een normale baan is dat iets anders. Dus dat is best een offer.”

4.6 VERANTWOORDING

4.6.1 RAADSLEDEN

Sinds de invoering van het dualisme in 2002 zijn de verhoudingen tussen raad en college gewijzigd. De raad heeft tegenwoordig voornamelijk een kaderstellende en controlerende functie. De controlerende functie houdt in dat de wethouder verantwoording dient af te leggen aan de raad (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 21-23). In de enquête is hierbij zowel geïnformeerd naar de passieve informatieplicht als de actieve informatieplicht. De Wet dualisering gemeentebestuur heeft er namelijk voor gezorgd dat de wethouder naast de passieve informatieplicht tevens een actieve informatieplicht heeft. De wethouder dient de raad sinds 2002 ook uit eigen beweging te informeren (Engels, 2008, p. 8).

Veelvuldig is de de afgelopen jaren de mening geuit dat de afstand tussen raad en wethouder van buiten de gemeente groter is dan bij een wethouder ‘van binnen’. Een wethouder van buiten de gemeente zou collegegerichter functioneren. Op grond hiervan verwachtte men dat een wethouder van buiten de gemeente wellicht ook minder belang zal hechten aan de verantwoordingsplicht. Men zou immers collegegerichter zijn.

Raadsleden beoordelen de inhoudelijke invulling van zowel de passieve en actieve informatieplicht echter voornamelijk als voldoende tot goed (zie figuur 3). Ook geeft het overgrote deel van de raadsleden aan dat de wethouder van buiten de gemeente regelmatig tot vaak gehoor geeft aan de actieve informatieplicht. In hoeverre deze beoordelingen verschillen met beoordelingen van het functioneren van een gangbare wethouder kan niet gezegd worden, aangezien vergelijkingsmateriaal uit voorgaande enquêtes en onderzoeken ontbreekt. Slechts een vijftiental raadsleden van de 75 die deze vraag beantwoordden, beoordeelt de inhoudelijke invulling van de actieve informatieplicht door de betreffende wethouder van buiten als onvoldoende of matig.

Figuur 3. Beoordeling inhoudelijke invulling passieve en actieve informatieplicht (n = 75)

WAARDERING	PASSIEF	ACTIEF
Onvoldoende	8,0%	2,7%
Matig	12,0%	17,3%
Voldoende	34,7%	24,0%
Goed	42,7%	50,7%
Zeer goed	2,7%	5,3%

Figuur 4. Beoordeling frequentie actieve informatieplicht (n = 74)

FREQUENTIE	
Nooit	0,0%
Zelden	6,8%
Soms	18,9%
Regelmatig	45,9%
Vaak	28,4%

De raadsleden is ook gevraagd of het wethouderschap van buiten de gemeente het voor hen moeilijker maakt de controlerende functie tegenover het college en de desbetreffende wethouder van buiten de gemeente adequaat te vervullen. Gezien het overgrote deel van de raadsleden dat de invulling van de actieve en passieve informatieplicht voldoende tot goed acht, kan afgeleid worden dat de meesten zich niet kunnen vinden in deze stelling. De enquête laat zien dat 68,4 procent inderdaad voor ‘helemaal oneens’ of ‘oneens’ heeft gekozen.

4.6.2 WETHOUDERS

Het aspect ‘verantwoording’ is in de interviews met de verschillende wethouders slechts een enkele keer aan bod gekomen. In een aantal gevallen had dit te maken met de geringe tijd waarin het interview diende te worden afgenomen, maar wethouders leken dit thema



ook weinig van belang te achten als het ging om het al dan functioneren van de wethouder van buiten de gemeente. In de interviews is er daarom voor gekozen hier niet veel aandacht aan te besteden en te focussen op relevantere topics. Waar toch gevraagd werd naar het aspect 'verantwoording' was men over het algemeen van mening dat er geen verschillen waren tussen wethouders van buiten de gemeente en wethouders van binnen de gemeente in de verantwoording naar de raad toe. Slechts één respondent stelde dat wethouders van binnen de raad misschien eerder geneigd waren bij belangrijke lastige dossiers even de raad in te lichten, omdat men kon refereren aan eigen ervaring als raadslid. De kans bestond volgens deze respondent ook dat wethouders van binnen de raad wellicht meer gebruik maakten van informele bijpraatmomenten.

4.7 VERTROUWEN

4.7.1 RAADSLEDEN

Volgens enkele artikelen die de afgelopen periode zijn verschenen zou een wethouder van buiten de gemeente minder gevoel hebben voor de lokale politieke verhoudingen en sentimenten, met conflicten, spanningen en verlies van vertrouwen tot gevolg (Binnenlands Bestuur, 4 januari 2008). Onder gevallen wethouders zou zich een groot aantal wethouders van buiten de gemeente bevinden (www.binnenlandsbestuur.nl, 23 april 2010). De vertrouwensregel is een belangrijk onderdeel van de relatie tussen wethouder en raad. Wethouders kunnen niet langer functioneren indien zij het vertrouwen van een meerderheid van de raad hebben verloren, met aftreden tot gevolg (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2002, p. 23).

Ondanks dat men veronderstelt dat de kans op conflicten bij een wethouder van buiten de gemeente groter is dan bij een gangbare wethouder, blijkt dit niet uit de resultaten van de enquête. 51,2% geeft aan dat er zelden of nooit sprake is geweest van een conflict. Bij de 25 raadsleden die aangaven dat er soms of regelmatig sprake was geweest van conflicten werden voornamelijk twee redenen aangegeven. Enerzijds was dit het niet bekend zijn met de lokale politieke verhoudingen en mores. Anderzijds blijkt de invulling van de woonplaatsvereiste meerdere malen voor onenigheid te hebben gezorgd. Enkele keren werd ook aangegeven dat er bij de wethouders van binnen de gemeente niet minder sprake was geweest van conflicten. Opvallend was overigens dat de vier raadsleden die aangaven dat er vaak sprake was geweest van conflicten allen uit één gemeente kwamen, waarbij de oppositieleden de afstandelijke en onbetrouwbare attitude van de wethouder als oorzaak gaven. Door de coalitie werd juist als reden de kloof tussen coalitie en oppositie opgegeven. Vanwege deze kloof zou de oppositie sowieso de wethouder niet accepteren.

Uit de enquête blijkt dat er nauwelijks wethouders voortijdig zijn afgetreden. 68,3% van de geënquêteerde raadsleden stelt dat hier in de eigen gemeente geen sprake van is geweest. Wanneer dit wel het geval was, wordt bovendien aangegeven dat het aftreden van de betreffende wethouder niets te maken had met het feit dat men van buiten kwam. Meestal had dit te maken met het terugtrekken van de eigen partij uit het college.

Het meest opvallende resultaat uit de enquête is dat maar liefst 82,9 % van de respondenten zegt dat men niet eerder geneigd is het vertrouwen op te zeggen in een wethouder van buiten de gemeente. Dit terwijl de afgelopen jaren vaker is gesuggereerd dat een wethouder van buiten de gemeente zou zorgen voor verlies van vertrouwen. Slecht 8,5% is het met deze stelling eens. Zes van de 80 raadsleden lieten deze vraag open.



4.7.2 WETHOUDERS

Tussen de wethouders van buiten de gemeente en de wethouders 'van binnen' is wat betreft het onderwerp 'vertrouwen' geen significant verschil te bemerken. Een aantal wethouders geeft aan dat er wellicht in het begin sprake is geweest van wat weerstand en minder vertrouwen vanuit de raad, maar dat dit slechts van korte duur was. Als er sprake was van onenigheid met de raad ging dit voornamelijk over het woonplaatsvereiste. In die gevallen was dit echter snel opgelost. Drie wethouders van buiten de gemeente stellen dat het feit dat men onbekend is niet altijd voor minder vertrouwen hoeft te zorgen. "Als je iemand niet kent, dan weet je de goede dingen niet, maar je weet de slechte dingen natuurlijk ook niet. En als iemand al jaren in de raad zit en die wordt dan wethouder, dan weet je waar je iemand op af moet kunnen rekenen of wat je wel of niet bevalt. Daar zit natuurlijk een verschil in. Dan weet je hoe iemand opereert. Er was geen beeld van mij. Dus ook geen negatief beeld." Er zou zelfs sprake zijn van meer vertrouwen bij een wethouder van buiten de gemeente. "Het heeft echt voordelen om van buiten te komen, want je ticket is van 'hij heeft iets nieuws, hij is speciaal gevraagd, hij heeft er ook speciaal iets voor over'. Dus er is denk ik ook in de beginfase heel veel goodwill."

Opvallend is dat er in de twee kleine gemeenten juist wel sprake is geweest van veel weerstand vanuit de raad, al werd dat door een van de betreffende wethouders van buiten niet in die mate ervaren. In een van de twee kleine gemeenten hebben er zelfs gedurende de gehele ambtsperiode conflicten plaatsgevonden. Respondenten van binnen de gemeente konden deze grotere weerstand niet met zekerheid toeschrijven aan het feit dat het een kleine gemeente betrof. Waarschijnlijk speelde de lokale politieke cultuur een belangrijke rol. In de ene gemeente werd sterk vastgehouden aan de dualistische verhoudingen, in de andere gemeente was er sprake van een grote kloof tussen coalitie en oppositie. Een respondent uit een andere gemeente die bekend was met de situatie in deze laatste gemeente stelde echter wel dat de attitude van de betreffende wethouder ook zeker heeft bijgedragen aan de weerstand en conflicten. Deze zou te weinig geïnvesteerd hebben in de relatie met de raad, de stad en haar inwoners.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de geïnterviewde wethouders van mening zijn dat de kans op mogelijke conflicten en strubbelingen met de raad voornamelijk persoonsafhankelijk is. Belangrijk aspect dat door meerdere wethouders wordt genoemd, is dat een wethouder van buiten de gemeente wel te maken heeft met meer risicofactoren. In principe is het functioneren van een dergelijke wethouder persoonsafhankelijk. Wanneer iets mis gaat, wordt hier zwaarder aan getild en wordt dit al snel geweten aan het feit dat men van buiten komt. Een wethouder van buiten de gemeente heeft meer kans op 'falen'. "Als je als wethouder van buiten even je hoofd niet laat zien, dan wordt gezegd van 'we zijn niet goed genoeg voor hem'. Terwijl als dat een wethouder van binnen was geweest dan is het van 'hij laat zich gewoon niet zoveel zien, hè'. Dus dat is een hele andere dynamiek die daar achter ligt."

4.8 INZET & HOUDING

4.8.1 RAADSLEDEN

Zoals al eerder vermeld, wordt verondersteld dat wethouders van buiten de gemeente collegegerichter zouden zijn en minder tijd zouden besteden aan activiteiten die met de raad te maken hebben. In de enquête is daarom gevraagd naar de inzet en tijdsbesteding van de wethouders van buiten de gemeente in de geselecteerde gemeenten.

Uit de enquête komt naar voren dat 59,8 % van de raadsleden van mening is dat de betreffende wethouder juist even veel tijd besteedt aan zijn haar werkzaamheden als wethouder als een wethouder van 'binnen'. Ook is geïnformeerd naar de verdeling van tijd



over de verschillende activiteiten die behoren tot de werkzaamheden van een wethouder. Deze vraag is helaas slechts door een twintigtal raadsleden ingevuld. In hoeverre een relevante uitspraak over dit aspect kan worden gedaan, is dus de vraag. De meeste raadsleden gaven aan hier geen precies beeld van te hebben. De antwoorden van de raadsleden vallen in twee groepen te onderscheiden. Tien raadsleden geven aan dat er geen verschil is tussen beide type wethouders in de tijdsverdeling over de verschillende activiteiten. Wanneer wordt aangegeven dat hier wel verschillen in zijn, laat men in bijna alle gevallen een vermindering van activiteiten voor de gemeenteraad te zien. Daarentegen blijkt er in die gevallen een grotere focus te liggen op contacten met netwerkrelaties en andere overheden.

Ten slotte is raadsleden gevraagd naar de mate van aanwezigheid van de wethouder van buiten de gemeente bij raadsvergaderingen en raadscommissievergaderingen. 63,9% van de raadsleden geeft aan dat de wethouder altijd bij raadsvergaderingen aanwezig is, voor raadscommissievergaderingen is dit 38,9%. Wanneer deze percentages worden vergeleken met de resultaten uit de in 2004 door de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie gehouden enquête blijken deze een stuk lager te zijn. Hoewel de antwoordcategorieën van deze vraag iets verschillen met de in de enquête gehanteerde categorieën, bestaat ook hier een categorie 'aanwezig bij alle vergaderingen'. Voor raadsvergaderingen geldt hierbij een percentage van 92,6, voor raadscommissievergaderingen 80,7. Hierbij moet echter aangetekend worden dat de enquête uit 2004 door wethouders zelf is ingevuld. De bij dit onderzoek behorende enquête geeft het beeld dat raadsleden hiervan hebben weer.

4.8.2 WETHOUDERS

Volgens de wethouders bestaat er geen verschil tussen beide type wethouders in de mate van inzet en de tijdsverdeling over de verschillende werkzaamheden. Dit is persoonsafhankelijk. Allen hebben in de beginperiode meer tijd besteed aan activiteiten gericht op de gemeente en haar inwoners om zo de zichtbaarheid en betrokkenheid te vergroten en kennis te maken met de stad, haar inwoners en de gemeenteraad, maar sommigen kunnen een voorbeeld uit een andere gemeente aanhalen waarbij dat minder is gebeurd. De geïnterviewden achten een extra investering in contacten met inwoners in de beginperiode noodzakelijk. De helft van de wethouders geeft hierbij aan dat de mate waarin dit moet gebeuren, zowel in de beginperiode als daarna, van de portefeuille van de betreffende wethouder afhangt. Bij meer intern gerichte portefeuilles als personeelszaken is dit volgens hen minder van belang. "Financiën is heel erg intern gericht. Daarbij ga je niet op de markt staan en zeggen: 'nou, we gaan zoveel miljoen daaraan geven en zoveel miljoen daaraan geven.'" Wat betreft aanwezigheid in vergaderingen zijn er volgens bijna alle wethouders geen verschillen.

De respondenten is daarnaast gevraagd naar de houding en rol van wethouders van buiten de gemeenten in vergaderingen, zowel met de raad als het college. Ook hier geven de meeste wethouders aan dat dit persoonsafhankelijk is. Wel attenderen twee van de geïnterviewde collegeleden van binnen erop dat wethouders van buiten de gemeente moeten opletten niet steeds te refereren aan de gemeente waar men eerder een functie in het openbaar bestuur heeft bekleed. Dit kan niet in goede aarde vallen bij de gemeenteraad. "Als een Amsterdamse wethouder elke vergadering refereert aan Amsterdam dan is dat zeker schadelijk voor het vertrouwen." Ook in collegevergaderingen wordt dit niet als prettig ervaren. "We hadden op een gegeven moment in het college verschillende leden van buiten de gemeente die steeds refereerden aan de gemeente waar ze vandaan kwamen. Toen heb ik gezegd 'Ik snap niet wat jullie hier komen doen! De een

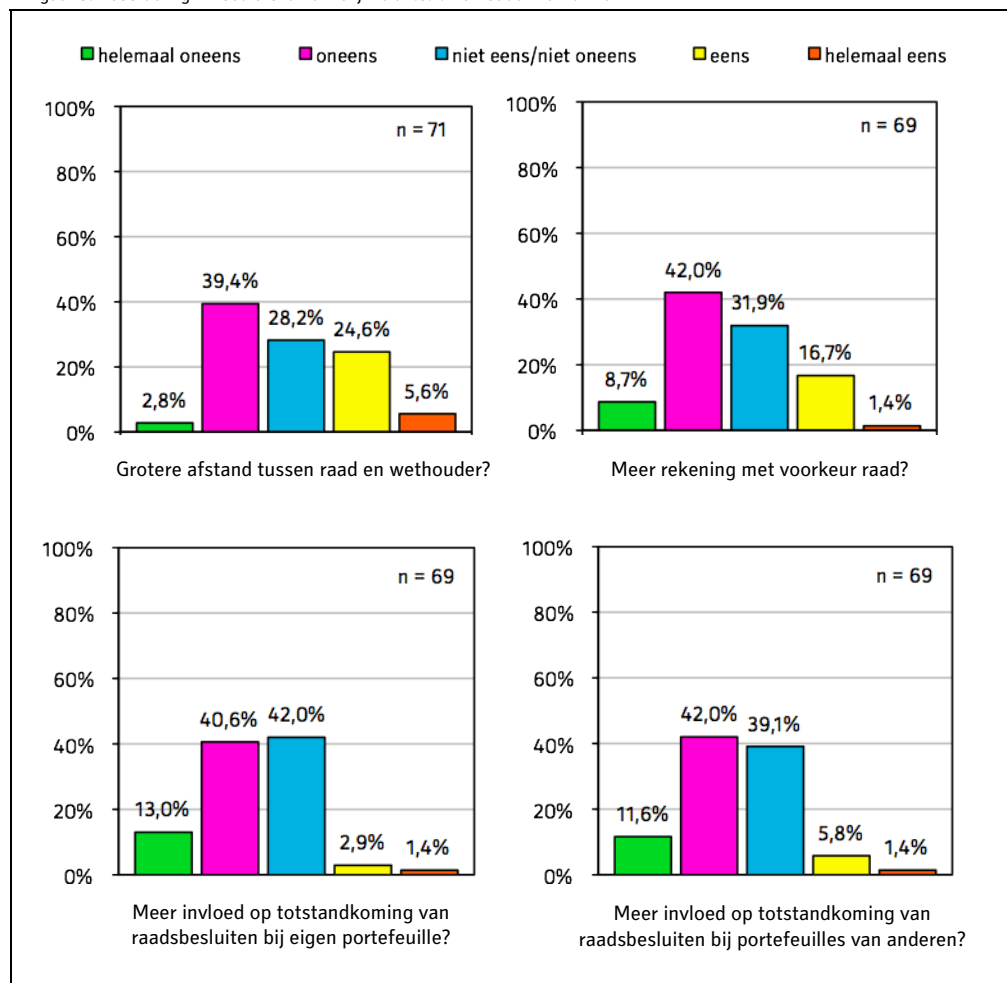


heeft het over die gemeente, de ander over die gemeente. We zitten hier in gemeente '...', hoor!'."

Bovendien stellen enkele respondenten, zowel collegeleden van binnen als buiten de gemeente, dat een wethouder van buiten de gemeente niet de houding moet hebben slechts even 'een klus te komen klaren'. "Ik kan me voorstellen dat iemand die van buiten komt, denkt even zijn klusje te doen en vervolgens weer naar huis te gaan. Ik vind dat het lokaal bestuur verankerd moet zijn in de stad zelf. Dus als je van buiten komt: prima. Maar zorg er dan wel voor dat je de stad zo snel mogelijk leert kennen en je niet zo opstelt." Of men daadwerkelijk een dusdanige houding heeft, hangt volgens de respondenten niet af van het feit dat men van buiten de gemeente komt. Dit is persoonlijk afhankelijk. De meeste collegeleden van binnen de gemeente geven ook aan dat dit bij hun wethouder van buiten de gemeente niet het geval is geweest, met uitzondering van de twee kleine gemeenten. Volgens een viertal wethouders is de kans dat een wethouder van buiten de gemeente een dergelijke houding heeft groter bij personen die geen ervaring hebben in het openbaar bestuur, maar uit het bedrijfsleven afkomstig zijn. Bij een van de wethouders uit de kleine gemeenten was dit inderdaad het geval.

4.9 INVLOED & ONAFHANKELIJKHEID

Figuur 5. Beoordeling invloed & onafhankelijkheid t.o.v. wethouder 'van binnen'



4.9.1 RAADSLEDEN

Na de invoering van het dualisme is een grotere afstand ontstaan tussen college en raad. Verondersteld wordt dat dit bij een wethouder van buiten de gemeente nog meer het geval

is. Meer dan bij een gewone uit de raad afkomstige wethouder zou de kans bij een wethouder van buiten de gemeente groter zijn dat deze verwordt tot 'een soort superambtenaar' waarbij het meer gaat om vakinhoudelijke kennis dan om het politieke gevoel. Men zou collegegerichter functioneren aangezien men minder binding heeft met de eigen fractie. Aan de andere kant zou de kans bestaan dat een wethouder van buiten de gemeente minder zou delen in een gemeenschappelijke visie binnen het college en geen inspraak in eigen portefeuille dulden omdat men 'als superambtenaar' specifiek vanuit bepaalde vakinhoudelijke kennis passend bij de portefeuille handelt. Verschillende media hebben de afgelopen periode bericht over spanningen binnen colleges (Binnenlands Bestuur, 4 januari 2008).

De raadsleden is gevraagd naar de invloed die wethouders van buiten hebben op de totstandkoming van raadsbesluiten voor wat betreft hun eigen portefeuille als die van andere wethouders. Daarnaast is geïnformeerd naar de mate van raadsgerichtheid van de wethouder. De uitkomsten zijn te zien in figuur 5 op voorgaande pagina. Wat vooral opvalt is dat men, in tegenstelling tot de verwachting, niet duidelijk bevestigt dat de afstand tussen raad en wethouder bij een wethouder van buiten de gemeente groter is. Hoewel een niet geringe groep instemt met deze stelling, blijkt de groep raadsleden die zich niet kan vinden in deze stelling beduidend groter.

4.9.2 WETHOUDERS

Ook uit de interviews met de wethouders komt naar voren dat de afstand tussen raad en wethouder bij een wethouder van buiten de gemeente niet per definitie groter is. Dit is voornamelijk persoonsafhankelijk. Zo vertelde een van de wethouders van buiten de gemeente dat er in diens gemeente sprake was geweest van twee wethouders van buiten de gemeente. De respondent zelf had veel tijd gestoken in de relatie met de raad. "Volgens mij ben ik de grootste monist van het hele stel." Bij de andere wethouder leek juist wel een grotere afstand tot de raad te bestaan. Door een groot aantal respondenten wordt aangegeven dat in de beginperiode wel sprake kan zijn van een grotere afstand, de wethouder is immers een onbekende, maar dat dit vrij snel voorbij gaat. "Misschien was er in het begin een grotere afstand. Omdat je elkaar helemaal niet kent en alle anderen dat wel al doen. Ik was de eerste wethouder van buiten de gemeente. Dus ik kwam echt als een duveltje uit een doosje. Maar als je mij dat nu vraagt dan is dat nu niet meer het geval". Bovendien speelt de lokale politieke cultuur waarschijnlijk een rol. In een van de geselecteerde gemeenten werd het dualisme heel strikt door de raad nageleefd. "In het begin ontving ik helemaal geen uitnodigingen voor vergaderingen". In een andere gemeente was er sprake van een vechtcultuur binnen het college waardoor men sneller in de eigen politieke kleur werd gedreven. Of men wel of niet van buiten de gemeente kwam, speelde hierbij geen rol.

De meeste respondenten kunnen niet bevestigen of een wethouder van buiten de gemeente inderdaad collegegerichter is. Slechts een drietal respondenten, zowel wethouders binnen als buiten de gemeente, geeft aan dat de neiging hiertoe misschien bestaat, maar dat ervoor gewaakt moet worden dat dit gebeurt. In het eigen geval is hier echter geenszins sprake van geweest met uitzondering van één gemeente. Aangezien in deze gemeente het dualisme vanuit de raad ver werd doorgevoerd, is het niet zeker of dit van de betreffende wethouder zelf afhankelijk is. Wel stelt een tweetal respondenten dat de kans op een meer collegegerichte werkwijze waarschijnlijk groter is bij iemand zonder eerdere ervaring in het openbaar bestuur.

Als het gaat om het uitoefenen van invloed, zowel binnen het college als binnen de raad, zijn de wethouders 'van binnen' ervan overtuigd dat het geen enkele verschil maakt of een persoon van binnen of buiten de gemeente komt. Een drietal wethouders van buiten de



gemeente heeft het idee dat men meer invloed kan uitoefenen. Twee wethouders geven hierbij wel aan dat dit slechts van korte duur is. 'Vreemde ogen' zouden dwingen volgens deze respondenten.

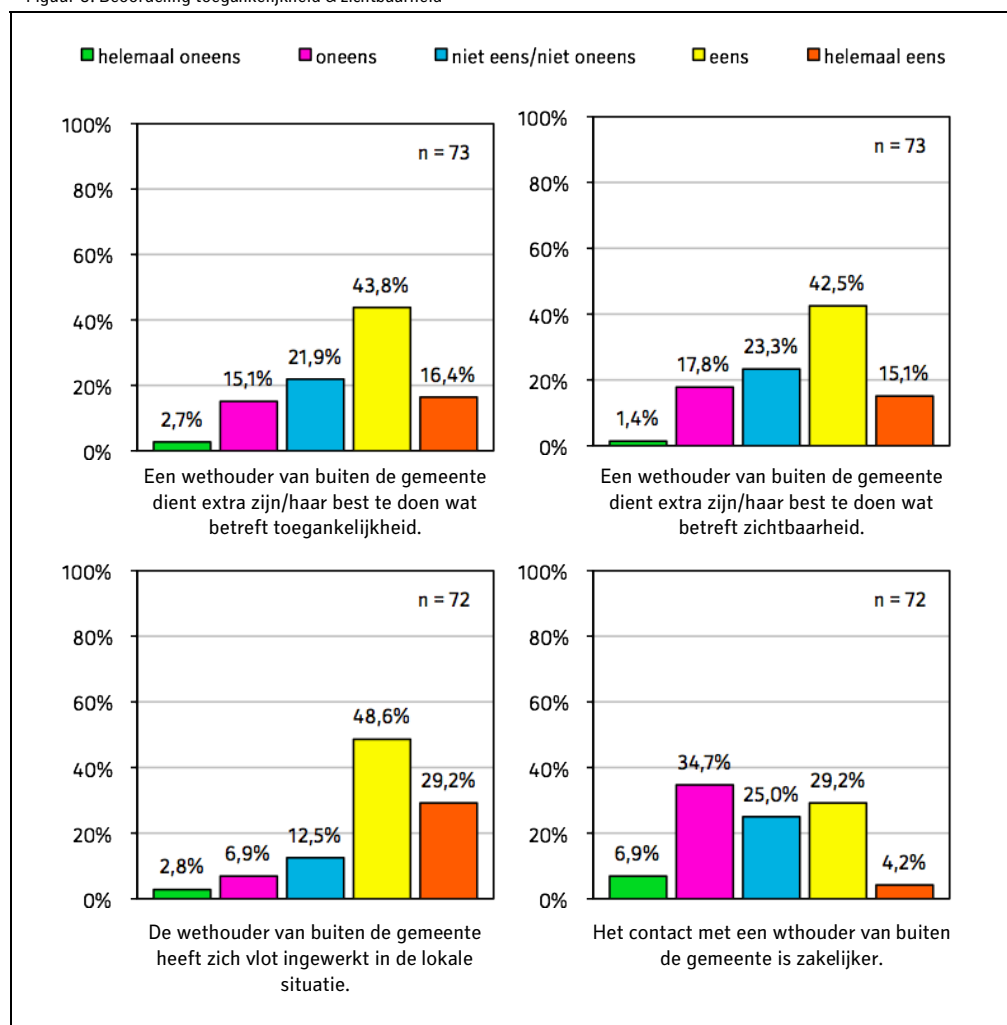
4.10 TOEGANKELIJKHEID & ZICHTBAARHEID

4.10.1 RAADSLEDEN

Voorheen diende een wethouder eerst als raadslid te zijn gekozen, voordat hij/zij tot wethouder benoemd kon worden en was zodoende altijd een bekende van de gemeenteraad. Sinds de invoering van het dualisme is dit echter niet meer noodzakelijk en kunnen ook wethouders van buiten de gemeente aangetrokken worden. De nieuwe wethouder is in dat geval echter een onbekende van de raad, wat doet verwachten dat de toegankelijkheid en zichtbaarheid in het geding komen. Bovendien zou de communicatie met een dergelijke wethouder als 'zakelijker' te typeren zijn.

De resultaten van de enquête, zoals weergegeven in figuur 6, laten zien dat raadsleden van mening zijn dat wethouders van buiten de gemeente inderdaad meer hun best dienen te doen als het gaat om toegankelijkheid en zichtbaarheid. Bij toegankelijkheid is 51,6% van de raadsleden het 'eens' of 'helemaal eens' en bij zichtbaarheid is dit 51,2%. Aan het eind van de enquête hebben meerdere raadsleden het belang hiervan met een toegevoegde opmerking nog eens benadrukt.

Figuur 6. Beoordeling toegankelijkheid & zichtbaarheid



Uit figuur 6 op voorgaande pagina is overigens wel te concluderen dat raadsleden over het algemeen vinden dat hun wethouder van buiten de gemeente zich vlot heeft ingewerkt in de lokale situatie. Dit zou dan ook moeten resulteren in een hoge waardering van de toegankelijkheid en zichtbaarheid. Maar liefst 68,1% van de respondenten geeft inderdaad aan dat de benaderbaarheid van hun wethouder van buiten de gemeente 'goed' tot 'zeer goed' is. Voor zichtbaarheid is dit 69,0%.

Wat de typering van het contact met de wethouder van buiten de gemeente betreft lopen de resultaten meer uiteen. Ongeveer evenveel raadsleden kunnen zich al dan niet in deze stelling vinden.

4.10.2 WETHOUDERS

Alle respondenten stellen dat de toegankelijkheid en zichtbaarheid bij een wethouder van buiten de gemeente alleen in eerste instantie minder is, maar dat dit verschil met wethouders 'van binnen' al snel kan vervagen. Of dit na verloop van tijd ook daadwerkelijk gebeurt, is volgens hen niet afhankelijk van het feit dat men van buiten de gemeente afkomstig is, maar van het type persoon. "In het begin is er misschien wel sprake van minder zichtbaarheid en toegankelijkheid geweest, maar het komt er vervolgens op neer hoe je jezelf opstelt. Als je daar niet zelf stappen zet, wordt het misschien bevestigd. Maar goed, daar kun je dus zelf iets aan doen". Alle geïnterviewde wethouders van buiten de gemeente hebben hier ook daadwerkelijk tijd ingestoken, zoals ook blijkt uit de uitkomsten van de enquête, en bemerken nu geen verschillen meer met hun collega's 'van binnen'. Ze geven allen nadrukkelijk het belang van investering op dit gebied aan. Een enkele respondent kent echter wel een wethouder van buiten de gemeente waarbij deze investering minder heeft plaatsgevonden. Zo had een respondent zichzelf een 'inburgeringscursus cadeau gegeven', terwijl zijn collega, tevens afkomstig van buiten de gemeente, dit minder had gedaan. Deze collega werd na enige tijd nog steeds gezien als wethouder van buiten de gemeente. Dit beeld hadden de raadsleden bij de respondent zelf niet meer: "Maar jij bent er eentje van ons geworden."

Als het gaat om de gesuggereerde zakelijkheid van de communicatie trekt men dezelfde conclusie. Dit is vooral persoonsafhankelijk en wordt niet bepaald door afkomst van binnen of buiten een gemeente. Een tweetal wethouders 'van binnen' wijst er wel op dat als het gaat om communicatie er eveneens sprake kan zijn van een soort gewenningsperiode. De wijze van communicatie in de betreffende gemeente kan niet overeenkomen met de wijze van communicatie in de gemeente waar de wethouder uit afkomstig is. "De communicatie was in die gemeente wat brutaler, wat directer. Ook uitdagender en iets meer ruziemakend dan hier. Hier gaan we meer 'keurig netjes' met elkaar om. In het begin botste dat wel. Dat doe je hier niet op die manier." Dit is echter slechts van korte duur.

4.11 RELATIE MET EIGEN FRACTIE

4.11.1 RAADSLEDEN

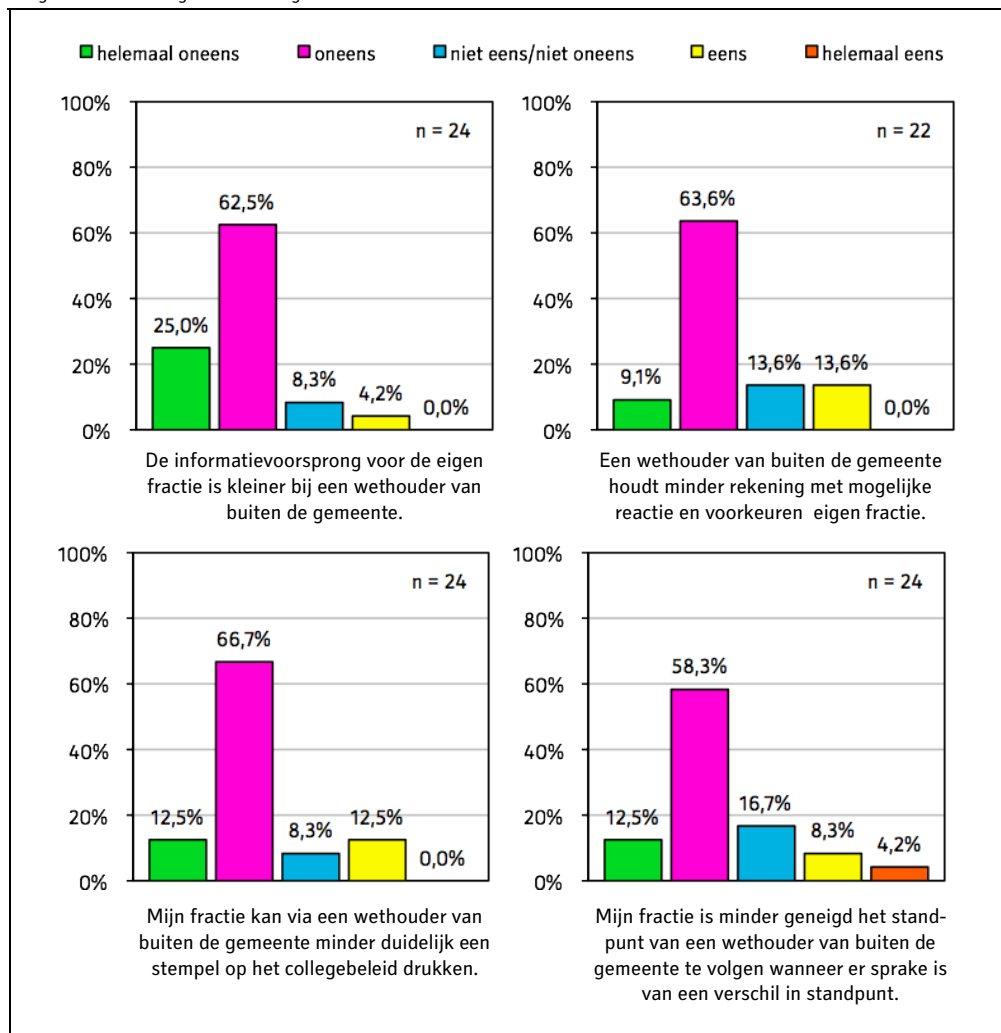
Ten slotte is aan leden van de eigen fracties van de betrokken wethouders van buiten de gemeente gevraagd hoe zij de relatie met deze wethouders ervaren in vergelijking tot hun relatie met eigen wethouders van binnen de gemeente. Verondersteld wordt dat de afstand tussen wethouder en fractie groter is. De vraag is of er nog wel gesproken kan worden van een 'eigen' wethouder aangezien een wethouder van buiten de gemeente voor hen ook een onbekende is en nog niet gesocialiseerd is in de eigen fractie. Kans bestaat daardoor dat een wethouder van buiten de gemeente collegegerichter te werk gaat en zijn of haar oren minder snel laat hangen naar wat de eigen fractie wil.



In de enquête zijn vragen die uit deze veronderstellingen zijn afgeleid, voorgelegd aan fractieleden. Onder de 80 respondenten bevonden zich 24 fractieleden. Uit de enquête blijkt dat 66,7% van de fractieleden de verantwoording van de wethouder van buiten de gemeente aan de fractie als goed tot zeer goed beschouwt. De vraag of dit afwijkt van de ervaringen met wethouders 'van binnen' kan helaas niet beantwoord worden, aangezien vergelijkingsmateriaal ontbreekt. Over de vraag of het wethouderschap van buiten de gemeente het voor de fractie makkelijker maakt haar controlerende functie tegenover het college uit te voeren is men minder eenduidig. Ongeveer evenveel raadsleden zijn het hiermee eens als oneens.

Ook is de raadsleden gevraagd naar de mate waarin belangrijke zaken door de wethouder met hen worden besproken. Voor zaken betreffende de eigen portefeuille is dat in 87,5% van de gevallen regelmatig tot altijd. Voor zaken betreffende de overige portefeuilles is dit 73,9%. Als deze percentages worden vergeleken met de resultaten uit een onderzoek van de Begeleidingscommissie Vernieuwimpuls Dualisme en lokale democratie uit 2004 gehouden onder alle wethouders, valt op dat ze juist beduidend hoger liggen. Destijds besprak 45,8% van de wethouders zelden tot nooit belangrijke zaken uit eigen portefeuille voor met de fractievoorzitter en gold dit bij andere fractieleden zelfs voor 56,3%. Als het gaat om het voorbespreken van zaken uit overige portefeuilles ontbreekt vergelijkingsmateriaal. Geconcludeerd kan worden dat de verwachting dat wethouders van buiten de gemeente minder zaken met hun fractie voorbespreken niet lijkt te kloppen. Er is

Figuur 7. Beoordeling relatie met eigen fractie t.o.v. wethouder 'van binnen'



zelfs sprake van het tegendeel. Bij de vergelijking met de resultaten uit het onderzoek uit 2004 moet er overigens wel rekening mee worden gehouden dat dit gegevens zijn uit de beginperiode van de dualisering. In veel gemeenten werd dit, zoals al vermeld in het theoretisch kader, in eerste instantie zeer strikt gehandhaafd. Na enige tijd versoepelde dit.

Ook met andere stellingen die zouden wijzen op een grotere afstand tussen raad en wethouder bij een wethouder van buiten de gemeente blijken de geënquêteerde fractieleiden het voor het overgrote deel niet eens te zijn (figuur 7). De resultaten uit de enquête bevestigen de veronderstellingen hierover dus niet, hoewel het natuurlijk slechts gaat om de mening van 24 respondenten.

Aan het eind van de enquête voegde een van deze fractieleiden overigens nog een interessante opmerking toe die iets negatiever gestemd was. Volgens deze respondent hebben wethouders van buiten de gemeente juist het meest te vrezen van leden van hun eigen fractie en partij. "Zij komen binnen op een hoge positie en frustreren de ambities van anderen, die hun jarenlange carrièreplanning in het gevaar gebracht of doorkruist zien." Of de overige geënquêteerde raadsleden hier hetzelfde over denken blijft echter de vraag.

4.11.2 WETHOUDERS

Ook uit de interviews met de verschillende wethouders kunnen de verwachtingen niet bevestigd worden. Slechts in één gemeente ziet de betreffende wethouder van buiten de gemeente zichzelf als wethouder 'van alle fracties' en heeft evenveel contact met raadsleden van zijn eigen partij als van de andere partijen. In alle andere gemeenten wordt door zowel wethouders 'van binnen' als wethouders van buiten de gemeente aangegeven dat zij geen verschillen merken in het contact van een wethouder van buiten de gemeente met diens fractie dan ten opzichte van een gangbare wethouder. Wel is er sprake van een beginperiode waarin de afstand wellicht iets groter is en er geïnvesteerd moet worden in de relatie met de eigen fractie. Of dit ook daadwerkelijk gebeurt is vervolgens volgens de respondenten afhankelijk van de persoon en de politieke cultuur in de gemeente. "Ik heb hier niet ervaren dat er een grotere afstand is tussen fractie en wethouder van buiten dan normaal. Dat hangt denk ik af van iemands karakter, manier van werken en het feit dat wij, ik wil niet zeggen een 'vechtcollege' hebben, maar het ging niet altijd even makkelijk. Dan trek je je toch sneller terug in je eigen politieke kleur."

Deze persoonsafhankelijkheid was zeer duidelijk bij een tweetal gemeenten waar sprake is geweest van meerdere wethouders van buiten de gemeente, waarbij bij de een geen verschil te bemerken was met een wethouder 'van binnen' en bij de ander wel. "Wij hebben ook een andere wethouder van buiten gehad die zelf eigenlijk ook weinig bij zijn fractie kwam. En dan zie je dat hij ook zoiets had van 'ik maak het klusje af en ik ga naar huis en ik wil ook geen tweede periode'. Dan bouw je al iets in van 'nou ja, ik doe hier even een klus'. En mensen verwachten toch wel dat je voor hen gaat. En als je dan op verschillende manieren uitstraalt dat dat niet jouw bedoeling is, dan wordt het lastiger." In het andere geval stelde de wethouder van buiten de gemeente zich juist zelfs monistisch op dan alle wethouders van binnen de gemeente.

Overigens wordt net als bij de enquêtes door één respondent aangehaald dat er misschien enige weerstand in de fractie kan zijn bij een wethouder van buiten de gemeente. "Nou, als je een selectiecommissie hebt die zegt 'we nemen een wethouder van buiten', dan geef je de boodschap dat je anderen niet goed genoeg vindt. Dat levert, los van of dat waar of niet waar is, gewoon wat weerstand op. Gelukkig komt dat hier dan meteen op tafel. Dus dat was bij de eerste kennismaking al meteen aan de orde. Het is besproken en vervolgens geaccepteerd. Het heeft nog wel wat pijnpunten opgeleverd, maar verder heb ik er geen last meer van gehad."



4.12 CONCLUSIE

In de voorgaande paragrafen is aan de hand van verschillende topics besproken hoe raadsleden, collegeleden van binnen de gemeente en wethouders van buiten de gemeente het functioneren van deze laatsten de afgelopen raadsperiode hebben ervaren en op welke wijze dit al dan niet overeenkomt met de veronderstellingen die er hierover voorafgaand bestonden.

Volgens veronderstellingen zou een wethouder van buiten de gemeente anders functioneren dan een gangbare wethouder. Uit de resultaten blijkt dat dit slechts gedeeltelijk overeenkomt met de werkelijkheid. Zo wordt verwacht dat een wethouder van buiten de gemeente beschikt over een hogere bestuurlijke kwaliteit. Het grootste gedeelte van de geënqueteerde raadsleden stelt echter dat hier geen verschil is met een wethouder 'van binnen'. Er is slechts een lichte neiging naar 'meer bestuurlijke capaciteiten'. De meeste wethouders zijn hier iets positiever, maar ook hier zijn de meningen verdeeld. De raadsleden bevestigen wel de veronderstelling dat wethouders van buiten de gemeente over een minder gevoel voor politieke verhoudingen beschikken. Dat er meer sprake zou zijn van conflicten bij dit type wethouders worden overigens niet bevestigd. Als er al sprake is geweest van een conflict met de betreffende wethouder was dit meestal niet te wijten aan het feit dat deze wethouder van buiten de gemeente kwam en speelde de lokale politieke cultuur vaak ook een rol. Ook is men bij een wethouder van buiten de gemeente niet eerder geneigd het vertrouwen op te zeggen. De meeste wethouders bevestigden dat wethouders in het begin over minder gevoel voor de lokale politieke verhoudingen beschikten, maar stelden dat er slechts sprake was van een bepaalde gewenningsperiode, waarvan de duur persoonsafhankelijk was. Dit geldt ook voor het topic 'toegankelijkheid & zichtbaarheid'. Volgens de raadsleden moeten wethouders zich hier inderdaad extra voor inzetten, maar dat is in de meeste gevallen ook gebeurd. Ook de wethouders geven hier weer aan dat er slechts sprake van is in het begin en dat de persoonsafhankelijke factor een rol speelt. Hetzelfde geldt volgens de wethouders bijvoorbeeld wat betreft de relatie met de eigen fractie. In het begin is er sprake van een kennismakingsperiode. De meeste raadsleden ontkrachten zelfs de meeste veronderstellingen en zien geen verschil.

Wat over het algemeen opvalt is dat in veel gevallen de in het theoretisch kader genoemde veronderstellingen kunnen worden ontkracht. Wanneer er al bevestiging is van de veronderstellingen, dan heeft dit voornamelijk slechts te maken met een gewenningsperiode, waarbij het persoonsafhankelijk is hoe lang deze van duur is. Hierbij is echter wel sprake van een nuancering. De achtergrond van de betreffende wethouder lijkt in enige mate mee te spelen. Een persoon geselecteerd op expertise en afkomstig uit het bedrijfsleven lijkt een grotere kans te hebben om te voldoen aan de negatieve veronderstellingen die er bestaan over het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente dan personen met expertise en eerdere ervaring in het openbaar bestuur.

Aan de hand van de in de inleiding opgestelde deelvragen zullen in volgend hoofdstuk de resultaten worden samengevat en gekoppeld aan het theoretisch kader. Op basis hiervan kan ten slotte de centrale vraagstelling worden beantwoord.



5. CONCLUSIE

Met de invoering van het dualisme in 2002 ontstond op provinciaal en gemeentelijk niveau een geheel nieuwe bestuursconstellatie. Door ontvlechting van het raadslidmaatschap en wethouderschap werd het mogelijk om wethouders van buiten de gemeente aan te stellen. Een wethouder van buiten de gemeente kwam in eerste instantie maar weinig voor. De afgelopen jaren is er bij dit type wethouder een trend te zien. Mening en berichten over het functioneren van dit type wethouder lopen sterk uiteen. Naast een verwachte bestuurlijke kwaliteit zou een wethouder van buiten de gemeente volgens sommigen juist zorgen voor problemen. Er zou sprake zijn van conflicten met de raad, gebrek aan betrokkenheid en andere politieke spanningen. De vraag is welke positieve, dan wel negatieve bijdrage de wethouder van buiten de gemeente nu werkelijk heeft geleverd aan het dualisme. Zijn er inderdaad verschillen tussen het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente en een wethouder 'van binnen'? In dit onderzoek is nagegaan of de wethouder van buiten de gemeente daadwerkelijk zo *buitengewoon* is.

In het afsluitende hoofdstuk wordt op basis van de empirische onderzoeksresultaten en theoretische bevindingen een antwoord geformuleerd op de deelvragen, waarna beantwoording van de centrale vraagstelling mogelijk is. Ter afsluiting volgen enkele aanbevelingen.

5.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN

5.1.1 BETEKENIS VAN HET DUALISME VOOR DE RELATIE TUSSEN WETHOUDER EN GEMEENTERAAD

Als eerste werd de vraag gesteld: *Wat is de betekenis van het dualisme voor het functioneren van de wethouder ten opzichte van de gemeenteraad en in het bijzonder de eigen fractie?* Uit het theoretisch kader blijkt dat het dualisme heeft gezorgd voor een verandering in verhoudingen tussen college en raad. In het monistische stelsel was er sprake van onderschikking van college aan de raad, waarbij het college weinig eigen wettelijke bevoegdheden had. Voorzover het college bevoegdheden had, waren deze toegekend door de raad. Het college maakte bovendien ook deel uit van de raad. In de praktijk was het college meestal juist de spil van de lokale politiek en structureerde in belangrijke mate besluiten van de raad voor. In 2002 veranderde deze verhouding van onderschikking in nevenschikking, waarbij er een striktere scheiding in samenstelling, functies en bevoegdheden tussen raad en college kwam. Het college heeft bestuursbevoegdheden en de raad heeft tegenwoordig voornamelijk een kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende functie. Wethouders hebben geen zitting meer in de raad.

Deze veranderde verhoudingen hebben gezorgd voor een grotere afstand tussen wethouder en raad. Met name in het begin werden in sommige gemeenten de verhoudingen en rollen strikt gedefinieerd. Inmiddels heeft er echter een lichte afzwakking plaatsgevonden. Bovendien lijkt de intensiteit per gemeente te verschillen. Met name wethouders wilden in het begin nog steeds het liefst de koers bepalen en leken nog niet volledig dual in denken en doen. Tegenwoordig lijkt de meer onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeenteraad grotendeels geaccepteerd. Hoewel de voorkeuren van het college en van de collegefracties doorgaans nog steeds de meeste invloed hebben op de



inhoud van raadsbesluiten, is de raad veel kritischer geworden. In de nieuwe verhoudingen is de nadruk bovendien sterk op het afleggen van verantwoording komen te liggen.

Ook voor de relatie tussen wethouder en fractie heeft het dualisme implicaties gehad. Waar de wethouder in het verleden veel invloed kon uitoefenen is dit niet meer het geval. De van oudsher sterke band tussen wethouder en fractie is afgenomen. Zo worden beleidsinitiatieven en belangrijke beleidsvoorstellen minder dan voorheen door de wethouder voorbesproken in de fractie. Wel blijkt nog steeds dat de fracties die een wethouder leveren een informatievoorsprong hebben ten opzichte van de fracties zonder wethouder en bovendien bij onenigheid het standpunt van hun wethouder toch volgen. Ook bij de relatie met de fractie lijkt de in eerste instantie strikt gehanteerde scheiding te zijn afgezwakt.

5.12 BETEKENIS VAN HET DUALISME VOOR DE RELATIE TUSSEN WETHOUDER EN COLLEGE

De tweede deelvraag luidt: *Wat is de betekenis van het dualisme voor het functioneren van de wethouder binnen het college?* Uit het theoretisch kader blijkt dat het belangrijkste principe voor het functioneren van de wethouder binnen het college het collegialiteitsbeginsel is. Dit betekent dat wethouders formeel slechts in collectiviteit bevoegd zijn tot het nemen van beslissingen over gemeentelijke aangelegenheden. In de Gemeentewet is vastgelegd dat de wethouder geen afzonderlijk gemeentelijk bestuursorgaan is en dat de burgemeester en de wethouders als college gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor alle aan haar opgedragen taken.

De invoering van de dualiseringswet in 2002 heeft gezorgd voor een versterking van het collegiaal bestuur. Door het omvangrijker worden van de taken en zwaarder worden van bevoegdheden en ontvlechting van wethouderschap en raadslidmaatschap zijn wethouders teamgericht gaan werken (Eijsermans & Hendrix, 2006, p. 20). Afstemming binnen het college is van groter belang sinds de invoering van het dualisme (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2004, p. 27).

5.13 ERVARING GEMEENTERAADSLEDEN

Als derde werd gevraagd: *Hoe ervaren gemeenteraadsleden het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente?* Aan de raadsleden is een enquête voorgelegd waarin gevraagd werd naar verschillende aspecten van het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente.

Voornaamste reden voor de mogelijkheid tot het aanstellen van een wethouder van buiten de gemeente was vergroting van het rekruteringsbereik. Een verwachte hogere professionaliteit speelde ook een rol. Raadsleden is gevraagd naar hun oordeel over de bestuurlijke capaciteiten, vakinhoudelijke kennis en gevoel voor politieke verhoudingen. Waar bij de eerste twee elementen werd verwacht dat wethouders van buiten op dit vlak beter zouden presteren, bestond een tegengestelde verwachting over de politieke component. In de media is meerdere malen bericht over conflicten met de raad en andere politieke spanningen. Uit de enquête blijkt dat raadsleden over het algemeen geen verschil zien in bestuurlijke capaciteiten en vakinhoudelijke kennis, al bestaat er bij die eerste wel een lichte neiging naar 'meer bestuurlijke capaciteiten'. Meest opvallend bij het aspect 'professionaliteit' is echter de beoordeling van gevoel voor politieke verhoudingen. 53,1% van de respondenten stelt dat dit 'minder' tot 'veel minder' is. Deze verwachting lijkt dus grotendeels bevestigd te worden.

Op andere vlakken blijken verwachtingen niet altijd juist. Zo werd als het gaat om verantwoording verwacht dat een wethouder van buiten de gemeente hier wellicht minder aandacht aan zou besteden omdat dit type wethouder collegegerichter zou functioneren en



minder belang hechtte aan de raad. De resultaten van de enquête laten echter het tegendeel zien. Invulling van zowel de actieve als passieve verantwoordingsplicht wordt voor het grootste deel met voldoende tot goed beoordeeld. In welke mate dit resultaat ook daadwerkelijk iets zegt, is onduidelijk aangezien beoordeling van het functioneren van een gangbare wethouder op dit vlak ontbreekt.

Ook als het gaat om het thema 'vertrouwen' kunnen de verwachtingen niet bevestigd worden. Een wethouder van buiten de gemeente zou minder gevoel hebben voor lokale politieke verhoudingen en sentimenten, met conflicten, spanningen en verlies van vertrouwen tot gevolg. Wethouders kunnen niet langer functioneren als zij het vertrouwen van een meerderheid van de raad niet hebben, met aftreden tot gevolg. Uit de enquête blijkt echter opvallend genoeg dat maar liefst 82,9% van de respondenten aangeeft niet eerder het vertrouwen op te zeggen in een wethouder van buiten de gemeente. Ook de verwachting omtrent een hogere kans op conflicten blijkt niet overeen te komen met de resultaten van de enquête. 51,2% van de respondenten geeft aan dat er zelden of nooit sprake is geweest van conflicten. In de 25 gevallen dat dit wel regelmatig of vaak zo was, lag dit aan de onbekendheid met de lokale politieke verhoudingen en mores of ging het om het woonplaatsvereiste. In enkele gevallen was er wel sprake van conflicten, maar was dit niet meer dan bij een wethouder van binnen de gemeente.

Na de invoering van het dualisme is een grotere afstand ontstaan tussen college en raad. Verondersteld werd dat dit bij een wethouder van buiten de gemeente nog meer het geval zou zijn. Een wethouder van buiten de gemeente zou collegegerichter functioneren. Meer dan bij een gewone uit de raad afkomstige wethouder zou bij een wethouder van buiten de gemeente de kans groter zijn dat deze verwordt tot 'een soort superambtenaar' waarbij het meer gaat om vakinhoudelijke kennis dan het politieke gevoel. Wanneer gevraagd wordt naar de grotere afstand tussen wethouder en raad bij een wethouder van buiten de gemeente, wordt dit niet duidelijk bevestigd. Hoewel een niet geringe groep instemt met deze stelling, blijkt de groep raadsleden die zich niet kan vinden in deze stelling beduidend groter.

Wanneer een wethouder van buiten de gemeente wordt aangetrokken is deze een onbekende voor de raad. Dit wekt de veronderstelling dat de toegankelijkheid en zichtbaarheid in het geding is. Uit de enquête blijkt dat raadsleden vinden dat wethouders van buiten de gemeente inderdaad extra hun best dienen te doen op dit vlak. Verschillende raadsleden hebben dit aspect aan het eind van de enquête nog eens benadrukt. Maar ook hier wordt gesteld dat dit in bijna alle gevallen bij de desbetreffende wethouder van buiten wel degelijk is gebeurd.

Tenslotte is aan leden van de eigen fracties van de betrokken wethouders van buiten gevraagd hoe zij de relatie met de betreffende wethouder ervaren in vergelijking met hun relatie met eigen wethouders van binnen de gemeente. Verondersteld werd dat hier een grotere afstand zou bestaan, aangezien een wethouder van buiten de gemeente in principe voor hen ook een onbekende is en nog niet gesocialiseerd is in de eigen fractie. Daardoor bestaat de kans dat een wethouder van buiten de gemeente collegegerichter te werk gaat en minder belang zou hechten aan de voorkeuren van de eigen fractie. Uit de enquête blijkt echter niet dat wethouders van buiten de gemeente minder vaak zaken voorbespreken met hun eigen fractie. Ook met stellingen die zouden wijzen op een grotere afstand tussen raad en wethouder bij een wethouder van buiten de gemeenten blijken de 24 geënquêteerde fractieleiden het voor het overgrote deel niet eens te zijn. Zo is de informatievoorsprong voor de eigen fractie niet kleiner en heeft men niet het idee dat de betreffende wethouder van buiten de gemeente in het collegeoverleg minder rekening houdt met de mogelijke reactie en voorkeuren van de eigen fractie dan een wethouder van binnen de gemeente.



In de interviews met wethouders is uiteindelijk een aantal aspecten van het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente aan de orde gekomen die niet waren opgenomen in de enquête omdat het hierbij niet specifiek om duidelijke aspecten van de relatie tussen wethouder en raad ging. De enquête bood echter extra ruimte voor opmerkingen. Daaruit kwam naar voren dat door meerdere raadsleden veel waarde wordt gehecht aan de betrokkenheid van de wethouder met de stad en haar inwoners. Men is van mening dat een wethouder van buiten de gemeente extra inzet moet tonen. Overigens geeft men wel aan dat dit, met uitzondering van één gemeente, ook altijd is gebeurd. Bovendien is men ook van mening dat dit afhankelijk is van de portefeuille van de desbetreffende wethouder. Bij meer intern gerichte portefeuilles is dit minder van belang. Samenhangend met deze betrokkenheid gaf een viertal raadsleden bovendien aan het woonplaatsvereiste noodzakelijk te achten. Het heeft de voorkeur dat een wethouder zo snel mogelijk in de gemeente komt wonen. Het niet wonen in de gemeente zou zorgen voor een gebrek aan binding met deze gemeente en haar inwoners.

5.14 ERVARING WETHOUDERS

De vierde deelvraag luidt: *Hoe ervaren wethouders de aanwezigheid en het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente binnen het college?* Tijdens het onderzoek hebben er interviews plaatsgevonden met een viertal collegeleden 'van binnen' en een vijftal wethouders van buiten de gemeente.

Net als de raadsleden is de wethouders gevraagd naar het aspect 'professionaliteit', waarbij onderscheid werd gemaakt tussen bestuurlijke capaciteiten, vakinhoudelijke kennis en gevoel voor politieke verhoudingen. Als het gaat om bestuurlijke capaciteiten lopen de meningen van de wethouders 'van binnen' uiteen. Sommigen stellen dat er inderdaad sprake is van verhoogde bestuurlijke kwaliteit, mits sprake van eerdere ervaring in het openbaar bestuur, anderen stellen dat dit gewoon afhankelijk is van de eisen die de selectiecommissie stelt. Wethouders van buiten de gemeente zijn beduidend positiever in hun beoordeling van dit aspect. Als het gaat om vakinhoudelijke kennis lopen de meningen van zowel wethouders van buiten de gemeente en binnen de gemeente sterk uiteen, al wordt door de meesten wel beaamd dat selectie puur op vakinhoudelijke kennis niet de bedoeling is. Wethouders 'van binnen' beoordelen het gevoel voor politieke verhoudingen van wethouders van buiten de gemeente als minder, al is men in de ene gemeente negatiever dan de ander. De meesten geven hierbij overigens aan dat er in de eigen gemeente voornamelijk sprake is geweest van een gewenningsperiode. Men heeft wel vernomen uit andere gemeenten dat dit zowel op korte als lange termijn problemen kan geven, maar die ervaring heeft men in de eigen gemeente nauwelijks. Wel maakt het volgens de respondenten uit wat de achtergrond is van de betreffende wethouder; is er sprake van eerdere ervaring in het openbaar bestuur of is degene geselecteerd op expertise bij een bepaalde portefeuille en heeft deze een achtergrond in het bedrijfsleven. Verschillende wethouders van buiten de gemeente beaamen dit. Zij zijn over het algemeen positiever over het gevoel voor politieke verhoudingen, maar onderkennen ook dat er in het begin sprake is van een gewenningsperiode. Hoe lang deze periode duurt is volgens hen afhankelijk van de persoonlijkheid en houding van de betreffende wethouder.

Naast een vergroot rekruteringsbereik en verwachte professionaliteit blijkt dat er de afgelopen jaren nog een reden is voor gemeenten om een wethouder van buiten de gemeente binnen te halen. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid ten opzichte van politieke kwesties, conflicten en verhoudingen uit het verleden lijkt bij selectie van dit type wethouders een rol te spelen. De meningen van de collegeleden van binnen de gemeente lopen wat dit betreft uiteen. Sommigen beaamen dat dit inderdaad zo is. Volgens anderen 'bestaat onafhankelijkheid niet' en mocht dit effect er zijn dan is dit van korte duur. De



geïnterviewde wethouders van buiten de gemeente zijn eenduidiger in hun antwoord en stellen dat dit zeker een voordeel is van de wethouder van buiten de gemeente, al lopen de meningen wel uiteen over de duur van deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Door alle respondenten wordt aangegeven dat het niet de bedoeling is dat een college geheel uit wethouders van buiten de gemeente bestaat en dat hier alleen sprake van kan zijn in extreme situaties.

Ook als het gaat om het doorbreken van bedrijfsblindheid verschillen wethouders 'van binnen' en wethouders van buiten de gemeente van mening. Volgens deze laatste groep respondenten kan iemand van buiten met een frisse kijk het vastgelopen of als weinig zinvol ervaren debat weer op gang brengen en ervoor zorgen dat nieuwe richtingen worden afgetast. Ook is men niet ingebed in de informele gedragscodes van het bestuurlijk apparaat, al lopen de meningen van de wethouders van buiten de gemeente uiteen over de duur van de periode waarin over deze eigenschap wordt beschikt. Wethouders van binnen de gemeente onderschreven deze verwachting echter niet.

Over het aspect 'betrokkenheid met de stad en haar inwoners' verschillen de meningen van de wethouders 'van binnen' en wethouders van buiten de gemeente nauwelijks. Men acht de binding met de stad en haar inwoners van groot belang bij het functioneren als wethouder. Een wethouder van buiten de gemeente heeft in eerste instantie een achterstand op dit vlak. Of men de betrokkenheid kan vergroten hangt uiteindelijk af van de attitude en persoonlijkheid van de wethouder zelf. In bijna alle gemeenten is dit volgens de respondenten ook gebeurd. Ook hier speelt daarnaast volgens meerdere wethouders de achtergrond van de betreffende wethouder een rol. Wel stelt men dat in welke mate die betrokkenheid en herkenbaarheid richting inwoners daadwerkelijk noodzakelijk is, afhankelijk is van de portefeuille. De wethouders 'van binnen' hechten in het kader van deze betrokkenheid veel waarde aan de woonplaatsvereiste. Het is volgens hen noodzakelijk om in de gemeente zelf te wonen om de eerder genoemde betrokkenheid en binding met de gemeente en haar inwoners te verkrijgen. Ook de wethouders van buiten de gemeenten kunnen zich hierin vinden, al ligt hun mening genuanceerder. Een verhuizing naar de gemeente is inderdaad wenselijk, maar niet per se noodzakelijk. Affiniteit en binding kunnen volgens hen ook op andere wijze gecreëerd worden. Bovendien vergt de verhuiseis een groot offer van de betreffende wethouder.

Tussen de mening van de wethouder van buiten de gemeente en de wethouder 'van binnen' is wat betreft het onderwerp 'vertrouwen' juist geen significant verschil. Een aantal wethouders geeft aan dat er wellicht in het begin sprake is geweest van enige weerstand en minder vertrouwen vanuit de raad, maar dat dit slechts van korte duur was. Een drietal wethouders stelt zelfs dat het feit dat men van buiten komt juist niet voor minder vertrouwen hoeft te zorgen en misschien zelfs voor meer. Slechts in twee gemeenten is er wel sprake geweest van veel weerstand vanuit de raad en van enige conflicten. Waarschijnlijk had dit meer te maken met de lokale politieke cultuur binnen deze gemeenten. Over het algemeen kan gesteld worden dat de kans op mogelijke conflicten en strubbelingen met de raad volgens de respondenten voornamelijk persoonsafhankelijk is. Wel heeft een wethouder van buiten de gemeente volgens meerdere wethouders te maken met meer risicofactoren. In principe is het functioneren van dit type wethouders persoonsafhankelijk, maar wanneer iets mis gaat, wordt hier zwaarder aan getild en wordt dit snel geweten aan het feit dat men van buiten komt. Een wethouder van buiten heeft meer kans op 'falen'.

Ook bij andere aspecten zijn de meeste respondenten van mening dat het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente afhankelijk is van de persoon en niet zo zeer te maken heeft met het feit dat diegene van buiten de gemeente komt. Dit is onder meer het geval als het gaat om de houding en rol in vergaderingen, zowel in de raad



als in het college. Twee wethouders 'van binnen' attenderen erop dat wethouders van buiten de gemeente moeten opletten niet steeds te refereren aan de gemeente waar men eerder een functie in het openbaar bestuur heeft bekleed. Dit zal niet in goede aarde vallen bij de gemeenteraad en rest van het college. Ook de houding hebben even 'een klus te komen klaren' wordt als niet prettig ervaren. In bijna alle gemeenten is dit niet het geval geweest. Ook hier is te zien dat er sprake is van persoonsafhankelijkheid. Wel wordt gesteld dat de kans op een dergelijke houding meer aanwezig is bij wethouders van buiten de gemeente zonder achtergrond in het openbaar bestuur.

Verondersteld wordt dat er bij wethouders van buiten de gemeente sprake is van een grotere afstand tussen raad en wethouder. Zowel wethouders 'van binnen' als wethouders van buiten de gemeente bevestigen dit niet en stellen ook hier dat dit verschilt per persoon. Wel is er sprake van een beginperiode waarin dit wel het geval is. Bovendien lijkt de lokale politieke cultuur een rol te spelen. In een van de betrokken gemeenten waar wel sprake was van een grote afstand tussen raad en wethouder was dit waarschijnlijk meer te wijten aan het feit dat het dualisme in die gemeente nog steeds zeer strikt door de raad wordt nageleefd, terwijl men in andere gemeenten inmiddels is overgegaan op een vorm met meer monistische trekken. Een ontwikkeling die al eerder is behandeld in het theoretisch kader. Wel wordt door twee wethouders van buiten de gemeente aangegeven dat een wethouder buiten de gemeente moet opletten niet té collegegericht te werk te gaan. Die neiging is bij een wethouder van buiten de gemeente volgens hen iets groter. Overigens is dit in geen van de betrokken gemeenten ook daadwerkelijk gebeurd.

Alle geïnterviewde wethouders stellen dat ook de toegankelijkheid en zichtbaarheid van een wethouder van buiten de gemeente alleen in eerste instantie minder is, maar dat dit verschil met wethouders 'van binnen' al snel kan vervagen. Of dit na verloop van tijd ook daadwerkelijk gebeurt, is volgens hen ook bij dit aspect niet afhankelijk van het feit dat men van buiten de gemeente afkomstig is, maar van het type persoon. Bij alle geïnterviewde wethouders van buiten de gemeente is dit ook daadwerkelijk gebeurd. Men benadrukt wel het belang van deze investering en sommigen kennen dan ook voorbeelden uit andere gemeenten waar dit minder is gebeurd.

Tenslotte is de respondenten gevraagd naar de relatie van wethouders van buiten de gemeente met hun eigen fractie. Doordat dit type wethouder voor de eigen fractie een onbekende is veronderstelde men dat wethouders van buiten de gemeente een minder nauwe relatie met hun fractie hebben dan wethouders van binnen de gemeente. Er zou minder afstemming plaatsvinden en de betreffende wethouder zou minder waarde hechten aan de voorkeuren van de fractie. Net als de raadsleden kunnen de geïnterviewde wethouders deze veronderstellingen echter niet bevestigen. Ook dit heeft volgens hen voornamelijk te maken met de persoonlijkheid van de betreffende wethouder en de in de gemeente heersende politieke cultuur. Er is slechts in het begin wellicht sprake van een grotere afstand.

5.15 VERSCHILLEN EN OVEREENKOMSTEN TUSSEN DE ERVARINGEN VAN RESPONDENTEN

Als laatste werd de vraag gesteld: *Welke verschillen en overeenkomsten bestaan er tussen de ervaringen van wethouders van buiten de gemeente, gemeenteraad en overige collegeleden over het functioneren van eerstgenoemden?* Er lijken geen grote verschillen te bestaan tussen de meningen van raadsleden, wethouders 'van binnen' en wethouders van buiten de gemeente. Zo komen de ervaringen wat betreft de relatie met de fractie en zichtbaarheid & toegankelijkheid zelfs volledig overeen. Ook veronderstellingen bij andere aspecten van het functioneren van wethouders van buiten de gemeente worden door alle groepen respondenten grotendeels ontkracht, al hebben beide groepen wethouders een iets genuanceerdere mening. Waar uit de enquête blijkt dat raadsleden niet minder



vertrouwen hebben in een wethouder van buiten de gemeente en over het algemeen ook niet een grotere afstand tussen raad en wethouder ervaren, geven beide groepen wethouders aan dat in de beginperiode hier wel sprake van is. Verdere invulling is voor het grootste gedeelte persoonsafhankelijk. Bovendien kan de lokale politieke cultuur een rol spelen. Een redelijk aantal raadsleden bevestigt dit aan het eind van de enquête met een extra opmerking. Volgens hen zijn er in principe geen verschillen tussen wethouders 'van binnen' en wethouders van buiten de gemeente. Dit is persoonsafhankelijk.

Wat betreft professionaliteit zijn echter wel verschillen te ontdekken tussen de ervaringen van de verschillende respondentengroepen. Over het algemeen stellen raadsleden dat de bestuurlijke capaciteiten en vakinhoudelijke kennis bij een wethouder van buiten de gemeente gelijk is aan die van gangbare wethouders. Men beschikt volgens hen echter over minder gevoel voor politieke verhoudingen. De mening van de wethouders 'van binnen' komt hier aardig mee overeen. Wat betreft bestuurlijke kwaliteit zijn de antwoorden niet eenduidig, maar allen stellen dat er sprake is van minder gevoel voor de lokale politieke verhoudingen, al lopen de meningen uiteen of dit slechts in eerste instantie zo is of gedurende de gehele raadsperiode. Wethouders van buiten de gemeente zijn hierover beduidend positiever en stellen dat het slechts gaat om een gewenningsperiode. Daarnaast stellen zij dat er wel degelijk sprake is van meer bestuurlijke capaciteiten.

Ook bij andere topics die niet in de enquête voor de raadsleden aan bod zijn gekomen is de iets positievere toon van wethouders van buiten de gemeente ten opzichte van wethouders van binnen de gemeente merkbaar. Zo is een grotere groep van mening dat onafhankelijkheid, onpartijdigheid en het doorbreken van bedrijfsblindheid voordelen van wethouders van buiten de gemeente zijn, waar de wethouders 'van binnen' slechts enkelen of geen dit als kenmerk zien.

5.2 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING

In voorliggend onderzoek stond de volgende vraagstelling centraal:

Hoe ervaren gemeenteraadsleden en collegeleden het functioneren van de wethouder van buiten de gemeente ten opzichte van de wethouder 'van binnen'?

Nu in voorgaande paragrafen de deelvragen zijn beantwoord, is het mogelijk een antwoord te formuleren op de hoofdvraag. Is de wethouder van buiten de gemeente daadwerkelijk zo *buitengewoon*?

De resultaten wijzen uit dat dit slechts gedeeltelijk het geval is. Zo bestond de veronderstelling dat een wethouder van buiten de gemeente beschikt over een hogere bestuurlijke professionaliteit. Hoewel meer raadsleden dit bevestigen dan ontkrachten, stelt het grootste gedeelte van geënquêteerde raadsleden dat er geen verschil is met een wethouder 'van binnen'. De geïnterviewde wethouders zijn over het algemeen weliswaar iets positiever, maar ook hier zijn de meningen verdeeld. De raadsleden stellen wel dat het met het gevoel voor de lokale politieke verhoudingen minder is gesteld bij een wethouder van buiten de gemeente. Dat er meer sprake zou zijn van conflicten bij dit type wethouders worden overigens echter niet bevestigd. Ook is maar liefst 82,9% bij een wethouder van buiten de gemeente niet eerder geneigd het vertrouwen op te zeggen. De meeste wethouders bevestigden dat wethouders in het begin over minder gevoel voor de lokale



politieke verhoudingen beschikten, maar stelden dat er slechts sprake was van een bepaalde gewenningsperiode, waarvan de duur persoonsafhankelijk was. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor topics als 'relatie met de fractie', 'betrokkenheid' en 'toegankelijkheid & zichtbaarheid'. Een wethouder van buiten de gemeente moet zich wat betreft deze aspecten inderdaad in het begin extra inzetten omdat er een achterstand is, maar dat is in de meeste gevallen ook gebeurd. Ook hier is slechts sprake van korte een gewenningsperiode, waarvan de duur persoonsafhankelijk is. Zoals de Raad voor het openbaar bestuur in 1997 reeds stelde: "Het openbaar bestuur valt niet mechanisch te programmeren en is altijd het resultaat van mensenwerk." De in het structure-/agency-debat genoemde 'agency' lijkt het uiteindelijke resultaat bij deze topics te bepalen. Individuen handelen nog altijd onafhankelijk en zijn niet over een kam te scheren of door een structuur in een keurslijf te drukken.

Uit empirisch onderzoek kan dus geconcludeerd worden dat de verwachtingen die er bestaan over het functioneren van wethouders van buiten de gemeente voor het grootste gedeelte kunnen worden ontkracht, al is men het er wel over eens dat er in eerste instantie sprake is van een gewenningsperiode bij de meeste aspecten van het functioneren van een wethouder. Het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente blijkt over het algemeen persoonsafhankelijk te zijn en niets te maken te hebben met het feit dat de wethouder van buiten de gemeente afkomstig is.

Door verandering in de structuur van het lokale openbaar bestuur trachtte de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie de in het theoretisch kader genoemde doelen te bewerkstelligen. Achter de ingevoerde maatregelen schilde de gedachte dat structuur bepalend is voor menselijk gedrag. Door een verandering in de structuur zou het lokale bestuur anders gaan functioneren. De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen deze meer structuralistische visie binnen het decennia oude 'structure/agency-debat' niet maar wijzen naar het tegendeel. Niet structuren zijn determinerend voor het uiteindelijke resultaat, maar 'agency', de capaciteit van individuen om onafhankelijk te handelen en eigen vrije keuzes te maken.

Wel is er sprake van twee nuanceringen bij bovenstaand antwoord. Hoewel het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente voornamelijk persoonsafhankelijk is, lijkt de achtergrond van de betreffende wethouder in enige mate mee te spelen. Een persoon geselecteerd op expertise en afkomstig uit het bedrijfsleven lijkt een grotere kans te hebben om te voldoen aan de negatieve veronderstellingen die er bestaan over het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente dan personen met eerdere ervaring in het openbaar bestuur.

Bovendien is het wel zo dat een wethouder van buiten de gemeente te maken heeft met meer risicofactoren. In principe is het functioneren van dergelijke wethouders persoonsafhankelijk. Wanneer echter iets misgaat, wordt hier zwaarder aan getild dan bij een wethouder van binnen en wordt dit al snel geweten aan het feit dat het gaat om een wethouder van buiten de gemeente. Een wethouder van buiten de gemeente heeft meer kans op 'falen'.

5.3 AANBEVELINGEN

Op basis van de resultaten uit dit onderzoek zijn een aantal aanbevelingen te doen.

Als het functioneren van een wethouder van buiten de gemeente voornamelijk persoonsafhankelijk is, heeft het dan wel zin een wethouder van buiten de gemeente aan te



trekken? Het antwoord hierop is 'ja'. Alle geïnterviewde wethouders zien de mogelijkheid om een wethouder van buiten de gemeente aan te stellen als een goede ontwikkeling. Zeker na een periode van politieke strubbelingen kan het binnenhalen van iemand van buiten de gemeente als verfrissend worden ervaren. Bovendien is het in kleine gemeenten vaak moeilijk om binnen de eigen fractie kandidaten te vinden. Wel zijn alle respondenten van mening dat het niet de bedoeling is dat het gehele college uit wethouders van buiten de gemeente bestaat. Daarvoor wordt de binding en betrokkenheid met de gemeente en haar inwoners van te groot belang geacht.

Voor aankomende wethouders van buiten de gemeente zijn er op basis van dit onderzoek een aantal 'do's' en 'don'ts' te formuleren:

- Investeer in de relatie met raad, fractie en inwoners. Op dit gebied is er in eerste instantie een achterstand bij wethouders van buiten de gemeente. Het vergroten van de herkenbaarheid van het lokale bestuur was immers een van de doelstellingen van de dualiseringswet.
- Let erop niet te collegegericht te werk gaan. Verschillende respondenten stellen dat een wethouder van buiten de gemeente hier eerder neiging toe heeft en zien dit als een slechte ontwikkeling.
- Zie het wethouderschap niet als een 'tijdelijke klus' en '9 tot 5-baan', waarbij men 'het allemaal wel even komt regelen'. Deze houding wekt weerstand onder raadsleden, collegeleden en inwoners.
- Let erop niet steeds te refereren aan de gemeente waar men voorheen werkzaam was. Ook dit wordt als niet prettig ervaren en geeft het gevoel dat gemeenten inwisselbaar zijn en er geen binding en betrokkenheid is met de nieuwe gemeente.

Ook fracties kunnen op een aantal zaken letten bij de selectie van een wethouder van buiten de gemeente. Allereerst is bestuurlijke ervaring binnen een overheidsorganisatie en het liefst de lokale overheid een pré. Is dit niet het geval dan is men waarschijnlijk te veel tijd kwijt met het verwerken van een cultuurschok en het inwerken. De directe inzetbaarheid is bij wethouders van buiten de gemeente met ervaring in het openbaar bestuur vele malen groter. Dit blijkt eens te meer uit recent onderzoek van onderzoeksbureau AEF dat stelt dat gebrek aan scholing en onbekendheid met de gang van zaken nieuwelingen opbreekt (Binnenlandsbestuur, 7 januari 2011, p. 34).

Daarnaast is het goed te kijken naar de persoonlijkheid en competenties van de kandidaat in relatie tot het wethouderscollege als team. Welke competenties zijn een voorwaarde en welke ontbreken er in het team? Zoals behandeld in het theoretisch kader bestaan sterke colleges volgens Korsten en Schoenmaker uit colleges die beschikken over: goede verhoudingen en een gezamenlijke ambitie, een krachtige mix van individuele (bestuurlijke) kwaliteit, goede persoonlijke verhoudingen, 'chemie', niet streven naar kortetermijnsuccessen, resultaatgerichtheid, daadkracht en slagvaardigheid (men kan inhoudelijk met elkaar overweg), homogeniteit en een verbindende visie (2008, p. 75-92).

Het is bovendien van belang om van te voren duidelijkheid te creëren rondom het woonplaatsvereiste. Waren er al conflicten tussen wethouder en raad, dan was het woonplaatsvereiste het onderwerp van onenigheid. Hoeveel waarde hecht de gehele gemeenteraad hieraan? Vindt de raad het bezwaarlijk als er na één jaar nogmaals ontheffing plaatsvindt? En als dit zo is, ziet men dat dit niet altijd mogelijk is door beperkt woningaanbod? Wees ervan bewust dat dit voor veel wethouders van buiten de gemeente een behoorlijk offer is. Het wethouderschap is namelijk een politieke functie waarbij er een grote mate van onzekerheid bestaat of men na een aantal jaar nog bekleedt.



Zijn er verder belangrijke politieke gevoeligheden, bij voorbeeld als gevolg waarvan een eerder college is gevallen of een wethouder is teruggetreden, of zijn er interne kandidaten gepasseerd, dan is het tenslotte ook zaak hierover vooraf open naar de beoogde kandidaatwethouder van buiten te communiceren.

5.4 DISCUSSIE

Bij het lezen van dit onderzoek moet in gedachte worden gehouden dat het hier slechts gaat om een eerste verkenning. Het betreft een casestudy onder zeven gemeenten en de vraag kan worden gesteld of bovenstaande resultaten ook gelden voor de gehele Nederlandse lokale politiek. Zo vertelden sommige respondenten inderdaad dat van het gevraagde in de eigen gemeente geen sprake was, maar dat men wel verhalen had gehoord uit andere gemeenten. De selectie heeft puur plaatsgevonden op het feit of er in diezelfde gemeente ook een wethouder 'van binnen' van dezelfde gemeente aanwezig was om een betere vergelijking mogelijk te maken en de bereidheid om mee te werken. Bij de selectie had meer gericht kunnen worden op gemeenten waar zich problemen hebben voorgedaan met een wethouder van buiten. Dit zou waarschijnlijk interessante verklaringen voor de oorzaken van deze conflicten hebben geboden. Het 'opzoeken van het probleem' zou echter minder representatief zijn dan een meer willekeurige selectie van gemeenten. Dat er slechts in een van de gemeenten echt sprake is geweest van problemen rondom de wethouder van buiten, waarbij deze deels ook verband hielden met de lokale politieke cultuur, laat bovendien zien dat het niet zo maar gaat om toevalligheden. Bovendien bood een casestudy als onderzoeksstrategie de mogelijkheid om dieper in te gaan op de problematiek en een blik te werpen achter de cijfers. Daarnaast maakte een onderzoek onder zeven gemeente triangulatie mogelijk. De problematiek kon vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken door interviews onder wethouders 'van binnen' en wethouders van buiten de gemeente en een enquête onder raadsleden. Daardoor werd vergelijking en controle mogelijk en werd de betrouwbaarheid vergroot.

Kanttekening hierbij is wel dat bij het uitzetten van de enquête bleek dat raadsleden niet altijd een beeld hadden van de aspecten waarnaar werd gevraagd, waardoor het voor sommigen moeilijk was de enquête in te vullen. Verschillende begrippen hadden uitgebreider toegelicht kunnen worden en dit is ook voor sommige topics overwogen, maar er is uiteindelijk een andere keuze gemaakt aangezien dit niet bevordelijk was voor de lengte van de enquête. Wanneer dit wel was gebeurd, zou dit waarschijnlijk een negatief effect hebben gehad op de responsbereidheid. Het zou wel goed zijn geweest de enquête ook vooraf daadwerkelijk op een of meerdere raadsleden te testen, alvorens deze naar alle respondenten uit te sturen. Of men de vragen slechts voor hun eigen wethouder van buiten de gemeente of over de wethouder van buiten de gemeente in het algemeen moest invullen was ook niet altijd helder, hoewel men hier voorafgaand aan de enquête op werd geattendeerd. Hier had bij de formulering misschien nog meer rekening mee moeten worden gehouden. Het houden van interviews met enkele raadsleden in plaats van een enquête had deze kanttekeningen wellicht kunnen voorkomen en de mogelijkheid geboden om dieper op enkele onderwerpen in te gaan. Dit zou echter de representativiteit niet ten goede zijn gekomen. Uit de resultaten bleek bijvoorbeeld dat in sommige gevallen de lokale politieke verhoudingen meespeelden en het feit of een raadslid wel of niet uit tot de coalitie behoorde. Enkele interviews zouden waarschijnlijk een te eenzijdig beeld hebben gegeven en het zou lastiger zijn geweest dit soort factoren eruit te filteren.



Interviews zouden overigens wel de mogelijkheid hebben geboden om gedurende het onderzoek extra relevante topics toe te voegen, zoals ook bij de interviews met de wethouders is gebeurd. Bij de operationalisatie is voornamelijk rekening gehouden met algemene aspecten die betrekken hebben op het functioneren van een wethouder in relatie tot het college en de raad. Topics als 'woonplaatsvereiste' en 'politiek historische afhankelijkheid', specifiek gerelateerd aan de thematiek rond de wethouder van buiten de gemeente, zouden meer inzicht hebben gegeven in de mening van de raadsleden bij een aantal specifieke veronderstellingen. Het ontbreken van deze topics in de enquête had wellicht voorkomen kunnen worden door eerst enkele interviews te houden om vervolgens pas de definitieve schriftelijke enquête vast te stellen. Dit was in het tijdsbestek echter niet mogelijk. Deze topics zijn uiteindelijk wel vaker door raadsleden aangehaald aan het eind van de enquête bij de ruimte voor extra opmerkingen, waardoor er wat dit betreft toch het een en ander geconcludeerd kan worden.

De operationalisatie kan voor verder onderzoek ook wat betreft een ander aspecten geoptimaliseerd worden. Onlangs is er door de Wethoudersvereniging een definitief competentieprofiel uitgebracht dat ten tijde van de enquête nog niet voor handen was. Hierbij zijn enkele competenties toegevoegd die nog niet gehanteerd in voorliggend onderzoek. Ook behandelen recente rapporten en literatuur als 'De vallende wethouder' en 'Beperkt houdbaar' aspecten die de operationalisatie wellicht nog meer kunnen vervolledigen.

5.4.1 AANZET TOT VERDER ONDERZOEK

Omdat het hier gaat om een verkenning wordt verder onderzoek geadviseerd. Een grootschaliger onderzoek komt de representativiteit ten goede. De resultaten uit deze verkenning laten nog een aantal andere interessante onderzoeksrichtingen zien. Zo is in dit onderzoek voornamelijk gefocust op de relatie tussen de wethouder van buiten de gemeente en de raad en de wethouder van buiten de gemeente en het college. Zoals in het theoretisch kader duidelijk werd, heeft een wethouder in zijn functioneren ook te maken met twee andere dimensies: de inwoners van de gemeente en het ambtelijke apparaat. Uit de interviews bleek dat vooral aan eerstgenoemde dimensie belang wordt gehecht bij een wethouder van buiten de gemeente. Het ambtenarenapparaat speelt vooral in de beginperiode een rol bij het inwerken van de wethouder van buiten.

In bijna alle geselecteerde gemeenten is er geen sprake geweest van echte problemen met een wethouder van buiten de gemeente. Voor verder onderzoek zou het relevant zijn juist gemeenten te selecteren waar dit wel het geval is geweest om zo grondiger te achterhalen waar het precies misgaat, als er problemen zijn. Ten slotte bieden de door meerdere respondenten genoemde verschillen naargelang de afkomst van wethouders van buiten de gemeente ruimte voor verder onderzoek.



BRONVERMELDING

- Anderson, H., Kaspersen, L. (2000), *Classical and Modern Social Theory*, Oxford: Blackwell Publishers Inc.
- Aston, B., *What is structure and agency? How does this framework help us in Political analyses. Approaches to Political Analysis*, www.benaston.com, geraadpleegd op 28 juli 2010.
- Berenschot (2004), *Evalutatie van de wet dualisering gemeentebestuur. Eindrapport*, Utrecht.
- Boeije, H. (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*, Amsterdam: Boom onderwijs.
- Boogers, M. (2007), *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: LEMMA.
- Boogers, M., & G. Voerman (2006), 'Moeilijk om geschikte wethouders te vinden', in: *Binnenlands Bestuur*, 3 maart 2006, p. 12.
- Bosch, J. van den (2003), *Dualisering gemeenten. Van wet naar praktijk*, Den Haag: VNG uitgeverij.
- Bouwmans, H. (2006), 'Wethouder zonder binding', in: *Binnenlands Bestuur*, 17 februari 2006, p. 26-27.
- Bovens, M., Schillemans, T. (2009), *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Carabain, W. (2009), *Beperkt Houdbaar. Bouwstenen voor verdere professionalisering van het wethouderschap*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Castenmiller, P. (2004), *Terugtrekken uit het lokale bestuur. De stand van zaken in 2004*, SGBO.
- Castenmiller, P. en M. van Dam (2008), 'Wethouder van buiten is 'gewoon' geworden', in: *VNG Magazine*, 22 februari 2008, p. 14-15.
- Derksen, J.W., Schaap, L. (2010), *Lokaal bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers.
- Dijkgraaf, H. (2002), *Organisatie van gemeenten en provincies*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA.
- Eijssermans, R., Hendriks, M. (2006), *Raadscommunicatie in het duale bestel. De politiek dichterbij de burger*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Elzinga, D.J., Dölle, A.H.M. (2004), *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer.
- Engels, H. (2008), De staat van het dualisme in het decentraal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 1 oktober 2008, p. 12-28.
- Hanemaayer, D., Wever, Y., Sinnema, Y., Berg, Y. van den (2008), *Staat van het dualisme*, Den Haag: B&A Groep.
- Hall, P., Taylor, R. (1996), 'Political Science and the Three New Institutionalisms', in: *Political Studies*, jaargang 1996, nr. 2, p. 936-957.
- Hartman, G.J.C., Tops, P.W (1994), 'Professionalisering van wethouders, het begin is altijd moeilijk – het eind ook trouwens', in: P.W. Tops, A.F.A. Korsten, K. Schalken, *De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur*, Den Haag: Koninklijke Bibliotheek.



- Heugens, P., Lander, M. (2009), 'Structure! Agency! (And Other Quarrels): Meta-Analyzing Institutional Theories of Organization', in: *Academy of Management Journal*, jaargang 52, nr. 1, p. 61-85.
- Heugten, W. van, *Wethouder van buiten is geen armoe maar juist een teken van zelfbewustzijn van de Raad*, 17 mei 2009.
- Jary, D., Jary, J. (1995), *Collins Dictionary of Sociology*, Glasgow: Harper Collins.
- Korringa, H., Molen, J. van der (2005), *Het dualiteitenkabinet. Over bestuurders, kaders en stoeptegels*, Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Korsten, A., Tops, P. (1998), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Korsten, A., Schoenmaker, M. (2008), *Sterke colleges. De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*, Den Haag: Overheidsmanagement.
- Leijenaar, M., Niemöller, K., Kooij, A. van der (1999), *Kandidaten gezocht. Politieke partijen en het streven naar grotere diversiteit onder gemeenteraadsleden*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Lock, G. (2007), *Het raadslid als professionele amateur. Een bestuurskundig onderzoek naar de mogelijkheden voor professionalisering van gemeenteraadsleden binnen de kaders van het lekenbestuur*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Maso, I., Smaling, A. (1998), *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Neelen, G., Rutgers, M., Tuurenhout, M. (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2004), *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Peters, B., Pierre, J. (1998), 'Governance without government? Rethinking public administration', in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr. 8, p. 223-243.
- Raad voor het openbaar bestuur (1997), *Op de grens van monisme en dualisme*.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2004), *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam: Pearson Prentice Hall.
- Schouw, A. (1996), *Bestuursstijlen van Wethouders. Functioneren in de praktijk*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2002), *Dualisme en lokale democratie*.
- Thiel, S. van (2007), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*, Bussum: Coutinho.
- Tops P. (1994), *Moderne regenten, over lokale democratie*, Amsterdam: Atlas.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2001), *Profielchets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2002), *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2002), *Handreiking bestuursbevoegdheden in een dualistisch bestel*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2003), *Handreiking De actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders. Vraag en antwoord*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2004), *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?*, Den Haag: VNG Uitgeverij
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (2006), *Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag: VNG Uitgeverij.



- VNG (2008), *Gids Gemeentebesturen 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wethoudersvereniging (2007), *Wethouder is een vak!*.
- Wilensky, H.L. (1964), 'The professionalization of everyone?', in: *American Journal of Sociology*, jaargang 70, nr. 2, p. 137 – 158.

- Gelderlander, De carrierewethouder rukt op, (4 februari 2010).
- Trouw, *De nieuwste trend: wethouders van buiten de gemeente*, (23 januari 2008).
- Volkskrant, *Wethoudersmarkt ontwikkelt zich voorspoedig*, (17 maart 2006)
- Volkskrant, *Lokaal besturen is nu veel moeilijker*, (1 maart 2010).

- Berg, van den J., *Wethouders van buiten*, <http://www.parlement.com/93-53000/1f/j9vvhY5i95k8zxl/vhsqe7jmn002>, (29 februari 2008).
- Binnenlands Bestuur, *D'r in en d'r uit*, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/d-r-in-en-d-r-uit.101795.lynkx>, (4 januari 2008).
- Binnenlands Bestuur, *Superambtenaar zonder vaste woonplaats*, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/superambtenaar-zonder-vaste-woonplaats.104913.lynkx.html>, (9 januari 2009).
- Binnenlands Bestuur, *De carrièrewethouder rukt op*, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/all/de-carrierewethouder-rukt-op.149069.lynkx>, (12 februari 2010).
- Binnenlands Bestuur, *Wethouders van buiten*, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/sociaal/wethouders-van-buiten.157216.lynkx>, (23 april 2010).
- Binnenlands Bestuur, *Wethouders willen betere scholing*, <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/publieke-zaken/partners/wethouders-willen-betere-scholing.129403-3.lynkx>, (2 juli 2011).
- Infonu.nl, *Wethouder die niet is gekozen door het volk*, <http://mens-en-samenleving.infonu.nl/politiek/51257-wethouder-die-niet-is-gekozen-door-het-volk.html>, geraadpleegd op 22 februari 2010.
- VNG, *Meer taken en verantwoordelijkheden voor gemeenten*, <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=103657>, geraadpleegd op 26 juli 2011.
- VNG Academie, *Visie en doelstelling*, <http://www.vngacademie.nl/vng-academie/visie-en-doelstelling.aspx>, geraadpleegd op 26 juli 2011.
- VNG, *Kwaliteit Instituut Nederlandse Gemeenten*, <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/KINGfolder160309.pdf>, geraadpleegd op 26 juli 2011.
- VNG, *VNG-standpunt over lokaal bestuur en de benoemingswijze van de burgemeester*, <http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/31979%20De%20Burgemeester%20versie%20Jean.pdf>, geraadpleegd op 17 maart 2010.
- Wethoudersvereniging, *Professionalisering*, <http://www.wethoudersvereniging.nl/content/professionalisering>, geraadpleegd op 25 juli 2011.



BIJLAGE 1: OVERZICHT RESPONDENTEN

RESPONDENTEN INTERVIEWS

- Wethouder N. Harteveld
 - Burgemeester Streumer
 - Wethouder Van Dam
 - Wethouder Alsemgeest
 - Wethouder Van Alphen
 - Wethouder Smit
 - Wethouder Schings
 - Wethouder Groen in 't Wout
 - Wethouder Van Dijk
- Gemeente Andijk
Gemeente Andijk
Gemeente Alkmaar
Gemeente Alkmaar
Gemeente Den Haag
Gemeente Den Haag
Gemeente Alphen aan den Rijn
Gemeente Alphen aan den Rijn
Gemeente Doetinchem

RESPONDENTEN ENQUÊTE

GEMEENTE	AANTAL
Alkmaar	14
Alphen aan den Rijn	9
Andijk	3
Den Haag	12
Doetinchem	14
Duiven	10
Enschede	18



BIJLAGE 2: TOPICLIJSTEN INTERVIEWS

INTERVIEWS WETHOUDERS VAN BUITEN DE GEMEENTE

INLEIDENDE VRAGEN

- Sinds welk jaar bent/was u wethouder?
- Welke politieke partij vertegenwoordigt u?
- Kunt u aangeven waar het zwaartepunt in uw portefeuille ligt? Categorieën: financiën/personeel/organisatie, fysiek-economische pijler, sociaal-culturele pijler
- Bent u raadslid of wethouder geweest in een andere gemeente voordat u in deze gemeente wethouder werd? Zo ja, in welke periode?
- In welke beroepsgroep was u werkzaam voordat u wethouder werd? Categorieën: landbouw/visserij, industrie/bouw, commerciële dienstverlening, niet-commerciële dienstverlening, overheid, onderwijs/gesubsidieerde instellingen, geen beroep.
- Wat was uw overweging om wethouder te worden?
- Zat u in een 'wethouderspool' of anderszins op een lijst met potentiële wethouders?

ALGEMEEN

- *Professionaliteit:*
 - Vakinhoudelijke kennis
 - Gevoel voor politieke verhoudingen
 - Bestuurlijke capaciteiten (koppeling aan eerdere ervaring in openbaar bestuur, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties)
 - Score op competentieprofiel wethouder: sensitiviteit, communicatieve vaardigheden, samenwerken, resultaatgerichtheid, leiderschap, betrokkenheid, onderhandelen.
- *Historisch onafhankelijke positie*
- *Doorbreken van bedrijfsblindheid*
- *Betrokkenheid met stad en inwoners*
- *Woonplaatsvereiste*

FUNCTIONEREN BINNEN COLLEGE

- *Inzet & houding, bijvoorbeeld:*
 - Tijdsbesteding (hoeveel uur, relatieve tijdsbesteding naar activiteit)
 - Mate van belang van verschillende colleegetaken:
 - a. Uitvoeren van taken die rechtstreeks door het rijk aan het college zijn gedelegeerd.
 - b. Uitvoeren van raadsbesluiten.
 - c. Voorbereiden van raadsvoorstellen naar aanleiding van initiatieven van de gemeenteraad.
 - d. Voorbereiden van raadsvoorstellen op eigen initiatief.
 - e. Verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.
 - f. Vertegenwoordigen van burgers in uw gemeente (o.a. ombudsfuncties), sturing geven aan het ambtelijk apparaat.



- Rol in vergaderingen
- *Invloed & onafhankelijkheid, bijvoorbeeld:*
 - Invloed binnen college op totstandkoming van collegebesluiten.
 - Invloed op initiatief tot besluitvorming.
 - Invloed op agenda/agendering.
 - Invloed/inbreng in beleidsproces.
 - Stempel op eigen en andermans portefeuille.
 - Voorbespreken belangrijke onderwerpen met collega-wethouders (niet-partijgenoten).
 - Voorbespreken belangrijke onderwerpen met partijgenoot-wethouders.
 - Voorbespreken belangrijke beleidsinitiatieven in college, nog voordat er uitgewerkte ambtelijke adviezen zijn.
 - Bij nieuwe beleidsinitiatieven rekening houden met voorkeuren van overige collegeleden.
 - Voorkeuren collegeleden belangrijker dan voorkeuren fractie?
 - Afstemming met overige collegeleden.
 - Bemoeienis overige collegeleden met eigen portefeuille.
 - Bemoeienis en verdieping in portefeuilles overige collegeleden.
 - Collegiaal besturen
- *Toegankelijkheid, bijvoorbeeld:*
 - Contact zakelijker?

FUNCTIONEREN TEN OPZICHTE VAN RAAD

- *Verantwoording, bijvoorbeeld:*
 - Passieve informatieplicht (kwaliteit)
 - Actieve informatieplicht (frequentie & kwaliteit)
 - Controlerende functie raad bij een wethouder van buiten de gemeente makkelijker/adequater?
- *Vertrouwen, bijvoorbeeld:*
 - Mate
 - Conflicten
 - Reden van aftreden
- *Inzet & houding, bijvoorbeeld:*
 - Mate van aanwezigheid bij vergaderingen met raad
 - Rol in vergaderingen met raad (toehoorder, informerend, meediscussiërend)
 - Mate van aanwezigheid bij vergaderingen met raadscommissies
 - Rol in vergaderingen met raad (toehoorder, informerend, meediscussiërend)
 - Typering communicatie
- *Invloed & onafhankelijkheid, bijvoorbeeld:*
 - Invloed op raadsbesluit
 - Voorbespreken beleidsinitiatieven met raadscommissies (voorzitters van raadscommissies partijgenoten van raadscommissies, andere leden raadscommissies)
 - Rekening houden met voorkeuren raad
 - Afstand raad – wethouder



- *Toegankelijkheid & Zichtbaarheid, bijvoorbeeld:*
 - Mate
 - Bij beide meer inzet vereist omdat je van buiten komt en van nature niet bekend bent?
 - Makkelijk benaderbaar?
 - Eigen spreekuur?

FUNCTIONEREN TEN OPZICHTE VAN FRACTIE

- *Verantwoording, bijvoorbeeld:*
 - Vanuit wethouder: frequentie en kwaliteit
 - Vanuit fractie; voor eigen fractie moeilijker/makkelijker haar controlerende functie tegenover het college adequaat te vervullen?
- *Vertrouwen, bijvoorbeeld:*
 - Fractie eerder geneigd vertrouwen op te zeggen bij wethouder van buiten de gemeente?
- *Invloed & onafhankelijkheid, bijvoorbeeld:*
 - Mate van voorbespreken belangrijke zaken uit portefeuille met fractievoorzitter en overige leden fractie.
 - Mate van voorbespreken belangrijke zaken buiten eigen portefeuille met fractievoorzitter en overige leden.
 - Belangrijke college voorstellen bespreken met fractie voordat college ermee naar buiten treedt?
 - Bespreken van belangrijke nieuwe beleidsinitiatieven met fractie (zowel eigen als andere portefeuille).
 - Informatievoorsprong voor fractie kleiner dan bij 'gewone' wethouder?
 - In collegeoverleg rekeninghouder met mogelijke reactie en voorkeuren van fractie (o.a. reeds voordat zaken in fractie aan de orde zijn gesteld).
 - Fractie kan via wethouder van buiten de gemeente minder duidelijke stempel drukken op colliëbesluiten dan bij 'gewone' wethouder?
 - Indien fractie en wethouder van buiten de gemeente het oneens zijn over collegevoorstel, wat gebeurt er dan? Fractie volgt standpunt wethouder van buiten de gemeente? Anders dan bij 'gewone' wethouder? Afhankelijk van zwaarte onderwerp?
- *Toegankelijkheid & zichtbaarheid*
 - Mate
 - Meer inzet vereist omdat je van buiten komt en van nature niet bekend bent?
 - Makkelijk benaderbaar?

TER AFSLUITING

- *Nog vragen/opmerkingen/relevante zaken die nog niet besproken zijn?*

INTERVIEWS WETHOUDERS 'VAN BINNEN'

INLEIDENDE VRAGEN

- Sinds welk jaar bent/was u wethouder?
- Kunt u aangeven waar het zwaartepunt in uw portefeuille ligt? Categorieën: financiën/personeel/organisatie, fysiek-economische pijler, sociaal-culturele pijler



- Welke politieke partij vertegenwoordigt u?

ALGEMEEN

- *Professionaliteit:*
 - Vakinhoudelijke kennis
 - Gevoel voor politieke verhoudingen
 - Bestuurlijke capaciteiten (koppeling aan eerdere ervaring in openbaar bestuur, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties)
 - Score op competentieprofiel wethouder: sensitiviteit, communicatieve vaardigheden, samenwerken, resultaatgerichtheid, leiderschap, betrokkenheid, onderhandelen.
- *Historisch onafhankelijke positie*
- *Doorbreken van bedrijfsblindheid*
- *Betrokkenheid met stad en inwoners*
- *Woonplaatsvereiste*

FUNCTIONEREN BINNEN COLLEGE

- *Inzet & houding, bijvoorbeeld:*
 - Tijdsbesteding (hoeveel uur, relatieve tijdsbesteding naar activiteit)
 - Mate van belang van verschillende collegetaken:
 - g. Uitvoeren van taken die rechtstreeks door het rijk aan het college zijn gedelegeerd.
 - h. Uitvoeren van raadsbesluiten.
 - i. Voorbereiden van raadsvoorstellen naar aanleiding van initiatieven van de gemeenteraad.
 - j. Voorbereiden van raadsvoorstellen op eigen initiatief.
 - k. Verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.
 - l. Vertegenwoordigen van burgers in uw gemeente (o.a. ombudsfuncties), sturing geven aan het ambtelijk apparaat.
 - Rol in vergaderingen
- *Invloed & onafhankelijkheid, bijvoorbeeld:*
 - Invloed binnen college op totstandkoming van collegebesluiten.
 - Invloed op initiatief tot besluitvorming.
 - Invloed op agenda/agendering.
 - Invloed/inbreng in beleidsproces.
 - Stempel op eigen en andermans portefeuille.
 - Voorbespreken belangrijke onderwerpen met collega-wethouders (niet-partijgenoten).
 - Voorbespreken belangrijke onderwerpen met partijgenoot-wethouders.
 - Voorbespreken belangrijke beleidsinitiatieven in college, nog voordat er uitgewerkte ambtelijke adviezen zijn.
 - Bij nieuwe beleidsinitiatieven rekening houden met voorkeuren van overige collegeleden.
 - Voorkeuren collegeleden belangrijker dan voorkeuren fractie?
 - Afstemming met overige collegeleden.
 - Bemoeyenis overige collegeleden met eigen portefeuille.
 - Bemoeyenis en verdieping in portefeuilles overige collegeleden.
 - Collegiaal besturen



- *Toegankelijkheid, bijvoorbeeld:*
 - Contact zakelijker?

TER AFSLUITING

- *Nog vragen/opmerkingen/relevante zaken die nog niet besproken zijn?*



BIJLAGE 3: ENQUÊTE

Indien er in uw gemeente sprake is van meerdere wethouders van buiten de gemeente dient u bij het invullen van de enquête uw algemene indruk weer te geven.

ALGEMEEN

1. In welke gemeente bent/was u raadslid?

.....

2. Hoeveel jaar bent u raadslid (geweest) en vanaf welk jaar precies?

..... jaar vanaf

3. Kunt u aangeven welke politieke partij u vertegenwoordigt?

- CDA
- PvdA
- VVD
- D66
- GroenLinks
- SP
- ChristenUnie
- SGP
- Een lokale partij
- Anders, namelijk

4. Bent of was u fractievoorzitter van uw partij?

- Ja Nee

PROFESSIONALITEIT

5. In welke mate beschikt een wethouder van buiten de gemeente volgens u over vakinhoudelijke kennis ten opzichte van een wethouder van binnen?

- Veel minder Minder Gelijk Meer Veel meer Weet niet

6. In welke mate beschikt een wethouder van buiten de gemeente over gevoel voor politieke verhoudingen ten opzichte van een wethouder van binnen?

- Veel minder Minder Gelijk Meer Veel meer Weet niet

7. In welke mate beschikt een wethouder van buiten de gemeente over bestuurlijke capaciteiten ten opzicht van een wethouder van binnen?

- Veel minder Minder Gelijk Meer Veel meer Weet niet



8. Kunt u op een schaal van 1 tot 5 aangeven in hoeverre de wethouder van buiten de gemeente beschikt over de volgende competenties? (1 laagste score, 5 hoogste score)

Bestuurlijke gevoeligheid	1	2	3	4	5
Communicatieve vaardigheden	1	2	3	4	5
Samenwerken	1	2	3	4	5
Resultaatgerichtheid	1	2	3	4	5
Leiderschap	1	2	3	4	5
Betrokkenheid	1	2	3	4	5
Onderhandelen	1	2	3	4	5

VERANTWOORDING

9. Hoe beoordeelt u de inhoudelijke invulling van de passieve informatieplicht door de wethouder van buiten de gemeente?

Onvoldoende Matig Voldoende Goed Zeer goed Weet niet

10. Hoe vaak geeft de wethouder van buiten de gemeente gehoor aan de actieve informatieplicht?

Nooit Zelden Soms Regelmatig Vaak Weet niet

11. Hoe beoordeelt u de inhoudelijke invulling van de actieve informatieplicht door de wethouder van buiten de gemeente?

Onvoldoende Matig Voldoende Goed Zeer goed Weet niet

12. Indien onvoldoende of matig, kunt u aangeven waarom?

Kunt aangeven in hoeverre onderstaande uitspraak een adequate beschrijving geeft?

13. Het wethouderschap van buiten de gemeente maakt het voor de raad moeilijker onze controlerende functie tegenover het college adequaat te vervullen.

Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

VERTROUWEN

14. Hebben er in het verleden in uw gemeente conflicten met een wethouder van buiten de gemeente plaatsgevonden?

Nooit Zelden Soms Regelmatig Vaak Weet niet



15. Zo ja, waarom?

16. Zijn er binnen uw gemeente wethouders van buiten de gemeente voortijdig afgetreden?

- Ja Nee Weet niet

17. Zo ja, kunt u aangeven om welke reden? (meer antwoorden mogelijk)

- Politiek meningsverschil
 Persoonlijk handelen
 Informatieverstrekking
 Slechte relatie met raad
 Onenigheid in het college
 Anders, _____
namelijk _____

18. Bent u eerder geneigd het vertrouwen op te zeggen bij een wethouder van buiten de gemeente dan bij een wethouder van binnen?

- Ja Nee

INZET & HOUDING

19. Hoeveel tijd besteedt de wethouder van buiten de gemeente aan zijn/haar werkzaamheden als wethouder ten opzichte van de wethouders van binnen?

- Veel minder Minder Gelijk Meer Veel meer Weet niet

20. Kunt u in onderstaand schema aangeven hoeveel tijd DEMO in zoverre u daar een beeld van heeft DEMO de wethouder van buiten de gemeente en een wethouder van binnen in procenten besteden aan de genoemde activiteiten? (totale tijdsbesteding is 100DEMO)

Activiteit	Wethouder van binnen (%)	Wethouder van buiten de gemeente (%)
Activiteiten voor het college		
Activiteiten voor de gemeenteraad		
Activiteiten voor de raadscommissies		
Activiteiten voor de eigen fractie		
Activiteiten voor het ambtelijk apparaat		
Contacten met individuele burgers of maatschappelijke organisaties		
Contacten met netwerkrelaties		
Contacten met andere overheden		



21. Hoe vaak is de wethouder van buiten de gemeente aanwezig bij vergaderingen van de volgende gremia?

- Gemeenteraad Nooit Zelden Soms Regelmatig Vaak Altijd Weet niet
- Raadscommissies Nooit Zelden Soms Regelmatig Vaak Altijd Weet niet
- Fractie Nooit Zelden Soms Regelmatig Vaak Altijd Weet niet

22. Welke rol neemt de wethouder van buiten de gemeente doorgaans aan in de vergaderingen van de genoemde gremia?

- Gemeenteraad Toehoorder
 Deelnemer: informierend
 Deelnemer: informierend en meediscussiërend
- Raadscommissies Toehoorder
 Deelnemer: informierend
 Deelnemer: informierend en meediscussiërend
- Fractie Toehoorder
 Deelnemer: informierend
 Deelnemer: informierend en meediscussiërend

INVLOED & ONAFHANKELIJKHEID

In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stellingen?

23. De wethouder van buiten de gemeente heeft meer invloed op de totstandkoming van raadsbesluiten voor wat betreft zijn/haar eigen portefeuille dan een wethouder van binnen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

24. De wethouder van buiten de gemeente heeft meer invloed op de totstandkoming van raadsbesluiten voor wat betreft portefeuilles van andere collegeleden dan een wethouder van binnen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

25. De wethouder van buiten de gemeenten houdt meer rekening met de voorkeur van de raad dan een wethouder van binnen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

26. De afstand tussen raad en wethouder is groter bij een wethouder van buiten de gemeente dan bij een wethouder van binnen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet



27. Kunt u aangeven hoe vaak de wethouder van buiten de gemeente belangrijke onderwerpen voorbespreekt met de volgende personen?

- | | | | | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| Voorzitters van raadscommissies | <input type="checkbox"/> Nooit | <input type="checkbox"/> Zelden | <input type="checkbox"/> Vaak | <input type="checkbox"/> Altijd | <input type="checkbox"/> Weet niet |
| Partijgenoten van raadscommissies | <input type="checkbox"/> Nooit | <input type="checkbox"/> Zelden | <input type="checkbox"/> Vaak | <input type="checkbox"/> Altijd | <input type="checkbox"/> Weet niet |
| Coalitiegenoten van raadscommissies | <input type="checkbox"/> Nooit | <input type="checkbox"/> Zelden | <input type="checkbox"/> Vaak | <input type="checkbox"/> Altijd | <input type="checkbox"/> Weet niet |
| Andere leden van raadscommissies | <input type="checkbox"/> Nooit | <input type="checkbox"/> Zelden | <input type="checkbox"/> Vaak | <input type="checkbox"/> Altijd | <input type="checkbox"/> Weet niet |

TOEGANKELIJKHEID & ZICHTBAARHEID

28. Heeft de wethouder van buiten de gemeente als lid van het college een eigen spreekuur?

- Ja Nee

29. In hoeverre vindt u de wethouder van buiten de gemeente benaderbaar?

- Onvoldoende Matig Voldoende Goed Zeer goed Weet niet

30. In hoeverre vindt u de wethouder van buiten de gemeente zichtbaar?.

- Onvoldoende Matig Voldoende Goed Zeer goed Weet niet

In welke mate geven onderstaande uitspraken een adequate beschrijving?

31. Een wethouder van buiten de gemeente dient extra zijn/haar best te doen wat betreft toegankelijkheid omdat hij/zij van buiten komt en niet van nature bekend is.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

32. Een wethouder van buiten de gemeente dient extra zijn/haar best te doen wat betreft zichtbaarheid omdat hij/zij van buiten komt en niet van nature bekend is.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

33. De wethouder van buiten de gemeente heeft zich vlot ingewerkt in de lokale situatie.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

34. Het contact met een wethouder van buiten de gemeente is zakelijker dan met een wethouder van binnen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet



35. Behoort (één van) de wethouder(s) van buiten de gemeente tot uw partij?

- Ja Nee

Zo nee, ga door naar vraag 44.

36. In hoeverre geeft de wethouder van buiten de gemeente invulling aan de verantwoording aan de fractie?

- Onvoldoende Matig Voldoende Goed Zeer goed Weet niet

In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende stelling?

37. Het wethouderschap van buiten de gemeente maakt het als eigen fractie makkelijker onze controlerende functie tegenover het college adequaat te vervullen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

38. Hoe vaak bespreekt de wethouder van buiten de gemeente belangrijke zaken uit de eigen portefeuille voor met de fractie?

- Nooit Zelden Soms Regelmatig Vaak Altijd Weet niet

39. Hoe vaak bespreekt de wethouder van buiten de gemeente belangrijke zaken uit overige portefeuilles voor met de fractie?

- Nooit Zelden Soms Regelmatig Vaak Altijd Weet niet

In welke mate geven onderstaande uitspraken volgens u een adequate beschrijving?

40. De informatievoorsprong voor de eigen fractie is kleiner bij een wethouder van buiten de gemeente dan bij een wethouder van binnen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

41. De wethouder van buiten de gemeente houdt in het collegeoverleg minder rekening met de mogelijke reactie en voorkeuren van mijn fractie reeds voordat zaken in de fractie aan de orde zijn gesteld.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

42. Via de wethouder van buiten de gemeente kan mijn fractie minder duidelijk een stempel op het collegebeleid drukken dan via een wethouder van binnen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

43. Wanneer onze fractie het met de wethouder van buiten de gemeente oneens is over een collegevoorstel zijn wij minder geneigd zijn/haar standpunt te volgen dan bij een wethouder van binnen.

- Helemaal oneens Oneens Niet eens/
niet oneens Eens Helemaal eens Weet niet

OPMERKINGEN

44. Indien u nog opmerkingen/aanvullingen hebt in verband met de inhoud van deze enquête, kunt u deze hieronder noteren.

