

## Tilburg University

### Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt

van Zuydam, Sabine; Karsten, Niels; Oostendorp, Hans; Hoogstad, Maarten; van Kooten, Frank

*Publication date:*  
2017

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

van Zuydam, S., Karsten, N., Oostendorp, H., Hoogstad, M., & van Kooten, F. (2017). *Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt: Het insiderperspectief op de eigenschappen van excellente decentrale bestuurders*. Tilburg University/Necker van Naem.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Essay in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken & Koninkrijksrelaties

# Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt

Het *insider*perspectief op de eigenschappen  
van excellente decentrale bestuurders.

**Necker van Naem**



## Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt

### Het *insider*perspectief op de eigenschappen van excellente decentrale bestuurders.

*Sabine van Zuydam, Tilburg University*

*Niels Karsten, Tilburg University*

*Hans Oostendorp, Necker van Naem*

*Maarten Hoogstad, Necker van Naem*

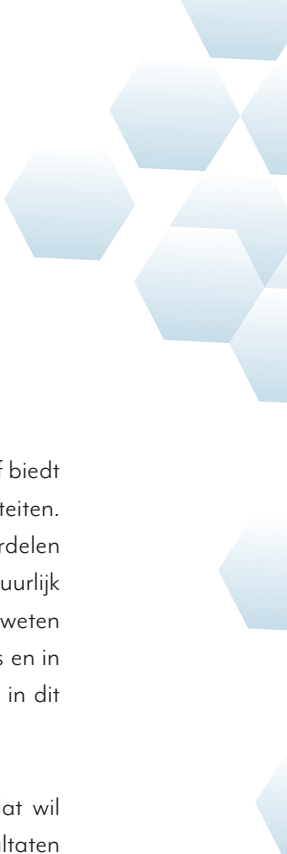
*Frank van Kooten, Necker van Naem*

*In opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken & Koninkrijksrelaties*

Voor politieke ambtsdragers is het essentieel om geloofwaardig over te komen. Zonder dat is het verwerven van steun of het bereiken van resultaten een stuk lastiger (Conger, 1998; Kouzes & Posner, 2011; Lidström, 2007). De geloofwaardigheid van politieke ambtsdragers heeft daarnaast ook een belangrijke democratische waarde. Politieke ambtsdragers zijn de meest zichtbare vertegenwoordigers van de democratie. De steun voor democratische instituties en uiteindelijk voor de democratie als bestuursvorm, is immers deels afhankelijk van de eigenschappen en het optreden van individuele bestuurders (Denters, Gabriel & Torcal, 2007; Miller & Listhaug, 1999; Newton, 2006; Norris, 2011).

Het is echter niet vanzelfsprekend dat politieke ambtsdragers geloofwaardig worden gevonden door bijvoorbeeld burgers, bestuurders, volksvertegenwoordigers en anderen. Ze worden scherp in de gaten gehouden en hun handelen ligt voortdurend onder een vergrootglas (Norris, 2011). De grondhouding van burgers ten aanzien van politieke ambtsdragers is kritisch. Slechts ongeveer de helft van de burgers heeft vertrouwen in politici en ook ten aanzien van hun functioneren bestaat scepsis (Ridder & Dekker, 2015; Van der Meer, 2017). Tegelijkertijd moeten we niet vergeten dat er veel bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn die het goed doen. Surveyonderzoek laat zien dat individuele ambtsdragers door de bank genomen beter worden geëvalueerd dan politici in het algemeen (Hendriks, Van der Krieken, Van Zuydam & Roelands, 2015). De vraag welke eigenschappen politieke ambtsdragers – en bestuurders in de decentrale context in het bijzonder – nodig hebben om de noodzakelijke geloofwaardigheid op te bouwen, laat zich echter nog niet eenvoudig beantwoorden. We weten daarover namelijk niet zo veel, zeker niet in vergelijkende zin tussen verschillende typen ambten op verschillende schaalniveaus (Van Zuydam, 2016; Karsten, Oostendorp & Van Kooten, *under review*). In dit essay gaan we daarom na over welke eigenschappen decentrale bestuurders heden ten dage moeten beschikken om geloofwaardig te kunnen opereren.

Deze vraag beantwoorden we met behulp van relevante wetenschappelijke literatuur en de gegevens die in 2015 zijn verzameld in het kader van de Beste Bestuurder-verkiezing. Op basis van deze data geven we inzicht in de eigenschappen die decentrale bestuurders in verschillende ambten worden toegedicht door medebestuurders en volksvertegenwoordigers. Het perspectief van *insiders* staat dus centraal in dit essay; we analyseren wat



bestuurders en volksvertegenwoordigers belangrijke eigenschappen vinden van bestuurders. Dit perspectief biedt volgens ons een zeer waardevolle invalshoek, die vaak onderbelicht blijft in onderzoek naar bestuurderskwaliteiten. Medebestuurders en volksvertegenwoordigers kunnen vanuit hun eigen dagelijkse ervaring goed beoordelen over welke eigenschappen een bestuurder moet beschikken. Naast het perspectief van *insiders* zijn er natuurlijk ook andere waardevolle perspectieven. Waar mogelijk vergelijken we onze inzichten daarom met wat we weten over hoe burgers tegen bestuurders aankijken: welke eigenschappen vinden zij belangrijk voor bestuurders en in hoeverre denken zij daar anders over dan politieke ambtsdragers zelf? Maar het burgerperspectief staat in dit essay niet centraal – we gebruiken het wel als spiegel.

Onze data bieden waardevol inzicht in de eigenschappen waarmee excellent gevonden bestuurders, dat wil zeggen diegenen die genomineerd zijn voor de titel Beste Bestuurder, zich onderscheiden van andere. De resultaten van deze analyses maken inzichtelijk met welke eigenschappen decentrale bestuurders geloofwaardigheid kunnen verwerven en bieden aanknopingspunten voor hoe bestuurders zich in hun ambt verder kunnen ontwikkelen. Met de eigenschappen die aan decentrale bestuurders in verschillende ambten worden toegeschreven bedoelen we de publieke, observeerbare kant van de persoonlijkheid van politieke ambtsdragers (Sears, Huddy & Jervis, 2003, pp. 115–116), aangezien eigenschappen omschrijven hoe politieke ambtsdragers (gedacht worden te) zijn (Sweeting, 2002).<sup>1</sup>

In het vervolg van dit essay lichten we eerst toe wat we onder ‘geloofwaardigheid’ verstaan en wat de wetenschappelijke literatuur ons leert over wanneer politieke ambtsdragers als zodanig worden beschouwd. Vervolgens werken we uit wat de Beste Bestuurder-verkiezing inhoudt en welke gegevens we daaruit over de eigenschappen van decentrale bestuurders hebben verkregen. De bespreking van de resultaten beginnen we met een beschrijving van de eigenschappen die volgens bestuurders en volksvertegenwoordigers een goede lokaal bestuurder karakteriseren. Na het analyseren van de ideale situatie verleggen we de aandacht naar de huidige stand van zaken. We zoomen in op verschillende ambten en bespreken wat excellente burgemeesters, commissarissen van de Koning, wethouders en gedeputeerden in 2015 onderscheidde van andere bestuurders. Zijn aan excellent gevonden bestuurders andere eigenschappen toebedeeld dan aan bestuurders die niet voor de titel ‘Beste Bestuurder’ zijn genomineerd? En in hoeverre verschilt in dezen het oordeel van volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders? Tot slot reflecteren we, in de laatste paragraaf, op de betekenis van onze resultaten voor de geloofwaardigheid van politieke ambtsdragers – in het bijzonder bestuurders – en schetsen we een handelingsperspectief.

.....

*1 Politieke ambtsdragers, waaronder bestuurders, krijgen op uiteenlopende manieren aandacht in de wetenschappelijke literatuur en in het maatschappelijk debat. Het gaat bijvoorbeeld om hun leiderschaps- of bestuursstijlen, maar ook om hun fysieke verschijning, persoonlijkheid, bestuursvaardigheden en competenties. In dit essay richten we ons op de eigenschappen die worden toegeschreven aan bestuurders.*

## 1. Bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid: eigenschappen van geloofwaardige bestuurders

Welke eigenschappen zijn het belangrijkste voor een goed (lokaal) bestuurder? In de wetenschappelijke literatuur wordt deze vraag vanuit verschillende invalshoeken gesteld. Zo richt een deel van het onderzoek zich op de eigenschappen die nodig zijn om als spreker geloofwaardig te worden gevonden (Gieryn, 1999; Pornpitakpan, 2004; Semlak & Pearson, 2008; Teven, 2008), terwijl in de politicologie vooral wordt gekeken naar de eigenschappen die kiezers belangrijk vinden voor verkiezingskandidaten (McGraw, 2003; Miller, Wattenberg & Malanchuk, 1986). Hoewel deze studies dus een ander startpunt hebben, komen ze tot vergelijkbare conclusies.

De geloofwaardigheid van een bestuurder staat of valt met de mate waarin burgers, collega's en anderen oordelen dat hij of zij het waard is om geloofd te worden (O'Keefe, 1990; Perloff, 2010). Onderzoek laat zien, dat in dit kader drie typen kerneigenschappen ertoe doen: *bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid*. Al in de Griekse oudheid onderkenden filosofen als Aristoteles (vert. 2004) het belang hiervan, bijvoorbeeld als het gaat over wat iemand een overtuigend redenaar maakt. Maar ook latere empirische onderzoeken bevestigden het belang van deze drie kerneigenschappen voor bestuurders keer op keer (Berlo, Lemert & Mertz, 1969; Kouzes & Posner, 2011; McCroskey & Teven, 1999). Wat het betekent om bekwaam, betrouwbaar en betrokken te zijn wordt in onderzoek heel verschillend ingevuld en er zijn allerlei lijstjes met voor bestuurders belangrijke eigenschappen beschikbaar (zie tabel 1).

Ondanks de verschillen tekent zich een gemeenschappelijke kern af. Bij bekwaamheid gaat het om de mate waarin bestuurders over de voor hun functie benodigde kennis en vaardigheden beschikken. Daarnaast moet een bestuurder daadkrachtig zijn en onafhankelijk denken en handelen (King, 2002; O'Keefe, 1990). Betrouwbaarheid, ten tweede, betreft de mate waarin een publiek – bijvoorbeeld van burgers – bestuurders als eerlijk en integer beschouwt. Kan je van de bestuurder op aan en is hij oprecht (Kouzes & Posner, 2011; Miller & Miller, 1976)? Betrokkenheid, tot slot, heeft betrekking op het ervaren empathisch vermogen van bestuurders; de mate waarin zij opkomen voor de belangen van anderen – in plaats van dat vooral de eigen zakken worden gevuld. Bovendien moeten bestuurders laten zien dat ze weten wat er leeft onder de mensen met wie ze werken (Cronin, 2008; McCroskey & Teven, 1999).

In tabel 1 zijn de uiteenlopende eigenschappen die in de wetenschappelijke literatuur belangrijk worden gevonden voor politieke ambtsdragers ingedeeld naar de drie typen kerneigenschappen die nodig zijn voor geloofwaardigheid.

Tabel 1: Belangrijke eigenschappen voor bestuurders volgens de wetenschappelijke literatuur, ingedeeld naar bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid\*

| Bekwaamheid  | Betrouwbaarheid              | Betrokkenheid  |
|--|------------------------------|--|
| / Inspirerend  | / Eerlijk                    | / Neemt burgers serieus                              |
| / Daadkrachtig, vastberaden                                      | / Oprecht                    | / Richt zich op belangen burgers                     |
| / Effectief  | / Integer                    | / Is één van ons                                     |
| / Communicatief  | / Authentiek                 | / Is moreel leidend                                  |
| / Goed in beoordelen, analytisch                                 | / Principieel en vasthoudend | / Empathisch, op de hoogte van<br>zorgen van burgers |
| / Vol zelfvertrouwen   | / Open, transparant          |  |
| / Intelligent  | / Betrouwbaar                |  |
| / Ervaringsdeskundig   |                              |  |
| / Inhoudelijk sterk  |                              |  |
| / Consistent met<br>beleidsopvattingen die<br>oproepen tot actie |                              |  |
| / Gedisciplineerd en emotioneel<br>intelligent                   |                              |  |
| / Vaardig  |                              |  |
| / Onafhankelijk  |                              |  |
| / Innovatief   |                              |  |

\* Gebaseerd op Cronin, 2008; Gardner & Avolio, 1998; Garzia, 2011; Greenstein, 2000; Kinder, 1986; King, 2002; Kouzes & Posner, 2011; Marietta, 2009; McCroskey & Teven, 1999; Miller & Miller, 1976; Miller et al., 1986; O'Keefe, 1990; Pancer, Brown & Barr, 1999; Perloff, 2010; Teven, 2008.

Naast de vraag welke eigenschappen bestuurders geloofwaardig maken, is ook onderzocht of sommige eigenschappen misschien belangrijker zijn dan andere. Tellen bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid even zwaar mee in het eindoordeel of zijn er verschillen? Sommige onderzoeken laten zien dat hoewel een tekort op één van de drie tijdelijk gecompenseerd kan worden, bestuurders uiteindelijk alle drie de typen kerneigenschappen nodig hebben om duurzaam en effectief te kunnen opereren (Van Zuydam & Metze, 2015). Andere auteurs stellen dat bekwaamheid het belangrijkste wordt gevonden door burgers, zeker als het gaat om wie we het oplossen van problemen in het land toevertrouwen (Bean, 1993; Funk, 1997; Kinder, 1986; Miller et al., 1986). Weer anderen beargumenteren juist dat betrokkenheid, gevolgd door betrouwbaarheid, door burgers het belangrijkste wordt gevonden (Popkin, 1991; Warner & Banwart, 2016): mensen willen vooral gehoord worden. Kortom, we weten niet

welke eigenschap er het meest toe doet, maar wel dat de bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid van bestuurders door burgers belangrijk wordt gevonden.

## 2. De Beste Bestuurder-verkiezing

Om aandacht te vragen voor het belang van goede bestuurders wordt door het vakblad Binnenlands Bestuur en het onderzoeks- en adviesbureau Necker van Naem jaarlijks de Beste Bestuurder-verkiezing georganiseerd. Deze verkiezing is geen simpele populariteitsstrijd, maar de resultaten bieden een waardevol inzicht in welke eigenschappen volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in (andere) bestuurders. In 2015 werden alle volksvertegenwoordigers, bestuurders, griffiers en secretarissen uit provincies, gemeenten en waterschappen uitgenodigd om een aantal vragen over de bestuurders uit hun eigen bestuurslichaam te beantwoorden.

Het aantal politieke ambtsdragers afkomstig uit waterschappen dat de vragenlijst heeft ingevuld is echter dusdanig klein dat we over leden van het algemeen en dagelijks bestuur van waterschappen geen uitspraken kunnen doen. Deze groep blijft daarom in het essay buiten beschouwing. Dit betekent dat we ons richten op de typering van burgemeesters, wethouders, commissarissen van de Koning en gedeputeerden. Deze dataset bevat gegevens over 1.776 unieke bestuurders op provinciaal en lokaal niveau. Bestuurders zijn gemiddeld 3.5 keer beoordeeld, waarbij in totaal 94% van alle in 2015 werkzame decentrale bestuurders minimaal een keer is geëvalueerd. Van deze bestuurders zijn 732 bestuurders minstens één keer voor de titel 'Beste Bestuurder' genomineerd. 75% van alle beoordelingen is afkomstig van volksvertegenwoordigers, 20% van medebestuurders en 5% van de beoordelingen komt van griffiers en gemeentesecretarissen.

In dit essay maken we gebruik van vier vragen die werden voorgelegd. Ten eerste werd respondenten gevraagd wat in het algemeen de drie belangrijkste eigenschappen van een goede lokaal bestuurder zijn. Ze konden daarbij een keuze maken uit een lijst van veertien eigenschappen: 'analytisch', 'betrokken', 'communicatief', 'creatief', 'daadkrachtig', 'deskundig', 'gedreven', 'integer', 'ondernemend', 'oplossingsgericht', 'resultaatgericht', 'toegankelijk', 'transparant' en 'vernieuwend'. Vervolgens werd aan invullers gevraagd naar de eigenschappen die de verschillende bestuurders uit de eigen organisatie het beste karakteriseerden. De precieze vraag luidde: "Kunt u per bestuurder aangeven over welke twee eigenschappen hij/zij het meest beschikt?" Bij het beantwoorden van deze vraag kon uit dezelfde lijst van veertien eigenschappen worden gekozen als bij de eerdere vraag.

Respondenten beoordeelden dus alle bestuurders uit de eigen organisatie. Zo kenschetsten raadsleden bijvoorbeeld alle wethouders en de burgemeester uit de 'eigen' gemeente. Daarnaast beoordeelden collegeleden uit een gemeente ook elkaar. Nadat voor alle bestuurders uit het eigen bestuurslichaam de twee eigenschappen waarover zij het meest beschikten waren geselecteerd, konden respondenten één van de bestuurders eventueel nomineren voor de titel 'Beste Bestuurder'. Een nominatie was niet verplicht. Als respondenten vonden dat niemand uit zijn of haar organisatie voor de titel in aanmerking kwam, konden zij dat ook aangeven. Tot slot werd

respondenten gevraagd voorbeelden te geven waaruit de eigenschappen die zijn toebedeeld aan de genomineerde bestuurder bleken.

Op basis van de antwoorden kunnen we niet alleen de vraag beantwoorden welke eigenschappen goede lokaal bestuurders in het algemeen bezitten, maar ook de vraag welke eigenschappen maken dat bestuurders in verschillende ambten excellent worden gevonden. In dit essay noemen we een bestuurder 'excellent' wanneer hij/zij is genomineerd voor de titel 'Beste Bestuurder'. Bovendien weten we op basis van de open antwoorden wat respondenten bedoelden wanneer ze een bestuurder bijvoorbeeld daadkrachtig, deskundig of betrokken vonden.

### 3. Politieke ambtsdragers over bestuurders: het ideaal

De eigenschappen die in de wetenschappelijke literatuur belangrijk worden gevonden voor geloofwaardige bestuurders kunnen, zoals besproken, worden verdeeld in drie typen eigenschappen: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. Zo'n zelfde indeling kunnen we ook maken voor de veertien eigenschappen die in de Beste Bestuurder-verkiezing aan bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn voorgelegd en op basis waarvan individuele bestuurders zijn getypeerd (zie tabel 2).

Tabel 2: Gewenste eigenschappen van goede lokaal bestuurders in Nederland

| Bekwaamheid       |            | Betrouwbaarheid |            | Betrokkenheid |            |
|-------------------|------------|-----------------|------------|---------------|------------|
| Daadkrachtig      | 12%        | Integer         | 12%        | Betrokken     | 16%        |
| Oplossingsgericht | 9%         | Transparant     | 5%         | Communicatief | 12%        |
| Deskundig         | 8%         |                 |            | Toegankelijk  | 6%         |
| Gedreven          | 5%         |                 |            |               |            |
| Vernieuwend       | 4%         |                 |            |               |            |
| Analytisch        | 3%         |                 |            |               |            |
| Resultaatgericht  | 3%         |                 |            |               |            |
| Ondernemend       | 3%         |                 |            |               |            |
| Creatief          | 2%         |                 |            |               |            |
| <b>Totaal</b>     | <b>49%</b> | <b>Totaal</b>   | <b>17%</b> | <b>Totaal</b> | <b>34%</b> |



De eigenschappen 'analytisch', 'creatief', 'daadkrachtig', 'deskundig', 'gedreven', 'ondernemend', 'oplossingsgericht', 'resultaatgericht' en 'vernieuwend' vormen samen de bekwaamheidsdimensie. Ze duiden immers allen op een bepaalde kennis of vaardigheid die bestuurders mogelijk nodig hebben om goed te functioneren. 'Integer' en 'transparant' relateren beide aan betrouwbaarheid. Deze twee eigenschappen draaien – volgens de politieke ambtsdragers die hebben deelgenomen aan de Beste Bestuurder-verkiezing – namelijk om navolgbaar handelen zonder misbruik te maken van de eigen positie. Gevraagd naar een voorbeeld van handelen waaruit integriteit blijkt, noemen respondenten bijvoorbeeld: *“haar handelen is altijd transparant, controleerbaar en uitlegbaar”* en *“hij verbindt zonder persoonlijk gewin, zet zich in vooral ook buiten het spotlight”*. De betrokkenheidsdimensie bestaat uit de eigenschappen 'betrokken', 'communicatief' en 'toegankelijk'. Politieke ambtsdragers verstaan onder 'betrokken' onder meer het tonen van empathie en het zich inzetten voor het welzijn van anderen, terwijl 'toegankelijk' vooral betekent dat bestuurders benaderbaar zijn. 'Communicatief' wordt tot slot enerzijds geïnterpreteerd in termen van welsprekendheid en anderzijds als het actief contact zoeken met – onder meer – inwoners. Dit betekent dat het kan worden gezien als een vaardigheid (behorend bij bekwaamheid), maar dat het effect wat ermee wordt beoogd ligt in het opbouwen van een relatie met anderen. Daarom delen we deze eigenschap in bij betrokkenheid.

In de context van het Nederlandse decentrale openbaar bestuur laat de data van de Beste Bestuurder-verkiezing zien dat 'betrokken' zowel volgens volksvertegenwoordigers als volgens dagelijks bestuurders de belangrijkste eigenschap is voor een goede decentraal bestuurder (16%, zie tabel 2). 'Daadkracht', 'integer' en 'communicatief' staan op een gedeelde tweede plaats. Deze eigenschappen worden alle drie door 12% van de respondenten als belangrijke eigenschappen voor goe delokaal bestuurders genoemd en maken daarmee de top drie compleet. Kortom, de eigenschappen die volgens *insiders* het belangrijkste worden gevonden voor decentrale bestuurders in Nederland zijn toe te delen aan elk van de drie kerneigenschappen van geloofwaardigheid (bekwaam, betrouwbaar en betrokken), net zoals we deze eigenschappen in de wetenschappelijke literatuur over de opvattingen van burgers aantreffen.

#### **4. Het ene ambt is het andere niet: voorzitters versus dagelijks bestuurders**

Hoewel bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid in de basis dus voor alle ambten relevant zijn, zien we verschillen tussen ambten. De grootste verschillen bestaan tussen burgemeesters en commissarissen van de Koning enerzijds en wethouders en gedeputeerden anderzijds. Dit is niet raar. Burgemeesters en commissarissen van de Koning hebben op hun schaalniveau immers beide de rol van voorzitter, waar wethouders en gedeputeerden een executief ambt uitvoeren.

Zonder onderscheid te maken tussen bestuurders die wel of niet voor de titel 'Beste Bestuurder' zijn genomineerd, worden wethouders en gedeputeerden voornamelijk gekarakteriseerd in termen van bekwaamheid. Bij burgemeesters en commissarissen van de Koning ligt daarentegen meer nadruk op betrokkenheid en



betrouwbaarheid. Volgens zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders passen bijvoorbeeld de eigenschappen 'betrokken', 'communicatief' en 'toegankelijk' beter bij de voorzitters dan bij de dagelijks bestuurders. Bovendien worden burgemeesters en commissarissen van de Koning door *insiders* vaker als integer gekarakteriseerd dan wethouders en gedeputeerden (11% ten opzichte van 6%). Dit wil uiteraard niet zeggen dat de laatste groep niet integer is, maar dat politieke ambtsdragers andere eigenschappen uit de lijst beter vonden passen bij deze bestuurders. De sterkere aanwezigheid van integriteit in het profiel van burgemeesters en commissarissen van de Koning kan te maken hebben met de verantwoordelijkheid die zij dragen voor het bewaken en bevorderen van integriteit binnen hun gemeente en provincie (artikel 170, lid 2 Gemeentewet en artikel 175, lid 2 Provinciewet). Daarbij is hun rol minder gericht op politieke profilering en beleidsuitvoering (Karsten & Hendriks, 2016).

Burgemeesters van gemeenten met 100.000 inwoners of meer vormen een uitzondering. In tegenstelling tot hun collega's in kleinere gemeenten, lijken zij wat betreft de eigenschappen die zij van hun *insiders* krijgen toebedeeld meer op wethouders. Betrouwbaarheid en betrokkenheid zijn nog steeds het belangrijkste voor deze burgemeesters, maar het verschil met wethouders is veel kleiner.<sup>2</sup> Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in de grotere omvang en complexiteit van het takenpakket van burgemeesters in combinatie met een grotere afstand tot de inwoners van de gemeente. Bij wethouders zien we geen verschillen naar gemeentegrootte. Of een wethouder nu in een grote of kleine gemeente werkzaam is, volksvertegenwoordigers en medebestuurders leggen de nadruk op de bekwaamheidsgerelateerde eigenschappen.

## 5. Excellente burgemeesters en commissarissen: betrokken daadkracht

Vergelijken we de genomineerde voorzitters met voorzitters die niet zijn genomineerd, ook dan zien we verschillen: de excellente voorzitters vullen in hun publieke profiel betrokkenheid aan met daadkracht (zie tabel 3).

Voorzitters die zijn genomineerd voor de titel 'Beste Bestuurder' krijgen door volksvertegenwoordigers en medebestuurders het vaakst de eigenschappen 'betrokken' en 'communicatief' toebedeeld (zie tabel 3). Ze worden ook vaker als zodanig gezien dan voorzitters die niet zijn genomineerd voor de titel 'Beste Bestuurder'. 'Betrokkenheid' laat zich zien doordat deze voorzitters *“overal in de stad aanwezig zijn en oog [hebben] voor de menselijke kant”*, waarbij ze *“oprechte belangstelling tonen”*. 'Communicatief' zijn voorzitters die *“contacten met medebestuurders, met inwoners en belanghebbenden [onderhouden], waarbij de knop vaker op ontvangen staat dan op zenden”* en die *“formuleren in duidelijke bewoordingen, zonder aarzelingen en met passende inhoud en emotie”*.

.....

<sup>2</sup> Verschil is statistisch significant met  $p < .001$ , Cramer's  $V = .10$ .

Tabel 3: Eigenschappen die excellente en overige burgemeesters en commissarissen van de Koning (voorzitters) het beste karakteriseren volgens volksvertegenwoordigers en medebestuurders.\*

|                        | Burgemeesters en commissarissen van de Koning: |                     |   |                     |
|------------------------|--|---------------------|---|---------------------|
|                        | Beoordeeld door medebestuurders                |                     | Beoordeeld door volksvertegenwoordigers |                     |
|                        | Excellente voorzitters                         | Overige voorzitters | Excellente voorzitters                  | Overige voorzitters |
| <b>Bekwaamheid</b>     |  |                     |   |                     |
| Analytisch             | 6%   | 10%                 | 3%                                      | 8%                  |
| Creatief               | 3%   | 1%                  | 1%                                      | 2%                  |
| Daadkrachtig           | 14%  | 8%                  | 14%                                     | 8%                  |
| Deskundig              | 3%   | 10%                 | 12%                                     | 10%                 |
| Gedreven               | 8%   | 6%                  | 5%                                      | 7%                  |
| Ondernemend            | 1%   | 2%                  | 2%                                      | 3%                  |
| Oplossingsgericht      | 5%   | 7%                  | 5%                                      | 5%                  |
| Resultaatgericht       | 4%   | 4%                  | 2%                                      | 5%                  |
| Vernieuwend            | 7%   | 2%                  | 2%                                      | 1%                  |
|                        | 50%  | 50%                 | 46%                                     | 48%                 |
| <b>Betrouwbaarheid</b> |  |                     |   |                     |
| Integer                | 7%   | 13%                 | 12%                                     | 11%                 |
| Transparant            | 1%   | 0%                  | 2%                                      | 2%                  |
|                        | 8%   | 13%                 | 15%                                     | 13%                 |
| <b>Betrokkenheid</b>   |  |                     |   |                     |
| Betrokken              | 15%  | 18%                 | 19%                                     | 16%                 |
| Communicatief          | 17%  | 9%                  | 13%                                     | 12%                 |
| Toegankelijk           | 10%  | 9%                  | 8%                                      | 11%                 |
|                        | 42%  | 36%                 | 40%                                     | 39%                 |

\*Door het afronden van de percentages tellen niet alle kolommen op tot 100%

Hoewel excellente voorzitters zich op het eerste gezicht nauwelijks van anderen lijken te onderscheiden in hun bekwaamheid, worden zij om andere bekwaamheidseigenschappen gewaardeerd. Een nadere analyse van de individuele eigenschappen laat zien dat excellente burgemeesters en commissarissen van de Koning vaker dan anderen door hun *insiders* als ‘daadkrachtig’ worden gezien. Daadkracht wordt hierbij begrepen als het nemen



van initiatief en het niet terugdeinzen bij weerstand. Vooral het optreden van burgemeesters op het terrein van veiligheid en openbare orde, evenals bij issues die grote maatschappelijke weerstand (kunnen) oproepen, springen hier in het oog. Zo stelt een respondent ten aanzien van het handelen van een burgemeester bij de opvang van vluchtelingen dat daadkracht zich uit in de *“manier waarop ze het vluchtelingenvraagstuk in deze fase als burgemeester trekt: helder in haar standpunt, informeert raad en inwoners op een transparante en goede manier (ronde tafel conferentie), betreft iedereen bij concrete initiatieven”*. Bij een andere burgemeester wordt zijn aanpak van een motorbende genoemd als een voorbeeld van daadkracht: *“Hij loopt niet weg en laat zich niet intimideren ondanks bedreigingen”*.

Dit suggereert dat – geheel in lijn met het traditionele beeld – de betrokkenheid en het communicatief vermogen van burgemeesters en commissarissen van de Koning weliswaar ontzettend belangrijk wordt gevonden, maar dat excellente voorzitters zich volgens hun *insiders* onderscheiden door betrokkenheid in hun zichtbare profiel aan te vullen met daadkracht. Gezien de nadruk op de rol van burgemeesters en commissarissen van de Koning als hoeders van de democratie en het belang van verbindend leiderschap is dit een opvallend gegeven (Karsten & Hendriks, 2016), maar hij past in de bredere Europese roep om sterker leiderschap (Steyvers et al., 2008).

De eigenschappen die aan excellente burgemeesters en commissarissen van de Koning worden toebedeeld door volksvertegenwoordigers en medebestuurders komen grotendeels overeen met wat er in profielschetsen van (aankomende) voorzitters wordt gevraagd. Een eerder uitgevoerde analyse van 231 profielschetsen bij burgemeestersbenoemingen toont bijvoorbeeld aan dat gemeenteraden vooral op zoek zijn naar burgemeesters die empathisch, daadkrachtig en communicatief zijn. Aan burgemeesters die oordeelsvormend, vasthoudend en doelgericht zijn, is veel minder behoefte (Karsten, Oostendorp & Van Kooten, under review). Hoewel systematisch onderzoek naar profielschetsen die worden opgesteld om commissarissen van de Koning te werven ontbreekt, laten de drie meest recente profielschetsen die tussen 2015 en 2017 zijn opgesteld een vergelijkbaar beeld zien: vooral betrokkenheid doet er toe.<sup>3</sup>

Ondanks dat er overeenstemming bestaat tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders in hun opvattingen over wat een voorzitter excellent maakt, is er wel degelijk een aantal accentverschillen tussen de twee groepen waar te nemen. Zo hechten volksvertegenwoordigers meer belang aan de deskundigheid en de integriteit van burgemeesters en commissarissen van de Koning dan bestuurders. Dagelijks bestuurders vinden juist ‘vernieuwend’ een belangrijkere eigenschap voor voorzitters dan volksvertegenwoordigers (zie tabel 3). Op basis van onze data kunnen we helaas niet achterhalen hoe dit verschil tussen volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders te duiden is.

.....

<sup>3</sup> Hierbij gaat het om de profielschetsen voor de commissaris van de Koning in Groningen (2015), Friesland (2016) en Drenthe (2017).

*Het burgerperspectief op excellente voorzitters:  
burgerconsultaties bij het opstellen van profielschets burgemeester*

Burgerconsultaties die voorafgaand aan het opstellen van de profielschets voor het werven van een nieuwe burgemeester worden gehouden, geven een inkijkje in de eisen die burgers aan burgemeesters stellen. Necker van Naem voert consultaties onder burgers uit om te achterhalen wat voor burgemeester zij wensen. De uitkomsten van deze onderzoeken in zes verschillende gemeenten, waaraan in totaal 6.400 burgers meededen, zijn gebruikt voor een clusteranalyse. Deze analyse laat zien dat de ideale burgemeester volgens burgers vooral te typeren is op basis van twee dimensies.

De eerste dimensie gaat over de vraag of een burgemeester mensgericht of taakgericht moet zijn. Moet hij of zij vooral een burgervader (of -moeder) zijn, die veelal in de wijken te vinden is? Of eerder een manager die goed de weg kent op het gemeentehuis? De tweede dimensie is gericht op de voortvarendheid waarmee de burgemeester verwacht wordt op te treden: is daadkracht belangrijk, of staat weloverwogen handelen voorop? Gaat een burgemeester bij dreigend gevaar idealiter met anderen om tafel, of treedt hij hard op?

De meeste burgers geven in deze consultaties aan behoefte te hebben aan een burgemeester die in de eerste plaats gericht is op mensen in plaats van taken (afhankelijk van de gemeente: 45%-85% versus 13-31%). Ze willen een burgervader die vooral in de wijk aanwezig is, die zich informeel opstelt en die continue communiceert over alles wat er speelt. De burgemeester is daarnaast bij voorkeur wijs en bedachtzaam in plaats van daadkrachtig en snel. Daarbij lijken burgers van grotere gemeenten overigens net iets andere eisen te stellen aan burgemeesters dan burgers van kleinere gemeenten, zij het dat onze data het niet toelaten op dit punt harde uitspraken te doen. De tendens lijkt te zijn dat hoe groter de gemeente, hoe meer taakgerichte en daadkrachtige burgemeesters gewaardeerd worden.

De wensen van burgers ten aanzien van hun toekomstige burgemeester zijn dus niet helemaal hetzelfde als de eigenschappen die *insiders* – volksvertegenwoordigers én dagelijks bestuurders – waarderen in excellente voorzitters. Dit geldt zeker voor de opvattingen van burgers uit kleinere gemeenten. Zij leggen vooral nadruk op betrokkenheid, terwijl politieke ambtsdragers die eis aanvullen met daadkracht. Dat burgers, zeker als zij niet uit een grote gemeente komen, minder nadruk leggen op de daadkracht van burgemeesters, is misschien te begrijpen vanuit de problematiek waar gemeenten voor staan, maar er is eerst meer onderzoek nodig om dit gegeven goed te kunnen duiden.

## 6. Excellente wethouders en gedeputeerden: deskundigheid voorop

Wethouders en gedeputeerden die zijn genomineerd voor de titel 'Beste Bestuurder' worden vaker dan anderen gezien als 'deskundig', 'daadkrachtig', en 'betrokken' (zie tabel 4). Tegelijkertijd worden ze juist minder vaak getypeerd aan de hand van de eigenschappen 'gedreven' en 'toegankelijk'. Bij een excellente wethouder of gedeputeerde staat dus vaker bekwaamheid in termen van kennis van zaken voorop. Sterker nog, het is de eigenschap die het meest kenmerkend is voor genomineerde dagelijks bestuurders (zie tabel 4), zowel volgens volksvertegenwoordigers als volgens medebestuurders. In dit kader wordt vooral de dossierkennis van wethouders en gedeputeerden genoemd. Deskundigheid blijkt volgens respondenten namelijk uit "dossierkennis en het vermogen dieper in de materie te duiken dan zelfs de meest deskundige ambtenaren", waarbij idealiter "iedere vraag zeer adequaat [wordt] beantwoord" en dagelijks bestuurders "in debatten boven de materie staan die zij moeten verwoorden".

Tabel 4: Eigenschappen die excellente en overige wethouders en gedeputeerden (dagelijks bestuurders, DB's) het beste karakteriseren volgens volksvertegenwoordigers en medebestuurders\*

|                        | Wethouders en gedeputeerden:    |              |   |              |
|------------------------|---------------------------------|--------------|---|--------------|
|                        | Beoordeeld door medebestuurders |              | Beoordeeld door volksvertegenwoordigers |              |
|                        | Excellente DB's                 | Overige DB's | Excellente DB's                         | Overige DB's |
| <b>Bekwaamheid</b>     |                                 |              |   |              |
| Analytisch             | 9%                              | 9%           | 5%                                      | 8%           |
| Creatief               | 6%                              | 4%           | 2%                                      | 4%           |
| Daadkrachtig           | 14%                             | 5%           | 13%                                     | 5%           |
| Deskundig              | 14%                             | 10%          | 17%                                     | 11%          |
| Gedreven               | 10%                             | 12%          | 8%                                      | 11%          |
| Ondernemend            | 3%                              | 5%           | 3%                                      | 6%           |
| Oplossingsgericht      | 8%                              | 6%           | 9%                                      | 6%           |
| Resultaatgericht       | 5%                              | 8%           | 4%                                      | 8%           |
| Vernieuwend            | 5%                              | 3%           | 4%                                      | 2%           |
|                        |                                 |              |   |              |
| <b>Betrouwbaarheid</b> |                                 |              |   |              |
| Integer                | 4%                              | 7%           | 6%                                      | 6%           |
| Transparant            | 0%                              | 2%           | 2%                                      | 2%           |
|                        |                                 |              |   |              |

>>> vervolg tabel 4

>>> vervolg tabel 4

| Betrokkenheid |     |       |     |       |
|---------------|-----|-------|-----|-------|
| Betrokken     | 12% | } 23% | 14% | } 28% |
| Communicatief | 10% |       | 6%  |       |
| Toegankelijk  | 2%  | } 27% | 8%  | } 32% |
|               |     |       | 5%  |       |
|               |     |       |     | 7%    |
|               |     |       |     | 10%   |

\*Door het afronden van de percentages tellen niet alle kolommen op tot 100%

Het belang dat aan deskundigheid wordt gehecht is opvallend. In 2010 heeft Berenschot in opdracht van de Wethoudersvereniging een competentieprofiel voor wethouders opgesteld. Dit profiel werd opgesteld op basis van gesprekken met wethouders, burgemeesters, raadsleden, griffiers en secretarissen en bevat negen essentiële eigenschappen een goede wethouder: analytisch vermogen, oordeelsvorming, overtuigingskracht, inlevingsvermogen, onderhandelen, politieke sensitiviteit, resultaatgerichtheid, samenwerken en sturend vermogen. Deskundigheid in termen van inhoudelijke expertise wordt dus niet als zodanig genoemd. Er is aandacht voor het gewenste analytisch vermogen van wethouders en hun oordeelsvermogen, maar niet voor de noodzakelijke beleidskennis. In de handreiking voor profielschetsen van gedeputeerden 'nieuwe stijl', die in 2002 is opgesteld is deskundigheid eveneens niet terug te vinden. Toch is de waardering voor deskundigheid zoals die uit onze gegevens blijkt goed te begrijpen in het licht van de complexiteit van de problemen waar wethouders en gedeputeerden zich voor gesteld zien staan. Bovendien zijn de taken en verantwoordelijkheden van dagelijks bestuurders de afgelopen jaren steeds verder uitgebreid, bijvoorbeeld als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Dit betekent dat wethouders en gedeputeerden verantwoordelijk zijn voor het bereiken van belangrijke beleidsdoelen en de besteding van veel belastinggeld. Deskundigheid is hierbij onontbeerlijk.

Na deskundigheid volgt, volgens zowel volksvertegenwoordigers en medebestuurders, daadkracht als tweede belangrijke eigenschap van excellente wethouders en gedeputeerden. Daadkracht betekent voor deze groep bestuurders vooral het daadwerkelijk behalen van resultaten en voortvarend knopen doorhakken. Zo spreekt een respondent waardierend over een wethouder in zijn gemeente: "Er komt een nieuw theater. Bruggen worden afgemaakt. Stilstaande projecten worden afgerond". Over een gedeputeerde wordt bijvoorbeeld gezegd: "Hij maakt zijn woorden ook waar. Zowel bij de begroting als tijdens de gesprekken die hij voert zien we direct resultaat. Bedrijven weten hem te vinden en ondertussen stijgt het aantal banen en bedrijven in de provincie". Hierin ligt wellicht ook het verschil tussen 'daadkrachtig' en 'resultaatgericht': een focus op resultaten betekent immers niet noodzakelijk dat ze ook worden bereikt. Deze opvatting van daadkracht – die wezenlijk verschilt van die bij burgemeesters – is te begrijpen in het licht van het type problematiek waar wethouders zich mee bezighouden. Veel issues, of het nu de leefbaarheid is of het bestrijden van armoede, vergen een lange adem (als ze ooit al helemaal opgelost kunnen worden). Ondanks moeilijkheden vooruitgang boeken is daarom een teken van daadkracht.



Net als bij de voorzitters, zijn volksvertegenwoordigers en bestuurders het in de kern eens over welke eigenschappen een excellent dagelijks bestuurder beschikt, maar wederom bestaan er accentverschillen. Bestuurders hechten bijvoorbeeld meer waarde aan het analytisch vermogen en de creativiteit van gedeputeerden en wethouders dan volksvertegenwoordigers. Gezien de weerbaarheid en complexiteit van de problemen waar wethouders een oplossing voor zoeken, is de grotere waardering voor deze twee eigenschappen wellicht niet verrassend. Om daadwerkelijk vooruitgang te boeken is het niet alleen van belang dat een dagelijks bestuurder beleidsinhoudelijke kennis heeft, maar ook dat hij de situatie kan doorgronden en creatief kan handelen.

*Vroegtijdig vertrokken wethouders: minder analytisch en minder deskundig*

Een andere manier om te bepalen welke eigenschappen het belangrijkste zijn voor geloofwaardige dagelijks bestuurders is om de eigenschappen van vroegtijdig afgetreden dagelijks bestuurders af te zetten tegen die van dagelijks bestuurders die wel in het zadel zijn gebleven. Voor wethouders is onderzocht wie in 2016 vroegtijdig is opgestapt en waarom (De Collegetafel, 2017). Uiteraard bestaat er een wezenlijk verschil tussen wethouders die gedwongen zijn opgestapt als gevolg van individueel aan te rekenen handelen (zoals in inhoudelijke dossiers of bij integriteitskwesaties) en wethouders die om andere redenen zijn vertrokken (bijvoorbeeld persoonlijke omstandigheden of coalitieafspraken).

Als we alleen focussen op de wethouders die zijn gedwongen tot vertrek door hun eigen handelen (dus niet omdat bijvoorbeeld de coalitie viel of door persoonlijke omstandigheden) en we deze gegevens koppelen aan de eigenschappen die in het jaar daarvoor – in 2015 – aan hen werden toebedeeld, dan valt op dat gevallen wethouders vooral minder vaak ‘analytisch’ en ‘deskundig’ worden gevonden.<sup>4</sup> Dit resultaat onderstreept wederom het belang van beleidsinhoudelijke kennis en expertise voor de geloofwaardigheid van dagelijks bestuurders. Verschillen in deskundigheid worden snel gezien. Raadsleden merken bijvoorbeeld in vergaderingen snel dat een wethouder de cijfers door elkaar haalt of feiten niet paraat heeft. Hoewel minder beleidsinhoudelijke kennis en expertise dus niet direct het einde betekent voor wethouders, maakt het hen wel kwetsbaar.

.....

<sup>4</sup> Het verschil in eigenschappen toebedeeld aan wethouders die individueel zijn gedwongen tot vertrek en wethouders die in het zadel zijn gebleven is statistisch significant ( $p < .05$ , Cramer's  $V = .06$ ).



Tabel 5: Verschil in eigenschappen die zijn toegekend aan wethouders die zijn aangebleven en wethouders die zijn gedwongen tot vertrek

|                   | Aangebleven wethouder | Tot vertrek gedwongen wethouder | Verschil |
|-------------------|-----------------------|---------------------------------|----------|
| Deskundig         | 11%                   | 7%                              | 4%       |
| Analytisch        | 8%                    | 4%                              | 4%       |
| Resultaatgericht  | 7%                    | 6%                              | 1%       |
| Ondernemend       | 5%                    | 4%                              | 1%       |
| Communicatief     | 8%                    | 6%                              | 1%       |
| Oplossingsgericht | 7%                    | 6%                              | 1%       |
| Vernieuwend       | 2%                    | 2%                              | 1%       |
| Daadkrachtig      | 6%                    | 6%                              | 0%       |
| Transparant       | 2%                    | 2%                              | 0%       |
| Integer           | 7%                    | 7%                              | 0%       |
| Gedreven          | 10%                   | 11%                             | -1%      |
| Creatief          | 4%                    | 6%                              | -3%      |
| Toegankelijk      | 9%                    | 13%                             | -4%      |
| Betrokken         | 14%                   | 20%                             | -6%      |
|                   | <b>Totaal 100%</b>    | <b>Totaal 100%</b>              |          |

We zouden verder misschien kunnen verwachten dat integriteit, of de afwezigheid daarvan, een belangrijke rol speelt bij het aftreden van bestuurders. In 2016 stapten in tien gemeenten wethouders op als gevolg van integriteitsschendingen (Binnenlands Bestuur, 2017). Integriteitsschendingen zijn daarmee een belangrijke reden om wethouders de laan uit te sturen. De verwachting dat in het jaar voorafgaand aan het opstappen van deze wethouders integriteit al als zwakke plek zichtbaar is, ligt daarom voor de hand. Echter, de eigenschap 'integriteit' wordt in 2015 net zo vaak als belangrijkste eigenschap aan later gevallen wethouders toebedeeld als aan aangebleven wethouders (zie tabel 5). Dit resultaat suggereert dat een integriteitsprobleem pas zichtbaar wordt als de schendingen daadwerkelijk aan het licht komen. Wethouders zijn integer, totdat het tegendeel is bewezen. Bovendien laat deze vergelijking goed zien dat toegankelijkheid en betrokkenheid alleen voor wethouders niet genoeg is. Juist op deze eigenschappen scoren de gedwongen vertrokken wethouders immers relatief goed. Of daarin de oorzaak van hun gedwongen aftreden moet worden gezocht, bijvoorbeeld vanwege cliëntalisme, kunnen we op basis van onze data helaas niet zeggen.

## 7. De weg naar het versterken van geloofwaardigheid

In Nederland zijn er veel goede bestuurders, maar een excellente bestuurder wordt een bestuurder niet zo maar. Het is daarom ten eerste van belang dat bestuurders (in spe) weten welke eigenschappen *insiders* – maar ook anderen, zoals burgers – van hen verwachten, evenals dat zij beseffen dat voor voorzitters andere eisen gelden dan voor dagelijks bestuurders. Een goede wethouder is immers niet automatisch ook een goede burgemeester (en andersom). Dit betekent dat bestuurders zich serieus moeten afvragen in hoeverre zij over de eigenschappen beschikken die nodig zijn om een ambt goed uit te kunnen voeren. Hoe deskundig, daadkrachtig, of betrokken zijn ze bijvoorbeeld en waar blijkt dat uit? Vervolgens kunnen bestuurders proberen deze eigenschappen verder te ontwikkelen. Beroepsverenigingen en beleid spelen in de (door)ontwikkeling van eigenschappen van bestuurders wat ons betreft eveneens een rol.

### *Bestuurders: een kijkje in de spiegel*

Aan het begin van dit essay stelden we ons de vraag: over welke eigenschappen moeten decentrale bestuurders heden ten dagen beschikken om geloofwaardig te kunnen opereren? De resultaten van de Beste Bestuurderverkiezing van 2015 laten zien dat *insiders* – medebestuurders én volksvertegenwoordigers – van voorzitters verwachten dat zij bijzonder betrokken zijn en hun betrokkenheid aanvullen met daadkracht. Die vraag naar daadkracht betekent voor burgemeesters en commissarissen van de Koning dat zij initiatief moeten durven nemen en niet moeten terugdeinzen bij weerstand. Het is voor hen vooral belangrijk dat ze direct actie ondernemen bij maatschappelijk urgente vraagstukken en daarin hun verbindende rol goed spelen. Bij de dagelijks bestuurders staat juist deskundigheid voorop, gevolgd door daadkracht. Voor wethouders en gedeputeerden betekent die daadkracht volgens volksvertegenwoordigers en medebestuurders, anders dan bij burgemeesters en commissarissen van de Koning, vooral dat zij beleidsmatig knopen moeten doorhakken en voortuitgang moeten boeken.

Op basis van de in dit essay gepresenteerde resultaten is de aanbeveling voor individuele bestuurders – aansluitend bij de verschillen tussen genomineerde en niet genomineerde bestuurders – dus de volgende. Stel als bestuurder regelmatig de vraag welke eigenschappen de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving vergt en of uw profiel als bestuurder daarop aansluit. Heb daarbij – afhankelijk van uw ambt – bijzondere aandacht voor uw deskundigheid, daadkracht en betrokkenheid. En vergeet niet, dat burgers soms iets anders vragen dan collega-bestuurders of volksvertegenwoordigers.

### *Beroepsverenigingen: ondersteunen en faciliteren*


Hoewel bestuurders zelf als eerste aan zet zijn om hun eigen ontwikkeltraject vorm te geven, hebben ook beroepsverenigingen en politieke partijen daarin een belangrijke rol. Binnen de verschillende ambten wordt het belang van professionalisering erkend en de beroepsverenigingen bieden – evenals politieke partijen – bestuurders verschillende trainingen en opleidingen aan. Het is de moeite waard om het bestaande opleidingsaanbod en de werkvormen die daarin worden gebruikt door te lichten op basis van de hier gepresenteerde gegevens. In

hoeverre en op welke manier komen de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarden in excellente bestuurders daarin aan bod? Zijn er omissies? Een eerste inventarisatie van het opleidingsaanbod voor de verschillende decentrale ambten op basis van online beschikbare informatie suggereert dat het aanbod niet voor alle ambten even groot is. Vooral voor de bestuurders op provinciaal niveau lijkt het ambtspecifieke aanbod (relatief) beperkt. Het kan daarom het overwegen waard zijn om slimme combinaties te zoeken tussen de opleidingen en trainingen die door verschillende partijen worden aangeboden. Soms gebeurt dat al, maar hierin is wellicht meer mogelijk. Zeker de verschillende voorzittende ambten enerzijds en de executieve ambten anderzijds kunnen elkaar veel te bieden hebben.

Ondersteuning bij het werving- en selectieproces is een tweede manier waarop beroepsverenigingen de weg naar excellentie voor bestuurders kunnen faciliteren. Voor het werven van bestuurders is het veelal de gewoonte een profielschets op te stellen. De handreikingen zoals die voor de verschillende ambten (behalve commissaris van de Koning) beschikbaar zijn vormen hierbij een handig hulpmiddel. Voor het burgemeestersambt is de handreiking 'Burgemeesters: benoeming, herbenoeming, klankbordgesprekken en afscheid' in 2016 geactualiseerd. Het competentieprofiel voor wethouders en de handreiking voor profielschetsen voor gedeputeerden dateren echter al van langer geleden (respectievelijk 2010 en 2002). Onze analyse van de eigenschappen die bestuurders nodig hebben om geloofwaardig te kunnen opereren suggereert, dat voor deze ambten een herijking op zijn plaats is. Deskundigheid komt bijvoorbeeld in geen van beide handreikingen als zodanig terug, terwijl het door volksvertegenwoordigers en bestuurders als één van de belangrijkste eigenschappen van excellente wethouders en gedeputeerden wordt gezien. In aanvulling op de profielschets zouden beroepsverenigingen een *self assessment* kunnen ontwikkelen aan de hand waarvan aanstaande bestuurders een inschatting kunnen maken of zij goed in een bepaald ambt zouden passen (zie ook de les voor bestuurders zelf). Hebben ze de benodigde eigenschappen, of waar is nog ontwikkeling nodig? Het ambt van burgemeester of commissaris van de Koning stelt immers andere eisen dan het ambt van wethouder of gedeputeerde.

*Beleid: verbreden kennisbasis en monitoren met het oog op toekomstige ontwikkelingen*

In dit essay besteedden we bij de vraag welke eigenschappen bestuurders nodig hebben om geloofwaardigheid te verwerven en uit te bouwen vooral aandacht aan het perspectief van volksvertegenwoordigers en medebestuurders. Zij bieden weliswaar een *insider*perspectief, maar decentrale bestuurders hebben meer publieken te bedienen. Het burgerperspectief springt in dit opzicht het meest in het oog. Voor burgemeesters kunnen we op basis van eerder gehouden burgerconsultaties aardig afleiden welke eigenschappen burgers waarden, maar voor andere ambten is dit nog (grotendeels) een blinde vlek. Op basis van de kennis die we wel hebben, kunnen we echter vaststellen dat *insiders* en burgers niet altijd hetzelfde denken over wat een bestuurder excellent maakt. Met het oog op de langere termijn is het daarom wenselijk meer inzicht te verkrijgen in de opvattingen van burgers over de eigenschappen waarover decentrale bestuurders in verschillende ambten idealiter beschikken. Door vervolgens de verschillende perspectieven ook weer met elkaar te verbinden, kunnen we nog preciezer vaststellen welke eigenschappen bestuurders van provincies en gemeenten nodig hebben.



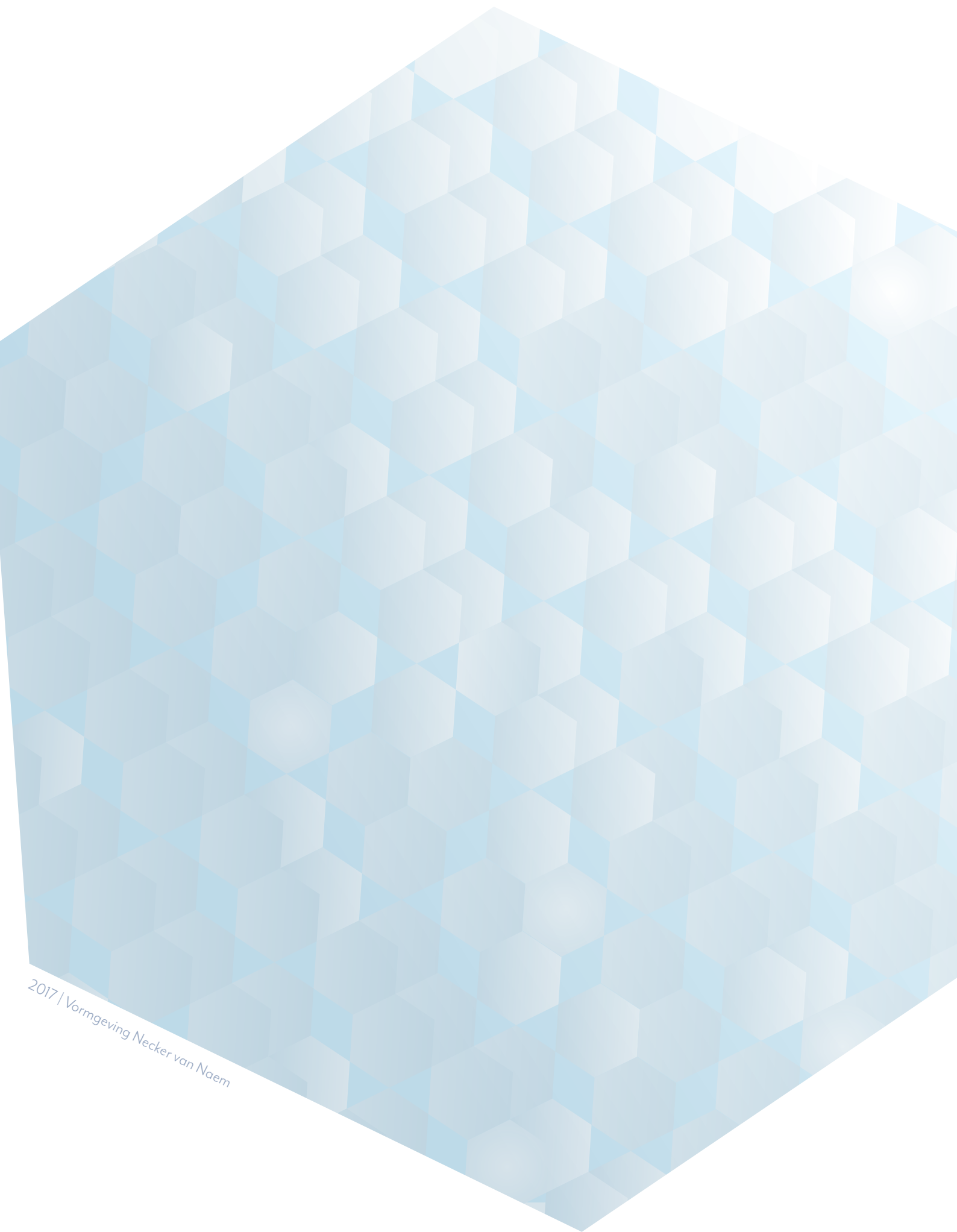
De eigenschappen die in de Beste Bestuurder-verkiezing van 2015 door volksvertegenwoordigers en medebestuurders belangrijk werden gevonden voor decentrale bestuurders scoorden ook in de verkiezingen van 2014 en 2016 hoog (Necker van Naem, 2017). De eigenschappen waarover voorzitters en dagelijks bestuurders volgens *insiders* moeten beschikken om geloofwaardig te kunnen opereren lijken daarom stabiel te zijn. Er zit dus een zekere continuïteit in wat volksvertegenwoordigers en bestuurders verwachten. Het daadwerkelijke optreden van individuele bestuurders kan daar keer op keer tegen worden afgezet. Deze resultaten bieden echter geen garantie voor de toekomst. Als de verwachtingen ten aanzien van de ambten veranderen door ontwikkelingen in de samenleving of het openbaar bestuur, kan dit ook een herwaardering van de eigenschappen die bestuurders geloofwaardig maken tot gevolg hebben. Idealiter wordt daarom herhaaldelijk onderzocht welke eigenschappen worden gewaardeerd in decentrale bestuurders in verschillende ambten.

Met het oog op beleid zijn dus eveneens twee aanbevelingen te formuleren. De eerste aanbeveling betreft de beschikbare kennis over de eigenschappen die door verschillende publieken belangrijk worden gevonden. Naast het perspectief van *insiders* is ook het perspectief van burgers belangrijk als het gaat om de eigenschappen die decentraal bestuurders in verschillende ambten nodig hebben om geloofwaardigheid te verwerven en uit te bouwen. Het is aan te raden om de bestaande kennis aan te vullen met kennis over de opvattingen van burgers ten aanzien van eigenschappen van excellente bestuurders. Tot slot geldt dat de beste bestuurder van nu wellicht niet de beste bestuurder van de toekomst is. De tweede aanbeveling is daarom periodiek en over langere tijd te monitoren welke eigenschappen worden gewaardeerd in bestuurders in de verschillende decentrale ambten, zodat we zicht houden op de beste bestuurder van morgen (en overmorgen).

## Bronnen

- Aristoteles. (2004). *Rhetorica*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Bean, C. (1993). The electoral influence of party leader images in Australia and New Zealand. *Comparative Political Studies*, 26(1), 111-132.
- Berlo, D., Lemert, J. & Mertz, R. (1969). Dimensions for evaluating the acceptability of message sources. *Public Opinion Quarterly*, 33(4), 563-576.
- Conger, J. (1998). Necessary art of persuasion. *Harvard Business Review*, 76(mei-juni), 84-95.
- Cronin, T. (2008). "All the world's a stage..." acting and the art of political leadership. *The Leadership Quarterly*, 19(4), 459-468.
- Den Ridder, J. & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek*. Den Haag.
- Denters, B., Gabriel, O. & Torcal, M. (2007). Political confidence in representative democracies: Socio-cultural vs. political explanations. In J. Van Deth, J. R. Montero & A. Westholm (red.), *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis* (pp. 66-87). Londen: Routledge.
- Funk, C. (1997). Implications of political expertise in candidate trait evaluations. *Political Research Quarterly*, 50(3), 675-697.
- Gardner, W. & Avolio, B. (1998). The charismatic relationship: A dramaturgical perspective. *The Academy of Management Review*, 23(1), 32-58.
- Garzia, D. (2011). The personalization of politics in Western democracies: Causes and consequences on leader-follower relationships. *The Leadership Quarterly*, 22(4), 697-709.
- Gieryn, T. (1999). *Cultural boundaries of science: Credibility on the line*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Greenstein, F. (2000). The qualities of effective presidents: An overview from FDR to Bill Clinton. *Presidential Studies Quarterly*, 30(1), 178-185.
- Hendriks, F., Krieken, K. van der, Zuydam, S. van & Roelands, M. (2015). *Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Karsten, N. & Hendriks, F. (2016). Dont call me a leader, but I am one: The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154-172.
- Kinder, D. (1986). Presidential character revisited. In R. Lau & D. Sears (red.), *Political Cognition* (pp. 233-255). Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- King, A. (2002). *Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Kouzes, J. & Posner, B. (2011). *Credibility: How leaders gain and lose it, why people demand it*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lidström, A. (2007). Territorial governance in transition. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 499-508.
- Marietta, M. (2009). The absolutist advantage: Sacred rhetoric in contemporary presidential debate. *Political Communication*, 26(4), 388-411.
- McCroskey, J. & Teven, J. (1999). Goodwill: A reexamination of the construct and its measurement. *Communication Monographs*, 66, 90-103.
- McGraw, K. (2003). Political impressions: Formation and management. In D. Sears, L. Huddy & R. Jervis (red.), *Oxford Handbook of Political Psychology* (pp. 394-432). Oxford: Oxford University Press.
- Meer, T. van der (2017). *Niet de kiezer is gek*. Houten: Spectrum.

- Miller, A. & Listhaug, O. (1999). Political performance and institutional trust. In P. Norris (ed.), *Critical citizens: Global support for democratic governance* (pp. 204–216). Oxford: Oxford University Press.
- Miller, A. & Miller, W. (1976). Ideology in the 1972 election: Myth or reality - A rejoinder. *The American Political Science Review*, 70(3), 832–849.
- Miller, A., Wattenberg, M. & Malanchuk, O. (1986). Schematic assessment of presidential candidates. *American Political Science Review*, 80(2), 521–540.
- Necker van Naem (2017). Dit is waar de Beste Bestuurders van 2016 in uitblinken. Geraadpleegd op 21 september 2017 via: <https://www.necker.nl/competenties-bestuurders-uitblinken>.
- Newton, K. (2006). Political support: Social capital, civil society and political and economic performance. *Political Studies*, 54(4), 846–864.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficits: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Keefe, D. (1990). *Persuasion: Theory and Research*. Londen: Sage Publications.
- Pancer, S., Brown, S. & Barr, C. (1999). Forming impressions of political leaders: A cross-national comparison. *Political Psychology*, 20(2), 345–368.
- Perloff, R. (2010). *The dynamics of persuasion: Communication and attitudes in the 21st century*. New York: Routledge.
- Popkin, S. (1991). *The reasoning voter*. Chicago: Chicago University Press.
- Pornpitakpan, C. (2004). The persuasiveness of source credibility: A critical review of five decades’ evidence. *Journal of Applied Social Psychology*, 34(2), 243–281.
- Sears, D., Huddy, L. & Jervis, R. (2003). *Oxford handbook of political psychology*. Oxford: Oxford University Press.
- Semlak, J. & Pearson, J. (2008). Through the years: An examination of instructor age and misbehavior on perceived teacher credibility. *Communication Research Reports*, 25(1), 76–85.
- Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., De la Fuente, J. & Schaap, L. (2008). From princeps to president? Comparing local political leadership transformation. *Local Government Studies*, 34(2), 131–146.
- Sweeting, D. (2002). Leadership in urban governance: The mayor of London. *Local Government Studies*, 28(1), 3–20.
- Teven, J. (2008). An examination of perceived credibility of the 2008 presidential candidates: Relationships with believability, likeability, and deceptiveness. *Human Communication*, 11(4), 383–400.
- Warner, B. & Banwart, M. (2016). A multifactor approach to candidate image: *Communication Studies*, 67(3), 259–279.
- Zuydam, S. van (2016). *Great expectations: The credibility of cabinet ministers and parliamentary party leaders*. Gepresenteerd tijdens PUPOL international conference, 6-7 april, Nijmegen.
- Zuydam, S. van & Metze, T. (2015). *Making political leaders king: Enacted credibility in times of elections*. Gepresenteerd tijdens PSA international conference, 30 maart-1 april, Sheffield.



2017 | Vormgeving Necker van Naem