

# Vertrouwen in besturen

Onder redactie van Sabine van Zuydam

© Necker van Naem BV 2021

## Colofon

### Tekst

Alle teksten onder redactie van:  
Sabine van Zuydam  
06-33049468  
sabine@necker.nl

### Productie, illustraties & design

Necker van Naem

### Copyright

© 2021 Necker van Naem BV | [www.necker.nl](http://www.necker.nl)

ISBN 978-94-6406-496-4

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Necker van Naem.

### Contact

030 233 4131 | [info@necker.nl](mailto:info@necker.nl)



# Inhoudsopgave

## Inleiding | Vertrouwen in besturen:

een blijvende zoektocht voor bestuurders 9

## Het ambt in beweging

- **Het ambt in beweging:** 23  
*worsteling en avontuur door de ogen van Hans Oostendorp*

## Van bestuurder naar de beste bestuurder

- **Bekwaam, betrouwbaar en betrokken:** 45  
*over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders*
- **We leggen het u nog één keer uit:** 63  
*hoe bestuurders gezag herwinnen middels ex-post-verantwoording*

## Op zoek naar een nieuwe burgemeester

- **Gezocht: integere en daadkrachtige verbinder (m/v):** 85  
*het onderscheidend vermogen van profielschetsen voor Nederlandse burgemeesters beoordeeld*
- **De ideale burgemeester:** 109  
*een inwonersperspectief*

## Over vertrouwen

- **Geloofwaardig als minister of fractievoorzitter:** 133  
*over de relevantie van politieke steun*
- **De Staat van Betrokkenheid:** 155  
*over het vertrouwen dat inwoners hebben in de overheid en hun betrokkenheid bij de eigen leefomgeving*

## Bestuurlijke integriteit

- **Interbestuurlijk toezicht op bestuurlijke integriteit:** 181  
*naar een werkbare balans tussen lokale autonomie en bovenlokale doorzettingsmacht*



*Inleiding*

**Vertrouwen in  
besturen:  
een blijvende  
zoektocht voor  
bestuurders**

# Vertrouwen in besturen: een blijvende zoektocht voor bestuurders

*dr. Sabine van Zuydam*

Vertrouwen is essentieel voor het openbaar bestuur om effectief en legitiem te kunnen functioneren. Zonder een basaal niveau van vertrouwen komt de mate waarin burgers het overheidsoptreden accepteren onder druk te staan, maar ook voor individuele bestuurders wordt het in zo'n situatie erg moeilijk om dingen voor elkaar te krijgen. In het publieke debat wordt de staat van het vertrouwen dan ook stelselmatig gevolgd en besproken. Ondanks kritiek en zorgen in de media, stelt het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) keer op keer vast dat het vertrouwen van burgers in verschillende politieke instituties als de regering en het parlement relatief hoog is in vergelijking met andere landen (SCP, 2020).

Dat betekent echter niet dat er geen winst te behalen is of dat het vertrouwensniveau steeds gelijk blijft. Integendeel, het vertrouwen van burgers in de overheid en bestuurders fluctueert. Zo daalde in de periode 2001-2005 het politiek vertrouwen dusdanig veel dat in onderzoek ook wel van de “Dutch drop” wordt gesproken (Bovens & Wille, 2006; Hendriks, 2009). Had in 1997 nog 66% van alle Nederlanders vertrouwen in de Tweede Kamer, in 2004 was dat met 21 procentpunten gezakt naar 45%. In dezelfde periode viel het vertrouwen in de regering terug van 68% naar 38% (SCP, 2002, 2003, 2004a, 2004b, 2005). Deze terugloop van vertrouwen bleek echter van tijdelijke aard en lag rond 2007 weer op hetzelfde niveau als eerder (Hendriks, Van der Krieken, Van Zuydam, & Roelands, 2015). Ook in de jaren daarna echter zijn pieken en dalen te zien in het politiek vertrouwen, hoewel veelal minder hevig dan in de jaren '00. Deze fluctuaties hangen samen met wat er in de politiek gebeurt – denk aan kabinetten die aantreden of vallen – en economische omstandigheden (Bovens & Wille, 2008).

Daarnaast is een bekend fenomeen dat in tijden van grote onzekerheid of crises, met een bedreiging van buitenaf het vertrouwen in bestuurders en politieke instituties stijgt. Dit wordt ook wel de “rally around the flag” genoemd (Hetherington & Nelson, 2003; Mueller, 1970): burgers scharen zich als een blok achter de regering en kijken naar de overheid voor een oplossing. Dit effect was bijvoorbeeld - ook in Nederland - terug te zien na de aanslagen op de Twin Towers in New York in 2001 (Dekker & Van der Meer, 2004), na de MH-17 ramp in 2014 (Dekker, 2015) en de eerste maanden van de coronacrisis (Miltenburg & Schaper, 2020). Ook de verhoogde zichtbaarheid van politiek leiders bij crises en de waardering onder burgers voor het overheidsingrijpen zijn redenen waarom het politiek vertrouwen in dit soort situaties stijgt (Bol, Giani, Blais, & Loewen, 2020).

Meestal is deze boost in het vertrouwen echter van kortdurende aard. Zodra er weer meer ruimte voor kritiek komt in het publieke debat daalt het vertrouwen weer (Brody, 1991). Enerzijds is dit een teken van een vitale democratie: het vertrouwen in Nederland is en blijft relatief hoog en voor een goed functionerende democratie is tegenspraak en discussie belangrijk. Tegelijkertijd is het de vraag wat een bestuurder kan doen om het vertrouwen blijvend te verdienen en waar mogelijk te consolideren.

Dat is niet alleen een thema voor nationale politici en bestuurders, maar ook op lokaal niveau is dit relevant. Als ‘eerstelijns-overheid’ is de gemeente bijvoorbeeld zeer zichtbaar en nabij. Hoewel het vertrouwen in gemeentelijke en regionale overheden gemiddeld hoger ligt dan in nationale politieke instituties als de regering en de Tweede Kamer (Hendriks e.a., 2015; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2018), laten vertrouwenscijfers van individuele gemeenten zien dat het krijgen van dit vertrouwen niet vanzelfsprekend is (Driessen & Kanne, 2018; Jansen & Denters, 2018). Zo meldt de krant Tubantia bijvoorbeeld, op basis van onderzoek onder inwoners van Haaksbergen, dat 62% van hen geen vertrouwen meer heeft in de manier waarop de gemeente wordt bestuurd (Tubantia, 31 januari 2020). Wethouders en burgemeesters ervaren bovendien dat op alle fronten gezag persoonlijk moet worden verdiend en bewezen (Karsten & Jansen, 2013; Van der Meulen, Jansen, & Karsten, 2018).

Hoe bestuurders blijvend vertrouwen kunnen blijven verdienen en consolideren, is echter geenszins een nieuwe vraag en op veel facetten is eerder onderzoek beschikbaar. Over wat nodig is om gezag te vergaren bij controversiële beslissingen, maar ook wat een bestuurder tot de beste bestuurder maakt en hoe het staat met het vertrouwen en de betrokkenheid van verschillende groepen burgers. Dergelijk onderzoek is voor een deel al jaren geleden uitgevoerd, maar de lessen daaruit blijven relevant. Ook, of misschien wel juist, in de huidige context.

## Deze bundel

We zijn daarom in al het onderzoek gedoken dat onderzoekers verbonden aan Necker van Naem en Citisens de afgelopen jaren hebben uitgevoerd, om te bezien welke lessen over vertrouwen in besturen eruit zijn af te leiden. In deze bundel brengen we de opbrengst van deze zoektocht bijeen in een achttal bijdragen. Veelal zijn het bijdragen die in het verleden zijn gepubliceerd in (professioneel-)wetenschappelijke tijdschriften en die nu in verkorte vorm zijn opgenomen.

Ondanks alle verschillen tussen de bijdragen hebben ze met elkaar gemeen dat ze vooral gaan over de mensen die in het openbaar bestuur opereren. Of dat nu bestuurders zijn – bijvoorbeeld wethouders of burgemeesters – of inwoners. Daarnaast gaan de bijdragen op een enkele uitzondering na over de decentrale overheid, dat wil zeggen: gemeenten en provincies. Dit is de plek waar de overheid het dichtst op de samenleving zit en daaruit valt veel te leren over hoe het vertrouwen in de overheid behouden kan blijven en misschien zelfs wel kan groeien.

De acht bijdragen in deze bundel zijn te clusteren in vijf thema's:

1) het ambt in beweging, 2) van bestuurder naar de beste bestuurder, 3) op zoek naar een nieuwe burgemeester, 4) over vertrouwen en 5) bestuurlijke integriteit.

### I. Het ambt in beweging

Binnen dit thema is één bijdrage opgenomen en wel een heel bijzondere. Waar de andere bijdragen de vorm hebben van een klassiek onderzoeksartikel, is deze bijdrage een bewerking van een lezing die **Hans Oostendorp** op 25 augustus

2015 heeft uitgesproken in het kader van de Parade de Necker met als titel: *“Het ambt in beweging: worsteling en avontuur door de ogen van Hans”*. In deze lezing werd teruggekeken op de ontwikkelingen in het burgemeestersambt, de dualisering in 2002 en werden een aantal voorspellingen gedaan voor de jaren na 2015. En: wat die ontwikkelingen betekenen voor het succesvol – dat wil zeggen geloofwaardig en met gezag – opereren van de burgemeester. In deze lezing komt naar voren dat de Nederlandse burgemeester kwetsbaar is met een hoog afbreukrisico, wat de vraag oproept wie de burgemeester kan ontlasten en bijstaan als het er echt op aan komt. Een vraag die nog steeds actueel is. Denk bijvoorbeeld aan hetgeen van burgemeesters in de Veiligheidsregio wordt verwacht en de keuzes waar zij voor staan in de aanpak van corona. De suggestie voor een oplossing in 2015? Herzie de aard van het waarnemerschap, zodat het mogelijk zou worden naast de reguliere kroonbenoemde burgemeester een tijdelijke waarnemend burgemeester met een specifieke opdracht in de gemeente te hebben.

### II. Van bestuurder naar de beste bestuurder

De twee bijdragen in dit thema gaan over de vraag hoe bestuurders zich in positieve zin kunnen onderscheiden van anderen en gezag of geloofwaardigheid winnen. Dit kan ofwel in de ogen van medebestuurders zijn, ofwel in de ogen van burgers.

In de bijdrage *“Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: Over de eigenschappen die volksvertegenwoordigers en bestuurders waarderen in medebestuurders”* zet **Sabine van Zuydam** uiteen welke eigenschappen maken dat een bestuurder de beste bestuurder wordt gevonden. Op basis van data uit de Beste Bestuurderverkiezing van 2015 laat zij zien dat wat iemand de beste bestuurder maakt, ambtsgebonden is. Burgemeesters onderscheiden zich door hun betrokkenheid en daadkracht; wethouders door hun deskundigheid en het behalen van resultaten.

**Niels Karsten** laat in zijn bijdrage *“We leggen het u nog één keer uit: Hoe bestuurders gezag herwinnen middels ex-post-verantwoording”* zien dat Nederlandse burgemeesters en wethouders ook in situaties van grote controversen en weerstand hun gezag kunnen herwinnen. Dit kunnen zij doen door verantwoording af te leggen, op zo’n manier dat zij aansluiten bij de waarden die belangrijk worden gevonden door het publiek dat zij tegenover zich hebben. Of dat nu inwoners, de gemeenteraad of buurgemeenten zijn. Sterk leiderschap wordt daarbij gewaardeerd, evenals dat het helpt om directe en informele vormen van verantwoording te gebruiken en die verantwoording proactief af te leggen.

### III. Op zoek naar een nieuwe burgemeester

Bij het derde thema in deze bundel zoomen we in op het ambt van de burgemeester. In de eerdere bijdragen kwam de burgemeester ook al voorbij, maar in de twee bijdragen van dit thema staan de verwachtingen van inwoners en de gemeenteraad bij de zoektocht naar een nieuwe burgemeester centraal.

Door **Niels Karsten**, **Hans Oostendorp** en **Frank van Kooten** is in de bijdrage *“Gezocht: integere en daadkrachtige verbinder (m/v)”* onderzocht welke eisen gemeenteraden aan kandidaat-burgemeesters stellen en in hoeverre de profielschetsen onderscheidend zijn. Een veelgehoord punt van kritiek is dat profielschetsen veel op elkaar lijken en weinig echte keuzes bevatten. Terecht, zo laat hun inhoudsanalyse zien. In ieder geval tot in 2015 maakten gemeenten niet ten volle gebruik van de mogelijkheden voor lokaal maatwerk. Als verklaring brengen zij naar voren dat veel wordt geleund op de Handreiking Burgemeesters en dat gemeenten teksten van elkaar kopiëren. Om de kans zo groot mogelijk te maken dat de juiste match voor de gemeente wordt gevonden, is het dan ook zaak om scherper te bepalen welke uitdagingen er voor gemeenten liggen en wat daarin van de nieuwe burgemeester wordt verwacht.

In *“De ideale burgemeester: Een inwonersperspectief”* laten **Sabine van Zuydam** en **Wouter Lammers** zien wat volgens burgers iemand tot de ideale burgemeester maakt. Dat blijkt niet voor iedereen hetzelfde te zijn. Op basis van wat burgers zoeken in hun ideale burgemeester zijn er vier typen te onderscheiden: de beschermer, de pragmatische probleemplosser, de aanvoerder en de facilitator. Deze typen onderscheiden zich van elkaar in hun leiderschapsstijl. Dat wil zeggen: hun omgang met macht, communicatiestijl, taakoriëntatie en leiderschapsfocus. Inzicht in de typen burgemeesters die burgers waarderen helpt gemeenten die een nieuwe burgemeester zoeken het gewenste profiel aan te scherpen en maakt het mogelijk te monitoren in hoeverre de verwachtingen van burgers (blijven) aansluiten bij de huidige positie van de Nederlandse burgemeester in het lokaal bestuur.

### IV. Over vertrouwen

Van bestuurders maken we de overstap naar het vertrouwen als centraal element. Binnen dit thema zijn twee bijdragen opgenomen die raken aan het vertrouwen van burgers in de overheid en welke gevolgen dat heeft voor hun houding ten opzichte van bestuurders en hoe het ervoor staat met hun betrokkenheid tot hun leefomgeving.

In de bijdrage *“Geloofwaardig als minister of fractievoorzitter: Over de relevantie van politieke steun”* laat **Sabine van Zuydam** zien dat in tegenstelling tot wat op basis van het veelal negatieve publieke debat over politici te verwachten zou zijn, een te pessimistische kijk op politiek leiders onnodig is. Door de bank genomen vinden Nederlanders hun ministers en fractievoorzitters geloofwaardig, ook buiten crisistijd en ondanks de verschillen die er tussen leiders bestaan. De politieke steun van burgers voor het parlement, de regering en politici in het algemeen verklaart deels hoeveel geloofwaardigheid zij toekennen aan politiek leiders. Deze verklarende kracht is groter voor ministers



dan voor fractievoorzitters. Dit suggereert dat burgers variëren in de criteria en het gewicht ervan, die zij hanteren bij het evalueren van ministers en fractievoorzitters. Niet alle ambten zijn hetzelfde en burgers lijken dat – bewust of onbewust – mee te laten wegen.

**Renée van Os** zet in haar bijdrage *“De staat van Betrokkenheid: Over het vertrouwen dat inwoners hebben in de overheid en hun betrokkenheid bij de eigen leefomgeving”* op een rij hoe het ervoor staat met het politiek vertrouwen van burgers in verschillende (politieke) instituties en de betrokkenheid van burgers bij hun eigen leefomgeving. Uit deze analyse volgt dat in de periode 2017 tot 2019 het politiek vertrouwen is toegenomen, vooral het vertrouwen in de gemeente. Daar staat tegenover dat de betrokkenheid van burgers bij hun leefomgeving licht is afgenomen. Dit laat zich terugzien in de maatschappelijke en politieke participatie van burgers: ook die is licht afgenomen. Er zijn echter grote verschillen tussen groepen inwoners in zowel hun politiek vertrouwen als hun betrokkenheid bij hun eigen leefomgeving.

## V. Bestuurlijke integriteit

De laatste bijdrage in deze bundel raakt aan het thema bestuurlijke integriteit en is getiteld *“Interbestuurlijk toezicht op bestuurlijke integriteit: Naar een werk-bare balans tussen lokale autonomie en bovenlokale doorzettingsmacht”*. **Niels Karsten** stelt in deze bijdrage dat de nieuwe vormen van interbestuurlijk toezicht vanuit het Rijk en de provincie om de integriteit van het lokaal bestuur te versterken, al snel op gespannen voet staan met de lokale autonomie. Deze lokale autonomie is een belangrijke pijler van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en daarom is het passender om eerst binnen het lokaal bestuur op zoek te gaan naar innovatieve vormen van toezicht, zo betoogt Niels Karsten.

## Persoonlijke noot

Tot slot kan in deze inleiding een meer persoonlijke noot niet ontbreken. Zoals 2020 een turbulent jaar was voor Nederland, was het dat ook voor Necker van Naem. In april van dit jaar is onze geliefde collega **Hans Oostendorp** veel te vroeg overleden. Aan meerdere van de bijdragen in deze bundel heeft Hans een belangrijke bijdrage geleverd, ook al was hij niet altijd een van de auteurs. Het zijn overzichten zoals deze bundel die nog eens te meer laten zien wat bestuurlijk Nederland in de toekomst zal gaan missen. Desondanks draagt deze bundel ook een lichtpuntje in zich. De actualiteitswaarde van de bijdragen waar Hans aan heeft meegewerkt laat zien dat we nu én in de toekomst gebruik kunnen blijven maken van zijn kennis en inzichten.

Daarnaast bedank ik graag Mandy Müller, Kelsey Bouwmeester, Aafke Bokma, Roel Freeke en alle andere Necker-collega's die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van deze bundel.

## Referenties

Bol, D., Giani, M., Blais, A., & Loewen, P. J. (2020). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for Democracy? *European Journal of Political Research*, 1–9.

Bovens, M., & Wille, A. (2006). Waar bleef het vertrouwen in de overheid. *Bestuurskunde*, 2006(4), 50–64.

Bovens, M., & Wille, A. (2008). Het onbehagen bij de burger (3): Politiek vertrouwen langs de meetlat. *S&D*, 65(10), 32–43.

Brody, R. (1991). *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford: Stanford University Press.

Dekker, P. (2015). De publieke opinie na de ramp. Politiek vertrouwen en sociaal verlangen. In G. van den Brink (Ed.), *Een ramp die Nederland veranderde? Nadenken over vlucht MH17* (pp. 151–174). Den Haag: Boom.

Dekker, P., & Meer, T. van der (2004). Politiek vertrouwen. *Tijdschrift Voor de Sociale Sector*, december 2, 3335.

Driessen, M., & Kanne, P. (2018). *Versterking lokale democratie*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/versterking-lokale-democratie>

Hendriks, F. (2009). Contextualizing the Dutch drop in political trust: connecting underlying factors. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 473–491.

Hendriks, F., Krieken, K. van der, Zuydam, S. van, & Roelands, M. (2015). *Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*. Den Haag.

Hetherington, M.J., & Nelson, M. (2003). Anatomy of a rally effect: George W. Bush and the war on terrorism. *PS - Political Science and Politics*, 36(1), 37–44.

Jansen, G., & Denters, B. (2018). *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*.

Karsten, N., & Jansen, T. (2013). *Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders*. Den Haag.

Miltenburg, E., & Schaper, J. (2020). *Maatschappelijke gevolgen van corona: Verwachte gevolgen van corona voor de opvattingen en houdingen van Nederlanders*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2018). *Staat van het Bestuur*.

Mueller, J.E. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *The American Political Science Review*, 64(1), 18–34.

SCP. (2002). Sociaal en cultureel rapport 2002: *De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag.

SCP. (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag.

SCP. (2004a). *Public Sector Performance: An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration*. Den Haag.

SCP. (2004b). *Sociaal en cultureel rapport 2004: In het zicht van de toekomst*. Den Haag.

SCP. (2005). *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag.

SCP (2020). *Continue Onderzoek Burgerperspectieven 2020(2)*. Den Haag: SCP.

Tubantia. (31 januari 2020). *Burgerpeiling: 62 procent van de inwoners gelooft niet meer in bestuur Haaksbergen*. Geraadpleegd via <https://www.tubantia.nl/haaksbergen/burgerpeiling-62-procent-van-de-inwoners-gelooft-niet-meer-in-bestuur-haaksbergen~a3a06a2b/>

Meulen, C. van der, Jansen, T., & Karsten, N. (2018). Hoe wethouders hun eigen gezag waarnemen. *Bestuurskunde*, 27(3), 43–55.