

Tilburg University

Bekwaam, betrouwbaar en betrokken

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

Published in:
Bestuurskunde

DOI:
[10.5553/Bk/092733872018027003003](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872018027003003)

Publication date:
2018

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. (2018). Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: Over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders. *Bestuurskunde*, 27(3), 21-32. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872018027003003>

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.

Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders*

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

Geloofwaardigheid is cruciaal voor bestuurders, maar is verre van vanzelfsprekend. Kennis over welke eigenschappen lokale bestuurders heden ten dage tot goede bestuurders maakt, is er evenwel nog maar beperkt. In dit artikel onderzoeken we daarom welke eigenschappen maken dat decentrale bestuurders excellent gevonden worden en in hoeverre dat verschilt van ambt tot ambt. Hierbij maken we gebruik van tot nu toe onbenutte data uit de Beste Bestuurder-verkiezing van 2015 over bijna alle op dat moment werkzame bestuurders. We analyseren daarbij de oordelen van bestuurders en volksvertegenwoordigers over 1.776 medebestuurders. Deze secundaire kwantitatieve analyse laat zien dat – in tegenstelling tot de impliciete assumptie in veel literatuur over de gewenste eigenschappen van politiek leiders – de eigenschappen die bestuurders excellent maken, ambtsgebonden zijn. Betrokkenheid en daadkracht zijn de meest gewaardeerde eigenschappen in burgemeesters en commissarissen van de Koning, terwijl voor wethouders en gedeputeerden deskundigheid vooropstaat.

Geloofwaardigheid is essentieel voor bestuurders. Zoals Conger (1998) opmerkt, is het de hoeksteen van overtuigingskracht. Zonder geloofwaardigheid wordt het moeilijk om de noodzakelijke steun te verwerven en resultaten te behalen (Kouzes & Posner, 2011). Dit geldt voor politici die in het nationale openbaar bestuur opereren, maar zeker ook voor decentrale bestuurders. Het is echter verre van vanzelfsprekend dat bestuurders geloofwaardig worden gevonden. Burgers laten zich in peilingen en enquêtes kritisch uit over politici. Slechts ongeveer de helft van de Nederlanders heeft vertrouwen in hen en ook over hun functioneren bestaat scepsis (Den Ridder & Dekker, 2015). Tegelijkertijd moeten we niet vergeten dat er veel politici zijn die het goed doen. Gevraagd naar hun oordeel over de geloofwaardigheid van individuele, direct aanwijsbare bestuurders zijn burgers bijvoorbeeld al een stuk positiever (Hendriks, Van der Krieken, Van Zuydam, & Roelands, 2015).

De vraag welke eigenschappen bestuurders nodig hebben om de noodzakelijke geloofwaardigheid op te bouwen – laat staan om excellent gevonden te worden –

* Dr. S. van Zuydam is als universitair docent verbonden aan de Tilburg University en is als onderzoeker/adviseur werkzaam bij Necker van Naem. Dr. N. Karsten is universitair docent aan Tilburg University. Drs. H. Oostendorp is directeur van het onderzoeks- en adviesbureau Necker van Naem. Drs. M. Hoogstad is als onderzoeker/adviseur werkzaam bij Necker van Naem. F. van Kooten MSc is data-analist bij Necker van Naem.

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

is op basis van de huidige literatuur niet eenvoudig te beantwoorden. We weten namelijk niet zo veel over wat nodig is in verschillende typen ambten op verschillende schaalniveaus (Karsten, Oostendorp, & Van Kooten, 2018; Van Zuydam, 2016). Bovendien gaat het bestaande onderzoek veelal uit van het perspectief van burgers, terwijl zij niet het enige relevante publiek zijn voor bestuurders. Medebestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren zijn bijvoorbeeld ook onderdeel van wat de *authorizing environment* van bestuurders wordt genoemd (Moore, 1995).

In dit artikel gaan we daarom na over welke eigenschappen decentrale bestuurders volgens *peers* moeten beschikken om geloofwaardig te kunnen opereren en excellent gevonden te worden. Hierbij maken we gebruik van relevante wetenschappelijke literatuur en gegevens die in 2015 zijn verzameld voor de Beste Bestuurder-verkiezing. Deze data geven inzicht in de verschillende eigenschappen die medebestuurders en volksvertegenwoordigers toedichten aan decentrale bestuurders in verschillende ambten. Het laat ook zien met welke eigenschappen excellent gevonden bestuurders, dat wil zeggen diegenen die genomineerd zijn voor de titel 'Beste Bestuurder', zich onderscheiden van andere. We zetten daarbij de eigenschappen die worden toebedeeld aan burgemeesters en commissarissen van de Koning af tegen die van wethouders en gedeputeerden. Het perspectief van insiders staat dus centraal in dit artikel. Vanuit hun dagelijkse ervaring kunnen zij goed beoordelen over welke eigenschappen een bestuurder moet beschikken.

In de volgende paragraaf lichten we toe wat we onder 'geloofwaardigheid' verstaan en wat de wetenschappelijke literatuur ons leert over de vraag wanneer bestuurders als geloofwaardig worden gezien. Vervolgens behandelen we het onderzoeksdesign en lichten we toe welke gegevens we over de eigenschappen van decentrale bestuurders hebben verkregen uit de Beste Bestuurder-verkiezing. In de resultatensectie laten we zien waarin excellente burgemeesters, commissarissen van de Koning, wethouders en gedeputeerden zich in 2015 onderscheidten van andere bestuurders. Tot slot reflecteren we, in de laatste paragraaf, op de betekenis van onze resultaten voor de kennis over de geloofwaardigheid van bestuurders.

De kern van geloofwaardigheid: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid

In de wetenschappelijke literatuur wordt de vraag welke eigenschappen het meest belangrijk zijn voor bestuurders vanuit verschillende invalshoeken gesteld. Zo is de communicatiewetenschap gericht op *source credibility* – de eigenschappen die nodig zijn voor de geloofwaardigheid van sprekers (O'Keefe, 1990) – terwijl in de politicologie vooral wordt gekeken naar de eigenschappen die kiezers belangrijk vinden voor verkiezingskandidaten (Bittner, 2011; Kinder, 1986). Hoewel deze studies een ander vertrekpunt hebben en er nauwelijks kruisbestuiving tussen plaatsvindt, komen ze tot vergelijkbare conclusies.

Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders

De geloofwaardigheid van bestuurders hangt af van de mate waarin burgers, collega's en anderen oordelen dat zij het waard zijn om geloofd te worden (O'Keefe, 1990; Perloff, 2010). Onderzoek uitgevoerd sinds de jaren vijftig laat keer op keer zien dat dit oordeel van drie typen kerneigenschappen afhangt: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid (Hovland, Janis, & Kelley, 1953; Kouzes & Posner, 2011; McCroskey & Teven, 1999). Dit betekent echter niet dat geloofwaardigheid inherent is aan de persoonlijkheid van een leider. Het is niet iets wat leiders bezitten, maar iets dat ze toegekend krijgen door anderen en dat ze steeds opnieuw moeten verdienen. Kortom: geloofwaardigheid is zowel een relationeel als een dynamisch concept.

Wat het vervolgens 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. Toch tekent zich, ondanks alle verschillen, een gemeenschappelijke kern af. Bij 'bekwaamheid' gaat het om de mate waarin leiders over de voor hun functie benodigde kennis en vaardigheden beschikken. Daarnaast moeten bestuurders daadkrachtig zijn en onafhankelijk denken en handelen (King, 2002; O'Keefe, 1990). 'Betrouwbaarheid' draait om de ervaren eerlijkheid en integriteit van bestuurders. Kan het publiek (of dat nu burgers zijn, *peers* of anderen) van de leider op aan en is hij oprecht (Kouzes & Posner, 2011; Perloff, 2010)? 'Betrokkenheid' is het ervaren empathisch vermogen van bestuurders: de mate waarin zij opkomen voor de belangen van anderen, in plaats van dat zij vooral de eigen zakken vullen. Dit betekent ook dat bestuurders moeten laten zien dat ze weten wat er leeft onder de mensen met wie ze werken (Cronin, 2008; McCroskey & Teven, 1999).

In veel van het onderzoek naar gewenste eigenschappen voor bestuurders is impliciet de assumptie aanwezig dat deze drie eigenschappen voor iedere leider van belang zijn, ongeacht het precieze ambt dat ze bekleden of de setting waarin ze werkzaam zijn. Bovendien richt het bestaande onderzoek naar politiek leiderschap zich veelal op nationale leiders en in het bijzonder de premier of de president. Ministers, fractievoorzitters, burgemeesters en gedeputeerden hebben evenwel allen een eigen rol in de democratie en zijn daarmee gebonden aan een andere set van formele en informele regels (Elcock, 2001). In eerder onderzoek is daarom betoogd dat geloofwaardigheidsvereisten functieafhankelijk zijn (Cronkrite & Liska, 1976). Wat het betekent om bekwaam, betrouwbaar en betrokken te zijn, evenals wat ervoor nodig is om excellent gevonden te worden, kan dus heel goed van ambt tot ambt verschillen. Of en in hoeverre dat het geval is bij politiek leiderschap op decentraal niveau, blijft in de huidige literatuur echter onderbelicht. Actuele kennis over Nederlandse bestuurders is al helemaal beperkt beschikbaar.

Burgemeesters, commissarissen, wethouders en gedeputeerden – de ambten die in dit artikel centraal staan – hebben wezenlijk verschillende rollen in het Nederlandse openbaar bestuur. Burgemeesters en commissarissen zijn kroonbenoemd en hebben een apolitieke rol in het bestuur van gemeenten en provincies. Het 'boven de partijen staan' wordt gezien als hun belangrijkste gezagsbron. Ze zijn hoeders van integriteit en hebben een belangrijke taak in het bevorderen van de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Een inhoudelijke visie formuleren en de

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

richting van het beleid bepalen past daarentegen veel minder goed bij de posities van burgemeesters en commissarissen (Karsten & Hendriks, 2016). Dat is eerder het terrein van wethouders en gedeputeerden. Met een meer directe democratische legitimatie dragen zij een grotere verantwoordelijkheid voor beleidsinhoudelijke portefeuilles. Bovendien zijn ze direct aanspreekbaar op het uitvoeren van het coalitieprogramma en de beleidskeuzes die zij daarin maken. Dit betekent dat het ambt van wethouder en gedeputeerde meer politiek van aard is dan dat van burgemeester en commissaris (zie onder meer Karsten & Jansen, 2013), wat mogelijk ook doorwerkt in de eigenschappen die maken dat ambtsdragers excellent worden gevonden.

Onderzoeksdesign en methoden

Om de gestelde onderzoeksvraag te beantwoorden is een secundaire analyse uitgevoerd van de data die zijn verzameld voor de jaarlijkse Beste Bestuurder-verkiezing van *Binnenlands Bestuur* en onderzoeks- en adviesbureau Necker van Naem. De resultaten van deze verkiezingen bieden een waardevol inzicht in de eigenschappen die *peers* waarderen in (andere) bestuurders. In 2015 werden alle volksvertegenwoordigers, bestuurders, griffiers en secretarissen uit provincies en gemeenten uitgenodigd om een aantal vragen over de bestuurders uit hun eigen bestuurslichaam te beantwoorden.

De dataset bevat gegevens over 1.776 unieke bestuurders op provinciaal en lokaal niveau, wat betekent dat 94% van alle in 2015 werkzame decentrale bestuurders minimaal één keer is geëvalueerd. Gemiddeld zijn voor elke bestuurder 3,5 beoordelingen beschikbaar. In dit artikel noemen we bestuurders 'excellent' wanneer zij genomineerd zijn voor de titel 'Beste Bestuurder'. Van de 1.776 bestuurders in onze dataset is dat voor 732 bestuurders minstens één keer het geval. 75% van de 6.216 beoordelingen zijn afkomstig van volksvertegenwoordigers, 20% van medebestuurders en 5% van griffiers en gemeentesecretarissen.

In dit artikel maken we gebruik van de antwoorden op drie vragen uit de vragenlijst. Respondenten werd gevraagd aan te geven welke twee eigenschappen hun bestuurders het best karakteriseerden. 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'. Deze eigenschappen volgen uit de wetenschappelijke literatuur over de gewenste eigenschappen van politiek leiders (zie onder meer Cronin, 2008; King, 2002; Kouzes & Posner, 2011). Respondenten beoordeelden dus alleen bestuurders uit de eigen organisatie. Zo kenschetsten raadsleden bijvoorbeeld alle wethouders en de burgemeester uit de 'eigen' gemeente. Daarnaast beoordeelden de collegeleden uit een gemeente elkaar (maar niet zichzelf). Vervolgens konden respondenten één van de bestuurders nomineren voor de titel 'Beste Bestuurder'. Een nominatie was niet verplicht. De antwoorden op deze vraag vormen de basis om te beoordelen of een bestuurder als excellent werd gezien. Tot slot werd respondenten

Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders

gevraagd concrete voorbeelden te geven van gedrag waaruit de eigenschappen van de genomineerde bestuurder bleek.

In de analyse maken we gebruik van descriptieve analyses, aangevuld met chikwaadraattoetsen om vast te stellen in hoeverre de toebedeelde eigenschappen verschillen tussen ambten en tussen excellente en andere bestuurders. Daarnaast gebruiken we de open antwoorden van respondenten om te illustreren hoe zij de verschillende eigenschappen invullen. Deze analyse is dus gericht op het bepalen van de eigenschappen waarmee bestuurders zich positief onderscheiden van anderen. We doen daarom geen uitspraken over de mate waarin Nederlandse decentrale bestuurders geloofwaardig worden gevonden door hun *peers*. Niet genomineerd worden voor de titel 'Beste Bestuurder' betekent immers niet dat bestuurders ongeloofwaardig worden gevonden, maar het geeft wel aan dat anderen hoger aangeschreven staan.

Van ambt tot ambt: verschillen in toebedeelde eigenschappen

De eigenschappen die *peers* toedelen aan bestuurders, zijn ambtsgebonden. De grootste verschillen bestaan er tussen burgemeesters en commissarissen van de Koning enerzijds en wethouders en gedeputeerden anderzijds. Dit is in lijn met de rollen van deze ambtsdragers in het Nederlandse decentrale bestuur.

Wethouders en gedeputeerden worden voornamelijk gekarakteriseerd in termen van bekwaamheid, zo valt uit tabel 1 op te maken. 'Deskundig', 'resultaatgericht' en 'gedreven' worden bijvoorbeeld vaker toebedeeld aan wethouders en gedeputeerden dan aan burgemeesters en commissarissen.¹ Bij die laatste ligt de nadruk juist meer op eigenschappen gerelateerd aan betrouwbaarheid en betrokkenheid. Volgens respondenten passen bijvoorbeeld de eigenschappen 'betrokken', 'communicatief' en 'toegankelijk' beter bij burgemeesters en commissarissen dan bij wethouders en gedeputeerden.² Bovendien karakteriseren *peers* hen vaker als integer (11% ten opzichte van 6%).³ Dit betekent niet noodzakelijk dat de laatste groep minder integer is. De sterkere aanwezigheid van integriteit in het profiel van burgemeesters en commissarissen kan te maken hebben met de verantwoordelijkheid die zij dragen voor het bewaken en bevorderen van integriteit binnen hun gemeente of provincie (art. 170 lid 2 Gemeentewet en art. 175 lid 2 Provinciewet). Daarbij is hun rol minder gericht op politieke profilering en beleidsuitvoering (Karsten & Hendriks, 2016).

- 1 Deskundig: χ^2 (1, n = 6.525) = 4,497, p = ,034, phi = -,027; gedreven: χ^2 (1, n = 6.525) = 38,038, p < ,001, phi = -,077; resultaatgericht: χ^2 (1, n = 6.525) = 42,293, p < ,001, phi = -,081.
- 2 Betrokken: χ^2 (1, n = 6.525) = 7,205, p = ,007, phi = -,034; communicatief: χ^2 (1, n = 6.525) = 54,474, p < ,001, phi = -,092; Toegankelijk: χ^2 (1, n = 6.525) = 7,374, p = ,007, phi = -,034.
- 3 χ^2 (1, n = 6.525) = 77,440, p < ,001, phi = -,109.

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

Tabel 1 *Mate waarin eigenschappen zijn toegekend aan burgemeesters (bgm) en commissarissen van de Koning (cdK) en aan wethouders (wh) en gedeputeerden (gdep)**

		Bgm & cdK	Wh & Gdep	Bgm	cdK	Wh	Gdep
Bekwaamheid	Analytisch	7%	8%	7%	9%	8%	7%
	Creatief	2%	4%	2%	1%	4%	4%
	Daadkrachtig	9%	6%	9%	8%	6%	7%
	Deskundig	10%	11%	9%	17%	11%	11%
	Gedreven	7%	10%	7%	5%	10%	10%
	Ondernemend	3%	5%	3%	3%	5%	7%
	Oplossingsgericht	5%	7%	5%	3%	7%	7%
	Resultaatgericht	4%	8%	4%	3%	7%	9%
	Vernieuwend	2%	2%	2%	1%	2%	3%
Betrouwbaarheid	Integer	11%	6%	11%	17%	7%	4%
	Transparant	2%	2%	2%	0%	2%	2%
Betrokkenheid	Betrokken	16%	13%	16%	21%	14%	12%
	Communicatief	12%	8%	12%	8%	8%	8%
	Toegankelijk	11%	9%	11%	6%	9%	9%

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

Excellente burgemeesters en commissarissen: betrokken daadkracht

Burgemeesters en commissarissen van de Koning die door *peers* worden genomineerd voor de titel 'Beste Bestuurder', onderscheiden zich van niet-genomineerden doordat ze in hun publieke profiel betrokkenheid aanvullen met daadkracht, zo leert tabel 2. 'Betrokken' en 'communicatief' zijn de eigenschappen die excellente burgemeesters en commissarissen het meest krijgen toebedeeld door volksvertegenwoordigers en medebestuurders. Ze worden ook vaker als zodanig gezien dan niet-genomineerde burgemeesters en commissarissen. 'Betrokkenheid' uit zich doordat ze 'overall in de stad aanwezig zijn en oog [hebben] voor de menselijke kant', waarbij ze 'oprechte belangstelling tonen'. 'Communicatief' zijn burgemeesters en commissarissen 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'.

Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarden in medebestuurders

Tabel 2 *Eigenschappen die excellente en overige burgemeesters en commissarissen van de Koning het beste karakteriseren volgens volksvertegenwoordigers en medebestuurders**

		Burgemeesters & commissarissen van de Koning beoordeeld door medebestuurders				Burgemeesters & commissarissen van de Koning beoordeeld door volksvertegenwoordigers			
		Excellent		Overig		Excellent		Overig	
Bekwaamheid	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%	
	Ondernemen	1%	50%	2%	50%	2%	46%	3%	48%
	Oplossingsgericht	5%		7%		5%		5%	
	Resultaatgericht	4%		4%		2%		5%	
Vernieuwend	7%		2%		2%		1%		
Betrouwbaarheid	Integer	7%	8%	13%	13%	12%	15%	11%	13%
	Transparant	1%		0%		2%		2%	
Betrokkenheid	Betrokken	15%		18%		19%		16%	
	Communicatief	17%	42%	9%	36%	13%	40%	12%	39%
	Toegankelijk	10%		9%		8%		11%	

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

In de daadkracht die excellente burgemeesters en commissarissen van *peers* krijgen toebedeeld, onderscheiden zij zich echter het meest van de niet-genomineerden.⁴ Daadkracht wordt hierbij begrepen als het nemen van initiatief en het niet terugdeinzen bij weerstand. Vooral het optreden van burgemeesters op het terrein van openbare orde en veiligheid, evenals bij issues die grote maatschappelijke weerstand (kunnen) oproepen springen hier in het oog. Zo stelt een respondent over 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 en betreft iedereen bij concrete initiatieven’. Een ander noemt de manier waarop de burgemeester een motorbende aanpakt als een voorbeeld van daadkracht: ‘Hij loopt niet weg en laat zich niet intimideren ondanks bedreigingen.’

4 $\chi^2(1, n = 1.303) = 18,228, p < ,001, phi = ,121$.

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

Het beeld dat hieruit naar voren komt, stemt deels overeen met het traditionele beeld van Nederlandse burgemeesters en commissarissen, maar het voegt er ook een aspect aan toe. Betrokkenheid en communicatief vermogen zijn nog steeds belangrijk, maar excellente burgemeesters en commissarissen weten die eigenschap in hun zichtbare profiel te combineren met daadkracht. Dit is een opvallend gegeven gezien de nadruk op hun rol als hoeders van de democratie en het belang van verbindend leiderschap (Karsten & Hendriks, 2016). Tegelijkertijd past het in de bredere Europese roep om sterker leiderschap (Steyvers et al., 2008).

Excellente wethouders en gedeputeerden: deskundigheid voorop

Wethouders en gedeputeerden die zijn genomineerd voor de titel 'Beste Bestuurder', worden vaker dan anderen gezien als 'deskundig' en 'daadkrachtig', zo leert tabel 3.⁵ Sterker nog, deskundigheid is de eigenschap die het meest wordt genoemd voor deze excellente groep. Tegelijkertijd worden ze juist minder vaak getypeerd als 'gedreven' en 'toegankelijk'.⁶ Bekwaamheid in de zin van kennis van zaken staat dus bij excellent gevonden wethouders en gedeputeerden vaker voorop dan bij niet-genomineerde bestuurders. Vooral de dossierkennis van deze bestuurders wordt genoemd. Deskundigheid blijkt volgens *peers* 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 wethouders en gedeputeerden 'in debatten boven de materie staan die zij moeten verwoorden'.

Het belang dat bij deze groep aan deskundigheid wordt gehecht, is enigszins opvallend. In 2010 heeft Berenschot in opdracht van de Wethoudersvereniging een competentieprofiel opgesteld, waarvoor met een grote variëteit aan stakeholders uit het Nederlandse openbaar bestuur is gesproken. In dit profiel zijn negen essentiële eigenschappen van een goede wethouder opgenomen: analytisch vermogen, oordeelsvorming, overtuigingskracht, inlevingsvermogen, onderhandelen, politieke sensitiviteit, resultaatgerichtheid, samenwerken, en sturend vermogen. Deskundigheid als inhoudelijke expertise wordt dus niet als zodanig genoemd. Weliswaar krijgt analytisch vermogen aandacht, maar dat gaat niet over de noodzakelijke beleidskennis. Hetzelfde geldt voor de laatste handreiking voor profielschetsen van gedeputeerden uit 2002.

5 Deskundig: χ^2 (1, n = 5.222) = 66,570, p < .001, phi = ,114; daadkrachtig: χ^2 (1, n = 5.222) = 175,615, p < .001, phi = ,184.

6 Gedreven: χ^2 (1, n = 5.222) = 9,650, p = ,002, phi = -,044; toegankelijk: χ^2 (1, n = 1.303) = 50,951, p < ,001, phi = -,099.

Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders

Tabel 3 *Eigenschappen die excellente en overige wethouders en gedeputeerden het beste karakteriseren volgens volksvertegenwoordigers en medebestuurders**

		Wethouders & gedeputeerden beoordeeld door medebestuurders			Wethouders & gedeputeerden beoordeeld door volksvertegenwoordigers				
		Excellent		Overig		Excellent		Overig	
Bekwaamheid	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%	
	Ondernemen	3%	73%	5%	63%	3%	65%	6%	60%
	Oplossingsgericht	8%		6%		9%		6%	
	Resultaatgericht	5%		8%		4%		8%	
	Vernieuwend	5%		3%		4%		2%	
Betrouwbaarheid	Integer	4%	4%	7%	9%	6%	8%	6%	9%
	Transparant	0%		2%		2%		2%	
Betrokkenheid	Betrokken	12%		14%		11%		14%	
	Communicatief	10%	23%	6%	28%	11%	27%	7%	32%
	Toegankelijk	2%		8%		5%		10%	

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

Toch is de waardering voor deskundigheid zoals die uit deze data blijkt, goed te begrijpen in het licht van de complexiteit van de problemen waarvoor wethouders en gedeputeerden zich gesteld zien staan. Bovendien zijn de taken en verantwoordelijkheden van wethouders en gedeputeerden de afgelopen jaren verder uitgebreid, bijvoorbeeld door de decentralisaties in het sociaal domein (zie ook Karsten & Jansen, 2013). Dit betekent dat deze bestuurders verantwoordelijk zijn voor het bereiken van belangrijke beleidsdoelen en de besteding van veel belastinggeld. Deskundigheid is hierbij onontbeerlijk.

Na deskundigheid volgt 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

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

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, past bij het type problematiek waarmee wethouders zich bezighouden. Veel issues, of het nu de leefbaarheid is of het bestrijden van armoede, vergen een lange adem. Ondanks moeilijkheden vooruitgang boeken is daarom een teken van daadkracht.

Conclusie en discussie

Dit artikel begon met de vraag welke eigenschappen decentrale bestuurders nodig hebben om geloofwaardig te kunnen opereren en excellent gevonden te worden door *peers*. In de literatuur komen drie kerneigenschappen hierbij keer op keer naar voren: bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. In de huidige literatuur wordt echter weinig rekening gehouden met de rol- en functievereisten van verschillende leiderschapsposities op verschillende schaalniveaus. Een minister heeft in Nederland een heel andere rol dan een fractievoorzitter, net als dat op decentraal niveau een burgemeester een andere positie heeft in het democratisch stelsel dan een wethouder.

In lijn met een meer functionele benadering van geloofwaardigheid laat onze secundaire analyse van de data die zijn verzameld voor de Beste Bestuurder-verkiezing uit 2015 zien, dat de eigenschappen die nodig zijn om excellent gevonden te worden ambtsgebonden zijn. Hierbij is niet zozeer het schaalniveau (provincie versus gemeente) van belang, maar juist de functie van het ambt in het democratisch systeem. Burgemeesters en commissarissen van de Koning hebben bijvoorbeeld een vergelijkbare rol. Ze hebben beiden een rol boven de partijen en zijn onder meer verantwoordelijk voor het bevorderen van de kwaliteit van het bestuur. Wethouders en gedeputeerden zijn daarentegen beiden primair verantwoordelijk voor (de uitvoering van) hun beleidsportefeuille. Dit rolverschil vertaalt zich naar de eigenschappen die nodig zijn voor excellentie. Waar excellente burgemeesters en commissarissen volgens *peers* vooral gekenmerkt worden door betrokken daadkracht, staat bij wethouders en gedeputeerden deskundigheid voorop. Behalve dat andere eigenschappen belangrijk worden gevonden, laat de analyse ook zien dat dezelfde eigenschap verschillend wordt ingevuld afhankelijk van het ambt dat centraal staat. Bij burgemeesters en commissarissen betekende daadkracht niet terugdeinzen bij weerstand, terwijl bij wethouders en gedeputeerden daadkracht eerder ging over het voortvarend doorhakken van knopen.

Met de data die we voor dit onderzoek hebben gebruikt, konden we niet vaststellen in hoeverre bestuurders in het Nederlandse decentraal bestuur geloofwaardig worden gevonden. Niet genomineerd worden voor de titel ‘Beste Bestuurder’ betekent immers niet dat een bestuurder het slecht doet, maar vooral dat iemand anders beter wordt gevonden. Bovendien weten we op basis van onze gegevens niet hoe burgers over de betreffende bestuurders oordelen. Aanvullend onderzoek hiernaar zou van toegevoegde waarde zijn en kan bijvoorbeeld bijdragen aan een

Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders

groter begrip van de (veronderstelde) kloof tussen bestuurders en bestuurd. De toegevoegde waarde van de resultaten van dit onderzoek voor de literatuur over politiek leiderschap ligt in het inzichtelijk maken van de eigenschappen die Nederlandse decentrale bestuurders volgens *peers* kenmerken. Bovenal maakt dit onderzoek duidelijk dat in toekomstig onderzoek naar de geloofwaardigheid van bestuurders rekening gehouden moet worden met wezenlijke verschillen tussen ambten. Gewaardeerde eigenschappen zijn niet vanzelfsprekend universeel relevant en de precieze betekenis van een eigenschap is ambtsgebonden.

Literatuur

- Bittner, A. (2011). *Platform or personality: The role of party leaders in elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Conger, J. (1998). Necessary art of persuasion. *Harvard Business Review*, 76(3), 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.
- Cronkrite, G., & Liska, J. (1976). A critique of factor analytic approaches to the study of credibility. *Communication Monographs*, 43(2), 91-107.
- Elcock, H. (2001). *Political leadership*. Cheltenham: Edward Elgar.
- 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.
- Hovland, C., Janis, I., & Kelley, H. (1953). *Communication and persuasion*. New Haven: Yale University Press.
- Karsten, N., & Hendriks, F. (2016). Don't 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.
- Karsten, N., & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag: De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.
- Karsten, N., Oostendorp, H., & Kooten, F. van. (2018). Gezocht: integere en daadkrachtige verbinder (m/v). *Bestuurswetenschappen*, 72(1), 26-44.
- Kinder, D. (1986). Presidential character revisited. In R. Lau & D. Sears (Eds.), *Political Cognition* (pp. 233-255). Hillsdale: Lawrence Erlbaum.
- 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.
- McCroskey, J., & Teven, J. (1999). Goodwill: A reexamination of the construct and its measurement. *Communication Monographs*, 66, 90-103.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Keefe, D. (1990). *Persuasion: Theory and research*. London: Sage Publications.
- Perloff, R. (2010). *The dynamics of persuasion: Communication and attitudes in the 21st century*. New York: Routledge.
- Ridder, J. den, & Dekker, P. (2015). *Meer democratie, minder politiek*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

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

- Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., De la Fuente, J.M.R., & Schaap, L. (2008). From princeps to president? Comparing local political leadership transformation. *Local Government Studies*, 34(2), 131-146.
- Zuydam, S. van. (2016). Great expectations: The credibility of cabinet ministers and parliamentary party leaders. *Politics, Culture & Socialization*, 7(1), 57-81.