

Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt

Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020



Ambtsdragers over de provinciale en waterschapsdemocratie

Tevreden: Politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen zijn redelijk tevreden over het functioneren van de representatieve democratie in hun provincie of waterschap. Volksvertegenwoordigers (PS-leden en AB-leden) zijn daarbij minder positief dan bestuurders (GS-leden en DB-leden).

“Afhakers” betrekken: Ambtsdragers in provincies en waterschappen zijn ontevreden over wat er in hun provincie of waterschap gebeurt om ‘afhakers’ – mensen die zijn vervreemd van de politiek – weer bij de publieke zaak te betrekken.

Bestuurlijke verhoudingen en samenwerking

Interne invloedsverhoudingen: Volgens ambtsdragers van zowel provincies als waterschappen heeft GS/het DB relatief meer invloed op de besluitvorming dan PS/het AB en de ambtelijke organisatie.

Oppositie vs. coalitiefracties: Leden van niet-collegefracties (‘oppositie’) zijn kritischer over het probleemoplossend vermogen van de provincie, en minder tevreden met de taakvervulling door PS en GS. Ook kennen zij minder invloed toe aan PS ten opzichte van GS. Bij de waterschappen zijn de verschillen tussen collegefracties en niet-collegefracties kleiner.

Andere bestuurslagen: Veel ambtsdragers zijn tevreden over de samenwerking met medeoverheden, maar er is ruimte voor verbetering. Ook zijn zij van mening dat de invloed van de nationale overheid op de besluitvorming groter is dan die van de provincie of het waterschap zelf.

Ondersteuningsbehoefte

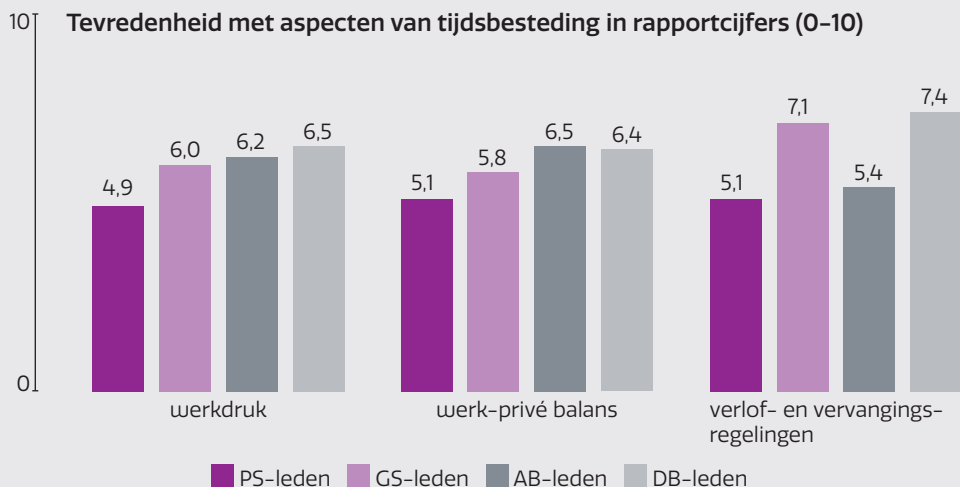
Ambtelijke ondersteuning: Politieke ambtsdragers hebben bij de uitoefening van hun ambt vooral behoefte aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat.

Van elkaar leren: Bestuurders (GS-leden en DB-leden) geven daarnaast vooral aan behoefte te hebben aan ondersteuning in de vorm van uitwisseling van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen.

Tijdsbesteding

Uren: PS-leden besteden gemiddeld 22 uur per week aan hun werkzaamheden en AB-leden 12,4 uur. Voor GS-leden en DB-leden is dat respectievelijk 61,5 en 41,5 uur.

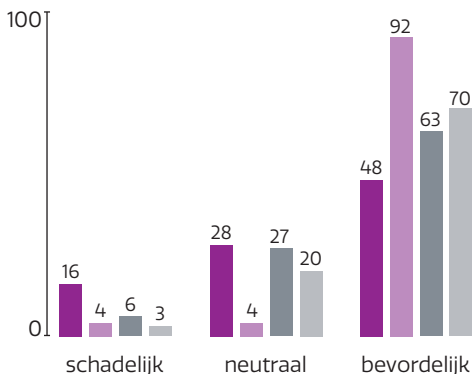
Reguliere baan en nevenfuncties: Naast hun politieke ambt besteden PS-leden gemiddeld 32,9 uur per week aan hun reguliere baan of belangrijkste bezoldigde nevenfunctie. Voor AB-leden is dat 35 uur per week. Jongere PS- en AB-leden besteden daarbij meer tijd aan werkzaamheden naast het ambt dan hun oudere ambtsgenoten.



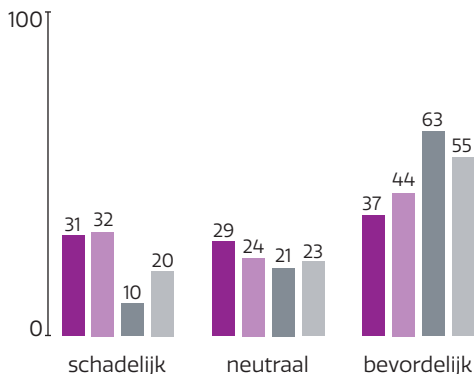
Politieke en maatschappelijke loopbanen

Opvattingen van ambtsdragers over hun loopbaanvooruitzichten binnen en buiten het openbaar bestuur

Mijn ambt is schadelijk/bevorderlijk voor mijn loopbaan binnen het openbaar bestuur



Mijn ambt is schadelijk/bevorderlijk voor mijn loopbaan buiten het openbaar bestuur



Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA)

De kennis over het functioneren van de democratie in provincies en waterschappen en hoe politieke ambtsdragers dat ervaren is beperkt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ondersteunt daarom onderzoek naar dit thema.

Dit is tweede Basismonitor Politieke Ambtsdragers. Deze editie is gericht op de ambtsopvattingen en ambtsbeleving van volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen. Ruim 350 volksvertegenwoordigers en bestuurders werkten mee aan dit onderzoek waarvan de gegevens zijn verzameld door onderzoeksbureau CentERdata.

Het onderzoek is uitgevoerd door Giedo Jansen, Bas Denters (beide Universiteit Twente) en Sabine van Zuydam (Universiteit Tilburg). De vormgeving van deze factsheet was in handen van Marieke Eijt.

Meer weten?

Het BPA-rapport is te downloaden via de kennisbank Openbaar Bestuur: www.kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/basismonitor-politieke-ambtsdragers-2020/

Daar is ook het rapport van een gelijktijdig uitgevoerd onderzoek naar kiezers bij provincies en waterschappen (PWKO) beschikbaar: www.kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/meer-zicht-op-het-democratisch-middenbestuur-2/

Deze tweede Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA-2) bouwt voort op een vergelijkbaar onderzoek naar het gemeentelijke niveau (BPA-1). In 2020 verscheen een rapportage over achtergronden, motieven, beleving en ambtsopvattingen van gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters. Beschikbaar: www.kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/basismonitor-politieke-ambtsdragers-2019-raadsleden-wethouders-en-burgemeesters-over-hun-ambt/

Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020:

Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt

Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt

Jansen, Giedo (Universiteit Twente)

Denters, Bas (Universiteit Twente)

Zuydam, Sabine van (Tilburg University)

ISBN: 978-90-365-5275-2

DOI: <https://doi.org/10.3990/1.9789036552752>

Auteurs

Jansen, Giedo (Universiteit Twente)

Denters, Bas (Universiteit Twente)

Zuydam, Sabine van (Tilburg University)

Inhoud

Auteurs	3
Voorwoord.....	6
Samenvatting	8
1. Politieke en maatschappelijke achtergrond van politieke ambtsdragers	10
1.2 Politieke loopbanen	11
1.3 Maatschappelijk profiel.....	13
1.4 Maatschappelijke loopbanen	15
1.5. Vooruitzichten politieke en maatschappelijke loopbanen.....	17
2. Tijdsbesteding van politieke ambtsdragers	21
2.1 Inleiding.....	21
2.2 Tijdsbesteding aan werkzaamheden als politiek ambtsdrager	22
2.3 Verdeling van tijd over verschillende activiteiten als politiek ambtsdrager	23
2.4 Tijdsbesteding aan werkzaamheden buiten het politieke ambt	26
2.5 Tevredenheid met aspecten van tijdsbesteding	29
3. Ambtsopvattingen en tevredenheid over taakinving	33
3.1 Inleiding.....	34
3.2 Taken van Provinciale Staten en Algemeen Besturen & de tevredenheid daarover	34
3.3. Taken van Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur en de tevredenheid daarover	37
3.4. Taken van de commissaris van de Koning en dijkgraaf en de tevredenheid daarover	41
4. Wat is er nodig voor goede ambtsvervulling?.....	45
4.1 Inleiding.....	45
4.2 Op welke terreinen is er ondersteuning nodig?.....	45
4.3 Op elke wijze is er ondersteuning nodig?	49
4.4 Van welke vormen van ondersteuning wordt gebruik gemaakt?	50
5. Tevredenheid met het functioneren van de provinciale en waterschapsdemocratie en de politieke representatie	53
5.1 Inleiding.....	54
5.2 Tevredenheid met democratie op diverse bestuursniveaus.....	54
5.3 Politieke representatie in de context van provincies en waterschappen	57

6. Bestuurlijke invloedsverhoudingen	66
6.1 Inleiding.....	66
6.2 Invloed binnen het provincie- en waterschapsbestuur.....	67
6.3. Invloed van de provincie en het waterschap ten opzichte van medeoverheden	70
7. Samenwerking en vertrouwen	74
7.1 Inleiding.....	75
7.2 Samenwerking binnen provincies en waterschappen en daarbuiten	75
7.3 Vertrouwen in het bestuur: van gemeenten tot Europa	78
7.4 Bestuurskracht	86
8. Onderzoeksverantwoording	89
8.1 Inleiding.....	89
8.2 Hoe kwam de vragenlijst van de BPA tot stand?.....	89
8.3 Hoe zijn de data van de BPA verzameld?	91
8.4 Wat is de kwaliteit van de data?	92
8.5 Beschikbaarheid, opslag en anonimiteit	93

Voorwoord

Giedo Jansen, Sabine van Zuydam en Bas Denters

Voor u ligt de rapportage *Basismonitor Politieke Ambtsdrager 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt*, met daarin het de resultaten van de tweede editie van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA). De BPA is een gezamenlijk initiatief van een aantal Nederlandse universiteiten in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De BPA heeft ten doel om via een periodieke wetenschappelijk verantwoorde dataverzameling actuele kennis te verzamelen en te ontsluiten over politieke ambtsdragers die actief zijn in het Nederlands openbaar bestuur. De basismonitor betreft ambtsdragers (volksvertegenwoordigers, bestuurders en voorzitters) op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau alsmede bij de waterschappen. De BPA is daarom een meerjarig project. Na een succesvolle eerste editie over het gemeentelijke niveau ([BPA-1](#)), richt deze tweede editie zich op de waterschappen en de provincies. De huidige publicatie over politieke ambtsdragers verschijnt gelijktijdig met een onderzoek naar kiezers bij provincies en waterschappen ([PWKO](#)).

Er wordt via allerlei wegen informatie over politieke ambtsdragers verzameld. Zulk onderzoek naar politieke ambtsdragers is echter veelal incidenteel van aard en is behoorlijk versnipperd. Er zijn ook nauwelijks vragen die op dezelfde manier aan verschillende typen ambtsdragers worden gesteld. Dat maakt vergelijken binnen en tussen bestuurslagen moeilijk. Bovendien richt het onderzoek zich dikwijls op ambtsdragers op nationaal niveau (zoals Tweede Kamerleden) of het gemeentelijke niveau, en is er relatief weinig aandacht voor politieke ambtsdragers in het middenbestuur van provincies en waterschappen. De kennis over het functioneren van de democratie in provincies en waterschappen en hoe politieke ambtsdragers dat ervaren is daarom beperkt. De BPA streeft er daarom naar langjarig onderzoek te doen en tot een monitor te komen die voor alle politieke ambtsdragers relevant is.

Zowel de onderzoeksopzet van de BPA als de analyses in dit rapport bouwen voort op de hoofdstructuur van de BPA zoals die is ontwikkeld in aanloop naar de eerste editie in 2019. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid kennen de hoofdstukken in dit rapport ook zoveel mogelijk dezelfde opzet als die in de vorige editie. Daarmee concentreert de aandacht voor wat betreft ambtsopvattingen in de BPA zich met name op twee typen vragen:

- vragen over de voorwaarden voor een adequate ambtsvervulling
- vragen over de verbindingen tussen bestuur en inwoners

In deze publicatie – die is gebaseerd op de tweede editie van de BPA – presenteren we de resultaten van onderzoek onder volksvertegenwoordigers en bestuurders in Provincies (Statenleden, gedeputeerden en commissarissen van de Koning) en waterschappen (leden van het algemeen bestuur van een waterschap, leden van het dagelijks bestuur en dijkgraven) naar opvattingen ten aanzien van hun ambt en opvattingen over de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context van hun ambt. Dit onderzoek is uitgevoerd in het najaar van 2020 (eind september t/m november). De BPA wordt georganiseerd door de Universiteit Twente (Afdeling Bestuurskunde) en Tilburg University (Tilburg Institute of Governance). Van Universiteit Twente zijn betrokken dr. Giedo Jansen en prof. dr. Bas Denters. Van de Universiteit Tilburg zijn betrokken prof dr. Frank Hendriks, dr. Niels Karsten en dr. Sabine van Zuydam. De UT vakgroep Bestuurskunde fungeert als penvoerder, met dr. Giedo Jansen als projectleider. De BPA wordt mede gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De BPA en dit rapport zijn tot stand gekomen met bijdragen van meerdere personen en organisaties:

- De ontwikkeling van de BPA bouwt voort op het document *“Contouren Basismonitor Politieke Ambtsdragers: Structuur & indicatoren”* door Sabine van Zuydam, Niels Karsten en Frank Hendriks (Tilburg Institute of Governance).

- Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een belangrijk deel van de financiering van de materiële kosten van het onderzoek op zich genomen, en heeft ook een aantal kennisvragen aangedragen. Het ministerie heeft de onderzoekers echter alle vrijheid gelaten zich te buigen over de invulling, uitwerking, en analyse van aangedragen thema's. Binnen dit ministerie hebben dr. Hella van de Velde en dr. Claartje Brons, als contactpersoon zich continu ingezet voor de BPA.
- De begeleidingscommissie voor de tweede editie van de BPA bestond naast Hella van de Velde en Claartje Brons uit Arjan Guijt (Unie van Waterschappen) en Harold van de Velde (StatenlidNU). De leden van de begeleidingscommissie hebben het concept van deze rapportage ook van commentaar voorzien. De begeleidingscommissie van de eerste editie (BPA-1) waarop de BPA-2 voortbouwt bestond daarnaast uit Henk Bouwmans (Vereniging voor Raadsleden), en Martijn Hulsen (onderzoeksbureau Overheid in Nederland).
- De vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Twente heeft de kosten van het penvoerderschap van de BPA gedragen en heeft de uitvoering en de afronding van dit onderzoek gecoördineerd. De verantwoordelijkheid hiervoor berustte bij dr. Giedo Jansen en prof. dr. Bas Denters.
- De enquête werd afgenomen door CentERdata (Universiteit van Tilburg). De uitvoering van het veldwerk en de oplevering van het databestand lag in handen van CentERdata. In het bijzonder danken de onderzoekers Maartje Elshout en Suzan Elshout.
- Om de respondenten te benaderen hebben we gebruik gemaakt van achtergrond- en contactgegevens zoals beschikbaar gesteld door onderzoeksbureau *Overheid in Nederland (OiN)*, waar met name Martijn Hulsen zich voor de samenwerking met de BPA heeft ingezet.
- Uiteraard was dit onderzoek ook niet mogelijk geweest zonder de vele volksvertegenwoordigers en bestuurders in de provincies en waterschappen die bereid waren hun opvattingen over het decentrale bestuur met ons te delen.

We hopen dat we in de uitvoering van dit onderzoek voldoende recht hebben gedaan aan alle waardevolle suggesties en adviezen die we mochten ontvangen. Met deze publicatie delen we die opvattingen graag met een breder publiek.

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Politieke en maatschappelijke achtergrond van politieke ambtsdragers

Dit hoofdstuk laat zien dat politieke ambtsdragers in het middenbestuur vaak doorschuiven vanuit een vertegenwoordigende rol naar een bestuurlijke rol: bijna zestig procent van de provinciale bestuurders was eerder statenlid, en vergelijkbaar aandeel DB-leden bekleedde eerder een functie als AB-lid. Ook hebben veel ambtsdragers dikwijls ervaring bij andere bestuurslagen – met name in gemeenten als raadslid of wethouder. PS-leden en AB-leden zijn doorgaans parttime politici zijn die hun vertegenwoordigende rol dikwijls combineren met een reguliere baan of andere maatschappelijke activiteiten. Wat betreft hun beroepsachtergrond vinden we dat PS-leden en AB-leden voor linkse partijen vaker werkzaam zijn bij de overheid, in het onderwijs of gezondheidszorg dan hun ambtsgenoten voor niet-linkse partijen. Ambtsdragers zijn positief over hun loopbaan binnen het openbaar bestuur. Over hun vooruitzichten buiten het openbaar bestuur zijn ze minder positief. Opvallend is dat bijna een derde van de provinciale ambtsdragers de ambtsvervulling schadelijk acht voor een loopbaan buiten het openbaar bestuur. [Lees verder →](#)

Hoofdstuk 2: Tijdsbesteding

PS-leden besteden gemiddeld 22 uur per week aan hun werkzaamheden en AB-leden 12,4 uur. Voor GS-leden en DB-leden is dat respectievelijk 61,5 en 41,5 uur. Persoonlijke achtergrondkenmerken of de grootte van het provincie en het waterschap maken hierin nauwelijks verschil. In lijn met eerder belevingsonderzoek gaat de tijd die politieke ambtsdragers aan hun ambt besteden in belangrijke mate op aan vergaderen. Naast hun politieke ambt besteden PS-leden gemiddeld 32,9 uur per week aan hun reguliere baan of belangrijkste bezoldigde nevenfunctie. Voor AB-leden is dat 35 uur per week. Jongere PS- en AB-leden besteden daarbij substantieel meer tijd aan werkzaamheden naast het ambt dan hun oudere collega's. Volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen zijn matig tevreden over de werkdruk, werk-privé balans en verlof- en vervangingsregelingen (rapportcijfer veelal tussen 5 en 6,5). [Lees verder →](#)

Hoofdstuk 3: Ambtsopvatting en tevredenheid taakvervulling

Dit hoofdstuk laat zien dat PS-leden het meeste belang hechten aan het vertegenwoordigen van inwoners en het controleren van het provinciebestuur. Dit is ook belangrijk voor AB-leden, maar belangrijker nog vinden zij het bepalen van de hoofdlijnen van het waterschapsbestuur. GS- en DB-leden kennen het meeste belang toe aan het informeren van en afleggen van verantwoording aan PS/het AB. Cdk's en dijkgraven zien – als het om hun “eigen taken” gaat - het bevorderen van de bestuurlijke integriteit als hun meest belangrijke taak. Volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen zijn relatief tevreden over hun taakvervulling. PS-leden en AB-leden zijn het meest kritisch, zowel op zichzelf als op de taakuitvoering door anderen. Het meest tevreden zijn volksvertegenwoordigers en bestuurders met de taakvervulling van cdk's en dijkgraven. Opvallend is tot slot dat PS-leden van collegefracties substantieel tevredener zijn over de taakvervulling van PS en GS, dan PS-leden van niet-collegefracties. Onder AB-leden is een dergelijk verschil minder duidelijk waarneembaar. [Lees verder →](#)

Hoofdstuk 4: Wat is er nodig voor goede ambtsvervulling?

Dit hoofdstuk laat zien dat de ondersteuningsbehoefte over het algemeen sterker is onder PS-leden en minder sterk onder GS-leden. De ondersteuningsbehoefte van AB-leden lijkt op die van PS-leden maar is op veel terreinen iets minder sterk, ook zijn de verschillen met DB-leden kleiner. De ondersteuningsbehoeften van PS-leden en AB-leden hangen niet of nauwelijks samen met persoonlijke achtergrondkenmerken. Maar jonge (of minder oude) en nieuwe politieke ambtsdragers hebben vaker behoefte aan ondersteuning dan hun oudere en meer ervaren ambtsgenoten. PS-leden hebben het vaakst behoefte aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat. GS-leden en DB-leden geven daarnaast vooral aan behoefte te hebben aan ondersteuning in de vorm van uitwisseling van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen (van elkaar leren). PS-leden gebruiken

ondersteuning vooral via de eigen politieke partij of de ambtelijke organisatie en veel minder via beroeps- en belangenverenigingen of via commerciële inhuur. [Lees verder →](#)

Hoofdstuk 5: Tevredenheid met het functioneren van de provinciale en waterschapsdemocratie en de politieke representatie

Dit hoofdstuk laat zien dat politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen redelijk tevreden zijn over het functioneren van de representatieve democratie in hun provincie of waterschap. Volksvertegenwoordigers (PS-leden en AB-leden) zijn daarbij minder positief dan bestuurders (GS-leden en DB-leden). Ook als het gaat om de kwaliteit van de politieke vertegenwoordiging – als onderdeel van het functioneren van de democratie – is het oordeel van de ambtsdragers bij provincies en waterschappers eveneens positief. Echter, ambtsdragers in provincies en waterschappen zijn ontevreden over wat er in hun provincie of waterschap gebeurt om ‘afhakers’ – mensen die zijn vervreemd van de politiek – weer bij de publieke zaak te betrekken. [Lees verder →](#)

Hoofdstuk 6: Bestuurlijke invloedsverhoudingen

Dit hoofdstuk laat zien dat volgens ambtsdragers van zowel provincies als waterschappen GS/het DB relatief meer invloed heeft dan PS/het AB en de ambtelijke organisatie op de besluitvorming. Bovendien heeft GS/het DB relatief meer invloed dan de cdK/de dijkgraaf en collegefracties meer dan niet-collegefracties. Gevraagd naar de eigen invloed, wordt deze dan ook het laagst ingeschat door de volksvertegenwoordigers. Als het gaat om de invloedsverhoudingen binnen het Nederlandse openbaar bestuur, dan vinden zowel de volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies als van waterschappen dat het eigen bestuur dominant is ten opzichte van medeoverheden in hun invloed op de eigen besluiten. De enige uitzondering daarop is de ervaren invloed van de nationale overheid. Overigens zijn volksvertegenwoordigers kritischer over de relatieve invloed van het provincie- en waterschapsbestuur dan bestuurders. [Lees verder →](#)

Hoofdstuk 7: Samenwerking en vertrouwen

De kwaliteit van de samenwerkingsrelatie met medeoverheden scoort onder ambtsdragers van provincies en waterschappen door de bank genomen ruim voldoende, net als de samenwerking met partners binnen de provincie of het waterschap (zoals het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties).

Politieke ambtsdragers spreken gemiddeld uit tamelijk veel vertrouwen te hebben in de bestuursorganen van de eigen provincie dan wel waterschap. Het vertrouwen dat provinciale ambtsdragers vervolgens hebben in bestuursorganen van het waterschap en de gemeente waar zij wonen scoort lager dan het vertrouwen dat zij hebben in hun eigen provincie. Dit geldt ook voor het vertrouwen dat waterschapsambtsdragers hebben in bestuursorganen van de provincie en de gemeente waar zij wonen. Onder ambtsdragers van zowel provincies als waterschappen is het vertrouwen in bestuursorganen van de nationale overheden redelijk groot, daar waar het vertrouwen in de Europese bestuursorganen juist het laagst van alle medeoverheden is.

Gemiddeld geven ambtsdragers het probleemoplossend vermogen van hun provincie of waterschap een voldoende tot een ruime voldoende. Kijken we niet naar het probleemoplossend vermogen, maar naar de daadwerkelijk tevredenheid van ambtsdragers met de door het provincie- en waterschapsbestuur geboden oplossingen, dan zien we dat ambtsdragers ook in dat opzicht tamelijk tevreden zijn en een voldoende tot een ruime voldoende geven.

Bij alle onderdelen zien we terug dat volksvertegenwoordigers in de regel kritischer zijn dan bestuurders, en dat onder volksvertegenwoordigers die van niet-collegefracties op hun beurt weer kritischer dan die van collegefracties. [Lees verder →](#)

1. Politieke en maatschappelijke achtergrond van politieke ambtsdragers

Giedo Jansen

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Politieke ambtsdragers in het middenbestuur schuiven vaak door vanuit een vertegenwoordigende rol naar een bestuurlijke rol: bijna zestig procent van de provinciale bestuurders was eerder statenlid, en vergelijkbaar aandeel DB-leden bekleedde eerder een functie als AB-lid. Ook hebben veel ambtsdragers dikwijls ervaring bij andere bestuurslagen – met name in gemeenten als raadslid of wethouder.
- Wat betreft het maatschappelijk profiel van politieke ambtsdragers zien we dat – bij elk van de vier ambten (PS-leden, GS-leden, AB-leden DB-leden) – vrouwen, jongeren en lager-opgeleiden zijn ondervertegenwoordigd. In onderzochte steekproef is het aandeel vrouwen onder PS-leden en AB-leden respectievelijk 38 en 25 procent en onder bestuurders (bij zowel provincies als waterschappen) is dat slechts 19 procent.
- PS-leden en AB-leden doorgaans parttime politici zijn die hun vertegenwoordigende rol dikwijls combineren met een reguliere baan of andere maatschappelijke activiteiten. Wat betreft hun beroepsachtergrond vinden we dat PS-leden voor linkse partijen vaker werkzaam zijn bij de overheid, in het onderwijs of gezondheidszorg dan PS-leden voor niet-linkse partijen. Dit geldt ook voor AB-leden; van hen werkt bij linkse partijen ruim 80 procent in de publieke sector, tegenover 40 procent van de niet-linkse AB-leden.
- Hoewel ambtsdragers in het middenbestuur positief zijn over hun loopbaan binnen het openbaar bestuur, zijn zij minder optimistisch als het gaat over hun loopbaan buiten het openbaar bestuur. Met name provinciale ambtsdragers zijn niet onverdeeld positief: Een minderheid van de GS-leden (44 procent) en PS-leden (37 procent) vindt het eigen ambt bevorderlijk voor een loopbaan buiten het openbaar. Opvallend is dat zowel onder GS-leden (31 procent) als PS-leden (32 procent) bijna een derde het vervullen van het eigen ambt zelfs schadelijk noemt voor een loopbaan buiten het openbaar bestuur

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het politieke en maatschappelijke profiel van politieke ambtsdragers in Nederlandse provincies en waterschappen. We richten ons op drie aspecten. Eerst onderzoeken we politieke loopbanen van PS-leden, GS-leden bij de provincies, en AB-leden en DB-leden bij de waterschappen.¹ We kijken hierbij naar diverse motieven die ambtsdragers hebben om hun ambt uit te oefenen, het aantal jaren dat ze reeds actief zijn in het openbaar bestuur, en welke functies zij daarbij eerder hebben bekleed. Ten tweede, kijken we naar hoe representatief ambtsdragers zijn voor de inwoners die ze vertegenwoordigen. Hiervoor richten we ons op de maatschappelijke achtergrond van ambtsdragers, zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Buiten vergelijkingen tussen ambten, maken we hier uitsplitsingen de grootte van provincies/waterschappen. In dit hoofdstuk maken we dergelijke uitsplitsingen met name voor PS-leden en AB-leden, voor bestuurders (de GS-leden en de DB-leden) is het aantal waarnemingen te klein om zinvolle vergelijkingen tussen categorieën te maken. Ten derde, gaan we nader in op de maatschappelijke loopbanen

¹ In de tekst en in de tabellen gebruiken we de termen “PS-leden” en “DB-leden” (samen ook wel aangeduid als “volksvertegenwoordigers”) als we spreken over leden van de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigende organen in de provincies en de waterschappen. De term “GS-leden” gebruiken we voor alle leden van Gedeputeerde Staten, dus zowel de GS-leden als de commissaris van de koning. Evenzo zijn “DB-leden”, alle leden van het dagelijks bestuur van een waterschap – inclusief de voorzitter. Samen duiden we de leden van deze twee bestuurscolleges ook wel aan als de “bestuurders”.

van ambtsdragers. We richten ons hierbij op een veelal onderbelicht aspect: de mate waarin het bekleden van een politiek ambt de maatschappelijke positie beïnvloedt. Hier richten we ons met name op PS-leden en AB-leden, aangezien zij een politiek ambt veelal combineren met een reguliere baan of andere maatschappelijke activiteiten.

1.2 Politieke loopbanen

We beginnen met de vraag wat de belangrijkste redenen zijn voor individuen om zich kandidaat te stellen voor een politiek ambt. Tabel 1.1 maakt een onderscheid tussen maatschappelijke motieven en individuele motieven. Bij de eerste categorie staat het verwezenlijken van collectieve doelen centraal, zoals het maatschappelijk belang, het belang van bepaalde groepen of een politieke partij. De individuele doelen hebben betrekking op de eigen persoonlijke ontwikkeling en opbrengsten voor de ambtsdrager zelf.

Tabel 1.1: Redenen om zich voor het huidige ambt te kandideren

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=132)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
<i>Maatschappelijke motieven</i>				
Een bijdrage leveren aan de samenleving	76,5	92,3	85,8	82,9
Invloed uitoefenen op de besluitvorming	39,4	26,1	45,8	41,5
Opkomen voor bepaalde groepen mensen	25,8	11,5	33,5	17,1
Uitvoeren van mijn politieke ideeën	50,0	53,8	22,6	34,1
Opvattingen van burgers vertegenwoordigen	19,7	3,8	12,5	14,6
Iets veranderen op een bepaald onderwerp	18,9	19,2	16,8	24,4
Op aandrang van anderen	2,3	3,8	3,2	2,4
Gevoel van verplichting aan mijn partij	7,6	3,8	4,5	0
<i>Individuele motieven</i>				
Mijn talenten inzetten en verder ontwikkelen	22,7	46,2	33,5	43,9
Een plezierige invulling geven aan mijn (vrije) tijd	9,8	7,7	9,7	7,3
Uitbreiden van mijn netwerk	3,0	3,8	4,5	2,4
Het hebben van een loopbaan in de politiek	7,6	3,8	3,2	7,3
Financiële vergoeding voor het werk	0	0	1,9	2,4
Waardering krijgen voor het werk	0,8	0	1,3	2,4

* Omdat men maximaal drie antwoorden kon aankruisen, tellen de percentages niet op tot 100%.

Tabel 1.1 laat zien dat ambtsdragers vaker maatschappelijke motieven opvoeren om zich kandidaat te stellen dan individuele motieven. Het bijdragen aan de samenleving wordt door zowel de volksvertegenwoordigers (PS-leden en AB-leden) en bestuurders (de leden van GS en de DB-leden), het vaakst genoemd. Het tweede

meest genoemde motief onder provinciale ambtsdragers is het realiseren van politieke ideeën. Een andere relatief veel genoemde motief betreft het uitoefenen van invloed op de besluitvorming. Onder politieke ambtsdragers bij de waterschappen speelt het verwezenlijken van politieke ideeën een minder grote rol. Het tweede meest genoemde motief bij AB-leden en DB-leden is het willen uitoefenen van invloed op de besluitvorming. Het opkomen voor de belangen van bepaalde groepen wordt door ongeveer een derde van de AB-leden genoemd als reden om zich kandidaat te stellen voor het huidige ambt. Individuele motieven worden weinig genoemd. In deze categorie werd alleen het ontwikkelen van de eigen talenten genoemd: bij bijna kwart van de PS-leden, een derde van de AB-leden en meer dan veertig procent van de GS-leden en de DB-leden.

Om de politieke loopbanen van ambtsdragers in kaart te brengen kijken we allereerst naar het aantal jaren dat zij gemiddeld al in het openbaar bestuur actief zijn. Tabel 1.2 maakt daarbij een onderscheid tussen het aantal jaren dat men actief is in het *huidige ambt* en het aantal jaren dat men *in totaal* actief is in het openbaar bestuur (inclusief de ervaring eerdere andere politieke functies). Provinciale ambtsdragers zijn gemiddeld 3,6 jaar actief in hun ambt, en AB-leden en DB-leden in de waterschappen respectievelijk gemiddeld 5,1 en 4,7 jaar. In vergelijking, het vorige BPA rapport liet zien dat raadsleden gemiddeld langer (bijna 6,5 jaar) actief zijn in hun ambt. Het verschil met wethouders (gemiddeld 4,5 jaar actief) is kleiner.

Voor elk van de drie ambten lijkt te gelden dat vrouwen gemiddeld minder jaren ervaring hebben dan mannen. Dat patroon lijkt zich te herhalen als we kijken naar het totaal aantal jaren dat mannen en vrouwen actief zijn in het openbaar bestuur. Mannelijke PS-leden zijn gemiddeld bijna 8,7 jaar actief in het openbaar bestuur, tegenover 7,3 jaar voor vrouwelijke PS-leden. Bij GS-leden is dat 17 jaar voor mannen tegenover 10 jaar voor vrouwen. Ook bij AB-/DB-leden lijken de gegevens te suggereren mannen gemiddeld langer actief zijn dan vrouwen. Echter, voor geen van de ambten in Tabel 1.2 zijn de gevonden verschillen in het totaal aantal actieve jaren tussen mannen en vrouwen statistisch significant.

Tabel 1.2: Aantal jaren actief in het openbaar bestuur (gemiddelden)

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=132)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
<i>In het huidige ambt</i>	3,6	3,6	5,1	4,7
Mannen	3,8	3,8	5,1	5,0
Vrouwen	3,2	3,5	5,0	3,6
Tot 54 jaar	2,9	2,9	2,7	2,8
55 jaar en ouder	4,2	4,3	5,9	5,5
<i>Totaal (huidige + eerdere ambten)</i>	8,1	15,7	10,6	17,8
Mannen	8,7	17,1	11,1	17,8
Vrouwen	7,3	10,0	9,0	13,8
Tot 54 jaar	5,7	9,8	6,2	14,3
55 jaar en ouder	10,3	22,6	12,1	18,1

Vet gedrukt: hangt significant samen met het aantal jaren actief

Het gemiddeld aantal jaren dat PS-leden actief zijn hangt wel samen met leeftijd. PS-leden tot 54 jaar zijn gemiddeld bijna 2,9 jaar actief in hun ambt tegenover 4,2 jaar voor PS-leden van 55 jaar en ouder. Ook voor de andere ambten vinden we dergelijke leeftijdsverschillen. Verschillen naar leeftijd komen ook naar voren bij het totaal aantal jaren dat men actief is in het openbaar bestuur. PS-leden van 55 jaar en ouder zijn bijna dubbel zo lang actief in het openbaar bestuur ten opzichte van hun ambtsgenoten die jonger dan 55 zijn. Bij AB-leden in de waterschappen zien we een vergelijkbaar patroon. Onder DB-leden is het leeftijdsverschil in publieke dienst kleiner, maar nog steeds statistisch significant.

Tot slot, hebben we uitgerekend (niet in de tabel) of en in hoeverre de zittingsduur en het aantal jaren dat men totaal reeds actief is in het openbaar bestuur samenhangt met de grootte van provincies en waterschappen. Gemeten naar het aantal inwoners hangt voor geen van de ambten de (totale) zittingsduur samen met de grootte van een provincie/waterschap. Bestuurders kennen gemiddeld een langere staat van dienst in het openbaar bestuur dan (volks)vertegenwoordigers in de provincies en de waterschappen. Toch geldt voor alle typen ambtsdragers dat deze dikwijls ervaring hebben bij andere bestuurslagen – met name in gemeenten.

Tabel 1.3: Eerder bekleedde functies (in procenten)

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
	(N=133)	(N=26)	(N=155)	(N=41)
Raadslid (of burgerraadslid)	38,3	46,2	37,4	56,1
Wethouder of burgemeester	12,8	46,2	11,0	31,7
Lid PS	9,0	57,7	5,8	14,6
Lid GS	0	7,7	1,3	12,2
AB-lid	3,0	7,7	14,8	56,1
DB-lid	0	3,8	3,2	17,1
Landelijke politiek ambt*	0,8	3,8	0	7,3

* 1. Tweede Kamerlid, Eerste Kamerlid, Minister, staatssecretaris

In tabel 1.3 is te zien dat van de PS-leden de helft ervaring heeft als (burger)raadslid (38 procent) of wethouder (bijna 13 procent) in een gemeente.² Ook voor GS-leden geldt dan bijna de helft van deze groep eerder raadslid en/of wethouder is geweest. Ook politieke ambtsdragers bij de waterschappen zijn niet zelden eerder raadslid geweest: onder AB-leden geldt dat voor 37 procent en onder DB-leden voor 56 procent. Naast de rekrutering vanuit gemeenten, schuiven ambtsdragers in het middenbestuur vaak ook door vanuit een vertegenwoordigende rol naar een bestuurlijke rol: bijna zestig procent van de provinciale bestuurders was eerder statenlid, en een vergelijkbaar aandeel DB-leden bekleedde eerder een functie als AB-lid.

1.3 Maatschappelijk profiel

In deze paragraaf gaan we in op de maatschappelijke achtergrond van politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen. We kijken naar de mate waarin deze ambtsdragers representatief zijn voor de Nederlandse bevolking. De hieronder gepresenteerde cijfers komen overeen met eerdere onderzoeken naar de achtergrond van statenleden, zoals de statistieken gerapporteerd in De Staat van het Bestuur (2020). In Tabel 1.4 vinden we dat – bij elk van de vier ambten – vrouwen, jongeren en lager opgeleiden zijn ondervertegenwoordigd. In de eerste plaats zijn vrouwen onder ambtsdragers sterk ondervertegenwoordigd: in onderzochte steekproef is het aandeel vrouwen onder PS-leden en AB-leden respectievelijk 38 en 25 procent en onder bestuurders (bij zowel provincies als waterschappen) is dat slechts 19 procent.

Verder zien we ook dat waar een kwart van de Nederlandse bevolking jonger is dan 35 jaar (CBS 2020a), onder PS-leden het aandeel jongeren slechts 14 procent is. Onder provinciebestuurders en onder de AB- en DB-leden van de waterschappen is vrijwel niemand jonger dan 35 jaar. Ten slotte is het aandeel lager-opgeleiden (basisniveau en vmbo) voor alle vier de ambten minder dan 10 procent, terwijl 22 procent van de Nederlandse bevolking tot deze categorie behoort (SCP 2018). Hoger-opgeleiden zijn daarentegen sterk oververtegenwoordigd. Terwijl onder de bevolking 15 procent een Wo-opleiding heeft, is het aandeel Wo-opgeleiden onder PS-leden en AB-leden ruim 50 procent, onder GS-leden en DB-leden ligt dat tussen de 60 en 70 procent. De oververtegenwoordiging van hoger-opgeleiden is daarmee onder de hier onderzochte ambtsdragers nog sterker dan bij politieke ambtsdragers in gemeenten (Jansen, Denters en Van Zuydam 2020).

² In de hoofdtekst ronden we percentages – anders dan in de tabellen -- steeds af op gehele getallen.

Tabel 1.4: Achtergrondkenmerken van politieke ambtsdragers (in procenten)

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
Mannen	61,4	80,8	74,2	80,5
Vrouwen	38,6	19,2	25,8	19,5
34 jaar of jonger	14,3	7,7	3,9	2,4
35-54 jaar	32,3	46,2	22,6	26,8
55 jaar en ouder	53,4	46,2	73,5	70,3
Basis, vmbo	3,0	0	3,9	7,5
Mbo, havo/vwo	9,8	11,5	13,6	5,0
Hbo	33,3	19,2	31,2	25,0
Wo	53,8	69,2	51,3	62,5
Migratie achtergrond	13,5	*	7,7	*

* te weinig waarnemingen

Tabel 1.5: Achtergrondkenmerken van politieke ambtsdragers, naar landsdeel

	Vrouwen (in %)	Leeftijd (gemiddeld)	Wo-opleiding (in %)
<i>PS-leden (N=133)</i>			
Noord-Nederland	48	55	52
Oost-Nederland	25	54	58
Zuid-Nederland	47	45	44
West-Nederland	40	52	54
<i>AB-leden (N=151)</i>			
Noord-Nederland	13	59	44
Oost-Nederland	35	60	38
Zuid-Nederland	22	59	46
West-Nederland	23	60	65

In Nederland heeft ongeveer 24 procent van de bevolking een migratieachtergrond. Daaronder vallen zowel mensen die in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie), als mensen die in Nederland geboren zijn en van wie ten minste een van de ouders immigrant was (de tweede generatie) (CBS 2020b). In de BPA zijn vragen opgenomen over het geboorteland van zowel politieke ambtsdragers zelf als van hun vader en moeder. De aantallen zijn echter dusdanig klein dat het niet mogelijk is onderscheid te maken naar eerste- of tweede generatie migranten onder politieke ambtsdragers. Evenmin is het mogelijk nader onderscheid te maken naar het land van herkomst, zoals westerse of niet-westerse migranten. In de BPA steekproef heeft 14 procent van de PS-leden (18 respondenten) een migratieachtergrond, en van de AB-leden is dat 8 procent (12

respondenten)³. Voor bestuurders is het aantal waarnemingen te klein om over migratieachtergrond te rapporteren.

Het is ook interessant om te bezien of het hierboven geschetste profiel van ambtsdragers in provincies en waterschappen eventueel verschilt per landsdeel. We kijken daarvoor in Tabel 1.5 weer naar geslacht, leeftijd en opleiding en laten de migratieachtergrond - gezien de kleine aantallen - buiten beschouwing. Omdat het aantal bestuurders beperkt is betreft de tabel uitsluitend de leden van PS en DB.

In Oost-Nederland (Overijssel, Flevoland, Gelderland) is het aandeel vrouwelijke PS-leden lager dan in de rest van Nederland. In Zuid-Nederland (Noord-Brabant en Limburg) is de gemiddelde leeftijd van PS-leden in de steekproef lager dan in andere landsdelen. Voor AB-leden verschilt het aandeel vrouwen en de gemiddelde leeftijd niet significant tussen landsdelen. Wél zien we dat het aandeel WO-opgeleiden onder AB-leden verschilt tussen landsdelen: In West-Nederland is het aandeel hoger opgeleiden relatief hoog (65 procent), en in Oost-Nederland relatief laag (38 procent). Voor PS-leden verschilt het aandeel WO-opgeleiden niet tussen landsdelen. Het aandeel hoger-opgeleiden zou tevens samen kunnen hangen met de grootte (en stedelijkheid) van waterschappen en provincies. Aanvullende analyses (niet in de tabel) laten zien dat dit inderdaad het geval is. Het aandeel WO-opgeleiden onder AB-leden is het grootst in waterschappen met 1 miljoen of meer inwoners (bijna 70 procent), en daarmee bijna 20 procentpunt hoger dan in waterschappen met minder van 1 miljoen inwoners. Ook voor PS-leden vinden we dat het aandeel het grootst opgeleiden groter is in provincies met de meeste inwoners: 67 procent in provincies met 2 miljoen inwoners of meer tegenover 45-50 procent in provincies met minder dan 1 miljoen inwoners of tussen de 1 en 2 miljoen inwoners.⁴

1.4 Maatschappelijke loopbanen

Voor GS-leden is hun ambt in de regel een voltijdsfunctie. Voor DB-leden geldt dat ongeveer 60 procent het politieke ambt combineert met een andere maatschappelijke rol. Tabel 1.6 laat ook zien dat PS-leden en AB-leden doorgaans parttime politici zijn die hun vertegenwoordigende rol dikwijls combineren met een reguliere baan of andere maatschappelijke activiteiten. In deze paragraaf gaan we nader in op deze andere werkzaamheden van PS-leden en AB-leden. Tabel 1.6 laat zien dat bijna de helft van de PS-leden dit ambt combineert met een (reguliere) baan als werknemer bij een particulier bedrijf (bijna 21 procent) of (semi-) overheidsinstelling (ongeveer 25 procent). Verder is ongeveer 21 procent werkzaam als zelfstandige, en bijna 15 procent is met pensioen. De categorie 'overige' bestaat uit volksvertegenwoordigers die naast het ambt ook een opleiding volgen; hoofdzakelijk in de eigen huishouding werken; vrijwilligerswerk doen of werkzaam zijn als toezichthouder bij maatschappelijke organisaties of bedrijven. Het beroepsprofiel van PS-leden lijkt daarmee erg op het profiel van raadsdelen in gemeenten (Jansen 2020). Tabel 1.6 laat tevens zien dat onder AB-leden het aandeel respondenten met een regulier baan als werknemers (28 procent) lager ligt dan onder PS-leden. Met name het aandeel werknemers bij particuliere bedrijven is met 9 procent beduidend lager dan onder PS-leden. Daar staat tegenover dat het aandeel zelfstandigen met 31 procent juist hoger ligt. En ook het aandeel gepensioneerden is met 21 procent iets hoger.

³ In de Staat van Bestuur 2016 was voor slechts een kwart van de PS-leden informatie beschikbaar over migratieachtergrond, en daarbinnen was dit aantal ongeveer 7 procent. De resultaten laten zich daarom niet één op één vergelijken. In de BPA vulden bijna alle respondenten de vragen over migratieachtergrond in. Maar de absolute aantallen zijn klein.

⁴ In dit rapport hanteren voortaan bij de bepaling van de omvang van provincies en waterschappen (in termen van het aantal inwoners) telkens deze driedeling. **Klein** staat bij provincies voor < 1.000.000 inwoners en bij waterschappen voor < 500.000 inwoners. **Midden** staat bij provincies voor 1.000.000 tot 2.000.000 inwoners en bij de waterschappen voor 500.000 tot 1.000.000 inwoners. **Groot** staat bij de provincies voor 2.000.000 of meer inwoners en bij de waterschappen voor 1.000.000 of meer inwoners.

Tabel 1.6: Beroepsstatus van politieke ambtsdragers (in procenten)

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
	(N=133)	(N=26)	(N=155)	(N=41)
Voltijds politiek ambt	1,6	92,0	0	43,9
Combinatie met...				
.. werknemer (semi) overheid	24,8	*	18,7	*
.. werknemer particulier bedrijf	20,9	*	9,0	*
.. zelfstandige	21,7	*	31,0	*
.. pensioen	14,7	*	21,3	*
.. werkloos/arbeidsongeschikt	4,7	*	2,6	*
.. overig	11,3	*	17,4	*

* te weinig waarnemingen

Om beter zicht te krijgen op de overige bezigheden van PS-leden en AB-leden gaan we hieronder nader in op de vraag of er in dat opzicht verschillen zijn tussen ambtsdragers van diverse politieke partijen en tussen ambtsdragers uit grotere en kleinere provincies/waterschappen. Vanwege het relatief beperkte aantal waarnemingen maken we – bij de analyse van verschillen naar de politieke achtergrond in Tabel 1.7 – een grof onderscheid tussen “linkse partijen” (PvdA, GroenLinks en SP), “niet-linkse” partijen (alle andere partijen). Voor AB leden onderscheiden we daarnaast nog specifieke waterschapspartijen (zoals WaterNatuurlijk en de AWP) en leden namens geborgde zetels (de niet-gekozen vertegenwoordigers van de agrarische en andere bedrijfsbelangen en de natuurbelangen).

Tabel 1.7: Beroepsstatus van PS-leden en AB-leden, naar partij of geleding (in procenten)

	Niet-Linkse partijen	Linkse partijen	Waterschaps partij	Geborgde zetels
<i>PS-leden (N=133)</i>				
Primaire/secundaire sector	7,4	4,0		
Tertiaire sector (zakelijk)	38,9	24,0		
Tertiaire sector (overheid, onderwijs, gezondheid)	53,7	72,0		
<i>AB-leden (N=151)</i>				
Primaire/secundaire sector	34,6	0,0	20,0	57,9
Tertiaire sector (zakelijk)	23,1	16,7	30,3	42,1
Tertiaire sector (overheid, onderwijs, gezondheid)	42,3	83,3	50,0	0,0

Over het algemeen zijn de verschillen in beroepsachtergrond tussen PS-leden van linkse en rechtse partijen in lijn met bekende kiezersprofielen van linkse en rechtse partijen (Jansen 2011) en vergelijkbaar met de beroepsachtergrond van raadsleden in gemeenten (Jansen 2020). Tabel 1.7 laat zien dat PS-leden voor linkse partijen vaker werkzaam zijn bij de overheid, in het onderwijs of gezondheidszorg dan PS-leden voor niet-linkse partijen. Dit geldt ook voor AB-leden; van hen werkt bij linkse partijen ruim 80 procent in de publieke sector, tegenover 40 procent van de niet-linkse AB-leden. AB-leden van waterschapspartijen zitten qua beroepsachtergrond een tussen linkse en niet-linkse partijen in: maar ook hier is de grootste groep (50 procent) werkzaam in de publieke sector. De meest afwijkende groep zijn AB-leden op geborgde zetels, waarvan de meeste respondenten werkzaam zijn in de primaire of secundaire sector (58 procent) of zakelijke dienstverlening (42 procent). Dit patroon moet uiteraard in het licht worden gezien van de omstandigheid dat deze geborgde zetels worden aangewezen door organisaties die staan voor deze specifieke belangen.

Tabel 1.8: Beroepsstatus van PS-leden en AB-leden, naar grootte van provincie- en waterschap (in procenten)

	Klein (weinig inwoners)	Midden	Groot (veel inwoners)
<i>PS-leden (N=133)</i>			
Primaire/secundaire sector	10,0	0	9,1
Tertiaire sector (zakelijk)	25,0	50,0	27,3
Tertiaire sector (overheid, onderwijs, gezondheid)	65,0	50,0	63,6
<i>AB-leden (N=151)</i>			
Primaire/secundaire sector	36,8	34,9	17,6
Tertiaire sector (zakelijk)	26,3	23,3	52,9
Tertiaire sector (overheid, onderwijs, gezondheid)	36,8	41,9	29,4

Tabel 1.8. splitst de beroepsstatus van PS-leden/AB-leden uit naar de omvang van de provincies en de waterschappen. De verschillen tussen grotere en kleinere provincies zijn niet significant. Dit betekent dat de beroepsachtergrond van PS-leden niet verschilt naar gelang het aantal inwoners per provincie. In grotere waterschappen (van 1 miljoen of meer inwoners) lijkt het aandeel AB-leden dat werkzaam is in de primaire sector kleiner te zijn dan in waterschappen met minder inwoners, en lijkt het aandeel AB-leden in de zakelijke dienstverlening groter. Echter, de verschillen in beroepsachtergrond naar de omvang van het waterschap zijn niet statistisch significant.

1.5. Vooruitzichten politieke en maatschappelijke loopbanen

Het is ook interessant om te onderzoeken hoe politieke ambtsdragers aankijken tegen de invloed die het vervullen van hun huidige politieke ambt heeft op hun loopbaan – binnen of buiten het openbaar bestuur. Voor PS-leden, AB-leden (en in mindere mate) DB-leden is dat van belang omdat ze hun ambt dikwijls in deeltijd vervullen. Voor menig voltijds bestuurder is het toekomstperspectief – nadat men een bestuursambt heeft vervuld -- echter evenzeer van belang. Het uitoefenen van een politieke functie hoeft een loopbaan elders er lang niet altijd eenvoudiger op te maken. Zo is er als het gaat om oud-wethouders regelmatig op gewezen dat deze ambtsdragers regelmatig problemen ondervinden op de arbeidsmarkt (zie bijvoorbeeld, Binnenlands Bestuur 2014). Over GS-leden is in dit kader veel minder bekend, en voor zover er iets over de positie van oud-GS-leden bekend is lijken zij vrijwel allemaal goed terecht te komen, veelal in bestuurlijke topfuncties en in de non-profit sector (Binnenlands Bestuur 2011). Over hoe dit zit met PS-leden en met de ambtsdragers bij de waterschappen is nog weinig bekend. Daarom zijn net als in de eerste (gemeentelijke) editie van de BPA in de BPA 2020 vier stellingen over de arbeidsmarktperspectieven voorgelegd aan ambtsdragers; zie Figuur 1.2.

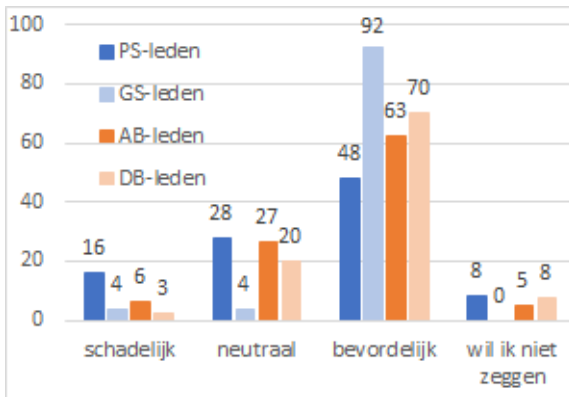
Het aantal PS-leden en AB-leden dat deze vraag heeft ingevuld ligt lager dan in andere tabellen omdat voor hen die bijv. gepensioneerd zijn, hoofdzakelijk vrijwilligerswerk doen, in de eigen huishouding werken of arbeidsongeschikt zijn, deze vraag niet van toepassing was. Degenen die de ze vragen wel beantwoorden zien het vervullen van een politiek ambt over het algemeen als bevorderlijk voor een loopbaan *binnen* het openbaar bestuur (Figuur 1.2-A), waarbij GS-leden (92 procent) positiever zijn dan DB-leden (70 procent). Beide groepen bestuurders zijn over het algemeen positiever dan de AB-leden (63 procent) en de PS-leden (48 procent).

Beduidend minder positief zijn met name provinciale politieke ambtsdragers als het gaat over hun loopbaan *buiten* het openbaar bestuur (Figuur 1.2-B). Bij de waterschappen noemt meer dan de helft van de AB-leden (63 procent) en de DB-leden (55 procent) deze functie bevorderlijk voor een loopbaan buiten het openbaar bestuur. Maar onder GS-leden (44 procent) en PS-leden (37 procent) is dit percentage beduidend lager. Opvallend is dat zowel onder GS-leden (31 procent) als PS-leden (32 procent) het vervullen van het eigen ambt zelfs schadelijk noemt voor een loopbaan buiten het openbaar bestuur. Hoewel politieke ambtsdragers de kans

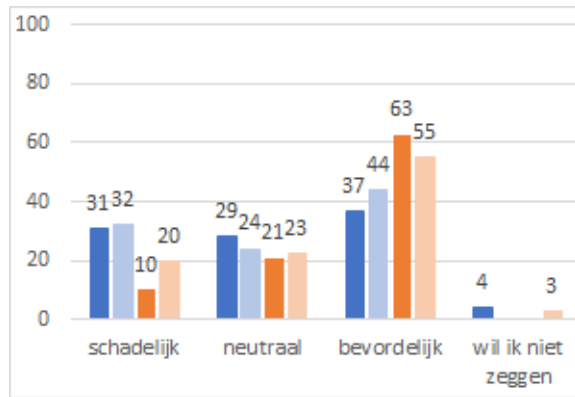
over het algemeen klein achten dat ze langdurig werkloos raken (Figuur 1.2-C), denkt een tamelijk grote groep dat het vinden van een nieuwe baan buiten het openbaar bestuur moeilijk zal zijn (Figuur 1.2-D). Hier zijn GS-leden (38 procent) over het algemeen (iets) minder positief dan de overige groepen ambtsdragers.

Figuur 1.2: Opvattingen van ambtsdragers over hun loopbaanvooruitzichten binnen en buiten het openbaar bestuur, (N= GS-leden, 100 PS-leden, N=24 N=98 AB-leden N=34 AB-leden)

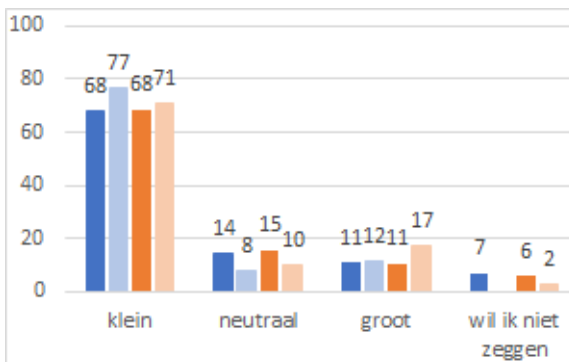
(A) *Mijn ambt is schadelijk/bevorderlijk voor loopbaan binnen het openbaar bestuur*



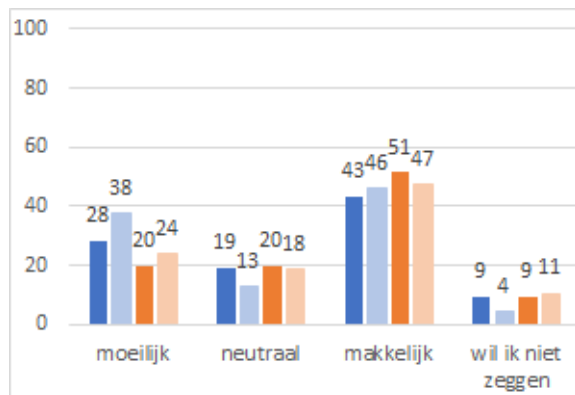
(B) *Mijn ambt is schadelijk/bevorderlijk voor loopbaan buiten het openbaar bestuur*



(C) *De kans dat ik langdurig werkloos raak is erg klein/groot*



(D) *Als ik op zoek moet naar nieuw werk buiten het openbaar bestuur, vind ik moeilijk/makkelijk een baan*



Tot slot richten we ons op de vraag of ambtsdragers bereid zijn om zich opnieuw kandidaat te stellen voor hun huidige ambt. Deze vraag is van belang omdat men zich regelmatig zorgen maakt over het grote verloop onder ambtsdragers. Zo zijn niet alleen zijn nieuwe PS-leden moeilijk te vinden zijn, maar tevens lijken zittende PS-leden den soms ook vlug weer af te haken (Binnenlands Bestuur, 2019). Daarom is in de BPA gevraagd of de ambtsdragers bij provincies en waterschappen wel eens twijfelen over de vraag of zij zich weer opnieuw kandidaat willen stellen. Relatief veel ambtsdragers geven desgevraagd aan wel eens of zelfs vaak te twijfelen om zich opnieuw te kandideren. Deze twijfel is het sterkst onder PS-leden (50 procent twijfelt wel eens) en AB-leden (44 procent). Deze percentages zijn iets lager, maar erg vergelijkbaar met het aantal ‘twijfelaars’ onder gemeenteraadsleden (Jansen 2020). Bestuurders twijfelen minder vaak; onder GS-leden is dat 36 procent en DB-leden twijfelen met 25 procent het minst.

Tabel 1.9 beschrijft tot slot de achtergrondkenmerken van de ambtsdragers die aangeven ‘zo nu en dan’ of ‘vaak’ te twijfelen of men zich in de toekomst weer beschikbaar stelt voor het huidige ambt. De tabel lijkt te suggereren dat vrouwelijke ambtsdragers – zowel PS-leden als AB-leden – vaker twijfelen dan hun mannelijke

ambtsgenoten. Maar de gevonden verschillen naar geslacht zijn niet statistisch significant. Voor leeftijd vinden we wel significante verschillen: Onder PS-leden twijfelen ouderen van 55+ jaar minder vaak dan jongeren, terwijl onder AB-leden ouderen juist vaker twijfelen over een nieuwe periode. Het opleidingsverschil is alleen significant voor PS-leden: PS-leden met een hogere opleiding twijfelen vaker dan PS-leden die lager opgeleid zijn. De omvang van de provincie of het waterschap maakt voor het twijfelen over beschikbaarstelling geen verschil. De in de tabel gerapporteerde verschillen zijn in dit opzicht niet significant.

Tabel 1.9: Twijfel over nieuwe kandidaatstelling (in procenten)

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=126)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
Totaal	50,0	36,0	43,8	25,6
Mannen	51,3	*	39,8	*
Vrouwen	47,9	*	55,6	*
34 jaar of jonger	61,1	*	*	*
35-54 jaar	60,5	*	33,3	*
55 jaar en ouder	40,0	*	44,8	*
Lager opgeleid	29,4	*	33,3	*
Klein (weinig inwoners)	39,5	*	31,0	*
Midden	59,5	*	44,0	*
Groot (veel inwoners)	52,2	*	54,5	*

* te weinig waarnemingen

Bronnen

Binnenlands Bestuur (2011). Ex-gedeputeerde gewilde bestuurder.

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/ex-gedeputeerde-gewilde-bestuurder.703162.lynkx>

Binnenlands Bestuur (2014). Werkloze met een streepje achter. Ex-wethouders niet in trek op de arbeidsmarkt.

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/werkloze-met-streepje-achter.9436265.lynkx>

Binnenlands Bestuur (2019). Kwart Statenleden haakt tussentijds weer af.

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/kwart-statenleden-haakt-tussentijds-af.9609917.lynkx>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). Bevolking Kerncijfer. Statline.

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37296ned/table?dl=2DA8A>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2020). Hoeveel mensen met een migratieachtergrond wonen in Nederland?

<https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland->

Jansen, G., Denters, B., & van Zuydam, S. (2020). Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt.

Jansen, G., (2020). Politieke en maatschappelijke achtergrond van politieke ambtsdragers. In G. Jansen, B. Deters, & S, van Zuydam (Eds.) Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt.

Staat van het Bestuur 2016 (2016).

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254489/staat-van-het-bestuur-2016.pdf>

2. Tijdsbesteding van politieke ambtsdragers

Sabine van Zuydam

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- PS-leden besteden gemiddeld 22 uur per week aan de vervulling van hun ambt en AB-leden 12,4 uur per week. Voor GS-leden en DB-leden is dat respectievelijk 61,5 en 41,5 uur; voor hen is dat meer dan een fulltime baan. Persoonlijke achtergrondkenmerken of de grootte van de provincie en het waterschap maken nauwelijks uit voor de tijdsbesteding.
- In lijn met eerder belevingsonderzoek gaat de tijd die politieke ambtsdragers aan hun ambt besteden in belangrijke mate op aan vergaderen. PS-leden en AB-leden besteden meer dan de helft van hun tijd als ambtsdrager aan het voorbereiden en bijwonen van PS- of AB-vergaderingen en fractievergaderingen. Voor GS-leden beslaat het voorbereiden en bijwonen van PS- en GS-vergaderingen ruim een kwart van hun tijd en voor DB-leden is dat een derde van hun tijd (maar dan voor AB- en DB-vergaderingen). Er bestaan enkele kleine verschillen in hoe ambtsdragers hun tijd verdelen over de verschillende activiteiten op basis van hun geslacht, leeftijd en grootte van de provincie of het waterschap.
- PS-leden besteden gemiddeld 32,9 uur per week aan de belangrijkste werkzaamheid naast hun politieke ambt. Voor AB-leden is dat gemiddeld 35 uur per week. Voor alle groepen ambtsdragers in provincies en waterschappen geldt dus dat ze in totaal duidelijk meer uren per week werken dan de gemiddelde Nederlander (de uren binnen en buiten het ambt bij elkaar opgeteld). Jongere PS- en AB-leden besteden daarbij substantieel meer tijd aan werkzaamheden naast het ambt dan hun oudere collega's. Onder AB-leden maakt ook opleidingsniveau uit. Lager opgeleide AB-leden besteden meer tijd aan werkzaamheden buiten het ambt dan hoger opgeleide AB-leden.
- Volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen zijn matig tevreden over de werkdruk, werk-privé balans en verlof- en vervangingsregelingen. In rapportcijfers (0-10) scoren deze aspecten veelal in de range van een 5 tot een 6,5. Geen diepe onvoldoende, maar wel ruimte voor verbetering. Dat geldt met name voor PS-leden en AB-leden. GS- en DB-leden zijn in de regel tevredener over deze aspecten. Persoonlijke achtergrondkenmerken en de grootte van het provincie of het waterschap maken hiervoor nauwelijks verschil.

2.1 Inleiding

Tijdsbesteding is het thema dat centraal staat in dit hoofdstuk. Hierbij hanteren we een viertal invalshoeken. De eerste invalshoek is hoeveel tijd het vervullen van een politiek ambt vraagt. We onderzoeken daarbij hoeveel uur in de week de vier groepen ambtsdragers besteden aan werkzaamheden in het kader van hun ambt. De tweede invalshoek betreft de vraag hoe politieke ambtsdragers hun tijd verdelen over verschillende activiteiten. Waar gaat hun tijd aan op? Als derde analyseren we de tijd die zij besteden aan de belangrijkste werkzaamheden die zij verrichten naast hun politieke ambt. Tot slot geven we weer hoe politieke ambtsdragers hun ambt ervaren in termen van werkdruk, werk-privébalans en mogelijkheden voor verlof en vervanging. Bij elk van deze vier invalshoeken maken we uitsplitsingen om te bezien of er verschillen zijn tussen politieke ambtsdragers, bijvoorbeeld naar gelang hun leeftijd, politiek-bestuurlijke ervaring en de grootte van de provincie of het waterschap.

2.2 Tijdsbesteding aan werkzaamheden als politiek ambtsdrager

Er bestaan grote verschillen in het aantal uur dat politieke ambtsdragers per week gemiddeld besteden aan de vervulling van hun ambt (inclusief eventuele nevenfuncties die zij uit hoofde van hun ambt uitoefenen). Waar een PS-lid gemiddeld 22 uur per week aan werkzaamheden in het kader van dit ambt besteed, is dat voor een AB-lid gemiddeld 12,4 uur. De tijdsbesteding van bestuurders bij provincies en waterschappen ligt substantieel hoger. GS-leden besteden gemiddeld 61,5 uur per week aan hun ambt, DB-leden gemiddeld 41,5 uur. Dit verschil sluit aan bij het gegeven dat de volksvertegenwoordigende ambten – in tegenstelling tot de bestuurlijke ambten – een ‘nevenfunctie’ betreffen. Dat vraagt dat men het ook praktisch in de tijd kan combineren met andere werkzaamheden. Opvallend is wel dat het PS-lidmaatschap substantieel meer tijd vergt dan het AB-lidmaatschap. Een mogelijke verklaring daarvoor is de kleinere omvang van het werk- en taakgebied van waterschappen ten opzichte van provincies. Het waterschap is een functioneel bestuur met een beperkt takenpakket, terwijl provincies net als gemeenten een “open huishouding” hebben en daardoor in beginsel op bijna elk gebied actief kunnen zijn.

De afgelopen jaren zijn er zorgen geuit dat de tijdsinvestering die van volksvertegenwoordigers wordt gevraagd een negatieve impact heeft op de aantrekkelijkheid en de toegankelijkheid van het ambt. In 2018 pleitte de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) er daarom voor dat “de werkzaamheden van decentrale volksvertegenwoordigers behapbaar moeten zijn met minder tijdsbesteding (pakweg 8 tot 12 uur) dan de 16 tot 20 uur die nu gemiddeld in het werk worden gestoken door gemeenteraads- en PS-leden” (p. 7). Uit de resultaten van deze Basismonitor Politieke Ambtsdragers blijkt dat de tijdsinvestering door PS-leden – anders dan bij de AB-leden in de waterschappen - nog steeds hoger ligt dan wat de ROB in 2018 wenselijk achtte.⁵

Tabel 2.1: Gemiddeld aantal uur per week besteed aan werkzaamheden als politiek ambtsdrager (inclusief eventuele qualitate qua nevenfuncties), in totaal en naar achtergrondkenmerken

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=131)	GS-leden (N=25)	AB-leden (N=152)	DB-leden (N=38)
Totaal	21,9	61,5	12,4	41,5
Mannen	22,0	61,2	11,9	41,9
Vrouwen	21,8	62,6	13,9	39,6
Lager opgeleiden	23,1	*	12,0	*
Hoger opgeleiden	21,8	*	12,5	*
54 jaar of jonger	21,7	61,8	12,1	47,4
55 jaar of ouder	22,2	61,1	12,5	38,6
<i>Provincies</i>				
Klein (weinig inwoners)	24,1	*	11,1	*
Midden	20,6	*	12,3	*
Groot (veel inwoners)	21,0	*	13,0	*

Vet gedrukt: hangt significant samen met het aantal uur per week besteed aan werkzaamheden als politieke ambtsdrager
* te weinig waarnemingen beschikbaar

⁵ Dit is in lijn met de uitkomsten van ander onderzoek naar de tijdsbesteding van PS-leden en andere decentrale volksvertegenwoordigers (zie bijvoorbeeld Daadkracht, 2020).

Ook de tijdsbesteding van bestuurders in de provincies en de waterschappen vraagt een stevige tijdsinvestering. Voor de DB-leden in de waterschappen is de omvang van de functie gelijk aan de tijd die wordt gerekend voor een reguliere voltijdsfunctie (veelal 36 tot 40 uur), voor provinciebestuurders ligt de tijdsinzet met gemiddeld 61,5 uur per week fors hoger dan dat.

Er zijn nauwelijks verschillen tussen ambtsdragers in de hoeveelheid tijd die zij aan hun ambtsvervulling besteden in relatie tot hun persoonlijke achtergrondkenmerken. Niet naar geslacht, maar evenmin naar opleidingsniveau of leeftijd. Bij de provincies zien we dat het inwonertal wel een – overigens klein – verschil maakt: PS-leden uit “kleine” provincies besteden 24 uur per week aan hun ambt, ten opzichte van circa 21 uur voor PS-leden uit de grotere provincies. Dit bescheiden verschil bedraagt dus minder dan een dagdeel in de week. Bij de waterschappen maakt de omvang van het werkgebied geen verschil.

2.3 Verdeling van tijd over verschillende activiteiten als politiek ambtsdrager

Een substantieel deel van de tijd die politieke ambtsdragers aan hun werkzaamheden besteden gaat op aan vergaderen. Dit geldt al helemaal voor de PS-leden en AB-leden. Het voorbereiden en bijwonen van Staten- of AB-vergaderingen en fractievergaderingen kost bij elkaar meer dan de helft van de tijd die zij aan hun ambt besteden (gemiddeld respectievelijk 59% en 61%). Activiteiten die te maken hebben met hun volksvertegenwoordigende rol, zoals contacten met individuele inwoners en maatschappelijke organisaties, nemen bij elkaar opgeteld zo'n vijfde deel in beslag van de tijd die deze ambtsdragers aan hun functie besteden. De resterende tijd wordt verdeeld over activiteiten in de regio, q.q.-functies, contacten met het ambtelijk apparaat, andere overheden en activiteiten in de eigen politieke partij.

Het aantal uren dat GS-leden en DB-leden spenderen aan het voorbereiden en bijwonen van de vergaderingen van PS of AB is net iets lager dan voor de volksvertegenwoordigers. Maar in relatie tot de totale tijdsbesteding is deze voorbereidingstijd voor zowel de provinciale bestuurders (13%) en de waterschapbestuurders (14%) tamelijk beperkt in vergelijking met de tijd die leden van PS en AB besteden aan de voorbereiding van deze vergaderingen. Meer tijd (zowel in uren en als in aandeel in de totale tijdsbesteding) besteden de GS-leden (15%) en de DB-leden (20%) wekelijks aan de vergaderingen van hun bestuurscollege. Bij elkaar opgeteld besteden de provinciale bestuurders dus ruim een kwart van hun werktijd aan PS- en GS-vergaderingen. De DB-leden van de waterschappen besteden nog net iets meer tijd aan de vergaderingen van AB en DB.

Contacten met het ambtelijk apparaat vormen voor GS-leden in provincies het meest tijdrovende onderdeel van het ambt (20%) en voor DB-leden in waterschappen is het met 19% de op een na meest tijdsintensieve activiteit. Daarnaast vragen ook activiteiten in regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen een substantiële tijdsinzet. De relatieve tijdsbesteding aan contacten met verschillende maatschappelijke organisaties en bedrijven door volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders ontlopen elkaar zowel bij provincies als waterschappen veelal niet veel, maar in absolute uren besteden de dagelijks bestuurders daar meer tijd aan dan volksvertegenwoordigers.

Tabel 2.2: Tijdsverdeling over activiteiten in uren (en als percentage van de totale tijdsbesteding)

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=131)	GS-leden (N=25)	AB-leden (N=152)	DB-leden (N=38)
Vorbereiden en bijwonen PS/AB vergaderingen (incl. commissies etc.)	9,2 (42,1%)*	7,8 (12,7%)	4,8 (42,3%)	5,5 (14,0%)
Vorbereiden en bijwonen vergaderingen van GS/DB	n.v.t.	9,3 (15,3%)	n.v.t.	8,2 (20,5%)
Vorbereiden en bijwonen fractievergaderingen	3,5 (16,5%)	2,0 (3,2%)	2,1 (18,3%)	1,6 (4,1%)
Activiteiten van uw politieke partij	1,9 (8,8%)	1,5 (2,6%)	1,4 (11,6%)	1,3 (3,3%)
Activiteiten samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen	0,7 (3,3%)	6,7 (10,9%)	0,5 (3,3%)	4,2 (10,2%)
Qualitate qua (q.q.) nevenfuncties	1,0 (4,3%)	2,8 (4,6%)	2,0 (9,3%)	4,2 (9,4%)
Contact met individuele inwoners	1,4 (6,2%)	2,0 (3,3%)	0,6 (5,0%)	1,1 (2,5%)
Contact met groepen inwoners	1,3 (5,7%)	2,8 (4,4%)	0,6 (4,7%)	1,1 (2,5%)
Contact met maatschappelijke organisaties	1,3 (5,8%)	3,5 (5,7%)	0,7 (5,7%)	1,5 (3,7%)
Contact met bedrijven	1,0 (4,5%)	3,2 (5,3%)	0,5 (4,1%)	1,0 (2,4%)
Contact met het ambtelijk apparaat	1,1 (4,9%)	12,4 (20,0%)	0,9 (6,8%)	7,9 (19,1%)
Contact met andere overheden	0,9 (4,1%)	8,0 (12,9%)	0,6 (4,6%)	4,7 (10,7%)

* Het aantal uren besteedt aan de verschillende activiteiten is door afrondingen bij elkaar meer dan het gemiddelde aantal uur dat politieke ambtsdragers aan hun ambt besteden.

Opvallend is wel het verschil in de relatieve tijdsbesteding tussen de volksvertegenwoordigers en de bestuurders als het gaat om de contacten met individuele en groepen inwoners. Verhoudingsgewijs zijn volksvertegenwoordigers daar actiever in dan de bestuurders, zowel bij provincies en waterschappen. Wellicht dat dit verband houdt met de opvatting die PS-leden en AB-leden hebben over hun rol als gekozen volksvertegenwoordigers. Daarnaast valt op dat GS-leden, meer dan DB-leden contact onderhouden met verschillende groepen in de samenleving.

2.3.1. Tijdsverdeling van ambtsdragers naar persoonlijke achtergrond

We zijn we ook nagegaan in hoeverre er in de tijdsbesteding op functieonderdelen verschillen bestaan naar de persoonlijke achtergrond van PS- en AB-leden. In het bijzonder keken we daarbij naar eventuele verschillen in relatie tot leeftijd, geslacht en opleidingsniveau.⁶

Tussen oudere en jongere PS-leden en AB-leden bestaan geen grote verschillen in de uren die ze besteden aan de verschillende activiteiten: de verschillen die er op onderdelen zijn, bedragen nimmer meer dan 45 minuten per week. Naar opleidingsniveau zijn de verschillen af en toe wel wat groter, maar evenmin statistisch significant. Meer verschillen zijn zichtbaar tussen mannen en vrouwen. Zo zien we dat vrouwelijke PS-leden gemiddeld 9,8 uur in de week besteden aan PS-vergaderingen, ten opzichte van 8,7 uur per week door mannelijke PS-leden. Bij AB-leden zien we dat vrouwen meer tijd (4,1 uur per week) besteden aan q.q. nevenwerkzaamheden dan mannen (1,4 uur). Kleinere, maar wel statistisch significante verschillen, bestaan er verder in contacten met inwoners en andere overheden. Ook hierbij ligt de tijdsbesteding van vrouwen hoger, gemiddeld zo'n 20 minuten per week.

⁶ Deze analyses zijn niet in de vorm van een tabel of grafiek, maar alleen in de tekst gepresenteerd.

Bij GS-leden en DB-leden zijn er enige statistisch significante verschillen naar leeftijd en geslacht. Zo besteden jongere GS-leden minder tijd aan activiteiten van bestuurlijke samenwerkingsverbanden en aan q.q. nevenfuncties dan hun oudere collega's. Met name bij de q.q. functies is het verschil groot: 1,9 uur per week tegenover 4,1 uur per week. Jongere GS-leden besteden daarentegen meer tijd dan hun oudere ambtgenoten aan contacten met andere overheden (8,5 uur ten opzichte van 7,5 uur). In de waterschappen besteden oudere DB-leden meer tijd dan jongere DB-leden aan DB-vergaderingen (8,5 uur ten opzichte van 7,4 uur). Andersom besteden jongere waterschapbestuurders meer tijd dan hun oudere ambtgenoten aan contact met het ambtelijk apparaat (9,3 uur tegenover 7,2 uur) en contact met andere overheden (7,2 uur tegenover 3,7 uur). Verder valt op dat vrouwelijke GS- en DB-leden meer dan mannen tijd besteden aan het voorbereiden van PS- en AB-vergaderingen. Daarnaast besteden vrouwelijke GS-leden meer tijd aan samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen dan hun mannelijke collega's. Daarentegen besteden mannelijke GS-leden meer dan hun vrouwelijke ambtgenoten tijd aan contact met andere overheden (8,5 uur tegenover 6,2 uur). Dat geldt ook voor waterschapbestuurders, maar in mindere mate (4,8 uur tegenover 4,0 uur). Mannelijke waterschapbestuurders besteden daarnaast meer tijd dan hun vrouwelijke collega's aan het voorbereiden van DB-vergaderingen, q.q. nevenfuncties en contact met het ambtelijk apparaat. Dit laatste is opvallend omdat onder provinciebestuurders het juist vrouwen zijn die meer tijd besteden aan contact met het ambtelijk apparaat. De bovenstaande verschillen betekenen dat er geen duidelijk patroon in tijdsbesteding tussen mannen en vrouwen te ontdekken is. Het is bijvoorbeeld niet zo dat een van hen meer tijd besteedt aan activiteiten binnen het provincie- of waterschapshuis of juist aan contacten met inwoners, organisaties en bedrijven.

2.3.2. Tijdsverdeling van PS- en AB-leden in relatie tot omvang van de provincie en het waterschap

Net als eerder bij het totale tijdsbeslag (zie tabel 2.1) stellen we ook de vraag of de tijd die ambtsdragers uittrekken voor onderdelen van hun functie verschilt naar de omvang van hun provincie of waterschap.⁷ Vanwege de beperkte aantallen respondenten kan deze vraag alleen worden beantwoord voor PS-leden en AB-leden.

Bij PS-leden zien we slechts beperkte verschillen in de tijdsbesteding aan activiteiten in relatie tot provinciegrootte, zowel in absolute als in relatieve zin. Zo besteden PS-leden – in absolute zin – ongeveer evenveel uur per week aan contacten met individuele of groepen inwoners en met maatschappelijke organisaties, ongeacht de provinciegrootte. Dat betekent echter dat deze activiteiten van PS-leden in grotere provincies een relatief grotere tijdsinvestering vragen dan in kleinere provincies. PS-leden in kleinere provincies besteden immers in totaal meer uren per week aan hun ambt, dan hun ambtsgenoten in grotere provincies.

Verder zien we dat PS-leden uit grotere provincies gemiddeld een uur per week minder besteden aan het voorbereiden en bijwonen van PS-vergaderingen dan PS-leden uit kleinere provincies. Desondanks blijft het relatieve tijdsaandeel voor deze activiteit voor PS-leden in de grootste provincies gelijk aan die voor PS-leden in kleinere provincies, zeker in provincies tot 1 miljoen inwoners (circa 40%).

Ook bij de AB-leden verschilt de tijdsverdeling over de functieonderdelen niet in grotere en kleinere waterschappen. De grootste verschillen zijn zichtbaar bij het voorbereiden en bijwonen van AB-vergaderingen en de tijdsbesteding aan q.q. nevenfuncties. Waar AB-leden uit de grootste waterschappen gemiddeld 5,8 uur in de week besteden aan AB-vergaderingen, is dat in de kleinere waterschappen ruim één uur per week minder. AB-leden uit middelgrote waterschappen besteden daarnaast ongeveer één uur per week meer aan q.q. nevenfuncties (2,1 uur) dan hun ambtgenoten in grotere en kleinere waterschappen.

⁷ Zoals ook eerder hanteren we bij de bepaling van de omvang van provincies en waterschappen (in termen van het aantal inwoners) telkens een driedeling. **Klein** staat bij provincies voor < 1.000.000 inwoners en bij waterschappen voor < 500.000 inwoners. **Midden** staat bij provincies voor 1.000.000 tot 2.000.000 inwoners en bij de waterschappen voor 500.000 tot 1.000.000 inwoners. **Groot** staat bij de provincies voor 2.000.000 of meer inwoners en bij de waterschappen voor 1.000.000 of meer inwoners.

In relatieve zin zien we enige verschillen. Zo kost het voorbereiden en bijwonen van fractievergaderingen en activiteiten van politieke partijen AB-leden uit de kleinste waterschappen relatief meer tijd dan AB-leden uit de grotere waterschappen. Hetzelfde geldt voor het onderhouden van contact met individuele inwoners, groepen inwoners en maatschappelijke organisaties.

2.4 Tijdsbesteding aan werkzaamheden buiten het politieke ambt

In het hoofdstuk over de politieke en maatschappelijke achtergrond van politieke ambtsdragers kwam al naar voren dat PS-leden en AB-leden hun politieke ambt veelal combineren met een maatschappelijke loopbaan. In tegenstelling tot de dagelijks bestuurders van provincies en waterschappen zijn dit immers ambten die in deeltijd worden vervuld.

Dat zien we terug als we in Tabel 2.3 (bovenste regel) kijken naar de tijd die volksvertegenwoordigers besteden aan *werkzaamheden naast het ambt*. Zo besteden PS-leden gemiddeld 32,9 uur per week aan de belangrijkste werkzaamheid naast hun politieke ambt en AB-leden 35,0 uur per week. Die werkzaamheid kan een reguliere baan zijn of een bezoldigde nevenfunctie.⁸ Tellen we hier de tijd die zij gemiddeld aan hun ambt besteden bij op, dan zien we dat dit bij elkaar meer is dan een reguliere voltijdsfunctie. Dat is vooral voor PS-leden het geval die in totaal gemiddeld 54,8 uur per week aan het werk zijn. AB-leden komen in de combinatie van functies in totaal uit op 47,4 uur.

Tabel 2.3: Hoeveel uur per week besteedt u gemiddeld aan uw belangrijkste werkzaamheid naast uw politieke ambt (reguliere baan of belangrijkste bezoldigde nevenfunctie)?

	PS-leden (N=85)	AB-leden (N=87)
Totaal	32,9	35,0
Mannen	34,0	35,9
Vrouwen	31,2	32,7
Lager opgeleid	35,3	46,6
Hoger opgeleid	32,6	33,2
54 jaar en jonger	35,8	38,8
55 jaar en ouder	28,8	32,3
<i>Omvang</i>		
Klein (weinig inwoners)	33,8	32,3
Midden	30,9	35,3
Groot (veel inwoners)	34,1	38,4

Vet gedrukt: hangt significant samen met het aantal uur per week besteed aan belangrijkste werkzaamheid naast het politieke ambt; Voor GS- en DB-leden is het aantal gevallen waarin men dergelijk betaalde nevenwerkzaamheden verricht te gering om uitsplitsingen te maken naar deze achtergrondkenmerken.

Eerder (bovenste regel Tabel 2.1) zagen we al dat GS-leden – als voltijds bestuurder – gemiddeld 61,5 uur per week aan hun ambt besteden. Daarmee is de totale werkbelasting voor PS-leden (54,8 uur) dus lager dan die van GS-leden. In de waterschappen lijkt dit niet het geval. Daar zien we immers dat AB-leden in de combinatie van hun functies ruim 47 uur werken. Uit Tabel 2.1. bleek al dat DB-leden 41,5 uur per week

⁸ Vervult men meerdere nevenfuncties, dan is gevraagd naar het tijdsbeslag van de belangrijkste van deze nevenfuncties

besteden aan de vervulling van hun ambt. Maar anders dan GS-leden geldt voor veel DB-leden dat zij regelmatig het DB-lidmaatschap combineren met een andere baan. Als we de tijd die DB-leden aan deze andere werkzaamheden besteden optellen bij deze 41,5 uur, dan ligt waarschijnlijk ook bij hen het totaal aantal gewerkte uren hoger dan bij de AB-leden. Tot slot merken we op dat voor alle vier de groepen ambtsdragers geldt dat ze in totaal duidelijk meer uren per week werken dan de gemiddelde werkende Nederlander. Uit CBS-gegevens weten we immers dat werkende Nederlanders gemiddeld 31 uur per week werken (CBS, 2019).

2.4.1. Tijdsbesteding buiten het ambt in relatie tot persoonlijke achtergronden en de omvang van provincie / waterschap

In tabel 2.3 bekijken we verschillen in de hoeveelheid tijd die ambtsdragers besteden aan hun belangrijkste werkzaamheid buiten het ambt in relatie tot een aantal achtergrondkenmerken.

Voor mannen en vrouwen zijn deze verschillen klein en niet statistisch significant. Eerder bleek ook al – uit Tabel 2.1 – dat de verschillen in de tijd die mannelijke en vrouwelijke volksvertegenwoordigers in de provincies en de waterschappen aan hun ambt besteden niet significant verschillen. Daarom zijn ook de verschillen in de totale werktijd (als combinatie van de tijd besteedt aan het ambt en aan de belangrijkste andere bezigheid) hoogstens beperkt. Tegelijkertijd ligt de totale tijdsbesteding van vrouwelijke PS-leden (53 uur) en AB-leden (47 uur) wel veel hoger dan het gemiddeld aantal gewerkte uren door vrouwen in de werkzame beroepsbevolking in Nederland. Gemiddeld werken Nederlandse vrouwen 26 uur in de week (CBS, 2019).

Tabel 2.3 laat ook zien dat er substantiële verschillen zijn tussen hoger en lager opgeleide Staten- en AB-leden in de tijd die zij besteden aan betaalde nevenwerkzaamheden. Daar waar hoger opgeleide PS-leden gemiddeld 32,6 uur per week kwijt zijn aan hun belangrijkste andere werkzaamheid en AB-leden gemiddeld 33,2 uur per week, is dat voor lager opgeleide PS-leden 35,3 uur en voor lager opgeleide AB-leden 46,6 uur. Hoger opgeleide PS- en AB-leden besteden dus minder tijd aan werkzaamheden buiten het ambt dan hun lager opgeleide collega's. Vooral het hoge aantal bestede uren van AB-leden valt in dit kader op, al is het maar omdat ze net zoveel tijd aan hun ambt besteden als hun hoger opgeleide collega's. Een mogelijke verklaring hiervoor is het relatief hoge percentage AB-leden dat het politieke ambt combineert met een eigen onderneming (zie hoofdstuk 1).

Daarnaast zijn er verschillen op basis van leeftijd in de tijdsbesteding van PS-leden en AB-leden aan werkzaamheden buiten het ambt. In lijn met wat te verwachten is, besteden jongere PS-leden en AB-leden (< 55 jaar) gemiddeld meer tijd aan werkzaamheden buiten het ambt dan hun oudere ambtgenoten. Onder die oudere ambtsdragers zitten immers ook mensen die al met pensioen zijn of die vooruitlopend daarop al minder zijn gaan werken. Het verschil is iets groter onder PS-leden dan onder AB-leden (7 uur tegenover 6,5 uur), ondanks dat het Statenlidmaatschap substantieel meer tijd in de week vraagt dan het AB-lidmaatschap.

Eerder zagen we dat de omvang van de provincies (qua aantal inwoners) beperkt uitmaakt voor het aantal uur dat PS-leden aan het ambt besteden en dat de omvang van het werkgebied bij waterschappen geen significant verschil maakt. Uit tabel 2.3 blijkt dat we dergelijke verschillen ook niet terugzien bij de tijdsbesteding aan werkzaamheden buiten het ambt.

2.4.2. Sector werkzaamheid en beroepsstatus PS-leden en AB-leden in relatie tot tijdsbesteding buiten het ambt

Eerder kwam al naar voren dat PS-leden gemiddeld 32,9 uur per week besteden aan hun belangrijkste werkzaamheid (reguliere baan of belangrijkste bezoldigde nevenfunctie) naast hun politieke ambt. Bij AB-leden was dit zelfs nog wat meer: gemiddeld 35,0 uur per week. Voor individuele ambtsdragers bestaan er echter behoorlijke verschillen in het aantal uren dat men kwijt is aan bezigheden buiten het ambt. Belangrijke factoren waarmee dit samenhangt zijn de sector waarin men werkzaam is en de beroepsstatus.

PS-leden die werkzaam zijn in de primaire of secundaire sector besteden gemiddeld 43,2 uur per week aan hun belangrijkste werkzaamheid buiten het politieke ambt en AB-leden in dezelfde sector 39,9 uur per week. Dat is substantieel meer dan de uren die PS-leden (31,3) en AB-leden (34,7) werkzaam in de tertiaire en de publieke sector besteden aan deze werkzaamheden. Kijken we naar beroepsstatus, dan zien we een verschil tussen PS-leden en AB-leden. Onder PS-leden zijn werknemers bij de (semi) overheid het meeste tijd kwijt aan werkzaamheden buiten het ambt. Onder AB-leden zijn dat diegenen die werken bij een particulier bedrijf. Voor beide ambten geldt dat onder zelfstandigen het aantal uren dat men werkt buiten het ambt het laagst is. In het vorige hoofdstuk zagen we al dat PS-leden en AB-leden relatief vaak als zelfstandige werken. Dit betekent echter niet dat het zijn van zelfstandige zich relatief makkelijk laat combineren met het Statenlidmaatschap of het AB-lidmaatschap, zoals rapportcijfers voor tevredenheid met de werkdruk laten zien (zie paragraaf 2.5.1).

Tabel 2.4: Hoeveel uur per week besteedt u gemiddeld aan uw belangrijkste werkzaamheid naast het PS- of AB-lidmaatschap (reguliere baan of belangrijkste bezoldigde nevenfunctie)?

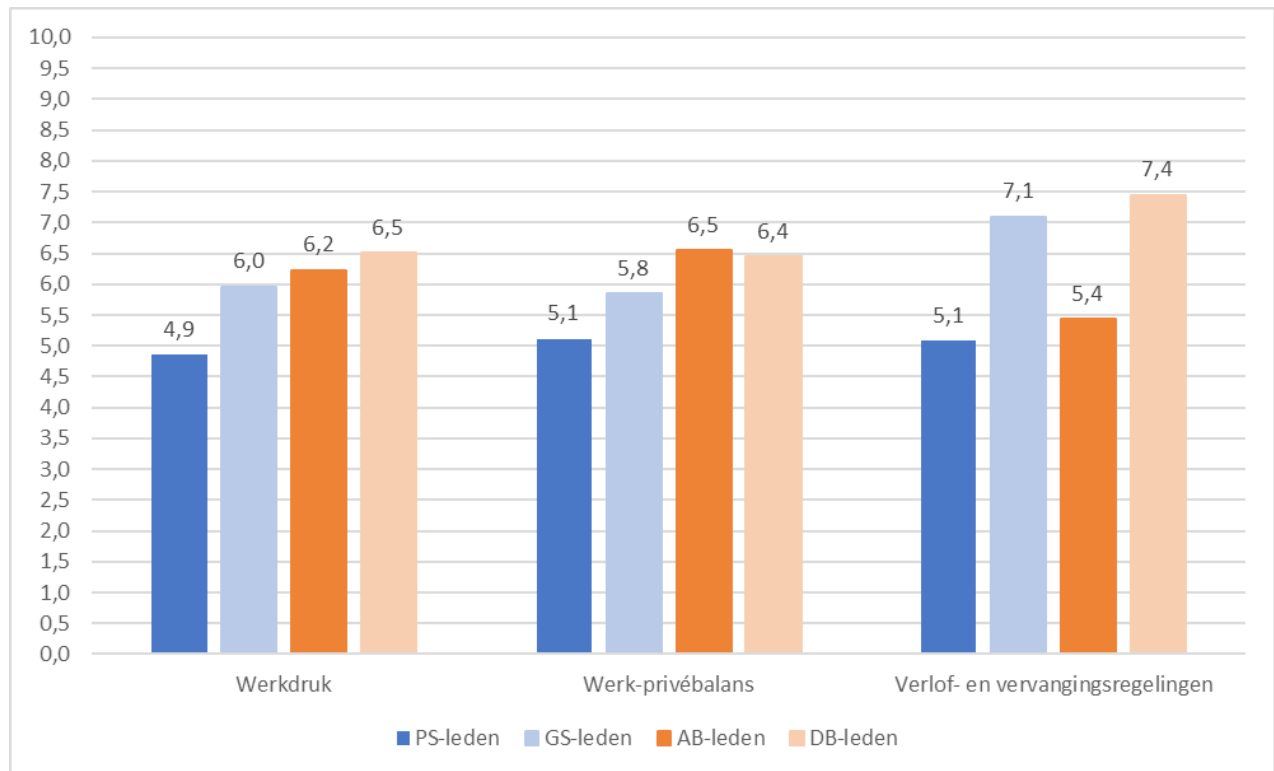
	PS-leden (N=85)	AB-leden (N=87)
Totaal	32,9	35,0
Primair/secundair	43,2	39,9
Tertiair	34,7	33,6
Publiek	31,3	33,2
In combinatie met..		
.. werknemer (semi) overheid	35,0	35,8
.. werknemer particulier bedrijf	33,6	36,9
.. zelfstandige	29,9	33,9

Het relatief hoge aantal uur dat PS-leden en AB-leden besteden aan de werkzaamheden buiten het ambt, gecombineerd met de tijd die zij aan het ambt besteden, roept vragen op over de toegankelijkheid van het ambt van volksvertegenwoordiger. In hoeverre is het goed te combineren en is dat in de sommige sectoren beter georganiseerd dan in andere? Naarmate het moeilijker is om een maatschappelijke positie te combineren met het ambt, is aannemelijk dat het ambt minder aantrekkelijk wordt. Tegelijkertijd zou het echter ook kunnen dat er sprake is van zelfselectie: mensen die in de publieke sector werken, vinden het werk als ambtsdrager bij een provincie of waterschap mogelijk interessanter en stellen zich dan ook eerder kandidaat voor dergelijke functies dan anderen – ongeacht het aantal uur dat daar tegenover staat.

2.5 Tevredenheid met aspecten van tijdsbesteding

De ervaren werkdruk, werk-privébalans en mogelijkheden voor verlof- en vervangingsregelingen zijn aspecten van de ambtsinvulling die raken aan de tijdsbesteding van politiek ambtsdragers. In de vragenlijst konden de vier groepen ambtsdragers door middel van rapportcijfers (0-10) aangeven in hoeverre zij tevreden waren over deze zaken.

Figuur 2.1: Tevredenheid met aspecten van tijdsbesteding in rapportcijfers (0-10)



Blijkens de antwoorden op de betreffende vragen zien we dat in alle groepen ambtsdragers sprake is van een matige tevredenheid, met zeker onder PS-leden substantiële ruimte voor verbetering. De gemiddelde cijfers in figuur 2.1 variëren tussen een laagste score van 4,9 (van PS-leden voor hun tevredenheid met de werkdruk) en een hoogste score van 7,4 (van DB-leden voor de verlof- en vervangingsregelingen). In de volgende deelparagrafen lopen we de verschillende vormen van tevredenheid kort langs

2.5.1. Werkdruk

Wat betreft de werkdruk zijn politieke ambtsdragers van waterschappen tevredener dan hun provinciale collega's (zie figuur 2.1). Voor beide overheden geldt dat de bestuurders een hoger rapportcijfer geven dan de volksvertegenwoordigers. De tevredenheid over de werkdruk hangt samen met het aantal uren dat politieke ambtsdragers per week aan hun ambt besteden: hoe meer tijd volksvertegenwoordigers en bestuurders in de vier ambten besteden aan hun ambt, hoe minder tevreden zij zijn over de werkdruk.

Uit tabel 2.5 blijkt dat er – bij geen van de vier groepen ambtsdragers -- statistisch significante verschillen bestaan in de tevredenheid met de werkdruk tussen mannen en vrouwen. Ook de verschillen tussen lager en

hoger opgeleide, jongere en oudere PS-leden en AB-leden zijn niet statistisch significant.⁹ Dat geldt eveneens als we kijken naar de beroepsstatus van ambtsdragers en de vraag of ze gepensioneerd zijn.

Uit de tabel blijkt ten slotte ook dat er geen statistisch significante verschillen zijn tussen PS-leden in grotere en kleinere provincies. Onder de AB-leden zien we dat in grotere waterschappen dat de tevredenheid over de werkdruk duidelijk lager is dan in de kleinste waterschappen.

Tabel 2.5: Tevredenheid met werkdruk uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en gemeentegrootte

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=150)	DB-leden (N=39)
Totaal	4,9	6,0	6,2	6,5
Mannen	4,7	6,1	6,2	6,8
Vrouwen	5,0	5,4	6,2	5,5
Lager opgeleid	5,1	*	6,7	*
Hoger opgeleid	4,8	*	6,1	*
54 jaar of jonger	4,7	5,6	5,9	6,1
55 jaar of ouder	5,0	6,3	6,3	6,7
<i>Provincies</i>				
Klein (weinig inwoners)	4,7	*	6,9	*
Midden	4,4	*	6,0	*
Groot (veel inwoners)	5,4	*	5,9	*

Vet gedrukt: hangt significant samen met tevredenheid met werkdruk.

* te weinig waarnemingen

In het in 2015 door Overheid in Nederland uitgevoerde belevingsonderzoek werd geconcludeerd dat de ervaren werkdruk in belangrijke mate samenhangt met het aantal uur vergaderen. Dit gegeven past bij het patroon dat PS-leden en AB-leden verhoudingsgewijs minder tevreden zijn over de werkdruk dan de dagelijks bestuurders en dat zij ruim de helft van hun tijd besteden aan het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen van PS of het AB en hun fractie. Dat is verhoudingsgewijs meer dan dat de dagelijks bestuurders besteden aan deze vergaderingen.

2.5.2. Werk-privé balans

De tevredenheidsscore voor de werk-privébalans ligt bij de provinciale ambtsdragers tussen de 5 en de 6, en bij hun collega's in de waterschappen tussen de 6 en de 7 (Figuur 2.1 en Tabel 2.6). Door de bank genomen zijn politieke ambtsdragers van waterschappen dus tevredener over de werk-privébalans dan ambtsdragers van provincies.

⁹ Voor de GS-leden en de DB-leden kon dit verschil naar opleidingsniveau niet worden nagegaan, vanwege het kleine aantal respondenten.

Tabel 2.6: Tevredenheid met werk-privébalans uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en gemeentegrootte

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=150)	DB-leden (N=39)
Totaal	5,1	5,8	6,5	6,4
Mannen	5,1	6,0	6,5	6,8
Vrouwen	5,2	5,2	6,6	5,1
Lager opgeleid	4,9	*	6,4	*
Hoger opgeleid	5,3	*	6,6	*
54 jaar of jonger	5,5	4,0	6,6	7,2
55 jaar of ouder	5,0	6,1	6,5	6,5
<i>Provincies</i>				
Klein (weinig inwoners)	4,9	*	7,0	*
Midden	5,2	*	6,2	*
Groot (veel inwoners)	5,3	*	6,7	*

Vet gedrukt: hangt significant samen met tevredenheid met werk-privébalans.

* te weinig waarnemingen

De tevredenheid over de privé-werkbalans verschilt onder de PS-leden en de AB-leden niet als we kijken naar hun geslacht en hun opleidingsniveau (in Tabel 2.6). Ook bij de GS-leden zijn de verschillen naar geslacht en opleiding niet significant. Bij de DB-leden vinden we geen significant verschil naar opleiding, maar wel een verschil tussen mannen en vrouwen: mannelijke DB-leden (6,8) zijn tevredener zijn over de werk-privébalans dan vrouwen (5,1). De tevredenheid over de balans werk en privé hangt evenmin samen met de leeftijd van de ambtsdragers. De in de tabel gerapporteerde verschillen in dit opzicht zijn niet statistisch significant. Ook de kleine verschillen in de tevredenheid met de werk-privébalans naar de omvang van de provincies en waterschappen zijn niet statistisch significant.

2.5.3. Verlof- en vervangingsregelingen

Van de tevredenheid met drie aspecten van tijdsbesteding zijn politieke ambtsdragers het meest tevreden over de verlof- en vervangingsregelingen. Tenminste: dat geldt voor de dagelijks bestuurders van provincies en waterschappen. Onder PS-leden en AB-leden ligt die tevredenheid lager met respectievelijk een gemiddeld cijfer van 5,1 en 5,4.

Bij de tevredenheid over dit aspect zijn er onder de PS-leden en de AB-leden – blijkens Tabel 2.7 – geen significante verschillen naar geslacht, opleiding en leeftijd. Bij de bestuurders zien we bij de GS-leden ook geen verschillen in de tevredenheid die samenhangen met deze factoren. Bij de DB-leden zien we wel enige significante verschillen. Waar vrouwelijke DB-leden de verlof- en vervangingsregelingen met een 6,2 beoordelen ligt dat cijfer onder hun mannelijke collega's op 7,7.¹⁰ Onder de DB-leden zijn ouderen (7,8) daarnaast duidelijk meer tevreden over de verlof- en vervangingsregelingen dan jongeren (6,6).

Bij de PS-leden verschilt de tevredenheid met verlof- en vervangingsregelingen tussen de ambtsdragers die werken in de grootste provincies (> 2.000.000 inwoners) en de kleinere provincies. Dit is opvallend, omdat

¹⁰ De verschillen bij de PS-leden liggen in dezelfde orde van grootte, maar vanwege de kleinere aantallen zijn de verschillen bij de provinciebestuurders niet significant.

dezelfde verlofregelingen gelden. Het is niet duidelijk wat maakt dat PS-leden uit de grootste provincies zo veel tevredener zijn. Mogelijk maakt het uit dat hoe groter de provincie is, hoe meer PS-leden er zijn die eventueel ook taken kunnen overnemen. Tegelijkertijd zou het dan voor de hand liggen als de tevredenheid met de verlof- en vervangingsregelingen lineair zou oplopen met de grootte van de provincie en dat is niet het geval. Onder AB-leden zijn er geen vergelijkbare significante verschillen tussen grotere en kleinere waterschappen.

Tabel 2.7: Tevredenheid met verlof- en vervangingsregelingen uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en gemeentegrootte

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=150)	DB-leden (N=39)
Totaal	5,1	7,1	5,4	7,4
Mannen	4,6	7,4	5,5	7,7
Vrouwen	5,9	5,8	5,4	6,2
Lager opgeleid	5,3	*	4,8	*
Hoger opgeleid	5,0	*	5,5	*
54 jaar of jonger	5,0	6,9	6,5	6,6
55 jaar of ouder	5,1	7,3	5,1	7,8
Omvang				
Klein (weinig inwoners)	4,5	*	4,9	*
Midden	4,2	*	5,7	*
Groot (veel inwoners)	6,5	*	5,3	*

Vet gedrukt: hangt significant samen met tevredenheid met verlof- en vervangingsregelingen

* Te weinig waarnemingen.

Bronnen

CBS (2021). *Werkzame beroepsbevolking; arbeidsduur*. Geraadpleegd op 1 juli 2021 via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82647NED/table?dl=9487>

Daadkracht (2020). *Nationaal PS-ledenonderzoek 2020*. Nijmegen: Daadkracht.

Overheid in Nederland (2015). *Het aanzien van het politieke ambt: Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2018). Voor de publieke zaak: Over een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger. Den Haag: ROB.

3. Ambtsopvattingen en tevredenheid over taakinvoering

Sabine van Zuydam

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- PS-leden hechten het meeste belang aan het vertegenwoordigen van inwoners en het controleren van het provinciebestuur. Ook AB-leden hechten hier veel belang aan, maar het hoogst scoort het bepalen van de hoofdlijnen van het waterschapsbestuur. Ongeacht persoonlijke achtergrondkenmerken en de grootte van het provincie of waterschap denken PS-leden en AB-leden hier min of meer gelijk over. De tevredenheid met de vervulling van taakonderdelen is voldoende, maar met ruimte voor substantiële verbetering. Voor PS-leden schommelen de tevredenheidsscores met de uitvoering van hun taken tussen de 6 en de 7. AB-leden zijn net wat tevredener met scores veelal net boven de 7.
- Achtergrondkenmerken en de grootte van de provincie of het waterschap maken geen verschil voor de tevredenheid van volksvertegenwoordigers en bestuurders met de taakuitvoering door PS en het AB. De uitzondering hierop is het onderscheid tussen college- en niet-collegefracties, vooral onder PS-leden. PS-leden van collegefracties zijn substantieel tevredener over de taakvervulling door PS dan leden van niet-collegefracties. Een dergelijk verschil is dan weer minder zichtbaar onder AB-leden. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de monistische inrichting van het waterschapsbestuur ten opzichte van het dualistische provinciebestuur en de lagere politieke profilering binnen de waterschappen dan binnen de provincies.
- GS-leden hechten het meeste belang aan het afleggen van verantwoording aan en het informeren van PS. Dit zijn ook de taken waar DB-leden het meeste belang aan hechten. Het minst belangrijk wordt het leiding geven aan de ambtelijke organisatie gevonden. Persoonlijke achtergrondkenmerken en de grootte van de provincie of het waterschap maken in dit kader nauwelijks verschil.
- Met scores om en nabij de 8 zijn provincie- en waterschapbestuurders zijn behoorlijk tevreden met hoe Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur zijn taken vervult. Het ervoor zorgen dat GS goede en uitvoerbare besluiten nemen en het nemen van initiatieven voor nieuw beleid kunnen rekenen op de hoogste tevredenheid bij GS-leden. DB-leden zijn het meest tevreden over het afleggen van verantwoording aan het Algemeen Bestuur en het uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur.
- Opvallend is dat volksvertegenwoordigers veelal minder tevreden zijn over de taakuitvoering door GS en het DB, dan de bestuurders zelf. PS-leden van niet-collegefracties zijn het meest kritisch. Onder AB-leden is dit een minder relevante factor voor hun tevredenheid met het DB. Volksvertegenwoordigers (vooral PS-leden) zijn bovendien in vergelijking tot bestuurders zowel kritischer over de taakuitvoering door PS/het AB als over de taakuitvoering door GS/het DB. Dat PS en het AB minder als een homogeen team opereert dan GS en het DB is een mogelijke verklaring hiervoor.
- Cdk's en dijkgraven zien – als het om hun “eigen taken” gaat - het bevorderen van de bestuurlijke integriteit als hun meest belangrijke taak, gevolgd door het voorzitten van vergaderingen van PS/het AB en van GS/het DB. Voor dijkgraven scoort het belang van leidinggeven bij rampen en crises ook hoog; commissarissen geven aan dat veel minder belangrijk te vinden.
- Bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn behoorlijk tevreden met hoe hun voorzitters hun taken vervullen (met scores tussen 7,4 en 8,8). Dit is het hoogst van alle drie de bestuursorganen. Het eerder gevonden verschil tussen volksvertegenwoordigers van college- en niet-collegefracties, met name binnen PS, doet er hier opvallend genoeg minder toe. Volksvertegenwoordigers zijn kortom behoorlijk eensgezind in hun tevredenheid met de taakuitvoering door hun commissaris of dijkgraaf. Dat geldt ook op andere achtergrondkenmerken. Alleen geslacht en leeftijd lijkt op een enkel punt verschil te maken.

3.1 Inleiding

Provinciale Staten en Algemeen Besturen, Gedeputeerde Staten en Dagelijks Besturen, commissarissen van de Koning en dijkgraven; elk van deze bestuursorganen heeft eigen taken in het openbaar bestuur. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welk belang politieke ambtsdragers hechten aan de taken van het bestuursorgaan waar zij deel vanuit maken. Daarnaast is ook de vraag gesteld hoe tevreden de ambtsdragers zijn over het functioneren van de volksvertegenwoordiging, het dagelijks bestuur en de voorzitter op de verschillende taakonderdelen. Dit maakt ook inzichtelijk in hoeverre het oordeel over het eigen functioneren afwijkt van het oordeel van anderen. Zijn PS-leden bijvoorbeeld net zo tevreden met de taakvervulling door de Provinciale Staten, als dat GS-leden dat zijn? En hoe zit dat bij de waterschappen? Bovendien gaan we na in hoeverre achtergrondkenmerken van politieke ambtsdragers en de grootte van de provincie dan wel het waterschap waarin zij actief zijn, uitmaken voor hun oordeel over het belang en de tevredenheid met het vervullen van de verschillende taken.

3.2 Taken van Provinciale Staten en Algemeen Besturen & de tevredenheid daarover

Provinciale Staten en Algemeen Besturen hebben als volksvertegenwoordiging een aantal taken te vervullen in het decentrale democratische bestel. Traditioneel worden drie rollen onderscheiden, ook in het monistische systeem dat de waterschappen kenmerkt: de volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol en de controlerende rol. Onder de kaderstellende rol valt zowel het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid, als het nemen van initiatieven voor nieuw beleid en het ervoor zorgen dat de Provinciale Staten en Algemeen Besturen goede en uitvoerbare besluiten nemen.

3.2.1. Belang van taakonderdelen Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur

In de optiek van PS-leden en AB-leden zijn al hun taken belangrijk voor het vervullen van hun ambt (zie Tabel 3.1). Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid krijgt gemiddeld weliswaar de laagste score, maar met scores boven de 7,5 is dit in de ogen van PS-leden en AB-leden nog steeds niet onbelangrijk. Door PS-leden wordt het grootste belang gehecht aan het vertegenwoordigen van inwoners (9,0), voor AB-leden is dat het bepalen van de hoofdlijnen van het waterschapsbestuur (8,9).

Tabel 3.1: Belang van taakonderdelen van Provinciale Staten / het Algemeen Bestuur naar het oordeel van PS-leden en Algemeen Bestuursleden (0= zeer onbelangrijk, 10= zeer belangrijk)

	PS-leden (N=133)	AB-leden (N=155)
Het vertegenwoordigen van inwoners / inwoners, agrariërs, bedrijven en natuurbeheerders	9,0	8,8
Het controleren van het provinciebestuur/waterschapsbestuur	8,8	8,8
Het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het provinciebestuur/waterschapsbestuur	8,5	8,9
Het ervoor zorgen dat Provinciale Staten/het algemeen bestuur goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	8,4	8,6
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	7,6	7,9

PS-leden en AB-leden zitten behoorlijk op één lijn wat betreft het belang dat zij aan verschillende taakonderdelen toekennen. Er bestaan slechts kleine verschillen tussen mannen en vrouwen en deze zijn niet statistisch significant. Dat geldt ook voor de verschillen op basis van opleidingsniveau en leeftijd. Tot slot zijn er geen statistisch significante verschillen zichtbaar in het belang dat PS-leden en AB-leden hechten aan

verschillende taken tussen volksvertegenwoordigers van college en niet-collegefracties.¹¹ Dergelijke verschillen zijn er ook niet naar gelang provinciegrootte of grootte van het waterschapsgebied.

3.2.2. Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur

Los van het belang van het vervullen van de verschillende taken voor het ambt, is de vraag in hoeverre politieke ambtsdragers tevreden zijn over de wijze waarop Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur hun taken vervullen. Hierbij zijn dezelfde taken voorgelegd als bij de vraag over het belang ervan, met uitzondering van het item “het vertegenwoordigen van inwoners”. Hoofdstuk 6 gaat dieper op dit aspect in.

Als het gaat om tevredenheid met de taakvervulling zijn er nog stappen te zetten. Voor elk taakonderdeel geldt dat het gemiddelde rapportcijfer onder PS-leden varieert tussen de 6 en de 7. Kortom: een voldoende, maar met substantiële ruimte voor verbetering. Binnen deze marge zijn PS-leden het meest tevreden met hoe zij het provinciebestuur controleren (6,8) en het minst tevreden met het initiatief dat zij nemen voor nieuw beleid (6,1). De mate van tevredenheid volgt hetzelfde patroon als bij het toegekende belang aan de verschillende taakonderdelen. Met andere woorden: over de taken die relatief belangrijk worden gevonden zijn PS-leden ook het meest tevreden met de vervulling ervan.

Ten opzichte van PS-leden zijn AB-leden in de regel net wat tevredener over hun taakvervulling; op de meeste taken scoort de tevredenheid boven een 7. Desondanks is ook hierin dus verbetering mogelijk. Het patroon in mate van tevredenheid is min of meer gelijk als dat onder PS-leden. Ook AB-leden zijn het minst tevreden over het nemen van initiatieven voor nieuw beleid (6,5) en het meest tevreden over het controleren van het waterschapsbestuur (7,3). Dat er een grotere tevredenheid is over de vervulling van taken waar een relatief groot belang aan wordt gehecht is minder duidelijk zichtbaar onder AB-leden.

Tabel 3.2: Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door Provinciale Staten / Algemeen Bestuur [0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden], naar het oordeel van politieke ambtsdragers in verschillende ambten

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
Het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het provinciebestuur/waterschapsbestuur	6,7	6,7	7,1	7,4
Het controleren van het provinciebestuur/waterschapsbestuur	6,8	7,0	7,3	7,2
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	6,1	5,4	6,5	6,4
Het ervoor zorgen dat Provinciale Staten/het algemeen bestuur goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	6,4	6,5	7,2	7,4

GS-leden en DB-leden zijn soms tevredener en soms ontevredener dan PS-leden en AB-leden met de taakvervulling door Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur. Hierin is echter geen duidelijk patroon zichtbaar en behalve op het punt van het nemen van initiatieven voor nieuw beleid zijn de verschillen zeer klein. Bij die taak valt op dat het de enige taak is waarover GS-leden ontevreden zijn en dat hun tevredenheid lager ligt dan dat van PS-leden. Uitgedrukt in een rapportcijfer ligt de tevredenheid immers onder de 5,5. Bij de waterschappen valt op dat op alle vier de taken de tevredenheidsscore min of meer gelijk is. Het grootste verschil bestaat bij het bepalen van de hoofdlijnen van het waterschapsbestuur door het Algemeen Bestuur, waarover DB-leden (7,4) tevredener zijn dan AB-leden (7,1).

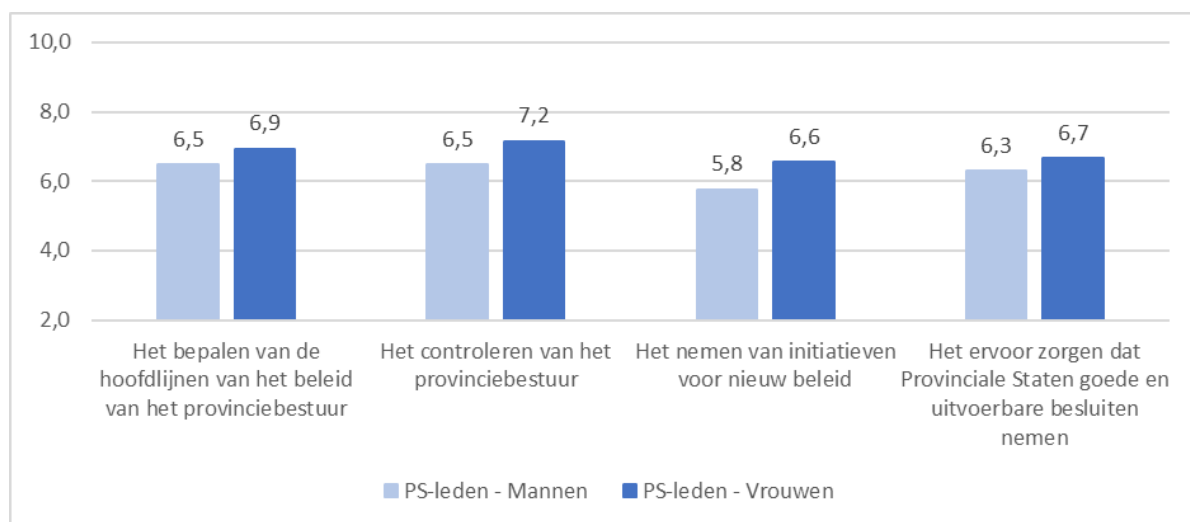
Er zijn geen statistisch significante verschillen in de tevredenheid van PS-leden, GS-leden, AB-leden en DB-leden met de vervulling van de verschillende taken door Provinciale Staten dan wel het Algemeen Bestuur in relatie

¹¹ De term ‘college’ is strikt genomen niet correct in een waterschapscontext. Omwille van de leesbaarheid houden we echter deze terminologie aan om het onderscheid te duiden tussen fracties of partijen die wel en niet in het Dagelijks Bestuur zijn vertegenwoordigd.

tot opleidingsniveau of politieke oriëntatie (links-niet-links-waterschapspartij).¹² Wel zijn er verschillen tussen PS-leden in hun tevredenheid met de taakinvulling van de Staten naar gelang geslacht en het aantal inwoners dat zij vertegenwoordigen. Mannelijke PS-leden zijn minder tevreden over het controleren van het provinciebestuur door Provinciale Staten (6,5) en het nemen van initiatieven voor nieuw beleid (5,8), dan vrouwelijke PS-leden (met scores van respectievelijk 7,2 en 6,6). Gekeken naar de grootte van de provincie waaruit PS-leden afkomstig zijn, blijkt dat PS-leden uit kleine provincies tevredener zijn over het ervoor zorgen dat Provinciale Staten goede besluiten neemt dan PS-leden uit de grootste provincies (6,8 ten opzichte van 5,8). Daarentegen maakt leeftijd alleen uit voor AB-leden, niet voor de andere ambten. Jongere AB-leden zijn minder tevreden met het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het waterschapsbestuur door het Algemeen Bestuur dan oudere AB-leden (6,7 ten opzichte van 7,3).

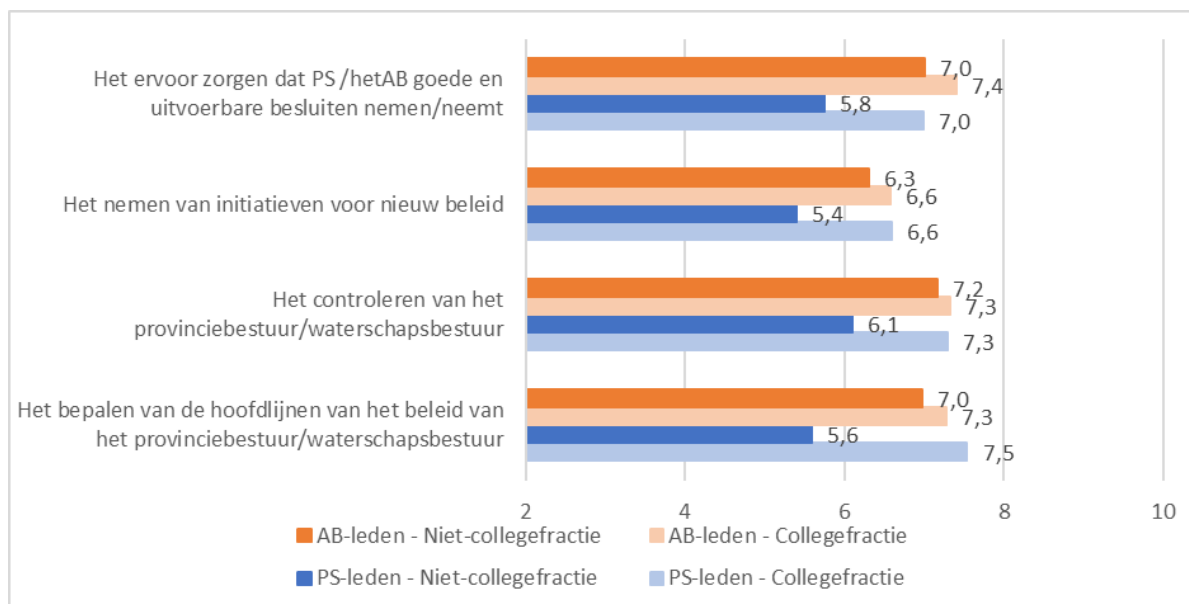
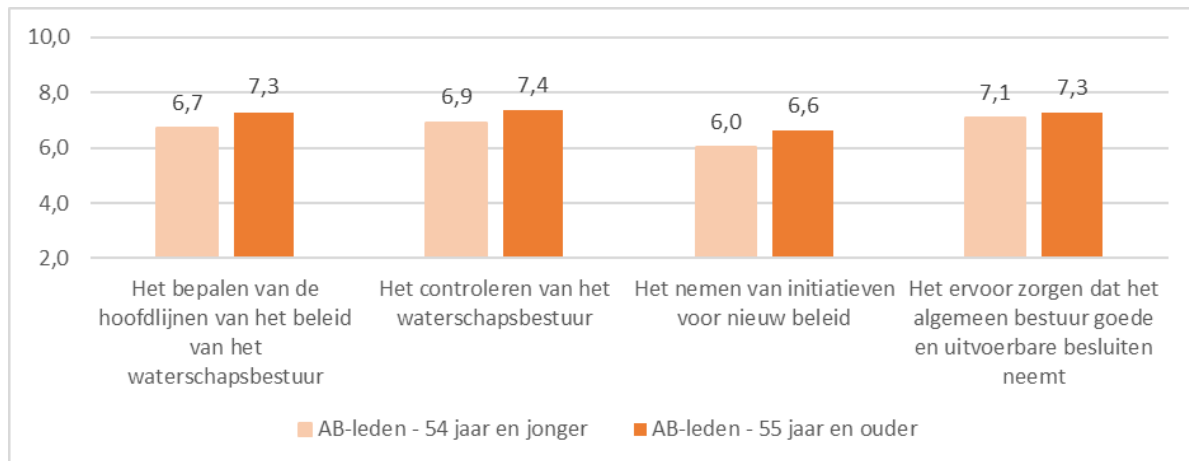
Bij het vergelijken van de tevredenheid van PS-leden en AB-leden op basis van de vertegenwoordiging van hun partij in GS of het DB zijn echter de meest opmerkelijke verschillen zichtbaar. Onder PS-leden zien we dat PS-leden van collegefracties substantieel tevredener zijn met de taakvervulling door Provinciale Staten dan PS-leden van niet-collegefracties (zie figuur 3.1). Dit geldt voor alle vier de taken die zijn voorgelegd. Provinciale Staten als geheel opereert daarmee niet als een homogeen team, maar vooral langs de lijn van college/niet-collegefractie wordt de taakuitvoering door Provinciale Staten verschillend ervaren. Onder AB-leden zijn AB-leden van collegefracties eveneens tevredener dan die van niet-collegefracties, maar zijn de verschillen klein. Sterker nog: op geen van de vier taken een statistisch significant verschil in tevredenheid gerelateerd aan hun vertegenwoordiging in het Dagelijks Bestuur. Dat DB-leden ook lid zijn van het Algemeen Bestuur in het monistische waterschapsbestuur, daar waar leden van GS dat niet zijn in het dualistische provinciebestuur is hier een mogelijke verklaring voor. Hierdoor is wellicht in de ervaring van AB-leden de afstand tot het DB en het verschil in informatiepositie kleiner dan in de ervaring van PS-leden. Een andere mogelijke verklaring is dat de politieke profilering in waterschappen lager is dan in provincies, waardoor het onderscheid tussen college- en niet-collegefractie minder relevant is voor het ervaren functioneren.

Figuur 3.1: Tevredenheid met vervulling taakonderdelen Provinciale Staten / Algemeen Bestuur volgens PS-leden en AB-leden – uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en college/niet-collegefracties [0 = zeer ontevreden, 10 = zeer tevreden]



¹² Voor zover dat was vast te stellen. Voor GS-leden en DB-leden zijn er te weinig waarnemingen om een uitsplitsing naar opleidingsniveau te kunnen maken.

(figuur 3.1. vervolg)



3.3. Taken van Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur en de tevredenheid daarover

Net als Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur vervullen ook Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur verschillende taken. Een deel van die taken relateert aan hun relatie met PS of het AB. Dan gaat het bijvoorbeeld om het informeren van PS of het AB over wat er speelt, het afleggen van verantwoording aan hen en het uitvoeren van de besluiten van PS of het AB. Daarnaast zijn er taken die gaan over het bewaken van de kwaliteit van besluitvorming: het ervoor zorgen dat de volksvertegenwoordiging (PS en het AB) en Gedeputeerde Staten dan wel het Dagelijks Bestuur goede en uitvoerbare besluiten nemen. Tot slot zijn het leiding geven aan de ambtelijke organisatie en het vertegenwoordigen van inwoners te onderscheiden.

3.3.1. Belang van taakonderdelen Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur

Aan GS-leden en DB-leden is gevraagd naar het belang dat zij hechten aan verschillende taakonderdelen van Gedeputeerde Staten dan wel het Dagelijks Bestuur (zie tabel 3.3). Scores tussen de 8 en de 9, of zelfs boven de 9 komen veel voor. De taak waar GS-leden het meeste belang aan hechten is het afleggen van verantwoording aan Provinciale Staten (9,3), gevolgd door het informeren van Provinciale Staten (9,2). Voor DB-leden zijn het afleggen van verantwoording aan het Algemeen Bestuur en het informeren van het Algemeen Bestuur

eveneens de twee taken waar het grootste belang aan wordt toegekend (met een gemiddelde score voor beide taken van 9,2). Daar staat tegenover dat het vertegenwoordigen van inwoners (7,3 en 7,0) en zeker het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie (6,5 en 4,1) relatief het minst belangrijk worden gevonden door provincie- en waterschapbestuurders. Voor waterschapbestuurders zit deze taak op de schaal van zeer onbelangrijk tot zeer belangrijk dus zelfs aan de kant van “onbelangrijk”.

Het is vanwege hun specifieke rollen ook interessant om te kijken naar mogelijke verschillen tussen provincie- en waterschapbestuurders. Zo blijkt dat GS-leden enerzijds en DB-leden anderzijds behoorlijk eensgezind zijn over het belang van verschillende taken. Het grootste verschil bestaat op het punt van het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie. Aan deze taak wordt statistisch significant minder belang gehecht door DB-leden, dan door provinciebestuurders. Mogelijk is dit te begrijpen doordat DB-leden van waterschappen hun functie veelal in deeltijd uitoefenen. Gegeven alle andere taken die er liggen kan het zijn dat het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie minder prioriteit heeft. Ook een meer symbolische factor kan een rol spelen, namelijk dat DB-leden zowel lid zijn van het DB als van het AB en zij daarmee wat verder op afstand staan van de ambtelijke organisatie dan provinciebestuurders die volledig ‘aan één kant van de tafel zitten’.

Tabel 3.3: Belang van taakonderdelen van GS/het DB, naar het oordeel van GS-leden en DB-leden (0= zeer onbelangrijk, 10= zeer belangrijk)

	GS-leden (N=26)	DB-leden (N=41)
Het informeren van PS/het AB	9,2	9,2
Het afleggen van verantwoording aan PS/het AB	9,3	9,2
Het uitvoeren van de besluiten van PS/het AB	8,6	9,0
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	8,4	8,0
Het leiding geven aan de ambtelijke organisatie	6,5	4,1
Het ervoor zorgen dat PS/het AB goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	8,0	8,6
Het ervoor zorgen dat GS/het DB goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	8,9	8,9
Het vertegenwoordigen van inwoners/inwoners, agrariërs, bedrijven en natuurbeheerders	7,3	7,0

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten zijn statistisch significant.

Een uitsplitsing van de oordelen van GS-leden en DB-leden op basis van hun achtergrondkenmerken, laat zien dat zij eensgezind zijn over het belang van verschillende taken. Er is geen verschil naar geslacht en leeftijd. Voor een uitsplitsing naar opleidingsniveau en de grootte van de provincie dan wel het waterschap zijn er te weinig waarnemingen.

3.3.2. Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur

Provincie- en waterschapbestuurders zijn behoorlijk tevreden met hoe Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur zijn taken vervult. Scores liggen veelal dicht bij de 8. Het ervoor zorgen dat Gedeputeerde Staten goede en uitvoerbare besluiten nemen (7,9) en het nemen van initiatieven voor nieuw beleid (7,9) kunnen rekenen op de hoogste tevredenheid onder leden van Gedeputeerde Staten. Onder leden van het Dagelijks Bestuur is de tevredenheid het hoogst over het afleggen van verantwoording aan het Algemeen Bestuur (8,1) en het uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur (8,3). Het minst tevreden zijn bestuurders over het leiding geven aan de ambtelijke organisatie. DB-leden zijn daarbij met een score van 5,9 ontevredener over de vervulling van deze taak dan GS-leden met een score van 6,8. Over de tevredenheid met “het vertegenwoordigen van inwoners” rapporteren we niet in dit hoofdstuk, omdat we hier nader op ingaan in hoofdstuk 6.

Met uitzondering van de taak om leiding te geven aan de ambtelijke organisatie zijn volksvertegenwoordigers minder tevreden over de taakuitvoering door Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur dan de

bestuurders zelf. De tevredenheidsscores liggen veelal circa een punt lager. Bij provincies zijn de grootste verschillen zichtbaar in de tevredenheid met het afleggen van verantwoording aan Provinciale Staten en het ervoor zorgen dat Gedeputeerde Staten goede en uitvoerbare besluiten nemen. De tevredenheid van leden van Gedeputeerde Staten scoort respectievelijk een 7,8 en een 7,9, terwijl de gemiddelde score onder PS-leden in beide gevallen een 6,7 is. Bij de waterschappen is een van de grootste verschillen ook zichtbaar bij de taak van het afleggen van verantwoording aan het Algemeen Bestuur. DB-leden geven hun tevredenheid met deze taak een 8,1, onder AB-leden ligt de tevredenheid op een score van 7,2. Daarnaast bestaat een relatief groot verschil in het uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur. Waar de tevredenheid met deze taak onder leden van het Dagelijks Bestuur een 8,3 scoort is dat onder AB-leden een 7,4.

Overigens geldt niet alleen dat bestuurders veelal tevredener zijn over de taakvervulling door Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur dan PS-leden en AB-leden. Zij zijn in de regel ook positiever over zichzelf, dan volksvertegenwoordigers dat over hun eigen taakvervulling zijn. Immers, de meeste tevredenheidsscores van bestuurders met de taakvervulling door Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur liggen rond de 8, terwijl de tevredenheid van PS-leden en AB-leden met de taakvervulling door de Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur tussen de 6 en de 7 ligt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur veel meer als een homogeen en eensgezind team opereert dan Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur. Het grootste verschil tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders doet zich echter in omgekeerde richting voor en wel binnen de waterschappen. Als het gaat om de tevredenheid met het leiding geven aan de ambtelijke organisatie zijn AB-leden veel tevredener dan dat DB-leden dat zelf zijn. AB-leden geven een rapportcijfer van 7,1, DB-leden slechts een 5,9.

Tabel 3.4: Tevredenheid met vervulling diverse taken GS en DB – oordelen van PS-leden, GS-leden, AB-leden en DB-leden (0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden)

	PS-leden (N=132)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
Het informeren van de PS/het AB	6,8	7,8	7,2	8,0
Het afleggen van verantwoording aan PS/het AB	6,7	7,8	7,2	8,1
Het uitvoeren van de besluiten van de PS/het AB	7,0	7,8	7,4	8,3
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	6,9	7,9	7,0	7,8
Het leiding geven aan de ambtelijke organisatie	6,8	6,8	7,1	5,9
Het ervoor zorgen dat PS/het AB goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	6,6	7,2	7,2	7,7
Het ervoor zorgen dat GS/het DB goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	6,7	7,9	7,2	8,0

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten zijn statistisch significant. Er is een vergelijking gemaakt per bestuurslaag. Dus PS-leden met GS-leden en AB-leden met DB-leden

Daarnaast is het mogelijk uitsplitsingen te maken in de tevredenheid van PS-leden en GS-leden met de taakvervulling door Gedeputeerde Staten op basis van provinciegrootte en achtergrondkenmerken. Soortgelijke uitsplitsingen kunnen ook op waterschapsniveau worden gemaakt.

Wat betreft de **grootte van provincies** zijn slechts beperkt statistisch significante verschillen zichtbaar. Alleen op de taak van het nemen van initiatieven voor nieuw beleid zien we dat PS-leden uit middelgrote provincies tevredener zijn (7,3) dan PS-leden uit de grootste provincies (6,3). Bij AB-leden zien we geen statistisch significante verschillen in de tevredenheid die samenhangen met de **grootte van het waterschapsgebied**.

Wel zijn er enkele verschillen te benoemen op basis van leeftijd en geslacht. Deze doen zich enkel voor onder PS-leden en AB-leden. Zo zijn in termen van **leeftijd** oudere AB-leden gemiddeld tevredener over het informeren van het Algemeen Bestuur door het Dagelijks Bestuur (7,4) dan jongere AB-leden (6,8). Hetzelfde

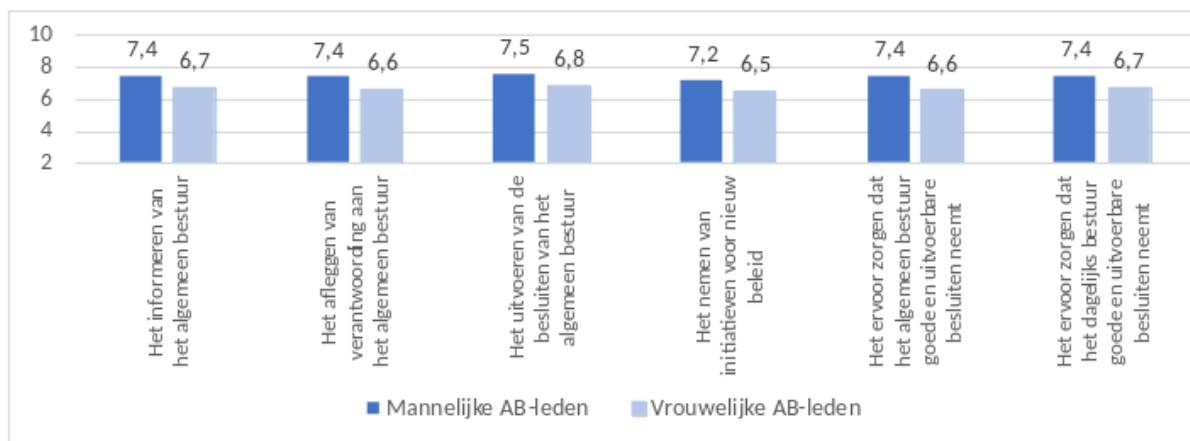
geldt voor de taak “het afleggen van verantwoording aan het Algemeen Bestuur”: oudere AB-leden zijn hierover tevredener (score van 7,3) dan jongere AB-leden (score van 6,8). Voor deze twee taken geldt dus hoe ouder, hoe milder AB-leden oordelen over de taakvervulling door het Dagelijks Bestuur.

Verschillen in tevredenheid met de taakuitvoering door Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur in relatie tot **geslacht** zijn enigszins terug te zien bij PS-leden, maar vooral bij AB-leden. Bij PS-leden valt op dat vrouwelijke PS-leden tevredener zijn over de verantwoording die Gedeputeerde Staten afleggen aan Provinciale Staten (met een score van 7,2 ten opzichte van 6,4) dan hun mannelijke collega’s. Bij AB-leden zijn het juist de mannen die tevredener zijn dan de vrouwen over bijna alle taken van het Dagelijks Bestuur die aan hen zijn voorgelegd (zie figuur 3.2). Alleen in de tevredenheid met het leiding geven aan de ambtelijke organisatie bestaat geen statistisch significant verschil.

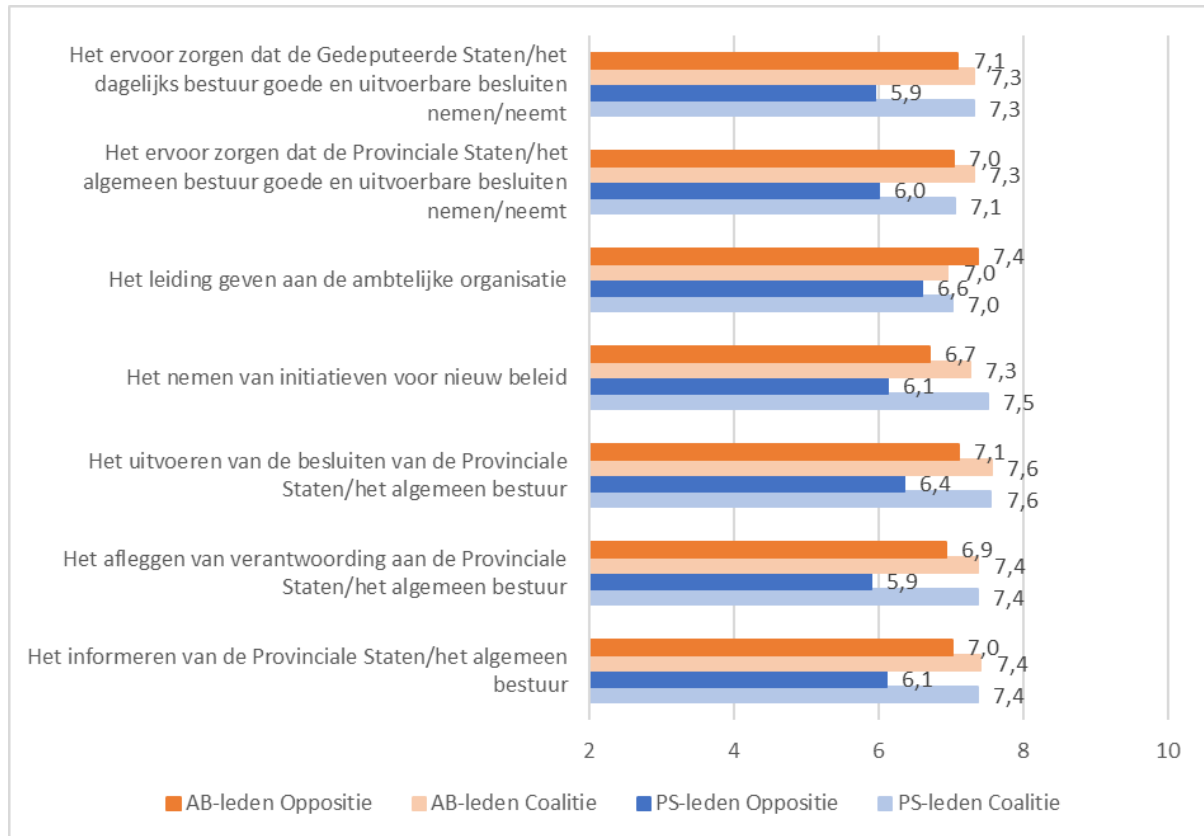
In het bijzonder voor PS-leden en AB-leden geldt bovendien dat het uitmaakt of zij een **partij vertegenwoordigen die zitting heeft in GS/het DB of niet**. Net als bij de tevredenheid over de taakvervulling door Provinciale Staten en het Algemeen Bestuur, zijn de verschillen groter binnen provincies dan binnen waterschappen. Op elke taak van Gedeputeerde Staten behalve het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie bestaat er een statistisch significant verschil tussen PS-leden van partijen die zijn vertegenwoordigd in Gedeputeerde Staten en PS-leden wiens partij dat niet is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat voor PS-leden van collegepartijen de ‘eigen’ partijen in het college zitten, die de door hun gewenste beleid voorbereiden en uitvoeren. Bij PS-leden van niet-collegefracties is dat niet het geval. Onder AB-leden bestaan alleen statistisch significante verschillen in tevredenheid bij de taken “uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur” en “het nemen van initiatieven voor nieuw beleid”. Dat betekent dat bij het beoordelen van de tevredenheid met de taakvervulling door Gedeputeerde Staten of het Dagelijks Bestuur het onderscheid tussen college- en niet-collegefractie minder relevant is binnen waterschappen dan binnen provincies.

Tot slot zien we geen statistisch significante verschillen naar opleidingsniveau in de tevredenheid van PS-leden en AB-leden met de taakvervulling door Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur.

Figuur 3.2: Tevredenheid met vervulling verschillende GS/DB-taken volgens PS-leden en AB-leden – uitgesplitst naar geslacht en college/niet-collegefracties [0 = zeer ontevreden, 10 = zeer tevreden]



(figuur 3.2. vervolg)



3.4. Taken van de commissaris van de Koning en dijkgraaf en de tevredenheid daarover

Naast dat de commissaris van de Koning lid is van Gedeputeerde Staten en de dijkgraaf van het Dagelijks Bestuur, zijn deze voorzitters ook een zelfstandig bestuursorgaan met eigen taken. Het gaat daarbij om het leiding geven, coördineren en toezichthouden in het domein van openbare orde en veiligheid dan wel het leiding geven bij rampen en crises, het bevorderen van de bestuurlijke integriteit en het voorzitten van vergaderingen van PS/AB en GS/DB. Specifiek voor commissarissen van de Koning geldt daarnaast dat zij een taak hebben in het toezien op ordentelijke procedures van benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters, dat zij adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten en dat zij de goede samenwerking van de provincie met andere provincies en overheden bevorderen. Voor dijkgraven geldt dat zij naast de eerder genoemde taken een taak hebben in het adviseren van het AB.

3.4.1. Belang van taakonderdelen commissaris van de Koning en dijkgraaf

Gevraagd naar het belang van elke taak voor de vervulling van het ambt van commissaris of dijkgraaf, geven deze voorzitters aan dat elke taak belangrijk is. Bijna alle taken scoren gemiddeld hoger dan een 8,5. Toch zijn er enkele verschillen. Het bevorderen van de bestuurlijke integriteit wordt het meest belangrijk gevonden door zowel commissarissen als dijkgraven met een gemiddelde score van 9,7. Daarna volgen het voorzitten van PS/AB vergaderingen en vergaderingen van GS/DB. Voor dijkgraven scoort daarnaast het leiding geven bij rampen en crises hoog met eveneens een score van 9,7. De equivalent van die taak wordt door commissarissen echter substantieel minder belangrijk gevonden. Het belang van leidinggeven, coördineren en toezichthouden in het domein van openbare orde en veiligheid scoort bij hen slechts een 6,8. Dit betekent dat deze taak voor commissarissen niet tot de kern van hun takenpakket behoort.

Het aantal waarnemingen onder commissarissen van de Koning en dijkgraven ligt te laag om uitsplitsingen te maken naar grootte van de provincie of het waterschapsgebied, geslacht, opleidingsniveau of leeftijd.

Tabel 3.5: Belang van verschillende taken van de cdK / dijkgraaf naar het oordeel van cdK's en dijkgraven (0= zeer onbelangrijk, 10= zeer belangrijk)

	cdK's (N=5)	Dijkgraven (N=10)
Leiding, coördinatie en toezicht in het domein van openbare orde en veiligheid ... / Het leiding geven bij rampen en crises	6,8	9,7
Het bevorderen van de bestuurlijke integriteit	9,8	9,7
Het toezien op ordentelijke procedures van benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters	9,2	*
Het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten binnen de provincie	8,8	*
Het bevorderen van een goede samenwerking van de provincie met andere provincies en andere overheden	8,6	*
Het voorzitten van de PS vergaderingen/vergaderingen van het AB	9,4	9,7
Het voorzitten van vergaderingen van de GS/het DB	9,2	9,7
Het adviseren van het AB	*	8,5

3.4.2. Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door cdK en dijkgraaf volgens PS-leden, GS-leden, AB-leden en DB-leden

In het onderzoek is niet alleen gevraagd naar het belang van de verschillende taakonderdelen voor het vervullen van het ambt van commissaris of dijkgraaf. PS-leden, GS-leden, AB-leden en DB-leden is ook gevraagd om aan te geven in hoeverre zij tevreden zijn met de vervulling van deze taken door hun voorzitter. Aan commissarissen en dijkgraven zelf is deze vraag niet gesteld.¹³

Op provincieniveau valt op dat GS-leden iets tevredener zijn over de taakvervulling door de commissaris dan PS-leden, hoewel deze verschillen niet statistisch significant zijn. Onder PS-leden variëren de scores tussen de 7,0 en 8,0, onder GS-leden liggen de meeste scores boven de 8,0. Alleen bij het voorzitten van vergaderingen van PS en GS ligt de tevredenheid zeer dicht bij elkaar. Binnen de waterschappen zijn deze verschillen veelal kleiner en liggen de scores voor zowel AB-leden als DB-leden om en nabij de 8,0.

In de oordelen van PS-leden over het functioneren van de drie provinciale bestuursorganen – Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koning – zijn zij het meest tevreden over de commissaris. Hieruit volgt ook dat PS-leden tevredener zijn over de taakvervulling door de commissaris dan over de taakvervulling van Provinciale Staten waar zij zelf deel vanuit maken. Het meest tevreden zijn ze over het bevorderen van de samenwerking van de provincie met andere provincies en overheden (7,9) en het toezien op een ordentelijk verloop van burgemeesterprocedures (7,8). Het minst tevreden zijn zij over het optreden van de commissaris in het veiligheidsdomein en het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten. Die ontevredenheid is echter zeer relatief omdat de tevredenheid van PS-leden met deze beide taken nog steeds gemiddeld een 7,4 scoort.

Ook onder AB-leden is het patroon terug te zien dat zij het meest tevreden zijn over de taakvervulling van de dijkgraaf in vergelijking met de andere twee bestuursorganen binnen het waterschap, en dat zij daarmee de

¹³ CdK's en dijkgraven zijn niet gevraagd naar hun oordeel over hun **persoonlijk** functioneren met betrekking tot de eigen specifieke taken (in hun hoedanigheid van cdK/dijkgraaf), omdat we niet iemand willen bevragen over diens tevredenheid met het eigen functioneren (geen: slager keurt eigen vlees). Als we PS-leden of AB-leden bevragen over hun tevredenheid met het functioneren van Provinciale Staten of het Algemeen Bestuur (of GS-leden en DB-leden over het functioneren van GS of het DB) ligt dit anders. Dan vragen we immers niet louter naar een oordeel over het eigen persoonlijk functioneren, maar om een oordeel over het collectieve functioneren van twee bestuursorganen die bestaan uit meerdere personen.

dijkgraaf ook hoger waarderen dan het AB waarin zij zelf functioneren. AB-leden zijn het meest tevreden over het voorzitten van het DB (8,0) gevolgd door het bevorderen van de bestuurlijke integriteit (7,9). Het minst tevreden zijn ze over het adviseren van het AB, maar met een gemiddelde score van 7,5 is dat relatief.

Tabel 3.6: Tevredenheid met taakvervulling van de cdK / dijkgraaf naar het oordeel van PS-leden en GS-leden / AB-leden en DB-leden (0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden)

	PS-leden (N=132)	GS-leden (N=21)	AB-leden (N=152)	DB-leden (N=31)
Leiding, coördinatie en toezicht in het domein van openbare orde en veiligheid ... / Het leiding geven bij rampen en crises	7,4	8,0	8,0	8,1
Het bevorderen van de bestuurlijke integriteit	7,6	8,4	7,9	8,3
Het toezien op ordentelijke procedures van benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters	7,8	8,8	*	*
Het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten binnen de provincie	7,4	8,2	*	*
Het bevorderen van een goede samenwerking van de provincie met andere provincies en andere overheden	7,9	8,2	*	*
Het voorzitten van de PS vergaderingen/vergaderingen van het AB	7,5	7,6	7,7	7,9
Het voorzitten van vergaderingen van de GS/het DB	7,7 ¹	7,8	8,0 ¹	8,0
Het adviseren van het AB	*	*	7,5	7,9

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten statistisch significant;

¹ Bij deze items ligt het aantal respondenten substantieel lager, namelijk N=27 voor PS-leden en N=32 voor AB-leden.

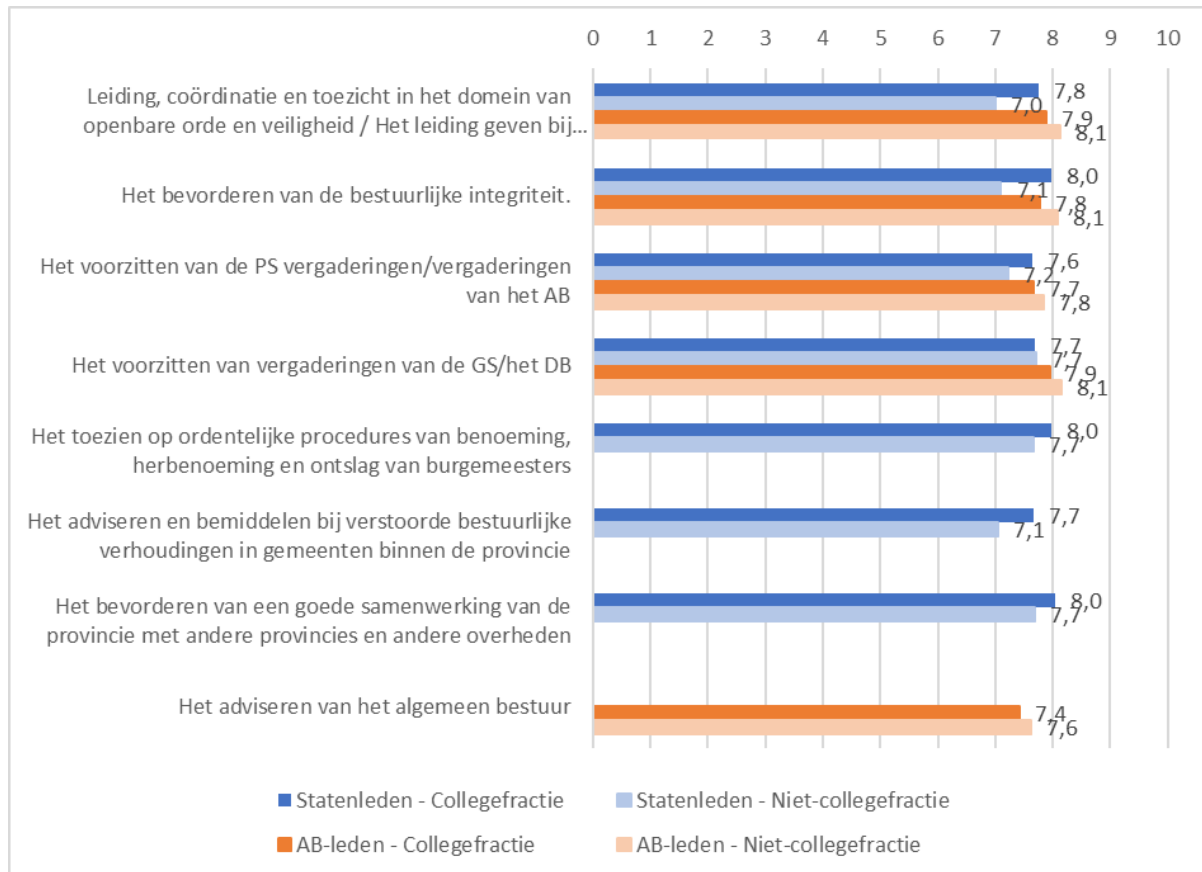
In de tevredenheid met de taakuitvoering door de commissaris en de dijkgraaf bestaan er overigens wel verschillen tussen PS-leden en AB-leden naar achtergrondkenmerken. Het meest in het oog springen daarbij de verschillen – of juist het gebrek daaraan - tussen volksvertegenwoordigers van partijen die wel en niet binnen GS/het DB zijn vertegenwoordigd. Waar met name binnen provincies op dit punt de meeste verschillen bestonden in de tevredenheid met het functioneren van PS en GS, is dat bij de taakuitoefening door de commissaris veel minder het geval. Alleen bij de rol in het domein van openbare orde en veiligheid en het bevorderen van bestuurlijke integriteit bestaat er een statistisch significant verschil, waarbij PS-leden van collegepartijen tevredener zijn dan PS-leden van niet-collegepartijen. Voor AB-leden zijn er geen statistisch significante verschillen in tevredenheid met de dijkgraaf terug te vinden.

Verder zijn er verschillen tussen PS-leden op basis van geslacht en leeftijd in hun tevredenheid met de commissaris op het gebied van leiding geven, coördineren en toezichthouden op het domein van openbare orde en veiligheid. Vrouwelijke PS-leden (7,8) en oudere PS-leden (7,7), zijn hierover tevredener dan mannelijke PS-leden (7,3) en jongere PS-leden (7,2).

Onder AB-leden blijken geslacht en leeftijd uit te maken voor hun tevredenheid met het voorzitten van het AB en het adviseren van het AB. Wederom zijn het de oudere AB-leden die tevredener zijn met de uitvoering van beide taken dan jongere AB-leden. Onder AB-leden van 55 jaar en ouder scoort de tevredenheid met het voorzitten van het AB een 8,0 en het adviseren van het AB een 7,7; onder AB-leden van 54 jaar of jonger is dat een 7,0 voor het voorzitten van het AB en een 6,9 voor het adviseren van het AB. Verder zijn mannelijke AB-leden tevredener dan vrouwelijke AB-leden over de vervulling van deze taken. Voor vrouwelijke AB-leden scoort hun tevredenheid met het voorzitten van het AB een 7,2 en het adviseren van het AB een 7,0; voor mannelijke AB-leden is dat respectievelijk een 7,9 en een 7,7. Leeftijd maakt bovendien ook uit voor de tevredenheid met hoe de dijkgraaf leiding geeft aan rampen en crises. Waar AB-leden van 55 jaar en ouder dit

met een 8,2 beoordelen, is de tevredenheidsscore onder AB-leden van 54 jaar of jonger een 7,6. Opleidingsniveau maakt enkel verschil bij de tevredenheid met het voorzitten van vergaderingen van het AB: lager opgeleiden zijn hier tevredener over dan hoger opgeleiden (score van 8,3 ten opzichte van 7,6).

Figuur 3.3: Tevredenheid over taakvervulling van de cdK en dijkgraaf volgens PS-leden en AB-leden – uitgesplitst naar college/niet-collegefracties [0 = zeer ontevreden, 10 = zeer tevreden]



Onder GS-leden en DB-leden ligt de tevredenheid met de taakvervulling door de commissaris en dijkgraaf hoger dan onder PS-leden en AB-leden, hoewel de verschillen klein zijn. GS-leden zijn het meest tevreden over hoe de commissaris toeziet op ordentelijke burgemeesterprocedures en het bevorderen van de bestuurlijke integriteit (zie tabel 3.6). De tevredenheid met die laatste taak scoorde ook al hoog onder PS-leden. DB-leden zijn eveneens het meest tevreden met de bevordering van integriteit door de dijkgraaf. Daarnaast staat het leiding geven bij rampen en crises net als bij AB-leden in de top 2 van taken waar DB-leden het meest tevreden over zijn. GS-leden zijn het minst tevreden over hoe de commissaris het voorzitten van PS- en GS-vergaderingen vervult. Het voorzitten van AB-vergaderingen scoort ook relatief laag onder DB-leden (net als onder AB-leden). Verder krijgt het adviseren van het AB door de dijkgraaf een relatief lage tevredenheidsscore van DB-leden.

De tevredenheid over de taakvervulling door de commissaris hangt voor GS-leden niet samen met geslacht of leeftijd. Bij DB-leden maakt leeftijd bij een enkele taak wel uit. DB-leden van 55 jaar en ouder zijn tevredener met hoe de dijkgraaf de bestuurlijke integriteit bevordert (score 8,5), dan DB-leden van 54 jaar en jonger (score 7,5). Of er verschillen zijn naar gelang opleidingsniveau en grootte van de provincie of het waterschapsgebied is niet vast te stellen; daarvoor zijn er onvoldoende waarnemingen.

4. Wat is er nodig voor goede ambtsvervulling?

Giedo Jansen

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De ondersteuningsbehoefte is over het algemeen sterker onder PS-leden en minder sterk onder GS-leden. De ondersteuningsbehoefte van AB-leden lijkt op die van PS-leden maar is op veel terreinen iets minder sterk, ook zijn de verschillen met DB-leden kleiner dan de verschillen tussen PS-leden en GS-leden.
- De ondersteuningsbehoeften van PS-leden en AB-leden hangen niet of nauwelijks samen met persoonlijke achtergrondkenmerken. Maar jonge (of minder oude) en nieuwe politieke ambtsdragers hebben vaker behoefte aan ondersteuning dan hun oudere en meer ervaren ambtsgenoten
- PS-leden hebben het vaakst behoefte aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat. GS-leden en DB-leden geven daarnaast vooral aan behoefte te hebben aan ondersteuning in de vorm van uitwisseling van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen (van elkaar leren).
- PS-leden gebruiken ondersteuning vooral via de eigen politieke partij of de ambtelijke organisatie en veel minder via beroeps- en belangenverenigingen of via commerciële inhuur. Voor provinciale bestuurders is naast de eigen partij en de ambtelijke organisatie juist ook het IPO een belangrijke aanbieder, evenals externe commerciële organisaties. Ook voor AB-leden in het waterschap is de eigen partij belangrijk voor de ondersteuning. Daarnaast maken AB-leden relatief vaak gebruik van ondersteuning door de Unie van Waterschappen.

4.1 Inleiding

Politieke ambtsdragers hebben een belangrijke rol in het goed laten functioneren van het democratisch bestel. Ze zijn immers medeverantwoordelijk voor een goed en legitiem openbaar bestuur en kunnen daaraan bijdragen door hun slagkracht en responsiviteit. Voor de kwaliteit van het Nederlandse openbaar bestuur is het niet alleen noodzakelijk dat er genoeg goede vertegenwoordigers en bestuurders beschikbaar zijn. Evenzeer is het van belang dat politieke ambtsdragers voor hun taken adequaat worden toegerust, en in de ambtsvervulling ook optimale ondersteuning krijgen. Daarom is het van belang goed inzicht te hebben in de ondersteuningsbehoefte van de politieke ambtsdragers, ook op het provinciale niveau en bij de waterschappen. In dit hoofdstuk richten we ons op drie vragen. Ten eerste, op welke terreinen is er volgens provinciale politieke ambtsdragers en politieke ambtsdragers bij de waterschappen ondersteuning nodig? Ten tweede, op welke wijze zou die ondersteuning geboden moeten worden? En tot slot, van welke vormen van ondersteuning wordt er reeds gebruik gemaakt? Bij elk van deze vragen vergelijken we de antwoorden van PS-leden met die van GS-leden bij de provincies en AB-leden en DB-leden bij de waterschappen. Waar relevant en waar mogelijk maken we – bij PS-leden en AB-leden - uitsplitsingen naar enkele achtergrondkenmerken zoals geslacht, leeftijd en opleiding en naar de omvang van provincie of waterschap.¹⁴

4.2 Op welke terreinen is er ondersteuning nodig?

Om de ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen is aan politieke ambtsdragers gevraagd in hoeverre zij met het oog op hun functie behoefte hebben aan ondersteuning op een tiental terreinen. De antwoordmogelijkheden betroffen 5-puntsschalen lopend van 'geen behoefte' tot 'zeer veel behoefte'. We beginnen met een vergelijking tussen de vier ambten. Tabel 4.1 geeft het percentage respondenten weer dat veel of zeer veel behoefte heeft aan ondersteuning op elk terrein. De ondersteuningsbehoefte is over het

¹⁴ Zie hoofdstuk 1 voor een toelichting op de variabele "omvang".

algemeen sterker onder PS-leden en minder sterk onder GS-leden. De ondersteuningsbehoefte van PS-leden bestaat met name uit vormen van ambtelijke ondersteuning, zoals bij ontwikkelingen op specifieke beleidsvelden, zoals de nieuwe omgevingswet of de energietransitie (53%), overheidsfinanciën (49%) en bestuurlijke processen (43%). Alleen daar waar het gaat om communicatievaardigheden (38%), timemanagement (23%) en leidinggevende en managementvaardigheden (19%), is de ondersteuningsbehoefte van GS-leden sterker dan die van PS-leden.

De ondersteuningsbehoefte van AB-leden lijkt op die van PS-leden maar is op veel terreinen iets minder sterk, ook zijn de verschillen met DB-leden kleiner dan de verschillen tussen PS-leden en GS-leden. Ook AB-leden geven vaker dan DB-leden aan behoefte te hebben aan ondersteuning bij overheidsfinanciën (43%), bestuurlijke processen en verhoudingen (36%), en debatvaardigheden (33%). Daarentegen is de behoefte aan ondersteuning onder DB-leden juist sterker dan onder AB-leden wanneer het gaat om ontwikkelingen op specifieke beleidsterreinen (58%), communicatievaardigheden (48%), onderhandelingsvaardigheden (25%), timemanagement (23%) en leidinggevende vaardigheden (22%).

Tabel 4.1: Ondersteuningsbehoefte op diverse terreinen, percentage (zeer) veel behoefte

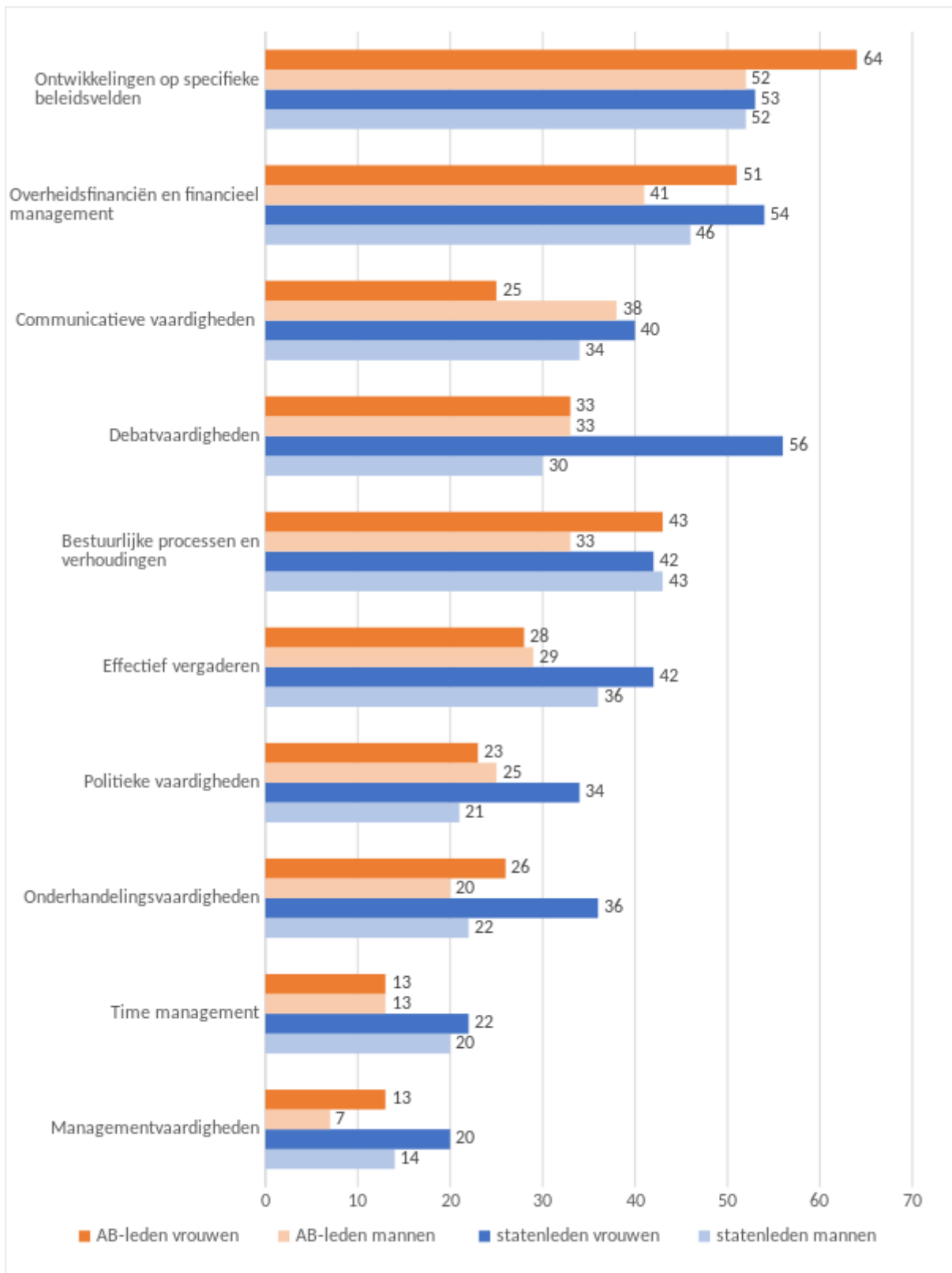
	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=132)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
Ontwikkelingen op specifieke beleidsvelden ^(*)	53,1	38,5	55,3	57,5
Overheidsfinanciën en financieel management	49,2	34,6	43,4	32,5
Bestuurlijke processen en verhoudingen ^(**)	42,7	30,8	36,2	22,5
Debatvaardigheden	39,7	19,2	33,3	25,0
Communicatieve vaardigheden	35,9	38,5	35,3	47,5
Effectief vergaderen	38,2	19,2	28,9	27,5
Onderhandelingsvaardigheden	27,5	23,1	21,7	25,0
Politieke vaardigheden	26,0	7,7	24,5	22,5
Time management	20,6	23,1	13,4	23,1
Leidinggevende- en managementvaardigheden	16,0	19,2	8,7	22,5

() bijvoorbeeld: waterbeheer/nieuwe omgevingswet; energietransitie etc. (**) bijvoorbeeld: controle en verantwoording bij verbonden partijen; e-government en e-democracy; integriteitkwesities.*

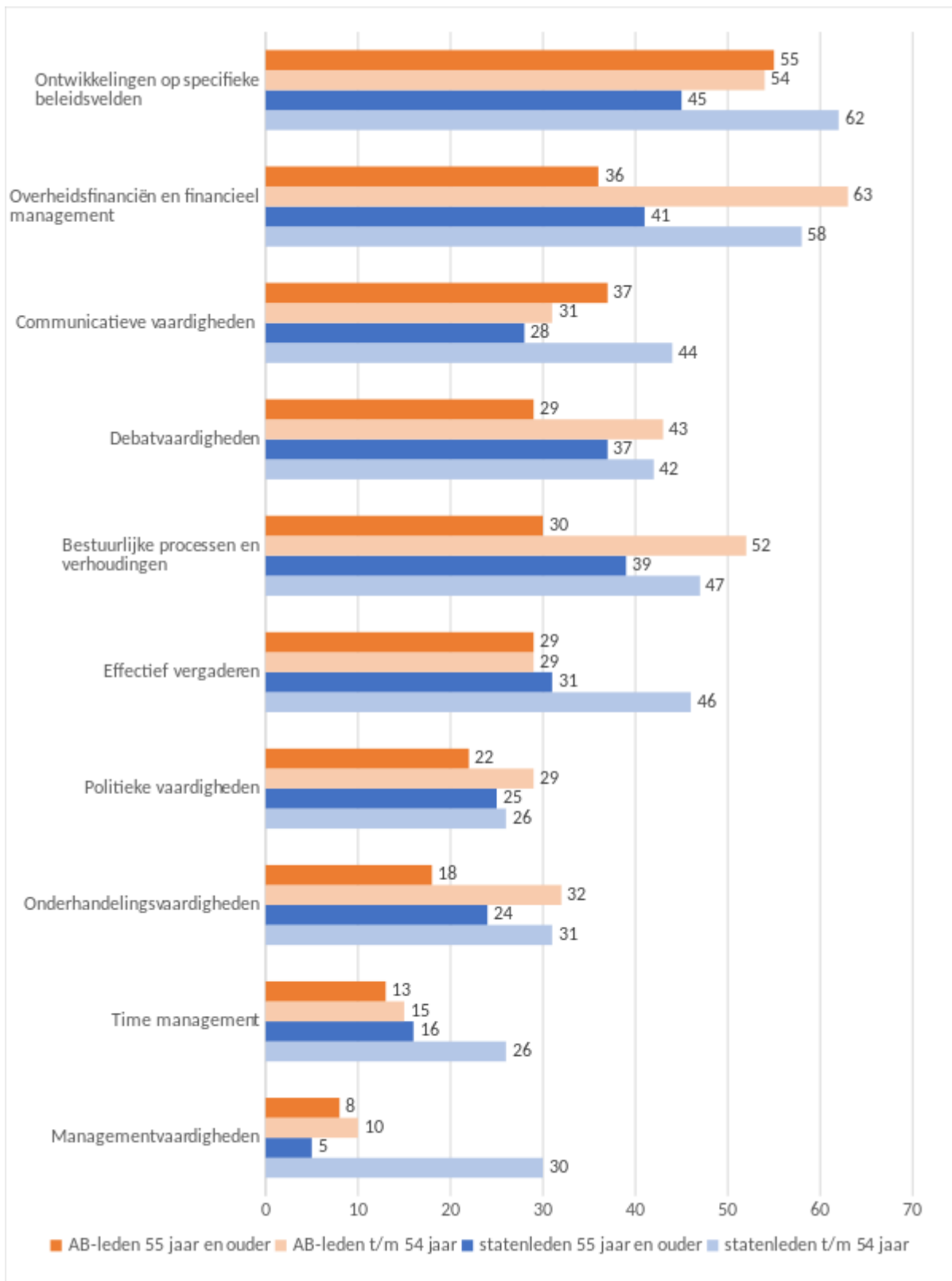
In Figuren 4.1. en 4.2 splitsen we de ondersteuningsbehoefte van PS-leden en AB-leden uit in enkele persoonskenmerken. Voor GS-leden en DB-leden is het aantal waarnemingen te laag om een deze uitsplitsing te maken. Uitsplitsingen naar provincie- of waterschapskenmerken, zoals het aantal inwoners – zijn over het algemeen niet statistisch significant.

Figuur 4.1. laat de ondersteuningsbehoefte van PS-leden en AB-leden zien voor mannen en vrouwen apart. De verschillen in ondersteuningsbehoefte tussen mannelijke en vrouwelijke AB-leden zijn in geen enkel opzicht statistisch significant. Dat betekent dat de ondersteuningsbehoefte van AB-leden over het algemeen niet samenhangt met geslacht. Voor PS-leden geldt hetzelfde, ook hier zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen dikwijls niet significant. Er zijn echter twee uitzonderingen: de behoefte aan ondersteuning bij onderhandelingsvaardigheden en debatvaardigheden is sterker onder vrouwelijke PS-leden dan onder mannelijke PS-leden.

Figuur 4.1: Ondersteuningsbehoefte van PS-leden en AB-leden naar geslacht; percentage (zeer) veel behoefte



Figuur 4.2: Ondersteuningsbehoefte van PS-leden en AB-leden naar leeftijd; percentage (zeer) veel behoefte



Iets sterkere verschillen in ondersteuningsbehoefte nemen we waar op basis van leeftijd. Figuur 4.2. maakt onderscheid tussen jongere (≤ 54 jaar) en oudere (≥ 55 jaar) politieke ambtsdragers. In een aantal opzichten rapporteren jongere PS-leden sterkere behoefte aan ondersteuning dan oudere PS-leden: dat is het geval bij effectief vergaderen, leidinggevende vaardigheden, communicatievaardigheden, overheidsfinanciën, en op specifieke beleidsterreinen. Bij AB-leden zijn er alleen significante verschillen bij onderhandelingsvaardigheden, debatvaardigheden en overheidsfinanciën. Op elk van deze drie terreinen hebben jongere AB-leden een grotere behoefte aan ondersteuning dan hun jongere ambtgenoten.

De grotere ondersteuningsbehoefte onder 'jongere' (lees: minder oude) PS-leden zou samen kunnen hangen met het feit dat zij gemiddeld genomen een kortere periode actief zijn geweest in de politiek (onder de 55 gemiddeld 5,7 jaar tegenover 10,3 jaar voor 55-plussers). Uit een aanvullende analyse (die niet in de tabel is verwerkt) is daarom ook gekeken naar verschillen in de ondersteuningsbehoefte tussen meer ervaren PS-leden en PS-leden die pas sinds 2019 actief zijn (en die ook niet eerder actief waren als volksvertegenwoordiger of bestuurder in het openbaar bestuur). We vinden daarbij inderdaad significante verschillen tussen de nieuwe en meer ervaren PS-leden. Nieuwe PS-leden rapporteren een grotere ondersteuningsbehoefte inzake overheidsfinanciën, bestuurlijke processen en verhoudingen, debatvaardigheden, politieke vaardigheden, leidinggevende vaardigheden, onderhandelingsvaardigheden, en timemanagement.

4.3 Op elke wijze is er ondersteuning nodig?

Hierboven hebben we in kaart gebracht op welke terreinen er behoefte is aan ondersteuning. In deze paragraaf richten we ons op de vraag aan welke vormen van ondersteuning ambtsdragers behoefte hebben. We hebben ambtsdragers daartoe gevraagd voor zes vormen van ondersteuning op een 5-puntsschaal aan te geven of men 'geen behoefte' of 'zeer veel behoefte' aan deze vorm van ondersteuning had. Tabel 4.2 toont dat PS-leden het vaakst (59%) behoefte hebben aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat. Deze categorie omvat alle vormen van "ondersteuning bij het vervullen van het ambt door het ambtelijk apparaat, de griffie of andere vormen van assistentie; bijvoorbeeld voor fracties". Ook onder GS-leden is er aanzienlijke behoefte aan ambtelijke ondersteuning (42%). Echter, GS-leden geven daarnaast vooral aan behoefte te hebben aan ondersteuning in de vorm van uitwisseling van persoonlijke ervaringen en inzichten (van elkaar leren). Bestuurders hebben weinig behoefte aan digitale of schriftelijke vormen van ondersteuning; slechts een enkele provinciale bestuurder geeft aan behoefte te hebben aan digitale leeromgevingen, tools en online cursussen of schriftelijk informatie materiaal. Onder PS-leden is deze behoefte aan digitale ondersteuning (25%) of schriftelijke ondersteuning (30%) groter, maar nog altijd enigszins beperkt.

Tabel 4.2: Ondersteuningsbehoefte naar vormen van ondersteuning; percentage (zeer) veel behoefte

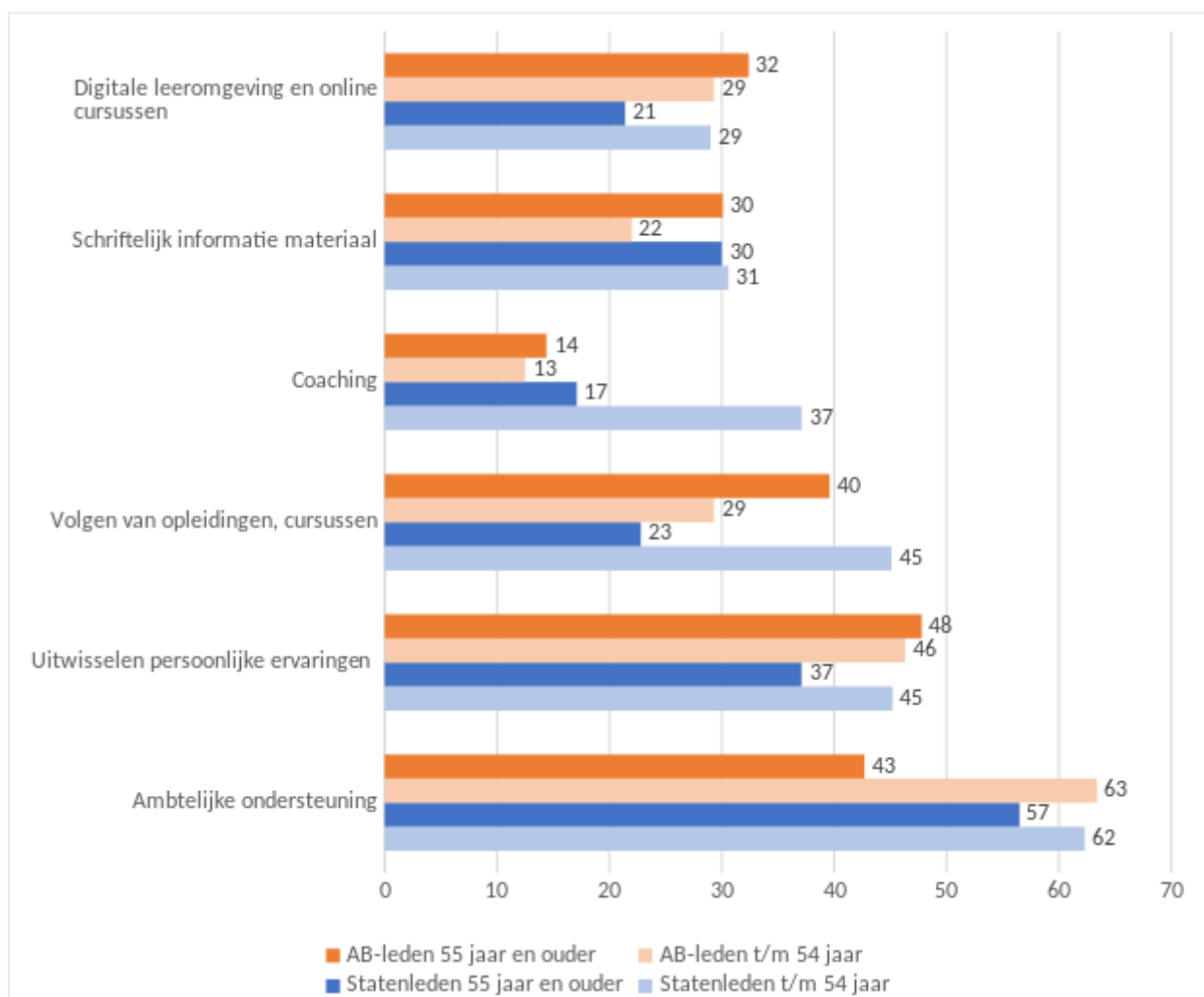
	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=151)	DB-leden (N=40)
Ambtelijke ondersteuning	59,2	42,3	48,3	47,5
Uitwisselen persoonlijke ervaringen	40,9	50,0	47,4	68,3
Volgen van opleidingen, cursussen	33,3	23,1	36,8	41,5
Schriftelijk informatie materiaal	30,3	7,7	27,9	24,4
Digitale leeromgeving en online cursussen	25,0	7,7	31,6	24,4
Coaching	26,5	34,6	13,9	19,5

Ook AB-leden van de waterschappen hebben het vaakst behoefte aan ambtelijke ondersteuning (48%). Dit is ongeveer even vaak als de behoefte aan deze vorm van ondersteuning bij DB-leden (47%). Net als bij provinciale bestuurders, hebben DB-leden echter nog vaker behoefte aan het uitwisselen van persoonlijke ervaringen met anderen (68%). Het volgen van opleidingen wordt door ruim een derde van de AB-leden genoemd (37%) en door een vergelijkbaar percentage van de DB-leden (42%). Voor de DB-leden is de behoefte aan opleidingen daarmee sterker dan onder GS-leden (23%). Eveneens vaker dan provinciale bestuurders lijken waterschapbestuurders behoefte te hebben aan schriftelijke en digitale informatie: 24 procent van de

DB-leden versus 8 procent van de GS-leden. Hoewel de kleine aantallen natuurlijk dwingen voorzichtig te zijn met sterke conclusies.

In Figuur 4.3 splitsen we de behoeften aan vormen van ondersteuning onder PS-leden en AB-leden uit naar leeftijd. Voor provinciale en waterschapbestuurders laten de kleine aantallen een dergelijke uitsplitsing niet toe. Wederom lijken op het oog jongere PS-leden een grotere behoefte te hebben aan de genoemde ondersteuningsvormen dan oudere PS-leden. Echter, enkel de leeftijdsverschillen aangaande coaching (17% tegen 37%) en opleidingen of cursussen (23% tegen 45%) zijn statistisch significant. Voor AB-leden zijn de leeftijdsverschillen enkel significant als het gaat om de behoefte aan ambtelijke ondersteuning: AB-leden onder 54 jaar hebben een sterkere behoefte aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat (63%) dan oudere AB-leden (43%).

Figuur 4.3: Behoeft van PS-leden en AB-leden aan bepaalde vormen van ondersteuning naar leeftijd; percentage (zeer) veel behoefte



4.4 Van welke vormen van ondersteuning wordt gebruik gemaakt?

Na de behoefte aan ondersteuning in kaart gebracht te hebben, kijken we tot slot naar het gebruik van diverse vormen van ondersteuning door politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen. Tabel 4.3 laat zien dat PS-leden het vaakst gebruik maken van ambtelijke ondersteuning en het uitwisselen van persoonlijke ervaringen (van elkaar leren): het overgrote deel van de ondervraagde PS-leden (91%) heeft het afgelopen jaar

minimaal één keer gebruik gemaakt van ondersteuning door het ambtelijk apparaat, en driekwart heeft ervaringen uitgewisseld met anderen (77%). Onder provinciebestuurders wordt ondersteuning zelfs het vaakst gevonden in de uitwisseling met anderen (92%). Vrijwel alle GS-leden wisselen persoonlijke ervaringen uit met anderen. Provinciebestuurders maken in vergelijking met PS-leden ook bijna dubbel zo vaak gebruik van coaching.

Bij politieke ambtsdragers in de waterschappen zien we een vergelijkbaar beeld, hoewel daar het uitwisselen van persoonlijke ervaringen voor zowel AB-leden als DB-leden de belangrijkste vorm van genoten ondersteuning is (respectievelijk, 83 procent en 85 procent heeft hier het afgelopen jaar steun uitgehaald). Ongeveer driekwart van de AB/DB-leden heeft in die periode gebruik gemaakt van ambtelijke ondersteuning. Hoewel belangrijk, lijkt ambtelijke ondersteuning bij de waterschappen minder gebruikt dan bij de provinciale ambtsdragers. Het gebruik van digitale leeromgevingen en online cursussen daarentegen lijkt onder AB-leden hoger dan onder PS-leden (54% tegen 43%) en onder waterschapbestuurders hoger dan onder provinciebestuurders (46% tegen 31%).

Het gebruik van verschillende typen ondersteuning verschilt over het algemeen niet sterk naar persoonlijke achtergrondkenmerken. Uitsplitsingen onder PS-leden en AB-leden naar geslacht, leeftijd en ervaring en de omvang van de provincie of het waterschap levert geen systematische verschillen. Alleen het volgen van opleidingen, cursussen of studiedagen hangt significant samen met het aantal inwoners per provincie. In kleinere provincies volgen PS-leden vaker cursussen (70%) dan in grotere provincies (50%). Onder AB-leden vinden we dat mannen vaker gebruik maken van ambtelijke ondersteuning dan vrouwen (78% tegen 57%).

Tabel 4.3: Gebruik vormen van ondersteuning in afgelopen jaar (éénmaal of meer), percentage

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=151)	DB-leden (N=40)
Ambtelijke ondersteuning	90,6	80,8	72,4	75,0
Uitwisselen persoonlijke ervaringen	77,3	92,3	83,1	85,4
Schriftelijk informatie materiaal	63,8	61,5	60,1	65,9
Volgen van opleidingen, cursussen	56,1	50,0	49,0	61,0
Digitale leeromgeving en online cursussen	43,2	30,8	53,6	46,3
Coaching	19,7	36,0	12,5	22,0

Tot slot is aan politieke ambtsdragers gevraagd wie de genoten vormen van ondersteuning bood. Voor elke vorm van ondersteuning waar gebruik van werd gemaakt, werd aan respondenten de vervolgvraag gesteld wie deze vorm van ondersteuning bood. De aanbieders werden onderscheiden in zes categorieën: 1. Beroeps- en belangenverenigingen voor politieke ambtsdragers (bijvoorbeeld StatenlidNu of de KVV, VBDW of VWB). 2. Het IPO of de Unie van Waterschappen. 3. de eigen politieke partij (of groepering). 4. Ondersteuning uit de ambtelijke organisatie. 5. Een commerciële partij. 6. Een andere/overige type aanbieder (open vraag)¹⁵. Tabel 4.4. geeft het percentage respondenten aan wat ondersteuning heeft ontvangen per type aanbieder. Omdat er meerdere typen aanbieders genoemd kunnen worden per vorm van ondersteuning tellen de percentages niet op tot honderd. Tevens hebben we de verschillende vormen van ondersteuning bij elkaar opgeteld.

PS-leden ontvangen het vaakst ondersteuning via de eigen politieke partij. Van de ondervraagde PS-leden die aangaf het afgelopen jaar ondersteuning te hebben ontvangen, ontving bijna 95 procent dat via zijn of haar politieke partij. Ruim driekwart van de PS-leden ontving enige vorm van ambtelijke ondersteuning. De overige

¹⁵ Deze categorieën zijn gebaseerd op de meest voorkomende open antwoorden in de eerste editie van de BPA onder raadsleden, wethouders en burgemeesters. Tabel 4.4 is echter niet één-op-één te vergelijken met dezelfde tabel uit de rapportage over de BPA-1. In de vorige editie betrof de tabel over de aanbieders van enkel de aanbieders van 'opleidingen, cursussen en studiedagen'. De onderhavige tabel gaat over alle vormen van genoten ondersteuning. De percentages zijn daarom over het algemeen hoger.

aanbieders van ondersteuning komen minder vaak voor. Beroeps- en belangenverenigingen (zoals StatenlidNU) of het IPO worden door respectievelijk 34 procent en 21 procent van de PS-leden gebruikt voor ondersteuning bij het uitoefenen van het ambt. Onder GS-leden is tevens de eigen politieke partij de belangrijkste aanbieder van ondersteuning (73%), gevolgd door ambtelijke ondersteuning (65%) en externe commerciële ondersteuning en het IPO (beide 58%).

De eigen politieke partij of geleding is ook bij AB-leden de belangrijkste aanbieder van ondersteuning (81%). Daarnaast is voor AB-leden ambtelijke ondersteuning het meest voorkomend (75%), gevolgd door ondersteuning via de Unie van Waterschappen (66%). AB-leden maken daarmee relatief vaak gebruik van ondersteuning door de Unie, bijvoorbeeld in vergelijking met ondersteuning door het IPO onder PS-leden. Onder DB-leden is de Unie zelfs de voornaamste bron van ondersteuning (85%), gevolgd door ambtelijke ondersteuning (70%).

Tabel 4.4: Aanbieders van ondersteuning (alle vormen) - (in procenten, meerdere antwoorden mogelijk)

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=117)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=142)	DB-leden (N=40)
Beroeps/belangenvereniging	34,2	34,6	28,2	30,0
IPO/UvW	21,4	57,7	66,2	85,0
Ambtelijk	75,2	65,4	74,6	70,0
Eigen politieke partij	94,0	73,1	81,0	45,0
Een commerciële partij	23,9	57,7	18,3	42,5
Anders, overig	23,9	23,1	18,3	35,0

5. Tevredenheid met het functioneren van de provinciale en waterschapsdemocratie en de politieke representatie

Bas Denters¹⁶

Wat dit hoofdstuk laat zien dat:

- politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen redelijk tevreden zijn over het **functioneren van de democratie** op het nationale niveau, maar ook over de democratie op het ‘eigen bestuursniveau’. Overigens zijn hierbij de volksvertegenwoordigers (PS-leden en AB-leden) wel duidelijk minder positief dan de bestuurders (GS-leden en DB-leden). Dit beeld is conform eerdere uitkomsten van vergelijkbaar onderzoek onder de gemeentelijke ambtsdragers (zie: BPA-1). Verder blijkt uit gelijktijdig met de BPA-2 uitgevoerd kiezersonderzoek bij provincies en waterschappen (PWKO, hoofdstuk 3) dat voor zover kiesgerechtigden hierover een oordeel hebben, ook zij tamelijk positief zijn over de democratische kwaliteit van de provincie en het waterschap.
- als het gaat om de **kwaliteit van de politieke vertegenwoordiging** – als onderdeel van het functioneren van de democratie – het oordeel van de ambtsdragers bij provincies en waterschappers eveneens positief is. Ook hier blijkt overigens dat de bestuurders (GS-leden en DB-leden) op onderdelen aanmerkelijk positiever zijn dan de op onderdelen duidelijk minder positief oordelende volksvertegenwoordigers (PS-leden en DB-leden). Dit beeld zagen we eerder ook in vergelijkbaar onderzoek onder gemeentelijke ambtsdragers (zie BPA-1). Tenslotte is ook vastgesteld (mede op basis van het PWKO) dat kiesgerechtigden van provincies en waterschappen meer nog dan de door hen gekozen volksvertegenwoordigers kritisch zijn over de kwaliteit van de representatie in hun provincie of waterschap.
- als we de oordelen van kiesgerechtigden, volksvertegenwoordigers en bestuurders op lokaal, provinciaal en waterschapniveau over de kwaliteit van de representatie combineren blijkt dat men het eens is over het grote **belang van de democratische procesbewakingsrol** van ambtsdragers. Bij die rol staat centraal dat ambtsdragers borgen dat inwoners hun stem kunnen laten horen en dat de burgerstem in de besluitvorming ook serieus wordt genomen. Juist bij deze rol vinden we echter ook opvallende verschillen in de tevredenheid over de rolvulling tussen ronduit tevreden bestuurders, iets minder tevreden volksvertegenwoordigers en duidelijk minder tevreden kiesgerechtigden.
- ambtsdragers in de provincies en waterschappen niet tevreden zijn over wat er in hun provincie of waterschap gebeurt om ‘afhakers’ – dat wil zeggen mensen die om allerlei redenen zijn vervreemd van politiek en openbaar bestuur en daar ook niet meer in participeren – weer bij de publieke zaak te betrekken. Als het gaat om de behartiging van territoriale belangen (van plaatsen of streken binnen het bestuursrayon) en de belangen van ondernemers dan zijn zowel provinciale ambtsdragers als de waterschappers overwegend content. Wel zijn de waterschappers in dit opzicht nog net wat meer tevreden dan hun provinciale collega’s.

¹⁶ Dit hoofdstuk is voor wat betreft de inhoud, de gebruikte vragenlijsten en uitgevoerde analyses en het format van de gepresenteerde tabellen en grafieken vergelijkbaar met de hoofdstukken 5 en 6 uit de rapportage over de BPA-1 ook sluit deze tekst in een aantal opzichten aan bij het hoofdstuk over politieke representatie in de gelijktijdig met dit rapport verschenen rapport over het Provinciaal en Waterschap Kiezersonderzoek (PWKO). Delen van de tekst zijn ontleend aan deze publicaties.

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de vraag: *hoe kijken politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen aan tegen het democratisch functioneren van het openbaar bestuur en de wenselijkheid van democratische hervormingen*. Daarbij richten we ons op de opvattingen van de diverse lokale ambtsdragers. In het gelijktijdig met dit rapport verschenen verslag van het Provinciaal en Waterschap Kiezersonderzoek (PWKO) is ook een vergelijking uitgevoerd van de opvattingen van de ambtsdragers en het electoraat van provincies en waterschappen. In deze bijdrage ligt het accent echter op een vergelijking tussen de ambtsdragers. We gaan daarbij in de eerste plaats in op de vraag: hoe tevreden of ontevreden de ambtsdragers zijn over de kwaliteit van de democratie op de verschillende bestuursniveaus (paragraaf 5.2) daarna gaan we meer gedetailleerd in op de kwaliteit van de politieke representatie in de context van provincies en waterschappen (5.3).

5.2 Tevredenheid met democratie op diverse bestuursniveaus

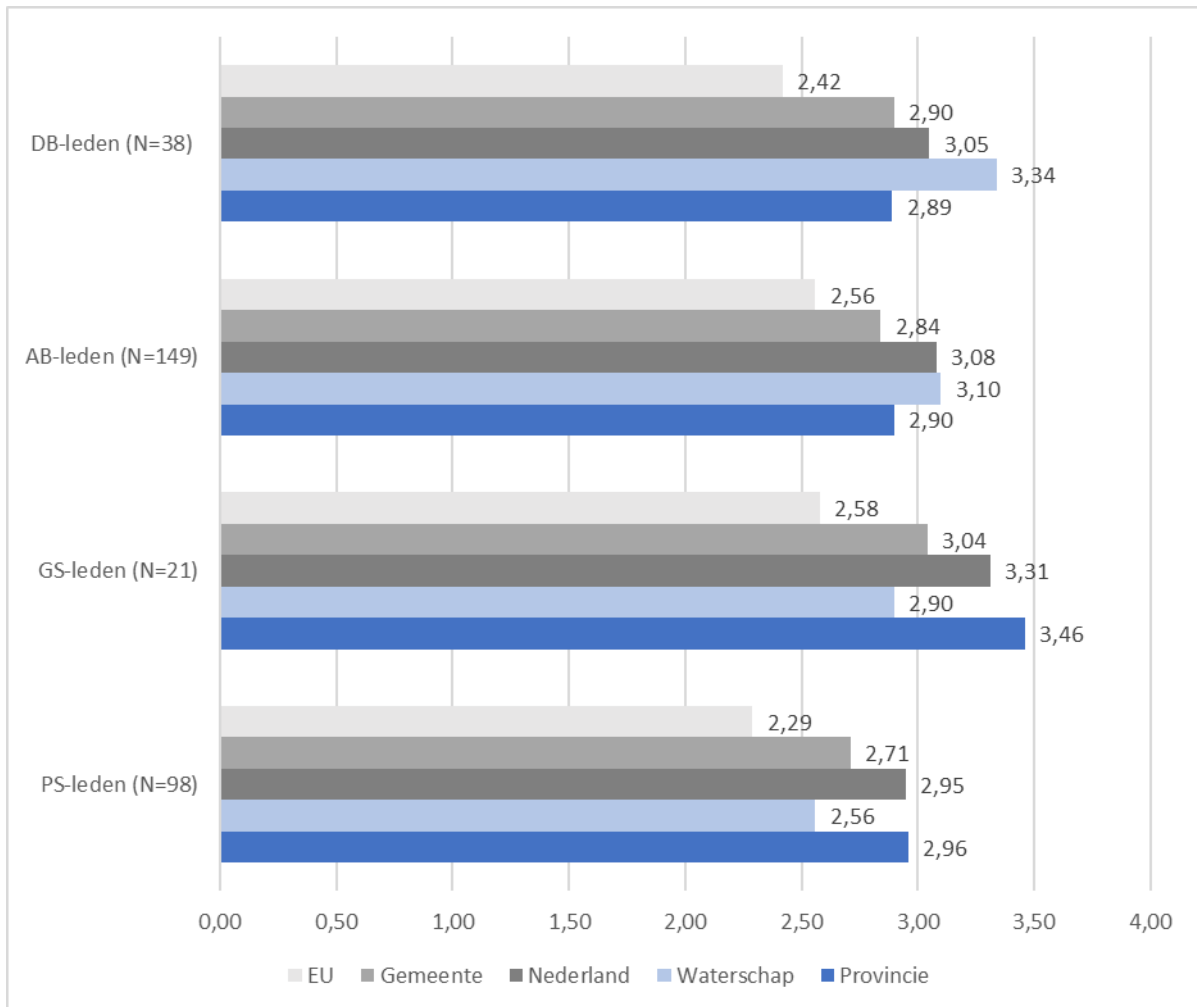
Gegevens uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (2020) maken het mogelijk om oordelen van politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen over het functioneren van de democratie te vergelijken. Daarbij richten we ons in de eerste plaats op de vraag “hoe tevreden bent u over het algemeen genomen over de **manier waarop de democratie functioneert**” op de diverse bestuursniveaus. Deze vraag is gesteld voor de EU, Nederland, de gemeente, de provincie en het waterschap. In figuur 5.1 vatten we de antwoorden die ambtsdragers en burgers geven op deze vragen samen.

In het algemeen kunnen we concluderen dat politieke ambtsdragers tamelijk tevreden zijn over de democratie op het nationale niveau (de gemiddelde beoordelingen hier liggen boven de 2,95). Over de democratie op het ‘eigen bestuursniveau’ is men eveneens goed te spreken: bij leden van GS (2,96) en PS (3,46) is de tevredenheid met het functioneren van de provinciale democratie relatief hoog; en AB-leden (3,10) en DB-leden (3,34) zijn vergelijkenderwijs positief over de democratie bij de waterschappen. Verder valt op dat de bestuurders in het oordeel over de democratie ‘in eigen huis’ doorgaans nog weer tevredener zijn dan de volksvertegenwoordigers.

Als we kijken naar de beoordeling van de andere bestuurslagen dan zien we dat de provinciale ambtsdragers – naast het positieve oordeel over de provinciale en nationale democratie ook nog tamelijk positief zijn over de gemeentelijke democratie. Minder positief is het oordeel over de democratie bij de waterschappen¹⁷ en in de EU. Bij de ambtsdragers in de waterschappen is men naast het positieve oordeel over de nationale democratie en de waterschapsdemocratie ook nog relatief tevreden over de democratie in de provincie en gemeenten en duidelijk minder positief over de democratie in de EU.

¹⁷ Hierbij valt op dat relatief veel provinciale bestuurders (vooral PS-leden) bij de vraag naar de democratie in het waterschap ‘weet niet’ antwoorden of geen antwoord geven.

Figuur 5.1: Oordeel van politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen over functioneren democratie in de EU, in Nederland en in gemeenten, provincies en waterschappen (gemiddelde score op schaal van 1 – 4)¹⁸



Concluderend kunnen we opmerken dat de politieke ambtsdragers **redelijk tevreden** zijn over het functioneren van de democratie. Dat geldt voor het functioneren van het nationale niveau, maar ook voor de democratie binnen de eigen bestuurslaag. Bij de beoordeling van de democratie ‘in eigen huis’ zijn de volksvertegenwoordigers overigens wel duidelijk minder positief (meer kritisch?) dan de bestuurders.

We kunnen deze uitkomsten ook in perspectief plaatsen:

- Zo blijkt in uit eerder onder **gemeentelijke politieke ambtsdragers** uitgevoerd vergelijkbaar onderzoek (BPA-1) hetzelfde patroon: de ambtsdragers zijn tamelijk tevreden over het functioneren van de democratie – vooral als het gaat om het nationale niveau op de “eigen” bestuurslaag; waarbij de volksvertegenwoordigers overigens wel minder positief zijn dan de bestuurders.
- Verder blijkt uit het gelijktijdig met de BPA-2 uitgevoerde kiezersonderzoek bij provincies en waterschappen (PWKO, hoofdstuk 3) dat het **electoraat** niet of maar weinig minder positief is in het oordeel over de democratische kwaliteit van de provincie en het waterschap dan de ambtsdragers van de betreffende bestuurslaag zelf. Overigens past hierbij wel de kanttekening dat relatief veel kiesgerechtig-

¹⁸ De N in alle tabellen en figuren in dit hoofdstuk varieert afhankelijk van item-nonrespons per vraag; de feitelijke N per item voor een groep ambtsdragers is minimaal gelijk aan de gerapporteerde N.

den de tevredenheidsvraag over de provinciale democratie (20%) en meer nog bij de waterschapsdemocratie (44%) onbeantwoord laten.

Nagegaan is of het oordeel van de ambtsdragers over de democratie in de eigen provincie of het eigen waterschap samenhangt met hun persoonlijke achtergrond (zoals geslacht, leeftijd, opleiding, migratieachtergrond, politieke ervaring en politieke signatuur) en kenmerken van hun jurisdictie (zoals de omvang en het landsdeel).¹⁹ Uit de analyses blijkt dat als het gaat om de provinciale democratie er geen significante tevredenheidsverschillen zijn. Bij de tevredenheid over de waterschapsdemocratie zien we wel enige verschillen tussen ambtsdragers: ambtsdragers die organisaties van boeren, ondernemers of natuurbeheerders vertegenwoordigen zijn in dit opzicht meer tevreden. Tegelijkertijd zien we ook dat de vertegenwoordigers van linkse partijen wat minder tevreden zijn over de waterschapsdemocratie.

Verder is ook gekeken naar de mogelijke redenen voor meer of minder tevredenheid. Bij de vraag waarom men min of meer tevreden is over de manier waarop – in provincie of waterschap – de *democratie functioneert*, spelen mogelijk twee hoofdredenen een rol. In de eerste plaats kan men zich bij de beantwoording van die vraag vooral oriënteren op het *democratisch proces*. In dat geval legt men het accent op wat wel de input- en throughput legitimiteit wordt genoemd: verloopt het proces volgens *democratische standaarden*. Men kan echter ook de nadruk leggen op de vraag of het politiek-bestuurlijk systeem *adequaat functioneert* bij het aanpakken van de belangrijkste vraagstukken. In dat geval spreekt men ook wel over output-legitimiteit, waarbij in het tevredenheidsoordeel niet procedurele maar functionele overwegingen domineren.

Op basis van de BPA-2 gegevens kan worden nagegaan welke overwegingen voor politieke ambtsdragers in de provincies en de waterschappen van belang zijn in hun oordeel over de manier waarop provinciale of de waterschapsdemocratie functioneert. Enerzijds hebben we daarbij gekeken naar a. het antwoord van ambtsdragers op een vraag naar de algemene tevredenheid over de kwaliteit van de representatie in hun organisatie en anderzijds naar b. hun tevredenheid over de manier waarop de organisatie erin slaagt om de belangrijkste problemen adequaat aan te pakken. Vervolgens is met een eenvoudige regressieanalyses gekeken wat het gewicht was van beide overwegingen voor de democratische tevredenheid.

Tabel 5.1: Gewicht van kwaliteit representatie en probleemoplossing bij verklaren verschillen in democratische tevredenheid van ambtsdragers bij provincies en waterschappen.*

	Kwaliteit representatie	Tevredenheid probleemoplossing	R ²	N
Ambtsdragers provincie	0,52	0,22	45%	153
Ambtsdrager waterschap	0,40	0,28	35%	194

* Toelichting: Het gewicht van een factor (variërend tussen de 0,00 en 1,00) is alleen weergegeven indien er een statistisch significant effect is op de democratische tevredenheid. Statistische significantie is bepaald op basis van 5% (tweezijdig). Het gewicht is gebaseerd op de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt (het gewicht is groter naarmate de coëfficiënt hoger is).

Op basis van deze analyses kunnen we concluderen dat voor de beoordeling van de kwaliteit van de representatie voor zowel de ambtsdragers bij de provincies als bij hun ambtgenoten in de waterschappen een belangrijker factor is dan de tevredenheid over de manier waarop de eigen organisatie de belangrijkste

¹⁹ Vanwege de kleine aantallen wordt bij deze analyses niet gedifferentieerd tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders en alleen gekeken naar provinciale ambtsdragers en hun ambtgenoten bij de waterschappen. Hierbij worden alleen statistisch significante verschillen gerapporteerd (vanwege de kleine N is een significantieniveau van 5%; tweezijdig gehanteerd) voor zover de betreffende samenhang (bepaald aan de hand van Kendall's tau) $\geq 0,10$.

problemen (in de ogen van de betrokken ambtsdragers en het electoraat) aanpakken. Wel zien we dat voor de ambtsdragers op provinciaal niveau de ‘representatie’ overwegingen ten opzichte van de factor ‘probleemoplossing’ relatief belangrijker is dan bij de ambtsdragers bij de waterschappen, waar het verschil in het gewicht van beide overwegingen kleiner is. Bij de waterschappen, vaak gekwalificeerd als een functionele vorm van democratie, lijkt de rol van functionele overwegingen (het adequaat oplossen van problemen) dus wat groter dan bij de provincies.

Op basis van het gelijktijdige gehouden kiezersonderzoek (PWKO) is vastgesteld dat ook voor de **kiesgerechtigden** beide typen van overwegingen van belang zijn bij de beoordeling van het functioneren van de democratie. Daarbij is representatie overigens belangrijker dan probleemoplossing. Dat geldt voor beide bestuurslagen. Net als bij de ambtsdragers zien we daarbij ook dat ook de kiesgerechtigden relatief meer belang hechten aan de probleemoplossing.

Niettemin is voor beide bestuurslagen – bij ambtsdragers en bij de kiesgerechtigden -- primair de ‘representatie’ factor van belang. Om die reden is het interessant om in de rest van dit hoofdstuk meer in detail te gaan kijken naar de kwaliteit van de politieke representatie in de provincies en de waterschappen.

5.3 Politieke representatie in de context van provincies en waterschappen

In onze representatieve democratie kennen we naast de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers (bij de provincies: de leden van Provinciale Staten en bij de waterschappen: de leden van het dagelijks bestuur) ook bestuurders die voor wat betreft (de continuering van) hun aanstelling zijn aangewezen op de steun van de direct gekozen vertegenwoordigers. Zowel de direct- en niet-direct gekozen ambtsdragers hebben in relatie tot het electoraat een vertegenwoordigende functie en daarom is de vraag gerechtvaardigd: *Hoe oordelen volksvertegenwoordigers en bestuurders bij provincies en waterschappen hun representatie-rol?*

In het tweede deel van dit hoofdstuk staat die vraag centraal. De belangrijkste uitdaging in een representatieve democratie is het tot stand brengen van een nauwe verbinding tussen het denken en doen van politieke ambtsdragers (als vertegenwoordigers) en de opvattingen van de inwoners (die zij vertegenwoordigen). In dat kader zijn twee zaken van belang: a) welk mechanisme brengt die verbinding tot stand gebracht; hierbij gaat het om de stijl van vertegenwoordiging en b) wie er wordt vertegenwoordigd; daarbij gaat het om de focus van representatie.²⁰

Eerst wordt (paragraaf 5.3.1) gekeken naar het oordeel van de ambtsdragers over het functioneren van een aantal mechanismen die kunnen zorgen voor een goede vertegenwoordiging van het electoraat (vraag a). In paragraaf 5.3.2 gaan we daarna in op het oordeel van de ambtsdragers over de representatie van verschillende geledingen uit de lokale samenleving (vraag b).

5.3.1 Representatiestijlen

In de literatuur over politieke representatie treffen we vier mechanismen (stijlen) van representatie aan (Thomassen 1991; Denters 2012):

- **Het afspiegelingsmodel:** in deze opvatting moet de gemeenteraad in zijn samenstelling zoveel mogelijk een afspiegeling zijn van de bevolking, bijvoorbeeld naar geslacht en opleiding.
- **Het vertrouwensmodel:** in deze visie opereert de vertegenwoordiger als een vertrouwenspersoon namens de inwoners. De vertegenwoordiger heeft oog voor de lange termijn en het algemeen belang, en beslist op basis van zijn eigen expertise en in goed overleg met andere volksvertegenwoordigers.

²⁰ In de politicologie worden de begrippen stijl en focus van representatie vaak in een meer beperkte zin gedefinieerd.

- **Het democratisch procesmodel:** hier onderhoudt de vertegenwoordiger nauw contact met inwoners en lokale organisaties, en probeert ervoor te zorgen dat met hun opvattingen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden en verantwoordt zich als wordt afgeweken van deze wensen. Verder zet hij/zij zich in voor voldoende mogelijkheden voor burgerparticipatie en voor de democratische kwaliteit van beslissingen.
- **Het partijmodel:** in deze visie is de vertegenwoordiger iemand die het geluid van zijn partij vertolkt en zich inzet voor de realisatie van het partijprogramma en de wensen van de kiezers die die partij bij de verkiezingen hebben gesteund.

Tabel 5.2: Overzicht items ter bepaling tevredenheid over diverse aspecten van politieke representatie door volksvertegenwoordigers en bestuurders bij provincies en waterschappen.

MODEL	Hoe tevreden is men over mate waarin volksvertegenwoordigers / bestuurders ...
Afspiegeling	naar geslacht een goede afspiegeling van de bevolking vormen? naar leeftijd een goede afspiegeling van de bevolking vormen? naar opleiding een goede afspiegeling van de bevolking vormen? Voor wat betreft hun opvattingen een goede afspiegeling van de bevolking vormen?
Vertrouwen	oog hebben voor het belang van de provincie / het waterschap als geheel? luisteren naar argumenten en besluiten op grond van het eigen oordeel? deskundig zijn?
Responsiviteit	op de hoogte zijn van wat er leeft onder inwoners en organisaties? in besluiten rekening houden met mening inwoners/organisaties? zorgen dat er voldoende mogelijkheden zijn voor inwoners om mee te beslissen?
Partij	in het politieke debat een duidelijk herkenbaar partijgeluid laten horen? bij besluiten het partijprogramma volgen? bij besluiten de wensen van de kiezers van hun eigen partij volgen?

Eerder is in het Lokaal Kiezersonderzoek (zie: Denters, Vollaard, Van de Bovenkamp en Meijerink 2019) aan Nederlandse kiezers gevraagd hoe zij oordeelden over deze verschillende mechanismen (zie tabel 5.2). Aansluitend daarop zijn deze vragen ook aan de lokale politieke ambtsdragers (BPA-1) en hun ambtgenoten bij provincies en waterschappen (BPA-2).²¹ Daarbij is aan de volksvertegenwoordigers en de bestuurders bij provincies en waterschappen gevraagd hoe tevreden ze waren over een aantal aspecten van de representativiteit van hun eigen bestuursorgaan (de leden van PS dus over PS, en de leden van GS dus over het provinciale bestuurscollege).

²¹ Ook in het parallel met de BPA-2 uitgevoerde kiezersonderzoek bij provincies en waterschappen (PWKO), zijn deze vragen gesteld. In het verslag van dit onderzoek wordt ook uitgebreid stilgestaan bij een vergelijking van de opvattingen over representatie van het electoraat en de ambtsdragers bij deze twee bestuurslagen (PWKO, hoofdstuk 3).

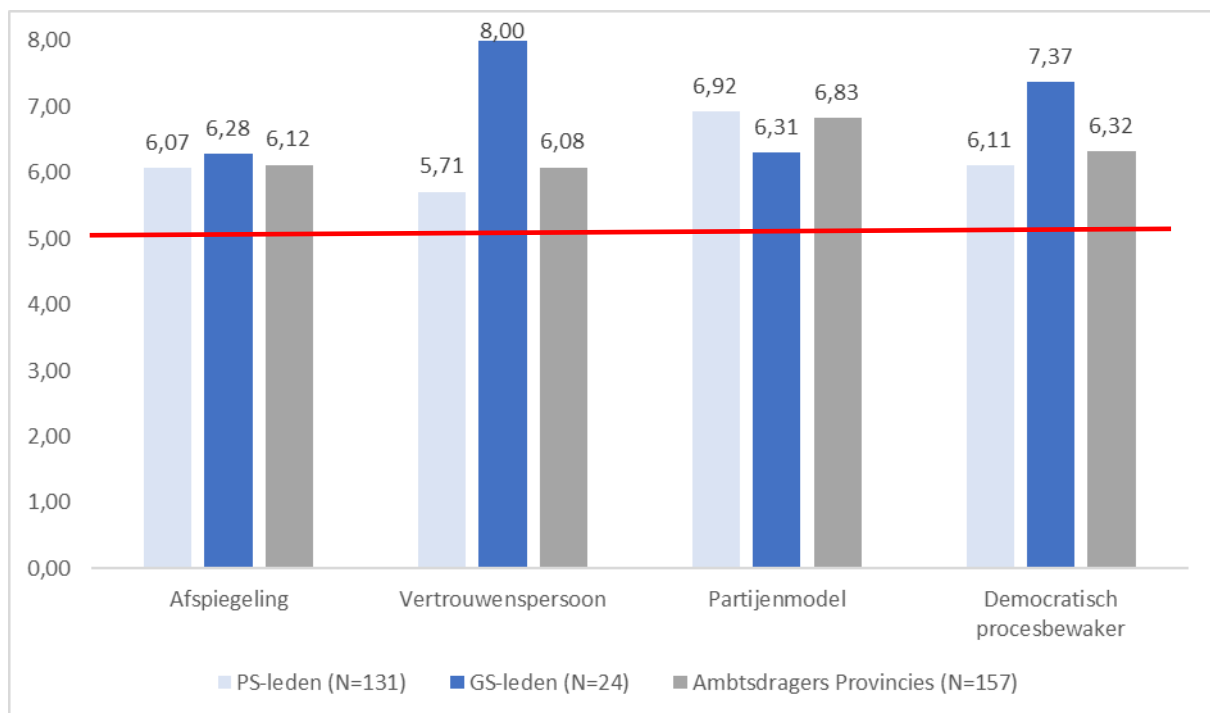
5.3.1.1 Tevredenheid over stijlen van vertegenwoordiging

Hoe de ambtsdragers bij de provincies en de waterschappen oordelen over de kwaliteit van de eigen vertegenwoordigende rol op elk van de vier genoemde aspecten is weergegeven in respectievelijk figuur 5.2 en 5.3.

Bekijken we de twee figuren, dan zien we dat de politieke ambtsdragers redelijk tevreden zijn over de mate waarin volksvertegenwoordiging en bestuur een getrouwe **afspiegeling van de bevolking** zijn.²² Op een schaal van 1-10 beoordelen provinciale ambtsdragers (6,12) en de waterschapbestuurders (6,23) dit aspect van vertegenwoordiging net één punt boven het schaal midden (5,00). Het verschil tussen de ambtsdragers op de twee bestuurslagen is in dit opzicht klein en niet statistisch significant. Verder zien we binnen elk van de twee grafieken ook kleine verschillen in de beoordeling van de kwaliteit van de afspiegeling tussen de volksvertegenwoordigers (leden van PS en AB) en de bestuurders (leden van GS en DB), maar ook die verschillen zijn niet statistisch significant.

Nagegaan is ook of het oordeel van de ambtsdragers in dit opzicht samenhangt met hun persoonlijke achtergrond (zoals geslacht, leeftijd, opleiding, migratieachtergrond, politieke ervaring en politieke signatuur) en kenmerken van hun jurisdictie (zoals de omvang en het landsdeel).²³ Bij de provinciale ambtsdragers zijn oudere ambtsdragers in vergelijking tot hun oudere collega's iets tevredener over dit aspect van de vertegenwoordiging, terwijl rechtse ambtsdragers over dit aspect meer tevreden zijn, en linkse ambtsdragers minder. Vrouwelijke waterschapbestuurders (AB en DB) zijn over de afspiegeling minder tevreden dan hun mannelijke collega's en ook hier zien we dat vertegenwoordigers van rechtse partijen meer tevreden zijn over de afspiegeling en leden van linkse partijen minder tevreden.

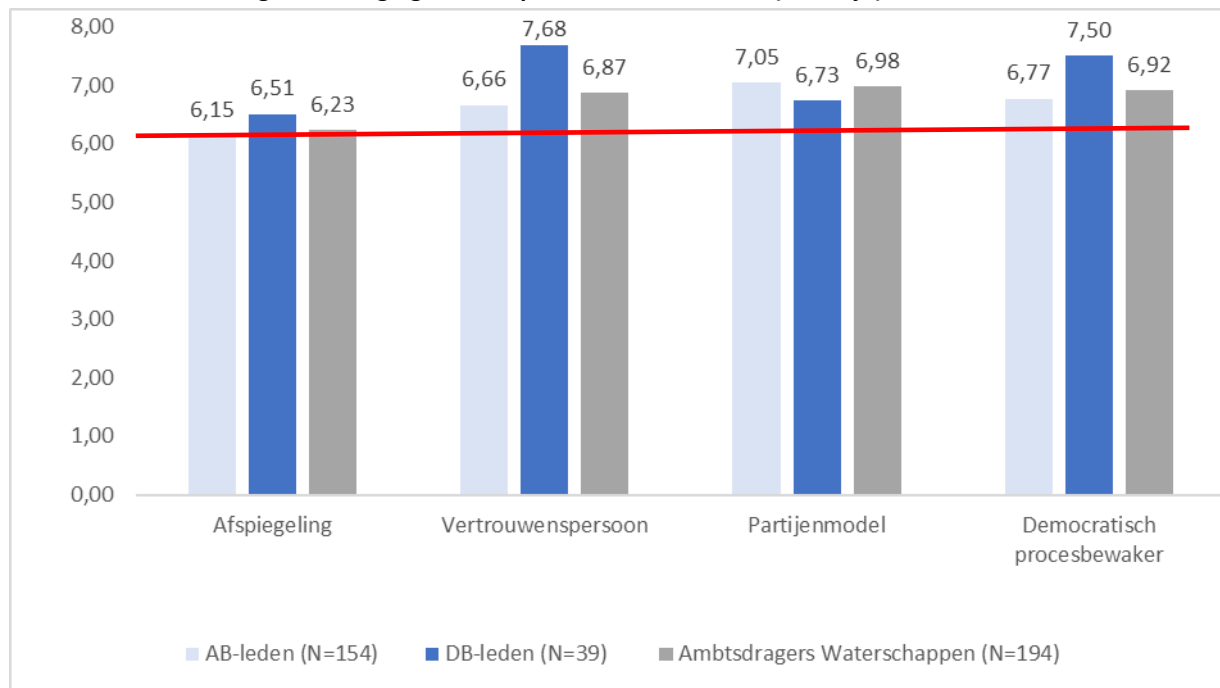
Figuur 5.2: Gemiddelde tevredenheid van provinciale ambtsdragers over vier aspecten van de kwaliteit van de vertegenwoordiging; score op schaal 0-10, score 5 (rode lijn) = tevreden, noch ontevreden



²² De scores in de figuren betreffen de gemiddelden scores van de ambtsdragers op de drie of vier vragen die over elk van de vier aspecten zijn gesteld. De schalen die we op basis hiervan hebben geconstrueerd hebben een redelijk goede betrouwbaarheid: voor afspiegeling was de Cronbach's alpha=0,75; voor het vertrouwensaspect: Cronbach's alpha=0,85; voor het partijenmodel: Cronbach's alpha=0,81 en voor de democratische procesbewaking: Cronbach's alpha=0,77.

Bij de beoordeling vanuit het perspectief van het **vertrouwensmodel** van politieke representatie zijn de ambtsdragers ook tamelijk tevreden, al scoren de waterschapbestuurders (6,87) hier wel significant hoger dan hun collega's bij de provincies (6,08). Daarnaast zijn er ook stevige, statistisch significante, verschillen in de beoordeling (zowel in de provincies als in de waterschappen) tussen de volksvertegenwoordigers – die minder positief zijn -- en de meer positief gestemde bestuurders.

Figuur 5.3: Gemiddelde tevredenheid van ambtsdragers bij de waterschappen over vier aspecten van de kwaliteit van de vertegenwoordiging; score op schaal 0-10, score 5 (rode lijn) = tevreden, noch ontevreden



Ook bij dit aspect van vertegenwoordiging is nagegaan of het oordeel van de ambtsdragers samenhangt met hun persoonlijke achtergrond en kenmerken van hun jurisdictie. Bij de provinciale ambtsdragers zijn oudere en meer politiek ervaren ambtsdragers in vergelijking tot hun oudere en minder ervaren collega's iets tevredener over de vervulling van de vertrouwensrol. In de waterschappen zijn vertegenwoordigers van niet-linkse partijen relatief wat meer tevreden. De overige onderzochte kenmerken (geslacht, opleiding, migratieachtergrond en kenmerken van de jurisdictie) bleken niet samen te hangen met het oordeel over het vervullen van de vertrouwensrol.

Vanuit het perspectief van het **partijenmodel** is vooral van belang dat politieke partijen kiezers heldere politieke keuzes voorleggen en zich hard maken voor het eigen politieke programma. Op dit aspect scoren de provinciale ambtsdragers (6,83) en hun ambtsgenoten bij de waterschappen (6,98) beiden bijna 2 punten hoger dan het schaal midden; het verschil tussen de twee groepen is niet significant. Ook de verschillen in de beoordeling (zowel in de provincies als in de waterschappen) tussen de volksvertegenwoordigers en de bestuurders, zijn niet statistisch significant. Verder blijkt uit de analyses dat het oordeel van de ambtsdragers noch samenhangt met hun persoonlijke achtergrond noch met kenmerken van hun jurisdictie. Dit betekent ook dat de politieke signatuur van de ambtsdragers *geen* verschil maakt in de beoordeling van dit aspect van de kwaliteit van de vertegenwoordiging.

²³ Hierbij is dezelfde procedure gebruikt als eerder aangegeven in dit hoofdstuk.

Als laatste kijken naar de tevredenheid van ambtsdragers met de rol van **democratisch procesbewaker**. Het oordeel over dit aspect van het functioneren van volksvertegenwoordigers en bestuurders valt bij de waterschappers (6,92) nog aanzienlijk positiever uit dan bij hun provinciale collegae (6,32).

Verder zien we als we de twee grafieken in dit opzicht vergelijken op dat de bestuurders (leden van GS en DB) meer tevreden zijn dan de volksvertegenwoordigers (leden van PS en AB). Vrouwelijke provinciale ambtsdragers zijn in dit opzicht positiever dan hun mannelijke ambtgenoten. Verder zijn provinciale ambtsdragers uit de kleinere provincies relatief goed te spreken over dit aspect van vertegenwoordiging. Bij de waterschappen is er een klein, maar statistisch significant verschil: vertegenwoordigers van niet-linkse partijen zijn ten opzichte van de andere partijen meer tevreden. Andere onderzochte persoonskenmerken of kenmerken van de jurisdictie hangen niet met het oordeel over de rol van ambtsdragers bij de democratische procesbewaking samen.

Nadat we elk van de vier aspecten van vertegenwoordiging afzonderlijk hebben gezien, is het goed om ook bij de ambtsdragers in de provincies en de waterschappen te bekijken hoe ze de verschillende aspecten ten opzichte van elkaar waarderen. Bij beide bestuurslagen is men het **minst positief** over de mate waarin de ambtsdragers een getrouwe afspiegeling vormen van het electoraat, en ook als men per bestuurslaag kijkt naar de opvattingen van de bestuurders en de volksvertegenwoordigers, blijkt dat beide typen ambtsdragers relatief het minst te spreken zijn over de eigen representativiteit. Aan de andere kant zijn de provinciale ambtsdragers en de waterschappers allebei het **meest tevreden** over de partijpolitieke profilering. Maar, op dit onderdeel zien we de tevredenheid vooral onder de volksvertegenwoordigers (leden van PS en AB) de bestuurders zijn in dit opzicht minder tevreden.

5.3.1.2 Invloed van stijlen van representatie op totaaloordeel kwaliteit van representatie

Een interessante vraag is hoe de beoordeling op onderdelen van representatie doorwerkt in de algemene tevredenheid over de vertegenwoordiging. Wat is het gewicht van de verschillende aspecten van vertegenwoordiging in de totstandkoming van dit totaaloordeel als we kijken naar de ambtsdragers in provincies en waterschappen? Hiertoe hebben we twee regressieanalyses uitgevoerd met als afhankelijke variabele het totaaloordeel over de vertegenwoordiging. De resultaten zijn samengevat in Tabel 5.3.²⁴

Tabel 5.3: Gewicht van vier representatieaspecten in de bepaling van de algemene tevredenheid over politiek vertegenwoordiging van ambtsdragers bij provincies en waterschappen*

ASPECT	PROVINCIALE AMBTSDRAGERS (N=152)	AMBTSDRAGERS WATERSCHAPPEN (N=191)
VERTEGENWOORDIGING	Gewicht	Gewicht
AFSPIEGELING		++
VERTROUWENSPERSOON	++	++
PARTIJEN		
DEMOCRATISCH WAAKHOND	++	++
R ²	71%	57%

* Toelichting: Het gewicht van een opvatting is alleen met een + of een ++ weergegeven indien er een statistisch significant effect is op de algemene tevredenheid; Hierbij is een p-waarde gehanteerd van 5% (tweezijdig). Het gewicht is bepaald op basis van de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt; + = enig gewicht (coëfficiënt van < 0,20); ++ = aanzienlijk gewicht (coëfficiënt ≥ 0,20).

²⁴ Deze analyses zijn ook opgenomen in de rapportage over het PWKO waar ook een vergelijking wordt gemaakt met de uitkomsten van een dergelijke analyse op basis van de oordelen van inwoners van provincies en waterschappen.

Uit eerder onderzoek (zie BPA-1) is reeds gebleken dat gemeentelijke ambtsdragers (zowel raads- als collegeleden) veel waarde hechten aan de vertrouwensrol en het borgen van de democratische kwaliteit. Uit onze analyses blijkt (zie eerste kolom van tabel 5.3) zien we dat dit ook blijkt te gelden voor de provinciale ambtsdragers. Anders dan hun collega's bij die twee andere bestuurslagen blijkt voor de oordeelsvorming over de kwaliteit van de vertegenwoordiging ook afspiegeling een belangrijk aspect.

5.3.1.3 *Stijlen van representatie: conclusies in perspectief*

Ook hier kunnen we de conclusies van de BPA-2 in perspectief plaatsen:

In de eerste plaats blijkt uit een vergelijking met de resultaten van het kiezersonderzoek bij provincies en waterschappen (PWKO) met de BPA-2 gegevens onder meer dat: bij de kiesgerechtigden de tevredenheid met de kwaliteit van de politieke vertegenwoordiging (zowel in het algemeen als op onderdelen) in provincies en waterschappen duidelijk lager ligt dan onder de bestuurders (zie rapportage PWKO, Hoofdstuk 3). Ook in het BPA-1 en de daarin opgenomen vergelijking met het lokaal kiezersonderzoek (LKO) troffen we dit verschil aan.

In de tweede plaats blijkt uit een vergelijking van de BPA-1 en de BPA-2 ook dat zowel bij de vertrouwensrol als bij de democratische procesbewaking, de volksvertegenwoordigers (PS-leden, AB-leden en raadsleden) minder tevreden zijn en dan de bestuurders (GS-leden, DB-leden en Leden van B&W). Dat beeld zagen we ook bij de ambtsdragers in de provincies en waterschappen.

In de derde plaats zien we dat - als we de verschillende onderzoeken (LKO, PWKO, BPA-1 en BPA-2) naast elkaar leggen - zowel de kiesgerechtigden, als de volksvertegenwoordigers en de bestuurders op lokaal, provinciaal en waterschapniveau bij de beoordeling van de kwaliteit van de representatie het eens zijn over het grote **belang van de democratische procesbewakingsrol** – daarin staat centraal dat ambtsdragers moeten borgen dat inwoners hun stem kunnen laten horen en dat deze stem in de besluitvorming ook serieus wordt genomen. Juist bij deze rol vinden we echter ook opvallende verschillen in de tevredenheid over de rolvulling tussen meer tevreden ambtsdragers en minder tevreden kiesgerechtigden. Deze verschillen zijn voor de wat minder tevreden volksvertegenwoordigers overigens meestal kleiner dan bij de meer tevreden bestuurders.

5.3.2 Focus van representatie

Een tweede aspect van representatie – naast de representatiestijlen -- betreft de oriëntatie van de ambtsdragers op bepaalde groepen in de samenleving. Daarbij is de vraag van belang of ambtsdragers zich in meerdere of mindere mate inzetten voor de belangen en opvattingen van bepaalde groepen in de samenleving.

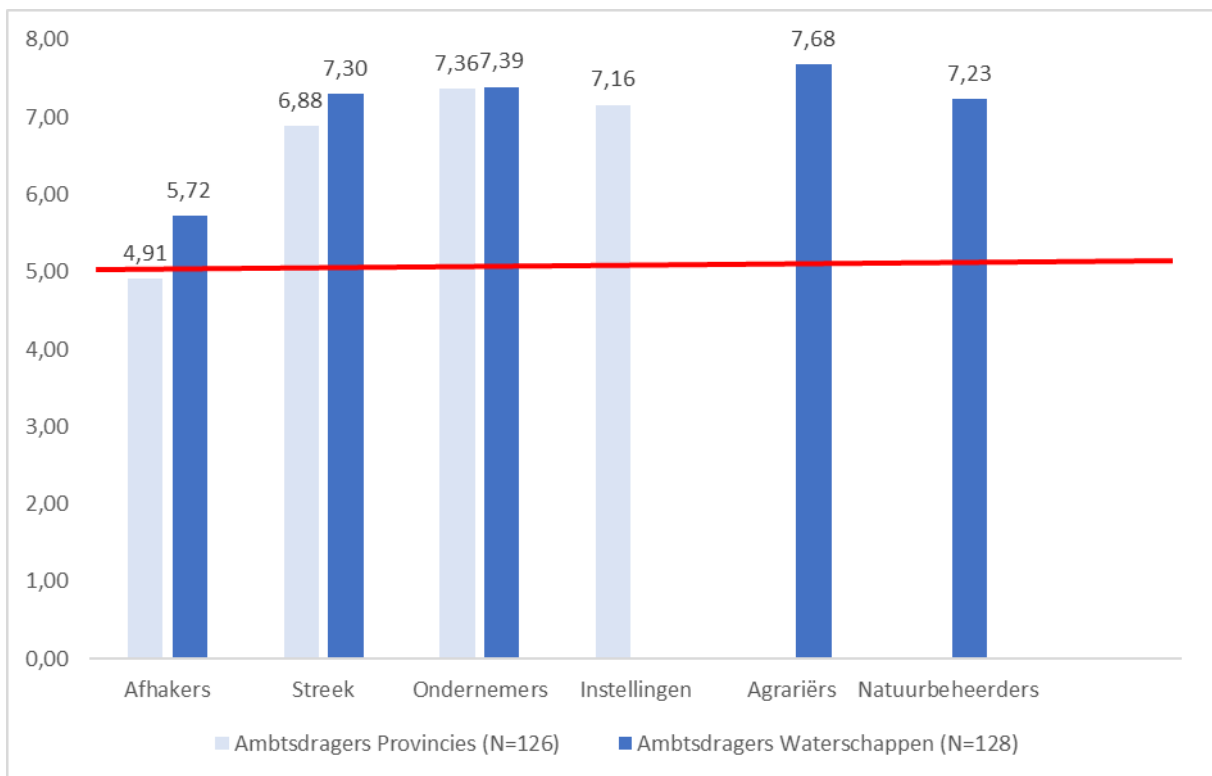
5.3.2.1 *Tevredenheid met verschillen in de focus van representatie*

Van gemeenten wordt vaak beweerd dat ze als bestuurslaag “het dichtst bij de burger” staan. De relatie van provincies en waterschappen tot inwoners is deels anders. Provincies onderhouden van oudsher nauwe contacten met regionaal georganiseerde maatschappelijke organisaties in het sociale en culturele domein en de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Voor waterschappen geldt dat ze traditioneel speciale relaties onderhouden met organisaties van boeren, ondernemers en natuurbeheer, die ook via geborgde zetels zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van waterschappen. Daarom is het interessant om in dit hoofdstuk ook stil te staan bij de focus van representatie in het bestuur van provincies en waterschappen.²⁵

²⁵ Om deze reden verschilden de vragenlijsten voor de op het middenbestuur gerichte onderzoeken (PWKO en BPA-2) in dit opzicht ook van de op het gemeentebestuur gericht eerdere onderzoek (LKO en BPA-1). Daarom blijft een vergelijking van de uitkomsten met het eerdere onderzoek in de gemeenten hier ook achterwege.

Als we naar de mate van tevredenheid over de inzet voor bepaalde groepen kijken (zie figuur 5.4), dan zien we dat zowel in de provincies (4,91) en de waterschappen (5,71) men niet tevreden is over de mate waarin men 'afhakers' – dat wil zeggen mensen die om allerlei reden zijn vervreemd van politiek en openbaar bestuur en daar ook niet meer in participeren. Als het gaat om specifieke belangen (van een streek binnen het bestuursrayon) en de belangen van ondernemers dan zien we dat zowel provinciale ambtsdragers als de waterschappers overwegend content zijn met hun inzet voor deze belangen. Wel zijn de waterschappers in dit opzicht nog net wat meer tevreden dan hun provinciale collega's. Daarnaast zijn de provinciale respondenten ook tevreden over wat zij hebben betekend voor maatschappelijke instellingen in de provincie. Tegelijkertijd zijn de ambtsdragers in de waterschappen niet alleen content over hun inzet voor de ondernemers, maar ook over wat men heeft betekend voor de twee andere categorieën (agrariërs en natuurbeheerders) die naast de ingezetenen en bedrijven zijn vertegenwoordigd in het waterschapsbestuur.

Figuur 5.4: Gemiddelde tevredenheid van ambtsdragers bij provincies en waterschappen over de inzet van raad en college voor diverse groepen uit de bevolking; score op schaal 0-10, score 5 (rode lijn) = tevreden, noch ontevreden



We zijn ook hier nagegaan of het kiezen voor een bepaalde focus in de vertegenwoordiging samenhangt met de persoonlijke kenmerken van de ambtsdragers of kenmerken van hun jurisdictie. In het algemeen blijken demografische factoren als geslacht, leeftijd (en daarmee verbonden jaren politieke ervaring), opleiding en migratieachtergrond geen verschil te maken.

Onder de provinciale ambtsdragers lijkt de *omvang van de provincie* in een aantal opzichten relevant: in grotere provincies is men wat minder tevreden over de inzet voor de belangen van ondernemers, 'afhakers' en maatschappelijke instellingen dan in de kleinere provincies. Soms maakt ook de *politieke signatuur* een verschil: vertegenwoordigers van 'niet-linkse' partijen zijn relatief (ten opzichte van statenleden van GL, PvdA en SP en statenleden van provinciale politieke groeperingen) minder tevreden over de inzet voor ondernemers en vertegenwoordigers. Daarnaast blijkt ook dat de statenleden namens van provinciale lijsten minder dan de overige statenleden content zijn over de inzet voor maatschappelijke instellingen.

Bij de waterschappers maakt eigenlijk alleen de politieke signatuur enig verschil. Enerzijds zien we dat vertegenwoordigers van de drie specifieke categorieën (bedrijven, agrariërs en natuurbeheerders) relatief iets ontevredener zijn over de inzet van het waterschap voor ondernemers en voor agrariërs. Verder zien we dat de AB-leden van niet-linkse partijen relatief (ten opzichte van AB-leden van GL, PvdA en SP, de AB-leden van de lokale en waterschapspartijen en de geborgde zetels) juist wat tevredener zijn op drie aspecten: de inzet voor ondernemers, voor bepaalde streken binnen het waterschap en de inzet voor het natuurbeheer (voor wat betreft dit laatste punt zijn ook de vertegenwoordigers van de waterschapspartijen overigens ook relatief iets meer tevreden).

5.3.2.2 Invloed van de focus van representatie op totaaloordeel over de kwaliteit van representatie

Een interessante vraag is hoe deze beoordelingen doorwerken in de algemene tevredenheid over de vertegenwoordiging. Wat is het gewicht van de verschillende aspecten van vertegenwoordiging in de totstandkoming van dit totaaloordeel als we kijken naar de ambtsdragers in provincies en waterschappen? Gezien het specifieke karakter van met name het waterschapsbestuur - met zijn geborgde zetels voor categorale belangen – is het interessant om te zien of voor wat betreft de focus van representatie de tevredenheid over het functioneren van de behartiging van deze en of andere specifieke belangen verschilt tussen de waterschappen en de provincies

We hebben in dit verband gekeken naar de vraag in hoeverre de overall tevredenheid van de ambtsdragers over de manier waarop de volksvertegenwoordigingen en de bestuurscolleges hun vertegenwoordigende rol vervullen wordt beïnvloed door de mate waarin men tevreden is over de mate waarin ambtsdragers oog hebben voor het algemeen belang van alle ingezetenen en de mate waarin ze zich inzetten voor specifieke groepen.

Tabel 5.4: Gewicht van inzet voor algemeen belang en voor diverse groepen in bepaling algemene tevredenheid met functioneren ambten (raad en college) als vertegenwoordigers van de bevolking

FOCUS	PROVINCIALE AMBTSDRAGERS	AMBTSDRAGERS WATERSCHAPPEN
	N=120 Gewicht	N=122 Gewicht
ALGEMEEN BELANG	++	++
“AFHAKERS”	++	++
GEBIEDSDELEN		
ONDERNEMERS		
INSTELLINGEN		n.v.t.
AGRARIËRS	n.v.t.	
NATUURBEHEERDERS	n.v.t.	
R ²	65%	51%

* Voor een toelichting op de analyse en de tabel, zie Tabel 5.3.

Wat is het gewicht van de tevredenheid met de gerichtheid op het algemeen belang en de behartiging van groepsbelangen in het totaaloordeel over de vertegenwoordiging? Om deze vraag te beantwoorden hebben we twee regressieanalyses uitgevoerd met als afhankelijke variabele het totaaloordeel over de vertegenwoordiging. De resultaten zijn samengevat in Tabel 5.4.

De tabel laat zien dat vooral de behartiging van het algemeen belang voorop staat. Daarnaast is voor het oordeel van ambtsdragers over de kwaliteit van de representatie ook van belang of men tevreden is over de inzet voor burgers die “afhaken”; al blijkt dit aspect van duidelijk minder gewicht dan de zorg voor het algemeen belang. Dat geldt niet alleen in de provinciale democratie maar ook in de functionele democratie van de waterschappen, niettegenstaande het daar vigerende systeem van categorale vertegenwoordiging. Anders dan men wellicht zou hebben vermoed, weegt de tevredenheid over de behartiging van de categorale

belangen (van ondernemers, agrariërs en natuurbeheerders) in vergelijking tot het provinciaal bestuur niet zwaarder mee in hun totale tevredenheid over de kwaliteit van de vertegenwoordiging.

Bronnen

Denters, B. (2012). A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers. *Bestuurswetenschappen*, 66 (3), 14-34.

Denters, B., Vollaard, H., van de Bovenkamp, H., & Meijerink, F. (2019). Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau. In Jansen, G. & Denters, B. (Eds.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018* (pp. 18-27). SKON, Stichting Kiezers Onderzoek Nederland.

Thomassen, J. J. A. (1991). Politieke representatie. In *Hedendaagse democratie* (pp. 165-186). Samsom Tjeenk Willink.

6. Bestuurlijke invloedsverhoudingen

Sabine van Zuydam

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Ambtsdragers van zowel provincies en waterschappen geven aan dat in hun ervaring GS/het DB de meeste invloed heeft in relatie tot PS/het AB. Dat betekent geenszins dat aan PS en het AB geen invloed wordt toegekend, maar dat het accent in hun ervaring bij GS en het DB ligt. Ook in de relatie tussen GS/het DB en de ambtelijke organisatie wordt de meeste invloed aan de eerste toegekend, net als in hun relatie met de cdK/dijkgraaf (zonder daarmee te zeggen dat aan deze voorzitters geen invloed wordt toegekend). Tot slot zijn de provinciale ambtsdragers en ambtsdragers in de waterschappen het erover eens dat in de relatie tussen collegefracties en niet-collegefracties, de collegefracties meer invloedrijk zijn.
- Als het gaat om de invloed die ambtsdragers zelf hebben binnen het provincie- of waterschapsbestuur valt op dat de volksvertegenwoordigers deze invloed relatief laag en ook substantieel lager inschatten dan bestuurders. Achtergrondvariabelen als politieke oriëntatie en de grootte van de provincie of het waterschap maken hierin geen verschil. Wat wel uitmaakt is of PS- en AB-leden collegefracties of niet-collegefracties vertegenwoordigen. De volksvertegenwoordigers van niet-collegefracties zijn negatiever over hun eigen invloed dan hun collega's van collegefracties. De niet-collegefracties vormen in de regel een minderheid binnen PS en het AB, waardoor het moeilijker kan zijn om de eigen ideeën te realiseren en invloed uit te oefenen.
- Als het gaat om de invloedsverhoudingen binnen het Nederlandse openbaar bestuur, dan vinden zowel de volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies als van waterschappen dat het eigen bestuur dominant is ten opzichte van medeoverheden in hun invloed op de eigen besluiten. De enige uitzondering daarop is de ervaren invloed van de nationale overheid. Hoewel in deze relatie het provincie- dan wel waterschapsbestuur wel degelijk invloed wordt toegekend, domineert de nationale overheid. In de vergelijking tussen ambten valt op dat volksvertegenwoordigers relatief het meer invloed aan medeoverheden ten opzichte van het provincie- of waterschapsbestuur toekennen dan de bestuurders.
- Er zijn geen verschillen in de ervaren invloedsverhoudingen binnen het Nederlandse openbaar bestuur naar politieke oriëntatie en college-/niet-collegefractie. Wel schatten GS-leden van de kleinste provincies de invloed van de EU ten opzichte van het provinciebestuur statistisch significant lager in dan GS-leden van middelgrote en grote provincies. Daarnaast zijn DB-leden van de kleinste waterschappen statistisch significant positiever over de invloed van het waterschapsbestuur ten opzichte van de provincie, dan DB-leden van middelgrote en grote waterschappen.

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de bestuurlijke invloedsverhoudingen centraal. Politieke ambtsdragers opereren namelijk in een krachtenveld waarin veel verschillende actoren een rol spelen. Zo hebben zij niet alleen te maken met collega's uit de eigen provincie of waterschap, maar ook met lokale, regionale, nationale en zelfs Europese actoren. Door te kijken hoe ambtsdragers de verhoudingen tussen deze actoren ervaren en waarderen, ontstaat een beeld van zowel het krachtenveld als de rol die zij hierin voor zichzelf zien.

Hierbij komen twee thema's aan de orde. Het eerste betreft de invloed binnen het provincie- en waterschapsbestuur. Wie heeft volgens ambtsdragers de meeste invloed binnen dit bestuur, en hoe groot acht men de eigen invloed? Het tweede thema raakt aan de invloed die de provincie of het waterschap volgens de ambtsdragers heeft ten opzichte van medeoverheden. De vraag daarin is: wat is de invloed van dat provincie of waterschapsbestuur te midden van de andere bestuurslagen in ons openbaar bestuur?

6.2 Invloed binnen het provincie- en waterschapsbestuur

Aan ambtsdragers is gevraagd aan te geven hoe zij de invloedsverhoudingen binnen het provincie- en waterschapsbestuur inschatten. Daarbij zijn vijf invloedsverhoudingen onderzocht:

- de invloed van PS/het AB ten opzichte van het GS/het DB;
- de invloed van ingezetenen ten opzichte van ingelanden in het AB (specifiek voor de waterschappen);
- de invloed van collegefracties ten opzichte van niet-collegefracties;²⁶
- de invloed van het GS/het DB ten opzichte van de ambtelijke organisatie; en
- De invloed van de cdK/dijkgraaf ten opzichte van de andere leden van GS/het DB.

Ambtsdragers zijn gevraagd om op een schaal van 0-100 aan te geven waar het zwaartepunt ligt in elk van deze vijf invloedsverhoudingen. Daarbij betekent het middelpunt (50) op de schaal dat men de twee actoren evenveel invloed toekent. Een score lager dan 50 betekent dat men de eerstgenoemde actor (bijvoorbeeld bij de eerste verhouding: PS of het AB) meer invloedrijk acht. Omgekeerd betekent een score hoger dan 50 dat men de als tweede genoemde actor (bij de eerste verhouding: GS of het DB) meer invloed toekent.

In de relatie tussen de PS/het AB en GS/het DB ligt volgens alle provinciale en waterschapsambtsdragers het zwaartepunt bij het GS dan wel het DB. Niettemin laten de scores (die grofweg in de eerste helft van 60 liggen) ook zien dat PS en het AB wel degelijk substantieel invloed hebben (zie Tabel 6.1). Volksvertegenwoordigers schatten daarbij de invloed van PS en het AB hoger in dan bestuurders, de scores van PS-leden en AB-leden liggen immers dicht bij de 50 – het middenpunt van de schaal – dan de scores van GS-leden en DB-leden. Deze verschillen zijn echter niet statistisch significant.

Tabel 6.1: Relatieve invloed van provinciale en waterschapsactoren per ambt (score = 0 - 100)

	PS-leden (N=132)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=108)
PS/AB vs. GS/DB	63,6	65,8	60,9	64,3
Ingezetenen vs. ingelanden			55,2	54,9
Collegefracties vs. niet-collegefracties	36,9	30,7	35,7	39,2
GS/DB vs. ambtelijke organisatie	43,7	43,1	49,7	39,1
CdK/dijkgraaf vs. GS-leden/DB-leden	61,4	67,9	50,1	54,3

Vet gedrukt: verschillen tussen deze groepen ambtsdragers zijn statistisch significant.

Leesvoorbeeld: een gemiddelde score van 50 betekent dat de twee actoren evenveel invloed hebben. Een score lager dan 50 betekent dat men de linkeractor als meer invloedrijk ziet; een score hoger dan 50 betekent dat men de rechteractor als meer invloedrijk ziet. De gemiddelde score van 63,6 in de eerste kolom (PS-leden) betekent dus dat volgens PS-leden GS meer invloed heeft dan PS.

Ambtsdragers uit zowel provincies als waterschappen zijn het erover eens dat binnen PS en het AB de collegefracties meer invloed hebben dan de niet-collegefracties. GS-leden ervaren daarbij de invloedsverdeling als het meest scheef: met een score van 30,7 leggen zij relatief de meeste invloed bij de collegefracties. Ook volgens PS-leden, AB-leden en DB-leden de collegefracties dominant, maar zij kennen wel meer invloed toe aan de niet-collegefracties. De gepercipieerde dominantie van de collegefracties is verklaarbaar vanwege hun meerderheid in PS en het AB en hun vertegenwoordiging in GS en het DB, waarmee ze vaker en nadrukkelijker hun stempel op de besluitvorming kunnen drukken dan de niet-collegefracties.

²⁶ De term 'college' is strikt genomen niet correct in een waterschapscontext. Omwille van de leesbaarheid houden we echter deze terminologie aan om het onderscheid te duiden tussen fracties of partijen die wel en niet in het Dagelijks Bestuur zijn vertegenwoordigd.

Binnen de waterschappen kan daarnaast onderscheid worden gemaakt tussen ingezetenen (inwoners van het waterschapsgebied) en ingelanden (de geborgde zetels namens natuur, bedrijven en agrariërs). Volgens zowel AB-leden als DB-leden is de relatieve invloed van beide actoren min of meer in evenwicht, met een klein accent bij de ingelanden. Dat wil zeggen dat volgens hen natuurorganisaties, bedrijven en agrariërs en hun vertegenwoordigers net meer invloed hebben op het waterschapsbestuur dan de inwoners van een waterschapsgebied en hun vertegenwoordigers.

In de invloedsverhouding tussen enerzijds GS en het DB en anderzijds de ambtelijke organisatie zien alle ambtsdragers, zowel van provincies als van waterschappen GS/het DB als de dominante partij (zie Tabel 6.1). Wel liggen alle scores relatief dicht bij het middelpunt van 50. Dit betekent dat de ambtelijke organisatie ten opzichte van GS/het DB substantiële invloed krijgt toegekend. Zeker volgens AB-leden (score: 49,7). Opvallend is dat DB-leden daarentegen juist relatief de minste invloed aan de ambtelijke organisatie toekennen ten opzichte van het DB (score: 39,1). Dat betekent dat AB-leden en DB-leden een verschillende perceptie hebben van de relatieve invloedsverdeling op dit punt. Ook binnen de provincies is deze perceptie niet gelijk, maar ligt hij wel dicht bij elkaar. Niettemin laat de invloed die aan de ambtelijke organisatie wordt toegekend door alle ambten zien dat er sprake is van een zekere wisselwerking tussen het college en de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie handelt in opdracht van GS en het DB en voert de besluiten die zij nemen uit. Tegelijkertijd kunnen GS en het DB niet zonder de voorbereidende werkzaamheden van de ambtelijke organisatie en vind in de uitvoering ook interpretatie van de genomen besluiten plaats. In dit kader wordt ook wel gesproken over de ambtelijke organisatie als 'vierde macht', een term die Crinice le Roy in 1969 introduceerde.

In de verhouding tussen de cdK dan wel de dijkgraaf en de leden van GS en het DB kennen alle ambtsdragers relatief de grootste invloed toe aan GS/het DB. Maar ook hier betekent dit niet dat men de voorzitters invloedsloos acht, ondanks dat men het erover eens is dat het zwaartepunt bij de GS-leden en DB-leden ligt. Bestuurders ervaren daarbij de relatieve invloed van GS-leden en DB-leden ten opzichte van cdK's en dijkgraven als net wat groter dan volksvertegenwoordigers. Wel bestaat er een opvallend verschil tussen waterschappen en provincies. Binnen de waterschappen zijn de ambtsdragers van mening dat de invloed tussen de voorzitter en de andere bestuurders in het DB gelijk verdeeld is (met scores dicht bij de 50), dan binnen de provincies (waar de scores in de 60 liggen). Met andere woorden: dijkgraven hebben volgens ambtsdragers binnen waterschappen relatief meer invloed dan dat cdK's binnen de provincie hebben ten opzichte andere bestuurders.

6.2.1. Grootte provincie/waterschapsgebied

Er zijn kleine verschillen in de ervaren invloedsverhoudingen in relatie tot de grootte van het provincie of het waterschap, maar deze verschillen zijn niet statistisch significant.

6.2.2. Ervaren verschillen tussen geledingen en politieke partijen binnen waterschappen

We hebben ook onderzocht in hoeverre er verschillen in de perceptie van invloedsverhoudingen bestaan tussen de geledingen en politieke partijen binnen waterschappen. Daarbij hebben we een simpele driedeling gehanteerd van generieke partijen, waterschapspartijen en geborgde zetels. Uit deze analyse blijkt dat bij geen van de vier invloedsverhoudingen de invloedpercepties van ambtsdragers statistisch significant samenhangen met de politieke signatuur van de ambtsdrager. Dat geldt zowel voor AB-leden als voor DB-leden. Er zijn dan ook geen wezenlijke verschillen waar te nemen in hoe ambtsdragers van verschillende geledingen of partijen oordelen over de invloedsverhoudingen. Dit is opvallend, omdat in de BPA 2019 onder gemeentelijke ambtsdragers bleek dat raadsleden van lokale partijen de relatieve invloed van de gemeenteraad en de burgemeester ten opzichte van het college lager inschatten dan raadsleden van landelijke partijen. Iets dergelijks is onder AB-leden van waterschapspartijen of de geborgde zetels niet terug te zien.

6.2.3. College- en niet-collegefracties

Voor de invloed die wordt toegekend aan verschillende provinciale en waterschapsactoren maakt het beperkt uit of een volksvertegenwoordiger deel uit maakt van een college- of een niet-collegefractie. De verschillen in tevredenheid met de taakvervulling door PS/het AB en GS/het DB zoals die aan bod kwamen in hoofdstuk 3 lijken dus niet samen te hangen met de ervaren relatieve invloed.

Desondanks zijn er wel verschillen, met name onder PS-leden en in het bijzonder voor de invloedsverhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Uit tabel 6.2 is af te leiden dat PS-leden van collegefracties relatief meer invloed toekennen aan Provinciale Staten ten opzichte van Gedeputeerde Staten, dan PS-leden niet-collegefracties. Zij schatten daarmee de invloed van het bestuursorgaan waar zij zelf deel vanuit maken wat rooskleuriger ingeschat. Dit is te begrijpen in het licht van dat PS-leden van collegefracties in Provinciale Staten (veelal) de meerderheid uitmaken en dat zij vertegenwoordigd zijn in Gedeputeerde Staten, waardoor zij meer een stempel kunnen drukken op de beleids- en besluitvorming.

Binnen de waterschappen is het onderscheid tussen college- en niet-collegefracties minder relevant dan binnen provincies, zo volgt uit tabel 6.2. De verschillen in de ervaren invloedsverhoudingen tussen AB-leden op dit punt zijn (nog) kleiner dan onder PS-leden. Zelfs als het gaat om het inschatten van de invloed van het eigen bestuursorgaan ten opzichte van het DB komen AB-leden van niet-collegefracties nauwelijks tot een andere inschatting dan AB-leden van collegefracties. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de afstand tussen AB en DB in het monistische waterschapsbestuur wellicht als relatief klein wordt ervaren.

Wel is een verschil zichtbaar in de relatieve invloed die aan ingelanden versus ingezetenen wordt toegekend. AB-leden van collegefracties zijn positiever over de relatieve invloed van inwoners (ingezetenen) dan AB-leden van niet-collegefracties.

Tabel 6.2: Verschillen in de toekenning van invloed aan provinciale en waterschapsactoren per ambt en college-/niet-collegefractie (score = 0 – 100)

	PS-leden (N=132)	AB-leden (N=155)
<i>PS/AB (0) – GS/DB (100)</i>		
Collegefracties	59,0	60,6
Niet-college fracties	69,3	61,2
<i>Ingezetenen (0) - Ingelanden (100)</i>		
Collegefracties		53,7
Niet-college fracties		57,1
<i>Collegefracties (0) - Niet-collegefracties (100)</i>		
Collegefracties	36,5	38,0
Niet-college fracties	37,4	33,0
<i>GS/DB (0) – Ambtelijke organisatie (100)</i>		
Collegefracties	41,8	50,1
Niet-college fracties	46,2	49,2
<i>CdK/dijkgraaf (0) – Overige leden GS/DB (100)</i>		
Collegefracties	64,9	51,8
Niet-college fracties	57,3	48,1

Vet gedrukt: verschillen zijn statistisch significant.

6.2.4 Eigen invloed

Aan de ambtsdragers is ook gevraagd om een inschatting te maken van de eigen invloed (0 = geen invloed, 100 = veel invloed). In de bovenste rij van tabel 6.3 vatten we de resultaten samen. Hieruit volgt dat PS-leden met een gemiddelde score van 39,7 hun eigen invloed het laagst inschatten, gevolgd door AB-leden met een

gemiddelde score van 45,3. De bestuurders daarentegen schatten hun eigen invloed op het provincie- en waterschapsbestuur substantieel hoger in met een score van 61,0 voor GS-leden en een score van 62,4 voor DB-leden.

Vervolgens is ook bezien of de eigen invloed verschilt naar de grootte van de provincie of het waterschap, de politieke partij dan wel geleding waarvan men deel uitmaakt en de vraag of men deel uitmaakt van een collegefractie of van een niet-collegefractie coalitie/oppositie (zie vervolg van tabel 6.3). Deze factoren lijken vooral uit te maken voor de ervaren eigen invloed van volksvertegenwoordigers. De grootte van de provincie of het waterschap lijkt er daarbij weinig toe te doen, maar of men uitmaakt van een college- of niet-collegefractie wel. PS-leden van collegefracties geven zichzelf een invloedsscore van 49,2 en AB-leden van collegefracties scoren hun invloed op 50,4; onder PS-leden en AB-leden van niet-collegefracties is dat duidelijk minder met scores van respectievelijk 27,9 en 39,0. Er is ook een kleiner, maar statistisch significant verschil tussen niet-linkse (46,5) en linkse (36,2) PS-leden. Mogelijk hangt dit samen met de samenstelling van Gedeputeerde Staten, waarin linkse partijen zijn ondervertegenwoordigd en de niet-linkse partijen dus een sterkere positie hebben om de besluitvorming te beïnvloeden (Compendium Politiek, 2019).

Daarnaast is ook gekeken of er verschillen zijn in de eigen ervaren invloed naar de persoonlijke achtergrond van ambtsdragers. Die verschillen zijn er niet op het gebied van leeftijd en opleidingsniveau. Alleen op geslacht bestaat er een verschil onder PS-leden. Vrouwelijke PS-leden schatten hun eigen invloed op besluiten die in hun provincie worden genomen statistisch significant hoger in dan mannelijke PS-leden (met een score van 46,4 ten opzichte van 35,8 op een schaal van 0 tot 100, waarbij 0 staat voor geen invloed en 100 voor veel invloed).

Tabel 6.3: Eigen invloed op een schaal van 0 (geen invloed) tot 100 (veel invloed), uitgesplitst naar ambt, gemeentegrootte, politieke kleur en coalitie/oppositie.

	PS-leden (N=132)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=153)	DB-leden (N=40)
Totaal	39,7	61,0	45,3	62,4
Klein (weinig inwoners)	42,4	63,6	40,9	56,4
Midden	42,9	60,6	45,2	62,2
Groot (veel inwoners)	34,5	58,7	49,7	66,3
Niet-Links	46,5	71,6	40,5	*
Links	36,2	56,6	48,7	55,3
Waterschap			41,2	67,5
Geborgde zetels			50,6	66,4
Collegefracties	49,2	*	50,4	*
Niet-collegefracties	27,9	*	39,0	*

Vet gedrukt: verschillen zijn statistisch significant.

6.3. Invloed van de provincie en het waterschap ten opzichte van medeoverheden

Politieke ambtsdragers hebben ook te maken met actoren buiten de eigen provincie of waterschap. Daarom is deze ambtsdragers ook gevraagd om de relatieve invloed van het provincie- en waterschapsbestuur op lokale politieke besluiten af te zetten tegen de invloed van medeoverheden. Er is gevraagd naar de invloed van andere provincies of waterschappen en verbonden partijen, gemeenten, de nationale overheid en de Europese Unie. In deze vergelijkingen geven ambtsdragers telkens aan hoeveel relatieve invloed een actor heeft op een schaal van 0 (het zwaartepunt ligt volledig bij het eigen provincie- of waterschapsbestuur) tot 100 (het

zwaartepunt ligt volledig bij een externe actor). Een score van 50 – het middelpunt van de schaal – betekent dat de invloed van beide overheden gelijk is.

In de balans tussen invloed van het eigen provincie- of waterschapsbestuur en die van andere provincies of waterschappen (zie eerste regel in Tabel 6.4) ligt naar het oordeel van de politieke ambtsdragers het zwaartepunt duidelijk bij het eigen bestuur. De invloedsscore ligt immers links van het middelpunt (kleiner dan 50) en dat impliceert dat het zwaartepunt in de invloedshet verhouding ligt bij het eigen bestuur. Ten opzichte van andere provincies en waterschappen ziet men het eigen bestuur dus als meer invloedrijk. Dit betekent overigens niet dat in de percepties van ambtsdragers van andere provincies en waterschappen helemaal geen invloed hebben, maar wel dat het eigen provincie- of waterschapsbestuur dominant is. In relatieve zin achten de bestuurders (GS-leden en DB-leden) de invloed van het eigen bestuur ten opzichte van andere provincies en waterschappen het grootst. Hun score wijkt meer dan die van volksvertegenwoordigers af van de ‘middlescore’ 50 waarbij beiden evenveel invloed zouden hebben. PS-leden en AB-leden kennen in deze relatie dus relatief het meeste invloed toe aan andere provincies en waterschappen, hoewel ook in hun percepties het eigen bestuur dominant blijft.

Wat betreft de onderlinge verhouding tussen het provinciebestuur en het waterschap vinden zowel provinciale ambtsdragers als ambtsdragers van de waterschappen dat het eigen bestuur meer invloed heeft op de eigen besluiten (zie tabel 6.4). Beiden vinden dus dat ze bij besluiten van hun bestuurslaag de dominante partij zijn. PS-leden en GS-leden lijken daar bovendien sterker van overtuigd te zijn dan AB-leden en DB-leden; hun score ligt immers verder verwijderd van het middelpunt (50) dan die van de waterschapsambtsdragers. Ook nu betekent dit niet dat het waterschap dan wel de provincie volgens provinciale en waterschapbestuurders geen invloed heeft, maar men is het er niettemin beiden van overtuigd dat het eigen bestuur in deze relatie de boventoon voert. Wederom zijn het de volksvertegenwoordigers en niet de bestuurders die relatief de meeste invloed toekennen aan de medeoverheid (maar weer ligt ook volgens de hen het zwaartepunt bij het eigen bestuur).

Ten opzichte van de gemeenten binnen de provincie of het waterschap wordt de relatieve invloed van het eigen bestuur op de besluiten die worden genomen eveneens groter ingeschat. PS-leden kennen de gemeenten de grootste invloed toe op de door het provinciebestuur genomen besloten, hoewel ook voor hen het eigen bestuur dominant blijft. Bovendien lijkt de relatieve invloed van gemeenten in de ervaring van ambtsdragers groter te zijn op besluiten die door het provinciebestuur worden genomen dan die door de waterschappen worden genomen.

Waar in de meeste invloedshet relaties het eigen bestuur gezien wordt als de partij die de meeste invloed heeft op de besluiten die worden genomen, is dat in de relatie met de nationale overheid precies andersom. Met uitzondering van de DB-leden leggen ambtsdragers van provincies en waterschappen het zwaartepunt in de invloedshet verdeling bij de nationale overheid. Het meest uitgesproken daarover zijn PS-leden met een score van 62,2, gevolgd door AB-leden met een score van 56,3. Dat betekent dat volksvertegenwoordigers relatief meer invloed toekennen aan de nationale overheid, dan dat bestuurders dat doen. In relatie tot de Europese Unie zien ambtsdragers het provincie of waterschapsbestuur als het gaat om de besluitvorming over lokale aangelegenheden als dominant (zie Tabel 6.4). Ook hier percipiëren de bestuurders het eigen bestuur echter als nog wat meer dominant dan de volksvertegenwoordigers.

Samenvattend: in de invloedshet verdeling van het provincie- en waterschapsbestuur ten opzichte van medeoverheden zien de ambtsdragers van provincies en waterschappen het eigen bestuur doorgaans als de dominante actor. Dat betekent overigens niet dat men meent dat de medeoverheden geen invloed hebben op besluiten in de eigen bestuurslaag. Maar, te midden van die andere overheden elk met een eigen invloed, ziet men het eigen bestuur in de regel als de meest invloedrijke speler is in de besluitvorming over lokale kwesties. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de volksvertegenwoordigers en bestuurders ook onderkennen dat de nationale overheid een grote rol speelt in de besluitvorming binnen de eigen provincies of waterschappen.

Tabel 6.4: Relatieve invloed van het provincie- en waterschapsbestuur (0) t.o.v. externe actoren (100)

	PS-leden (N=130)	GS-leden (N=25)
0: Provinciebestuur – 100: andere provincies/verbonden partijen	36,1	30,2
0: Provinciebestuur – 100: waterschappen	34,0	25,4
0: Provinciebestuur – 100: gemeenten in de provincie	41,3	38,4
0: Provinciebestuur – 100: nationale overheid	62,2	55,6
0: Provinciebestuur – 100: Europese Unie	49,5	42,3
	AB-leden (N=148)	DB-leden (N=40)
0: Waterschapsbestuur – 100: andere waterschappen/verbonden partijen	36,8	29,1
0: Waterschapsbestuur – 100: provincies	46,0	34,8
0: Waterschapsbestuur – 100: gemeenten in het waterschap	38,6	33,1
0: Waterschapsbestuur – 100: nationale overheid	56,3	42,9
0: Waterschapsbestuur – 100: Europese Unie	47,1	34,9

Vet gedrukt: verschillen tussen deze ambten zijn statistisch significant.

6.3.1. Gemeentegrootte, politieke partij en coalitie-oppositie verhoudingen

De relatieve invloedsscores voor het provincie- en waterschapsbestuur ten opzichte van medeoverheden zijn voor PS-leden en AB-leden uitgesplitst naar grootte van de provincie of waterschap, politieke partij en collegefracties / niet-collegefracties. Voor de bestuurders is gekeken naar de grootte van de provincie of het waterschap en politieke partij.

Er zijn kleine verschillen in de invloed die PS- en GS-leden toekennen aan het provinciebestuur ten opzichte van medeoverheden. Deze verschillen volgen echter geen vast patroon. Het is dus niet zo dat bijvoorbeeld de relatieve invloed toeneemt of afneemt naarmate de provincie groter wordt. Bovendien zijn de verschillen veelal niet statistisch significant. De grootte van de provincie maakt alleen uit voor de invloed op de besluitvorming van de eigen provincie die GS-leden toedichten aan de Europese Unie ten opzichte van hun provincie. Bij deze invloedrelatie schatten GS-leden van de kleinste provincies de relatieve invloed van het provinciebestuur ten opzichte van de EU veruit het grootst in (zie tabel 6.5). GS-leden van middelgrote en grote provincies zijn hier minder positief over. Volgens GS-leden van de grootste provincies is de invloed van de EU op de eigen provinciale besluiten zelfs groter dan die van het provinciebestuur zelf.

Ook onder ambtsdragers van de waterschappers zijn er verschillen naar grootte van het waterschapsgebied in de invloed die wordt toegekend aan het waterschapsbestuur en medeoverheden. Daarbij zien we dat onder AB-leden de relatieve invloed die wordt toegekend aan het waterschapsbestuur ten opzichte van medeoverheden meestal toeneemt naarmate het waterschapsgebied groter wordt. De enige uitzondering hierop is de invloedverhouding tussen het waterschapsbestuur en de nationale overheid. Daarbij zijn het juist de middelgrote waterschappen die de relatieve invloed van de nationale overheid ten opzichte van het waterschapsbestuur het hoogst inschatten, in plaats van de AB-leden van de kleinste waterschappen. Deze verschillen zijn echter niet statistisch significant.

Onder DB-leden van verschillende waterschapsgroottes wisselt het wie de relatieve invloed van het waterschapsbestuur ten opzichte van medeoverheden het meest groot inschat. Opvallend is wel dat veelal de bestuurders van de kleinste waterschappen zijn die de waterschapsbesturen relatief de meeste invloed toekennen. Onder hen lijkt dus niet per se het gevoel te bestaan dat omdat ze (relatief) groter zijn, ze ook sterker staan ten opzichte van anderen op dit punt. Het enige statistisch relevante verschil onder waterschapbestuurders doet zich voor in de invloedverhouding van het waterschapsbestuur ten opzichte van

de provincie, waarbij bestuurders van middelgrote waterschappen provincies relatief de meeste invloed toekennen en bestuurders van de kleinste waterschappen relatief het minst (zie tabel 6.5).

Een uitsplitsing naar politieke partij of geleding laat zien dat zowel binnen provincies als binnen waterschappen bestuurders en volksvertegenwoordigers grotendeels hetzelfde denken over de relatieve invloedsverhouding tussen het provincie- en waterschapsbestuur en medeoverheden. Voor zover er al verschillen zijn – die overigens niet statistisch significant zijn - zijn provinciale ambtsdragers van linkse partijen positiever over de relatieve invloed van het eigen bestuur dan provinciale ambtsdragers van niet-linkse partijen. Onder ambtsdragers van waterschappen zien we een dergelijk patroon niet terug. Ook geen ander patroon overigens: het verschilt van invloedsrelatie tot invloedsrelatie welke groep de relatieve invloed van het waterschapsbestuur het hoogst en het laagst inschat. Het is in ieder geval niet zo dat bijvoorbeeld AB- en DB-leden van waterschapspartijen, die wellicht minder nauwe contacten kunnen onderhouden via de partijlijn met ambtsdragers van andere overheden, overduidelijk de invloed van het waterschapsbestuur ten opzichte van medeoverheden hoger of lager inschatten.

Tot slot geldt dat de invloed die PS-leden en AB-leden toekennen aan het provincie- en waterschapsbestuur en medeoverheden niet statistisch significant verschilt tussen volksvertegenwoordigers van college- en niet-collegefracties.

Tabel 6.5: Relatieve invloed van het provinciebestuur/waterschapsbestuur (0) ten opzichte van medeoverheden (100), uitgesplitst naar ambt en provinciegrootte, volgens PS-leden (N=127), GS-leden(N=25), AB-leden (N=137) en DB-leden (N=38).

<i>Provinciebestuur/Europese Unie</i>		
	<i>PS-leden</i>	<i>GS-leden</i>
Klein (weinig inwoners)	52,2	25,1 ^a
Midden	43,6	42,5 ^b
Groot (veel inwoners)	51,6	59,1 ^b
<i>Waterschapsbestuur/provincies</i>		
	<i>AB-leden</i>	<i>DB-leden</i>
Klein (weinig inwoners)	50,9	29,8 ^a
Midden	48,1	37,8 ^b
Groot (veel inwoners)	37,6	35,2 ^b

Statistische significantie: Per kolom zijn verschillen van met ^a en ^b aangeduide scores statistisch significant.

Bronnen

Crinice Le Roy, R. (1969). *De vierde macht* [openbare les]. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Compendium Politiek (2019). *Samenstelling Gedeputeerde Staten vanaf 1931*. Geraadpleegd op 4 augustus 2021 via

7. Samenwerking en vertrouwen

Sabine van Zuydam

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De kwaliteit van de samenwerkingsrelatie met medeoverheden scoort onder ambtsdragers van provincies en waterschappen door de bank genomen ruim voldoende. De score varieert tussen 6,8 en 7,8, wat betekent dat er desondanks ruimte is voor verbetering. De volksvertegenwoordigers zijn kritischer over de samenwerking met medeoverheden dan bestuurders. Bovendien bestaat er onder volksvertegenwoordigers – vooral PS-leden – een verschil tussen college- en niet-collegefracties, waarbij de eerste groep de kwaliteit van de samenwerking met medeoverheden hoger inschat dan de tweede groep.
- Ook de samenwerking met partners binnen de provincie of het waterschap wordt doorgaans als voldoende beschouwd, met scores van 7,0 of hoger. Net als bij de samenwerking met medeoverheden zijn volksvertegenwoordigers kritischer dan bestuurders op dit punt en zijn volksvertegenwoordigers van collegefracties positiever over de samenwerking dan die van niet-collegefracties.
- Politieke ambtsdragers spreken gemiddeld uit tamelijk veel vertrouwen te hebben in de bestuursorganen van de eigen provincie dan wel waterschap. PS en het AB krijgen gemiddeld het minste vertrouwen toebedeeld van zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders, de cdK/dijkgraaf krijgt juist het meeste vertrouwen. Achtergrondvariabelen en de grootte van de provincie of het waterschap maken weinig verschil voor dit vertrouwen, met uitzondering van of een volksvertegenwoordiger een college- of niet-collegefractie vertegenwoordigt. Het patroon is hetzelfde als eerder: leden van collegefracties zijn positiever dan die van niet-collegefracties en die verschillen zijn uitgesprokener voor PS-leden dan voor AB-leden.
- Het vertrouwen van provinciale ambtsdragers in bestuursorganen van het waterschap en de gemeente waar zij wonen scoort lager dan het vertrouwen dat zij hebben in hun eigen provincie. De score is te typeren als matig tot redelijk vertrouwen. Dit geldt ook voor het vertrouwen dat waterschapsambtsdragers hebben in bestuursorganen van de provincie en de gemeente waar zij wonen. Onder zowel provinciale als waterschapsambtsdragers is het vertrouwen in bestuursorganen van de nationale overheden redelijk groot, daar waar het vertrouwen in de Europese bestuursorganen juist het laagst van alle medeoverheden ligt. Die scores vallen namelijk ergens tussen “niet veel vertrouwen” en “tamelijk veel vertrouwen”. Veelal zijn volksvertegenwoordigers kritischer dan bestuurders.
- Qua achtergrondvariabelen maakt voor het vertrouwen van ambtsdragers uit provincies en waterschappen in het waterschap/de provincie en de gemeente maakt vooral uit of volksvertegenwoordigers van college- of niet-collegefracties afkomstig zijn. Het bekende patroon is hierin zichtbaar: leden van collegefracties zijn positiever dan die van niet-collegefracties. Bij het vertrouwen in bestuursorganen van de nationale overheid en de Europese Unie is deze factor eveneens relevant, maar maken ook andere achtergrondvariabelen uit. Het gaat dan met name om geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en politieke oriëntatie.
- Gemiddeld geven ambtsdragers het probleemoplossend vermogen van hun provincie of waterschap een voldoende tot een ruime voldoende. Kijken we niet naar het probleemoplossend vermogen, maar naar de daadwerkelijk tevredenheid van ambtsdragers met de door het provincie- en waterschapsbestuur geboden oplossingen, dan zien we dat ambtsdragers ook in dat opzicht tamelijk tevreden zijn en een voldoende tot een ruime voldoende geven. Op beide punten zijn volksvertegenwoordigers, met name PS-leden, kritischer dan bestuurders. Bovendien zijn PS-leden van collegefracties substantieel positiever over beide aspecten dan PS-leden van niet-collegefracties. Bij AB-leden gaat dit verschil niet op.

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat samenwerking en vertrouwen binnen bestuurlijke relaties centraal. Zoals in het vorige hoofdstuk (hoofdstuk 6) al aan bod kwam, opereren politieke ambtsdragers in een krachtenveld waarin veel verschillende actoren een rol spelen. Zo hebben zij niet alleen te maken met collega's uit de eigen provincie of waterschap, maar ook met lokale, regionale, nationale en zelfs Europese actoren.

Drie thema's komen aan de orde. We starten met de samenwerking binnen provincies en waterschappen en daarbuiten. Hoe zien ambtsdragers de kwaliteit van de samenwerking met beleidspartners en met andere overheden? Vervolgens verschuift de focus naar het onderling vertrouwen dat politieke ambtsdragers uitspreken. Hierbij gaat het om het vertrouwen dat ambtsdragers hebben in elkaar en in partners binnen de eigen grenzen, evenals hoe het is gesteld met het vertrouwen in de medeoverheden. Het derde en laatste thema werpt een nadere blik op de ervaren bestuurskracht. Zijn provincies en waterschappen in staat om problemen op te lossen en hoe tevreden zijn de ambtsdragers over de feitelijke prestaties van de provincie en het waterschap?

7.2 Samenwerking binnen provincies en waterschappen en daarbuiten

Provincies en waterschappen werken dikwijls samen met partners, zowel binnen hun grenzen als daarbuiten. Om die reden is er in de BPA-vragenlijst ook aandacht besteed aan deze samenwerkingsrelaties. Buiten de grenzen van de provincie of het waterschap gaat het om partners als andere provincies en waterschappen en verbonden partijen, gemeenten en de rijksoverheid. Daarbinnen gaat het om partners als het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en groepen van inwoners. Voor elk van deze partners is ambtsdragers gevraagd om de kwaliteit van de samenwerking aan te geven op een schaal van 1 (zeer slecht) tot 10 (zeer goed).

7.2.1. Interbestuurlijke samenwerking

De samenwerking met partners buiten de eigen provincie of waterschap krijgt door de bank genomen een voldoende (zie Tabel 7.1). Geen enkele samenwerkingsrelatie scoort lager dan een 6,8 op een schaal van 0 tot 10, maar ook niets scoort hoger dan een 7,8. Dat betekent tegelijkertijd dat er ruimte is voor verbetering. De samenwerking met andere provincies of waterschappen en verbonden partijen wordt door alle provinciale en waterschapsambtsdragers het hoogst gewaardeerd, met gemiddelde scores tussen de 7,1 (voor PS-leden) en 7,8 (GS-leden). Op de samenwerking met de rijksoverheid lijken de ambtsdragers het meest kritisch te zijn, met scores variërend van 6,8 (AB-leden) tot 7,0 (GS-leden). Opvallend hierbij is dat volksvertegenwoordigers de kwaliteit van de samenwerking vaak lager lijken te waarderen dan bestuurders. Voor een deel zijn deze verschillen ook statistisch significant (zie Tabel 7.1).

Tabel 7.1: Waardering van de kwaliteit van de samenwerking met partners buiten de gemeente, uitgesplitst naar ambt (score: 1-10)

	PS-leden (N=130)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=151)	DB-leden (N=41)
... met andere provincies/waterschappen en verbonden partijen	7,1 ^a	7,8 ^b	7,4	7,7
... met gemeenten	7,0 ^a	7,8 ^b	6,9 ^a	7,6 ^b
... met waterschappen	7,0	7,2		
... met provincies			7,2	7,5
... met de rijksoverheid	6,9	7,0	6,8	6,9

Per rij zijn verschillen tussen groepen ambtsdragers met ^a en ^b aangeduid statistisch significant.

Er is geen duidelijk patroon zichtbaar in de mate waarin ambtsdragers tevreden zijn met de samenwerking met medeoverheden en de gepercipieerde invloed van deze partners ten opzichte van het eigen bestuur. Zo valt bij een vergelijking van Tabel 6.4 (zie vorige hoofdstuk) en 7.1 op ambtsdragers het minst positief zijn over de samenwerking met de rijksoverheid; de medeoverheid die wordt gezien als het meest invloedrijk ten

opzichte van het eigen bestuur. Tegelijkertijd krijgen gemeenten – die binnen de provincie worden gezien als relatief invloedrijk en binnen waterschappen juist als zijnde met relatief weinig invloed – een relatief hoge waardering als samenwerkingspartner van provinciale en waterschapsambtsdragers. Het is dus niet zonder meer zo dat ambtsdragers meer tevreden zijn over de samenwerking met medeoverheden met een beperkte invloed.

Als waarderingsscores voor de kwaliteit van samenwerking met medeoverheden verder worden uitgesplitst naar politieke partij, college- en niet-collegefracties en gemeentegrootte, valt op dat er maar beperkt significante verschillen zijn. Er is geen verschil tussen PS-leden en GS-leden naar provinciegrootte, evenmin dat er verschil bestaat tussen AB-leden en DB-leden naar waterschaps grootte.

Wel maakt politieke kleur op een enkel punt uit. Bij de provincies is terug te zien dat PS-leden en veelal ook GS-leden van linkse partijen de samenwerking met medeoverheden gemiddeld een hoger cijfer geven dan PS-leden en GS-leden van niet-linkse partijen. Deze verschillen zijn echter relatief klein en ook niet statistisch significant. Bij de waterschappen is het lastiger een patroon te ontdekken in de tevredenheidsscores van AB-leden en DB-leden van verschillende partijen. Wel lijkt het dat ambtsdragers met een geborgde zetel veelal het meest positief zijn over de samenwerking met medeoverheden. Verder is in de samenwerking met andere waterschappen en verbonden partijen te zien dat DB-leden met een geborgde zetel een statistisch significant hogere waardering uitspreken voor de samenwerking dan DB-leden van linkse partijen.

Kijken we naar de waardering van de kwaliteit van samenwerking met medeoverheden door PS-leden en AB-leden van college- en niet-collegefracties, dan valt op dat volksvertegenwoordigers van niet-collegefracties die kwaliteit doorgaans lager beoordelen dan volksvertegenwoordigers van collegefracties. Bij PS-leden is er op twee samenwerkingsrelaties sprake van een statistisch significant verschil in waardering, namelijk bij de samenwerking met andere provincies en met gemeenten (zie Tabel 7.2). Alleen over de samenwerking met de rijksoverheid zijn het juist AB-leden van niet-collegefracties die positiever dan hun collega's van collegefracties. Met 0,1 punt verschil is het verschil echter miniem te noemen.

Tabel 7.2: Waardering van de kwaliteit van de samenwerking met partners buiten de provincie/het waterschap volgens PS- en AB-leden, uitgesplitst naar college/niet-collegefractie (score: 1-10).

	PS-leden (N=130)	AB-leden (N=151)
... met andere provincies/waterschappen en verbonden partijen		
Collegefracties	7,3	7,5
Niet-collegefracties	6,8	7,3
... met gemeenten		
Collegefracties	7,4	7,0
Niet-collegefracties	6,4	6,9
... met waterschappen / met provincies		
Collegefracties	7,2	7,3
Niet-collegefracties	6,8	7,1
... met de rijksoverheid		
Collegefracties	7,1	6,8
Niet-collegefracties	6,7	6,9

Vet gedrukt: verschillen zijn statistisch significant.

7.2.2. Samenwerking met partners binnen de provincie of het waterschap

Voor de samenwerking met partners binnen de provincie of het waterschap geldt dat ambtsdragers de kwaliteit van die samenwerking veelal als voldoende beschouwen, met scores van een 7,0 of hoger (zie Tabel 7.3). Het verschilt tussen provincies en waterschappen en van ambt tot ambt welke samenwerking het hoogst wordt gewaardeerd. Onder PS-leden is dat de samenwerking met maatschappelijke organisaties (7,3), onder GS-leden de samenwerking met het bedrijfsleven. Bij de waterschapsambtsdragers is te zien dat de samenwerking met twee van de drie bijzondere geledingen binnen het waterschap (de geborgde zetels) de grootste tevredenheid oplevert, namelijk de samenwerking met agrariërs en natuurbeheerders.

Over de samenwerkingsrelatie die de laagste waardering krijgt toebedeeld zijn politieke ambtsdragers dan weer meer eensgezind. Zowel PS-leden als GS-leden en zowel AB-leden als DB-leden waarderen de kwaliteit van de samenwerking met groepen van inwoners het laagst. Overigens zijn de bestuurders een stuk positiever over deze samenwerking dan PS-leden en AB-leden. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat deze laatste groep binnen de provincie en het waterschap in de dagelijkse werkzaamheden op relatief grote afstand staat in vergelijking met andere partners, terwijl de wens om nauw(er) samen te werken wellicht het grootst is voor deze groep - zeker voor de volksvertegenwoordigers.

Tabel 7.3: Waardering van de kwaliteit van de samenwerking met partners binnen de provincie of het waterschap, uitgesplitst naar ambt (score: 1 – 10).

	PS-leden (N=126)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=148)	DB-leden (N=41)
... met het bedrijfsleven	7,0	7,5	6,9	6,7
... met agrariërs			7,6	7,4
... met natuurbeheerders			7,0	7,3
... met (overige) maatschappelijke organisaties	7,1	7,3	6,5	6,8
... met groepen van inwoners	5,5	6,5	5,9	6,8

Vet gedrukt: verschillen tussen deze ambtsdragers zijn statistisch significant.

Als we deze gemiddelden verder uitsplitsen naar politieke oriëntatie en college-/niet-collegefractie dan valt een aantal verschillen op (zie Tabel 7.4). Een uitsplitsing naar de grootte van de provincie of het waterschap laat geen statistisch significante verschillen zien in hoe politieke ambtsdragers de kwaliteit van samenwerking met verschillende partners binnen de provincie of het waterschap waarderen.

Er is een enkel statistisch significant verschil tussen PS-leden van linkse en niet-linkse politieke signatuur waarneembaar en wel in hoe zij de kwaliteit van de samenwerking met het bedrijfsleven waarderen. PS-leden van linkse partijen (7,7) zijn hierover positiever dan PS-leden van niet-linkse partijen (6,6). Een dergelijk verschil is ook waarneembaar onder GS-leden en bij bijna alle andere samenwerkingsrelaties, maar die verschillen zijn niet statistisch significant. Bij ambtsdragers uit de waterschappen is een dergelijk patroon niet zichtbaar. Sterker nog, het zijn daar eerder AB-leden van niet-linkse partijen die de kwaliteit van de samenwerking met partners binnen het waterschap hoger waarderen dan de niet-linkse partijen – ook al zijn die verschillen niet statistisch significant. Bovendien is te zien dat ambtsdragers van waterschapspartijen of met een geborgde zetel soms de samenwerking het laagst waarderen en soms juist wat hoger.

Volksvertegenwoordigers van collegefracties zijn positiever over de kwaliteit van samenwerking met partners binnen de provincie of het waterschap dan volksvertegenwoordigers van niet-collegefracties. Die verschillen zijn niet altijd even groot en ook niet altijd statistisch significant. Bijvoorbeeld over de samenwerking met het bedrijfsleven ligt de waardering niet ver uit elkaar. Bij de waardering van de kwaliteit van de samenwerking met maatschappelijke organisaties is dat wel het geval, zowel onder PS-leden als onder AB-leden. Het grootste verschil bestaat in de waardering van de samenwerking met groepen inwoners door PS-leden. Waar in de regel

de kwaliteit van samenwerking een voldoende scoort, is dat onder PS-leden van niet-collegefracties in deze samenwerkingsrelatie niet het geval met een gemiddelde score van 4,7. Hoe dit verschil te duiden is, is niet op voorhand duidelijk. Mogelijk speelt mee dat PS-leden van niet-collegefracties minder zicht hebben op de samenwerking met groepen inwoners, dat zij hogere eisen stellen aan de samenwerking, die samenwerking belangrijker vinden of een combinatie van deze redenen.

Tabel 7.4: Waardering van de kwaliteit van de samenwerking met partners binnen de gemeente, uitgesplitst naar gemeentegrootte, politieke kleur en coalitie/oppositie (score: 1 – 10).

	PS-leden (N=128)		AB-leden (N=249)	
	Collegefracties	Niet-college fracties	Collegefracties	Niet-college fracties
... met het bedrijfsleven	7,1	6,8	7,1	6,8
... met agrariërs			7,6	7,5
... met natuurbeheerders			7,3	6,8
... met (overige) maatschappelijke organisaties	7,4	6,7	6,7	6,2
... met groepen inwoners	6,1	4,7	6,0	5,7

Vet gedrukt: verschillen tussen deze ambtsdragers zijn statistisch significant.

7.3 Vertrouwen in het bestuur: van gemeenten tot Europa

Naast de relatieve invloed die politieke ambtsdragers binnen en buiten de provincie of het waterschap ervaren, is hen gevraagd aan te geven in hoeverre zij vertrouwen hebben in verschillende bestuurlijk partners in het Nederlands openbaar bestuur en binnen de provincie dan wel waterschap. Steeds is daarbij de vraag gesteld in hoeverre zij vertrouwen hebben in een actor, op een schaal van (1) helemaal geen vertrouwen tot en met (4) heel veel vertrouwen.

7.3.1. Vertrouwen in de eigen provincie of het eigen waterschap

Zo is de provinciale ambtsdragers gevraagd aan te geven hoeveel vertrouwen zij in Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, de commissaris van de Koning en de ambtenaren van de provincie hebben. Waterschapsambtsdragers is eveneens gevraagd naar het vertrouwen in geledingen van hun eigen waterschap: het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur, de dijkgraaf en de ambtenaren van het waterschap.

Door de bank genomen hebben de ambtsdragers tamelijk veel vertrouwen in andere ambtsdragers van hun provincie of waterschap. De gemiddelde scores onder zowel PS-leden als GS-leden, en AB-leden als DB-leden liggen boven de 3 (op een schaal van 1 tot en met 4, zie Tabel 7.5). Het vertrouwen in PS en het AB is daarbij voor de verschillende ambtsdragers het laagst. PS-leden hebben het meeste vertrouwen in de commissaris van de Koning; GS-leden vertrouwen Gedeputeerde Staten (en daarmee in feite in zichzelf) het meest. Bij de waterschappen geniet de dijkgraaf zowel onder AB-leden als onder DB-leden het meeste vertrouwen. Door de bank genomen hebben de bestuurders net wat meer vertrouwen in de geledingen van het eigen provincie- of waterschapsbestuur (inclusief ambtenaren), dan de volksvertegenwoordigers. Onder de provinciale ambtsdragers zijn deze verschillen met uitzondering van het vertrouwen in Provinciale Staten statistisch significant. Bij de waterschapsambtsdragers geldt dat alleen voor het vertrouwen in het DB.

Tabel 7.5: Vertrouwen in PS/het AB, GS/het AB, cdK/dijkgraaf en ambtenaren van de provincie of het waterschap (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen) ²⁷

Hoeveel vertrouwen heeft u in...	PS-leden (N=128)	GS-leden (N=26)
... De PS van uw provincie	3,1	3,1
... De GS van uw provincie	3,1	3,8
... De cdK van uw provincie	3,4	3,7
... De ambtenaren van uw provincie	3,1	3,7

Hoeveel vertrouwen heeft u in...	AB-leden (N=154)	DB-leden (N=41)
... Het AB van uw waterschap	3,2	3,2
... Het DB van uw waterschap	3,2	3,6
... De dijkgraaf van uw waterschap	3,5	3,7
... De ambtenaren van uw waterschap	3,5	3,6

Vet gedrukt: verschillen tussen deze ambtsdragers zijn statistisch significant

De mate waarin provinciale ambtsdragers vertrouwen hebben in Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, de commissaris van de Koning en ambtenaren verschilt niet substantieel in relatie tot de leeftijd van ambtsdragers, hun opleidingsniveau of politieke oriëntatie (links/niet-links). Wel zijn er op enkele punten statistisch significante verschillen naar de grootte van de provincie en geslacht tussen GS-leden. Zo hebben GS-leden van middelgrote provincies statistisch significant meer vertrouwen in de commissaris van de Koning dan GS-leden uit de kleinste provincies (met een score van 4,0 ten opzichte van 3,2). Vrouwelijke GS-leden hebben daarnaast meer vertrouwen in de ambtenaren van de provincie dan hun mannelijke collega's (score 4,0 tegenover 3,6).

Voor de waterschapsambtsdragers geldt dat er geen substantiële verschillen in vertrouwen zijn waar te nemen in relatie tot grootte van het waterschap, geslacht en politieke oriëntatie (links/niet-links/waterschapspartij/geborgde zetel), maar wel in relatie tot leeftijd en opleidingsniveau: AB-leden van 54 jaar en jonger hebben statistisch significant minder vertrouwen in de dijkgraaf dan AB-leden van 55 jaar of ouder (score van 3,2 tegenover 3,5) en hoger opgeleide AB-leden hebben meer vertrouwen in ambtenaren van het waterschap dan lager opgeleide AB-leden (score van 3,5 tegenover 3,2). Daarnaast maakt leeftijd ook uit voor DB-leden: de jongere DB-leden hebben minder vertrouwen in ambtenaren dan oudere DB-leden (score 3,3 tegenover 3,7)

De grootste verschillen in het vertrouwen in geledingen binnen de eigen provincie of waterschap zijn terug te zien wanneer een uitsplitsing wordt gemaakt naar college-/niet-collegefractie (zie Tabel 7.6). PS-leden van collegefracties hebben statistisch significant meer vertrouwen in Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, de commissaris van de Koning en de ambtenaren van de provincie dan PS-leden van niet-collegefracties. Onder AB-leden ligt dit genuanceerder. Alleen het vertrouwen in het Dagelijks Bestuur laat daar een verschil zien tussen AB-leden van college en AB-leden van niet-collegefracties. Een mogelijke reden hiervoor is dat dit precies het bestuursorgaan waar AB-leden van collegefracties meer zicht op en affiniteit mee hebben dan AB-leden van niet-collegefracties, bijvoorbeeld omdat daarin partijgenoten werkzaam zijn. Op sommige andere relaties zijn het juist de AB-leden van niet-collegefracties die net een hoger vertrouwen uitspreken. Dat geldt voor het vertrouwen in de dijkgraaf en de ambtenaren van het waterschap. Deze verschillen zijn echter niet statistisch significant.

²⁷ De vraag naar het vertrouwen in de commissaris van de Koning en de dijkgraaf is voorgelegd aan alle ambtsdragers, behalve aan commissarissen van de Koning en dijkgraven zelf. Alleen bij deze vertrouwensitems bestaan de categorieën "GS-leden" en "DB-leden" dus in feite alleen uit de antwoorden van GS-leden en DB-leden.

Tabel 7.6: Vertrouwen in PS/het AB, GS/het AB, cdK/dijkgraaf en ambtenaren van de provincie of het waterschap (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen), uitgesplitst naar college-/niet-collegefractie.

	PS-leden (N=128)		AB-leden (N=128)	
	College fractie	Niet-collegefractie	College fractie	Niet-collegefractie
PS van uw provincie / Het AB van uw waterschap	3,3	2,8	3,2	3,1
GS van uw provincie / Het DB van uw waterschap	3,4	2,7	3,4	3,0
De cdK van uw provincie / De dijkgraaf van uw waterschap	3,6	3,1	3,4	3,5
De ambtenaren van uw provincie / De ambtenaren van uw waterschap	3,3	2,9	3,4	3,6

Vet gedrukt: verschillen tussen deze ambtsdragers zijn statistisch significant.

7.3.2. Vertrouwen op provinciaal of waterschapsniveau: provinciale ambtsdragers over waterschappen & waterschapsambtsdragers over provincies

Niet alleen zijn provinciale en waterschapsambtsdragers gevraagd om aan te geven hoeveel vertrouwen ze hebben in de geledingen van het bestuur waarin zij zelf functioneren, maar ook is hen gevraagd naar elkaar te krijgen. Met andere woorden: hoeveel vertrouwen hebben provinciale ambtsdragers in het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de dijkgraaf van het waterschap waarin zij kiesgerechtigd zijn? En: hoeveel vertrouwen hebben waterschapsambtsdragers in Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koning van de provincie waarin zij wonen?

Het vertrouwen van provinciale ambtsdragers in de bestuursorganen van het waterschap waarin zij kiesgerechtigd zijn ligt lager dan het vertrouwen dat zij hebben in de geledingen van hun eigen provincie (zie Tabel 7.7). De vertrouwenscores van GS-leden zijn net iets hoger dan die van PS-leden, maar in beide gevallen liggen ze rond de 3 (op een schaal van 1 tot en met 4). Dit betekent dat er een redelijk vertrouwen is in het AB, het DB en de dijkgraaf van het waterschap, maar dat er tegelijkertijd verbetering mogelijk is. Het meeste vertrouwen is er in de dijkgraaf, met een score van 2,9 voor PS-leden en 3,2 voor GS-leden. Het AB en het DB scoren een gelijke mate van vertrouwen onder PS-leden, GS-leden hebben net wat meer vertrouwen in het DB dan in het AB.

Het vertrouwen dat waterschapsambtsdragers hebben in de bestuursorganen van de provincie waarin zij wonen ligt lager dan het vertrouwen dat zij hebben in de bestuursorganen van hun eigen waterschap (zie Tabel 7.7). Een soortgelijk patroon was ook al zichtbaar onder provinciale ambtsdragers richting waterschappen. De vertrouwenscores variëren tussen 2,6 en 3,2 op een schaal van 1 tot en met 4. Dat betekent dat er sprake is van een matig tot redelijk vertrouwen in PS, GS en de commissaris van de Koning door AB-leden en DB-leden. Het meeste vertrouwen hebben AB-leden en DB-leden in de commissaris van de Koning, gevolgd door het vertrouwen in GS. Aan PS worden de laagste vertrouwenscores toebedeeld.

Tabel 7.7: Vertrouwen in PS/het AB, GS/het DB en cdK/dijkgraaf, uitgesplitst per ambt (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen) en college/niet-collegefractie

Hoeveel vertrouwen heeft u in...	PS-leden (N=82)	GS-leden (N=23)		
... Het AB van uw waterschap	2,7	2,9		
... Het DB van uw waterschap	2,7	3,1		
... De dijkgraaf van uw waterschap	2,9	3,2		
Hoeveel vertrouwen heeft u in...	AB-leden (N=148)	DB-leden (N=40)		
... PS van uw provincie	2,7	2,6		
... GS van uw provincie	2,7	2,9		
... De cdK van uw provincie	3,1	3,2		
Hoeveel vertrouwen heeft u in...	PS-leden (N=82)		AB-leden (N=148)	
	College fractie	Niet-collegefractie	College fractie	Niet-collegefractie
Het AB van uw waterschap / PS van uw provincie	3,0	2,4	2,8	2,7
Het DB van uw waterschap / GS van uw provincie	3,0	2,4	2,7	2,8
De dijkgraaf van uw waterschap / De cdK van uw provincie	3,1	2,7	3,2	2,9

Vet gedrukt: verschillen tussen deze ambtsdragers zijn statistisch significant.

Uitgesplitst naar achtergrondvariabelen van politieke ambtsdragers en de grootte van de provincie of het waterschap zien we slechts beperkte verschillen in het vertrouwen dat wordt uitgesproken. Dat geldt zowel voor het vertrouwen van provinciale ambtsdragers in de bestuursorganen van het waterschap, als voor waterschapsambtsdragers in de bestuursorganen van de provincie. Bij de grootte van het waterschap of provincie zijn geen statistisch significante verschillen waarneembaar en evenmin is dat het geval bij opleidingsniveau en de politieke partijoriëntatie (links/niet-links/waterschapspartij/geborgde zetel). Geslacht maakt slechts op één punt een statistisch significant verschil: namelijk dat vrouwelijke PS-leden (3,3) een hoger vertrouwen uitspreken in de dijkgraaf van hun waterschap dan mannelijke PS-leden (2,7). Ook op leeftijd bestaat één statistisch significant verschil en wel in het vertrouwen dat AB-leden uitspreken in Gedeputeerde Staten. AB-leden van 54 jaar en jonger (2,9) zijn op dit punt positiever dan AB-leden van 55 jaar en ouder (2,7).

De grootste verschillen zijn echter waarneembaar tussen volksvertegenwoordigers van collegefracties en niet-collegefracties. Eerder bleek al dat volksvertegenwoordigers van niet-collegefracties minder vertrouwen hadden in de bestuursorganen van het eigen bestuur. Het lijkt erop dat dit lagere vertrouwen doorwerkt in het vertrouwen in bestuursorganen van medeoverheden. Vooral voor PS-leden van niet-collegefracties geldt dat zij minder vertrouwen hebben in het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en dijkgraaf van hun waterschap dan PS-leden van collegefracties. Bij AB-leden is dit – net zoals eerder – een minder duidelijk patroon en zijn de verschillen ook niet statistisch significant (zie Tabel 7.7).

7.3.3. Vertrouwen op het niveau van de gemeenten

Op het niveau van de gemeenten is onderscheid te maken tussen het vertrouwen van provinciale en waterschapsambtsdragers in de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester van de gemeente waar zij wonen. Het vertrouwen van PS-leden en GS-leden is vergelijkbaar met het vertrouwen dat zij hebben in bestuursorganen op waterschapsniveau: matig tot redelijk, maar het kan beter. Hetzelfde geldt voor AB-leden en DB-leden. Hun vertrouwen in bestuursorganen van de gemeente is vergelijkbaar met het vertrouwen dat zij uitspreken in de bestuursorganen van de provincie. En ook voor hen geldt dat het vertrouwen matig tot redelijk is, maar dat substantiële ruimte voor verbetering bestaat. De vertrouwenscores liggen veelal tussen de 2 “niet zo veel vertrouwen” en de 3 van “tamelijk veel vertrouwen” in. Net als bij het

vertrouwen in bestuursorganen van provincies en waterschappen geniet de burgemeester als voorzitter het meeste vertrouwen (zie Tabel 7.8).

Tabel 7.8: Vertrouwen in de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester, uitgesplitst per ambt (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen) en college/niet-collegefractie

Hoeveel vertrouwen heeft u in...	PS-leden (N=130)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=151)	DB-leden (N=40)
... De gemeenteraad van de gemeente waar u woont	2,6	2,5	2,6	2,5
... Het college van B&W van de gemeente waar u woont	2,6	2,9	2,7	2,6
... De burgemeester van de gemeente waar u woont	2,9	3,4	2,9	3,0

Hoeveel vertrouwen heeft u in...	PS-leden (N=130)		AB-leden (N=151)	
	College fractie	Niet-college fractie	College fractie	Niet-college fractie
De gemeenteraad van de gemeente waar u woont	2,8	2,4	2,6	2,7
Het college van B&W van de gemeente waar u woont	2,9	2,3	2,8	2,5
De burgemeester van de gemeente waar u woont	3,2	2,6	3,0	2,8

Vet gedrukt: verschillen zijn statistisch significant.

Naast het algemene vertrouwen hebben we ook gekeken naar factoren waarmee verschillen in het vertrouwen van provinciale en waterschapsambtsdragers in gemeentelijke bestuursorganen mogelijk verband houden. Als we kijken naar de grootte van de provincie of het waterschap en persoonlijke achtergrondkenmerken (zoals leeftijd, geslacht of opleidingsniveau) dan vinden we geen statistisch significante verschillen. Wel maakt het uit of volksvertegenwoordigers afkomstig zijn van college- of niet-collegefracties. Ook hier lijkt het zo te zijn dat het lagere vertrouwen van volksvertegenwoordigers van niet-collegefracties doorwerkt in het vertrouwen dat zij in de bestuursorganen van medeoverheden hebben. Of andersom: dat het hogere vertrouwen van volksvertegenwoordigers van collegefracties in de eigen bestuursorganen doorwerkt in het vertrouwen in bestuursorganen van medeoverheden. Onder PS-leden zijn de verschillen in het vertrouwen in de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester statistisch significant. Onder AB-leden geldt dat alleen voor hun vertrouwen in het college van B&W (zie Tabel 7.8).

7.3.4. Vertrouwen in het nationale bestuur

Over het landelijk niveau is provinciale en waterschapsambtsdragers gevraagd om aan te geven hoeveel vertrouwen zij hebben in de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Het vertrouwen van politieke ambtsdragers in deze drie bestuursorganen is redelijk groot – en hoger dan het vertrouwen in bestuursorganen van het waterschap/de provincie en gemeenten – maar ook hier is er ruimte voor verbetering. De vertrouwenscores schommelen veelal rondom de 3, wat zo veel betekent als “tamelijk veel vertrouwen” (zie Tabel 7.9).

In de vergelijking tussen de ambtsdragers zien we enkele verschillen. GS-leden hebben meer vertrouwen dan PS-leden in de regering en de Eerste Kamer, terwijl PS-leden juist meer dan bestuurders vertrouwen hebben in de Tweede Kamer. Het vertrouwen van AB-leden en DB-leden in de regering en de Eerste Kamer is min of meer gelijk, maar net als PS-leden hebben AB-leden meer vertrouwen in de Tweede Kamer dan bestuurders. De verschillen zijn echter veelal niet statistisch significant (zie Tabel 7.9). Over het geheel genomen scoort het vertrouwen in de Eerste Kamer het hoogst. Dat is te verwachten onder provinciale ambtsdragers, zeker de PS-leden, die de leden van de Eerste Kamer kiezen. Ook onder de waterschapbestuurders scoort de Eerste Kamer echter het meeste vertrouwen.

Tabel 7.9: Vertrouwen in de regering, Tweede Kamer en Eerste Kamer, uitgesplitst per ambt (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen).

Hoeveel vertrouwen heeft u in...	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=154)	DB-leden (N=41)
... Regering	2,8	3,2	3,0	3,0
... Tweede Kamer	2,9	2,7	2,9	2,6
... Eerste Kamer	3,0	3,2	3,1	3,1

Vet gedrukt: verschillen tussen deze ambtsdragers zijn statistisch significant.

Vervolgens is per categorie ambtsdragers bekeken of persoonlijke achtergrondkenmerken en grootte van de provincie of waterschap uitmaken voor hun vertrouwen in nationale ambtsdragers. Uit deze analyse volgt dat er geen statistisch significante verschillen bestaan tussen provinciale en waterschapsambtsdragers op het gebied van de grootte van de provincie of het waterschap en de politieke partijoriëntatie (links, niet-links, waterschapspartij of geborgde zetel). Uitgesplitst naar geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en college-/niet-collegefractie bestaan op onderdelen wel enkele verschillen (zie tabel 7.10).

Zo hebben vrouwelijke ambtsdragers veelal meer vertrouwen in de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. De verschillen zijn niet altijd groot en zijn enkel voor GS-leden en AB-leden statistisch significant. Vrouwelijke GS-leden hebben statistisch significant meer vertrouwen in de Tweede Kamer dan hun mannelijke collega's, terwijl dat bij het vertrouwen in de Eerste Kamer andersom ligt. Vrouwelijke AB-leden hebben daarnaast statistisch significant meer vertrouwen in zowel de Tweede als de Eerste Kamer dan mannelijke AB-leden.

Naar leeftijd zien we dat behalve onder DB-leden de jongere ambtsdragers net meer vertrouwen hebben in de regering, de Tweede Kamer of de Eerste Kamer dan oudere ambtsdragers, of dat dit vertrouwen gelijk is. Echter alleen onder AB-leden bestaan er statistisch significante verschillen. De jongere AB-leden hebben statistisch significant meer vertrouwen in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer dan de oudere AB-leden.

De opvallendste verschillen bestaan op het punt of volksvertegenwoordigers deel uitmaken van een collegefractie of niet-collegefractie. Zoals al vaker in dit hoofdstuk naar voren is gekomen lijkt dit onderscheid vooral relevant te zijn op provinciaal niveau en maakt collegestatus niet of nauwelijks uit voor het waterschapsbestuur. Onder PS-leden valt op dat – net als eerder – ambtsdragers van collegefracties statistisch significant meer vertrouwen hebben in de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Het hogere vertrouwen dat PS-leden van collegefracties hebben in de eigen bestuursorganen lijkt ook hier door te werken in het vertrouwen in de bestuursorganen van de nationale overheid.

Tot slot bestaat er op opleidingsniveau één statistisch significant verschil en wel dat lager opgeleide AB-leden (2,8) statistisch significant minder vertrouwen hebben in de Eerste Kamer dan hoger opgeleide AB-leden (3,1).

Tabel 7.10: Vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering, uitgesplitst per ambt, leeftijd, opleidingsniveau en politieke partij (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen).

	PS-leden (N=133)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=154)	DB-leden (N=41)
<i>Hoeveel vertrouwen heeft u in de regering?</i>				
54 jaar of jonger	2,8	3,1	3,1	3,1
55 jaar of ouder	2,8	3,3	2,9	3,0
Man	2,7	3,1	2,9	3,1
Vrouw	2,9	3,2	3,1	2,9
Collegefractie	3,1	*	3,0	*
Niet-collegefractie	2,4	*	2,9	*
<i>Hoeveel vertrouwen heeft u in de Tweede Kamer?</i>				
54 jaar of jonger	2,9	2,8	3,2	2,5
55 jaar of ouder	2,9	2,7	2,8	2,7
Man	2,9	2,7	2,8	2,6
Vrouw	3,0	3,0	3,1	2,6
Collegefractie	3,1	*	2,9	*
Niet-collegefractie	2,6	*	2,9	*
<i>Hoeveel vertrouwen heeft u in de Eerste Kamer?</i>				
54 jaar of jonger	3,1	3,3	3,4	2,9
55 jaar of ouder	3,0	3,2	3,0	3,1
Man	3,0	3,3	3,0	3,1
Vrouw	3,1	3,0	3,2	3,0
Collegefractie	3,2	*	3,2	*
Niet-collegefractie	2,7	*	3,0	*

Vet gedrukt: verschillen zijn statistisch significant.

7.3.5. Vertrouwen op Europees niveau

Het vertrouwen in bestuursorganen op Europees niveau is in kaart gebracht door provinciale en waterschapsambtsdragers te vragen hoeveel vertrouwen zij hebben in de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Van alle bestuursniveaus is onder politieke ambtsdragers het vertrouwen in het Europese niveau het laagst (zie Tabel 7.11). De scores variëren tussen 2,3 en 2,8 op een schaal van 1 tot en met 4. Deze scores vallen ergens tussen “niet veel vertrouwen” (2) en “tamelijk veel vertrouwen” (3) in. Net als eerder zijn bestuurders veelal iets positiever dan de volksvertegenwoordigers, zowel binnen de provincies als de waterschappen.

Tabel 7.11: Vertrouwen in de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, uitgesplitst per ambt (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen).

Hoeveel vertrouwen heeft u in...	PS-leden (N=128)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=149)	DB-leden (N=40)
Vertrouwen in de Europese Commissie	2,4	2,8	2,6	2,8
Vertrouwen in het Europees Parlement	2,3	2,6	2,5	2,4
Vertrouwen in de Raad van de Europese Unie	2,3	2,5	2,5	2,6

Vet gedrukt: verschillen tussen ambtsdragers zijn statistisch significant.

Vervolgens zijn uitsplitsingen gemaakt in het vertrouwen van politieke ambtsdragers op Europees niveau op basis van hun achtergrondkenmerken en de grootte van de provincie of het waterschap (Tabel 7.12). Opvallend is dat er op basis van geslacht, leeftijd, politieke partij en grootte van de provincie of het waterschap geen statistisch significante verschillen in vertrouwen zijn waar te nemen onder bestuurders, zowel niet binnen provincies als binnen waterschappen. Onder PS-leden en AB-leden zijn er wel enkele verschillen; niet naar grootte van de provincie of het waterschap, maar wel naar achtergrondkenmerken van deze volksvertegenwoordigers.

Zo geldt dat vrouwelijke PS-leden en AB-leden statistisch significant meer vertrouwen hebben in deze drie Europese bestuursorganen dan mannelijke PS-leden en AB-leden. Daarnaast hebben PS-leden en AB-leden van linkse partijen meer vertrouwen dan PS-leden en AB-leden van niet-linkse partijen (en waterschapspartijen en geborgde zetels in het geval van de laatste groep). Voor PS-leden zijn die verschillen statistisch significant, voor AB-leden alleen als het gaat om het vertrouwen in het Europees Parlement. Dit is te begrijpen doordat linkse politieke partijen veelal pro-Europese standpunten hebben, ten opzichte van (een deel van) de niet-linkse partijen. Dat werkt mogelijk door in hun vertrouwen in deze bestuursorganen.

Verschillen naar leeftijd en opleidingsniveau zijn er ook, maar die zijn alleen voor AB-leden statistisch significant. Jongere en hogere opgeleide AB-leden hebben statistisch significant meer vertrouwen in de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie dan oudere en lager opgeleide AB-leden. Tot slot maakt het uit of volksvertegenwoordigers uit een college- of niet-collegefractie komen. Tenminste, voor PS-leden. PS-leden van collegefracties hebben meer vertrouwen in de drie Europese bestuursorganen dan PS-leden van niet-collegefracties. Naast dat het hogere vertrouwen dat collegepartijen hebben in het eigen bestuursorgaan door kan werken in het vertrouwen in Europese instellingen, maakt het in dit geval wellicht ook uit dat uitgesproken Euro-sceptische partijen veelal geen deel uitmaken van Gedeputeerde Staten. Het onderscheid naar college- en niet-collegefractie leidt niet tot statistisch significante verschillen onder AB-leden.

Tabel 7.12: Vertrouwen in de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, uitgesplitst per ambt (1 = helemaal geen vertrouwen, 4 = heel veel vertrouwen) en achtergrondvariabelen.

	PS-leden (N=1.003)	AB-leden (N=236)		PS-leden (N=1.003)	AB-leden (N=236)
<i>Vertrouwen in de Europese Commissie</i>			<i>Vertrouwen in het Europees Parlement</i>		
Man	2,2	2,5	Man	2,1	2,4
Vrouw	2,7	2,8	Vrouw	2,7	2,9
54 jaar of jonger	2,4	2,8	54 jaar of jonger	2,3	2,8
55 jaar of ouder	2,4	2,5	55 jaar of ouder	2,3	2,4
Lager opgeleid	2,3	2,1	Lager opgeleid	2,3	2,1
Hoger opgeleid	2,4	2,7	Hoger opgeleid	2,3	2,6
Links	2,9	3,1	Links	2,8	3,1^a
Niet-links	2,2	2,5	Niet-links	2,1	2,3^b
Waterschapspartij		2,6	Waterschapspartij		2,5^b
Geborgde zetel		2,6	Geborgde zetel		2,5
Collegefractie	2,7	2,6	Collegefractie	2,6	2,6
Niet-collegefractie	2,0	2,5	Niet-collegefractie	2,0	2,4

(vervolg tabel op volgende pagina)

(vervolg Tabel 7.12)

	PS-leden (N=1.003)	AB-leden (N=236)
<i>Vertrouwen in de Raad van de Europese Unie</i>		
Man	2,1	2,4
Vrouw	2,5	2,8
<hr/>		
54 jaar of jonger	2,3	2,8
55 jaar of ouder	2,3	2,4
<hr/>		
Lager opgeleid	2,0	2,2
Hoger opgeleid	2,3	2,6
<hr/>		
Links	2,6	2,9
Niet-links	2,2	2,6
Waterschapspartij		2,4
Geborgde zetel		2,6
<hr/>		
Collegefractie	2,7	2,6
Niet-collegefractie	1,8	2,5

Vet gedrukt: verschillen (per dekolom) zijn statistisch significant evenals verschillen tussen de scores aangeduid met een ^a en met een ^b.

7.4 Bestuurskracht

Een laatste onderwerp waar ambtsdragers in het kader van bestuurlijke verhoudingen over bevraagd zijn, is de ervaren bestuurskracht van hun provincie of waterschap. Daarbij gaat het enerzijds om bestuurlijk vermogen: de mate waarin het provincie- dan wel waterschapsbestuur voldoende is toegerust om de belangrijkste problemen aan te pakken. Ambtsdragers is gevraagd om dit vermogen te scoren op een schaal van 1 (helemaal niet) tot 10 (helemaal wel). Anderzijds gaat het bij bestuurskracht ook om de mate waarin de provincie of het waterschap er daadwerkelijk in slaagt om de problemen die spelen op te lossen. Om die reden is ambtsdragers ook gevraagd aan te geven in welke mate zij waardering hebben voor de wijze waarop hun provincie of waterschap de belangrijkste problemen aanpakt, op een schaal van 1 (zeer slecht) tot 10 (zeer goed).

7.4.1. Probleemoplossend vermogen

Gemiddeld geven ambtsdragers het probleemoplossend vermogen van hun provincie of waterschap een voldoende tot een ruime voldoende. Volksvertegenwoordigers, met name PS-leden, zijn ten aanzien hiervan kritischer dan bestuurders. Waar GS-leden het probleemoplossend vermogen van hun provincie gemiddeld waarderen met een 7,2 en DB-leden dat van hun waterschap met gemiddeld een 7,6, geven PS-leden een 6,5 en AB-leden een 7,0 (zie Tabel 6.19). Dit verschil tussen PS-leden en GS-leden, evenals tussen AB-leden en DB-leden is statistisch significant. In het licht van het verschil in taak in het openbaar bestuur is dit verschil te begrijpen. Bestuurders zijn immers dag in en dag uit bezig met het voorbereiden en uitvoeren van beleid om problemen aan te pakken, terwijl volksvertegenwoordigers hen onder meer op die uitvoering controleren.

Tabel 7.13: Waardering van het probleemoplossend vermogen van de provincie of het waterschap, uitgesplitst naar ambt en college-/niet-collegefractie (score: 1-10).

	PS-leden (N=130)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
<i>Totaal</i>	6,5	7,4	7,0	7,6
Collegefracties	7,0	*	7,0	*
Niet-collegefracties	6,0	*	6,9	*

Vet gedrukt: verschillen zijn statistisch significant.

Als deze gemiddelden verder worden uitgesplitst naar grootte van de provincie of het waterschap en achtergrondkenmerken als college- en niet-collegefracties, politieke signatuur, leeftijd, geslacht en opleidingsniveau, dan valt op dat ambtsdragers behoorlijk eensgezind zijn in hun oordeel over het probleemoplossend vermogen van hun provincie of waterschap. Er zijn dan ook nauwelijks statistisch significante verschillen. Het enige dat verschil lijkt te maken is het onderscheid tussen collegefracties en niet-collegefracties onder PS-leden. Hier doet zich hetzelfde patroon voor als eerder in dit hoofdstuk: PS-leden van collegefracties zijn substantieel positiever over het probleemoplossend vermogen van de provincie dan PS-leden van niet-collegefracties. Onder AB-leden is een dergelijk verschil niet waarneembaar.

7.4.2. Kwaliteit van probleemoplossing

Kijken we niet naar het probleemoplossend *vermogen*, maar naar de daadwerkelijk tevredenheid van ambtsdragers met de door het provincie- en waterschapsbestuur geboden oplossingen, dan zien we dat ambtsdragers ook in dat opzicht tamelijk tevreden zijn en een voldoende tot een ruime voldoende geven. Ook hier is er een duidelijk verschil zichtbaar tussen volksvertegenwoordigers enerzijds en bestuurders anderzijds. PS-leden zijn het meest kritisch op de kwaliteit van probleemoplossing met een score van gemiddeld 6,3. AB-leden zijn al wat positiever over hun waterschap met een score van 7,1. De provinciale bestuurders geven daarentegen een 7,7 en de waterschapbestuurders een 7,5 voor de geleverde kwaliteit; een stuk hoger dus dan het oordeel van volksvertegenwoordigers. Het verschil is onder provinciale ambtsdragers statistisch significant, onder de ambtsdragers van waterschappen niet.

Uitgesplitst naar grootte van de provincie of het waterschap, politieke partij oriëntatie (links/niet-links/waterschapspartij/geborgde zetel) en college versus niet-collegefracties, valt op dat alleen op het laatste punt verschillen bestaan en dan alleen onder PS-leden. Waar de kwaliteit van probleemoplossing onder PS-leden van een niet-collegefractie zelfs een onvoldoende scoort (5,3), waarderen PS-leden van collegepartijen het met een 7,1. Onder AB-leden ligt de waardering van de kwaliteit van probleemoplossing door het waterschap dicht bij elkaar, hoewel ook daar de AB-leden van collegefracties positiever zijn.

Tot slot is er een enkel verschil waarneembaar als gekeken wordt naar het geslacht en opleidingsniveau van politiek ambtsdragers. Vrouwelijke PS-leden (6,7) zijn positiever over de manier waarop de provincie de belangrijkste problemen aanpakt dan mannelijke PS-leden (6,0) en lager opgeleide AB-leden (7,7) zijn weer positiever dan hoger opgeleide AB-leden (7,0) over hoe het waterschap de belangrijkste problemen aanpakt.

Tabel 7.14: Waardering van de wijze waarop de provincie of het waterschap de belangrijkste problemen aanpakt, uitgesplitst naar ambt en college-/niet-collegefractie (score: 1-10)

	PS-leden (N=129)	GS-leden (N=26)	AB-leden (N=155)	DB-leden (N=41)
<i>Totaal</i>	6,3	7,7	7,1	7,5
Collegefractie	7,1	*	7,3	*
Niet-collegefractie	5,3	*	6,9	*

Vet gedrukt: verschillen zijn statistisch significant.

8. Onderzoeksverantwoording

Giedo Jansen

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de totstandkoming van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA) in het algemeen, en de dataverzameling van deze tweede tranche in het bijzonder. Net als het hele rapport bouwt de onderliggende dataverzameling voort op de eerste tranche van de BPA uit het najaar van 2019 onder gemeentelijke politieke ambtsdragers. De beschrijving hieronder is daarom een bijgewerkte versie van de onderzoeksverantwoording uit het eerste BPA rapport uit 2020. We gaan in op de vragenlijstconstructie, de wijze van dataverzameling, de kwaliteit van de data, en overwegingen rond weging van de resultaten.

8.2 Hoe kwam de vragenlijst van de BPA tot stand?

De Basismonitor Politieke Ambtsdragers een gezamenlijk initiatief van de Universiteit Twente en Universiteit Tilburg in overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De BPA heeft ten doel om via een periodieke wetenschappelijk verantwoorde dataverzameling actuele kennis te verzamelen en te ontsluiten over politieke ambtsdragers die actief zijn in het Nederlands openbaar bestuur. De basismonitor onderzoekt ambtsdragers (volksvertegenwoordigers, bestuurders en voorzitters) op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau alsmede bij de waterschappen. Dit hoofdstuk betreft de ontwikkeling en uitvoering van de tweede tranche (gericht op politieke ambtsdragers in de provincies en waterschappen) van de BPA medio 2020.

Het politieke ambt is buitengewoon veelzijdig. De BPA is daarom niet gericht op één specifiek thema of aspect van het ambt, maar een project dat een brede inventarisatie maakt van hoe het ambt ervoor staat. Hoewel veelzijdig, is de focus van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers op acht punten afgebakend. De BPA richt zich op:

- **Kwantitatieve** (survey)gegevens over **Nederlandse** politieke ambtsdragers, d.w.z., (a) volksvertegenwoordigers en (b) de leden van de bestuurscolleges en (c) de voorzitters;
- die werkzaam zijn bij de **rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen**.
- De nadruk ligt op vergelijkend onderzoek, waarbij we ambtsdragers vergelijken tussen politieke ambten (bijv. vertegenwoordigers vs. bestuurders), tussen bestuurlijke niveaus, en door de tijd (d.w.z. veranderingen op individueel niveau).
- De gegevens zijn uiteindelijk **longitudinaal** beschikbaar (te maken);
- en **inhoudelijk** ligt de nadruk op (a) vragen over de verbanden tussen inwoners en bestuur en (b) vragen over de voorwaarden voor een adequate ambtsvervulling.
- Over deze vragen worden drie categorieën van gegevens verzameld: 1) **feitelijke informatie over achtergrond** en gedrag van ambtsdragers, 2) **opvattingen en oriëntaties van de ambtsdragers betreffende het ambt**, 3) **ambtsgerelateerde opvattingen**: opvattingen over politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context van het ambt.
- Nieuwe gegevensverzameling wordt per tranche beperkt tot een **online enquête** die ongeveer 20-25 minuten mag duren

De keuze voor deze afbakening is ingegeven door een aantal randvoorwaarden en selectiecriteria. Om te beginnen is ervoor gekozen om de aandacht te richten op politieke ambtsdragers die werkzaam zijn binnen Nederland. Vertegenwoordigers in het Europees Parlement en bestuurders in internationale/supranationale verbanden laten we derhalve buiten beschouwing, alsmede vooralsnog de ambtsdragers in Caraïbisch

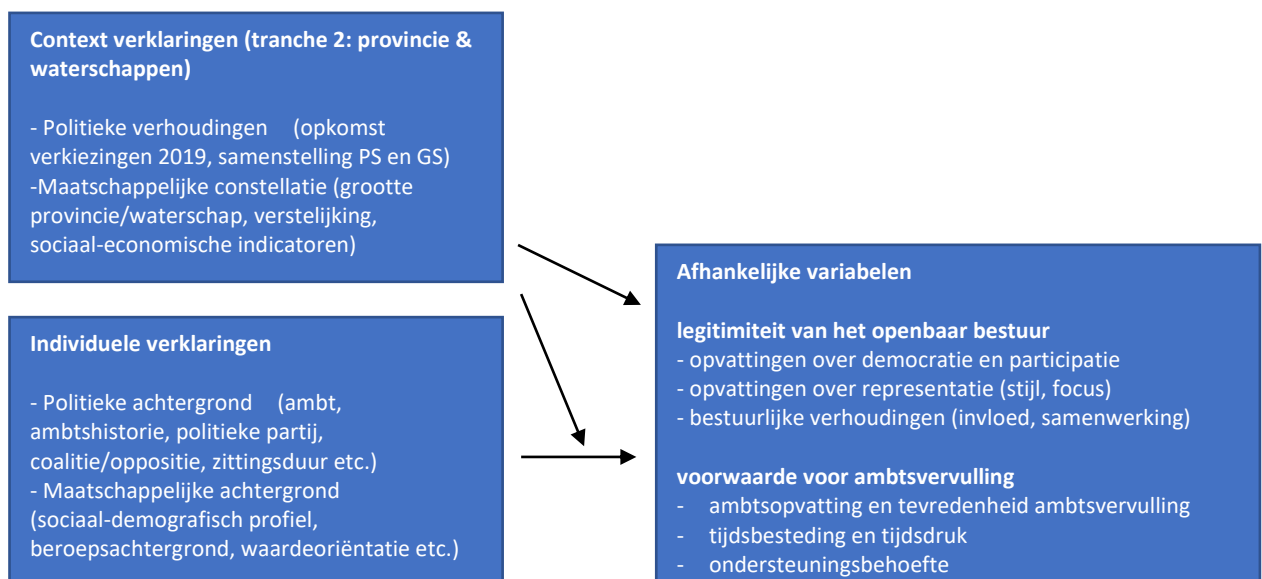
Nederland. Het uitgangspunt was een monitor te ontwerpen voor het Nederlandse openbaar bestuur, waarbij van ambten op verschillende bestuursniveaus in vergelijkend perspectief een beeld wordt verkregen van de kernaspecten van de verschillende ambten. Dit vraagt, kortom, om data die voor meerdere jaren beschikbaar zijn die zich goed laten vergelijken. We streven daarom naar kwantitatieve data van goede kwaliteit, op basis waarvan we tot gefundeerde uitspraken over Nederlandse politieke ambtsdragers kunnen komen. Het doel daarbij is daarom niet alleen te kijken naar (1) feitelijke informatie (feiten en cijfers) over de sociaal-demografische achtergrond en het functioneren van de ambtsdragers. We willen ook de oriëntaties en opvattingen (2) over het ambt en (3) de context waarbinnen dit ambt wordt vervuld in beeld brengen. Deze laatste categorie van informatie biedt inzicht in de werking van de democratische rechtsstaat en het openbaar bestuur.

8.2.1 Hoofdstructuur Basismonitor Politieke Ambtsdragers

De BPA is een meerjarig project. Het plan is om de basismonitor gefaseerd te ontwikkelen en uit te voeren in tranches, gebaseerd op de vierdeling naar de vier bestuurslagen. Jaarlijks wordt een tranche van de BPA uitgevoerd, bestaande uit een algemeen deel, waarin de vragen zijn opgenomen die aan alle ambtsdragers van de verschillende bestuurslagen zullen worden gesteld, en een ambtsspecifiek deel, dat ruimte biedt om rekening te houden met de bijzondere aspecten van elk van de ambten. In overleg met BZK werd de eerste tranche (afgekort: BPA-1) in 2019 gericht op de gemeentebesturen. Deze tweede tranche (ofwel BPA-2: gericht op het provinciale niveau en de waterschappen) werd in het najaar van 2020 uitgevoerd. De BPA wordt zo gestructureerd dat per bestuursniveau eens per vier jaar een nieuwe uitvraag kan worden gedaan. Na vier jaar begint de dataverzamelingscyclus in principe weer opnieuw.

De hoofdstructuur van de BPA is weergegeven in Figuur 8.1. Elke tranche van de basismonitor heeft twee inhoudelijke hoofdthema's: (a) legitimiteit van het openbaar bestuur (relatie inwoner – bestuur) en (b) voorwaarden adequate ambtsvervulling. Elk van deze thema's valt uiteen in een drietal sub-thema's. Deze zes thema's zijn de belangrijkste uitkomstvariabelen in mogelijke onderzoeksvragen die met behulp van de BPA beantwoord kunnen worden. Verschillen tussen ambtsdragers kunnen daarbij verklaard worden door zowel individuele kenmerken (zoals hun politieke en maatschappelijke achtergrond) als omgevingskenmerken (zoals de politieke verhoudingen binnen een gemeente of andere gemeente kenmerken). De vragenlijst van de BPA richt zich op zowel de inhoudelijke afhankelijke variabelen als individuele verklarende kenmerken. De contextgegevens zijn later aan het databestand toegevoegd (zie paragraaf 8.5).

Figuur 8.1: Hoofdstructuur van de Basismonitor Politieke Ambtsdrager



De vragenlijst van de tweede tranche bouwt voort op de BPA-1. De kernvragenlijst is per thema op twee momenten met besproken met vertegenwoordigers (van beroeps- en belangenverenigingen) uit de praktijk: op een brede stakeholdersbijeenkomst in Utrecht op 10 januari 2019, en een kleinschalige online bijeenkomst op 13 juli 2020 specifiek gericht op de waterschappen en provincies. Bij de algemene bijeenkomst over de kernvragenlijst is gesproken over het soort enquêtevragen die bij elk thema zouden passen en is gesproken over onderwerpen die we misten. Daaruit kwam onder meer naar voren dat opvattingen over *bestuurlijke verhoudingen*, met name tussen bestuurslagen van groot belang zijn en moeten worden onderzocht. Er zijn bijna geen onderwerpen waar één bestuurslaag exclusief over gaat, en op opvattingen van ambtsdragers ten aanzien van invloedsverhoudingen en samenwerking zijn relevant. Dit thema is derhalve toegevoegd. Bij de tweede (online) stakeholdersbijeenkomst in 2020 hebben we vooral gekeken naar de vertaalslag die nodig was om de vragenlijst toepasbaar te maken op het niveau van provincies en waterschappen. Op enkele specifieke vragen over provincies en waterschappen na zijn er geen nieuwe thema's aan de BPA toegevoegd. In overleg met de begeleidingscommissie BPA en dataverzamelaar CentERdata zijn vervolgens alle vragen in de enquête kritisch tegen het licht gehouden om de duur van de vragenlijst te beperken tot 20-25 minuten.

8.3 Hoe zijn de data van de BPA verzameld?

Het veldwerk van de BPA-2 bestond de facto uit een zestal enquêtes: drie op het provinciale niveau onder PS-leden, GS-leden, commissarissen van de Koning, en drie bij de waterschappen onder leden van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en dijkgraven²⁸. De enquêtes zijn afgenomen d.m.v. internet-surveys (CAWI methode – computer-assisted web interviewing) waarvoor de dataverzameling is uitbesteed aan CentERdata (Tilburg University). Hiervoor is met CentERdata een verwerkersovereenkomst opgesteld. Om de respondenten te benaderen hebben we gebruik gemaakt van de actuele contactgegevens van politieke ambtsdragers zoals beschikbaar gesteld door *Overheid in Nederland (OiN)*. E-mailadressen zijn door OiN verzameld uit openbare bronnen (zoals gemeentewebsites), en hebben een hoge dekkingsgraad m.b.t. de gehele onderzoekspopulatie. Het veldwerk vond plaats tussen 28 september t/m 19 november 2020. In de loop van het veldwerk zijn nog drie herinneringsmails verstuurd (op 12 oktober, 26 oktober en 9 november 2020). Tevens zijn er in de veldwerkperiode oproepen tot deelname verspreid via de Unie van Waterschappen, StatenlidNU en BZK. In totaal zijn 1.261 ambtsdragers per e-mail uitgenodigd (566 PS-leden, 68 GS-leden, 12 CvdK's, 503 AB-leden, 91 DB-leden en 21 dijkgraven). Als men aangaf geen politiek ambt meer te bekleden of niet deel te willen nemen werd het account inactief gemaakt, zodat men geen herinneringsmails meer zou ontvangen.

Bij aanvang van de vragenlijst is een actieve consent procedure gevolgd. Deelnemers is expliciet gevraagd of zij kennis hadden genomen van de aard, methode en doel van het onderzoek (zoals uitgelegd in uitnodigingsmail, en meer in detail via <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/bpa/>). De actieve consent procedure was nodig te meer omdat de gegevens in beginsel niet anoniem zijn verzameld (ten behoeve van gegevenskoppeling, zie onder), maar evenwel wel veilig worden opgeslagen en vertrouwelijk verwerkt en dat in rapportages (zoals deze) gegevens niet tot personen of specifieke gemeenten herleidbaar zijn.

Naast primaire enquêtegegevens maakt de BPA ook gebruik van reeds verzamelde persoonsgegevens over politieke ambtsdragers. Enkele achtergrondgegevens van politieke ambtsdragers zijn bekend via openbare bronnen. Deze gegevens zijn reeds verzameld door onderzoeksbureau *Overheid in Nederland* in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Om de BPA vragenlijst niet onnodig lang te maken zijn deze gegevens achteraf aan het BPA bestand gekoppeld. Het betreft (indien van toepassing) informatie over de provincie/ het waterschap, het aantal zetels van een fractie of geleding, deelname aan college van Gedeputeerde Staten, jaar van ambtsintreding, eventueel fractievoorzitterschap, en informatie het werkveld. Ook controleren we de kwaliteit van de enquêtegegevens door ze te vergelijken met administratieve

gegevens over leeftijd, geslacht en politieke partij of geleding (zie paragraaf 8.4). Om de (enquête)gegevens geschikt te maken voor wetenschappelijk analyse zijn deze gepseudonimiseerd.

Het basisbestand van de BPA is verrijkt met een aantal kenmerken van de provincies en waterschappen waarin men actief is. Enerzijds betreffen dit indicatoren over de politiek context en verhoudingen, zoals de opkomst bij de laatste provinciale- en waterschapsverkiezingen in 2019, het (effectief) aantal politieke partijen, en de politieke affiliatie van de CvdK. Dergelijke kenmerken zijn veelal afkomstig van de Kiesraad. Anderzijds zijn er indicatoren toegevoegd over de maatschappelijke context van provincies en waterschappen, zoals grootte naar inwonertal en/of oppervlakte, hoogte (voor waterschappen), de mate van stedelijkheid en het gemiddelde en mediane inkomen. Deze gegevens zijn afkomstig van het CBS en de Unie van Waterschappen.

8.4 Wat is de kwaliteit van de data?

Alle politieke ambtsdragers die in de veldwerkperiode actief waren op het provinciale niveau of bij de waterschappen en waarvan een emailadres beschikbaar was zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de BPA-2. De responsepercentages staan in Tabel 8.1. Zoals hierboven beschreven is in enkele gevallen het account inactief gemaakt omdat we niet over de juiste contactinformatie beschikten. Ook is er een groep respondenten die wel is bereikt maar die bij aanvang van de enquête geen consent heeft gegeven. Voor deze groep is de vragenlijst direct afgebroken. In de tabel is bij de berekening van de responspercentages geen rekening gehouden met de geblokkeerde, inactieve, of afgebroken accounts.

Tabel 8.1: De respons per groep (type ambtsdrager)

	Uitgenodigd	Account inactief	Afgebroken (geen consent)	Afgerond
PS-leden	566	1	5	133 (23,5%)
GS-leden	68	3	1	21 (30,1%)
Commissarissen van de Koning	12	0	0	5 (41,7%)
Leden van het Algemeen Bestuur	503	1	4	155 (30,8%)
Leden van het Dagelijks Bestuur	91	0	1	31 (34,1%)
Dijkgraven	21	0	0	10 (47,6%)

De respons was het laagst onder PS-leden (23,5%) en het hoogst onder dijkgraven (47,6%). Hoewel de responspercentages voor sommige ambten beperkt zijn geldt voor alle ambten dat deze hoger zijn dan bij de eerste tranche onder hun gemeentelijke evenknieën. Bij de BPA-1 was de response onder raadsleden (12,7%), wethouders (17,9%), burgemeesters (30,9%) lager. De beperkte response percentages geven desalniettemin aanleiding om de representativiteit van de steekproef te controleren. Per ambt is daarom nagegaan in hoeverre de steekproef overeenkomst met de populatie van ambtsdragers op basis van een vijftal kenmerken: provincie/waterschap, landsdeel, geslacht, politieke partij of geleding, en stedelijkheid/grootte. Voor de populatiekenmerken hebben we gebruik gemaakt van gegevens over kerngegevens uit het basisbestand van *Overheid in Nederland*. Alleen wat betreft politieke partij en landsdeel zijn er (beperkte) afwijkingen waar te nemen, zie Tabel 8.2 voor de PS-leden en AB-leden. PS-leden uit de westelijke provincies zijn iets oververtegenwoordigd in de steekproef, en PS-leden uit de noordelijk en zuidelijke provincies juist iets ondervertegenwoordigd. Voor AB-leden is de verdeling naar landsdeel minder vertekend. Bij de waterschappen zien we daarentegen een lichte ondervertegenwoordiging van AB-leden met geborgde zetels. Voor de overige kenmerken vonden we geen betekenisvolle afwijkingen ten opzichte van populatieverdelingen.

²⁸ Binnen waterschappen zijn uiteenlopende termen in omloop om de verschillende bestuursorganen aan te duiden. Omwille van de eenduidigheid en leesbaarheid van de vragenlijst hanteren we de termen algemeen bestuur, dagelijks bestuur en voorzitter.

Tabel 8.2: Populatie en steekproefverdelingen naar landsdeel en politieke partij voor PS-leden en AB-leden

	PS-leden		AB-leden	
	Populatie (N=566)	Steekproef (N=133)	Populatie (N=510)	Steekproef (N=159)
Landsdeel				
Noord	22,3	18,8	12,2	10,7
Oost	25,1	26,1	28	31,4
Zuid	18	13,8	20,2	17,6
West	34,6	41,3	39,6	40,3
Politieke Partij				
Links	26,3	31,2	8,0	10,7
Niet-links	70,5	66,7	36,1	32,1
Lokaal/waterschapspartij	3,2	2,2	31,4	38,4
Geborgde zetels			24,5	18,9

Voor de verbanden tussen variabelen hoeven de afwijkingen naar politieke partij en landsdeel niet zoveel uit te maken, maar bij beschrijvingen zijn die afwijkingen soms vreemd en leiden ze af van de dingen waar het om gaat. Daarom hebben we overwogen aan het bestand een weegfactor toe te voegen. Het SPSS-syntax-bestand waarmee de weging is gemaakt, uitgelegd en verantwoord kan worden, kan worden opgevraagd bij de auteurs van het rapport. Echter, gezien het kleine aantal waarnemingen bij de GS-leden, cvdk's, DB-leden hebben we er ervoor gekozen voor deze ambten *geen* weegfactor aan te maken. En omdat we in dit BPA rapport primair tussen ambten willen vergelijken, zijn in dit rapport ook de resultaten voor PS-leden en AB-leden *ongewogen* gerapporteerd. Al met al denken we dat de gerapporteerde gegevens vanwege de kwaliteit van de steekproef toch een goede weergave vormen van de opvattingen van Nederlandse politieke ambtsdragers.

8.5 Beschikbaarheid, opslag en anonimiteit

De Basismonitor Politieke Ambtsdragers is een meerjarig onderzoek. Uitgangspunt van de monitor is om de gegevens uiteindelijk over de tijd te kunnen vergelijken, en dat kan alleen door het koppelen van persoonlijke informatie. Persoonlijke informatie die nodig is om de gegevens te koppelen (zoals namen en een willekeurig respondent nummer) worden apart opgeslagen. De BPA gegevens worden opgeslagen en bewaard op de centrale en beveiligde servers van het BMSLab van de Universiteit Twente (ISO-gecertificeerd, ISO/IEC 27001 en volgens NEN 7510-standaarden). De gegevensverzameling ten behoeve van de BPA staat geregistreerd in het AVG Register van de Universiteit Twente en is goedgekeurd door de Beoordelingscommissie Ethiek van de Faculteit Behavioural, Management and Social Science

Een **geanonimiseerde** versie van het gegevensbestand (waarbij antwoorden niet herleidbaar zullen zijn naar persoon of naar gemeente) wordt op termijn gedeponereerd bij [DANS](#), het Nederlands instituut voor permanente toegang tot digitale onderzoeksgegevens. Op deze manier worden de gegevens toegankelijk gemaakt voor verder wetenschappelijk onderzoek. In dat bestand zitten geen persoonlijke identificatoren, geen gemeente-/provincie-/waterschaps-identificatoren en alle sociaal-demografische en politieke achtergrond variabelen zullen worden teruggebracht naar grove – niet herleidbare - categorieën. De **gepseudonimiseerde gegevens** zijn in beginsel niet toegankelijk voor hergebruik. Nadere inlichtingen kunnen worden verkregen via de directie van de BPA.

Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020:

Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt

Jansen, Giedo (Universiteit Twente)

Denters, Bas (Universiteit Twente)

Zuydam, Sabine van (Tilburg University)

ISBN: 978-90-365-5275-2

DOI: <https://doi.org/10.3990/1.9789036552752>