

Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2025

Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt en democratie

Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2025

Volksvertegenwoordigers en
bestuurders in provincies en
waterschappen over hun ambt en
democratie

Coördinatie en eindredactie: Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Auteurs

Joost Berkhout (Universiteit van Amsterdam)

Marcel Boogers (Necker; Universiteit Utrecht)

Henk van der Kolk (Universiteit Twente; Universiteit van Amsterdam)

Tim Mickler (Universiteit Leiden)

Julien van Ostaaijen (Tilburg University; Avans Hogeschool)

Simon Otjes (Universiteit Leiden)

Sjoerd Stolwijk (Universiteit Utrecht)

Marij Swinkels (Universiteit Utrecht)

Barbara Vis (Universiteit Utrecht)

Denny van der Vlist (Universiteit Leiden)

Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Thijs Vos (Universiteit Leiden)

Rick van Well (Rijksuniversiteit Groningen; Universiteit Utrecht)

Sabine van Zuydam (Necker; Universiteit Utrecht)

Dankwoord

Frank Hendriks, Niels Karsten en Sabine van Zuydam (Tilburg University) hebben de eerste contouren beschreven van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers. Giedo Jansen, Bas Denters en Sabine van Zuydam (Universiteit Twente) hebben vervolgens de eerste ronde voor hun rekening genomen, met de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 (gemeenten) en 2020 (provincies en waterschappen) als resultaat. Voortbouwend op hun werk heeft een groep van onderzoekers gecoördineerd door Hans Vollaard (Universiteit Utrecht) in de tweede ronde de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 in gemeenten en deze Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2025 in waterschappen en provincies kunnen uitvoeren.

De auteurs van dit rapport danken het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en in het bijzonder Hella van de Velde, voor de noodzakelijke financiële steun en de inhoudelijke feedback. De Vereniging van Waterschapsbestuurders, de Vereniging belangenbehartiging Dagelijks Bestuurders van Waterschappen, de Kring van Voorzitters van Waterschappen, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Unie van Waterschappen, de beroepsvereniging Statenlidnu, het Interprovinciaal Overleg, de Kring van Provinciesecretarissen en de Vereniging van Griffiers zijn we zeer erkentelijk voor hun inbreng bij de herziening van de vragenlijst. Grote dankbaarheid gaat ook uit naar alle respondenten die hun ervaringen met en opvattingen over hun ambt en democratie in provincie en waterschap met ons wilden delen. Martijn Hulsen van onderzoeksbureau Invi-or-full contact danken we hartelijk voor het ter beschikking stellen van de contact- en basisgegevens van de politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen. Onderzoeksinstituut Centerdata heeft als altijd op een prettige, constructieve wijze ervoor gezorgd dat de data netjes werden verzameld. De Universiteit Twente heeft ervoor gezorgd dat de data veilig zijn opgeslagen. Alleen dankzij al deze medewerking hebben we als auteurs onze bijdragen aan de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2025 kunnen realiseren.

Inhoud

Auteurs.....	3
Samenvatting.....	8
Inleiding: Terechte tevredenheid over democratie in het provincie- en waterschapsbestuur?	12
Hoofdstuk 1. Ontevreden over werkdruk, tevreden over werkplezier en waardering	15
1.1 Inleiding	15
1.2 Tijdsbesteding als politiek ambtsdrager	16
1.2.1 Verdeling van tijd over verschillende activiteiten als politiek ambtsdrager	16
1.2.2 Teverdenheid met aspecten van tijdsbesteding	18
1.3 Ondersteuning in het ambt: behoefte, gebruik en tevredenheid	19
1.3.1 Behoefte aan ondersteuning	19
1.3.2 Gebruik van ondersteuning.....	21
1.3.3 Teverdenheid overige aspecten van ondersteuning en waardering	21
1.4 Afronding: Houden ambtsdragers in provincie en waterschap het nog wel vol?	22
Intermezzo A. Achter de schermen van Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen	23
A.1 Inleiding	23
A.2 Patronen van informeel coalitie- en oppositieoverleg.....	24
A.3 Eigenschappen	27
Hoofdstuk 2. Ambtsdragers in provincie en waterschap over hun kerntaken en taakvervulling	30
2.1 Inleiding	30
2.2 Ervaren belang van taken van Provinciale Staten en het algemeen bestuur en de tevredenheid daarover	31
2.2.1 Belang van taakonderdelen Provinciale Staten en het algemeen bestuur	31
2.2.2 Teverdenheid met vervulling taakonderdelen door Provinciale Staten en het algemeen bestuur	31
2.3 Ervaren belang taken van Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur en de tevredenheid daarover	32
2.3.1 Belang van taakonderdelen Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur	32
2.3.2 Teverdenheid met vervulling taakonderdelen door Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur	33
2.4 Ervaren belang taken van de commissaris van de Koning en voorzitter waterschap en de tevredenheid daarover.....	34
2.4.1 Teverdenheid met vervulling taakonderdelen door CvdK en voorzitter waterschap	34
2.5 Slot	35
Intermezzo B. Ambtsdragers in waterschappen over geborgde zetels, monisme, en het principe water en bodem sturend.....	37
B.1 Inleiding	37

B.2 De meeste steun voor een volledig door inwoners verkozen algemeen bestuur	37
B.3 Verdeeldheid over de vraag of DB-leden geen AB-lid mogen zijn	39
B.4 Een meerderheid wenst eigen ondersteuning (griffie) voor het AB	41
B.5 Het principe van water en bodem sturend moet juridisch afdwingbaar zijn	42
B.6 Ter afronding	43
Hoofdstuk 3. Politieke ambtsdragers over hun provincie- of waterschapsbestuur	44
3.1 Inleiding	44
3.2 Tevredenheid met het functioneren van de democratie.....	44
3.3 Verhoudingen tussen volksvertegenwoordiging en dagelijks bestuur.....	46
3.4 Verhoudingen met andere bestuursniveaus	48
3.5 Invloed van groepen en personen.....	50
3.6. Bestuurskracht	50
3.7 Bestuurscultuur	51
3.8 Conclusie.....	53
Intermezzo C. Politieke ambtsdragers en onzekere situaties	55
C.1 Inleiding	55
C.2 Resultaten.....	56
<i>C.2.1 Tolerantie voor onzekerheid varieert tussen politieke ambtsdragers</i>	<i>56</i>
<i>C.2.2 Tolerantie voor onzekerheid varieert tussen ambten.....</i>	<i>57</i>
<i>C.2.3 Tolerantie voor onzekerheid en lange termijn focus versus korte termijn focus</i>	<i>58</i>
C.3 Conclusie.....	59
Hoofdstuk 4. Polarisatie in de polder: Beleidsinhoudelijke vertegenwoordiging in de Provinciale Staten en de algemeen besturen van waterschappen	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Links-rechts-dimensie	64
4.3 Regionaal ressentiment	67
4.4 Provinciale thema's	70
4.5 Waterschapsthema's	75
4.6 Conclusie.....	77
Intermezzo D. Zicht op en uitdagingen van werken aan de lange termijn.....	80
D.1 Inleiding: omgaan met de lange termijn in een kortetermijnwereld.....	80
D.2 Resultaten: tijdshorizon en percepties ten aanzien van langetermijnbeleid	81
<i>D.2.1 Tijdshorizon van ambtsdragers bij waterschappen en provincies.....</i>	<i>81</i>
<i>D.2.2 Percepties over de rol van de lange termijn in de politiek</i>	<i>82</i>

D.2.3 Welke factoren beïnvloeden de tijdshorizon en perceptie van de lange termijn?	85
D.3 Afronding	86
5. Democratie, vertegenwoordiging en participatie in de ogen van ambtsdragers in provincies en waterschappen	87
5.1 Inleiding	87
5.2. Een selectie van democratieopvattingen	88
5.3. Steun voor democratieopvattingen	90
5.5 Het belang van verschillende vormen van vertegenwoordiging	92
5.5.1 Descriptieve en inhoudelijke representatie	92
5.5.2 Stijlen van vertegenwoordiging	94
5.5.3 Focus van vertegenwoordiging	95
5.6 Tevredenheid met vormen van vertegenwoordiging	97
5.7 Belang van burgerparticipatie	99
5.8 Tevredenheid met burgerparticipatie	102
5.9 Afronding	103
Intermezzo E. In de praktijk zijn verschillen tussen benoemde en verkozen AB-leden beperkt	106
E.1 Inleiding: formele verschillen in te vertegenwoordigen belanghebbenden en benoemingswijze	106
E.2 Is de achtergrond verschillend tussen benoemde en verkozen AB-leden?	107
E.3 Is de wijze van vertegenwoordiging verschillend tussen benoemde en verkozen leden?	107
E.4 Verschillen in politieke opvattingen tussen benoemde en verkozen leden	108
E.5 Conclusie	109
Hoofdstuk 6. Wie wordt en blijft politiek ambtsdrager in provincie en waterschap?	111
6.1 Inleiding	111
6.2 Een waarschuwing vooraf bij het lezen van dit hoofdstuk	112
6.3 Wie zijn de politieke ambtsdragers?	113
6.4 De maatschappelijke inbedding van ambtsdragers	114
6.5 Politieke ervaring van ambtsdragers	116
6.6 Waarom werden ambtsdragers actief in het huidige ambt?	117
6.7 Willen ambtsdragers stoppen, doorgaan of hogerop?	119
6.8 Welke ambtsdragers willen stoppen, doorgaan of hogerop?	121
6.9 Waarom willen ambtsdragers stoppen, doorgaan of hogerop?	122
6.10 Vooruitzichten op de loopbaan na het politieke ambt	124
6.11 Samenvatting en conclusies	125
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	128
I. Inleiding	128

II. De achtergrond van de BPA.....	128
III. De totstandkoming van de vragenlijst.....	128
IV. De dataverzameling	129
V. Verrijking van de data	129
VI. Het gebruik van de data voor (toekomstig) onderzoek	130
VII. De kwaliteit van de data	130
VIII. Het niet wege van de data.....	134

Samenvatting

Hoofdstuk 1. Ontevreden over werkdruk, tevreden over werkplezier en waardering

- Leden van Provinciale Staten (PS) besteden gemiddeld 23 uur per week aan hun werkzaamheden voor het ambt. Voor leden van Gedeputeerde Staten (GS) is dat gemiddeld 69 uur in de week; fors meer dan een voltijdsbaan. Het waterschapsbestuur is wat minder tijdsintensief, wel zien we hier dezelfde verschillen tussen en politici en bestuurders. AB-leden besteden gemiddeld 12 uur aan hun functie, DB-leden gemiddeld 44 uur.
- Het grote tijdsbeslag van het ambt gaat ten koste van de tevredenheid over de werkdruk, de werk-privé-balans en soms ook van het werkplezier. Dat geldt vooral voor de leden van GS en het DB.
- Leden van PS en het AB besteden de meeste tijd aan het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen. Aan hun vertegenwoordigende taken komen ze veel minder toe. De werkweek van GS- en DB-leden bestaat juist vooral uit ambtelijke contacten en uit contacten met andere overheden en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.
- Opvallend is dat ambtsdragers met een basisschool-, vmbo-, mbo-, havo-, of vwo-opleiding flink meer tijd besteden aan hun vertegenwoordigende taken dan ambtsdragers met een HBO- of WO-opleiding.
- Ambtsdragers in waterschappen ervaren meer maatschappelijke waardering dan ambtsdragers in provincies. Binnen de groep provincie- en waterschapsambtsdragers zijn het de GS- en DB- leden die zich het meest gewaardeerd voelen. Als het gaat over de tevredenheid over de financiële vergoeding, zijn er grotere verschillen. Leden van PS en AB zijn hier ontevreden over, terwijl leden van GS en het DB hier veel tevredener over zijn.

Intermezzo A. Achter de schermen van Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen

- Leden van coalitiefracties overleggen vaak informeel met leden van andere coalitiefracties. Dit is erg sterk zichtbaar in Provinciale Staten (PS) en minder sterk in algemene besturen van waterschappen (AB). Ook overleggen ze vaak met leden van het bestuur (leden van Gedeputeerde Staten (GS) c.q. dagelijks bestuur (DB)).
- Leden van zowel oppositie- als coalitiefracties overleggen regelmatig informeel met leden van oppositiefracties. Dit geldt het sterkste voor leden van oppositiefracties in de waterschappen en het minst sterk voor leden van coalitiefracties in diezelfde waterschappen.
- Leden van oppositiefracties die regelmatig informeel met coalitiefracties of portefeuillehouders overleggen, ervaren meer consensus.
- Vrouwen uit coalitiefracties overleggen vaker informeel dan mannen met andere coalitiefracties, oppositiefracties en met de portefeuillehouder.
- Leden van anti-elitaire partijen overleggen minder. Dat geldt voor vrijwel alle vormen van informeel overleg met uitzondering van consultatie met de portefeuillehouder door coalitiepolitici.

Hoofdstuk 2. Ambtsdragers in provincie en waterschap over hun kerntaken en taakvervulling

- Leden van Provinciale Staten (PS) hechten het grootste belang aan het vertegenwoordigen van inwoners en het controleren van het provinciebestuur. Voor leden van algemene besturen (AB) van waterschappen is dat het bepalen van de hoofdlijnen van beleid en het controleren van het waterschapsbestuur.
- Als het gaat om tevredenheid met de taakvervulling, valt op dat PS-leden hier zelf negatiever over oordelen dan de leden van Gedeputeerde Staten (GS). Net zoals AB-leden meestal negatiever zijn over hun eigen taakvervulling dan de leden van het dagelijks bestuur (DB). Het minst tevreden is men over de mate waarin PS- en AB-leden initiatieven nemen voor nieuw beleid: alle ambtsdragers van provincies en waterschappen oordelen hier ongeveer even negatief over. PS-leden zijn het meest tevreden met hoe zij inwoners vertegenwoordigen, terwijl AB-leden het meest tevreden zijn met de manier waarop ze het waterschapsbestuur controleren.

- De taak waar GS-leden het meest belang aan hechten is het informeren van PS, samen met het uitvoeren van besluiten van PS en het afleggen van verantwoording aan PS. Voor DB-leden zijn informeren van het AB, het uitvoeren de besluiten van het AB en het afleggen van verantwoording aan het AB eveneens de drie belangrijkste taken. Het vertegenwoordigen van inwoners en het leidinggeven aan de uitvoering van beleid worden relatief het minst belangrijk gevonden door provincie- en waterschapbestuurders.
- Leden van GS en DB zijn erg tevreden over de manier waarop zijn hun taken vervullen. Dat geldt vooral voor de wijze waarop zij verantwoording afleggen aan PS en de manier waarop zij ervoor zorgen dat zij goede en uitvoerbare besluiten kunnen nemen. Onder DB-leden is de tevredenheid het hoogst over het leiding geven aan de uitvoering van beleid, over het afleggen van verantwoording aan het AB en het uitvoeren van besluiten van het AB. Het minst tevreden zijn leden van GS en het DB over het vertegenwoordigen van inwoners.
- Leden van PS en het AB blijken minder tevreden over de taakuitvoering door GS en het DB dan deze bestuurders zelf. Bij provincies zijn de grootste verschillen zichtbaar in de tevredenheid met het afleggen van verantwoording aan PS en het ervoor zorgen dat GS goede en uitvoerbare besluiten nemen. Bij de waterschappen is een van de grootste verschillen ook zichtbaar bij de wijze waarop het DB verantwoording aflegt aan het AB.
- De tevredenheid van de leden van PS en GS over het functioneren van de commissaris van de Koning (CvdK) is groot. Dat geldt ook voor de tevredenheid van AB- en DB-leden over hun dijkgraaf of watergraaf. In de provincie zijn GS-leden iets tevredener zijn over de taakvervulling door de CvdK dan PS-leden. Binnen de waterschappen oordelen leden van het DB juist negatiever over hun voorzitter dan AB-leden.

Intermezzo B. Ambtsdragers in waterschappen over geborgde zetels, monisme, en het principe water en bodem sturend

- In de discussie over de samenstelling van het waterschapsbestuur met verkozen leden en niet-verkozen leden voor bepaalde categorieën belanghebbenden (geborgde zetels), is met 40 procent van de ambtsdragers in waterschappen de meeste steun voor algemene besturen die volledig door inwoners worden verkozen.
- Een kleine meerderheid van ambtsdragers in waterschappen is het oneens met de stelling dat DB-leden geen AB-lid mogen zijn.
- Ambtsdragers in waterschappen zijn in ruime meerderheid voor de instelling van eigen ondersteuning (griffie) voor het AB, waarvan het zelf werkgever is.
- Ambtsdragers in waterschappen zijn in grote meerderheid voor het juridisch afdwingbaar maken van het principe van water en bodem sturend.

Hoofdstuk 3. Politieke ambtsdragers over hun provincie- of waterschapsbestuur

- De politieke ambtsdragers zijn overwegend tevreden met het functioneren van de democratie in hun gemeente, provincie en waterschap, maar minder met die in Nederland en de Europese Unie.
- Dagelijkse besturen (GS- en DB-leden) worden door respondenten als invloedrijker gezien dan volksvertegenwoordigingen (PS- en AB-leden). Oppositieleden ervaren hun eigen invloed als relatief beperkt.
- De politieke ambtsdragers ervaren de Rijksoverheid en de Europese Unie als meest invloedrijk. De ambtsdragers in de waterschappen ervaren de provincies eveneens als relatief invloedrijk.
- Interbestuurlijke samenwerking wordt als noodzakelijk gezien, maar de invloed van volksvertegenwoordigingen hierop wordt als beperkt ervaren.
- De rechterlijke macht en gevestigde belangenorganisaties worden als invloedrijke externe actoren beschouwd; media en burgerinitiatieven krijgen minder invloed toegedicht.
- De politieke ambtsdragers in waterschappen zijn meer tevreden over de bestuurskracht en middelen dan hun collega's in provincies.
- De bestuurscultuur wordt volgens de respondenten gekenmerkt door informele en respectvolle omgangsvormen, maar ook door duidelijke politieke tegenstellingen en relatief levendige debatten.

Intermezzo C. Politieke ambtsdragers en onzekere situaties

- Tolerantie voor onzekerheid varieert tussen politieke ambtsdragers.
- (Volks)vertegenwoordigers op het waterschapniveau hebben een significant lagere tolerantie voor onzekerheid dan die op het provinciale niveau.
- Gemiddeld hebben (volks)vertegenwoordigers een lagere tolerantie voor onzekerheid dan bestuurders.
- Ambtsdragers' tolerantie voor onzekerheid hangt samen met hoe zinvol en inschatbaar zij lange-termijnbesluitvorming achten, maar niet met het belang dat zij aan de toekomst hechten.

Hoofdstuk 4. Polarisatie in de polder: Beleidsinhoudelijke vertegenwoordiging in de Provinciale Staten en de Waterschappen

- De links-rechts posities van alle provinciale ambtsdragers samen en van alle ambtsdragers in het waterschap samen komen redelijk overeen met de links-rechts-verdeling van alle Nederlandse burgers samen. De gemiddelde provinciale ambtsdrager is rechtser dan de gemiddelde burger; de gemiddelde waterschapsbestuurder is juist iets linkser.
- Wat regionaal sentiment betreft, komt de verdeling van opvattingen onder alle provinciale ambtsdragers samen en alle ambtsdragers in het waterschap samen vrijwel overeen met die onder burgers. De gemiddelde provinciale ambtsdrager koestert iets vaker gevoelens van regionale ressentiment dan de gemiddelde burger; de gemiddelde waterschapsbestuurder juist iets minder.
- Op milieuthema's is sprake van een duidelijke polarisatie onder provinciale ambtsdragers. Dit geldt zowel voor natuur/landbouw-thema's als voor klimaat/energie-thema's. Deze verdeling wijkt duidelijk af van die onder burgers. Dit resulteert in een relatief lage congruentie in de opvattingen tussen provinciale ambtsdragers en burgers, zowel in vergelijking met de links-rechts dimensie, als met de waterschappen en met historische landelijke data.
- Op waterschapsspecifieke thema's is een vergelijkbare, maar minder uitgesproken inhoudelijke polarisatie onder ambtsdragers zichtbaar.
- Het beeld van de provincie en waterschap als een apolitiek domein waar pragmatisch oplossingen gezocht wordt voor technische problemen, moet heroverwogen worden.

Intermezzo D. Zicht op en uitdagingen van werken aan de langetermijn

- Politieke ambtsdragers in provincie en waterschap onderschrijven collectief de noodzaak en het voordeel van (werk maken van) langetermijnbeleid.
- De tijdshorizon van provinciale ambtsdragers is minder lang dan bij ambtsdragers in het waterschap.
- Type ambt hangt samen met tijdshorizon: bestuurders kijken langer vooruit dan volksvertegenwoordigers
- Ambtsdragers lijken vooral te wijzen naar de (gepercipieerde) beperkte langetermijnnoriëntatie van kiezers als obstakel voor langetermijnbeleid.
- Ambtsdragers die zichzelf op de rechterflank van het politiek spectrum positioneren kijken minder lang vooruit dan ambtsdragers op de linkerflank.
- Leeftijd maakt uit: oudere ambtsdragers kijken minder lang vooruit dan jongere ambtsdragers.

Hoofdstuk 5: Democratie, participatie en vertegenwoordiging in de ogen van ambtsdragers in provincie en waterschap

- Onder ambtsdragers in provincies en waterschappen blijkt veel steun voor een pluralistische democratieopvatting: compromissen sluiten en naar anderen luisteren staan in hoog vaandel. Er is minder steun voor elitistische en populistische democratieopvatting;
- PS- en AB-leden hechten vooral aan afspiegeling in de volksvertegenwoordiging van politiek-inhoudelijke opvattingen en van afkomst uit landelijk en stedelijk gebied;
- PS- en AB-leden vinden het vooral belangrijk dat volksvertegenwoordigers luisteren naar argumenten van anderen en besluiten daarna op grond van eigen inzicht (gevolmachtigde) en zorgen dat in besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van inwoners en lokale/regionale organisaties (democratische

procesbewaker). Een deel van de PS- en AB-leden hecht ook enig belang aan de rol van ombudswerker, die problemen van individuele burgers en bedrijven aan de orde stelt, om die op te lossen;

- PS- en AB-leden vinden het vooral belangrijk om zich in te zetten voor de gehele provincie dan wel het hele waterschap. Daarnaast hechten ze ook een zeker belang aan het vertegenwoordigen van groepen zoals jongeren;
- Tevredenheid met het volksvertegenwoordigende werk van PS- en AB-leden is zuinig. De tevredenheid is nog lager onder leden van de oppositie en ambtsdragers die populisme meer onderschrijven;
- Ambtsdragers in provincies en waterschappen hechten in vergelijking met 2020 minder belang aan vormen van burgerparticipatie. Ze vinden burgers die meepraten en zelf burgerinitiatieven lanceren nog wel enigszins van belang. Dat geldt echter niet voor burgers die meebeslissen via een referendum;
- Een ruime meerderheid van ambtsdragers in provincies en waterschappen vinden dat burgers voldoende mogelijkheden om hun mening duidelijk te maken over het provincie- dan wel waterschapsbestuur. Meer populistische politici en oppositieleiden vinden vaker dat er niet voldoende mogelijkheden daarvoor zijn.

Intermezzo E. In de praktijk zijn verschillen tussen benoemde en verkozen AB-leden beperkt

- Verkozen en geborgde leden van waterschappen verschillen maar op een beperkt aantal punten in de praktijk van elkaar.
- De helft van de geborgden wordt benoemd door LTO. Onder de verkozen waterschapsbestuurders zitten maar weinig leden van agrarische belangenorganisaties. Verkozen leden willen een bijdragen leveren aan de samenleving, terwijl benoemde leden vaak willen opkomen voor de belangen van een bepaalde groep mensen.
- Geborgde leden hebben niet of nauwelijks contact met organisaties die verder afstaan van het werk van waterschappen; terwijl een ruime meerderheid van de verkozen leden die contacten onderhoudt.
- Gemiddeld genomen de inhoudelijke positie van geborgde leden en verkozen leden nauwelijks, met een uitzondering: geborgde leden hebben een kortere tijdsoriëntatie. Wel verschillen de geborgde vertegenwoordigers van boeren (meer rechts) en van natuurterreinbeheerders (meer links) onderling.

Hoofdstuk 6. Wie wordt en blijft politieke ambtsdrager in provincie en waterschap?

- Ambtsdragers wijken wat demografische kenmerken systematisch af van de bevolking: zij zijn vaker man, ouder, theoretisch opgeleid en hebben minder vaak een migratieachtergrond;
- De verkiezingen van 2023 hebben opnieuw geleid tot een substantiële instroom van nieuwkomers in de vertegenwoordigende organen (PS en AB), terwijl de dagelijkse besturen (GS en DB) juist bestaan uit relatief ervaren actoren met langere politieke loopbanen;
- Ambtsdragers motiveren hun deelname aan provincie- of waterschapsbestuur primair vanuit een publieke oriëntatie: het leveren van een bijdrage aan de samenleving staat centraal;
- Ambtsdragers zijn op basis van hun politiek-bestuurlijke toekomstambitie in te delen in blijvers, doorstromers en uitstromers. Leeftijd en werkplezier zijn belangrijke factoren die samenhangen met willen blijven in het huidige ambt;
- Ambtsdragers blijken over het algemeen positief zijn over de effecten van hun politieke ambt op hun loopbaan, vooral binnen de overheid. Het effect daarbuiten wordt minder positief beoordeeld.

Inleiding: Terechte tevredenheid over democratie in het provincie- en waterschapsbestuur?

Hans Vollaard

Provincie- en waterschapbesturen staan de laatste jaren meer in de schijnwerpers. Forum voor Democratie (FvD) in 2019 trok de aandacht door een stormachtig entree in de provinciale politiek. Het werd meteen de grootste partij. In 2023 volgde de BoerBurgerBeweging (BBB). Die wist niet alleen veruit de grootste partij in de provinciale politiek te worden, maar wist in tegenstelling tot FvD ook in veel colleges van Gedeputeerde Staten toe te treden. Bovendien deed de BBB ook met eclatant succes mee aan de verkiezingen van waterschapsbesturen, aangespoord door de inkrimping van de niet-verkozen, geborgde zetels voor boeren. Ook daar wist de BBB in veel colleges toe te treden.

Ook de thematiek van de beleidsdossiers waarin provincie- en waterschapsbesturen zeggenschap hebben, trekt de aandacht. De aanpak van klimaatverandering vereist bijvoorbeeld extra ingrepen om extreme weersomstandigheden het hoofd te bieden. Geopolitieke spanningen maken meer inzet op (duurzame) energievoorziening nodig. De blijvende zorg van veel inwoners over betaalbare huisvesting legt ondertussen claims op de ruimte, die er ook zijn voor oefenterreinen voor defensie, energietransitie (windmolens en zonnepanelenparken), bedrijventerreinen, infrastructuur, landbouw en natuur. En ondertussen blijft de bescherming van kwetsbare natuur de mogelijkheden voor landbouw en andere activiteiten inperken. Al die thema's blijven terugkeren in politiek en media.

Ondanks de groeiende aandacht voor provinciale en waterschapspolitiek was de conclusie van het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek na de verkiezingen van 2023 dat voor inwoners provincie en waterschap maar weinig meer zijn gaan leven (Vollaard et al., 2023). De opkomst is nog steeds een stuk lager dan bij Tweede Kamerverkiezingen. Nationale politiek drukte nog steeds een belangrijk stempel op de verkiezingscampagne. Dat is niet verwonderlijk, omdat partijen en media – niet zozeer kiezers – weten dat de Provinciale Staten ook de Eerste Kamer verkiezen. Nationale thema's speelden in 2023 wel een dominante rol in de partijkeuze door stemmers. Het zal vooral de prominente rol van onderwerpen als stikstof, platteland, en klimaat in de verkiezingscampagne van 2023 zijn geweest dat er alsnog een redelijke overlap in standpunten tussen kiezers en partijen in provincie en waterschap bestond.

Bij gebrek aan bekendheid welke partijen waterschappen en provincies toentertijd bestuurden, waren kiezers toen echter niet of nauwelijks in staat om partijen af te rekenen op hun inzet. De volksvertegenwoordigingen, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen, konden maar op een beperkt vertrouwen van het grote publiek rekenen, vooral ook omdat mensen de vraag daarnaar met 'ik weet het niet' beantwoordden. Provinciale en waterschapsbesturen bleven zo behoorlijk onbekend. Van de inwoners had ook maar 19 procent een goed idee van de belangrijkste kwesties in hun provincie; voor waterschappen was dat een schamele 10 procent. Directe burgerparticipatie was verder beperkt in provincies (92 procent van de inwoners deed dat niet), en zelfs gering in waterschappen (97 procent deed dat niet). Vanuit het perspectief van de inwoners bestond er maar weinig leven in de democratie in provincie en waterschap.

En hoe zien de ambtsdragers dat dan? Opvallend genoeg laat deze Basismonitor Politieke Ambtsdragers juist zien dat er onder hen tevredenheid heerst over het democratisch functioneren van provincie en waterschap. Van de provinciale ambtsdragers is 77 procent tamelijk tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie in hun provincie, en van de waterschapsambtsdragers maar liefst 87 procent (hoofdstuk 3). De ambtsdragers in provincie en waterschap geven daarmee de hoogste scores aan hun eigen bestuur – aan het Rijk en de Europese Unie veel minder. De bestuurders, leden van Gedeputeerde Staten (GS) en van dagelijks besturen (DB) in het waterschap, zijn ook erg tevreden over hoe zij hun taken vervullen (hoofdstuk 2). De tevredenheid over de commissarissen van de Koning en voorzitters van waterschappen is ook hoog onder hun collega-ambtsdragers. Het oordeel van de (volks)vertegenwoordigers in Provinciale Staten (PS) en de algemeen besturen

(AB) van waterschappen over de overige bestuurders is weliswaar wat zuiniger, maar blijft zeker nog voldoende. En dat geldt ook nog wel voor het functioneren van de PS en AB. En al vormen de volksvertegenwoordigingen geen demografische afspiegeling van de bevolking (hoofdstuk 6), er is een redelijke overlap in standpunten tussen ambtsdragers en inwoners, zij het dat vooral in provinciale politiek partijen meer gepolariseerd zijn en inwoners zich meer in het midden bevinden (hoofdstuk 4). Maar ook met duidelijke tegenstellingen zeggen veel ambtsdragers in provincie en waterschap dat ze respectvol met elkaar omgaan (hoofdstuk 3), veel met elkaar informeel overleggen (intermezzo A) en gericht willen zijn op compromissen sluiten en luisteren naar anderen (hoofdstuk 5). Ook al zou zo het oordeel van ambtsdragers wellicht meer gebaseerd zijn op de relaties binnen het provincie- en waterschapsbestuur, en minder op de relaties tussen ambtsdragers en inwoners, de tevredenheid onder ambtsdragers vormt toch een opmerkelijk contrast met het weinig levende democratische verhoudingen tussen provincie- en waterschapsbestuur en inwoners.

Daarmee is zeker niet gezegd dat ambtsdragers geen problemen zien en ervaren in het provinciaal en waterschapsbestuur. Ondanks veel gebruik van de goed gewaardeerde ondersteuning van griffie dan wel ambtelijke organisatie (hoofdstuk 1), is het ambt lang niet altijd even gemakkelijk te vervullen. Leden van GS en DB zijn bijvoorbeeld negatief over de werkdruk. Met name GS-leden zijn ronduit negatief over de werk-privébalans (hoofdstuk 1). Zij besteden in vergelijking met 2020 dan ook heel wat meer uur per week aan hun ambt, met 62 uur toen tegen 69 uur nu. Statenleden zijn op hun beurt ontevreden over hun verlof- en vervangingsregeling en net als algemeen bestuursleden zijn ze nog steeds niet echt positief over hun financiële vergoeding, ondanks een verhoging in 2023.

De tevredenheid over de wijze van (volks)vertegenwoordiging door PS- en AB-leden is ook maar zuinig, en lager dan in 2020 (hoofdstuk 5). Vooral oppositieleden zijn nadrukkelijk minder tevreden over (volks)vertegenwoordiging door PS-en AB-leden, de mogelijkheden voor burgerparticipatie (hoofdstuk 5) en het democratisch functioneren van provincie en waterschap in het algemeen (hoofdstuk 3). Oppositieleden zijn ook minder betrokken bij het informeel overleg op politieke werkvloer (intermezzo A). Ze ervaren daarnaast minder invloed dan coalitieleden (hoofdstuk 3). Verder zien de (volks)vertegenwoordigers in AB en PS dat ze minder invloed hebben dan de bestuurders in DB en GS (hoofdstuk 3). Interbestuurlijke samenwerking wordt weliswaar als noodzakelijk gezien, de ervaren grip erop van AB en PS is beperkt (hoofdstuk 3). Op hun beurt leeft vooral onder de bestuurders in GS onvrede over de bevoegdheden en financiële middelen om de belangrijkste problemen aan te pakken. De redelijke tevredenheid over het functioneren van provincie- en waterschapsbestuur gaat dus gepaard met stevige zorgen erover.

Ondanks die stevige zorgen is de steun voor democratische vernieuwing beperkt. Een ruime meerderheid van de ambtsdragers vinden dat burgers afdoende mogelijkheden hebben om hun mening over het provincie- dan wel waterschapsbestuur te laten horen (hoofdstuk 5). Er is nauwelijks steun om inwoners het laatste woord via een referendum te geven (hoofdstuk 5). Wel is er een forse minderheid onder de ambtsdragers in waterschappen die algemene besturen alleen nog door inwoners zouden willen laten verkiezen – zonder geborgde zetels voor leden die worden aangewezen door belangenorganisaties van boeren en natuurterreinbeheerders (intermezzo B). De beperkte verschillen in achtergrond en wijze van vertegenwoordiging tussen leden die gekozen en geborgd zijn, roept ook vraagtekens op over de meerwaarde van de geborgde zetels (intermezzo E).

Ondertussen staan provincie- en waterschapsbesturen voor bijzondere uitdagingen. De onzekerheid groeit door aanhoudende geopolitieke spanningen. Daarnaast doemt steeds nadrukkelijker de impact van klimaatverandering op de langere termijn op. In dat licht is het opvallend hoe verschillend ambtsdragers in provincie en waterschap onzekerheid tolereren (intermezzo C). En weliswaar onderschrijven ze veelal de noodzaak en het voordeel van werken op de lange termijn, ook daar zijn verschillen tussen ambtsdragers onderling te zien (intermezzo D). Dat geldt alleen al voor de definitie van hoe lang volgens hen de lange termijn eigenlijk is. Dat zal nog verder voer voor discussie zijn voor de toch al meer gepolariseerde PS en AB's. Wel is er een duidelijke meerderheid van waterschapsambtsdragers om het principe van water en bodem sturend juridisch afdwingbaar te maken in het ruimtelijke ordeningsbeleid, om zo beter extreme weersomstandigheden het hoofd te bieden (intermezzo B). Dat is echter aan de Rijksoverheid om over te besluiten, die in het algemeen ook als invloedrijker dan provincie en waterschap wordt beschouwd (hoofdstuk 3).

Bovengenoemde uitdagingen zullen er waarschijnlijk toe leiden dat er meer aandacht blijft voor het werk van provincies en waterschappen. Maar hoe tevreden veel ambtsdragers ook zeggen te zijn over het functioneren van de democratie in provincies en waterschappen, om inwoners meer bij die uitdagingen te betrekken, zouden ambtsdragers de democratische relatie tussen inwoners en provincie- en waterschapsbestuur nog wel moeten versterken.

Bronnen

Vollaard, H. et al. (2023). *Burgers en boeren in beweging: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*. Universiteit Utrecht.

Hoofdstuk 1. Ontevreden over werkdruk, tevreden over werkplezier en waardering

Marcel Boogers en Sabine van Zuydam

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Leden van Provinciale Staten (PS) besteden gemiddeld 23 uur per week aan hun werkzaamheden voor het ambt. Voor leden van Gedeputeerde Staten (GS) is dat gemiddeld 69 uur in de week; fors meer dan een voltijdsbaan. Het waterschapsbestuur is wat minder tijdsintensief, wel zien we hier dezelfde verschillen tussen en politici en bestuurders. AB-leden besteden gemiddeld 12 uur aan hun functie, DB-leden gemiddeld 44 uur.
- Het grote tijdsbeslag van het ambt gaat ten koste van de tevredenheid over de werkdruk, de werk-privé-balans en soms ook van het werkplezier. Dat geldt vooral voor de leden van GS en het DB.
- Leden van PS en het AB besteden de meeste tijd aan het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen. Aan hun vertegenwoordigende taken komen ze veel minder toe. De werkweek van GS- en DB-leden bestaat juist vooral uit ambtelijke contacten en uit contacten met andere overheden en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.
- Opvallend is dat ambtsdragers met een basisschool-, vmbo-, mbo-, havo-, of vwo-opleiding flink meer tijd besteden aan hun vertegenwoordigende taken dan ambtsdragers met een HBO- of WO-opleiding.
- Ambtsdragers in waterschappen ervaren meer maatschappelijke waardering dan ambtsdragers in provincies. Binnen de groep provincie- en waterschapsambtsdragers zijn het de GS- en DB- leden die zich het meest gewaardeerd voelen. Als het gaat over de tevredenheid over de financiële vergoeding, zijn er grotere verschillen. Leden van PS en AB zijn hier ontevreden over, terwijl leden van GS en het DB hier veel tevredener over zijn.

1.1 Inleiding

Hoe besteden Provinciale Statenleden (PS) en Gedeputeerde Statenleden (GS) hun tijd en welke ondersteuning zetten zij in? En hoe doen AB-leden en DB-leden van waterschappen dat? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk. Het gaat daarbij niet alleen over de tijd die zij besteden aan hun ambt, maar ook over de manier waarop zij die tijd besteden. Daarbij kijken we ook naar de ondersteuningsbehoeften van ambtsdragers, het daadwerkelijk benutten van de ondersteuningsmogelijkheden en hun tevredenheid daarover. Steeds maken we waar relevant uitsplitsingen tussen politieke ambtsdragers om te bezien of er verschillen zijn in hun tevredenheid, bijvoorbeeld naar gelang hun leeftijd, of zij een coalitie- of oppositiepartij vertegenwoordigen en de ervaring die zij hebben als politiek ambtsdrager. Ook vergelijken we ambtsdragers van provincies en waterschappen.

Het uitgangspunt in het provinciaal bestuur is dat PS-leden hun ambt in deeltijd vervullen. Datzelfde geldt ook voor AB-leden in het waterschapsbestuur. Het zijn beide nevenfuncties die men naast andere werkzaamheden uit zouden moeten kunnen voeren. Bestuurlijke functies (Gedeputeerde, commissaris van de Koning, DB-lid en voorzitter waterschap) zijn in principe voltijdfuncties, hoewel onder DB-leden van het waterschap vaker deeltijdconstructies voorkomen. Dat zou terug te zien moeten zijn in de tijdsbesteding van politieke ambtsdragers in de verschillende ambten. In dit deel van het hoofdstuk staan we echter niet alleen stil bij het absolute aantal uren dat ambtsdragers aan hun ambt besteden, maar ook bij de manier waarop zij hun tijd verdelen over verschillende activiteiten en hoe zij aspecten van die tijdsbesteding beoordelen. Het gaat dan met name om de ervaren werkdruk, werk-privébalans en mogelijkheden voor verlof en vervanging.

1.2 Tijdsbesteding als politiek ambtsdrager

De eerste Basismonitor Politieke Ambtsdragers onder ambtsdragers in provincies en waterschappen uit 2020 liet zien dat PS-leden toentertijd gemiddeld 22 uur per week aan de vervulling van hun ambt besteedden. Hun collega's in de waterschappen, de AB-leden, waren toen gemiddeld 12 uur per week actief. GS-leden (Gedeputeerden en CvdK's) besteedden destijds 62 uur in de week aan hun functie; voor DB-leden (inclusief de voorzitters) van waterschappen lag dat gemiddelde met 42 uur per week flink lager.

Vijf jaar later blijkt het werk van ambtsdragers van provincies en waterschappen over het algemeen wat tijdsintensiever te zijn geworden. PS-leden besteden nu gemiddeld 23 uur in de week aan de werkzaamheden voor hun ambt, AB-leden van waterschappen gemiddeld 12 uur per week. GS-leden zijn nu gemiddeld 69 uur actief, terwijl DB-leden gemiddeld 44 uur per week aan hun functie besteden. Daarmee vergen de bestuurlijke functies van provincies en waterschappen aanzienlijk meer tijd dan de 36 tot 40 uur per week die veelal wordt gerekend voor een reguliere voltijdsfunctie.

Er zijn geen aanwijsbare verschillen tussen groepen politieke ambtsdragers in de hoeveelheid tijd die zij aan hun ambt besteden. Vrouwelijke ambtsdragers besteden over de gehele linie gemiddeld ongeveer net zoveel tijd aan hun functie dan mannen. Ook zien we geen duidelijke verschillen tussen leeftijdscategorieën of opleidingsachtergronden. Tot slot blijken AB- en DB-leden die met een zogenaamde 'geborgde zetel' landbouwers of natuurbeheerders vertegenwoordigen gemiddeld net zoveel tijd te besteden dan andere AB- en DB-leden van het waterschap.

Tabel 1.1: Gemiddeld aantal uren dat politiek ambtsdragers per week besteden aan hun werkzaamheden, inclusief eventuele qualitate qua (q.q) nevenfuncties

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
Man	23	71	12	45
Vrouw	22	69	11	44
18-34-jaar	22		9	53
35-54 jaar	22	65	11	44
55+ jaar	24	71	12	44
Totaal	23	69	12	44

Vetgedrukt: significante verschillen tussen PS en GS dan wel tussen AB en DB

Bron: BPA 2025

1.2.1 Verdeling van tijd over verschillende activiteiten als politiek ambtsdrager

Een substantieel deel van de tijd die politieke ambtsdragers besteden aan hun ambt wordt gebruikt voor vergaderingen. Dat geldt vooral voor de leden van PS en het AB. Het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen van PS of AB en vergaderingen van hun fractie kost hen bij elkaar gemiddeld meer dan de helft van de tijd die zij aan hun ambt besteden (53% resp. 50,4%). Activiteiten die samenhangen met het contact met de samenleving (politieke partij, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven) beslaan bijna een kwart van de tijd (25,7% resp. 25,2%). De resterende tijd wordt versnipperd besteed aan activiteiten van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden en contacten met andere overheden of contacten met de ambtelijke organisatie.

De leden van GS en het DB van het waterschap besteden vergeleken met PS en het AB minder tijd aan vergaderingen (22,8% resp. 28,1%). De vergaderdruk van DB-leden is daarmee wel wat hoger; omdat het waterschapsbestuur een monistische structuur kent, zijn zij dus veelal ook lid van het AB en dienen zij meer tijd te besteden aan AB- en fractievergaderingen. Verder gaat een groot deel van de tijd van GS- en DB-leden op aan

ambtelijke contacten (24,1% resp. 22,8%), gevolgd door contacten met andere overheden en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden (17,3% resp. 21,0%). Aan contacten met de samenleving (politieke partij, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven) besteden bestuurders van provincies en waterschappen minder tijd (22% resp. 14,4%). Deze tijdsbesteding laat zien dat leden van GS en het DB hun werkzaamheden vooral binnen het provincie- of waterschapshuis of juist daarbuiten in interbestuurlijk verband verrichten.

Tabel 1.2: Tijdsverdeling over verschillende activiteiten in uren (en percentages)¹

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
Vorbereiden en bijwonen van vergaderingen PS, GS of AB, DB	9,1 (37,1)	13,4 (19,0)	4,2 (31,1)	10,8 (23,2)
Vorbereiden en bijwonen fractievergaderingen	3,9 (15,9)	2,7 (3,8)	2,6 (19,3)	2,3 (4,9)
Activiteiten politieke partij ²	2,6 (10,6)	2,4 (3,7)	1,6 (11,9)	1,5 (3,2)
Contacten met andere overheden en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden	1,5 (6,1)	12,2 (17,3)	1,0 (7,4)	9,8 (21,0)
Contact met inwoners en maatschappelijke organisaties	2,3 (9,4)	7,4 (10,5)	1,2 (8,9)	3,4 (7,3)
Contacten met bedrijven	1,4 (5,7)	5,6 (7,8)	0,6 (4,4)	1,8 (3,9)
Contacten met ambtelijke organisatie	1,2 (4,9)	17,1 (24,1)	0,8 (5,9)	10,6 (22,7)
Overig	2,5 (10,3)	9,8 (13,8)	1,5 (11,1)	6,4 (13,7)
Totaal	24,5 (100)	70,6 (100)	13,5 (100)	46,6 (100)

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen PS en GS dan wel tussen AB en DB

Bron: BPA 2025

Ten opzichte van de verdeling van tijd over de verschillende activiteiten in de vorige Basismonitor Politieke Ambtsdragers zien we vooral veel overeenkomsten. De tijdsbesteding is niet veel veranderd, met uitzondering van de tijd die besteed wordt aan vergaderingen. Die blijkt wat te zijn afgenomen. Ook is de tijd die men spendeert aan contacten met interbestuurlijke samenwerkingsverbanden en andere overheden wat afgenomen. In plaats daarvan besteedt men nu meer tijd aan contacten met ambtenaren.

In de manier waarop de tijd wordt verdeeld tussen de genoemde typen activiteiten (vergaderen, maatschappelijke contacten, interbestuurlijke contacten, ambtelijke contacten), zijn enige verschillen tussen groepen ambtsdragers. Opvallend is dat ambtsdragers met een HBO- of WO-opleiding flink minder tijd besteden aan maatschappelijke contacten dan ambtsdragers met een basisschool-, vmbo-, mbo-, havo-, of vwo-opleiding. Verder valt op dat de jongste ambtsdragers (34 jaar en jonger) veel minder tijd besteden aan interbestuurlijke contacten en contacten met andere overheden.

¹ Het aantal uren dat is besteed aan de verschillende activiteiten is bij elkaar meer dan het gemiddelde aantal uur dat politieke ambtsdragers aan hun ambt besteden door het afronden van de tijdsbesteding op hele uren en door missing scores op de afzonderlijke activiteiten.

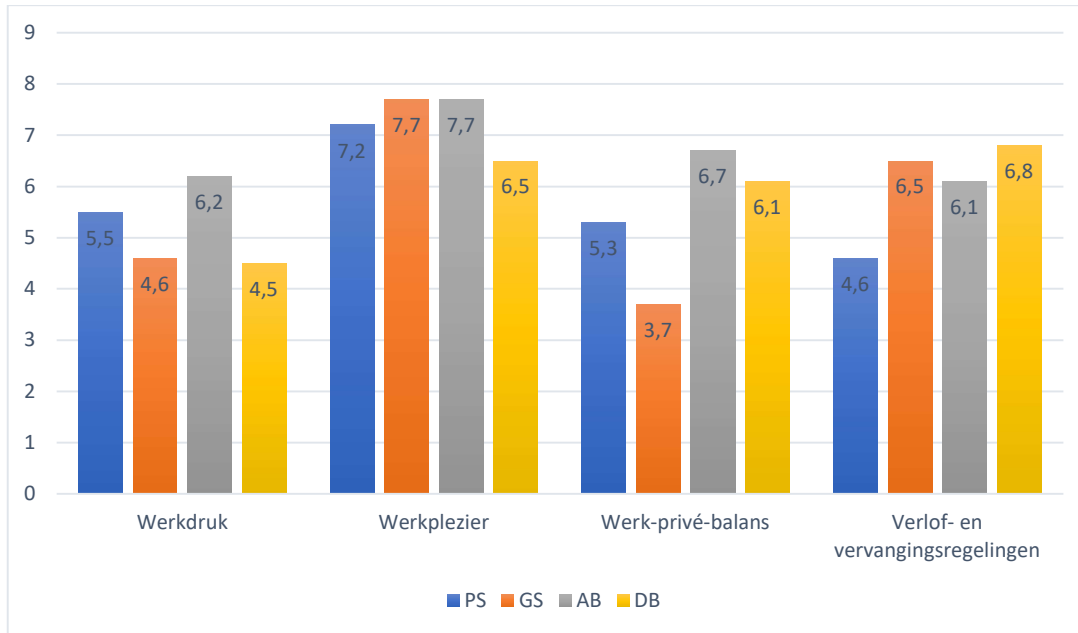
² Voor AB- en DB-leden met een geborgde zetel: activiteiten van belangenorganisatie.

1.2.2 Tevredenheid met aspecten van tijdsbesteding

De ervaren werkdruk, het werkplezier, de werk-privébalans en de waardering van verlof- en vervangingsregelingen zijn aspecten die de aantrekkelijkheid van het ambt mede bepalen. In de Basismonitor is aan leden van PS, GS en leden van het AB en DB van waterschappen gevraagd om via een rapportcijfer aan te geven in hoeverre zij hierover tevreden zijn. De antwoorden laten zien dat leden van PS, GS, het AB en het DB redelijk tevreden zijn over hun werkplezier met rapportcijfers tussen 6,5 en 7,7. De rapportcijfers voor de werkdruk, de werk-privébalans en de verlof- en vervangingsregelingen zijn wel wat lager: ze schommelen veelal rondom een 6 of liggen daar zelfs onder (zie figuur 1.1). Daarbij valt op dat bestuurders (leden GS en DB) vergeleken met volksvertegenwoordigers (PS en AB) vaker ontevreden zijn over de werkdruk en de werk-privébalans van het ambt. Ook valt op dat DB-leden van waterschappen over de hele linie (met uitzondering van de verlof- en vervangingsregeling) het meest ontevreden zijn met de verschillende aspecten van tijdsbesteding.

Zoals mag worden verwacht, zijn ambtsdragers minder tevreden over de werkdruk en de werk-privébalans als ze meer tijd aan hun ambt besteden. Dat wil zeggen dat een omvangrijke tijdsbesteding ten koste gaat van de tevredenheid over de werkdruk en de werk-privébalans. Daarbij maakt het ook uit waaraan ze hun tijd besteden. Hoe meer tijd besteed wordt aan vergaderingen, hoe minder werkplezier men ervaart. Interbestuurlijke contacten dragen juist wél bij aan het werkplezier van ambtsdragers.

Figuur 1.1: Tevredenheid met aspecten van tijdsbesteding in rapportcijfers (0-10)



Bron: BPA 2025

Binnen iedere groep ambtsdragers wordt de werkdruk niet wezenlijk anders ervaren. Er is alleen een klein verschil waarneembaar tussen mannen en vrouwen, waarbij de eerste groep meer tevreden is over de werkdruk (6,2 tegenover 5,7 als rapportcijfer). De tevredenheid met het werkplezier is bij alle groepen ambtsdragers nagenoeg hetzelfde.

Op het gebied van de werk-privébalans zijn er vooral verschillen waar te nemen onder volksvertegenwoordigers, de leden van PS en AB. Vrouwen zijn hier minder tevreden over dan mannen (5,6 tegenover 6,0 als rapportcijfer). Verder zijn volksvertegenwoordigers van 34 jaar en jonger kritischer op hun werk-privé-balans dan de volksvertegenwoordigers van 55 jaar en ouder (rapportcijfer 6,0 resp. 6,4).

In de tevredenheid met de verlof- en vervangingsregelingen zien we juist grotere verschillen onder de bestuurders, de leden van GS en het DB. Vrouwen zijn hier veel ontevredener over dan mannen (rapportcijfers

5,2 resp. 7,5). Bestuurders met thuiswonende kinderen onder de 12 jaar zijn hier eveneens kritischer op dan andere bestuurders (4,7 resp. 7,1), waarbij opvalt dat dit vooral geldt voor mannelijke bestuurders met jonge thuiswonende kinderen.

Vergeleken met de vorige BPA onder ambtsdragers van provincies en waterschappen zien we wel enige veranderingen. Vergeleken met 2020 is bij bestuurders (GS en DB) de tevredenheid met de werkdruk sterk afgenomen. Dat geldt ook voor de tevredenheid met de werk-privé-balans, met name bij leden van GS zien we hier een grote daling.

1.3 Ondersteuning in het ambt: behoefte, gebruik en tevredenheid

Voor een goed functionerend provincie- en waterschapsbestuur is het belangrijk dat politieke ambtsdragers goede en adequate ondersteuning krijgen. In deze paragraaf kijken we daarom niet alleen naar de ondersteuningsbehoefte van politieke ambtsdragers, maar ook naar het gebruik van ondersteuning en hun tevredenheid hierover.

1.3.1 Behoefte aan ondersteuning

Voor 18 vormen van ondersteuning hebben we raadsleden, wethouders en burgemeesters gevraagd om op een 5-puntsschaal aan te geven in welke mate ze hieraan behoefte hadden, van coaching en cursussen tot griffieondersteuning of fractieondersteuning. Uit hun antwoorden op deze vragen blijken vier patronen te kunnen worden afgeleid, die betrekking hebben op verschillende typen ondersteuning.³ De eerste twee ondersteuningsbehoeften hebben betrekking op de *vorm* van ondersteuning: ambtelijke ondersteuning, door de griffie (voor leden van PS en soms ook het AB),⁴ door de ambtelijke organisatie (vooral voor GS en het DB) of door de fractieassistenten (voor PS en AB), dan wel cursussen, coaching, kennisuitwisseling en informatiemateriaal. Het volgende twee ondersteuningsbehoeften gaan over de *inhoud*. Dat kan gaan om inhoudelijke kennis op gebied van financiën, bestuurlijke processen of op een specifiek beleidsveld, dan wel om vaardigheden op gebied van leidinggeven, vergaderen, debatteren of timemanagement.

Tabel 1.3: Behoefte aan ondersteuning door politieke ambtsdragers, gemiddelde scores per ambt (1=zeer weinig behoefte, 5= zeer veel behoefte)

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
Behoefte aan ambtelijke ondersteuning, griffie-ondersteuning of fractie-ondersteuning	4,0	4,1	3,5	3,6
Behoefte aan cursussen, informatiemateriaal, kennisuitwisseling en coaching	3,1	3,1	3,0	3,2
Behoefte aan kennisontwikkeling op gebied van financiën, bestuurlijke processen of specifiek beleidsveld	3,4	2,8	3,2	3,0
Behoefte aan ontwikkeling van vaardigheden op gebied van leidinggeven, vergaderen, debatteren, timemanagement	2,9	2,5	2,8	2,8

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen PS en GS dan wel tussen AB en DB

Bron: BPA 2025

³ Hiervoor is gebruik gemaakt van een principale componentenanalyse met varimax-rotatie.

⁴ De ondersteuning van het AB wordt verzorgd door de ambtelijke organisatie van het waterschap, in veel gevallen wordt dit gecoördineerd door een speciale functionaris (een bestuursadviseur) die soms - net als in gemeenten - griffier wordt genoemd.

Tussen PS en GS en tussen het AB en het DB zijn er weinig verschillen in ondersteuningsbehoefte. Provinciale ambtsdragers hebben weliswaar meer behoefte aan ambtelijke ondersteuning (door de ambtelijke organisatie of de griffie) dan ambtsdragers uit de waterschappen, maar tussen groepen ambtsdragers zijn er daar geen duidelijke verschillen. De behoefte aan inhoudelijke kennisontwikkeling is de enige ondersteuningsbehoefte die wel verschilt. Leden van PS hebben hier een grotere ondersteuningsbehoefte dan de leden van GS; in mindere mate is dat verschil ook terug te zien tussen het AB en DB van het waterschap.

Gekeken naar de achtergrond van politieke ambtsdragers zien we weinig statistisch significante verschillen tussen groepen op leeftijd, opleidingsniveau of geslacht. Jongere ambtsdragers hebben meer behoefte aan hun ontwikkeling van kennis en vaardigheden dan oudere ambtsgenoten. Verder is de behoefte aan vaardighedenontwikkeling van ambtsdragers met een basis-, vmbo-, mbo-, havo- of vwo-opleiding aanzienlijk hoger dan bij ambtsdragers met een hbo of wo-opleiding. Tot slot is de cursusbehoefte bij vrouwen hoger dan bij mannen, zowel op het gebied van kennis- als vaardighedenontwikkeling.

Vergeleken met de BPA van 2020 zien we allereerst dat de behoefte aan ambtelijke ondersteuning, griffie-ondersteuning of fractie-ondersteuning ongeveer gelijk is gebleven, met uitzondering van de behoefte aan ambtelijke ondersteuning bij bestuurders (leden GS en DB), die juist is toegenomen. Verder zien we de hele linie een toename van de behoefte aan opleidingen, informatiemateriaal, kennisuitwisseling en coaching, waarbij opvalt dat vooral bestuurders een sterkere behoefte aan coaching hebben. De toegenomen ondersteuningsbehoefte richt zich niet zozeer op vooral op het vergroten van kennis, maar juist op het ontwikkelen van kundes, vooral op het terrein van onderhandelingsvaardigheden, politieke vaardigheden en leidinggevende skills.

Tabel 1.4: Gebruik gemaakt van ondersteuning door politieke ambtsdragers & tevredenheid daarover (rapportcijfers 1-10), uitgesplitst naar ambt.

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
Volgen van opleidingen, cursussen en studiedagen.	61,2	73,7	51,8	66,1
Uitwisselen van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen (van elkaar leren).	90,8	90,0	87,3	96,4
Coaching	30,9	35,0	17,5	50,9
Gebruik maken van digitale leeromgevingen, tools en online cursussen.	61,4	26,3	43,3	58,9
Schriftelijk informatiemateriaal (handreikingen, checklists etc.).	76,8	85,0	63,4	76,9
Ondersteuning door de ambtelijke organisatie, door de griffie of andere vormen van assistentie (bijvoorbeeld voor fracties).	99,5	100,0	87,7	100,0
Tevredenheid mogelijkheden training en scholing (rapportcijfer)	7,0	6,9	6,3	7,2
Tevredenheid over ondersteuning door ambtelijke organisatie en/of griffie	7,6	7,4	7,3	7,8
Tevredenheid over mogelijkheden fractieondersteuning	7,2	--	6,0	6,1

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen PS en GS dan wel tussen AB en DB

Bron: BPA 2025

1.3.2 Gebruik van ondersteuning

Naast de behoefte aan ondersteuning, hebben we politieke ambtsdragers ook gevraagd aan te geven in hoeverre zij in het afgelopen jaar minimaal één keer gebruik hebben gemaakt van de verschillende vormen van ondersteuning. Alle ambtsdragers maken het meest gebruik van ondersteuning door de ambtelijke organisatie (zie tabel 1.4). Dat geldt vooral voor bestuurders: de leden van GS en het DB. Deze groep maakt sowieso meer gebruik van ondersteuning. Ook coaching en handreikingen en ander informatiemateriaal wordt meer door hen gebruikt.

Voor het ontwikkelen van kennis en vaardigheden hebben PS-leden vooral gebruik gemaakt van het aanbod van hun politieke partij (61,0%) of van Statenlid.nu (59,7%, zie tabel 1.5). Leden van GS hebben vooral gebruik gemaakt van het trainings- en opleidingsaanbod van private aanbieders (40%) en van hun politieke partij (35%). Voor de leden van het AB en DB van het waterschap is het aanbod van de Unie van Waterschappen van groot belang (46,6% resp. 60,7%), samen met het aanbod van hun politieke partij (53,4% resp. 33,9%).

De tevredenheid over de mogelijkheden voor scholing en training scoort onder alle ambtsdragers gemiddeld een voldoende. AB-leden zijn het meest kritisch, leden van DB en PS zijn het meest positief. De ondersteuning door de ambtelijke organisatie en/of de griffie wordt door alle ambtsdragers op ongeveer hetzelfde niveau goed beoordeeld, over de mogelijkheden van fractieondersteuning zijn PS-leden het meest positief en AB-leden het meest kritisch.

De persoonlijke achtergrond van ambtsdragers speelt geen rol bij het gebruik van ondersteuning maar wel bij de waardering ervan. Vrouwen zijn kritischer op de mogelijkheden voor training en scholing dan mannen, net zoals vrouwen ook wat kritischer zijn over de ondersteuning door de ambtelijke organisatie of de griffie. Ook ambtsdragers met een hbo- en wo-opleiding oordelen kritischer over deze ondersteuning.

Tabel 1.5: Gebruik van opleidings- en studieaanbod per aanbieder, uitgesplitst naar ambt, in procenten (meerdere antwoorden mogelijk).

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
Statenlid.nu	59,7		2,5	
Nederlandse Vereniging voor Raadsleden	2,6			
Wethoudersvereniging				8,9
Kennispunt Lokale Politieke Partijen	5,8		8,7	3,6
Unie van Waterschappen			46,6	60,0
IPO/Bij12	25,3	30,0		
Politieke partij	61,0	35,0	53,4	33,9
Publieke onderwijsinstelling	6,5	10,0	5,6	16,1
Private aanbieders	22,7	40,0	14,9	28,6
Overig	12,3	30,0	29,8	28,6

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen PS en GS dan wel tussen AB en DB

Bron: BPA 2025

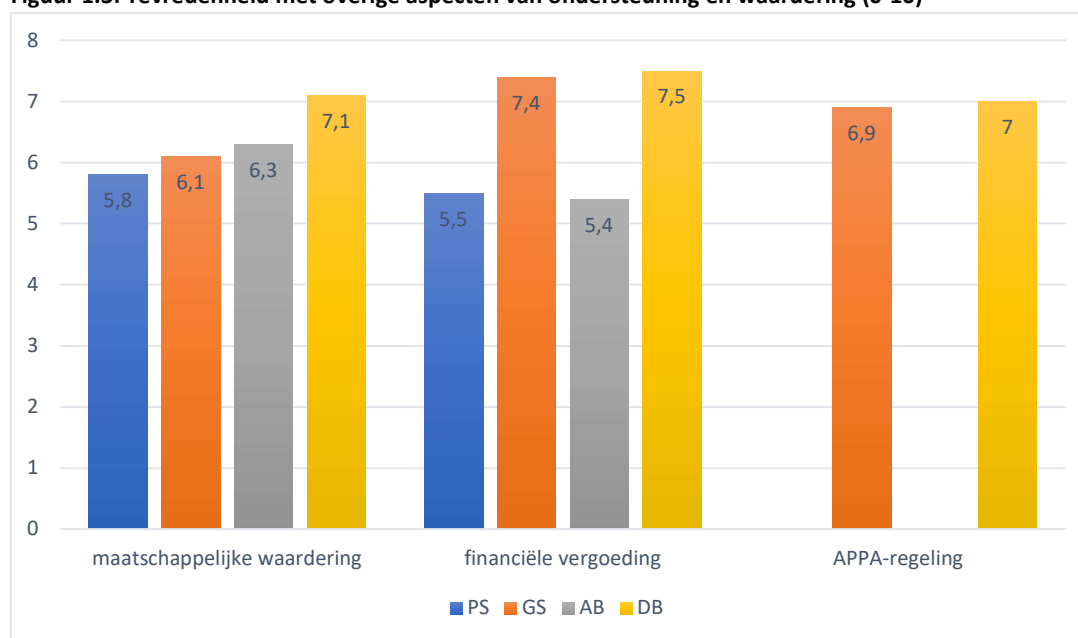
1.3.3 Tevredenheid overige aspecten van ondersteuning en waardering

Naast aspecten van het ambt die verband houden met de tijdsbesteding van politieke ambtsdragers, zijn er ook andere aspecten relevant voor de aantrekkelijkheid van een politiek ambt. Het gaat daarbij om de maatschappelijke waardering, de financiële vergoeding en de APPA-regeling voor bestuurders.

Waterschapsbestuurders – zowel AB- als DB-leden – ervaren de meeste maatschappelijke waardering van alle politieke ambtsdragers. Binnen de groep provincie- en waterschapsbestuurders zijn het de GS- en DB- leden die zich het meest gewaardeerd voelen. Als het gaat over de tevredenheid over de financiële vergoeding, zijn er grotere verschillen. Leden van PS en AB waarderen dit met een krappe onvoldoende (5,5 resp. 5,4), terwijl leden

van GS en het DB hier veel tevredener over zijn (7,4 resp. 7,5) De APPA-regeling scoort onder GS- en DB-leden een voldoende (6,9 resp. 7,0).

Figuur 1.3: Tevredenheid met overige aspecten van ondersteuning en waardering (0-10)



Bron: BPA 2025

Er is een aantal verschillen in de tevredenheid van politieke ambtsdragers over de financiële vergoeding, de maatschappelijke waardering en de APPA-regeling. Deze verschillen zien we vooral bij bestuurders: de leden van GS en het DB. Hier zijn vrouwelijke en jongere bestuurders minder tevreden over hun financiële vergoeding. De laatste groep is hier ook kritischer op de APPA-regeling voor GS- en DB-leden. Verder zijn mensen met een basis-, vmbo-, mbo-, havo- of vwo-opleiding minder tevreden over de maatschappelijke waardering voor het ambt. Bij volksvertegenwoordigers (leden van PS en AB) is er alleen een onderscheid tussen jongeren (34 jaar en jonger) en ouderen op het gebied van de ervaren maatschappelijke waardering: die is bij jongeren wat lager.

1.4 Afronding: Houden ambtsdragers in provincie en waterschap het nog wel vol?

Als we kijken naar de tijdsbesteding en de ervaren werkdruk van de leden van PS, GS, AB en DB, dan lijkt de aantrekkelijkheid van deze ambten stevig onder druk te staan. Leden van PS, voor wie het volksvertegenwoordigerschap een nevenfunctie is, besteden ongeveer een halve werkweek aan hun ambt. Het lidmaatschap van het AB is eveneens een nevenfunctie, waar ongeveer anderhalve dag aan wordt besteed. Vooral PS-leden en in mate ook AB-leden zijn daarom kritisch op de werkdruk en de werk-privé-balans. Dat geldt nog meer voor de leden van GS en van het DB, die meer dan een volle werkweek aan hun ambt besteden.

Toch is het werkplezier dat alle ambtsdragers ervaren redelijk hoog. Dat heeft vooral te maken met de maatschappelijke waardering voor hun functie én met hun tevredenheid over de manier waarop ze op verschillende manieren in hun functioneren worden ondersteund. Voor de aantrekkelijkheid van het ambt moet daarom niet alleen gezocht worden naar middelen om de werkdruk van ambtsdragers te verlagen, maar ook naar manieren om hun maatschappelijke waardering en ondersteuning te versterken.

Intermezzo A. Achter de schermen van Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen

Denny van der Vlist, Thijs Vos en Simon Otjes

Wat deze bijdrage laat zien:

- Leden van coalitiefracties overleggen vaak informeel met leden van andere coalitiefracties. Dit is erg sterk zichtbaar in Provinciale Staten (PS) en minder sterk in algemene besturen van waterschappen (AB). Ook overleggen ze vaak met leden van het bestuur (leden van Gedeputeerde Staten (GS) c.q. dagelijks bestuur (DB)).
- Leden van zowel oppositie- als coalitiefracties overleggen regelmatig informeel met leden van oppositiefracties. Dit geldt het sterkste voor leden van oppositiefracties in de waterschappen en het minst sterk voor leden van coalitiefracties in diezelfde waterschappen.
- Leden van oppositiefracties die regelmatig informeel met coalitiefracties of portefeuillehouders overleggen, ervaren meer consensus.
- Vrouwen uit coalitiefracties overleggen vaker informeel dan mannen met andere coalitiefracties, oppositiefracties en met de portefeuillehouder.
- Leden van anti-elitaire partijen overleggen minder. Dat geldt voor vrijwel alle vormen van informeel overleg met uitzondering van consultatie met de portefeuillehouder door coalitiepolitici.

A.1 Inleiding

Politiek manifesteert zich niet uitsluitend binnen de kaders van formele besluitvormingsprocessen en officiële vergaderingen. Juist de informele dimensie van politiek vormt een wezenlijk, maar vaak onderbelicht, onderdeel van de wijze waarop politieke besluiten tot stand komen (Helmke & Levitsky, 2004). Nederlandse politiek stond lange tijd bekend om een aantal informele spelregels en praktijken ontworpen om tot consensus te komen in een maatschappelijk en politiek verdeeld land (Lijphart, 1968; Louwse & Otjes, 2024). In de laatste decennia concentreert informeel politiek overleg zich met name binnen de coalitie, in de vorm van het politiek monisme: een innige band tussen coalitiefracties en het kabinet, zelfs waar deze formeel gescheiden zijn. Hoewel deze informele praktijken regelmatig ter discussie staan vanwege hun beperkte transparantie en exclusiviteit, vervullen zij een cruciale rol in het faciliteren van besluitvorming binnen het gefragmenteerde Nederlandse partijstelsel. Echter, terwijl deze informele politieke processen op nationaal niveau – en in beperktere mate op gemeentelijk niveau (Van der Vlist et al., 2025; Copus & Erlingsson 2013; Karlsson 2013) – goed zijn gedocumenteerd, ontbreekt tot op heden vrijwel elk systematisch inzicht in de aard en patronen van informele politiek binnen de Provinciale Staten (PS) en algemene besturen (AB) van waterschappen. Vollaard (2019, pp.147-148) wijst op de beperkte ruimte voor de oppositie in PS om beleid te beïnvloeden, omdat veel zaken in coalitieprogramma's zijn afgetimmerd akkoorden. Vollaard en Wensink (2023, pp.179-180) benadrukken dat zwaarwegende kwesties in waterschappen worden besproken in overleggen met dagelijkse bestuurders en de coalitiefractievoorzitters. De coalitie-oppositedynamiek kan zo sterk zijn dat sommige oppositiebestuurders menen dat “[a]ls ze thuis waren gebleven, het waterschap precies dezelfde dingen gedaan [had]” (Vollaard & Wensink 2023, p.180). In andere waterschappen worden coalitiepartijen wel betrokken worden omdat er gehecht wordt aan “brede steun in het algemeen bestuur” (Vollaard & Wensink 2023, p.179).

Wij richten ons in dit intermezzo op het inzichtelijk maken van het informele gedrag van volksvertegenwoordigers, specifiek PS-leden en AB-leden. We kijken naar hun onderlinge informele afstemming en die met bestuurders. We kijken *niet* naar samenwerking binnen Gedeputeerde Staten (GS) of het Dagelijks Bestuur (DB). In lijn met bestaande patronen op andere bestuurslagen hebben we specifiek aandacht voor het informele overleg binnen de coalitie en dat tussen de coalitie en oppositie. Aangezien zowel waterschappen als

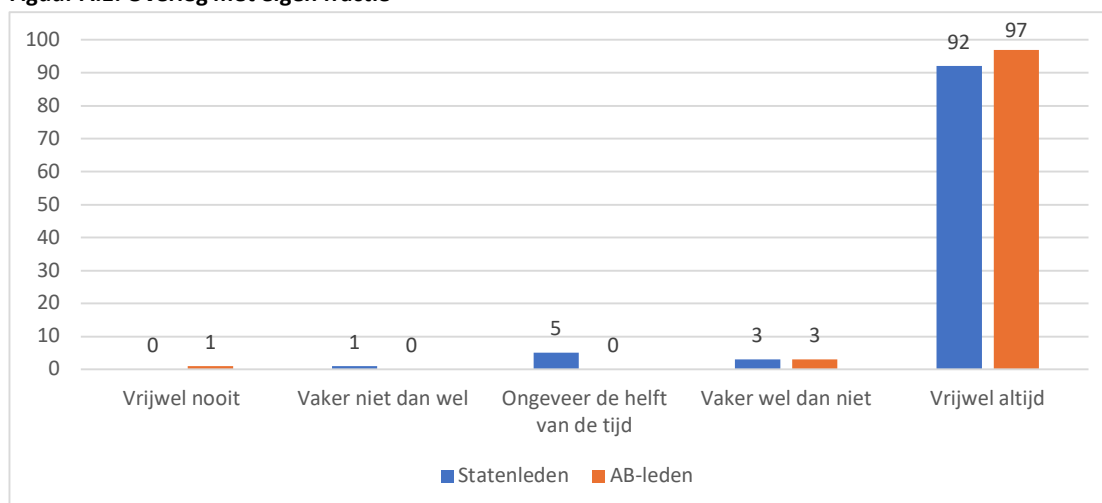
provincies de reputatie hebben consensusgericht te werken, is het goed mogelijk dat dergelijk informeel overleg binnen de coalitie minder vaak voorkomt in het middenbestuur dan op andere politieke niveaus. Dit intermezzo richt zich op twee centrale vragen: in hoeverre manifesteert informeel overleg zich langs de lijnen van coalitie en oppositie binnen de provinciale en waterschapspolitiek? En welke volksvertegenwoordigers rapporteren vaker dergelijke informele contacten samen?

A.2 Patronen van informeel coalitie- en oppositieoverleg

Om zicht te krijgen op informele afstemming, hebben we respondenten gevraagd: "Wanneer u een motie of amendement wilt indienen tijdens een vergadering, hoe vaak zoekt u dan voorafgaand afstemming met onderstaande personen of partijen?". We kijken daarbij naar afstemming met leden van de eigen fractie, leden van coalitiefracties, leden van oppositiefracties, de portefeuillehouder in GS of het DB en de bestuurder(s) van de eigen partij. De antwoorden op deze vragen vergelijken we met een eerder onderzoek dat wij hebben ondernomen onder gemeenteraadsleden (Van der Vlist et al., 2025).

De eerste vraag is in welke mate PS- en AB-leden overleggen met de eigen fractieleden als zij een initiatief nemen. Hier kunnen we kort zijn, dit is vrijwel iedereen: meer dan negen van de tien respondenten overlegt altijd met de eigen fractiegenoten. Zoals Figuur I.1 toont, verschillen PS-leden hierin niet van AB-leden, een aandeel dat vergelijkbaar is met dat van gemeenteraadsleden. Dit geeft ons een belangrijke *baseline*: informeel overleg komt veel voor.

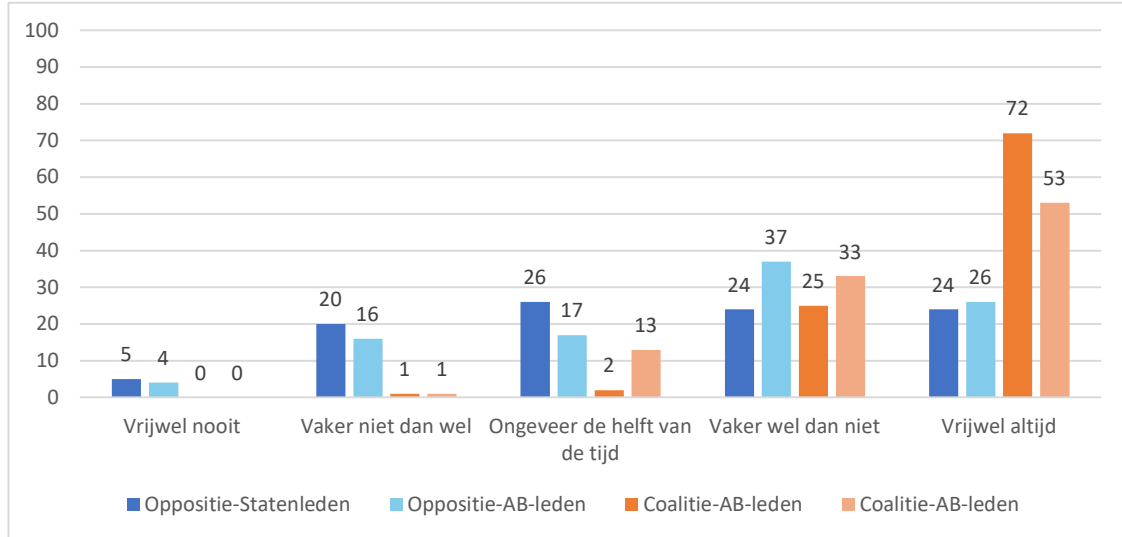
Figuur A.1: Overleg met eigen fractie



Bron: BPA 2025

De tweede vraag is in welke mate volksvertegenwoordigers afstemmen met coalitiepolitici. We splitsen de antwoorden op naar coalitie- en de oppositieleiden. Onder coalitiepolitici komt dit informeel overleg vaak voor. Meer dan zes op de tien coalitiepolitici rapporteert altijd af te stemmen met coalitiecollega's. Zoals Figuur I.2 laat zien, is er meer afstemming onder coalitiepolitici in PS, waar bijna zeven op de tien altijd afstemt, dan in AB's, waar de helft altijd afstemt. Onder oppositiepolitici komt afstemming met de coalitie minder vaak voor. Slechts een kwart van hen doet dit. Ter vergelijking, deze afstemming komt vaker voor in PS en AB's dan onder gemeenteraadsleden. Slechts vier op de tien coalitieraadsleden rapporteert daar altijd af te stemmen met coalitiecollega's en slechts drie op de twintig met oppositieraadsleden.

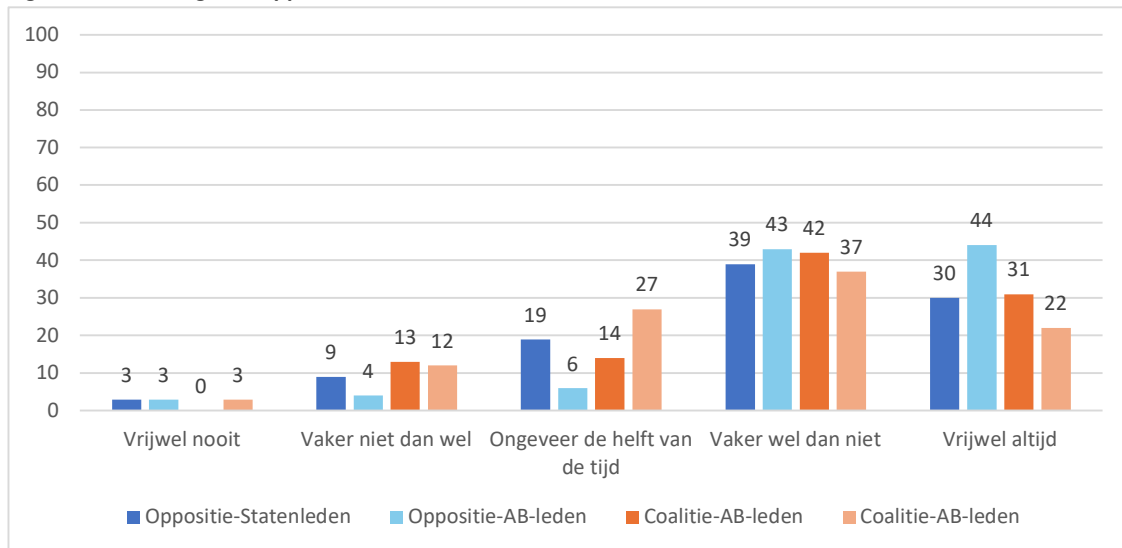
Figuur A.2: Overleg met coalitiefracties



Bron: BPA 2025

Staat daar ook afstemming vanuit de oppositie tegenover? Bijna vier op de tien oppositiepolitici geeft aan altijd te overleggen met oppositiecollega's voordat zij een motie of amendement indienen. Onder coalitiepolitici is dat aanzienlijk minder met slechts een kwart. De verschillen tussen AB's en PS in Figuur I.3 zijn daarbij niet significant. Dergelijke coördinatie komt wel weer vaker voor dan in gemeenteraden: slechts een kwart van de oppositieraadsleden rapporteerde daar altijd af te stemmen met collega's uit de oppositie en maar drie op de twintig coalitieraadsleden deden dit.

Figuur A.3: Overleg met oppositiefracties

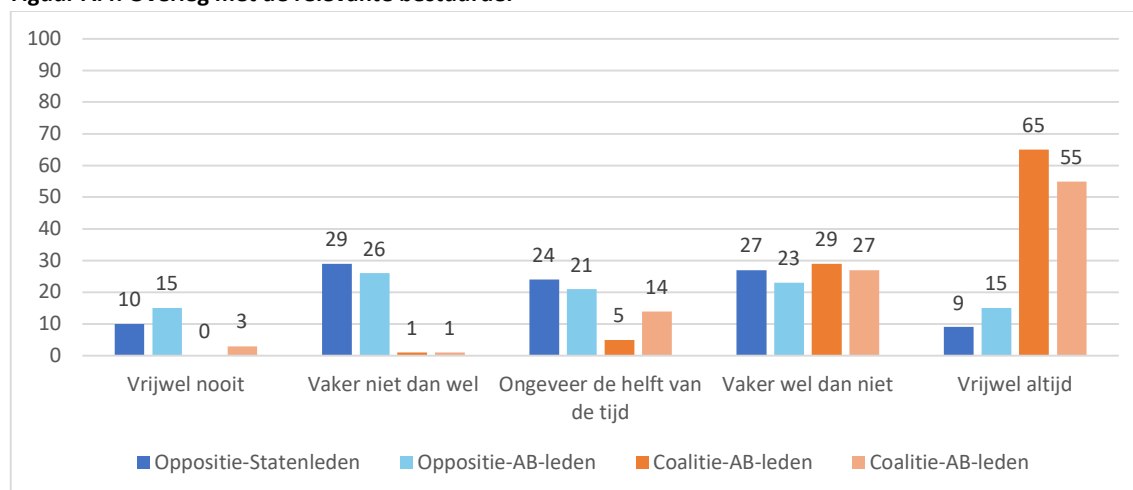


Bron: BPA 2025

En stemmen politici vooraf af met bestuurders? We kijken eerst naar contacten met de portefeuillehouder, zoals weergegeven in Figuur I.4. Waar zes op de tien coalitiepolitici altijd vooraf overleg pleegt met de relevante bestuurder, is dit bij oppositiepolitici slechts één op de tien. Twee derde van coalitie-

Statenleden consulteert altijd de portefeuillehouder, maar minder dan 10 procent van de oppositie-Statenleden doet dit ook. Meer dan de helft van de AB-leden in de coalitie stemt altijd af met de portefeuillehouder en meer dan 10 procent van de oppositie-AB-leden dat doet. In formele zin is er een groot verschil tussen de waterschappen en staten. De waterschappen zijn formeel monistisch: de dagelijks bestuursleden, met uitzondering van de voorzitter van het waterschap,⁵ zijn ook AB-leden. De provinciale politiek is formeel dualistisch: gedeputeerden zijn geen lid van de Staten. We kijken hier naar de werkelijke mate van politiek dualisme, met andere woorden, of er sprake is van informele consultatie tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers. Opvallend genoeg is dit verschil tussen de formeel dualistische provinciale politiek en de formeel monistische waterschapspolitiek niet significant. Deze bevinding geeft aan dat de aanwezigheid van dergelijke informele contacten slechts in zeer beperkte mate wordt bepaald door de formele instituties. Een opvallende bevinding in het licht van bredere discussies over de wenselijkheid van dualisme op andere bestuurslagen. Afstemming komt in vergelijking wel vaker voor in PS en AB's dan in de gemeentepolitiek waar slechts een kwart van de coalitieraadsleden altijd afstemt met de portefeuillehouder, en slechts één op de twintig oppositierraadsleden.

Figuur A.4: Overleg met de relevante bestuurder



Bron: BPA 2025

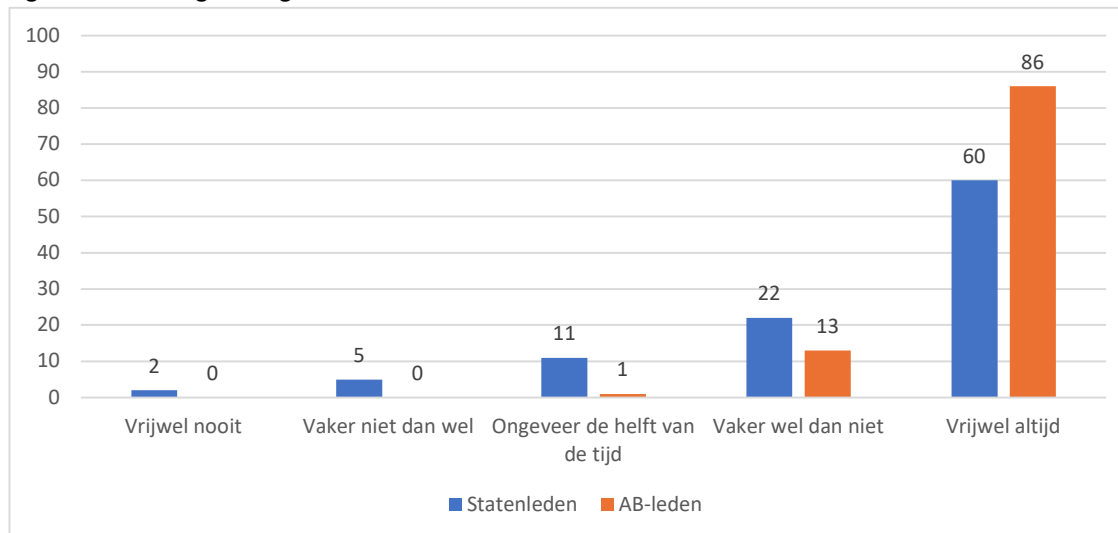
Ten slotte kijken we naar consultatie van volksvertegenwoordigers met de bestuurder van de eigen partij in het college. We beperken ons hierbij tot de coalitiepartijen. We zien dat zeven op de tien coalitiepolitici dit altijd doet. Dit gebeurt wél vaker in de waterschappen dan in de provincie, zoals figuur I.5 toont: zes op de tien PS-leden doet dit altijd, tegenover meer dan acht op de tien AB-leden. Dat verschil is niet onverwacht, aangezien de eigen bestuurder vrijwel altijd in de eigen fractie zit door het monistische waterschapsbestuur en daardoor deelneemt aan de overleggen met de eigen fractie. Deze percentages liggen wederom ver boven die van de gemeenteraadsleden, waar slechts 40 procent altijd overlegt met de eigen wethouder.

Al met al: informele afstemming komt enorm veel voor in AB's en PS. We zien hier een sterk onderscheid tussen coalitie en oppositie: leden van coalitiefracties overleggen vrijwel allemaal met andere coalitiefracties. Leden van oppositiefracties overleggen minder vaak, zowel minder vaak met de coalitie als onderling. Overleggen binnen de oppositie of overleggen die de coalitie en oppositie doorkruisen komen minder vaak voor. Ook overleggen coalitiepolitici voor ze met een voorstel komen met bestuurders, waarbij dit in de waterschappen weer meer gericht is op de eigen bestuurder dan op de portefeuillehouder. Al deze vormen van afstemming komen vaker

⁵ Uitzonderingen daargelaten, zoals in het Wetterskip Fryslân. Daar is al langer het gebruik dat leden van het dagelijks bestuur geen lid zijn van het algemeen bestuur.

voor in de provinciale en waterschapspolitiek dan in de gemeenteraadspolitiek. We kunnen slechts gissen naar de precieze reden hiervoor. Mogelijk is dat provinciaal en waterschapsbestuur meer op consensus gericht zijn, alhoewel dit sterker lijkt te zijn in de waterschappen dan de provincie (Vollaard & Wensink 2023; Vollaard 2019).

Figuur A.5: Overleg met eigen bestuurder



Bron: BPA 2025

A.3 Eigenschappen

Welke individuele eigenschappen van PS- en AB-leden hangen samen met intensievere informele contacten? Aangezien hier nauwelijks onderzoek naar is en het bestaande onderzoek tevens weinig aanknopingspunten biedt voor mogelijke factoren, hebben we besloten om een aantal correlaties te onderzoeken die een mogelijk antwoord kunnen geven op deze vraag. Tabel I.1 toont de resultaten.

Bijvoorbeeld: kost informele consultatie tijd? Dat wil zeggen: besteden politici die meer informeel consulteren meer tijd aan politiek werk? Als we kijken naar het totale aantal uur (zie hoofdstuk 1), zien we dat contacten met de eigen bestuurder, en met de oppositie- en coalitiefracties voor oppositiepolitici significant samenhangen met een lagere tijdsbesteding. Enkel informele consultatie van coalitiefracties door coalitiepolitici hangt samen met een grotere tijdsbesteding. Deze negatieve resultaten kunnen twee dingen betekenen: of afstemming is een manier om tijd te besparen, bijvoorbeeld doordat vergaderingen minder lang zijn. Of diegenen die niet afstemmen, besteden meer tijd aan andere zaken.

Ten tweede kijken we naar het belang dat politici hechten aan verschillende aspecten van hun werk: beleid maken en het bestuur controleren. Het eerste aspect beoordelen we aan de hand van het belang dat respondenten hechten aan twee indicatoren ("Het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid" en "Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid") uit hoofdstuk 2. Het tweede aspect onderzoeken we aan de hand van het belang dat respondenten hechten aan "Het controleren van het bestuur". De resultaten geven een divers beeld. Diegenen die meer belang hechten aan het maken van beleid, consulteren hun fractie meer, maar consulteren andere fracties niet per sé vaker. Degenen die meer belang hechten aan controleren stemmen meer af met hun fractie, maar significant minder met de coalitie of oppositiefracties (als ze coalitiepolitici zijn) en minder met de relevante bestuurder (als ze oppositiepolitici zijn).

Bij de politieke stijl van de controleur past informele afstemming dus minder. Een op controle gerichte politicus is niet bezig te voorkomen dat die andere politici verrast. Mogelijk hangt dit ook samen met het type partij, aangezien we van het nationale niveau weten dat populistische partijen zich meer richten op controle (Louwerse & Otjes 2019). We kunnen hier grip op krijgen door te kijken naar de mate van anti-elitisme. Dat is de mate waarin partijen zich afzetten tegen het politieke establishment en politieke elites. Dit is een breder concept

dan populisme: men kan ook anti-elitair zijn zonder populistische ideeën als de ondeelbaarheid van het volk te onderschrijven. Als we kijken naar de mate van 'anti-elitisme' van partijen op basis van Zaslove et al. (2024) zien we dat politici van anti-elitaire partijen inderdaad minder vaak overleggen met hun eigen fractie, met hun bestuurder, met coalitiefracties, met oppositiefracties of de relevante bestuurder. Dit effect is het sterkste voor anti-elitaire partijen in de oppositie.

Tabel A.1: Samenhang tussen informele contacten en eigenschappen van politici

	Eigen fractie	Eigen bestuurder	Coalitiefracties (voor coalitiepolitici)	Coalitiefracties (voor oppositiepolitici)	Oppositiefracties (voor coalitiepolitici)	Oppositiefracties (voor oppositiepolitici)	Portefeuillehouder (voor coalitiepolitici)	Portefeuillehouder (voor oppositiepolitici)
Uren	-0.02	-0.13*	0.15*	-0.17**	0.07	-0.15*	0.10	0.04
Index Belang beleid maken	0.28***	0.14	0.04	-0.03	0.16	0.15	0.10	-0.07
Belang controleren	0.13*	-0.10	-0.19*	-0.11	-0.19*	-0.05	-0.14	-0.22**
Anti-elitisme (partij)	-0.14**	-0.14*	-0.19**	-0.38***	-0.17**	-0.31***	-0.13	-0.39***
Index Ervaren Consensus	0.03	0.37***	-0.03	0.34***	0.03	0.13	0.04	0.34***
Index Ervaren Informaliteit	-0.03	0.04	-0.06	0.04	-0.10	-0.05	-0.00	-0.03
Gender = Vrouw	0.09	0.08	0.19**	0.05	0.26***	0.10	0.14*	-0.07
Politicus = Fractievoorzitter	-0.05	-0.10	0.09	-0.16**	-0.01	-0.08	-0.12	-0.14

Index: optelling van meerdere indicatoren; Pearson's R, *** < 0.01; ** < 0.05; * < 0.1.

Bron: BPA 2025

Ook kijken we naar hoe participatie in informele consultatie samenhangt met de ervaren politieke cultuur. Dat doen we aan de hand van de items over informele en consensuscultuur uit hoofdstuk 2: "De onderlinge contacten zijn vrij informeel" en "Als het nodig is, kan gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken" als indicaties voor een informele cultuur; en "Bij besluiten wordt ook gezocht naar steun van fracties die niet nodig zijn voor een meerderheid." en "Als breed draagvlak in [Provinciale Staten / het AB] ontbreekt, worden besluiten uitgesteld." als indicaties voor een consensuscultuur. Opvallend genoeg zien we geen enkele samenhang tussen een ervaren *informele* cultuur en deelname aan *informele* afstemming. Mogelijk dat deze vragen meer raken aan omgangsvormen dan consultatie buiten de raadszaal om. Wel zien we samenhang tussen ervaren consensuscultuur en deelname aan afstemming: respondenten die meer consulteren met hun eigen bestuurder, ervaren meer consensus, en dat geldt ook voor respondenten uit oppositiefracties die meer consulteren met coalitiefracties en met de portefeuillehouder. Maar dit is geen één-op-één relatie. We zien hierin dat er belangrijke verschillen zijn tussen concrete vormen van informele consultatie en ervaren cultuur, en tussen het eigen gedrag en de politieke cultuur.

Ten slotte kijken we naar twee persoonskenmerken: gender en politieke positie. Afstemming en consultatie sluiten mogelijk aan bij een stereotypisch vrouwelijke stijl (Vial & Beneda 2026): gedacht vanuit binaire genderstereotypen worden vrouwelijke werkplekken geassocieerd met samenwerking en oog houden voor de noden van anderen. Zien we deze rolpatronen ook terug? Onze resultaten suggereren deels van wel: vrouwelijke coalitiepolitici rapporteren meer contacten met coalitiefracties, oppositiefracties én de portefeuillehouder. Het is daarnaast niet onredelijk te verwachten dat de fractievoorzitter meer aan informele afstemming doet. De lastige politieke vraagstukken komen op diens bureau. Dat zien we echter niet. We zien verrassend genoeg enkel dat fractievoorzitters van de oppositiefracties *minder* afstemmen met coalitiefracties dan 'normale' politici.

Al met al, is geen van de factoren een goede verklaring voor alle vormen van afstemming. Welke conclusies kunnen we op basis hiervan trekken? Informele afstemming lijkt een cruciaal onderdeel te zijn van (regionale) politiek. Vrijwel alle politici geven aan af te stemmen met ten minste één fractie of bestuurder. Maar er is een

sterk verschil tussen coalitie en oppositie. Onder coalitiepolitici komt afstemming nog vaker voor. Zij consulteren elkaar en hun bestuurders veel. Consultatie van oppositiepolitici (zowel door coalitiepolitici als door oppositiepolitici) komt minder vaak voor. Tegelijkertijd geven onze correlatieresultaten aan dat consultatie niet per sé samenvalt met verschillende ervaringen, prioriteiten en kenmerken. De drie factoren die nog het sterkst samenhangen met gerapporteerde afstemming zijn: het anti-elitaire karakter van de partij (politici van partijen die zich afzetten tegen de elite consulteren andere partijen minder), gender (vrouwen consulteren meer dan mannen) en de ervaren consensus (met name voor coalitiepolitici).

Bronnen

Copus, C., & Erlingsson, G. Ó. (2013). Formal institutions versus informal decision-making: On parties, delegation and accountability in local government. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(1), 51-69.

Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.

Karlsson, D. (2013). The hidden constitutions: How informal political institutions affect the representation style of local councils. *Local Government Studies*, 39(5), 681-702.

Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. De Bussy.

Louwerse, T., & Otjes, S. (2019). How populists wage opposition: Parliamentary opposition behaviour and populism in Netherlands. *Political Studies*, 67(2), 479-495.

Otjes, S., & Louwerse, T. (2024). The reinvention of consensus politics: governing without a legislative majority in the Netherlands 2010–2021. *Acta Politica*, 59(4), 797-821.

Van der Vlist, D., Vos, T., & Otjes, S. (2025). Een gemeenteraad binnen de gemeenteraad. Een analyse van informele patronen in de Nederlandse gemeenteraden. In H. Bouwmans (red.), *Sterke Raad. Analyses en aanbevelingen voor raad en raadsleden*. (pp. 325–348). Boom.

Vollaard, H. (2019). De invloed van Provinciale Staten op Gedeputeerde Staten. In H. Binnema & H. Vollaard (red.), *Provinciale Politiek*. (pp.133-158). Boom.

Vollaard, H. & Wensink, W. (2023). Democratische kwaliteit van het algemeen bestuur: In H. Vollaard & H. Binnema (red.), *Waterschappen. Democratie in een onbekend bestuur*. (pp.163-206). Boom.

Vial, A. C., & Beneda, M. (2026). Femininity culture: Theory and workplace implications. *Journal of Personality and Social Psychology*.

Zaslove, A., Huber, R. A., & Meijers, M. J. (2024). The state of populism: Introducing the 2023 wave of the Populism and political parties expert survey. *Party Politics*, 13540688251361813.

Hoofdstuk 2. Ambtsdragers in provincie en waterschap over hun kerntaken en taakvervulling

Marcel Boogers en Sabine van Zuydam

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Leden van Provinciale Staten (PS) hechten het grootste belang aan het vertegenwoordigen van inwoners en het controleren van het provinciebestuur. Voor leden van algemene besturen (AB) van waterschappen is dat het bepalen van de hoofdlijnen van beleid en het controleren van het waterschapsbestuur.
- Als het gaat om tevredenheid met de taakvervulling, valt op dat PS-leden hier zelf negatiever over oordelen dan de leden van Gedeputeerde Staten (GS). Net zoals AB-leden meestal negatiever zijn over hun eigen taakvervulling dan de leden van het dagelijks bestuur (DB). Het minst tevreden is men over de mate waarin PS- en AB-leden initiatieven nemen voor nieuw beleid: alle ambtsdragers van provincies en waterschappen oordelen hier ongeveer even negatief over. PS-leden zijn het meest tevreden met hoe zij inwoners vertegenwoordigen, terwijl AB-leden het meest tevreden zijn met de manier waarop ze het waterschapsbestuur controleren.
- De taak waar GS-leden het meest belang aan hechten is het informeren van PS, samen met het uitvoeren van besluiten van PS en het afleggen van verantwoording aan PS. Voor DB-leden zijn informeren van het AB, het uitvoeren de besluiten van het AB en het afleggen van verantwoording aan het AB eveneens de drie belangrijkste taken. Het vertegenwoordigen van inwoners en het leidinggeven aan de uitvoering van beleid worden relatief het minst belangrijk gevonden door provincie- en waterschapbestuurders.
- Leden van GS en DB zijn erg tevreden over de manier waarop zijn hun taken vervullen. Dat geldt vooral voor de wijze waarop zij verantwoording afleggen aan PS en de manier waarop zij ervoor zorgen dat zij goede en uitvoerbare besluiten kunnen nemen. Onder DB-leden is de tevredenheid het hoogst over het leiding geven aan de uitvoering van beleid, over het afleggen van verantwoording aan het AB en het uitvoeren van besluiten van het AB. Het minst tevreden zijn leden van GS en het DB over het vertegenwoordigen van inwoners.
- Leden van PS en het AB blijken minder tevreden over de taakuitvoering door GS en het DB dan deze bestuurders zelf. Bij provincies zijn de grootste verschillen zichtbaar in de tevredenheid met het afleggen van verantwoording aan PS en het ervoor zorgen dat GS goede en uitvoerbare besluiten nemen. Bij de waterschappen is een van de grootste verschillen ook zichtbaar bij de wijze waarop het DB verantwoording aflegt aan het AB.
- De tevredenheid van de leden van PS en GS over het functioneren van de commissaris van de Koning (CvdK) is groot. Dat geldt ook voor de tevredenheid van AB- en DB-leden over hun dijkgraaf of watergraaf. In de provincie zijn GS-leden iets tevredener zijn over de taakvervulling door de CvdK dan PS-leden. Binnen de waterschappen oordelen leden van het DB juist negatiever over hun voorzitter dan AB-leden.

2.1 Inleiding

Hoe vullen leden van Provinciale Staten (PS) en van Gedeputeerde Staten (GS) hun ambt in? En hoe doen leden van het algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB) van de waterschappen dat? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk. We besteden hierbij zowel aandacht aan het belang dat ambtsdragers hechten aan de verschillende taken die zij vervullen, maar ook hun tevredenheid daarover. Over wat zij zelf doen én over hoe ze denken over andere ambtsdragers zien. In het maatschappelijke debat is veel aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en hoe de democratie functioneert (zie bijvoorbeeld Staat van Bestuur, 2022; Van Zuydam et al., 2023; Bartelink, Van Iterson & Van den Berg, 2024). Het belang dat volksvertegenwoordigers en bestuurders hechten aan de taken die zij vervullen én de tevredenheid met de manier waarop zij dat doen is een manier om

naar deze (ervaren) kwaliteit te kijken. Steeds maken we waar relevant vergelijkingen tussen politieke ambtsdragers om te bezien of er verschillen zijn tussen mannen en vrouwen, jongere en oudere ambtsdragers en tussen provincies en waterschappen. Omdat dit de tweede meting is na 2020 (Jansen, Denters, Van Zuydam), gaan we ook na of er door de tijd ontwikkelingen zichtbaar zijn.

2.2 Ervaren belang van taken van Provinciale Staten en het algemeen bestuur en de tevredenheid daarover

Provinciale Staten en algemeen besturen van waterschappen hebben als volksvertegenwoordiging een aantal taken te vervullen in het decentrale democratische bestel. Traditioneel worden drie rollen onderscheiden, ook in het meer monistische stelsel van de waterschappen: 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.

2.2.1 Belang van taakonderdelen Provinciale Staten en het algemeen bestuur

Volgens PS-leden en AB-leden zijn al hun taken belangrijk voor het vervullen van hun ambt (zie Tabel 2.1). Voor AB-leden krijgt het vertegenwoordigen van andere belanghebbenden dan ingezetenen (zoals landbouw- en natuurbeheerorganisaties) de laagste score. Ook het nemen van initiatieven voor nieuw beleid krijgt gemiddeld een lage score, maar met scores boven de 7,5 is dit in de ogen van PS-leden en AB-leden wel belangrijk. Door PS-leden wordt het grootste belang gehecht aan het vertegenwoordigen van inwoners en het controleren van het provinciebestuur (beiden 9,0), voor AB-leden is dat het bepalen van de hoofdlijnen van beleid en het controleren van het waterschapsbestuur (8,9 resp. 8,8). Het belang dat PS-leden en AB-leden hechten aan hun verschillende taken is niet veranderd: in 2020 gaven ze ieder taakonderdeel ongeveer een zelfde cijfer (Van Zuydam, 2020).

Tabel 2.1: Belang van taakonderdelen Provinciale Staten en het algemeen bestuur (0=zeer onbelangrijk, 10=zeer belangrijk)

	PS-leden	AB-leden
Het vertegenwoordigen van inwoners	9,0	8,5
Het vertegenwoordigen van andere belanghebbenden dan ingezetenen	-	7,4
Het controleren van het provinciebestuur/waterschapsbestuur	9,0	8,8
Het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het provinciebestuur/waterschapsbestuur	8,8	8,9
Het ervoor zorgen dat Provinciale Staten/het algemeen bestuur goede en uitvoerbare besluiten neemt	8,6	8,6
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	7,9	7,9

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen PS en AB.

Bron: BPA 2025

2.2.2 Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door Provinciale Staten en het algemeen bestuur

Naast 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 PS en AB de taken vervullen. Hierbij zijn dezelfde taken voorgelegd als bij de vraag over het belang hiervan. Als het gaat om tevredenheid met de taakvervulling, valt op

dat PS-leden hier zelf negatiever over oordelen dan de leden van GS. Net zoals AB-leden meestal negatiever zijn over hun eigen taakinfilling dan de leden van het DB. Omdat het waterschap een meer monistische structuur kent, zijn de verschillen hier minder groot. PS-leden zijn het meest tevreden met hoe zij inwoners vertegenwoordigen, terwijl AB-leden het meest tevreden zijn met de manier waarop ze het waterschapsbestuur controleren. Het minst tevreden is men over de mate waarin PS- en AB-leden initiatieven nemen voor nieuw beleid: alle ambtsdragers van provincies en waterschappen geven hier maar een krappe voldoende voor.

Tabel 2.2: 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	GS-leden	AB-leden	DB-leden
Het vertegenwoordigen van inwoners	6,9	6,5	6,8	6,7
Het vertegenwoordigen van andere belanghebbenden dan ingezetenen			6,5	6,8
Het controleren van het provinciebestuur/waterschapsbestuur	6,5	6,8	7,2	7,2
Het bepalen van de hoofdlijnen van het beleid van het provinciebestuur/waterschapsbestuur	6,1	6,9	6,7	6,7
Het ervoor zorgen dat PS/ het AB goede en uitvoerbare besluiten neemt	6,4	6,8	7,1	6,9
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	5,7	6,0	5,9	5,8

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen PS en GS dan wel tussen AB en DB

Bron: BPA 2025

2.3 Ervaren belang taken van Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur en de tevredenheid daarover

Net als PS en het AB vervullen ook GS en het DB 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 GS dan wel het DB goede en uitvoerbare besluiten nemen. Tot slot zijn het leiding geven aan de ambtelijke organisatie en het vertegenwoordigen van inwoners als taken onderscheiden.

2.3.1 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 GS dan wel het DB (zie tabel 2.3). Scores tussen de 8 en de 9 komen veel voor. De taak waar GS-leden het meeste belang aan hechten is het informeren van Provinciale Staten (9,6), samen met het uitvoeren van besluiten van PS (9,5) en het afleggen van verantwoording aan Provinciale Staten (9,4). Voor DB-leden zijn informeren van het AB (9,1), het uitvoeren de besluiten van het AB (9,0) en het afleggen van verantwoording aan het AB (9,2) eveneens de drie belangrijkste taken. Het vertegenwoordigen van inwoners (7,6 en 7,2) en het leidinggeven aan de uitvoering van beleid (7,9 en 7,5) worden relatief het minst belangrijk gevonden door provincie- en waterschapbestuurders. Vergeleken met de laatste BPA onder provincie- en waterschapsbestuurders in 2020 (van Zuydam, 2020), is het belang toegenomen van het uitvoeren van de besluiten van PS dan wel AB. Dat geldt ook voor het vertegenwoordigen van inwoners.

Tabel 2.3: Belang van taakonderdelen Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur (0=zeer onbelangrijk, 10=zeer belangrijk)

	GS-leden	DB-leden
Het informeren van PS/het AB	9,6	9,1
Het afleggen van verantwoording aan PS/het AB	9,4	9,2
Het uitvoeren van de besluiten van PS/het AB	9,5	9,0
Het leiding geven aan de uitvoering van beleid	7,9	7,5
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	8,8	8,3
Het ervoor zorgen dat PS/het AB goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	9,0	9,1
Het vertegenwoordigen van inwoners	7,6	7,2
Het vertegenwoordigen van andere belanghebbende dan ingezetenen		6,8

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen GS en DB

Bron: BPA 2025

Tabel 2.2: Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door Gedeputeerde Staten / dagelijks bestuur [0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden], naar het oordeel van politieke ambtsdragers in verschillende ambten

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
Het informeren van PS/het AB	6,4	8,3	6,9	8,0
Het afleggen van verantwoording aan PS/het AB	6,4	8,4	6,9	8,1
Het uitvoeren van de besluiten van PS/het AB	6,4	8,2	7,2	8,1
Het leiding geven aan de uitvoering van beleid	6,2	7,6	7,8	8,3
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	6,0	8,0	6,7	7,6
Het ervoor zorgen dat PS/het AB goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	6,3	7,8	6,9	7,6
Het ervoor zorgen dat GS/het DB goede en uitvoerbare besluiten nemen/neemt	6,2	8,3	7,1	7,9
Het vertegenwoordigen van inwoners	5,4	6,7	6,5	7,3
Het vertegenwoordigen van andere belanghebbende dan ingezetenen			6,6	7,0

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen PS en GS dan wel tussen AB en DB

Bron: BPA 2025

2.3.2 Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur

GS- en DB-leden zijn erg tevreden over de manier waarop zijn hun taken vervullen. Scores liggen veelal dicht bij de 8. Het afleggen van verantwoording aan PS (8,4) en het ervoor zorgen dat GS goede en uitvoerbare besluiten

nemen (8,3) kunnen rekenen op de hoogste tevredenheid onder leden van GS. Onder leden van het DB is de tevredenheid het hoogst over het leiding geven aan de uitvoering van beleid (8,3) en over het afleggen van verantwoording aan het AB en het uitvoeren van besluiten van het AB (beiden 8,1). Het minst tevreden zijn bestuurders over het vertegenwoordigen van inwoners. GS-leden zijn daarbij met een score van 6,7 ontevredener over de vervulling van deze taak dan DB-leden met een score van 7,3.

Volksvertegenwoordigers blijken minder tevreden over de taakuitvoering door GS en het DB dan de bestuurders zelf. De tevredenheidsscores liggen anderhalf à een punt lager. Bij provincies zijn de grootste verschillen zichtbaar in de tevredenheid met het afleggen van verantwoording aan PS en het ervoor zorgen dat GS goede en uitvoerbare besluiten nemen. Bij de waterschappen is een van de grootste verschillen ook zichtbaar bij de taak van het afleggen van verantwoording aan het AB.

Overigens geldt niet alleen dat bestuurders veelal tevredener zijn over de taakvervulling door GS en het DB 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 GS en het DB liggen rond de 8 (met uitzondering van het vertegenwoordigen van inwoners), terwijl de tevredenheid van PS-leden en AB-leden met de taakvervulling door de PS en het AB tussen de 6 en de 7 ligt. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat GS en het DB met een groter zelfbewustzijn hun eigen functioneren beoordelen omdat zij als collegiale besturen meer als homogene en eensgezinde teams opereren dan PS en het AB.

2.4 Ervaren belang taken van de commissaris van de Koning en voorzitter waterschap en de tevredenheid daarover

Naast dat de commissaris van de Koning lid is van GS en de voorzitter van het waterschap het dagelijks bestuur voorzit, 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 voorzitters van waterschappen geldt dat zij naast de eerder genoemde taken een taak hebben in het adviseren van het AB.

2.4.1 *Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door CvdK en voorzitter waterschap*

In het onderzoek is gevraagd naar het belang dat Commissarissen van de Koning (CvdK) en voorzitters toekennen aan de verschillende onderdelen van hun ambt, maar omdat het aantal commissarissen en voorzitters van waterschappen dat deelnam aan het onderzoek vrij beperkt was (3 commissarissen, 18 voorzitters), kunnen we hier niet over rapporteren. Daarom beperken we ons tot de tevredenheid van PS-leden, GS-leden, AB-leden en DB-leden met de taakvervulling van hun voorzitter. Aan commissarissen en voorzitters zelf is deze vraag niet gesteld.

In de provincie valt het op dat GS-leden iets tevredener zijn over de taakvervulling door de commissaris dan PS-leden. Over het voorzitterschap van GS oordelen GS-leden positiever, wat ook geldt voor het bevorderen van bestuurlijke integriteit en het bevorderen van goede interbestuurlijke samenwerking. Voor de tevredenheid met de overige taakvelden van de commissaris zijn er geen significante verschillen tussen de leden van GS en PS. Binnen de waterschappen is er vreemd genoeg wat anders aan de hand. Daar oordelen de leden van het DB, die het meest met de voorzitter samenwerken, juist wat negatiever over de manier waarop deze zijn of haar taken vervult. Vooral over het voorzitterschap van het DB en over het bevorderen van interbestuurlijke samenwerking oordelen DB-leden negatiever. De partijpolitieke achtergrond van DB-leden speelt hier geen rol.

Vergeleken met de vorige BPA onder ambtsdragers van provincies en waterschappen (Van Zuydam, 2020) zijn er nauwelijks verschillen in de wijze waarop het functioneren van CvdK's en voorzitters van waterschappen wordt beoordeeld. De enige uitzondering is de tevredenheid met de wijze waarop de commissaris toeziet op ordentelijke procedures van benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters, die is vergeleken met 2020 nu wat hoger.

Tabel 2.4: Tevredenheid met vervulling taakonderdelen door Commissaris van de Koning/ voorzitter waterschap [0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden], naar het oordeel van politieke ambtsdragers in verschillende ambten

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden	GS-leden	AB-leden	DB-leden
Het voorzitten van de PS vergaderingen/vergaderingen van het AB	7,4	8,1	7,5	7,3
Het voorzitten van vergaderingen van de GS/het DB	7,4	8,5	7,9	7,2
Het zijn van ambassadeur en boegbeeld van de provincie/ het waterschap	8,0	9,0	8,0	8,9
Het bevorderen van de bestuurlijke integriteit	7,8	9,1	7,9	7,8
Het bevorderen van een goede samenwerking met andere provincies/ waterschappen en andere overheden	7,8	8,5	8,2	7,4
Het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in gemeenten	7,3	8,2		
Het toezien op ordentelijke procedures van benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters	8,0	8,9		
Het toezicht houden op de Veiligheidsregio's	7,7	8,7		

Vetgedrukt: statistisch significante verschillen tussen PS en GS dan wel tussen AB en DB

Bron: BPA 2025

2.5 Slot

Uit dit hoofdstuk komt een helder beeld naar voren van hoe politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen hun rollen uitvoeren en beoordelen. Volksvertegenwoordigers – zowel in Provinciale Staten als in de algemeen besturen van waterschappen – hechten groot belang aan hun klassieke kerntaken: het vertegenwoordigen van inwoners, het stellen van beleidskaders en het controleren van het bestuur. Bestuurders in Gedeputeerde Staten en dagelijks besturen van waterschappen leggen juist de nadruk op informeren, verantwoorden en het uitvoeren van besluiten. Opvallend is dat bestuurders structureel positiever zijn over hun eigen taakuitvoering dan volksvertegenwoordigers over die van henzelf, terwijl de laatste groep ook kritischer is over het functioneren van bestuurders dan omgekeerd. Deze asymmetrie in percepties hangt samen met de rolverdeling tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers: wie bestuurt, ervaart samenhang en voortgang, terwijl wie controleert, eerder tekortkomingen en onvolkomenheden ziet. Tegelijkertijd is er brede tevredenheid over het functioneren van voorzitters – commissarissen van de Koning en voorzitters van waterschappen – waarbij er wel verschillen zijn tussen bestuurders van provincies en waterschappen.

Samengevat laten deze bevindingen zien dat leden van PS, GS, AB en DB hun ambt doorgaans met grote inzet en betrokkenheid vervullen, maar dat zij hun eigen prestaties vaak rooskleuriger beoordelen dan die van elkaar. Bestuurders zien zichzelf vooral als betrouwbare, resultaatgerichte uitvoerders, terwijl volksvertegenwoordigers hun eigen rol eerder ervaren als weerbarstig en complex. Daarmee houdt het bestuur van provincies en waterschappen zichzelf een spiegel voor: politieke ambtsdragers erkennen het belang van hun taken, maar verschillen in hoe zij de kwaliteit daarvan waarderen. De uitdaging voor de komende jaren ligt in het versterken van onderling begrip en het dichterbij elkaar brengen van deze uiteenlopende zelfbeelden – zodat ambtsdragers niet alleen overtuigd zijn van hun eigen bijdrage, maar ook erkennen hoe cruciaal ieders rol is voor een goed functionerend provincie- of waterschapsbestuur.

Bronnen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Staat van het Bestuur 2022*. BZK.

Bartelink, D., Van Iterson, S. & Van den Berg, D. (2024). *Toekomstbestendig decentraal bestuur: Waarden van bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap*. De Argumentenfabriek.

Van Zuydam, S. (2023). *Bekwaam, betrouwbaar en betrokken: De slag om vertrouwen*. Necker.

Intermezzo B. Ambtsdragers in waterschappen over geborgde zetels, monisme, en het principe water en bodem sturend

Hans Vollaard en Simon Otjes

Wat dit intermezzo laat zien:

- In de discussie over de samenstelling van het waterschapsbestuur met verkozen leden en niet-verkozen leden voor bepaalde categorieën belanghebbenden (geborgde zetels), is met 40 procent van de ambtsdragers in waterschappen de meeste steun voor algemene besturen die volledig door inwoners worden verkozen.
- Een kleine meerderheid van ambtsdragers in waterschappen is het oneens met de stelling dat DB-leden geen AB-lid mogen zijn.
- Ambtsdragers in waterschappen zijn in ruime meerderheid voor de instelling van eigen ondersteuning (griffie) voor het AB, waarvan het zelf werkgever is.
- Ambtsdragers in waterschappen zijn in grote meerderheid voor het juridisch afdwingbaar maken van het principe van water en bodem sturend.

B.1 Inleiding

Er is een aantal veel besproken kwesties in waterschapswereld, waarin het Rijk een belangrijke rol in vervult als wetgever. Dat betreft allereerst de leden van algemene besturen die door belangenorganisaties worden benoemd, de zogeheten geborgde zetels. Kort voor de waterschapsverkiezingen van 2023 is het aantal geborgde zetels nog verminderd door het parlement. In de Basismonitor zijn we nagegaan wat ambtsdragers in waterschappen zelf vinden van die geborgde zetels. Moeten die van hen nog blijven? Een andere kwestie is het monisme. In de Waterschapswet staat dat de leden van het dagelijks bestuur (DB) van waterschappen in principe ook lid van het algemeen bestuur (AB) moeten zijn. Sinds de dualisering in het begin van deze eeuw mogen bestuurders niet meer lid zijn van de volksvertegenwoordiging in gemeenten en provincies. Bovendien hebben gemeenteraden en Provinciale Staten sindsdien ook eigen ondersteunende ambtenaren, de griffie. Wat vinden ambtsdragers in waterschappen nu: vinden zij ook dat DB-leden niet in het AB mogen zitten? En zouden volgens hen algemene besturen van waterschappen eigen ondersteuning moeten krijgen? Een laatste kwestie betreft ruimtelijkeordeningsbeleid, waarin het rijk de laatste jaren weer meer regie neemt. Een van de onderwerpen daarbij is in hoeverre ruimtelijke planvorming de natuurlijke water- en bodemstructuur als uitgangspunt moet zijn om zo beter uitdagingen als extreme weeromstandigheden het hoofd te bieden. Juridische verankering van dat het principe van water-en-bodem-sturend zou dat uitgangspunt steviger vastleggen. Vinden ambtsdragers in waterschappen dat dat moet gebeuren?

B.2 De meeste steun voor een volledig door inwoners verkozen algemeen bestuur

In 1992 ging de Waterschapswet in. Daarin had het Rijk voor het eerst wettelijk geregeld hoe de samenstelling van het waterschapsbestuur eruit zou kunnen zien (Landman, 2023). Het Rijk legde vijf categorieën belanghebbenden wettelijk vast, inclusief inwoners. Het liet echter aan de provincies de ruimte om te bepalen welke van die categorieën daadwerkelijk in algemene besturen zitting zouden mogen hebben. In 2007 wijzigde de Waterschapswet. Het Rijk bepaalde daarmee dat voortaan elk algemeen bestuur in meerderheid uit door inwoners verkozen leden *moest* bestaan. Ook stelde het Rijk toen geborgde zetels in voor specifieke groepen belanghebbenden, mede om te voorkomen dat hun belangen zouden ondersneeuwen (Landman, 2023). Dat betrof toen agrariërs (vaak categorie 'ongebouwd' geheten), bedrijven en natuurterreinbeheerders. Het Rijk gaf ook een wettelijke basis voor de selectie en benoeming van geborgde leden door belangenorganisaties.

Tabel B.1 Gewenste wijze van samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap

	Er mogen in het algemeen bestuur alleen maar gekozen vertegenwoordigers van inwoners zitten.	Er mogen in het algemeen bestuur naast gekozen vertegenwoordigers van inwoners, ook benoemde vertegenwoordigers van boeren en natuurterreinbeheerders zitten (zoals het nu is).	Er mogen in het algemeen bestuur naast gekozen vertegenwoordigers van inwoners, ook vertegenwoordigers van boeren en natuurterreinbeheerders zitten. Die moeten wel worden verkozen door hun achterban.	Anders / Weet ik niet
Alle ambtsdragers	40	28	22	10
Geborgde leden	15	50	25	11
Verkozen leden	42	28	21	9
DB-leden	32	40	18	10
AB-leden	42	25	23	10
BBB	5	44	39	12
Water Natuurlijk	79	12	9	11
Zeer tevreden met democratie In waterschap	35	45	20	-
Tamelijk tevreden met democratie	41	28	22	9
Helemaal niet/ niet erg tevreden met democratie in waterschap	44	7	26	22
Inwoners (bron: PWKO 2023)	11	25	18	45

Bron: BPA 2025

In 2020 kwam GroenLinks in de Tweede Kamer met een initiatiefwetsvoorstel om de geborgde zetels af te schaffen, naderhand ook ondersteund door D66. De twee partijen vonden dat benoemde zetels niet democratisch waren. Bovendien zouden zetels voor specifieke belangen niet meer passen nu waterschappen mede door klimaatverandering minder specifiek bepaalde functies voor specifiek betrokkenen vervullen, en meer in het algemeen belang voor alles en iedereen werken. Na een hobbelig parlementair parcours gingen Tweede en Eerste Kamer uiteindelijk akkoord met het afschaffen van de geborgde zetels voor bedrijven, het

inkrimpen van geborgde zetels voor agrariërs tot twee per algemeen bestuur, en het (deels) vergroten van het aantal geborgde zetels voor natuurterreinbeheerders tot twee (Landman, 2023). Dat betekent dat na de waterschapsverkiezingen van de oorspronkelijk 160 geborgde zetels er 84 overbleven. Deze inkrimping had wel gevolgen. Het was voor de BBB aanleiding om mee te doen met de waterschapsverkiezingen van 2023 – met groot succes.

Pal na de verkiezingen van maart 2023 vond het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek plaats. Daarin is aan inwoners gevraagd welke samenstelling van het algemeen bestuur van het waterschap zij wensen. We hebben daarbij verschillende varianten voorgelegd. Een eerste variant betrof een waterschap met alleen maar gekozen vertegenwoordigers van inwoners. De huidige situatie was de tweede variant: door inwoners verkozen leden, aangevuld met leden benoemd door belangenorganisaties van boeren en natuurterreinbeheerders. De derde variant is hetzelfde als de huidige situatie, behalve dat de geborgde zetels van boeren en natuurterreinbeheerders door hun achterban verkozen zouden moeten worden. Zoals tabel B.1 laat zien, wist bijna de helft van de inwoners geen antwoord te geven op de vraag. Daarnaast had een kwart een voorkeur voor de bestaande situatie, met verkozen en benoemde leden. Andere varianten kregen minder steun. Al met al is de conclusie dat slechts een minderheid van de inwoners wat anders wil dan de huidige situatie.

Welke wensen hebben nu de ambtsdragers in waterschappen over de samenstelling van algemene besturen? We hebben daarvoor in de Basismonitor dezelfde vraag voorgelegd als in het kiezersonderzoek. Waar bijna de helft van de inwoners geen mening over deze kwestie hadden, blijkt dat ambtsdragers op 1 procent na een voorkeur te hebben over de samenstelling. En waar de steun van inwoners nog het grootst was voor de huidige situatie, krijgt onder ambtsdragers een volledig door inwoners verkozen algemeen bestuur met 40 procent de meeste steun. Die steun is meer te vinden onder verkozen leden, AB-leden en vooral onder ambtsdragers van Water Natuurlijk. Onder geborgde leden, DB-leden en ambtsdragers is juist de meeste steun voor de huidige situatie. En van alle ambtsdragers steunt 28 procent die optie.

Waar bij de ambtsdragers van Water Natuurlijk een grote meerderheid een volledig door inwoners verkozen algemene bestuur wenst, valt ook op dat onder groepen de steun over de verschillende varianten van samenstelling verspreid is. Onder de noemer 'anders' komen ook nog andere varianten aan bod, zoals herinvoering van geborgde zetels voor bedrijven, of de beperking van geborgde zetels voor natuurterreinbeheerders. De verspreiding van steun roept op de vraag op waarmee de steun voor de verschillende varianten zou kunnen samenhangen. We hebben daarbij gelet op de tevredenheid met democratie in het waterschapsbestuur. Daaruit blijkt dat onder degenen die daarover zeer tevreden zijn, de grootste groep voor de huidige situatie is. Ook daar is echter ruim een derde voor een volledig verkozen waterschapsbestuur. Bij degenen die tamelijk tot niet tevreden zijn, is de voorkeur voor een volledig verkozen algemeen bestuur. We hebben ook gekeken of er samenhang was met de ingeschatte invloed van geborgde zetels ten opzichte van verkozen zetels. Daar waren echter geen wezenlijke verschillen in voorkeuren over samenstelling te zien (niet in tabel opgenomen). Ook voor wat betreft de tevredenheid over de vertegenwoordiging door het algemeen bestuur in het algemeen, en van andere belanghebbenden dan inwoners zijn er geen grote verschillen in voorkeursvarianten te zien (niet in tabel opgenomen).

Als het rijk op het punt van geborgde zetels de wet zou willen wijzigen, zal het dus stuiten op verdeeldheid onder ambtsdragers in waterschappen. Wel zou het de meeste steun kunnen krijgen voor een algemeen bestuur dat volledig wordt verkozen door inwoners.

B.3 Verdeeldheid over de vraag of DB-leden geen AB-lid mogen zijn

In het begin van de twintigste eeuw vond de dualiseringsoperatie plaats in gemeente- en provinciebesturen. Moesten daarvoor wethouders en gedeputeerden lid zijn van de gemeenteraad dan wel Provinciale Staten, daarna mocht dat niet meer. Daarmee werd het onderscheid tussen dagelijks bestuur en volksvertegenwoordiging onderstreept. In de waterschappen is er geen dualiseringsoperatie geweest. Leden van het dagelijks bestuur anders dan de voorzitter moeten in principe lid van het algemeen bestuur zijn. Gedeputeerde Staten kunnen wel op verzoek ontheffing verlenen en waterschapsbesturen de gelegenheid geven om een of meer DB-leden van buiten de kring van AB-leden aan te stellen. Dat gebeurt soms, zoals in Wetterskip Fryslân. Dat DB-leden vrijwel altijd AB-leden zijn, zou kunnen botsen met het principe van spreiding van machten.

Daardoor kan macht minder scherp worden gecontroleerd. Het algemeen bestuur stelt bijvoorbeeld een verordening vast over de betrokkenheid van ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. DB-leden zouden als AB-leden die betrokkenheid op zo'n manier kunnen beïnvloeden dat participerende betrokkenen hen zo min mogelijk in de weg zitten. Juist omdat DB-leden de verantwoordelijkheid hebben om besluiten van het algemeen bestuur voor te bereiden, zijn ze daartoe in de gelegenheid. Hetzelfde geldt voor de delegatie van bevoegdheden van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur.

Tabel B.2 Standpunten ambtsdragers waterschappen over stelling: DB-leden mogen geen lid zijn van het AB

	Helemaal oneens	Oneens	Niet oneens, maar ook niet eens	Eens	Helemaal eens
Alle ambtsdragers	28	24	8	20	22
Geborgde leden	26	23	8	21	21
Verkozen leden	25	30	5	10	30
DB-leden	41	28	8	16	8
AB-leden	23	22	8	21	26
BBB	26	32	3	12	26
Water Natuurlijk	6	13	13	31	38

Bron: BPA 2025

Het Rijk heeft overigens in de Waterschapswet wel enkele maatregelen genomen om negatieve gevolgen van samengebundelde macht te voorkomen. DB-leden mogen niet meestemmen bij de vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag door het algemeen bestuur, een cruciaal onderdeel van de controle op het dagelijks bestuur. DB-leden nemen als AB-lid echter deel aan de fractievergaderingen, waarin ook de jaarrekening en jaarverslag worden besproken. DB-leden kunnen zo indruk wel invloed uitoefenen op de controle van henzelf. In eerder onderzoek naar de verhouding tussen AB en DB kwam al naar voren dat sommige AB-leden van coalitiefracties zich vrijer zouden voelen om hun dagelijkse bestuurders aan te spreken als die geen lid van hun fractie meer zou zijn (Vollaard en Wensink, 2023, p.186). Dat zou ervoor pleiten om naar analogie van de Gemeentewet en Provinciewet in de Waterschapswet vast te leggen DB-leden niet langer AB-lid te laten zijn. Maar wat vinden ambtsdragers in waterschappen daar nu van?

Ambtsdragers zijn gemiddeld genomen duidelijk verdeeld over de vraag of DB-leden geen lid van het AB mogen zijn. Een krappe meerderheid van 52 procent is (helemaal) oneens met de stelling, maar een aanzienlijke minderheid van 42 procent is het er (helemaal) mee eens. Dergelijke verdeeldheid is ook te zien onder geborgde en verkozen leden en AB-leden. Bij ambtsdragers van BBB tekent zich iets nadrukkelijker een meerderheid tegen de stelling af. Wel is er een duidelijke meerderheid onder DB-leden: 69 procent van hen is het (helemaal) oneens met de stelling dat ze geen lid van het AB mogen zijn. Een duidelijke meerderheid van 69 procent van de Water Natuurlijk-ambtsdragers zijn juist (helemaal) eens met die stelling.

Als we nader kijken naar samenhang met de ervaringen van ambtsdragers, is er geen verband te zien tussen stellingname over monisme en tevredenheid over de controle door het algemeen bestuur of de ingeschatte invloedsverhouding tussen AB en DB. Wel zijn ambtsdragers die de coalitiefracties invloedrijker achten dan de oppositiefracties, het vaker eens met de stelling dan de ambtsdragers die de coalitiefracties minder invloedrijk beschouwen. Ook bestaat er een samenhang tussen de tevredenheid over het functioneren van waterschapsdemocratie en het oordeel over de stelling. Hoe groter de tevredenheid daarover, des te minder ambtsdragers vinden dat DB-leden geen AB-lid mogen zijn, en vice versa.

In het algemeen geldt echter hier dat regering en parlement op verdeelde reacties onder waterschapsbestuurders zullen stuiten als ze op dit punt de Waterschapswet zouden willen wijzigen.

Tabel B.3 Standpunten ambtsdragers in waterschappen over stelling: het AB moet een eigen ondersteuning (griffie) krijgen, waarvan het zelf werkgever is

	Helemaal oneens	Oneens	Niet oneens, maar ook niet eens	Eens	Helemaal eens
Alle ambtsdragers	12	17	12	28	31
Geborgde leden	9	16	12	29	35
Verkozen leden	15	20	15	25	25
DB-leden	25	24	22	20	10
AB-leden	7	15	8	31	39
BBB	6	21	15	35	18
Water Natuurlijk	3	3	9	13	69

Bron: BPA 2025

B.4 Een meerderheid wenst eigen ondersteuning (griffie) voor het AB

In het kader de dualiseringsoperatie mogen gemeenteraden en Provinciale Staten sinds 2002 ook eigen ambtenaren voor hun ondersteuning aanstellen: griffiers en hun griffiemedewerkers. Raden en Staten zijn daar werkgever van. Het College en de gemeentesecretaris hebben daar geen zeggenschap over. In waterschappen is dat niet geval. Daar is er een enkele ambtelijke organisatie. Het algemeen bestuur krijgt ondersteuning van de secretaris-directeur (de hoogste ambtenaar) en van bestuursadviseurs. Die zijn echter niet per se exclusief werkzaam voor het algemeen bestuur. Dat kan zijn voordelen hebben (Vollaard en Wensink, 2023, p.188). Door hun vaak nauwe contacten in de ambtelijke organisatie kunnen ze snel AB-leden van informatie voorzien. Maar er kunnen ook loyaliteitsconflicten optreden. Ze kunnen zich minder vrij voelen om AB-leden kritiek op het DB te ondersteunen, als ze ook voor datzelfde DB werken. In verschillende waterschappen zijn er daarom bestuursadviseurs die exclusief voor het AB actief zijn. Ze blijven echter deel uitmaken van de ene ambtelijke organisatie van het waterschap. Dan zou een griffie waarvan het AB exclusief werkgever is, beter op zijn plaats zijn. Wat vinden ambtsdragers in waterschappen daar nu van?

Drie op de vijf ambtsdragers is het (helemaal) eens dat het AB een eigen ondersteuning moet krijgen. Onder AB-leden tekent die meerderheid zich met 70 procent nog duidelijker af. De steun is met name hoog onder ambtsdragers van Water Natuurlijk (82 procent). Bij ambtsdragers van BBB is dat minder het geval, met 53 procent helemaal eens. De DB-leden vormen de enige subgroep van ambtsdragers die in meerderheid tegen een eigen ondersteuning van het AB is. Daarbij is geen significant verschil te zien tussen voorzitters van waterschappen, die ook voorzitter van het AB zijn, en de andere DB-leden. Al met al zouden regering en parlement echter op de steun van de meerderheid van ambtsdragers in waterschappen kunnen rekenen als ze net als in gemeenten en provincies in waterschappen een eigen griffie voor algemene besturen zou willen instellen in de Waterschapswet.

B.5 Het principe van water en bodem sturend moet juridisch afdwingbaar zijn

Het kabinet-Rutte IV (2021-2023) had het principe dat water en bodem sturend moest zijn in ruimtelijke ordening vastgelegd in een beleidsnota. Dat betekende dat niet langer waterkwesties maar technisch moesten worden opgelost, maar juist rekening zou moeten worden gehouden met de natuurlijke water- en bodemstructuur. Dat was nodig in antwoord op klimaatverandering en daarmee gepaard gaande extremere weersomstandigheden. De waterschappen hadden het principe water en bodem sturend enthousiast verwelkomd. Ze reageerden dan ook met spijt toen het kabinet-Schoof (2024-2026), met name bij monde van BBB-minister Mona Keijzer voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, minder prioriteit leek te geven aan het principe (Vollaard, 2026). Het pleidooi van de waterschappen was juist om het principe juridisch te verankeren in de Omgevingswet, zodat meer rekening mee zou worden gehouden in ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld bij het bouwen van nieuwe woonwijken.

Tabel B.4: Standpunten ambtsdragers in waterschappen over stelling: het principe van water en bodem sturend moet juridisch afdwingbaar zijn

	Helemaal oneens	Oneens	Niet maar eens	oneens, ook niet eens	Eens	Helemaal eens
Alle ambtsdragers	3	10	15		35	38
Geborgde leden	2	9	16		37	36
Verkozen leden	5	25	10		10	50
DB-leden	4	6	18		40	32
AB-leden	2	11	14		33	40
BBB	8	26	26		32	6
Water Natuurlijk	0	6	6		27	60

Bron: BPA 2025

Wat vinden ambtsdragers in waterschappen van de stelling om het principe van water en bodem sturend juridisch afdwingbaar te maken? Een duidelijke meerderheid van 73 procent is het (helemaal) eens met de stelling. Zo'n duidelijke meerderheid is nagenoeg bij alle subgroepen te zien, zeker bij de ambtsdragers van Water Natuurlijk, waar maar liefst 87 procent vindt dat het principe juridisch afdwingbaar moet zijn. De enige subgroep

die niet in meerderheid de stelling onderschrijft zijn de BBB-ambtsdragers. Maar ook onder hen is nog altijd 38 procent voor het juridisch afdwingbaar maken van het principe van water en bodem sturend. Mochten regering en parlement overwegen om het principe inderdaad juridisch te verankeren, dan zullen ze daarvoor over het algemeen steun van ambtsdragers in waterschappen kunnen verwachten.

B.6 Ter afronding

Het rijk kan op verdeeldheid onder ambtsdragers in waterschappen rekenen als het de Waterschapswet zou willen wijzigen om geborgde zetels helemaal af te schaffen en in navolging van gemeenten en provincies te verbieden dat DB-leden nog langer lid zijn van het AB. Het kan echter rekenen op steun van de meerderheid als het AB het recht in de Waterschapswet zou krijgen om exclusief werkgever te zijn van eigen ondersteuning (griffie) en het principe van water en bodem sturend juridisch afdwingbaar maakt in de Omgevingswet.

Bronnen

Landman, K. (2023). De samenstelling en verkiezingswijze van het waterschapsbestuur. In H. Vollaard & H. Binnema (red.). *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 49-74). Boom.

Vollaard, H. & Wensink, W. (2023). De democratische kwaliteit van het algemeen bestuur. In H. Vollaard & H. Binnema (red.). *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 163-206). Boom.

Vollaard, H. (2026). Interbestuurlijke verhoudingen onder Schoof: nog beroerder? In S. Otjes & J. Vervliet (red.). *Het experiment-Schoof: Beschouwingen over het kabinet-Schoof 2024-2026*. Montesquieu Instituut.

Hoofdstuk 3. Politieke ambtsdragers over hun provincie- of waterschapsbestuur

Julien van Ostaaijen en Rick van Well

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De politieke ambtsdragers zijn overwegend tevreden met het functioneren van de democratie in hun gemeente, provincie en waterschap, maar minder met die in Nederland en de Europese Unie.
- Dagelijkse besturen (GS- en DB-leden) worden door respondenten als invloedrijker gezien dan volksvertegenwoordigingen (PS- en AB-leden). Oppositieleden ervaren hun eigen invloed als relatief beperkt.
- De politieke ambtsdragers ervaren de Rijksoverheid en de Europese Unie als meest invloedrijk. De ambtsdragers in de waterschappen ervaren de provincies eveneens als relatief invloedrijk.
- Interbestuurlijke samenwerking wordt als noodzakelijk gezien, maar de invloed van volksvertegenwoordigingen hierop wordt als beperkt ervaren.
- De rechterlijke macht en gevestigde belangenorganisaties worden als invloedrijke externe actoren beschouwd; media en burgerinitiatieven krijgen minder invloed toegedicht.
- De politieke ambtsdragers in waterschappen zijn meer tevreden over de bestuurskracht en middelen dan hun collega's in provincies.
- De bestuurscultuur wordt volgens de respondenten gekenmerkt door informele en respectvolle omgangsvormen, maar ook door duidelijke politieke tegenstellingen en relatief levendige debatten.

3.1 Inleiding

In dit rapport wordt een beeld geschetst van het functioneren van provincie- en waterschapsbesturen in Nederland op basis van de opvattingen en percepties van de betrokken politieke ambtsdragers. De ambtsdragers werd onder meer gevraagd een oordeel te geven over het functioneren van de democratie in het algemeen op verschillende bestuursniveaus en naar hun oordelen en percepties over de verhoudingen binnen de politieke instituties. Dit hoofdstuk gaat over hoe de politieke ambtsdragers oordelen over verschillende aspecten van bestuur en democratie, vooral in hun eigen besturen.

3.2 Tevredenheid met het functioneren van de democratie

De politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen werd gevraagd hoe tevreden ze zijn over het functioneren van de democratie op verschillende bestuursniveaus. Tabel 3.1 presenteert daarvan de resultaten. De ambtsdragers zijn over het algemeen tamelijk tevreden met het functioneren van de democratie in de drie decentrale besturen. Daarnaast valt op dat de grootste tevredenheid zich richt op het eigen decentraal bestuur. Van de ambtsdragers in de provincies is 77 procent tamelijk of zeer tevreden met de manier waarop de democratie functioneert in de provincie. In de waterschappen is het aandeel ambtsdragers dat tamelijk of zeer tevreden is met het functioneren van de democratie in het eigen waterschap nog hoger, namelijk 87 procent. In de provincies en waterschappen zijn respectievelijk slechts 4 procent en 2 procent helemaal niet tevreden met het functioneren van de democratie in het eigen bestuur. Deze niveaus van tevredenheid zijn vergelijkbaar met de cijfers van provinciale en waterschapsambtsdragers uit 2020 (Denters, 2020)⁶ en met de tevredenheid onder

⁶ In 2020 spraken de toen ondervraagde GS-leden zich wel positiever uit over het functioneren van de provinciale democratie. Het gaat hier echter om een betrekkelijk kleine groep respondenten waardoor we terughoudend moeten zijn hieraan al te stevige conclusies te verbinden.

gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters over het functioneren van de gemeentelijke democratie (Boogers & Van Zuydam, 2024).

De oordelen die de politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen vellen over de Europese en vooral de Nederlandse democratie blijven achter op deze positieve cijfers. Slechts 26 procent is tamelijk of zeer tevreden met de manier waarop de democratie werkt in Nederland. Dit is een substantieel lager aandeel dan in 2020 en hangt mogelijk samen met de daling in het politieke vertrouwen onder de gehele bevolking in de afgelopen jaren (Kunst, Miltenburg & Den Ridder, 2025). Wat betreft het functioneren van de democratie op het niveau van de Europese Unie, is 51 procent tamelijk of zeer tevreden.

Tabel 3.1: Gemiddelde tevredenheid met het functioneren van de democratie op verschillende bestuursniveau (%), 1-4

	Politieke ambtsdragers in de provincies (N=126)	Politieke ambtsdragers in de waterschappen (N=198)
Gemeente	2,7	2,9
Provincie	2,9	2,7
Waterschap	2,7	3,1
Nederland	2,0	2,0
De Europese Unie	2,3	2,4

Opmerking. 1 = helemaal niet tevreden, 2 = niet erg tevreden, 3 = tamelijk tevreden, 4 = zeer tevreden

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

Als we vervolgens kijken naar het verschil tussen opvattingen vanuit de coalitie en de oppositie, blijkt dat oppositieleden minder tevreden zijn dan coalitieleden over het functioneren van de democratie op het eigen bestuursniveau (zie Tabel 3.2).⁷ Zo is onder leden van de coalitie 89 procent (provincies) en 90 procent (waterschappen) tamelijk of zeer tevreden met het functioneren van de democratie op het eigen bestuursniveau. Onder de oppositie is dat met respectievelijk 58 en 79 procent een stuk minder, met name in de provincies.

Tabel 3.2: Tevredenheid met het functioneren van de democratie op het eigen bestuursniveau (%)

	PS-leden		AB-leden	
	Coalitie (N=79)	Oppositie (N=70)	Coalitie (N=79)	Oppositie (N=80)
Helemaal niet tevreden	-	9	3	3
Niet erg tevreden	10	33	8	19
Tamelijk tevreden	54	54	56	63
Zeer tevreden	35	4	34	16
Totaal	99%	100%	101%	101%

Opmerking: Door afrondingsverschillen kunnen de totalen soms iets afwijken van 100%.

Bron: BPA 2025

We krijgen nog een specifiek beeld van de gevoelens van politieke ambtsdragers over politieke legitimiteit, wanneer we kijken naar hun vertrouwen in de politieke instituties en gezagsdragers op hun eigen

⁷ Het verband tussen collegedeelname en tevredenheid met de democratie is in provincies ($\chi^2(3) = 38,917, p < 0,001$) en in waterschappen statistisch significant ($\chi^2(3) = 9,134, p = 0,025$).

bestuursniveau (zie Tabel 3.3). In de provincies is de commissaris van de Koning de ‘instelling’ die het meeste vertrouwen opwekt. In de waterschappen is dat de ambtelijke organisatie. De ambtsdragers uit provincies en waterschappen hebben relatief minder vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering. Ook de landelijke, regionale en lokale media scoren relatief gezien wat aan de lage kant.

Het vertrouwen in het college van Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koning is onder GS-leden statistisch significant hoger dan onder PS-leden. Vergelijkbare verschillen doen zich ook voor in het vertrouwen van AB- en DB-leden van waterschappen in het dagelijks bestuur. Mogelijk ervaren volksvertegenwoordigers toch een ietwat grotere afstand tot de voorzitter dan de dagelijks bestuurders dat doen. Daarnaast hebben DB-leden meer vertrouwen in de ambtelijke organisatie dan AB-leden. De overige verschillen zijn kleiner en niet statistisch significant. Deze patronen zijn vergelijkbaar met de bevindingen uit 2020 (Van Zuydam, 2020). Vergeleken met het vertrouwen dat de respondenten hebben in de landelijke regering en de Tweede Kamer is het vertrouwen in de politieke instituties in het decentrale bestuur substantieel hoger. Dit verschil in vertrouwen bestond in 2020 ook al, maar is gegroeid doordat het vertrouwen in de landelijke regering en de Tweede Kamer is afgenomen.

Tabel 3.3: Gemiddeld vertrouwen in instellingen

	Politieke ambtsdragers in de provincies (N=162)	Politieke ambtsdragers in de waterschappen (N=197)
Provinciale Staten / Algemeen bestuur	3,0	3,1
Gedeputeerde Staten / Dagelijks bestuur	2,9	3,2
De Commissaris van de Koning / Voorzitter waterschap	3,3	3,3
De ambtelijke organisatie	3,1	3,4
De regering	1,9	1,9
De Tweede Kamer	2,1	2,1
Regionale en lokale media	2,4	2,5
Landelijke media	2,2	2,4

Opmerking. 1 = Helemaal geen vertrouwen, 2 = Niet zo veel vertrouwen, 3 = Tamelijk veel vertrouwen, 4 = Heel veel vertrouwen

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

3.3 Verhoudingen tussen volksvertegenwoordiging en dagelijks bestuur

De politieke macht in de politieke instituties van provincies en waterschappen is verdeeld tussen volksvertegenwoordigers, dagelijks bestuurders en ambtenaren. Formeel spelen al deze spelers een rol bij de totstandkoming van beleid. Om inzicht te krijgen in de invloed die elke speler uitoefent op de politieke besluitvorming, vroegen we de verschillende respondenten om bij verschillende combinaties van actoren de invloed op de besluitvorming ten opzichte van elkaar aan te geven op een schaal van 0 tot en met 100 (zie Tabel 3.4). De waarde ‘50’ betekent dat beide actoren precies evenveel invloed uitoefenen. De bevindingen in provincies en waterschappen zijn vergelijkbaar.

In de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en bestuur kennen op beide bestuursniveaus de respondenten het dagelijks bestuur (Gedeputeerde Staten of het Dagelijks Bestuur) meer invloed op de besluitvorming toe dan de volksvertegenwoordiging. Provinciale Staten en het algemeen bestuur worden daarbij nog steeds substantiële invloed toegekend. Binnen deze volksvertegenwoordigende organen zijn er ook verschillen in toegekende invloed tussen specifieke combinaties van volksvertegenwoordigers (vgl. Van Well, 2025). Collegefracties zijn volgens respondenten invloedrijker dan oppositiefracties. Volgens PS-leden is dit verschil groter dan volgens AB-leden. Opvallend is dat respondenten in de waterschappen aangeven dat AB-

leden die direct verkozen zijn meer invloed uitoefenen dan door belangenorganisaties aangewezen AB-leden, de geborgde zetels in het algemeen bestuur. In 2020 was dit nog andersom (hoewel de vragenlijst toen repte over ‘ingezetenen’ versus ‘ingelanden’).

Tabel 3.4: Gemiddelde relatieve invloed van actoren volgens ambtsdragers, 0-100

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=128)	GS-leden (N=17)	AB-leden (N=143)	DB-leden (N=54)
PS/AB – GS/DB	63	66	69	69
Collegefracties – niet-collegefracties	30	37	40	37
GS/DB – ambtelijke organisatie	54	41	54	44
CvdK/voorzitter – GS-leden/DB-leden	61	69	58	66
Verkozen AB-leden – aangewezen AB-leden			37	38

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 in de eerste kolom (PS-leden) betekent dus dat volgens PS-leden het college meer invloed heeft dan de gemeenteraad.

Vetgedrukt: Verschil tussen PS-leden en GS-leden of tussen AB-leden en DB-leden is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

Dit gepercipieerde verschil van invloed is vergelijkbaar met het verschil in invloed tussen coalitie en oppositie. Leden van de oppositie in zowel provincies als waterschappen vinden de invloed van de dagelijkse besturen groter dan leden van de coalitie. In de waterschappen vinden de leden van de oppositie ook de relatieve invloed van de verkozen AB-leden kleiner dan dat leden van de coalitie dat vinden (zie Tabel 3.5). En in de verhouding tussen voorzitter van het bestuur en overige dagelijkse bestuurders ligt het zwaartepunt volgens de respondenten bij de GS- en DB-leden, al is dat in de waterschappen net iets minder sterk.

Tabel 3.5: Relatieve invloed van actoren volgens ambtsdragers, 0-100

	Provincies		Waterschappen	
	Coalitie- fracties (N=67)	Oppositie- fracties (N=61)	Coalitie- fracties (N=70)	Oppositie- fracties (N=72)
PS/AB vs. GS/DB	60	68	64	73
Collegefracties vs. niet-collegefracties	33	27	40	39
GS/DB vs. ambtelijke organisatie	55	53	54	53
CdK/voorzitter vs. GS-leden/DB-leden	61	62	59	57
Verkozen AB-leden vs. aangewezen AB-leden			31	42

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 60 in de eerste kolom (coalitiefracties) betekent dus dat volgens PS-leden van coalitiefracties het college meer invloed heeft dan de gemeenteraad.

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

Wanneer politieke ambtsdragers gevraagd wordt naar de omvang van de invloed die zij zelf feitelijk hebben op de beleidsvorming in hun provincie of waterschap, ontstaat een vergelijkbaar beeld als bij de antwoorden op de vragen naar de invloedsverhouding tussen verschillende combinaties van actoren (zie Tabel 3.6). GS- en DB-leden ervaren hun invloed substantieel groter dan PS- en AB-leden. Daarnaast achten PS- en AB-leden van collegefracties hun invloed substantieel groter dan PS- en AB-leden van oppositiefracties. In de waterschappen ervaren de direct door inwoners verkozen AB-leden hun eigen invloed groter dan door belangenorganisaties aangewezen AB-leden.⁸ In de dagelijks besturen van waterschappen is er echter geen statistisch significant verschil tussen de eigen invloed van verkozen en aangewezen leden.

Tabel 3.6: Gemiddelde eigen invloed, 0-100

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=141)	GS-leden (N=17)	AB-leden (N=151)	DB-leden (N=54)
Totaal	37	64	40	66
Collegefracties	45		43	
Oppositiefracties	28		36	
Verkozen AB-leden			41	68
Aangewezen AB-leden			29	71

Bron: BPA 2025

3.4 Verhoudingen met andere bestuursniveaus

Provincie- en waterschapsbesturen moeten zich verhouden tot andere overheden (zie ook Van Ostaijen 2026). Dit blijkt ook uit de antwoorden van de ondervraagde politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen. Volgens de respondenten hebben andere bestuursniveaus substantiële invloed op de besluitvorming in de eigen provincie en waterschap (zie Tabel 3.7). De gepercipieerde invloed van de Rijksoverheid en de Europese Unie is zelfs vrijwel even groot of zelfs groter dan de invloed van het eigen bestuur. In de waterschappen geldt dat ook voor de provincies.

Over de samenwerking tussen provincies, waterschappen, gemeenten en de Rijksoverheid is geregeld discussie. Daarom zijn de politieke ambtsdragers over enkele uitspraken over deze 'interbestuurlijke samenwerking' gevraagd in hoeverre zij het hiermee eens of oneens zijn (zie Tabel 3.8). Voor maatschappelijke problemen die zich niet volledig onder een enkele bestuursbevoegdheid voordoen, maar die de grenzen van verschillende bestuursniveaus overstijgen, zouden regionale bestuurlijke samenwerkingsverbanden een waardevolle aanvulling kunnen zijn op de bestuurlijke slagvaardigheid van provincies en waterschappen.⁹ Driekwart van de ondervraagde provinciale ambtsdragers is het (helemaal) eens met de uitspraak dat interbestuurlijke samenwerking noodzakelijk is om problemen op te lossen in hun provincies of waterschap. In de waterschappen is zelfs bijna 90 procent van de ondervraagde ambtsdragers het hiermee eens.¹⁰ En (slechts) een vijfde van de provinciale ambtsdragers en een tiende van de ambtsdragers in waterschappen zijn het

⁸ Colleges van Gedeputeerde Staten en dagelijks besturen van waterschappen ervaren hun invloed substantieel groter dan Provinciale Staten en algemeen besturen van waterschappen (respectievelijk $t(27) = 6,790$, $p < 0,001$ en $t(141) = 9,993$, $p < 0,001$). PS- en AB-leden van collegefracties ervaren hun invloed substantieel groter dan PS- en AB-leden van oppositiefracties (respectievelijk $t(139) = 4,764$, $p < 0,001$ en $t(147) = 2,180$, $p = 0,031$). In de waterschappen ervaren de direct door inwoners verkozen AB-leden hun eigen invloed groter dan door belangenorganisaties aangewezen AB-leden, $t(18) = 2,530$, $p = 0,021$. In de dagelijks besturen van waterschappen is er echter geen statistisch significant verschil tussen de eigen invloed van verkozen en aangewezen leden.

⁹ De zogenoemde aanvullingshypothese, zie Jacobsen (2014)

¹⁰ $\chi^2(4) = 20,900$, $p < 0,001$

(helemaal) eens met de uitspraak dat interbestuurlijke samenwerking de capaciteit van het bestuur in de eigen provincie of waterschap verzwakt om problemen op te lossen.

Tabel 3.7: Gemiddelde relatieve invloed van andere bestuursniveaus ten opzichte van de eigen provincie of het eigen waterschap, 0-100

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=121)	GS-leden (N=17)	AB-leden (N=134)	DB-leden (N=53)
Andere provincies/waterschappen	30	29	33	30
Structurele publieke en private samenwerkingspartners	40	33	37	30
In uw provincie/waterschap liggende gemeenten	40	39	40	31
In uw provincie gelegen waterschappen	37	34		
De provincie waarin uw waterschap ligt			54	44
De Rijksoverheid	67	63	56	53
De Europese Unie	60	47	50	49

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

Tabel 3.8: Opvattingen over interbestuurlijke samenwerking (% [helemaal] eens)

	Provincies (N=145)		Waterschappen (N=195)	
Is noodzakelijk om problemen op te lossen die mijn provincie / waterschap zelfstandig niet voldoende kan oplossen.	75		87	
Verzwakt de capaciteit van het provincie-/waterschapsbestuur om problemen op te lossen.	22		11	
Gaat ten koste van de democratische legitimiteit van het provincie-/waterschapsbestuur.	39		17	
	PS-leden (N=122)	GS-leden (N=18)	AB-leden (N=129)	DB-leden (N=52)
Provinciale Staten / Het algemeen bestuur hebben / heeft voldoende invloed op de besluitvorming in interbestuurlijke samenwerking	20	33	31	33
Gedeputeerde Staten / Het dagelijks bestuur hebben / heeft voldoende invloed op de besluitvorming in interbestuurlijke samenwerking	48	83	58	79

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

Tegelijkertijd zou er sprake van zijn dat regionale bestuurlijke samenwerkingsverbanden bijdragen aan een democratisch tekort door de beslissingsmacht van de volksvertegenwoordigers in provincies en

waterschappen uit te hollen (Veenendaal, 2026).¹¹ Vier op de tien ondervraagde provinciale ambtsdragers en 17 procent van de ambtsdragers in waterschappen zijn het hiermee (helemaal) eens. Toch vinden slechts minderheden van 20 à 33 procent van de politieke ambtsdragers dat de volksvertegenwoordigingen in provincies en waterschappen voldoende invloed hebben op de besluitvorming in interbestuurlijke samenwerking. Opvallend is dat de invloed van het dagelijks bestuur hierop als veel groter wordt gezien, vooral door de dagelijks bestuurders zelf.

3.5 Invloed van groepen en personen

Ook andere instellingen, groepen en personen kunnen invloed hebben op de besluitvorming in provincies en waterschappen. Tabel 3.9 laat zien hoe politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen de relatieve invloed van verschillende instellingen, groepen en personen buiten de politieke instituties gemiddeld inschatten. Hierbij betekent 100 'grote invloed' en 0 'geen invloed'. De rechterlijke macht springt eruit als de meest invloedrijke actor, vooral volgens provinciale ambtsdragers. Ook gevestigde belangenorganisaties en het maatschappelijk middenveld worden in beide bestuurslagen als relatief invloedrijk gezien. Burgerinitiatieven en tijdelijke actiegroepen krijgen gemiddeld de laagste invloedsscore, al zien GS-leden hierin meer invloed dan andere respondenten.

Tabel 3.9: Gemiddelde invloed andere instellingen, groepen en personen, 0-100

	Politieke ambtsdragers in provincies (N=141)	Politieke ambtsdragers in waterschappen (N=185)
De rechterlijke macht	62	48
Gevestigde belangenorganisaties en het maatschappelijk middenveld	52	48
Onderzoeksinstituten en denktanks	44	43
Landelijke media	47	31
Regionale en lokale media	45	31
Sociale media	40	30
Burgerinitiatieven en (tijdelijke) actiegroepen rondom specifieke onderwerpen	38	33

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

3.6. Bestuurskracht

Respondenten is gevraagd een rapportcijfer te geven voor de mate waarin zij vinden dat hun provincie of waterschap voldoende bevoegdheden en financiële middelen heeft om de belangrijkste problemen in hun provincie of waterschap aan te pakken (zie Tabel 3.9). De PS-leden geven voor beide een magere voldoende. GS-leden geven gemiddeld zelfs een nog lager cijfer. Ambtsdragers in waterschappen zijn positiever gestemd, zij het met bescheiden zesjes.

Als respondenten vervolgens gevraagd worden hoe goed of slecht zij de manier vinden waarop hun provincie of waterschap de belangrijkste problemen in het algemeen aanpakt, geven zij desalniettemin hogere

¹¹ De zogenaamde uithollingshypothesen. Zie: Jacobsen (2014).

rapportcijfers (zie Tabel 3.10). Hierbij zijn substantiële verschillen waarneembaar in het oordeel van leden van de coalitie en de oppositie. Leden van de oppositie zijn doorgaans minder positief dan leden van collegefracties.¹²

Tabel 3.9: Gemiddelde waardering van probleemoplossend vermogen, 1-10

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=139)	GS-leden (N=18)	AB-leden (N=151)	DB-leden (N=54)
Bevoegdheden	5,6	4,9	6,3	6,2
Financiële middelen	5,7	5,0	6,6	6,8

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

Tabel 3.10: Gemiddelde waardering van de wijze waarop provincie/waterschap de belangrijkste problemen aanpakt, 1-10

	Provincies		Waterschappen	
	PS-leden (N=141)	GS-leden (N=18)	AB-leden (N=152)	DB-leden (N=54)
Totaal	5,8	7,2	7,0	7,5
Collegefracties	6,8		7,4	
Oppositiefracties	4,8		6,6	

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

3.7 Bestuurscultuur

De verhoudingen tussen politieke ambtsdragers worden niet alleen gereguleerd door formele besluitvormingsprocedures en regels, maar ook door vaste patronen, gewoontes, routines en informele regels (Boogers, 2023). Enkele van dit soort normen en informele regels zijn aan de respondenten voorgelegd met de vraag of zij deze van toepassing vinden op hun provincie of waterschap (zie Tabel 3.11). De uitspraak die het meest op instemming kan rekenen van politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen is 'De onderlinge contacten zijn vrij informeel'. Respectievelijk 88 procent en 85 procent van de respondenten vinden deze uitspraak (helemaal) van toepassing op hun provincie of waterschap. Dit betekent echter niet dat de politiek in provincies en waterschappen ook informeel is, dat wil zeggen dat de politieke praktijk niet door formele structuren en procedures wordt bepaald (Gretchen & Levitsky, 2004). Volgens slechts 13 procent van de provinciale ambtsdragers kan er in hun provincie gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken als dat nodig zou zijn. In waterschappen vindt ruim een vijfde van de ondervraagde ambtsdragers dit (helemaal) van toepassing op hun waterschap.¹³

Er is regelmatig discussie over de vermeende politisering van het bestuur in provincies en waterschappen. Het consensusgerichte karakter van de onderlinge verhoudingen zou de afgelopen decennia zijn afgenomen (Binnema & Vollaard, 2019; Vollaard & Binnema, 2023). Om dit te onderzoeken, hebben we uitspraken voorgelegd over de consensusgerichte politieke cultuur tijdens de verzuiling, zoals Arend Lijphart

¹² Onder PS-leden geven oppositieleiden gemiddeld 2 cijfers lager dan coalitieleden, $t(127) = 6,792$, $p < 0,001$. Het verschil in waardering tussen coalitie en oppositie is kleiner in waterschappen, maar nog steeds substantieel en statistisch significant, $t(119) = 3,358$, $p < 0,001$.

¹³ Dit verschil nadert conventionele niveaus van statistische significantie, $c^2(4) = 8,477$, $p = 0,076$.

(1968) die omschreef. In die cultuur gelden politieke spelregels zoals zakelijkheid, depolitisering en pragmatische verdraagzaamheid. Hierbij passen omgangsvormen waarin politieke elites een begripvolle houding en respectvolle toon gebruiken tegenover andersdenkenden en hun politieke overtuigingen. Grofweg driekwart van de respondenten vindt inderdaad dat er in hun provincie of waterschap respectvol met elkaar wordt omgegaan. Ook een verbreding van de besluitvorming naar politieke minderheden past hierbij. Ruime meerderheden vinden het (helemaal) van toepassing dat bij besluiten ook wordt gezocht naar steun van fracties die niet nodig zijn voor een meerderheid. In waterschappen wordt deze uitspraak nog iets vaker ondersteund dan in provincies.¹⁴

Tabel 3.11: Oordeel over aspecten bestuurscultuur, % (Helemaal) van toepassing

	Provincies (N=136)	Waterschappen (N=194)
De onderlinge contacten zijn vrij informeel.	88	85
Als het nodig is, kan gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken.	13	21
We gaan respectvol met elkaar om.	73	78
Bij besluiten wordt ook gezocht naar steun van fracties die niet nodig zijn voor een meerderheid.	66	75
Partijen benadrukken de onderlinge ideologische tegenstellingen.	73	56
Politieke besluiten worden gebaseerd op de rapporten en adviezen van experts en belangengroepen.	39	47
Debatten zijn erg levendig.	46	29
We gaan conflicten vaak uit de weg.	28	26
Als breed draagvlak ontbreekt, worden besluiten uitgesteld.	10	28

Vetgedrukt: Verschil is statistisch significant, $p < 0,05$.

Bron: BPA 2025

Toch vindt bijna driekwart van de ondervraagde provinciale ambtsdragers de uitspraak 'Partijen benadrukken de onderlinge ideologische tegenstellingen' eveneens (helemaal) van toepassing op hun provincie. Hoewel in waterschappen substantieel en statistisch significant minder ambtsdragers dit van toepassing vinden, vormen zij wel een meerderheid.¹⁵ Ruim vier op de tien ondervraagde ambtsdragers vinden de uitspraak 'Politieke besluiten worden gebaseerd op de rapporten en adviezen van experts en belangengroepen' (helemaal) van toepassing in hun provincie of waterschap. Toch nog een aanzienlijke minderheid erkent daarmee dat conflicten worden ontdaan van ideologische aspecten en worden herformuleerd in economische, juridische of technische termen. Meerderheden vinden dit echter (helemaal) niet van toepassing op hun provincie- of waterschapsbestuur. Een minderheid van de respondenten vindt debatten in Provinciale Staten en de algemeen besturen van waterschappen erg levendig. In provincies vindt bijna de helft van de ambtsdragers dit. In waterschappen is het aandeel ambtsdragers dat dit van toepassing vindt op hun waterschap significant kleiner.¹⁶

¹⁴ Dit verschil nadert conventionele niveaus van statistische significantie, $c^2(4) = 7,909$, $p = 0,095$. Deze uitspraak wordt vaker door DB-leden (88 procent) als (helemaal) van toepassing beschouwt dan door AB-leden (70 procent), $c^2(4) = 11,293$, $p = 0,023$.

¹⁵ $\chi^2(4) = 12,448$, $p = 0,014$

¹⁶ $\chi^2(4) = 13,878$, $p = 0,008$

Ook worden volgens slechts een kwart van de respondenten conflicten uit de weg gegaan. En hoewel politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen waarde hechten aan politieke steun van minderheden, betekent dit niet dat minderheden ook een feitelijk vetorecht hebben. In provincies worden besluiten volgens slechts één op de tien ambtsdragers uitgesteld wanneer breed draagvlak ontbreekt. In waterschappen is de minderheid die dit (helemaal) van toepassing vindt substantieel en significant groter.¹⁷ De resultaten zijn divers voor wat betreft het apolitieke karakter en in grote lijnen vergelijkbaar met de bestuurscultuur in gemeenten (Boogers & Van Zuydam, 2024).

3.8 Conclusie

Dit hoofdstuk laat zien dat politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen overwegend positief oordelen over het functioneren van hun eigen bestuur en democratie, waarbij coalitieleden structureel positiever zijn over de manier waarop de democratie functioneert op het eigen bestuursniveau dan oppositieleden. Het vertrouwen in en de tevredenheid over de Europese en vooral landelijke democratie is een stuk lager. In de percepties van invloed komt een consistent beeld naar voren van relatief sterke dagelijkse besturen, zowel ten opzichte van de volksvertegenwoordigingen als binnen interbestuurlijke samenwerkingen. Volksvertegenwoordigers ervaren hun eigen invloed als beperkter dan dagelijkse bestuurders, zeker wanneer zij tot de oppositie behoren. Tegelijkertijd worden provincies en waterschappen in de ogen van de ambtsdragers sterk beïnvloed door andere bestuursniveaus, met name het Rijk en de Europese Unie, wat het beeld bevestigt van een bestuur dat in hoge mate verweven is met interbestuurlijke netwerken.

Externe actoren zoals de rechterlijke macht en gevestigde belangenorganisaties worden als invloedrijk gezien, terwijl media en burgerinitiatieven een meer gematigde rol krijgen toegedicht. Wat betreft bestuurskracht zijn de oordelen gemengd: hoewel de aanpak van problemen redelijk wordt gewaardeerd, worden bevoegdheden en financiële middelen vooral in de provincies als beperkt ervaren. Ten slotte schetst de bestuurscultuur een beeld van informele, respectvolle omgangsvormen, maar ook van duidelijke politieke tegenstellingen en relatief levendige debatten, met meer tekenen van politisering en minder consensusgericht dan in het verleden vaak afgeschilderd. Samen wijzen deze bevindingen op een decentraal bestuur dat functioneel en gewaardeerd is, maar waarin vragen rond machtsbalans, democratische invloed en interbestuurlijke afhankelijkheid nadrukkelijk aanwezig blijven.

Bronnen

Binnema, H., & Vollaard, H. (2019) (red.). *Provinciale politiek*. Boom.

Boogers, M. (2023). *Van kluitjesvoetbal naar samenspel: Hoe in het lokaal bestuur wordt samengewerkt en hoe dat beter kan*. Necker.

Boogers, M., & Van Zuydam. (2024). Veel ambtsdragers tevreden over hun gemeentebestuur. In H. Vollaard (red.), *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp. 43-52). Universiteit Utrecht.

Denters, B. (2020). Tevredenheid met het functioneren van de provinciale en waterschapsdemocratie en politieke representatie. In G. Jansen, B. Denters, & S. van Zuydam (red.), *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt* (pp. 53-65). Universiteit Twente.

Gretchen, H., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.

¹⁷ $\chi^2(4) = 22,770, p < 0,001$

Jacobsen, D.I. (2014). Regional governance networks: Filling in or hollowing out? *Scandinavian Political Studies*, 38(2), 115-136.

Kunst, S., Miltenburg, E., & Den Ridder, J. (2025). *Burgerperspectieven, bericht 3, Update: stand van het land*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. J.H. de Bussy.

Van Ostaaijen, J.J.C. (2026) *Het onbegrepen bestuur: Het functioneren van gemeenten, provincies en waterschappen*. Boom Bestuurskunde.

Van Well, R.L. (2025). Relations between local councillors and executive boards: Conceptualisations, explanations and empirical evidence from the Netherlands. *Local Government Studies*, 51(2), 365–393.

Van Zuydam, S. (2020). Samenwerking en vertrouwen. In G. Jansen, B. Denters, & S. van Zuydam (red.), *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt* (pp. 74-88). Universiteit Twente.

Veenendaal, W. (2026). How decentralization can generate democratic deficits: A comparative analysis of Sicily (Italy) and Zuid-Holland (Netherlands). *Regional and Federal Studies*, 36(2), 319-340.

Vollaard, H., & Binnema, H. (2023) (red.). *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur*. Boom.

.

Intermezzo C. Politieke ambtsdragers en onzekere situaties

Sjoerd Stolwijk en Barbara Vis

Wat dit intermezzo laat zien:

- Tolerantie voor onzekerheid varieert tussen politieke ambtsdragers.
- (Volks)vertegenwoordigers op het waterschapniveau hebben een significant lagere tolerantie voor onzekerheid dan die op het provinciale niveau.
- Gemiddeld hebben (volks)vertegenwoordigers een lagere tolerantie voor onzekerheid dan bestuurders.
- Ambtsdragers' tolerantie voor onzekerheid hangt samen met hoe zinvol en inschatbaar zij lange-termijnbesluitvorming achten, maar niet met het belang dat zij aan de toekomst hechten.

C.1 Inleiding

Politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen hebben te maken met veel onzekerheid. Zo is er op beide niveaus onzekerheid over klimaatverandering. Op het provinciale niveau is zulke onzekerheid er ook over de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving (PBL, 2025) en op het waterschapniveau over weerverwachtingen en digitalisering (zie STOWA, 2025; Van der Steen et al., 2023). Een situatie gaat gepaard met *onzekerheid* als de uitkomst onbekend is of er geen duidelijke kansen aan deze uitkomst verbonden kunnen worden (Knight, 2014 [1921]). Dit is iets dat opgaat voor de meeste besluiten die politieke ambtsdragers moeten nemen.

Ondanks de relevantie van onzekerheid is nog weinig bekend over de zogenoemde *tolerantie voor onzekerheid* van politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen: dat wil zeggen over hun houding ten aanzien van onzekerheid en hun reactie erop. Dit is om meerdere redenen een gemis. Ten eerste hanteren politici geregeld de term 'onzekerheid' als ze beleidsproblemen en hun mogelijke oplossingen bespreken. Zo werd de term 'onzekerheid' sinds midden jaren negentig meer dan 30.000 keer gebruikt in Nederlandse parlementaire documenten (Vis & Van der Veen, 2026, p. 123). Dit suggereert dat politieke ambtsdragers oog hebben voor onzekerheid. Ten tweede weten we uit eerder onderzoek onder 'gewone' mensen dat mensen verschillen in hun tolerantie voor onzekerheid (Furnham & Marks, 2013). Onderzoek laat ook zien dat deze verschillen gevolgen hebben. Zo hangt een hoge tolerantie voor onzekerheid—het zien van onzekerheid als een uitdaging en gericht zijn op het oplossen van nieuwe of complexe problemen—samen met betere werkprestaties en een groter vermogen om met verandering om te gaan (zie bijvoorbeeld O'Connor et al., 2021, p. 66). Voor politieke ambtsdragers kan een hoge tolerantie voor onzekerheid daarom een waardevolle eigenschap zijn, zeker in een tijd van grote maatschappelijke uitdagingen met onzekere ontwikkelingen. Door het onderzoek van Vis en De Blok (2024) onder lokale politieke ambtsdragers—raadsleden, wethouders en burgemeesters—in het kader van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 (BPA 2024) (voor de data, zie Vollaard et al., 2024) weten we dat deze ambtsdragers, net als 'gewone' mensen, verschillen in hun tolerantie voor onzekerheid. Vis en De Blok (2024) laten ook zien dat politieke ambtsdragers op het lokale niveau onzekere situaties niet massaal vermijden. Hoe zit dit met politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen? Zien we daar ook variatie in tolerantie voor onzekerheid, bijvoorbeeld tussen ambten of bestuurslagen? En hangt de tolerantie voor onzekerheid van een politieke ambtsdrager samen met bijvoorbeeld de voorkeur voor het aanpakken van uitdagingen van vandaag of de toekomst of met de houding ten opzichte van langetermijnbeleid (zie ook intermezzo D)? Dit zijn de vragen die in dit intermezzo centraal staan.

Om deze vragen te beantwoorden maken we, net als in de BPA 2024, gebruik van twee vragen om de tolerantie voor onzekerheid van politieke ambtsdragers te meten: (1) 'Ik houd niet van onzekere situaties'; (2) 'Ik probeer onzekere situaties te vermijden'. Dit zijn twee algemene vragen uit de vaak gebruikte *Multiple Stimulus Types Ambiguity Tolerance Scale-II* (MSTAT-II) van McLain (2009). De vragen hangen sterk samen met de overige, meer specifieke vragen uit de MSTAT-II en meten respectievelijk de *houding* ten opzichte van onzekerheid en de *reactie* op onzekerheid. De analyses op basis van deze vragen stellen ons ten eerste in staat

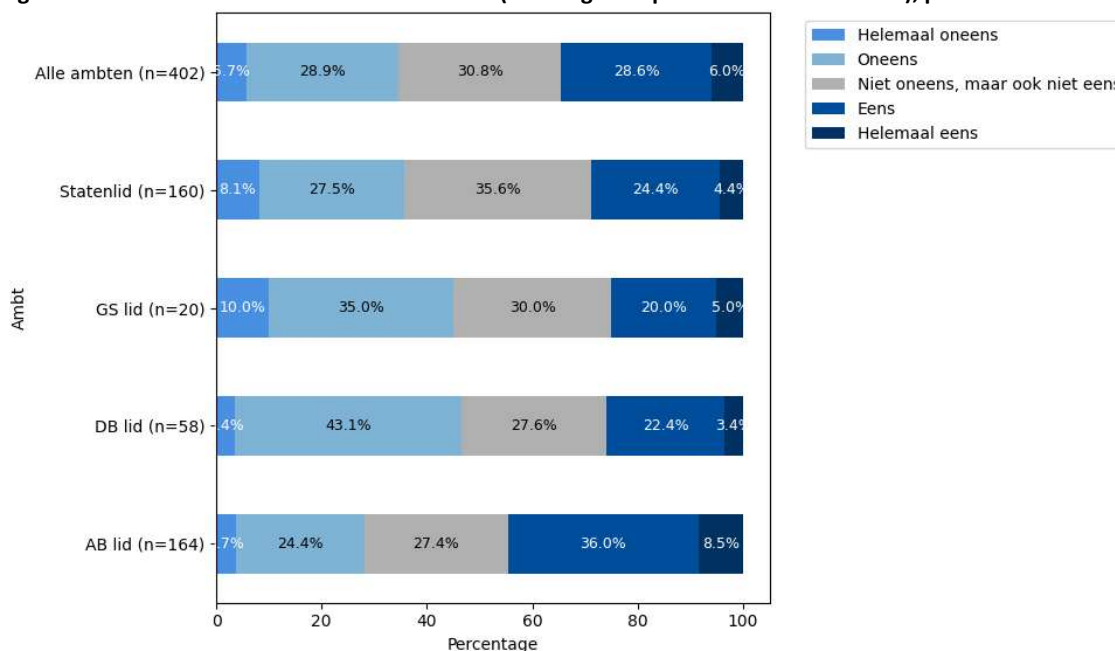
om de nog altijd beperkte kennis over tolerantie voor onzekerheid onder politieke ambtsdragers verder uit te breiden. En ten tweede om eventuele verschillen of overeenkomsten in tolerantie voor onzekerheid tussen ambtsdragers op verschillende niveaus (provincie, waterschap) en in verschillende rollen (bestuurders, [volks]vertegenwoordigers) te identificeren.

C.2 Resultaten

C.2.1 Tolerantie voor onzekerheid varieert tussen politieke ambtsdragers

Kijkend naar alle politieke ambtsdragers in de steekproef (n=402) valt op dat er aanzienlijke variatie is in *houding ten opzichte van onzekerheid* (zie Figuur 1): Waar 35 procent van de respondenten aangeeft (helemaal) eens te zijn met de stelling 'Ik houd niet van onzekere situaties', geeft ook 35 procent van de respondenten aan het hier (helemaal) oneens mee te zijn. Ook in de *reactie op onzekere situaties* (Figuur 2) is er aanzienlijke variatie in de volledige steekproef, hoewel iets minder groot dan bij houding ten opzichte van onzekerheid het geval is: 32 procent van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling 'Ik probeer onzekere situaties te vermijden' en 42 procent is het hier (helemaal) oneens mee. Voor de gehele steekproef geldt dus dat een aanzienlijk deel van de ambtsdragers op zowel het provinciale als waterschapniveau aangeeft niet van onzekere situaties te houden.

Figuur C.1: 'In houd niet van onzekere situaties' (houding ten opzichte van onzekerheid), per ambt.



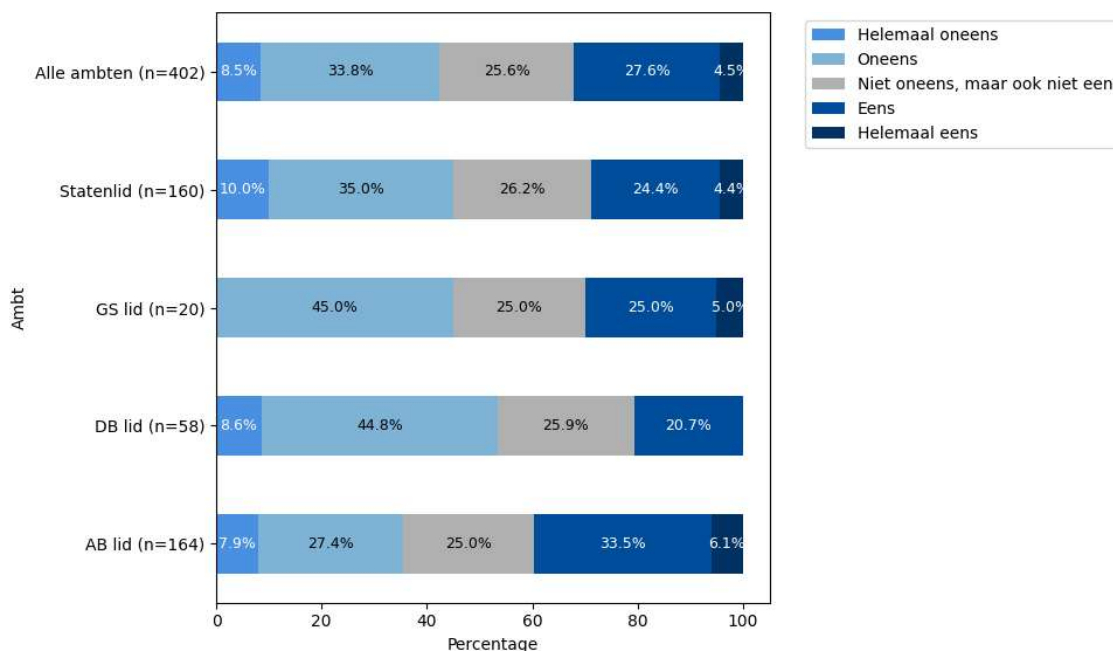
AB is Algemeen Bestuur waterschap; DB is Dagelijks Bestuur waterschap; GS is Gedeputeerde Staten provincie.

Bron: BPA 2025

Gemiddeld geldt dat de ambtsdragers die aangeven niet van onzekere situaties te houden, deze situaties ook vaker proberen te vermijden. Maar dit geldt niet voor alle ambtsdragers. Als we inzoomen op de verschillende rollen, zien we dat deze relatie minder sterk is voor bestuurders—leden van de Gedeputeerde Staten (GS) op provinciaal niveau en leden van het Dagelijks Bestuur (DB) op waterschapniveau—dan voor (volks)vertegenwoordigers—Statenleden op provinciaal niveau en leden dat het Algemeen Bestuur (AB) op

waterschapniveau. Anders gezegd, bestuurders die aangeven niet te houden van onzekere situaties zijn minder geneigd zulke situaties te proberen te vermijden dan (volks)vertegenwoordigers die datzelfde aangeven.

Figuur C.2: 'Ik probeer onzekere situaties te vermijden' (reactie op onzekere situaties), per ambt.



AB is Algemeen Bestuur waterschap; DB is Dagelijks Bestuur waterschap; GS is Gedeputeerde Staten provincie.

Bron: BPA 2025

C.2.2 Tolerantie voor onzekerheid varieert tussen ambten

Zijn er verschillen tussen ambten in tolerantie voor onzekerheid? Ja: is er een significant verschil tussen ambten in zowel de houding ten opzichte van onzekerheid en de reactie daarop. Specifiek geldt dat ambtsdragers op het waterschapniveau een significant lagere tolerantie voor onzekerheid hebben dan ambtsdragers op het provinciale niveau. Dit verschil wordt veroorzaakt door de relatief lage tolerantie voor onzekerheid van de AB-leden—ofwel, de (volks)vertegenwoordigers op het waterschapniveau—, zie Figuren 1 en 2. De tolerantie voor onzekerheid van de DB-leden (bestuurders), daarentegen, is wat hoger dan die van de ambtsdragers op het provinciale niveau (zie Figuren C.1 en C.2).¹⁸

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de steekproeven voor de bestuurders op beide niveaus—GS en DB—relatief klein zijn (n=20; n=58). Dit maakt een vergelijking op basis van deze gegevens minder betrouwbaar. De steekproeven van de twee groepen (volks)vertegenwoordigers zijn aanzienlijk groter: Statenleden n=160; AB-leden N=164. Een vergelijking van deze ambten laat zien dat vertegenwoordigers op het waterschapniveau significant minder van onzekerheid zeggen te houden en onzekere situaties ook vaker proberen te vermijden. De verschillen tussen ambten in de houding ten opzichte van onzekerheid zien we ook terug als we rekening houden met een aantal extra mogelijke verklarende variabelen: zelfpositionering op een links-rechts-schaal, geslacht, leeftijd, opleiding, ervaring en type partij (zie Tabel 1). Gender, ervaring of zelf gerapporteerde positionering op een links-rechts-schaal heeft geen effect. Verder zien we dat ambtsdragers die niet HBO- of universitair geschoold zijn, significant minder van onzekerheid houden, maar onzekere situaties niet significant

¹⁸ Dit verschil tussen bestuurders en (volks)vertegenwoordigers is ook zichtbaar op het lokale niveau, zo bleek uit een analyse van Vis en De Blok (2024) op basis van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers voor het lokale niveau (Vollaard et al., 2024).

vaker uit de weg gaan dan ambtsdragers met een HBO- of universitaire opleiding. Er is geen samenhang tussen tolerantie voor onzekerheid van een politieke ambtsdrager (zowel qua houding als reactie), en diens specifieke aandachtsgebied of -gebieden (bijvoorbeeld landbouw, infrastructuur of wonen), of met diens klimaatbeleidsvoorkeuren¹⁹ (of er bijvoorbeeld meer windmolens op land moeten worden geplaatst, of de bestaande kolencentrales in Nederland open moeten blijven).

Tabel C.1: Wat verklaart houding ten opzichte van onzekerheid?

	'Ik houd niet van onzekere situaties'
Waterschap (provincie = ref)	++
Bestuurslid (GS / DB; statenlid / AB lid = ref)	--
Niet HBO- of WO-opgeleid (HBO / WO = ref)	++
Gender (man = ref)	n.s.
Links-rechts (0-10) ^a	n.s.
Ervaring	n.s.
R²	0.08
N	308

n.s. betekent niet significant. De gestandaardiseerde regressie coëfficiënt is alleen met een + of -, of een +/- weergegeven, indien er een statistisch significant effect is op de tolerantie van onzekerheid (p-waarde van 0,05): + of - = enig verschil (coëfficiënt van < 0,20); ++ of -- = aanzienlijk verschil (coëfficiënt \geq 0,20).

^a Links rechts is gemeten op een schaal van 0-10, waarbij respondenten zelf hun positie moeten aangeven op de schaal (0 = links, 10 = rechts).

Bron: BPA 2025.

C.2.3 Tolerantie voor onzekerheid en lange termijn focus versus korte termijn focus

Hangt de tolerantie voor onzekerheid van de politieke ambtsdragers samen met hun focus op de lange termijn versus de korte termijn? Dat hangt ervan af waar naar gekeken wordt. Wat betreft tijdshorizonten is het antwoord "ja": Ambtsdragers met een lagere tolerantie voor onzekerheid zijn het vaker (helemaal) eens met de stelling 'De wereld verandert zo snel dat het niet loont om politieke beslissingen te nemen die ver in de toekomst liggen'. De percentages hier zijn echter (zeer) laag: rond de 20 procent van de ambtsdragers met een lage tolerantie voor onzekerheid—zowel houding ten opzichte van onzekerheid en reactie erop—tegenover rond de 6 procent van de ambtsdragers met een hoge tolerantie voor onzekerheid. Het overgrote deel van de ambtsdragers is het dus (helemaal) oneens met de stelling dat het nemen van politieke beslissingen die ver in de toekomst liggen niet loont. Dit percentage ligt iets boven de 70 procent voor ambtsdragers met een lage tolerantie voor onzekerheid en rond de 85 procent voor ambtsdragers met een hoge tolerantie—een significant verschil.

Er is ook een positief, significant verband tussen tolerantie voor onzekerheid en vinden dat in de politieke besluitvorming voldoende aandacht wordt besteed aan de lange termijnbehoeften van de samenleving. Zowel voor houding ten opzicht van onzekerheid als reactie erop geldt dat 55 procent van de ambtsdragers met een lage tolerantie voor onzekerheid het (helemaal) eens met deze stelling, tegenover respectievelijk 40 procent en 38 procent van de ambtsdragers met een hoge tolerantie voor onzekerheid.

Er is daarentegen geen verband tussen de houding ten opzichte van onzekerheid van een ambtsdrager en diens overtuiging dat er andere beslissingen met betrekking tot de toekomst zou moeten worden genomen.²⁰ Ambtsdragers met een lage tolerantie voor onzekerheid vinden in vergelijkbare mate als diegenen met hoge tolerantie voor onzekerheid dat dit juist meer zou moeten gebeuren.

¹⁹ Klimaatbeleidsvoorkeuren zijn alleen gemeten op het provinciale niveau.

²⁰ De precieze formulering is: 'Politici zouden meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het welzijn van toekomstige generaties, zelfs als dit betekent dat de belastingbetalers vandaag de dag hogere kosten moeten maken.'

Ambtsdragers benadrukken ook in gelijke mate het belang van de toekomst in de besluitvorming.²¹ Er zijn ook geen significante verschillen tussen ambtsdragers in de perceptie van de korte termijnfocus van kiezers;²² Alle ambten zijn het in gelijke mate eens over de kortetermijnfocus van kiezers.

Ofwel, ambtsdragers verschillen in de mate waarin de toekomst voldoende kan worden ingeschat, maar niet in het belang dat aan toekomstige ontwikkelingen moet worden gehecht. Het eerstgenoemde verschil hangt ook samen met tolerantie voor onzekerheid: ambtsdragers met een lagere tolerantie voor onzekerheid zijn iets vaker van mening dat het minder loont om politieke beslissingen te nemen die ver in de toekomst liggen. Verder geldt dat ambtsdragers die aangeven dat het zinvol is om beslissingen te nemen met effecten ver in de toekomst, ook vinden dat hier meer aandacht voor zou moeten zijn. Er is echter geen verschil tussen ambtsdragers of dit ook betekent dat zij meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor toekomstige generaties of toekomstige levensomstandigheden.

C.3 Conclusie

Dit intermezzo laat zien dat er aanzienlijke variatie is tussen individuele politieke ambtsdragers in tolerantie voor onzekerheid; iets wat eerder onderzoek ook aantoonde voor het lokale niveau (Vis & De Blok, 2024). Dat geldt ook voor de bevinding dat bestuurders een hogere tolerantie voor onzekerheid hebben dan (volks)vertegenwoordigers. Inzoomend op de verschillende bestuurslagen, is er een duidelijk verschil tussen ambtsdragers op het provinciale (en lokale) niveau en op het waterschapniveau: laatstgenoemde hebben een significant lagere tolerantie voor onzekerheid in vergelijking met ambtsdragers op het provinciale (en lokale) niveau. De analyse laat ook zien dat de tolerantie voor onzekerheid van politieke ambtsdragers beïnvloedt hoe zij de inschatbaarheid en effectiviteit van langetermijnbeleid beoordelen, maar niet hoeveel belang zij aan de toekomstige generaties of toekomstige levensomstandigheden hechten.

Op basis van de beschikbare data kunnen we helaas niet sluitend verklaren waarom de tolerantie voor onzekerheid van (volks)vertegenwoordigers op het waterschapniveau gemiddeld lager is dan van volksvertegenwoordigers op het provinciale niveau. Twee mogelijke, nader te onderzoeken verklaringen zijn zelfselectie en professionele adaptatie, beide samenhangend met de onderwerpen waarover de bestuurslaag gaat. Het waterschap richt zich exclusief op alles wat met water te maken heeft, waaronder besluiten over grote investeringen in installaties voor waterkwaliteit, dijkbeheer en de hoogte van het waterpeil. Dergelijke besluiten zijn gemiddeld technischer van aard dan de veel bredere beleidsagenda van de provincie en vragen bovengemiddeld vaak om investeringen op de (zeer) lange termijn. Het laatstgenoemde maakt bijsturing lastiger, waardoor politieke besluitvorming in het waterschap mogelijk gebaat is bij een wat terughoudender aanpak, en daarmee terughoudender reactie op onzekerheid. Zo een omgeving sluit mogelijk meer aan bij mensen met bepaalde typen persoonlijkheidskenmerken, zoals een lagere tolerantie voor onzekerheid. Als deze redenering klopt, wat bijvoorbeeld onderzocht kan worden door semigestructureerde interviews te houden met (volks)vertegenwoordigers op zowel het waterschap- als provinciale niveau, leidt dit wel tot een volgende vraag: Waarom is de tolerantie voor onzekerheid van bestuurders op het waterschapniveau *wel* relatief hoog? Er is dus nader onderzoek nodig om het inzicht te vergroten over de oorzaken van de verschillen in tolerantie voor onzekerheid tussen verschillende bestuurslagen en ambten, en naar de gevolgen van die tolerantie voor onzekerheid op politieke besluitvorming.

Bronnen

Furnham, A., & Marks, J. (2013). Tolerance of ambiguity: A review of the recent literature. *Psychology*, 4(9), 717–728. <https://doi.org/10.4236/psych.2013.49102>.

²¹ De precieze formulering is: 'Toekomstige levensomstandigheden moeten zorgvuldig worden meegewogen in beslissingen die vandaag worden genomen.'

²² De precieze formulering is: 'De meeste burgers geven bij het stemmen voorrang aan directe voordelen boven de maatschappelijke effecten op de lange termijn.'

Knight, F. (2014). *Risk, Uncertainty and profit*. Houghton Mifflin.

McLain, D. L. (2009). Evidence of the properties of an ambiguity tolerance measure: The multiple stimulus types ambiguity tolerance scale-II (MSTAT-II). *Psychological Reports*, 105(3), 975–988. <https://doi.org/10.2466/PRO.105.3.975-988>

O'Connor, P. J., Jimmieson, N. L., Bergin, A. J., Wiewiora, A., & McColl, L. (2021). Leader tolerance of ambiguity: implications for follower performance outcomes in high and low ambiguous work situations. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 58(1), 65–96. <https://doi.org/10.1177/00218863211053676>

PBL. (2025). *Toekomstverkenning WLO: Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060*. PBL. <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/nieuwe-toekomstverkenning-laait-onzekere-ontwikkelingen-tot-2060-zien>

STOWA. (2025). *Oomgaan met onzekerheden in de weersverwachtingen*. <https://www.stowa.nl/onderwerpen/klimaatadaptatie/van-kennis-naar-praktijk/omgaan-met-onzekerheden-de-weersverwachtingen>

Van der Steen, M., Den Delden, M., Van 't Wout, M., & Oudega, J. (2023). *Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst: Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen*. NSOB. <https://www.nsob.nl/overzicht-van-publicaties/een-waterschap-voor-het-waterbeheer-van-de-toekomst>

Vis, B., & De Blok, L. (2024). Politieke ambtsdragers en onzekere situaties. In H. Vollaard (Ed.), *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp. 53–56). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://www.politiekeambtsdragers.nl/actueel/nieuws/2024/11/20/basismonitor-politieke-ambtsdragers-2024>

Vis, B., & Van der Veen, O. (2026). Uncertainty and political elites' behavior: Introducing the uncertainty grid. *European Political Science Review*, 18(1), 122–137. <https://doi.org/10.1017/S1755773925100246>

Vollaard, H. (red.). (2024). *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*.

Vollaard, H., Van der Kolk, H., & Denters, B. (2024). *Basismonitor Politiek Ambtsdragers (BPA) 2024 (gemeenten)* (Version V1) [Dataset]. DANS Data Station Social Sciences and Humanities. <https://doi.org/10.17026/SS/3U07BJ>

Hoofdstuk 4. Polarisatie in de polder: Beleidsinhoudelijke vertegenwoordiging in de Provinciale Staten en de algemeen besturen van waterschappen

Simon Otjes & Tim Mickler

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- De links-rechts posities van alle provinciale ambtsdragers samen en van alle ambtsdragers in het waterschap samen komen redelijk overeen met de links-rechts-verdeling van alle Nederlandse burgers samen. De gemiddelde provinciale ambtsdrager is rechtser dan de gemiddelde burger; de gemiddelde waterschapsbestuurder is juist iets linkser.
- Wat regionaal sentiment betreft, komt de verdeling van opvattingen onder alle provinciale ambtsdragers samen en alle ambtsdragers in het waterschap samen vrijwel overeen met die onder burgers. De gemiddelde provinciale ambtsdrager koestert iets vaker gevoelens van regionale ressentiment dan de gemiddelde burger; de gemiddelde waterschapsbestuurder juist iets minder.
- Op milieuthema's is sprake van een duidelijke polarisatie onder provinciale ambtsdragers. Dit geldt zowel voor natuur/landbouw-thema's als voor klimaat/energie-thema's. Deze verdeling wijkt duidelijk af van die onder burgers. Dit resulteert in een relatief lage congruentie in de opvattingen tussen provinciale ambtsdragers en burgers, zowel in vergelijking met de links-rechts-dimensie, als met de waterschappen en met historische landelijke data.
- Op waterschapsspecifieke thema's is een vergelijkbare, maar minder uitgesproken inhoudelijke polarisatie onder ambtsdragers zichtbaar.
- Het beeld van de provincie en waterschap als een apolitiek domein waar pragmatisch oplossingen gezocht wordt voor technische problemen, moet heroverwogen worden.

4.1 Inleiding

Het beeld van waterschappen en provincies is dat ze ver weg staan van de kiezer. Burgers zijn weinig betrokken bij het provinciale bestuur (Binnema & Vollaard, 2019) en waar het gaat om waterschappen gaan Vollaard en Binnema (2023) zelfs zo ver dat zij spreken over een voor burgers 'onbekend' bestuur. Anders dan gemeenten zijn provincies en waterschappen nauwelijks zichtbaar in het dagelijks leven van burgers; en anders dan de Rijksoverheid is er weinig media-aandacht voor het provinciale en waterschapsbestuur. Burgers betalen belasting aan de provincie en het waterschap en mogen eens in de vier jaar hun stem uitbrengen. Dit geeft de Provinciale en waterschapsverkiezingen een 'tweedeorde'-karakter (Reif & Schmitt, 1980): net minder dan drie op vijf kiesgerechtigden komt opdagen bij de verkiezingen. Daarbij komt dat er significante verschillen bestaan in de opvattingen tussen kiezers en niet-kiezers (De Blok et al., 2023). Deze factoren roepen de vraag op of deze bestuurslagen wel inhoudelijk representatief zijn. Sluiten de beleidsvoorkeuren van ambtsdragers (politici, bestuurders) op provinciaal en waterschapniveau aan bij de voorkeuren van kiezers?

In 2023 ging Nederland naar de stembus voor nieuwe volksvertegenwoordigers in de waterschappen en de Provinciale Staten. Stikstofbeleid stond bij deze verkiezingen volop in de aandacht. Het kabinet-Rutte IV was verdeeld: Democraten 66 (D66) wilde sterk inzetten op beleid dat de intensieve veehouderij zou beperken om de stikstofuitstoot terug te dringen ten behoeve van kwetsbare natuur. Het Christen-Democratisch Appèl (CDA) twijfelde over deze koers en wilde het kabinetsbeleid opnieuw overwegen. De BoerBurgerBeweging (BBB) mobiliseerde kiezers die zich tegen dit beleid keerden. Door deze omstandigheden in de nationale politiek draaiden de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen van 2023 in belangrijke mate om thema's waar de provincie en de waterschappen daadwerkelijk zeggenschap over hebben. In algemene besturen van waterschappen en Provinciale Staten staan regelmatig keuzes rondom natuur en landbouw op de agenda.

In een eerdere publicatie waren wij daarom tamelijk positief over het vermogen van kiezers om een inhoudelijke stem uit te brengen bij de provinciale en waterschapsverkiezingen van 2023 (Otjes & Mickler, 2024). We lieten zien dat de positie van kiezers op milieuthema's samenhangt met hun partijkeuze. Simpel gesteld: kiezers die landbouw prioriteerden boven natuurbescherming stemden vaak op de BBB, terwijl kiezers die natuurbescherming vooropstelden — ook als dit ten koste zou gaan van de landbouw — stemden op partijen als D66, GroenLinks en de Partij voor de Dieren, en, in de waterschappen, op Water Natuurlijk. De onvrede met het stikstofbeleid concentreerde zich daarmee bij de BBB, die zo in bijna alle Provinciale Staten en in veel waterschappen de grootste partij werd.

In deze bijdrage kijken we naar het effect van deze keuzes in 2023 op de samenstelling van Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen. Centraal staat de vraag welke opvattingen ambtsdragers in deze organen hebben over belangrijke beleidsthema's. Daarbij richten we ons expliciet op inhoudelijke vertegenwoordiging. In hoeverre sluiten de meningen van ambtsdragers aan bij die van de kiezers? We vergelijken de posities van kiezers en ambtsdragers op de algemene links-rechts-dimensie, op specifieke stellingen over natuur, klimaat en landbouw en op regionaal ressentiment - de ervaren achterstelling van vaak rurale gebieden, wat volgens sommigen (Otjes, Langeler, et al., 2025) een belangrijke verklaring is voor het succes van de BBB.

Voor we op deze thema's ingaan, staan we kort stil bij hoe politicologen nadenken over vertegenwoordiging. Vertegenwoordiging kan veel verschillende betekenissen hebben (Pitkin, 1969). Zo kan het gaan om een relatie waarbij een persoon een ander de opdracht geeft om namens hem of haar te spreken ('formele representatie'). Dat doen wij door te stemmen bij verkiezingen. Vertegenwoordiging kan ook bestaan uit een emotionele of vertrouwensband tussen burgers en vertegenwoordigers die elkaar nooit persoonlijk hebben ontmoet ('symbolische representatie'), zoals wanneer kiezers het gevoel hebben dat 'onze Caroline' voor hen opkomt in Den Haag. Daarnaast kan vertegenwoordiging betrekking hebben op de mate waarin vertegenwoordigers daadwerkelijk de belangen van burgers behartigen ('substantiële representatie'), waarbij het voornamelijk om handelingen gaat. Ten slotte kan vertegenwoordiging worden opgevat als de mate waarin burgers en politici op elkaar lijken op belangrijke eigenschappen ('descriptieve representatie'). Dat kan gaan om de mate waarin een volksvertegenwoordiging als geheel overeenkomt met de bevolking qua demografische kenmerken (zoals geslacht), maar ook waar het gaat om opinies.

We kiezen binnen de diversiteit aan vormen van representatie voor descriptieve representatie, specifiek gericht op inhoudelijke opvattingen. Als we de verschillende vormen van representatie op een lijn zetten met aan het ene uiterste 'vereist weinig van burgers en politici' en aan het andere uiterste 'vereist veel van burgers en politici', bevindt descriptieve representatie zich ongeveer in het midden. Formele representatie vereist relatief weinig: Er waren provinciale en waterschapsverkiezingen, waarmee de leden van Provinciale Staten en algemene besturen hun formele vertegenwoordigingsmandaat kregen. Symbolische representatie vraagt daarentegen dat burgers zich verdiepen in de activiteiten van provincies en waterschappen én in de politici en bestuurders die daar actief zijn, om op basis daarvan een vertrouwensband te ontwikkelen. Substantiële representatie vraagt meer van politici: politici moeten niet alleen dezelfde voorkeuren hebben als burgers, maar zich ook actief inzetten om die voorkeuren te realiseren. Daarmee leggen symbolische en substantiële representatie hogere eisen aan of burgers of politici dan descriptieve representatie. Descriptieve representatie bevindt zich dus tussen deze vormen in, en bouwt in zekere zin voort op de relatie tussen burgers en politici die het andere uitersten kenmerken.

Wij richten ons hier op descriptieve representatie in termen van beleidsopvattingen, dat wil zeggen de mate waarin ambtsdragers lijken op burgers wat betreft hun politieke ideeën. Phillips (1995) noemt dit 'the politics of ideas' en contrasteert dit met de 'politics of presence'. Dat laatste verwijst naar eigenschappen zoals geslacht of etniciteit. De focus op beleidsopvattingen is relevant omdat dit een belangrijk onderdeel vormt van een op partijen gebaseerd representatief stelsel: politieke partijen functioneren primair als vehikels voor de politieke ideeën van kiezers.

We onderzoeken de mate waarin ambtsdragers als groep representatief zijn voor alle kiezers als groep, zogeheten veel-naar-veel congruentie (Andeweg, 2019). We nemen dus ook bestuurders mee, zoals voorzitters van het waterschap, commissarissen van de Koning en gedeputeerden. Dit is met name een pragmatische keuze: in het waterschap is het aantal bestuurders dat geen vertegenwoordiger is zeer beperkt (ongeveer 3 procent van

de totale populatie). In de provincie is dit een groter aandeel (12 procent), maar deze aantallen zijn zo klein het onwaarschijnlijk is dat ze leiden tot een substantieel vertekend beeld. Ook nemen we de geborgde zetels mee in de waterschappen: ook deze hebben een vertegenwoordigende rol.

Tabel 4.1: Overlap tussen kiezers en ambtsdragers: nationale versus regionale vergelijking (Randstad vs. overige provincies)

	Nationaal (alle kiezers vs. alle provinciale ambtsdragers)	Randstad (kiezers vs. provinciale ambtsdragers binnen Randstad)	Niet-Randstad (kiezers vs. provinciale ambtsdragers buiten Randstad)
Links-Rechts	82%	77%	80%
Nationale politici in Den Haag zijn niet geïnteresseerd in het deel van het land waar ik woon	86%	78%	90%
Mensen in de rest van Nederland kijken neer op mensen uit het deel van het land waar ik woon.	91%	81%	97%
Er moeten meer windmolens op land worden geplaatst.	70%	69%	70%
Om klimaatverandering tegen te gaan moeten er strenge maatregelen genomen worden, zelfs als dit ten koste gaat van werkgelegenheid	76%	66%	78%
De bestaande kolencentrales in Nederland moeten openblijven.	79%	76%	76%
Om de files te verminderen moet de overheid investeren in nieuwe wegen, in plaats van te investeren in openbaar vervoer.	84%	61%	88%
De landbouw krijgt ten onrechte de schuld van het stikstofprobleem.	70%	59%	73%
Om milieuvervuiling te voorkomen moet de veestapel krimpen.	72%	75%	71%
De intensieve veehouderij moet snel worden afgeschaft, ook al wordt vlees daardoor duurder.	77%	81%	77%
Plezierjacht moet worden verboden.	78%	67%	81%
Gemiddeld	73%	72%	80%
Gemiddelde N Ambtsdragers	134	31	103

NB: Randstad: Noord-Holland; Zuid-Holland en Utrecht. Niet-Randstad: Groningen; Friesland; Drenthe; Overijssel; Gelderland; Flevoland; Zeeland; Noord-Brabant en Limburg

Bron: BPA 2025

We focussen ons hoofdzakelijk op een vergelijking tussen alle inwoners en alle ambtsdragers. Het is echter mogelijk dat deze brede vergelijking vertekende resultaten oplevert. Drie factoren spelen hierbij een rol: (1) een oververtegenwoordiging van inwoners uit Randstadprovincies in de kiezersdata, (2) relatief veel ambtsdragers uit niet-Randstadprovincies, en (3) een beperkt aantal ambtsdragers uit Noord- en Zuid-Holland. Om deze potentiële vertekeningen te ondervangen, zijn alle analyses ook uitgevoerd binnen regionale contexten. Concreet betekent dit dat congruentie niet alleen nationaal wordt gemeten, maar ook afzonderlijk voor (a) inwoners en ambtsdragers binnen de Randstad en (b) inwoners en ambtsdragers in de overige provincies. Deze aanpak is toegepast op zowel links-rechtsposities als alle inhoudelijke stellingen. De resultaten zijn te zien in Tabel 4.1 (kiezers vs. provinciale ambtsdragers binnen en buiten de Randstad) en Tabel 4.2 (kiezers vs.

Waterschapsambtsdragers binnen en buiten de Randstad). Gezien het beperkte aantal observaties (het gemiddeld aantal provinciale ambtsdragers binnen de Randstad dat antwoorden heeft gegeven is 31) moeten deze resultaten echter met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Tabel 4.2: Overlap tussen Randstedelijke en niet-Randstedelijke waterschapsambtsdragers

	Nationaal (alle kiezers vs. alle waterschaps-ambtsdragers)	Randstad (kiezers vs. waterschaps-ambtsdragers binnen Randstad)	Niet-Randstad (kiezers vs. waterschaps-ambtsdragers buiten Randstad)
Links-Rechts	86%	83%	82%
Nationale politici in Den Haag zijn niet geïnteresseerd in het deel van het land waar ik woon	93%	80%	95%
Mensen in de rest van Nederland kijken neer op mensen uit het deel van het land waar ik woon.	95%	88%	89%
Waterschappen moeten de belastingen voor inwoners verhogen en die voor boeren verlagen.	83%	81%	83%
Het peil van water moet op de hoogte staan die het beste is voor de landbouw en niet voor de natuur.	80%	74%	83%
Gemiddeld	88%	80%	86%
Gemiddelde N Ambtsdragers	185	63	123

NB: Randstad: Hollands Noorderkwartier; Amstel, Gooi en Vecht; Rijnland; Delfland; Stichtse Rijnlanden; Schieland en Krimpenerwaard; en Hollandse Delta. Niet-Randstad: Noordzijlvest; Fryslân; Hunze en Aa's; Drents Overijsselse Delta; Vechtstromen; Vallei en Veluwe; Rijn en IJssel; Scheldestromen; Brabantse Delta; De Dommel; Aa en Maas; Limburg en Zuiderzeeland.

Bron: BPA 2025

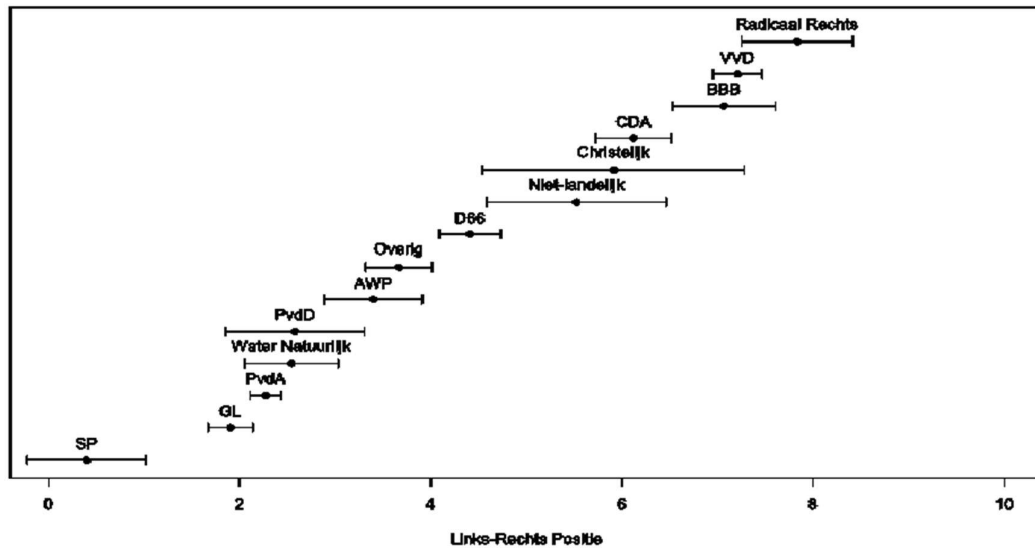
4.2 Links-rechts-dimensie

We beginnen met de links-rechts-dimensie. Politieke opvattingen worden door politicologen, beleidsmakers en journalisten vaak teruggebracht tot een links-rechtsindeling. Deze indeling biedt een helder en toegankelijk raamwerk met weinig categorieën, maar kent ook duidelijke beperkingen. Een belangrijk probleem is dat de betekenis van links en rechts sterk kan verschillen (Otjes, Zivkovic, et al., 2025). Zo kan een jonge student 'links' associëren met persoonlijke ontplooiing en aandacht voor internationale vraagstukken, terwijl een oudere arbeider dezelfde term vooral verbindt met sociale bescherming en collectieve vormen van solidariteit. Ondanks deze beperking vormt de links-rechts-dimensie voor veel politici en burgers het primaire denkraam om naar de politiek te kijken (Mair, 2009). De posities van ambtsdragers komen uit deze BPA, de posities van kiezers uit de *Politics & Values* survey van het Longitudinale Internet Survey voor de Sociale Wetenschappen (LISS), waarmee ook het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek is uitgevoerd (Vollaard et al., 2024).

Voordat we de vergelijking tussen kiezers en politici maken, is het zinvol om eerst naar de posities van politici te kijken. Figuur 4.1 betreft zowel respondenten uit de waterschappen als uit de provincie. We kijken hier naar de partijlidmaatschappen die respondenten rapporteren. Mensen kunnen lid zijn van meerdere partijen (dubbelden van GroenLinks en PvdA bijvoorbeeld). Mensen kunnen ook aangeven lid te zijn van een lokale (gemeentelijke) partij. Geheel links in de figuur staat de SP, gevolgd door GroenLinks, PvdA en PvdD. De respondenten van waterschapsspecifieke partijen zoals Water Natuurlijk (dat wordt gesteund door D66, GroenLinks en Volt) en de Algemene Waterschapspartij plaatsen zichzelf ook links van het midden. Gemiddeld geldt dit ook voor leden van D66. Aan de rechterkant staan de lokale en provinciale partijen, een

verzamelcategorie “Christelijk”, waar respondenten die lid zijn van SGP, CU en NSC onder vallen en het CDA. Daarachter volgen de leden van provinciale partijen, BBB, VVD en het radicaal-rechtse blok, waarin PVV, JA21, BVNL en FVD zijn geplaatst.

Figuur 4.1: Gemiddelde Links-rechts positie ambtsdragers per politieke partij



Toelichting: Deze figuur betreft alle respondenten (zowel uit de waterschappen als de provincies). Zwarte punten zijn gemiddelde scores per partij, lijnen geven 95% betrouwbaarheidsinterval weer. Vanwege het lage aantal respondenten zijn leden van CU, SGP en NSC samengenomen in "Christelijk"; leden van FVD, JA21, PVV en BVNL in "Radicaal Rechts"; Leden van lokale en provinciale partijen in "niet-landelijk"; leden van 50PLUS en Volt in "Overig".

Bron: BPA 2025

Figuur 4.2 toont de links-rechts-positie van burgers en provinciale politici/bestuurders. Dit is een complexe figuur die enige toelichting vergt: Het laat de verdeling van kiesgerechtigden op de links-rechts-dimensie zien (blauw) en van provinciale politici/bestuurders (oranje). De kiesgerechtigden omvatten zowel stemmers als niet-stemmers. Het bruine gebied is de 'common area under the curve'. Dit gebied toont de mate waarin de twee verdelingen op elkaar lijken. Dit wordt onder meer door Andeweg (2019) gebruikt als een indicator van congruentie, dat wil zeggen de inhoudelijke overlap, tussen het electoraat en gekozenen. Hoe groter dit gebied, hoe meer de twee verdelingen op elkaar lijken. Het deel van de verdeling dat onder deze lijn ligt, dat wil zeggen de mate van overlap dient als kwantitatieve maat voor representativiteit.

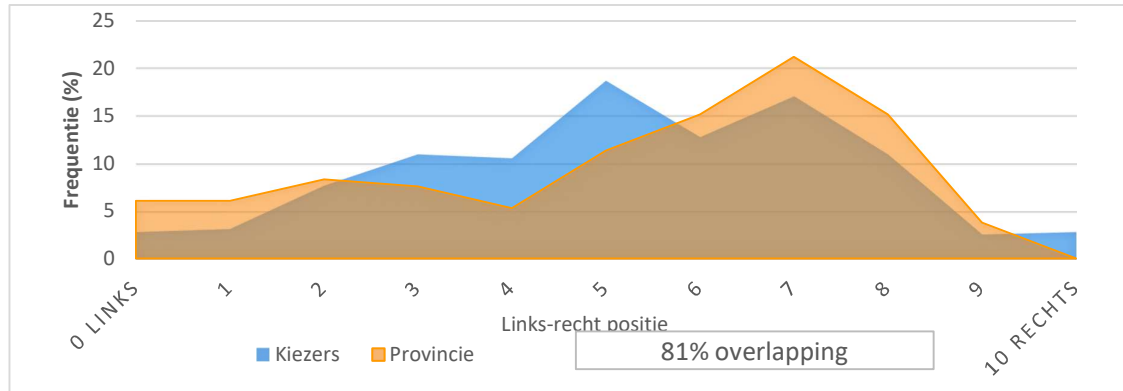
Onder politici/bestuurders is er een heel duidelijke piek rond de 7. Dat geeft aan dat de meeste provinciale politici/bestuurders zich centrumrechts positioneren. Een kleinere piek is zichtbaar onder provinciale politici/bestuurders rond de 2. Burgers laten een andere verdeling zien: zij concentreren zich sterker rond het midden, waarbij de meeste burgers zichzelf een 5 geven. Het provinciale bestuur is dus over het algemeen rechtser dan de burgers. Deze overlap is in dit geval 81 procent. Hoe we dat getal moeten duiden is niet in één oogopslag helder. Dit is iets lager dan recente gegevens voor de Tweede Kamer in 2017 (Andeweg, 2019) en dan de congruentie van raadsleden voor burgers in eerdere Basismonitor Politieke Ambtsdragers (Otjes & De Blok, 2024). Het is precies het gemiddelde van alle vraagstukken die we hieronder bespreken.

De ambtsdragers in het waterschap laten een veel vlakke verdeling zien (zie Figuur 4.3): van de waarde 2 tot en met 8 op de links-rechts-schaal plaatsen zich telkens tussen de 10 en 15 procent van de respondenten. Burgers hebben dezelfde meer centristische verdeling. Dat zorgt ervoor dat de overlap ongeveer 86 procent is.

Dit komt overeen met de laatst beschikbare meting voor de Tweede Kamer door Andeweg (2019) en het is iets hoger dan de congruentie tussen burgers en raadsleden (Otjes & De Blok, 2024).

Al met al, is de congruentie op de links-rechts dimensie van dezelfde grootte als de congruentie op het landelijke niveau in recent onderzoek. Hierbij valt op de opinies van provinciale ambtsdragers als geheel minder representatief zijn voor de bevolking dan ambtsdragers uit de waterschappen.

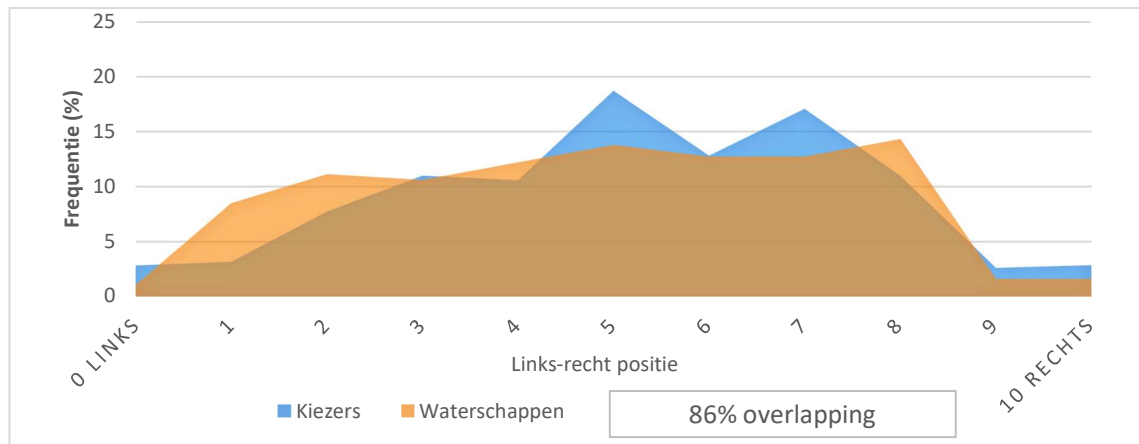
Figuur 4.2: Links-rechts-congruentie tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts-posities van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Figuur 4.3: Links-rechts congruentie tussen burgers en ambtsdragers in het waterschap



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts-positie van ambtsdragers in het waterschap weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Wanneer we deze patronen uitsplitsen naar regio, ontstaat een genuanceerder beeld. Tabel 4.1 laat zien dat de congruentie op de links-rechtsdimensie binnen en buiten de Randstad iets lager ligt dan in de nationale vergelijking. Voor provinciale ambtsdragers daalt de overlap van 82 procent in de nationale analyse naar 77 procent binnen de Randstad. Buiten de Randstad ligt deze met 80 procent dicht bij het nationale gemiddelde.

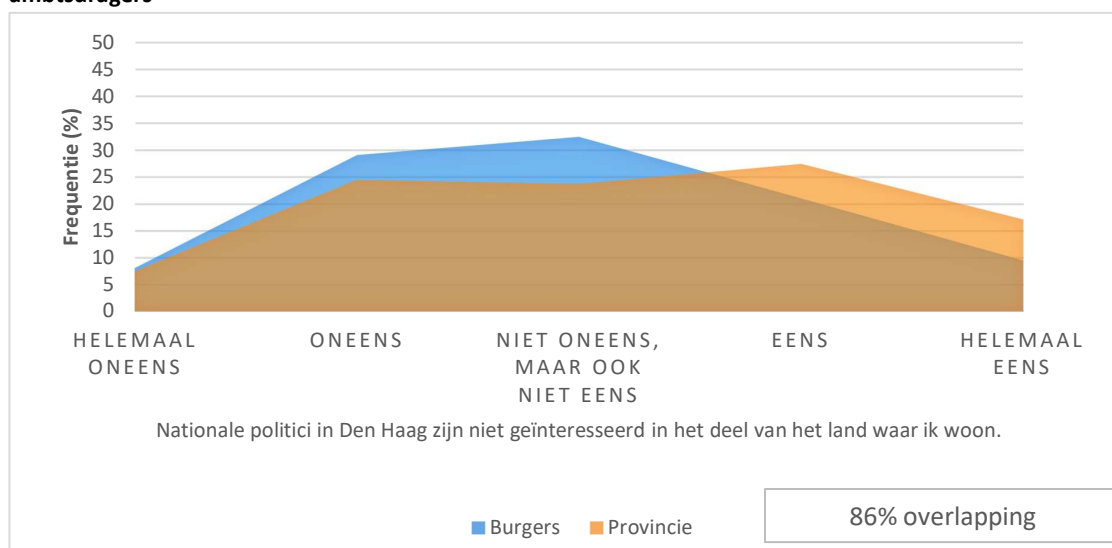
Een vergelijkbaar patroon is zichtbaar bij de waterschappen (Tabel 4.2). Hier daalt de overlap van 86 procent nationaal naar respectievelijk 83 procent binnen de Randstad en 82 procent daarbuiten. De regionale verschillen zijn hier dus kleiner.

Al met al wijzen deze resultaten erop dat regionale context van invloed is op de mate van congruentie, met name voor provinciale ambtsdragers. Tegelijkertijd blijven de verschillen relatief beperkt, en verandert de algemene conclusie — dat de congruentie redelijk hoog is — niet wezenlijk.

4.3 Regionaal ressentiment

In een deel van Nederland leeft het gevoel dat Haagse politici hun belangen niet serieus nemen. Dit werd duidelijk tijdens de Groningse gaskwestie, waarbij inwoners van Groningen het gevoel hadden dat nationale politici vooral geïnteresseerd waren in het gas onder hun provincie, en niet in de aardbevingen en de gevolgen daarvan voor het welzijn van de lokale bevolking. Dit sentiment leeft met name in wat in de volksmond "de provincie" wordt genoemd, die tegenover de Randstad staat.²³ Dit sentiment kwam sterk naar voren in de overwinning van de BoerBurgerBeweging in 2023. En nog steeds leeft het beeld bij velen dat men in "de provincie" het gevoel heeft genegeerd te worden door de Haagse politiek. We noemen dit gevoel "regionaal ressentiment" (Cramer, 2022; De Lange et al., 2023). Dit sentiment is onder burgers sterker buiten de Randstadprovincies dan in die regio. De vraag rijst: delen alle politici en bestuurders dit sentiment?

Figuur 4.4: Congruentie op 'politieke stelling' over regionaal ressentiment tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

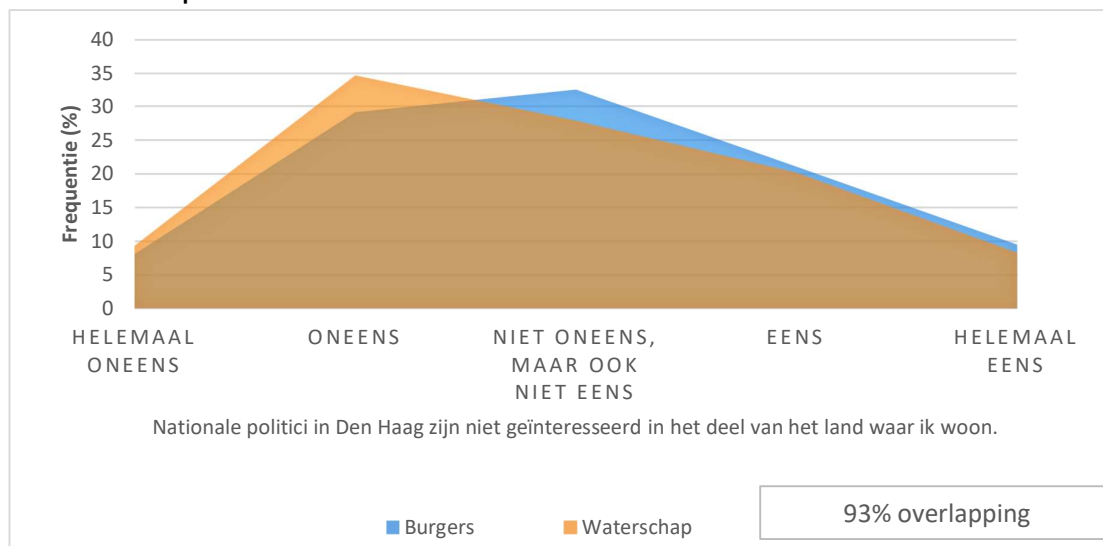
Bron: BPA 2025

We kunnen een politiek en een cultureel element onderscheiden (De Lange et al., 2023). Daarom nemen we een stelling op over de mate waarin burgers het gevoel hebben dat de nationale politiek hun regio negeert (politiek) en dat de rest van Nederland op hun regio neer kijkt (cultureel). De term 'regio' is bewust vaag geformuleerd zodat mensen zelf hun eigen regionale binding hierop kunnen projecteren: dat kan hun provincie

²³ Deze karakterisering is wonderlijk omdat ook de Randstad in provincies ligt, in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht wel te verstaan.

zijn, hun waterschap maar ook een sub-provinciale regio zoals Twente of de Achterhoek. Figuur 4.4 toont de verdeling van burgers en provinciale politici/bestuurders op de 'politieke' stelling. De data voor burgers komen uit het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek. Het laat zien dat bijna vier op de tien burgers zich niet herkennen in de stelling "Nationale politici in Den Haag zijn niet geïnteresseerd in het deel van het land waar ik woon". Ongeveer een derde antwoordt neutraal en circa drie op de tien herkent zich wel in de stelling.

Figuur 4.5: Congruentie op 'politieke stelling' over regionaal ressentiment tussen burgers en ambtsdragers in het waterschap



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de ambtsdragers in het waterschap weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

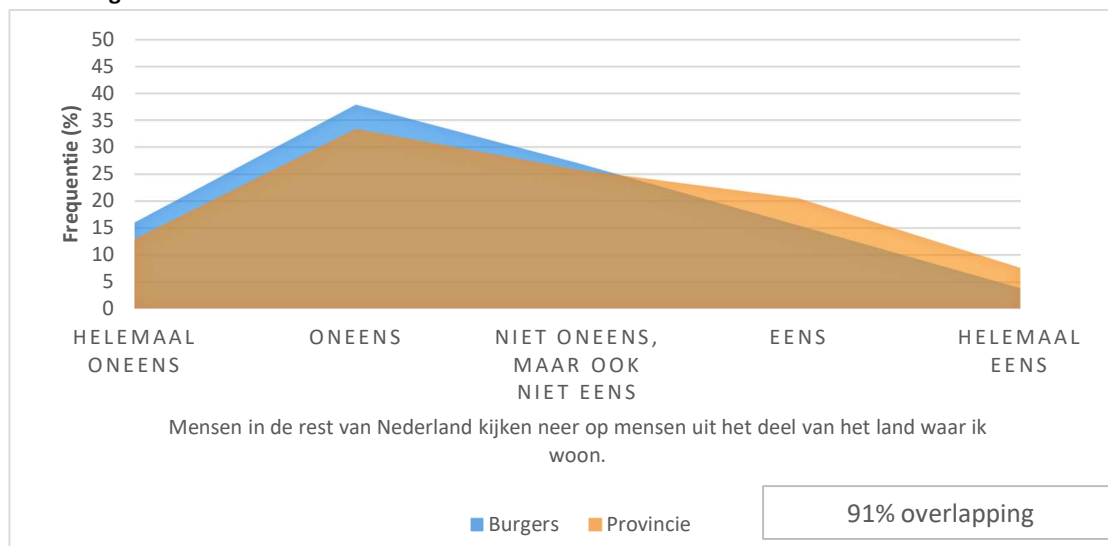
Bron: BPA 2025

Onder politici/bestuurders is het regionale ressentiment groter: een derde van hen herkent zich niet in de stelling en bijna de helft herkent zich hier wel in. Vertegenwoordigers van GroenLinks en PvdD herkennen zich niet vaak in de stelling, terwijl leden van BBB en provinciale partijen dit vaker doen. Al met al leidt dit tot een overlap van 86 procent. Als we burgers vergelijken met ambtsdragers in het waterschap, blijkt de verdeling vrijwel identiek (Figuur 4.5), met een overlap van 93 procent. Als we nu de data uitdelen tussen Randstedelijke en niet-Randstedelijke ambtsdragers dan zien we geen (grote) verbetering (in Tabel 4.2): in de Randstedelijke waterschappen is de overlap 80 procent en in niet-Randstedelijke waterschappen is de overlap 94 procent (een kleine verbetering).

In beide surveys is ook een tweede item over regionaal ressentiment opgenomen, dat het culturele aspect meet, namelijk in welke mate mensen het gevoel hebben dat de rest van het land op hen neer kijkt. In deze stelling herkennen burgers en politici/bestuurders zich minder vaak dan in de politieke stelling. Slechts één op de vijf burgers beaamt dit, bijna drie op de tien provinciale politici/bestuurders, en één op de vijf ambtsdragers in het waterschap. Hierdoor is de congruentie tussen burgers en politici/bestuurders groter: 91 procent voor de provincie (Figuur 4.6) en 96 procent voor de waterschappen (Figuur 4.7).

Als we deze resultaten uitsplitsen naar regio, ontstaat opnieuw een genuanceerder beeld (Tabellen 4.1 en 4.2). Voor provinciale ambtsdragers ligt de congruentie binnen de Randstad duidelijk lager dan in de nationale vergelijking, terwijl deze buiten de Randstad juist hoger ligt. Voor de politieke dimensie van regionaal ressentiment daalt de overlap van 86 procent nationaal naar 78 procent binnen de Randstad, tegenover 90 procent daarbuiten. Een vergelijkbaar patroon is zichtbaar voor de culturele dimensie: 91 procent nationaal, 81 procent binnen de Randstad en 97 procent daarbuiten.

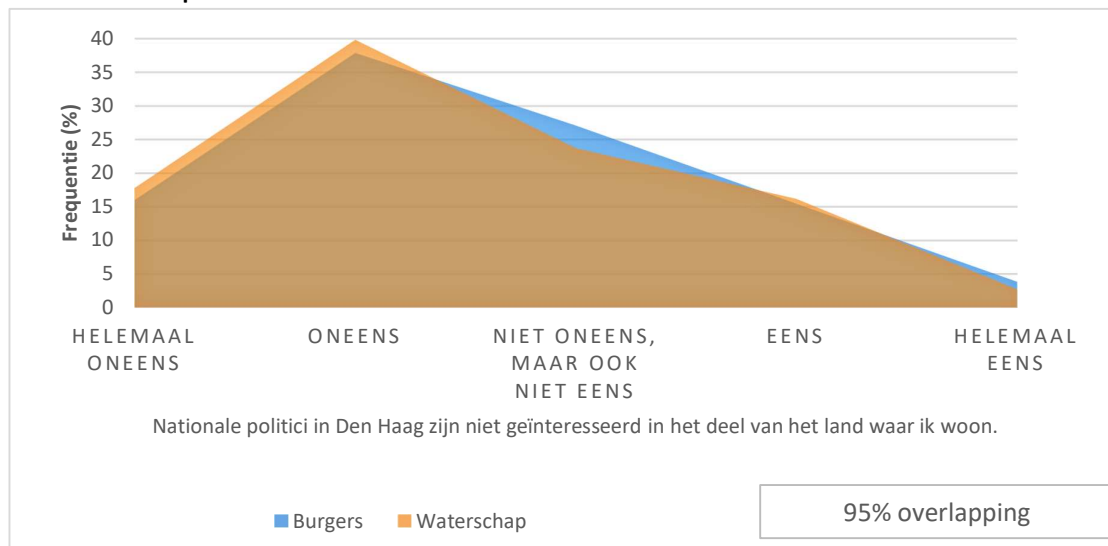
Figuur 4.6: Congruentie op 'culturele stelling' over regionaal ressentiment tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Figuur 4.7: Congruentie op 'culturele stelling' over regionaal ressentiment tussen burgers en ambtsdragers in het waterschap



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de ambtsdragers in het waterschap weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Ook bij de waterschappen zien we dat de congruentie binnen de Randstad lager ligt dan daarbuiten, al zijn de verschillen hier iets minder consistent. Voor de politieke stelling bedraagt de overlap 80 procent binnen de Randstad en 95 procent daarbuiten, ten opzichte van 93 procent nationaal. Voor de culturele stelling liggen de verschillen dichterbij elkaar (88 procent in de Randstad en 89 procent daarbuiten, tegenover 95 procent nationaal). Deze resultaten suggereren dat de lagere congruentie op nationaal niveau deels wordt gedreven door verschillen tussen Randstedelijke burgers en ambtsdragers. Tegelijkertijd blijft de overlap in alle gevallen relatief hoog, wat bevestigt dat ambtsdragers ook op het thema regionaal ressentiment in grote lijnen representatief zijn voor de bevolking.

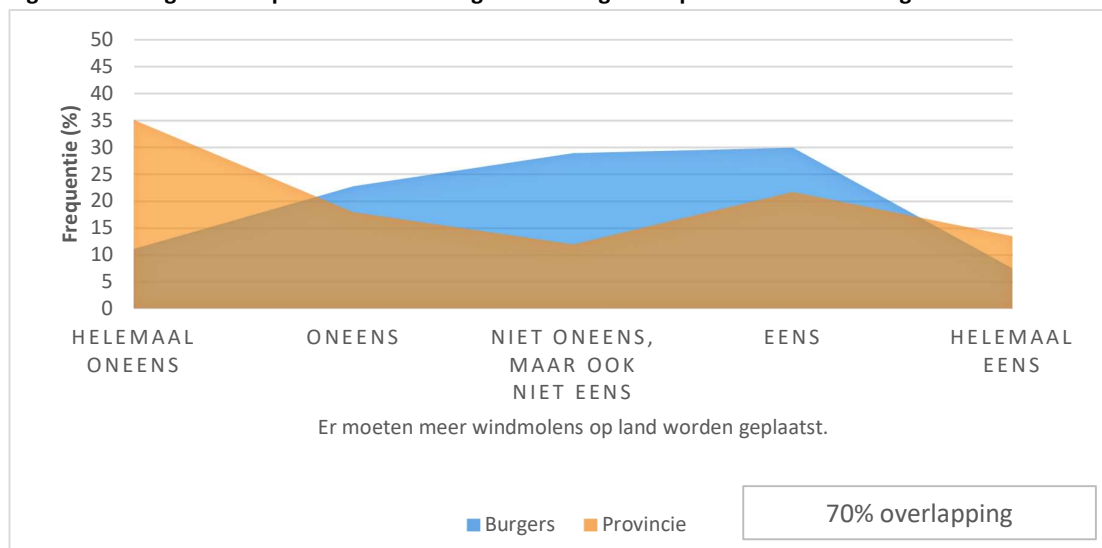
Kortom, we vinden een duidelijke overlap tussen burgers en ambtsdragers op deze thema's: waar het gaat om regionaal ressentiment zijn ambtsdragers in de provincie en de waterschappen representatief voor de burgers.

4.4 Provinciale thema's

We hebben provinciale politici/bestuurders acht stellingen voorgelegd, die allemaal verschillende aspecten van milieuthema's betreffen (Otjes & Krouwel, 2022). Vier hiervan betreffen het klimaat en vier hiervan betreffen thema's gerelateerd aan landbouw en natuur.

We hebben vier stellingen geselecteerd die primair betrekking hebben op het klimaatprobleem, zoals de uitstoot van broeikasgassen door economische activiteiten, energieproductie en autoverkeer. Mogelijke beleidsopties zijn onder meer het aanpassen van productieprocessen, het produceren van klimaatneutrale energie (zoals met windmolens) en het stimuleren van (efficiënter) openbaar vervoer, elk met hun eigen voor- en nadelen. Wanneer we kijken naar de figuren met de verdelingen van kiezers en politici/bestuurders valt een duidelijk patroon op: de verdeling onder politici is bimodaal, met twee pieken aan de linker- en rechterkant van de figuur, terwijl kiezers zich voornamelijk in het midden positioneren. Dit betekent dat de provinciale politiek inhoudelijk sterk verdeeld is, terwijl burgers veel vaker een middenpositie innemen.

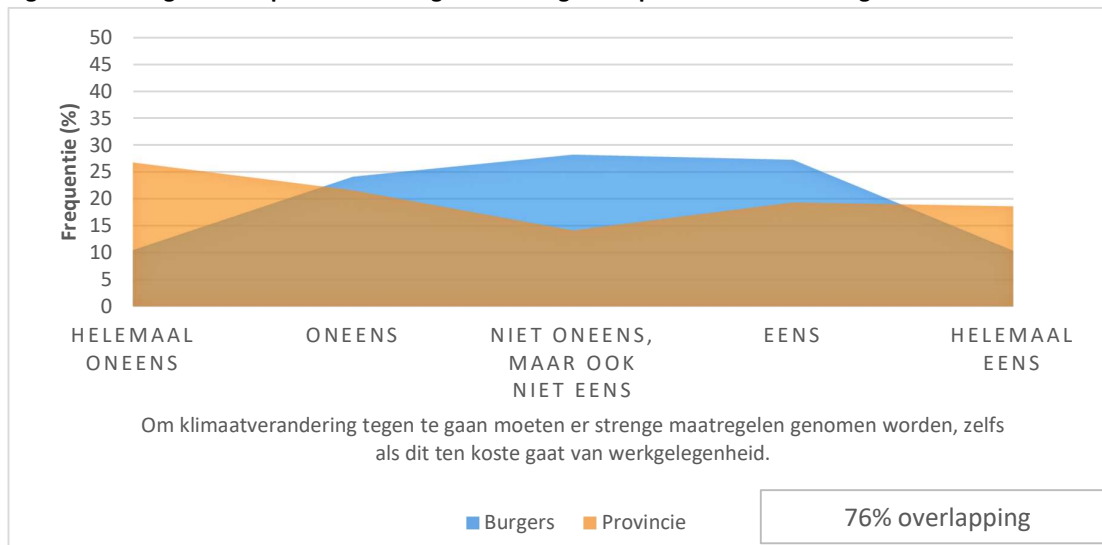
Figuur 4.8: Congruentie op windmolenstelling tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

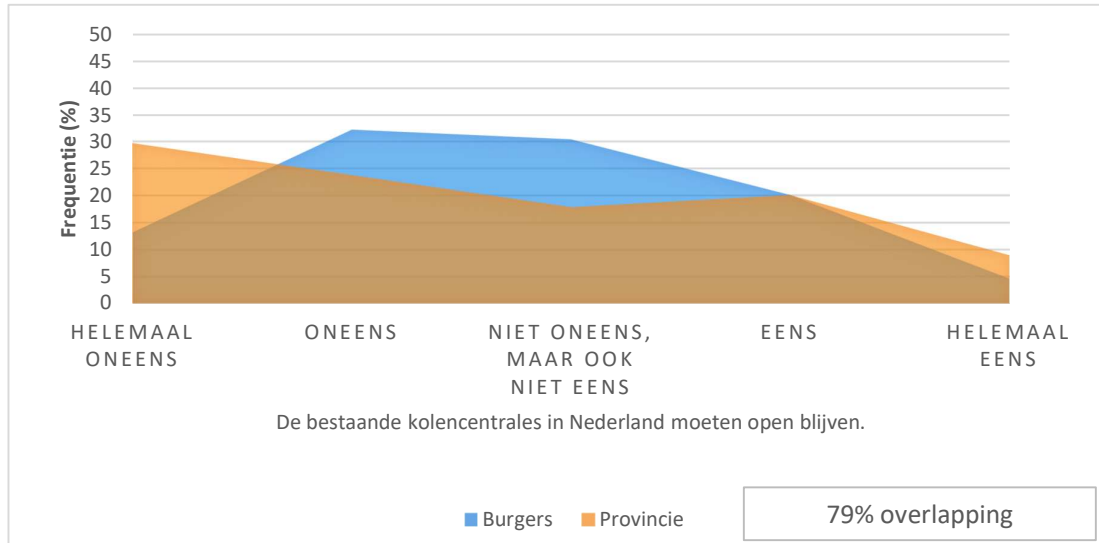
Figuur 4.9: Congruentie op klimaatstelling tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Figuur 4.10: Congruentie op kolencentralestelling tussen burgers en provinciale ambtsdragers



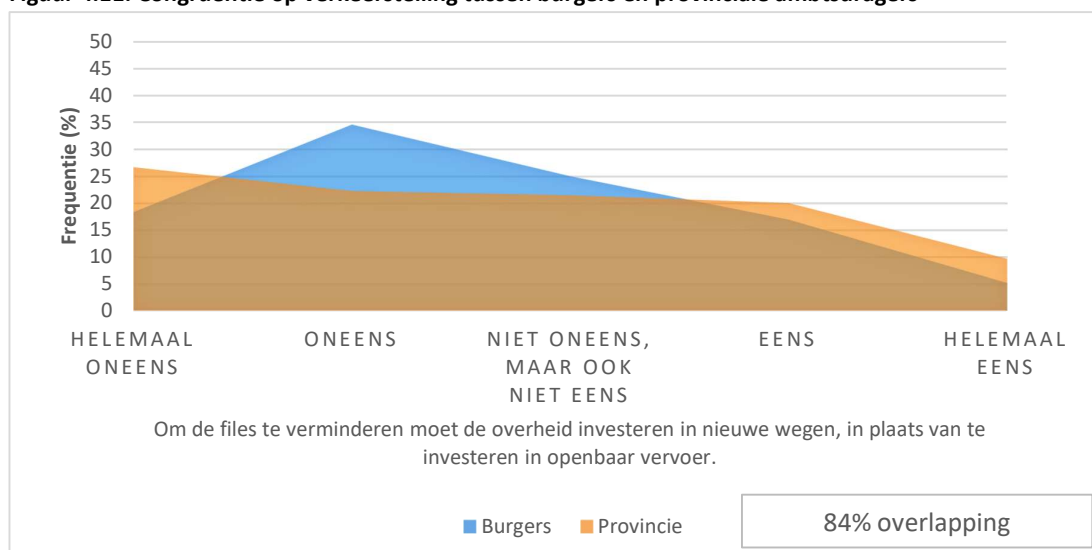
Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts positie van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Dit patroon is het duidelijkst te zien bij de stelling over windmolens (Figuur 4.8). Van de burgers wil ongeveer vier op de tien meer windmolens op land, geeft drie op de tien een neutraal antwoord, en wil een

derde geen extra windmolens. Onder provinciale politici wijst ongeveer de helft extra windmolens af; dit betreft vooral politici van BBB en de radicaal-rechtse partijen. Ongeveer een derde is voorstander, onder wie politici van D66, GroenLinks, PvdA en PvdD, terwijl iets meer dan één op de tien een neutraal antwoord geeft. Dit leidt tot een overlap van slechts 70 procent. Hoewel deze cijfers relatief laag zijn, vallen ze binnen de historische marge die Andeweg (2019) voor Nederland rapporteert. Waar het gaat om inkomensnivellering ziet hij in de jaren '70 ook scores rond de 70 procent. De andere figuren over klimaatbeleid, kolencentrales en verkeer laten een vergelijkbaar patroon zien. De overlap gaat hier van 76 procent (klimaatbeleid, Figuur 4.9), via 79 procent (kolencentrales, Figuur 4.10) naar 84 procent (verkeer, Figuur 4.11). Consistent over de stellingen zien we dat BBB en de radicaal-rechtse partijen aan de “grijze” kant staan en niet voor klimaatmaatregelen kiezen, terwijl GroenLinks, D66 en PvdD aan de “groene” kant staan en klimaatmaatregelen steunen.

Figuur 4.11: Congruentie op verkeerstelling tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts positie van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Uitgesplitst naar regio verandert het algemene beeld slechts beperkt (Tabel 4.1). Voor de meeste klimaatstellingen blijven de verschillen tussen de nationale en regionale analyses relatief klein. Zo is de overlap bij de stelling over windmolens vrijwel identiek (70 procent nationaal, 69 procent in de Randstad en 70 procent daarbuiten), en ook bij kolencentrales zijn de verschillen beperkt.

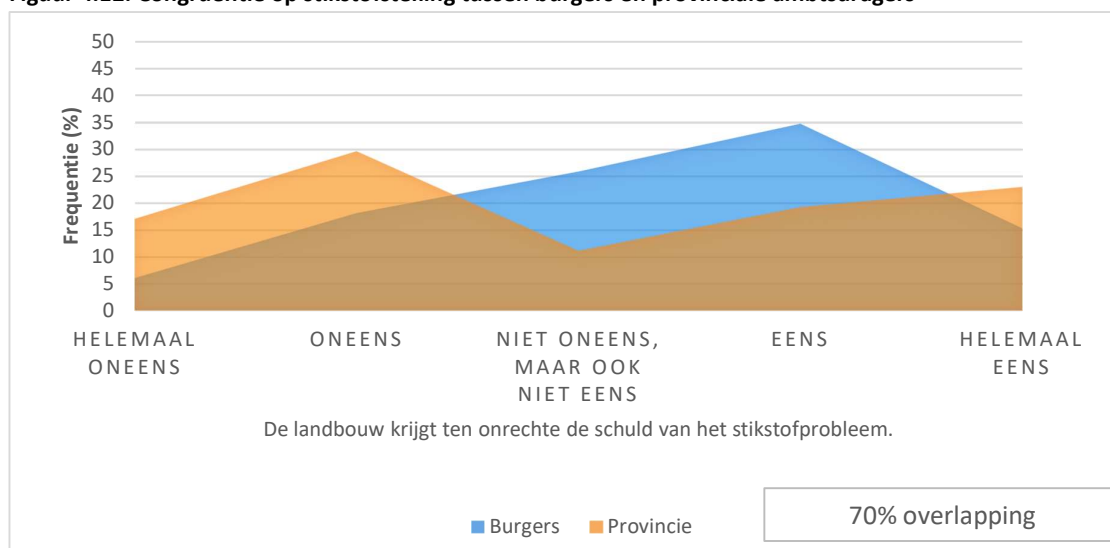
Wel zien we dat de congruentie binnen de Randstad doorgaans iets lager ligt dan in de rest van Nederland. Dit is met name zichtbaar bij de stelling over strenge klimaatmaatregelen, waar de overlap daalt van 76 procent nationaal naar 66 procent binnen de Randstad, tegenover 78 procent daarbuiten. Het grootste verschil doet zich echter voor bij de stelling over investeringen in wegen versus openbaar vervoer. Hier ligt de overlap binnen de Randstad met 61 procent aanzienlijk lager dan zowel de nationale score (84 procent) als de score buiten de Randstad (88 procent).

Al met al bevestigen deze resultaten het eerder geschetste patroon: ook binnen regio's blijven ambtsdragers meer uitgesproken en vaker gepolariseerd dan burgers, die zich relatief vaak in het midden positioneren. De regionale uitsplitsing verandert deze conclusie niet wezenlijk, al lijkt de discrepantie tussen burgers en ambtsdragers in de Randstad in sommige gevallen iets groter.

Een tweede set stellingen betreft natuur- en landbouwbeleid. Twee stellingen hiervan raken direct aan het stikstofprobleem: vanwege de hoge stikstofvervuiling is de Nederlandse natuur kwetsbaar. Een groot deel van deze uitstoot komt uit de landbouw. De Nederlandse overheid wordt daarom door de Europese Unie en

Nederlandse rechters verplicht om de stikstofuitstoot te beperken. Twee andere stellingen gaan meer in algemene zin over de behandeling van dieren, dan wel in de intensieve veehouderij of door jagers. Ook bij deze stellingen zien we hetzelfde patroon als bij klimaat: de verdeling onder politici/bestuurders is bimodaal, terwijl kiezers zich voornamelijk in het midden positioneren.

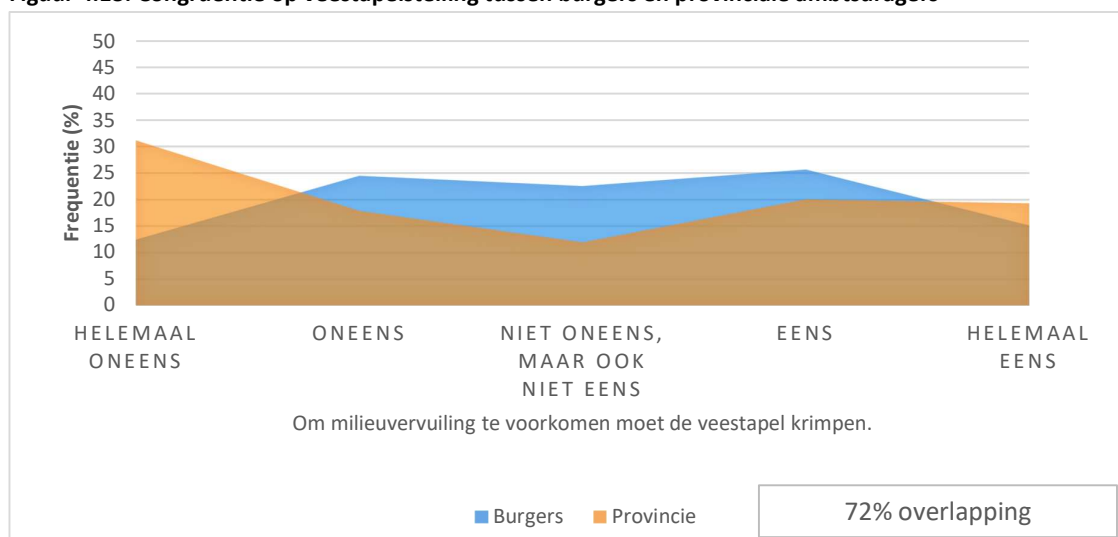
Figuur 4.12: Congruentie op stikstofstelling tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts positie van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

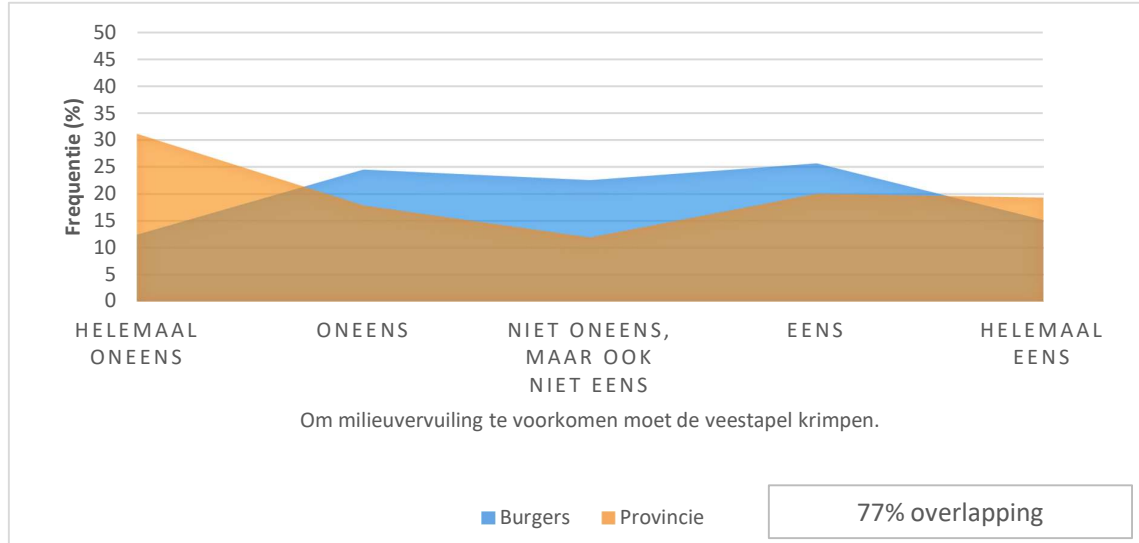
Figuur 4.13: Congruentie op veestapelstelling tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts positie van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

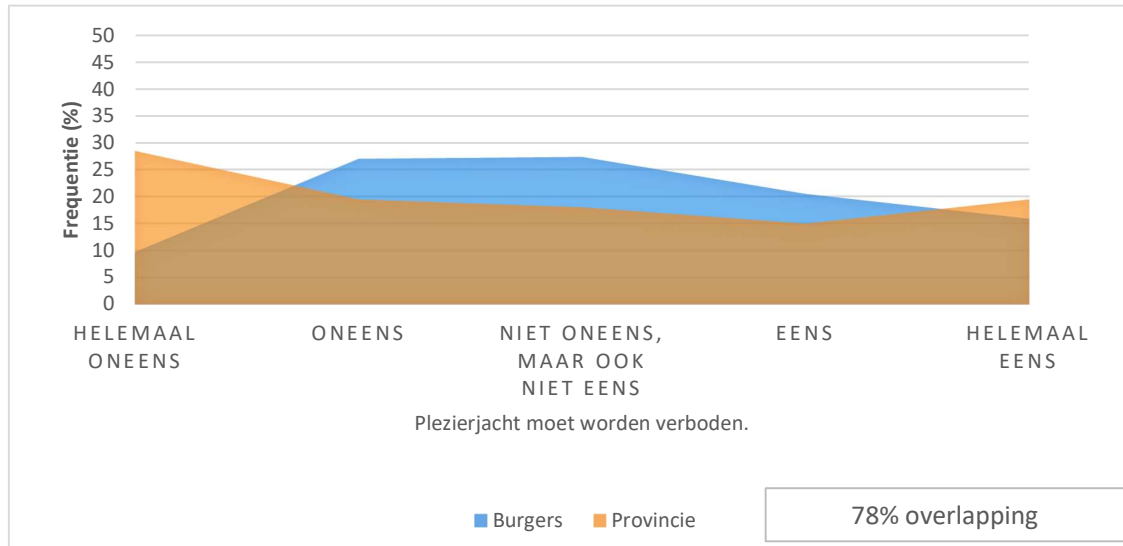
Figuur 4.14: Congruentie op veehouderijstelling tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts positie van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Figuur 4.15: Congruentie op jachtstelling tussen burgers en provinciale ambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts positie van provinciale ambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Dit patroon is het duidelijkst bij de stelling over het stikstofprobleem (Figuur 4.12). Ongeveer de helft van de burgers vindt dat de landbouw onterecht de schuld krijgt voor het stikstofprobleem, tegenover vier op de tien provinciale politici/bestuurders, voornamelijk leden van BBB en de radicaal-rechtse partijen. Een kwart van de burgers geeft een neutraal antwoord, tegenover maar één op de tien politici/bestuurders. Een kwart van de

burgers is het oneens met de stelling, tegenover bijna de helft van de provinciale politici/bestuurders, waaronder leden van GroenLinks, D66 en de PvdD. Dit resulteert in een overlap van slechts 70 procent. Wederom zijn de politici veel sterker gepolariseerd dan de burgers. Op andere thema's zien we een vergelijkbaar patroon: de overlap bedraagt ongeveer 72 procent voor de vraag over de veestapel (Figuur 4.13), 77 procent voor de veehouderij (Figuur 4.14) en 78 procent voor de jacht (Figuur 4.15). Ook hier staan leden van BBB en de radicaalrechtse partijen aan de "grijze" kant, waar men kiest voor landbouw boven natuur, terwijl GroenLinks, D66 en PvdD aan de "groene" kant staan, waar men kiest voor natuur boven landbouw.

Wanneer we deze resultaten uitsplitsen naar regio, blijft het algemene patroon grotendeels intact, maar worden de verschillen tussen Randstedelijke en niet-Randstedelijke contexten zichtbaarder (Tabel 4.1). Voor de meeste stellingen liggen de overlapcores in dezelfde orde van grootte als in de nationale analyse, maar de congruentie is binnen de Randstad vaak lager dan daarbuiten.

Dit is met name zichtbaar bij de stelling over het stikstofprobleem. De overlap daalt hier van 70 procent nationaal naar 59 procent binnen de Randstad, terwijl deze buiten de Randstad juist hoger ligt (73 procent). Een vergelijkbaar patroon zien we bij de stelling over plezierjacht (67 procent in de Randstad tegenover 81 procent daarbuiten). Deze verschillen wijzen erop dat de afstand tussen burgers en ambtsdragers in de Randstad op deze thema's groter is. Voor andere stellingen zijn de verschillen minder eenduidig. Zo ligt de congruentie bij de stelling over de veestapel juist iets hoger in de Randstad (75 procent) dan daarbuiten (71 procent), en ook bij de intensieve veehouderij is de overlap in de Randstad iets hoger (81 tegenover 77 procent). Dit onderstreept dat regionale verschillen niet uniform zijn, maar afhangen van het specifieke beleidsdomein. Al met al bevestigt de regionale uitsplitsing het eerdere beeld van een sterk gepolariseerd politiek veld tegenover een gematigder electoraat. Tegelijkertijd suggereert zij dat deze discrepantie in sommige gevallen groter is in de Randstad dan daarbuiten.

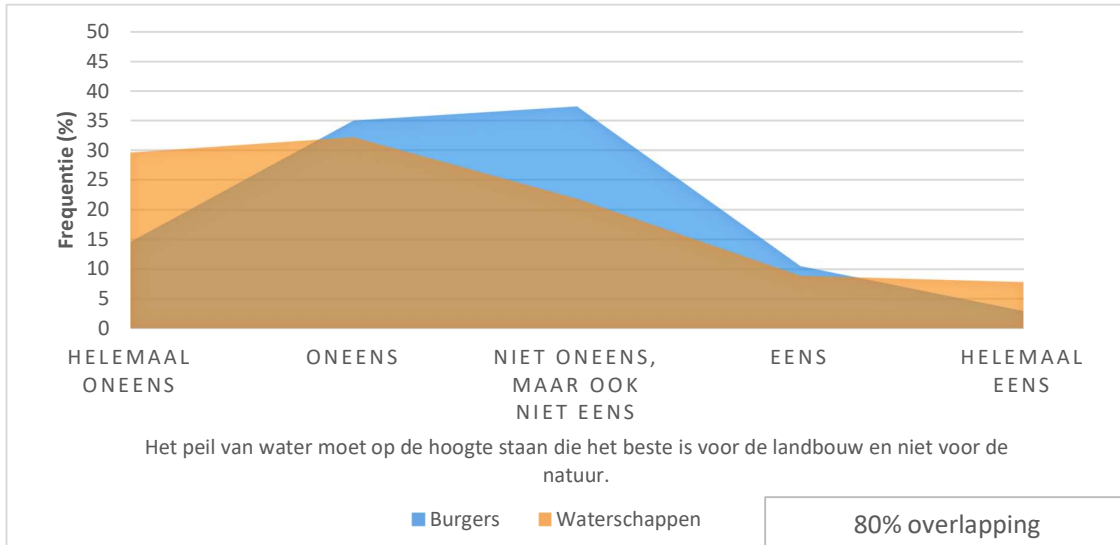
4.5 Waterschapsthema's

We hebben twee stellingen voorgelegd aan de ambtsdragers in het waterschap. Als functioneel bestuur heeft het waterschap een beperkter takenpakket. Ze zijn verantwoordelijk voor het regionaal waterbeheer in Nederland. Een belangrijke spanning hierbij is de keuze tussen natuur en landbouw. Zo kan worden gekozen voor een relatief hoog waterpeil, wat gunstig is voor de moerasachtige natuur in veenweidegebieden, of voor een relatief laag waterpeil, zodat vee en tractoren van boeren niet wegzakken in drassige grond. Daarnaast ontvangen waterschappen vrijwel al hun inkomsten uit belastingen. Voor de watersysteemheffing kunnen waterschappen binnen bepaalde marges bepalen hoeveel inwoners daaraan moeten bijdragen en hoeveel andere groepen, zoals boeren, die als grondbezitters directer met het waterschap te maken hebben.

Figuur 4.16 toont de verdeling van ambtsdragers in het waterschap en burgers op de stelling over het waterpeil, waarin het gaat om de keuze het waterpeil zo in te stellen dat dit gunstig is voor de landbouw. De helft van de burgers neemt een pro-natuurpositie in. Bijna twee op de vijf neemt een neutrale positie in en één op de acht een pro-boerenpositie. De ambtsdragers in het waterschap nemen vergelijkbare posities in, zij het iets sterker uitgesproken: ongeveer drie op de vijf kiest voor de pro-natuurpositie. Hieronder bevinden zich ambtsdragers van Water Natuurlijk, Partij voor de Dieren maar ook de VVD. Eén op de vijf kiest neutraal. Slechts één op de zes kiest een pro-boerenpositie. Hieronder vallen de leden van BBB. Dat leidt tot een overlap van 80 procent tussen burgers en ambtsdragers op dit punt. Als we dit uitsplitsen naar waterschappen in de Randstad en in de rest van het land, zien we minder grote verschillen dan de provincies: de overlapcore in de Randstad is iets lager dan daarbuiten. Dat komt met name doordat meer dan één op de drie ambtsdragers in de Randstad het helemaal met deze stelling oneens zijn, terwijl burgers veel minder uitgesproken zijn over deze stelling.

De stelling over de lasten (weergegeven in Figuur 4.17) betreft de keuze om de belastingen voor inwoners te verhogen en die voor boeren te verlagen. De verdeling onder burgers is relatief uitgesproken: ongeveer 70 procent wil geen hogere lasten betalen, slechts 4 procent steunt dit wel, en ongeveer een kwart kiest een neutrale positie. De verdeling onder ambtsdragers is gelijkmatiger maar nog steeds uitgesproken: twee derde wil geen hogere lasten voor burgers. Hier vinden we leden van Water Natuurlijk, de Partij voor de Dieren, maar ook CDA, de VVD en radicaalrechts. Ongeveer één op de zes is neutraal en één op de zes steunt de verschuiving in lasten. Zelfs onder de leden van BBB is er slechts beperkte steun voor deze stelling.

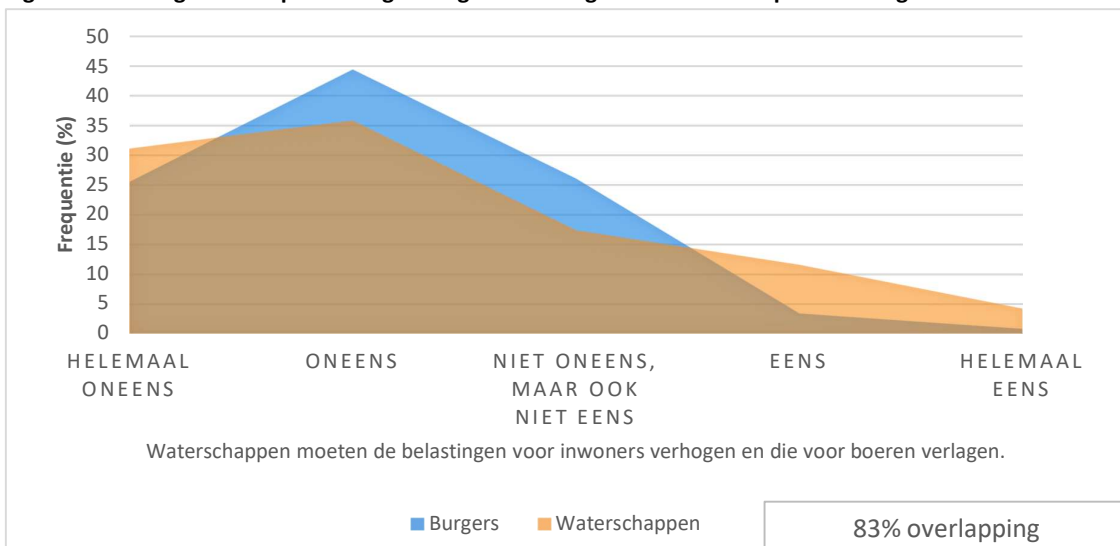
Figuur 4.16: Congruentie op veehouderijstelling tussen burgers en waterschapsambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts positie van waterschapsambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

Figuur 4.17: Congruentie op belastingstelling tussen burgers en waterschapsambtsdragers



Toelichting: Het oranje oppervlak geeft de verdeling van de links-rechts positie van waterschapsambtsdragers weer. Het blauwe oppervlak van burgers. Het bruine gebied is de overlap tussen de twee, het zogeheten gemeenschappelijk gebied onder de curve, onze maat voor congruentie.

Bron: BPA 2025

De verschillen tussen de Randstad en de rest van Nederland zijn relatief beperkt (Tabel 4.2). Voor de stelling over de belastingverdeling is de overlap vrijwel identiek: 83 procent nationaal en buiten de Randstad, en 81 procent binnen de Randstad.

Bij de stelling over het waterpeil is het verschil iets groter. De overlap ligt hier met 74 procent in de Randstad lager dan zowel de nationale score (80 procent) als de score buiten de Randstad (83 procent). Dit hangt samen met het feit dat ambtsdragers in de Randstad zich vaker uitgesproken tegen een landbouwgericht waterpeil positioneren, terwijl burgers een meer gematigde houding aannemen.

Al met al bevestigen deze resultaten dat de congruentie tussen burgers en waterschapsambtsdragers relatief hoog is en slechts in beperkte mate varieert tussen regio's. In tegenstelling tot de provinciale politiek lijken regionale verschillen hier dus een minder grote rol te spelen.

4.6 Conclusie

In 2023 verkozen kiezers leden van de Provinciale Staten en van de algemene besturen waterschappen. Eerder lieten wij op basis van het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek zien dat kiezers hierbij provinciale en waterschapsthema's duidelijk een rol hebben laten spelen, vooral op het gebied van milieubescherming. Maar gezien de lage opkomst is er goede reden om te verwachten dat ambtsdragers als groep niet representatief zijn voor kiezers in het algemeen. Toch vinden we over het algemeen redelijk hoge scores. Regionale ambtsdragers als groep doen als vertegenwoordigers niet onder voor landelijke of gemeentelijke politici.

Als we nauwkeuriger kijken, dan valt één ding op: met name bij provincie-specifieke stellingen zijn de opvattingen van provinciale ambtsdragers sterk gepolariseerd. Vaak vertonen de verdelingen een u-vorm, met BBB'ers aan de ene kant van het spectrum en GroenLinks'ers en leden van de Partij voor de Dieren en D66 aan de andere kant. Kiezers concentreren zich grotendeels in het midden. Voor het hoofdthema van dit hoofdstuk, representatie, leidt dat tot een opvallende uitkomst: provinciale ambtsdragers als geheel zijn op deze specifieke thema's minder representatief voor burgers dan Tweede Kamerleden op landelijke politieke thema's, ten minste in de laatste meting in 2017. Kiezers maakten een inhoudelijke keuze maar kozen vaak voor partijen waarvan de Statenleden zich -anno 2025 in elk geval- extreem opstelden. Kortom: Polarisation in de polder.

Op het gebied van regionaal ressentiment of op de links-rechts-dimensie lijken politici veel meer op kiezers. Ook ambtsdragers in het waterschap lijken sterker op burgers dan in de provinciale politici. Dat verschil ook zichtbaar als we de resultaten uitsplitsen naar Randstad en de rest van Nederland om zo beter (maar niet perfect) rekening te houden met regionale verschillen.

Voor provinciale bestuurders opent deze verdeling wel een belangrijke vraag: wat is het gevolg van deze duidelijke polarisatie op provinciale thema's voor de politieke verhoudingen? Het is daarom belangrijk om dit opinieonderzoek te koppelen aan gedragsmatig onderzoek. Provinciale politici verschillen sterk van mening. Heeft dat ook gedragsmatige implicaties? Zijn GroenLinks'ers en de BBB'ers met hun uitgesproken opinies in staat om inhoudelijk samen te werken? Hoe verloopt samenwerking in de Staten? En in de colleges, want in vijf van de twaalf provincies werken GroenLinks'ers en BBB'ers samen? Gaat deze beleidsmatige polarisatie samen met affectieve polarisatie, waarbij inhoudelijke verschillen samengaan met een emotionele aversie of zien politici ondanks hun grote inhoudelijke verschillen elkaar wel als goede collega's? Of gaat dit samen met onfatsoenlijk taalgebruik zoals we dat steeds meer in de landelijke politiek zien? Het beeld van de provincie als een apolitiek domein waar pragmatische oplossingen gezocht wordt voor technische problemen, moet in elk geval heroverwogen worden. Als partijen ondanks inhoudelijke polarisatie wel fatsoenlijk en redelijk met elkaar omgaan, dan zijn er op het provinciale niveau mogelijk belangrijke lessen te leren over het functioneren van de consensusdemocratie die relevant zijn voor de landelijke politiek. Alles wijst erop dat de provincies, ondanks grote inhoudelijke verschillen, toch stabiel bestuurd kunnen worden.

In vrijwel alle opzichten lijken ambtsdragers in het waterschap minder extreem dan in de provincie. Dit zorgt -opvallend voor deze weinig zichtbare bestuurslaag- voor een relatief hoge mate van congruentie. Voor wat betreft de inhoudelijke opvattingen vormen Nederlandse ambtsdragers in het waterschap als geheel een goede afspiegeling van de Nederlandse bevolking als geheel. Dat geldt zowel voor de meest abstracte politieke dimensies (de links-rechts-dimensie), als voor regionaal ressentiment, als voor de meer concrete waterschapsvraagstukken. Kortom: ambtsdragers in het waterschap lijken qua opvattingen goede volksvertegenwoordigers.

De regionale uitsplitsing nuanceert dit beeld, maar verandert de hoofdconclusie niet wezenlijk. In een aantal gevallen is de congruentie binnen de Randstad lager dan daarbuiten, wat erop wijst dat de afstand tussen

burgers en ambtsdragers daar soms groter is. Deze verschillen zijn echter niet uniform en blijven over het algemeen beperkt in omvang. Bij de waterschappen spelen regionale verschillen bovendien een nog kleinere rol.

Bronnen

Andeweg, R. B. (2019). De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. *Haarlemse Voordrachten*.

Binnema, H., & Vollaard, H. (red.) (2019). *Provinciale politiek. De provincies democratisch getoetst*. Boom.

Cramer, K. (2022). *The politics of resentment: Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*. University of Chicago Press.

De Blok, L., Binnema, H., & Vollaard, H. (2023). Inwoners over inhoudelijke kwesties in provincie en waterschap. In *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023* (pp. 65–70). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Lange, S., Van der Brug, W., & Harteveld, E. (2023). Regional resentment in the Netherlands: A rural or peripheral phenomenon? *Regional Studies*, 57(3), 403–415.

Mair, P. (2009). Left-Right Orientations. In *The Oxford handbook of political behavior*. Oxford University Press.

Otjes, S., & De Blok, L. (2024). Dicht bij de burger? De beleidsinhoudelijke vertegenwoordiging door ambtsdragers. In H. Vollaard (Ed.), *Aansprekend en uitdagend Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*.

Otjes, S., & Krouwel, A. (2022). Environmental policy preferences and economic interests in the nature/agriculture and climate/energy dimension in the Netherlands. *Rural Sociology*, 87(3), 901–935.

Otjes, S., Langeler, T., & De Jonge. (2025). *Agrarian revolt or populist disruption? The case of the Dutch Farmer-Citizen Movement (BBB) in the Netherlands*. ECPR General Conference.

Otjes, S., & Mickler, T. (2024). De partijkeuze in provincie en waterschap. In H. Vollaard (red.), *Burgers en boeren in beweging Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Otjes, S., Zivkovic, S., & Katsanidou, A. (2025). Between class conflict and culture war. How left-right self-positioning reflects elite conflict and social-economic context. *Party Politics*.

Phillips, A. (1995). *The Politics of presence; The political representation of gender, ethnicity, and race*. Clarendon Press.

Pitkin, H. (1969). *Representation*. Atherton Press.

Rabinowitz, G., & MacDonald, S. (1989). A directional theory of issue voting. *American Political Science Review*, 83(1), 93–121.

Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections—a conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1).

Vollaard, H., & Binnema, H. (2023). *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur*. Boom.

Vollaard, H., Binnema, H., De Blok, L., Van der Kolk, H., Mickler, T., & Otjes, S. (2024). *Burgers en boeren in beweging Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Intermezzo D. Zicht op en uitdagingen van werken aan de lange termijn

Marij Swinkels

Wat deze bijdrage laat zien:

- Politieke ambtsdragers in provincie en waterschap onderschrijven collectief de noodzaak en het voordeel van (werk maken van) langetermijnbeleid.
- De tijdshorizon van provinciale ambtsdragers is minder lang dan bij ambtsdragers in het waterschap.
- Type ambt hangt samen met tijdshorizon: bestuurders kijken langer vooruit dan volksvertegenwoordigers.
- Ambtsdragers lijken vooral te wijzen naar de (gepercipieerde) beperkte langetermijncoriëntatie van kiezers als obstakel voor langetermijnbeleid.
- Ambtsdragers die zichzelf op de rechterflank van het politiek spectrum positioneren kijken minder lang vooruit dan ambtsdragers op de linkerflank.
- Leeftijd maakt uit: oudere ambtsdragers kijken minder lang vooruit dan jongere ambtsdragers.

D.1 Inleiding: omgaan met de lange termijn in een kortetermijnwereld

In dit intermezzo richten we ons op een specifiek aspect van de beleving en werkwijze van politieke ambtsdragers in de provincie en bij waterschappen: hun langetermijndenken. Provinciale en waterschapsbestuurders staan voor grote transitie-opgaven die zich over decennia uitstrekken, zoals klimaatadaptatie, de energietransitie, gezonde leefomgeving en ruimtelijke ordening. Deze opgaven vereisen beslissingen met consequenties die ver reiken voorbij de huidige bestuursperiode, en die wellicht in het heden meer kosten dan baten opleveren. Ambtsdragers bij provincies en waterschappen opereren binnen een democratisch systeem met verkiezingscycli van vier jaar, waarbinnen ze dagelijkse druk ervaren om zichtbare, kortetermijnresultaten te boeken. Ze kunnen daarbij druk van de (gepercipieerde) tijdsoriëntatie van kiezers voelen, of ervaren mogelijk beperkingen in de mogelijke financieringsinstrumenten voor beleid op de lange termijn. Inzicht in hoe deze ambtsdragers met het inherente spanningsveld tussen heden en toekomst omgaan is essentieel om te begrijpen of en hoe ambtsdragers bij provincies en waterschappen adequaat kunnen anticiperen op langetermijnuitdagingen.

Het onderwerp van dit intermezzo sluit aan bij recente wetenschappelijke literatuur over onder andere institutionele tijdshorizonten (Jacobs, 2016) en democratische innovaties gericht op toekomstige generaties (MacKenzie, 2016; Boston, 2016). Binnen deze literatuur wordt onderzocht waarom democratische besluitvorming vaak een tendens naar de korte termijn heeft en welke institutionele arrangementen kunnen bijdragen aan meer toekomstgericht beleid. Door vragen over langetermijndenken op te nemen in deze Basisonitor, hebben we een eerste poging gedaan om empirisch te onderzoeken hoe de ambtsdragers in provincie en waterschap hierin staan en welke factoren hun tijdshorizon en ideeën over de waarde van langetermijnbeleid beïnvloeden.

In dit intermezzo beantwoorden we een tweetal vragen. Ten eerste kijken we naar de wijze waarop ambtsdragers naar de lange termijn in hun werk kijken: hoe ver kijken ze – vanuit de rol die ze hebben – vooruit? Daarnaast hebben we de ambtsdragers een vijftal stellingen voorgelegd die gaan over hun percepties ten aanzien van langetermijnbeleid. De vijf stellingen gaan over 1) de tevredenheid over langetermijnbeleid en de mate waarin daar aandacht voor is in hun bestuurlijke context (Lindholm et al., 2023), 2) intergenerationele solidariteit (Lindholm et al., 2023; Rapelli et al., 2021), 3) de waarde die en het 4) absoluut belang dat zij toekennen aan langetermijnbeleid (Rapelli et al., 2021), en 5) hun perspectief op de langetermijncoriëntatie van kiezers. We beschrijven allereerst de uitkomsten op die twee kernvragen en splitsen die uit naar bestuurlijke context en type ambt, en gaan vervolgens in op de kenmerken van deze ambtsdragers die samenhangen met hun tijdshorizon en

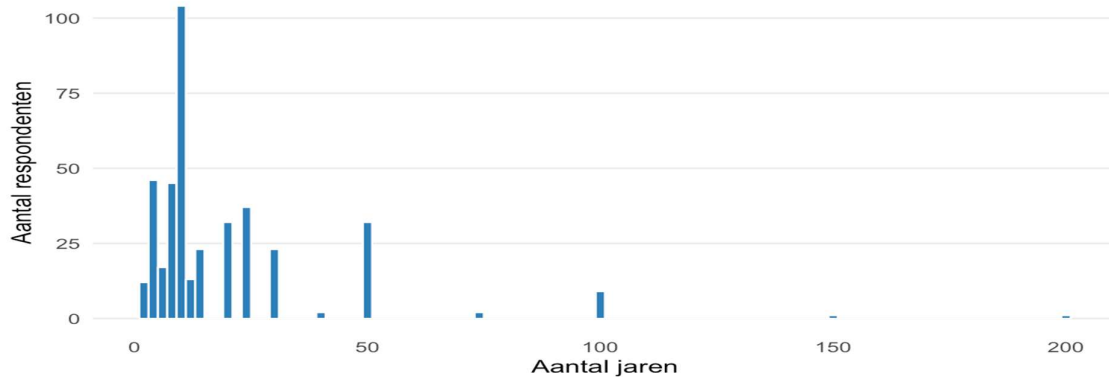
percepties over langetermijnbeleid, waarbij we hebben gekeken naar de invloed van 1) leeftijd, 2) het hebben van kinderen, en 3) zelfpositionering op links-rechts schaal.

D.2 Resultaten: tijdshorizon en percepties ten aanzien van langetermijnbeleid

D.2.1 Tijdshorizon van ambtsdragers bij waterschappen en provincies

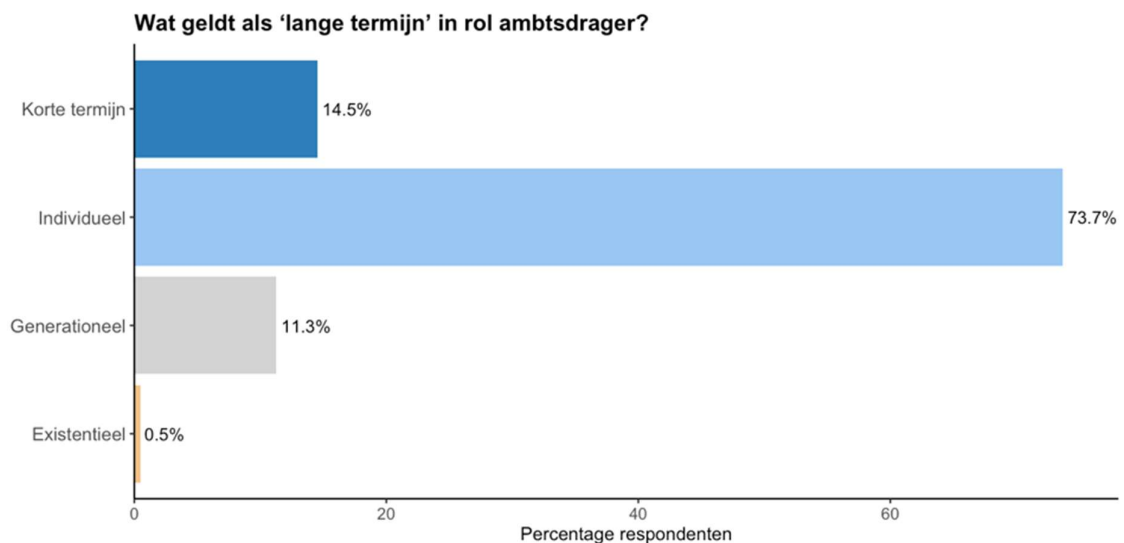
19 jaar geldt gemiddeld als 'lange termijn' in de ogen van ambtsdragers in provincie en waterschap die de vraag daarover hebben beantwoord (n=399). In dezelfde groep is 10 jaar de meest genoemde lange termijn.

Figuur D.1: Overzicht lange termijn in de ogen van alle ambtsdragers in provincie en waterschap
Wat geldt in uw rol als de langere termijn?



Bron: BPA 2025

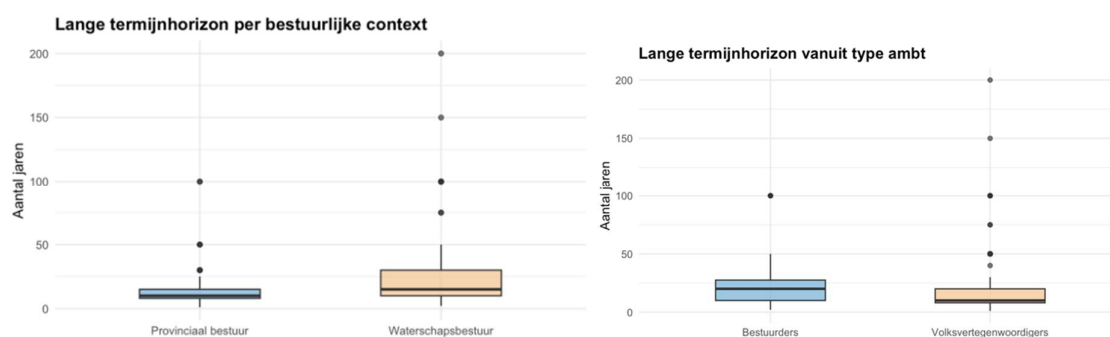
Figuur D.2: Percentages diverse tijdshorizoncategorieën



Bron: BPA2025

In lijn met de indeling van langetermijnbeleid van Gehem en Gielen (2025), is vervolgens gekeken naar een indeling in verschillende tijdshorizonnen. De korte termijn wordt door hen gedefinieerd als 0-5 jaar, de middellange termijn (gedefinieerd als individueel, omdat het gaat over een termijn die een ambtsdrager zelf hoogstwaarschijnlijk nog mee zal maken) wordt gezien als 5-30 jaar, de generationele tijdshorizon (over generaties heen) beslaat de periode tussen de 30 en 100 jaar en de existentiële tijdshorizon meer dan 100 jaar. In de verdeling zien we dat ambtsdragers vanuit hun rol bijna grotendeels in de groep middellange termijn vallen. Als we verder kijken in de verdeling tussen provincie en waterschap zien we op geaggregeerd niveau voor alle ambtsdragers bij provincie of waterschap een significant verschil ($p < 0,001$) in de tijdshorizon die ze vanuit hun ambt rapporteren. Ambtsdragers in het waterschap geven aanzienlijk langere tijdshorizonnen aan (mediaan 15 jaar) dan provinciale ambtsdragers (mediaan 10 jaar).²⁴ Vervolgens hebben we gekeken of er ook een verschil te zien is in tussen verschillende ambten: de volksvertegenwoordigende en bestuurlijke ambten. Ook hier zien we een significant verschil ($p < 0,001$), waarbij bestuurders langer vooruitkijken vanuit hun rol dan volksvertegenwoordigers (mediaan 20 respectievelijk 10 jaar).

Figuur D.3: Boxplot verschillen in tijdshorizon per bestuurlijke context en type ambt



Bron: BPA2025

Concluderend kan worden gesteld dat bestuurders in waterschappen de langste tijdshorizon hanteren in hun ambt, en volksvertegenwoordigers bij de provincie de relatief kortste tijdshorizon. De meeste ambtsdragers kijken daarnaast niet verder vooruit in hun rol dan hun eigen generatie (tot 30 jaar).

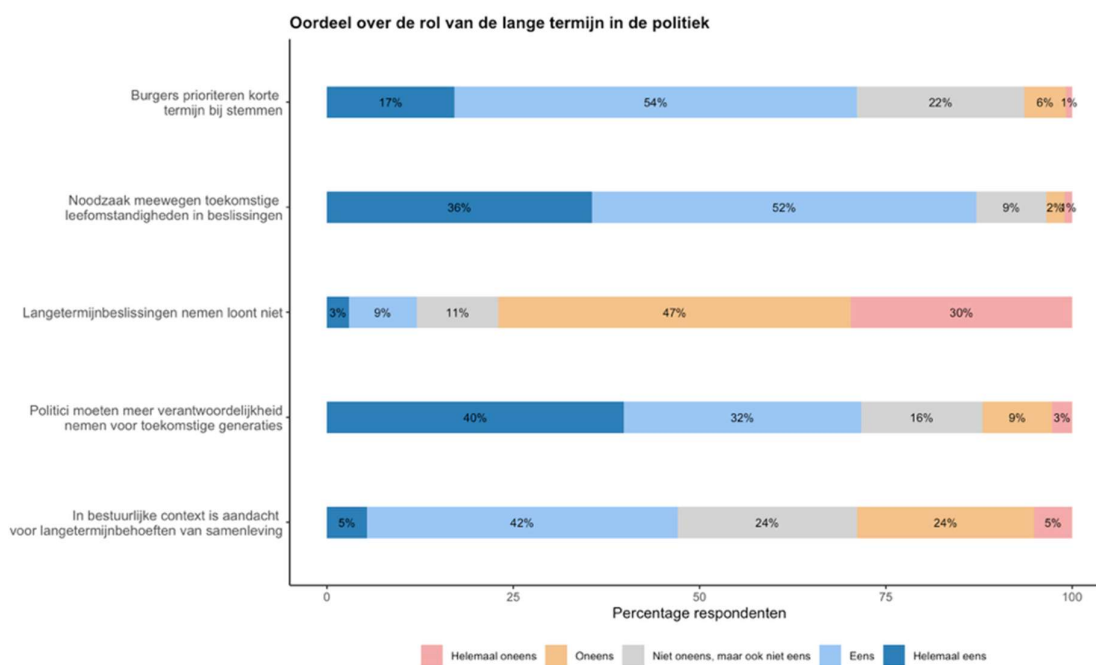
D.2.2 Percepties over de rol van de lange termijn in de politiek

Naast tijdshorizon die ambtsdragers hanteren in hun ambt hebben we ook een vijftal stellingen over de lange termijn voorgelegd aan de respondenten. In de resultaten ($n=374$) zien we over de breedte dat ambtsdragers het overwegend (helemaal) eens zijn met de stellingen over de noodzaak van het meewegen van toekomstige leefomstandigheden in beslissingen (88 procent), als ook de verantwoordelijkheid die politici (zouden) moeten nemen ten aanzien van toekomstige generaties (72 procent). Ze zijn het overwegend oneens met de stelling dat het nemen van langetermijnbeslissingen niet zou lonen (77 procent), dus ook dit duidt op het erkennen van het nut en noodzaak ervan. Wat betreft de gepercipieerde aandacht voor langetermijnbehoeften in hun bestuurlijke context zijn de respondenten meer verdeeld. Een meerderheid (47 procent) is het hiermee (helemaal) eens, maar 29 procent is het ook (helemaal) oneens en een laatste kwart van de respondenten staat hier meer ambivalent of neutraal in.

²⁴ De mediaan is het middelste getal van een reeks. Dit getal is – in tegenstelling tot het gemiddelde – minder gevoelig voor extreme uitschieters die in deze reeks voorkomen.

Opvallend is dat een ruime meerderheid van de ambtsdragers (71 procent) het (helemaal) eens is met de stelling dat de meeste burgers bij het stemmen voorrang geven aan directe voordelen boven maatschappelijke effecten van beslissingen met effect op de lange termijn. Kiezers worden door ambtsdragers, zo lijken deze data te suggereren, als obstakel gezien voor het 'aandurven' om werk te maken van de lange termijn. Dit is in lijn met wetenschappelijke literatuur van onder andere Jacobs (2016) die bestuurlijke inactie ten aanzien van de lange termijn onder andere theoretisch duidt door aannames over de tijdschik van andere groepen in de bestuurlijke context (in dit geval: de kiezers) en naar die aannames handelen. Fairbrother (2021) laat echter in meer recent werk zijn dat kiezers wel degelijk in staat zijn om langetermijnvoorkeuren te hebben en politici te waarderen die langetermijnbeleid durven door te voeren.

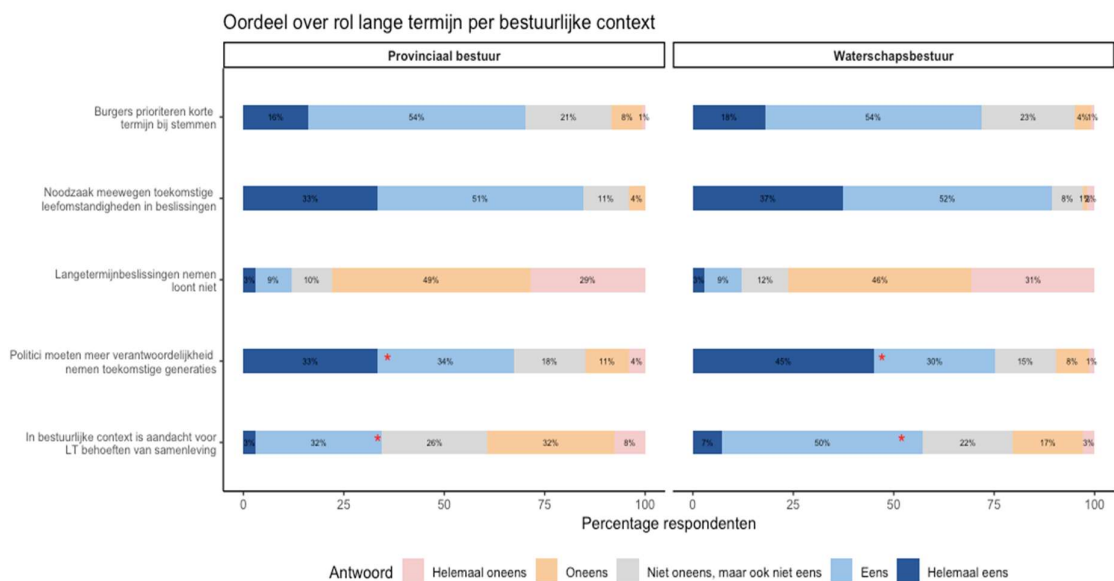
Figuur D.4: Algemeen oordeel alle ambtsdragers over rol lange termijn in politiek



Bron: BPA2025

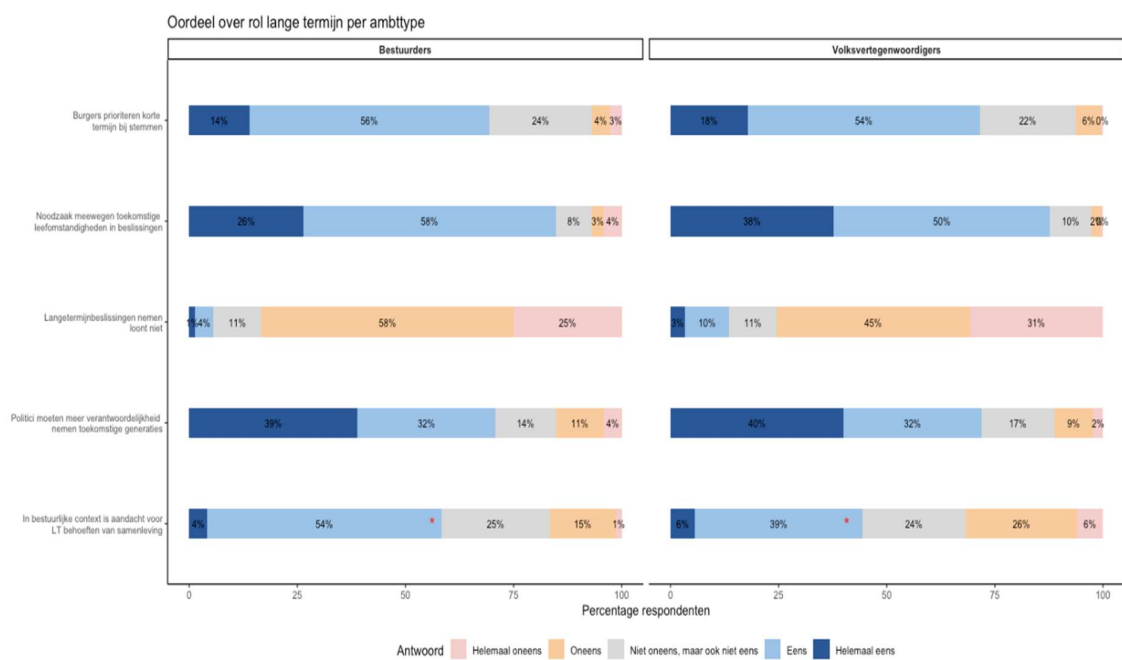
Ook bij deze stellingen is gekeken naar de verschillen tussen provincie en waterschap (figuur D.5). Waterschapsambtsdragers hebben significant vaker het gevoel dat in hun organisatie voldoende aandacht is voor langetermijnbehoeften van de samenleving dan respondenten uit de provinciale context ($p < 0,001$). Ambtsdragers in waterschappen vinden ook significant meer dan ambtsdragers in provincies dat politici meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor het welzijn van toekomstige generaties, zelfs als dit betekent dat de belastingbetalers vandaag de dag hogere kosten moeten maken. Waterschapsambtsdragers zijn ook consistent positiever over zowel de feitelijke aandacht voor langetermijnbelangen als de normatieve verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties in hun bestuur. De verschillen tussen bestuurders ($n=72$) en volksvertegenwoordigers ($n=302$) zijn vergelijkbaar met de eerder beschreven verschillen tussen waterschap en provincie. Het enige significante verschil tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers is dat bestuurders meer dan volksvertegenwoordigers van mening zijn dat in de bestuurlijke context aandacht is voor de langetermijnbehoeften van de samenleving.

Figuur D.5: Verschillen percepties tussen bestuurlijke context (* voor significante verschillen)



Bron: BPA2025

Figuur D.6: Verschillen percepties tussen typen ambtsdragers (* voor significante verschillen)



Bron: BPA2025

D.2.3 Welke factoren beïnvloeden de tijdshorizon en perceptie van de lange termijn?

In een eerste poging om variatie in langetermijnhorizon en perceptie van de lange termijn te verklaren hebben we naast verschillen in bestuurlijke context en type ambt de invloed van een aantal andere factoren getest op de gehele populatie van ambtsdragers. Er is daarbij gekeken naar de invloed van de factoren 1) zelfpositionering op een links-rechtsschaal, 2) leeftijd, en 3) het hebben van kinderen. Dit zijn drie variabelen die in de huidige dataset terug te vinden zijn en die zowel in literatuur over langetermijndenken als in algemene ideeën voorkomen als mogelijke verklaringen voor verschillen in percepties over (de waarde en het nut van) langetermijndenken. In de groep respondenten die mee kon worden genomen voor deze analyse (n=306) hebben we op beide variabelen (tijdshorizon en langetermijnpercepties) gekeken naar de invloed van deze factoren. Voorafgaand aan de regressieanalyse zijn ongeldige waarden verwijderd. Voor links–rechts positionering in zijn de antwoordcategorieën ‘weet ik niet’ en ‘wil ik niet zeggen’ als missend behandeld. Voor leeftijd en het hebben van kinderen zijn onmogelijke waarden verwijderd (e.g. leeftijd onder waarde 0).

Wat betreft tijdshorizon zien we dat deze significant samenhangt met leeftijd en zelf-positionering op links-rechtsschaal (zie tabel D.1). Het wel of niet hebben van kinderen heeft geen effect op de tijdshorizon van ambtsdragers in het geheel. De resultaten laten zien dat oudere politici een kortere tijdshorizon dan jongere politici hanteren en dat ambtsdragers die zichzelf meer op de rechterflank van het politieke spectrum positioneren een kortere tijdshorizon hanteren vanuit hun rol dan ambtsdragers die zichzelf op de linkerflank van het politieke spectrum positioneren.

Leeftijd, het hebben van kinderen of politieke zelfplaatsing blijkt nauwelijks significant samen te hangen met de stellingen over de rol van de lange termijn in de politiek.²⁵ Alleen blijkt dat oudere ambtsdragers vaker vinden dat politici meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor het welzijn van toekomstige generaties. Dat is opvallend, omdat de tijdshorizon die dezelfde zelfde groep rapporteert korter is.

Aanvullend is ook nog gekeken naar de invloed van het type portefeuille of beleidsdossier. Vooralnog laten de analyses daarvan geen significante invloed zien op tijdshorizon dan wel langetermijnpercepties. Verder hebben we gekeken naar de relatie tussen houdingen ten aanzien van klimaat(verandering) en daarbij zien we dat dat vooral samenhangt met ‘meer langetermijngericht denken’ (de bereidheid om nu te investeren voor toekomstige voordelen) en met het erkennen dat toekomstige levensomstandigheden zorgvuldig moeten worden meegewogen in de beslissingen van vandaag. Deze aspecten kunnen zelfs aan een klimaatattitudeschaal worden toegevoegd zonder dat dit de validiteit vermindert. Deze resultaten suggereren dat de politieke tijdshorizon en langetermijnpercepties van ambtsdragers in deze studie niet per definitie bepaald worden door vakinhoud, maar door andere factoren zoals bestuurlijke context, type ambt of persoonlijke kenmerken zoals leeftijd of ideologie (bijvoorbeeld t.o.v. klimaat).

Tabel D.1: Wat verklaart variatie in de tijdshorizon?

Leeftijd	-0.25* (0.09)
Links–rechts positionering	-1.83*** (0.48)
Heeft kinderen (ja)	-2.03 (2.58)

Opmerkingen: * p < .05, ** p < .01, *** p < .001. Links-recht is gemeten op zelfpositioneringsschaal 0-10 (0=links, 10=rechts). Adjusted R²=0,07

Bron: BPA 2025

²⁵ Model niet toegevoegd, op te vragen bij auteur.

D.3 Afronding

Hoewel politieke ambtsdragers in provincie en waterschap collectief de noodzaak en het voordeel van langetermijnbeleid onderschrijven, blijkt hun tijdshorizon te variëren op basis van de bestuurslaag waarin ze werken, het type ambt dat ze vervullen, als ook persoonlijke kenmerken. De bestuurlijke context speelt een belangrijke rol: provinciale ambtsdragers hanteren een kortere tijdshorizon dan hun collega's bij waterschappen, en bestuurders kijken verder vooruit dan volksvertegenwoordigers. Daarnaast blijkt politieke oriëntatie een cruciale factor: ambtsdragers die zichzelf op de rechterflank positioneren hanteren een significant kortere tijdshorizon dan ambtsdragers op de linkerflank. Ook leeftijd speelt een rol, waarbij oudere ambtsdragers paradoxaal genoeg korter vooruitkijken terwijl zij wel het belang van intergenerationele verantwoordelijkheid meer benadrukken. De inhoud van iemands portefeuille of beleidsdossier —of dit nu klimaat, water, financiën of internationale samenwerking betreft— heeft geen significant effect op de gehanteerde tijdshorizon of lange termijnpercepties.

Ambtsdragers wijzen zelf op de vermeende kortetermijnnoriëntatie van kiezers, wat suggereert dat institutionele en politieke druk een grotere rol kunnen spelen dan de vakinhoudelijke aard van hun werk. Om werk te maken van langetermijnbeleid in de praktijk zou het kunnen lonen om te experimenteren met nieuw institutionele mechanismen zoals 'future design' die werken aan of met de langetermijn ook echt kunnen bevorderen, als ook te werken aan vaardigheden die de opvattingen van ambtsdragers kunnen omzetten in actie (vgl. Pot & Scherpenisse, in druk; Raad van State, 2026; Swinkels et al, 2025).

Bronnen

Boston, J. (2016) *Governing for the future: Designing democratic institutions for a better tomorrow*. Bingley: Emerald Insight.

Gehem, M. & Gielen, A. (2025). *Langetermijndenken in beleid. De gids voor kansrijk langetermijnbeleid in een kortetermijnwereld*. Amsterdam: De Argumentenfabriek

Fairbrother, M., Arrhenius, G., Bykvist, K., & Campbell, T. (2021). Governing for future generations: How political trust shapes attitudes towards climate and debt policies. *Frontiers in Political Science*, 47(3). <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.656053>

Jacobs, A.M. (2016). Policy making for the long term in advanced democracies. *Annual Review of Political Science*, 19(1), 433–454. <https://doi-org.utrechtuniversity.idm.oclc.org/10.1146/annurev-polisci-110813-034103>

Lindholm, A., Rapeli, L., & von Schoultz, Å. (2023). Does it pay to think about the future? Future orientation, ideology, age and vote earning among political candidates. *International Political Science Review*, 45(3), 406-422. <https://doi.org/10.1177/01925121231200124>

MacKenzie, M. (2016) Institutional design and sources of short-termism. In: I. Gonzalez-Ricoy & A. Gosseries (Eds.) *Institutions for future generations* (pp. 24-48). Oxford University Press.

Pot, W. & Scherpenisse, J. (in druk). Bringing the future into the present: How to improve inter-generational policymaking in present-day democracies. *Policy Studies* (Special Issue introduction).

Raad van State (2026). *Jaarverslag 2025*. Geraadpleegd op <https://www.raadvanstate.nl/jaarverslag2025/> (10-04-2026).

Swinkels, M., de Vette, O., & Toom, V. (2025). Future design in the public policy process: giving a voice to future generations. *Policy Studies*, (online publicatie nog niet in print).

5. Democratie, vertegenwoordiging en participatie in de ogen van ambtsdragers in provincies en waterschappen

Rick van Well en Hans Vollaard

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Onder ambtsdragers in provincies en waterschappen blijkt veel steun voor een pluralistische democratieopvatting: compromissen sluiten en naar anderen luisteren staan in hoog vaandel. Er is minder steun voor elitistische en populistische democratieopvatting;
- PS- en AB-leden hechten vooral aan afspiegeling in de volksvertegenwoordiging van politiek-inhoudelijke opvattingen en van afkomst uit landelijk en stedelijk gebied;
- PS- en AB-leden vinden het vooral belangrijk dat volksvertegenwoordigers luisteren naar argumenten van anderen en besluiten daarna op grond van eigen inzicht (gevolmachtigde) en zorgen dat in besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van inwoners en lokale/regionale organisaties (democratische procesbewaker). Een deel van de PS- en AB-leden hecht ook enig belang aan de rol van ombudswerker, die problemen van individuele burgers en bedrijven aan de orde stelt, om die op te lossen;
- PS- en AB-leden vinden het vooral belangrijk om zich in te zetten voor de gehele provincie dan wel het hele waterschap. Daarnaast hechten ze ook een zeker belang aan het vertegenwoordigen van groepen zoals jongeren;
- Tevredenheid met het volksvertegenwoordigende werk van PS- en AB-leden is zuinig. De tevredenheid is nog lager onder leden van de oppositie en ambtsdragers die populisme meer onderschrijven;
- Ambtsdragers in provincies en waterschappen hechten in vergelijking met 2020 minder belang aan vormen van burgerparticipatie. Ze vinden burgers die meepraten en zelf burgerinitiatieven lanceren nog wel enigszins van belang. Dat geldt echter niet voor burgers die meebeslissen via een referendum;
- Een ruime meerderheid van ambtsdragers in provincies en waterschappen vinden dat burgers voldoende mogelijkheden om hun mening duidelijk te maken over het provincie- dan wel waterschapsbestuur. Meer populistische politici en oppositieleiden vinden vaker dat er niet voldoende mogelijkheden daarvoor zijn.

5.1 Inleiding

Het is snel gezegd in een verkiezingsprogramma of een debat in de Provinciale Staten of het algemeen bestuur van een waterschap: dat is ondemocratisch! De provincie moet democratischer! De democratie staat onder druk! Het is dan echter nog niet helder wat dat betekent voor de inrichting van het provincie- of waterschapsbestuur. Er bestaat immers een grote diversiteit aan democratieopvattingen, die ook inhoudelijk met elkaar botsen (zie o.m. Held, 2006). Waar bijvoorbeeld in de ene opvatting verkiezingen en vertegenwoordiging als de kern van democratie gelden, zijn die in de andere opvatting hoogstens een slap aftreksel van wat democratie echt zou moeten zijn: dat burgers zelf bepalen wat de koers is van hun bestuur. En waar in de ene opvatting privébezit een fundamenteel recht van burgers is, geldt dat in de andere opvatting als aantasting van het democratische gelijkheidsprincipe, waardoor het privébezit beter zou moeten worden afgeschaft.

Aan discussies over bijvoorbeeld de opkomst van populistische partijen in provincie- en waterschapsbesturen, over een provinciaal referendum zoals in Gelderland en over geborgde zetels in het waterschapsbestuur liggen ook verschillende democratie-opvattingen aan ten grondslag. Het is echter nog niet bekend wat die onderliggende democratieopvattingen van politici en bestuurders in provincies en waterschappen eigenlijk zijn. In dit hoofdstuk maken we tegen de achtergrond van de lopende discussies in provincies en waterschappen een selectie van democratieopvattingen: pluralisme, populisme, elitisme en technocratisch elitisme. We gaan vervolgens na welke opvattingen meer en minder steun onder politici en bestuurders in waterschappen en provincies genieten.

Als volgende stap brengen we in kaart aan welke vormen van vertegenwoordiging en burgerparticipatie politici in provincies en waterschappen belang hechten, en bezien de samenhang met de bovengenoemde democratie-opvattingen. Dat doen we ook nadat we de tevredenheid van politici en bestuurders met de diverse vormen van vertegenwoordiging en burgerparticipatie hebben gepeild. Als daar een zekere logische samenhang te zien is, kan dat vervolgens helpen om beter te begrijpen waarom ambtsdragers (on)tevreden zijn over de democratische organisatie van hun provincie – dan wel waterschapbestuur.

5.2. Een selectie van democratieopvattingen²⁶

Over democratie zijn bibliotheken vol geschreven. Want de letterlijke betekenis van het woord democratie, het volk regeert, mag eenvoudig klinken, maar over de daadwerkelijke invulling ervan, lopen de opvattingen behoorlijk uiteen (Held, 2006: 2-3). Wie behoort bijvoorbeeld tot het volk: zijn dat alleen inwoners met een Nederlandse nationaliteit, of betreft dat ook inwoners zonder Nederlands paspoort? En wat betekent regeren eigenlijk: dat inwoners zelf besluiten nemen of medeburgers een mandaat geven om namens hen te regeren? Ook over de invulling van typisch democratische waarden als gelijkheid en vrijheid lopen de meningen fors uiteen. In zijn overzichtswerk van democratieopvattingen onderscheidt de Britse politicoloog David Held (2006) maar liefst dertien varianten. In dit hoofdstuk hebben we ons beperkt tot een selectie van vier opvattingen. We hebben ons daarbij laten leiden door recente ontwikkelingen in provincies en waterschappen. Tabel 5.1 vat samen hoe we de vier geselecteerde democratieopvattingen hebben gemeten.

Een belangrijke ontwikkeling in provinciale en waterschapsbesturen is allereerst de stormachtige opkomst in van partijen met populistische kenmerken, zoals Forum voor Democratie (in 2019 de grootste in de provinciebesturen) en de BoerBurgerBeweging (in 2023 de grootste in provincie- en waterschapsbesturen). Het draait volgens het populisme in de democratie om het volk, dat homogeen, puur en moreel goed is (Akkerman et al., 2014: 1327). Dat volk heeft een één en ondeelbare mening over wat juist is. De invulling daarvan kan overigens nadrukkelijk verschillen, omdat populisme verbonden wordt met allerlei ideologieën, van radicaal-links tot radicaal-rechts. In het populisme geldt een scherp onderscheid tussen het goede volk en de kwaadaardige elite die zich niet door de zuivere algemene volkswil laat leiden (zie ook Mudde, 2007). In populisme klinkt daarom de roep om referenda, zodat het goede volk direct kan laten horen wat het juiste is. Populisme is zo wars van verschillen van mening, politieke compromissen, en bescherming van minderheidsrechten, want de zuivere volksstem moet simpelweg gevolgd worden. Om populistische opvattingen te meten bestaat in de politicologische literatuur een lijstje aan stellingen (Akkerman et al., 2014). Mede gelet op de ruimte in de vragenlijst hebben we ons beperkt tot stellingen over drie kernpunten van het populisme: het onderscheid tussen volk en elite, besluitvorming door het volk en niet door politici over belangrijkste kwesties, en het afwijzen van compromissen.

Populisme contrasteert allereerst met de democratieopvatting van het pluralisme. In deze opvatting staan juist de verschillen van mening onder burgers centraal (vgl. Held, 2006: 158 e.v.). Burgers hebben uiteenlopende politieke idealen en belangen. En waar ze bijvoorbeeld met de ene groep burgers samenwerken om de belangen van een bepaalde economische sector te verdedigen, zullen ze met andere groepen burgers samenwerken om andere belangen te verdedigen of idealen te realiseren – bijvoorbeeld met het oog op het dorp of de wijk waar ze wonen, op hun consumentenrechten, op hun arbeidsvoorwaarden of op hun culturele en sportactiviteiten. En zo verkeert een burger al snel in de situatie dat die met slechts minderheden bepaalde belangen en idealen deelt. De daaropvolgende concurrentie om politieke invloed tussen de vertegenwoordigende organisaties van die burgers (zoals politieke partijen en belangengroepen) is vervolgens een garantie voor vrijheid: dat voorkomt dat bepaalde belangen of idealen, of die nu van een meerderheid of minderheid van het volk zijn, overheersen. De strijd om politieke invloed zorgt er bovendien voor dat de overheid goed blijft luisteren naar de verschillende meningen, idealen en belangen onder burgers, zo is de gedachte in het pluralisme. En compromissen sluiten is bij al de uiteenlopende minderheidsstandpunten dus noodzakelijk én goed volgens het pluralisme. Om de pluralistische democratieopvatting onder politici en bestuurders in

²⁶ De uitwerking van de diverse opvattingen is hier gebaseerd op politicologische studies naar populistische, pluralistische en (technocratisch) elitistische attitudes (houdingen). Attitudes zijn neigingen en bevatten niet alleen cognitieve maar ook affectieve componenten. We hebben hier er evenwel voor gekozen om het meer gangbare woord opvattingen te gebruiken.

provincies en waterschappen te peilen, hebben we gekozen om stellingen over twee kernaspecten ervan voor te leggen: over het belang van compromissen sluiten in de democratie, en over het belang om naar de mening van andere groepen te luisteren (Akkerman et al., 2014).

Populisme verschilt ook scherp met een andere democratieopvatting: het elitisme. Waar in het populisme de stem van het volk juist goed is, is er in het elitisme juist weinig vertrouwen in de politieke vaardigheden en deskundigheid van gewone burgers (vgl. Held, 2006: 125 e.v.). Die zouden weinig verstand van zaken hebben en zich al te gemakkelijk laten verleiden door demagogische leiders. Dergelijke leiders kunnen het volk wijsmaken dat er een algemene volkswil zou zijn, terwijl volgens het elitisme een diversiteit aan belangen en meningen onder burgers bestaat. Via verkiezingen tussen concurrerende partijen kunnen gewone burgers nog wel tirannie van een politieke groepering voorkomen. Maar na verkiezingen moeten burgers de inhoudelijke besluitvorming aan politici overlaten. Die kunnen beter zien wat goed is voor het volk dan het volk zelf. Om deze opvatting in beeld te brengen onder politici en bestuurders in provincie en waterschap, hebben we twee stellingen voorgelegd die de kern van elitisme raken: gewone mensen weten niet welk beleid goed voor hen is, en politieke leiders moeten besluiten nemen op basis van hun eigen oordeel en niet op basis van de wil van het volk (Akkerman et al., 2014).

Tabel 5.1: overzicht van democratieopvattingen en de manier waarop ze gemeten worden

<i>Democratieopvatting</i>	<i>Stellingen om opvatting te meten</i>	<i>Bron</i>
Populisme	<ul style="list-style-type: none"> - De belangrijkste politieke beslissingen moeten worden genomen door het volk en niet door politici - De politieke tegenstellingen zijn groter tussen de elite en gewone burgers dan tussen burgers onder elkaar. - Wat men in de politiek 'het sluiten van compromissen' noemt, is eigenlijk gewoon het verraden van je principes. 	Akkerman et al., 2014
Pluralisme	<ul style="list-style-type: none"> - In een democratie is het belangrijk om compromissen te sluiten tussen verschillende standpunten. - Het is belangrijk om naar de mening van andere groepen te luisteren. 	Akkerman et al., 2014
Elitisme	<ul style="list-style-type: none"> - Gewone mensen weten niet welk beleid goed voor hen is. - Politieke leiders moeten beslissingen nemen op basis van hun eigen oordeel, niet op basis van de wil van het volk. 	Akkerman et al., 2014
Technocratisch elitism	<ul style="list-style-type: none"> - De bestuurders van mijn [provincie / waterschap] moeten meer verstand van zaken hebben dan gewone burgers. - De problemen in mijn [provincie / waterschap] moeten worden aangepakt op basis van wetenschappelijk bewijs, niet op basis van ideologische voorkeuren. 	Bertsou & Caramani, 2022

Een bijzondere vorm van elitisme is technocratie. Deze opvatting richt zich met name op de kwaliteit van besluitvorming. Partijpolitieke profilering gaat in technocratische ogen gepaard met slechte besluiten, want die zijn gebaseerd op eenzijdige ideologieën of de steun van een ongeïnformeerd publiek, en al snel gemaakt met het oog op deelbelangen. Besluiten zouden in technocratisch opzicht echter gebaseerd moeten zijn op onafhankelijke kennis met het oog op het algemeen belang (Bertsou & Caramani, 2022). Dat kan gebeuren door competente, gekwalificeerde mensen de besluiten te laten nemen. Dat kan opgevat worden als gehele afwijzing van democratie en in plaats daarvan het bestuur overlaten aan experts. Het kan echter ook worden opgevat als het selectie criterium bij verkiezingen van politici en bestuurders: verstand van zaken.

Technocratie betreft niet alleen wie er besluiten neemt, maar ook op grond waarvan. Volgens technocratisch elitisme dienen politici en bestuurders zich in besluitvorming te laten leiden door (wetenschappelijke) expertise. Deze vorm van elitisme hebben we ook in deze basismonitor voorgelegd, omdat

zeker voor wat betreft waterschappen er ook inwoners het idee leeft dat het beter is om het aan mensen van verstand van zaken over te laten dan aan kiezers en verkozen partijpolitici (zie Vollaard, 2025). Het technocratische elitisme onder politici en bestuurders in provincie en waterschap hebben we op grond van bovenstaande omschrijving gepeild aan de hand van twee stellingen: bestuurders moeten meer verstand van zaken hebben dan gewone burgers, en problemen in provincie/waterschap moeten worden aangepakt op basis van wetenschappelijk bewijs, niet op basis van ideologische voorkeuren (Bertsou & Caramani, 2022).

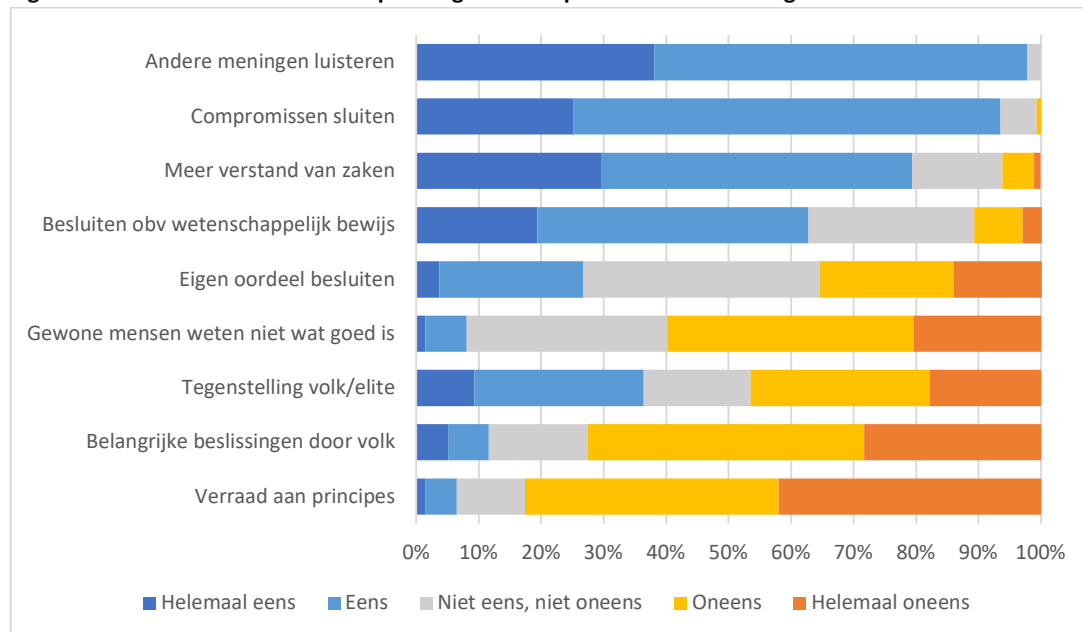
5.3. Steun voor democratieopvattingen

De vier democratieopvattingen zijn theoretisch onderscheiden en per opvatting door theoretisch samenhangende stellingen gemeten onder de ambtsdragers. De vraag is vervolgens of uit de antwoorden die ambtsdragers geven ook blijkt dat er empirisch vier onderscheiden opvattingen te onderscheiden zijn, en ook blijkt dat de stellingen empirisch per opvatting met elkaar samenhangen.

De reacties op de stellingen zijn geanalyseerd en blijken samen te vatten in drie factoren met een zogeheten eigenvalue van 1 of hoger, die via Oblimin geroteerd zijn, die samen 59 procent van de variantie verklaart. Om de verkregen factoren te bepalen en te benoemen, is gekeken naar factorlading van 0,4 en hoger. Volgens deze procedure zijn er drie clusters van opvattingen te onderscheiden: populisme, pluralisme en daarnaast elitisme en technocratisch elitisme gecombineerd. Tegen de verwachting in laadde de antwoorden op de stelling ‘Politieke leiders moeten beslissingen nemen op basis van hun eigen oordeel, niet op basis van de wil van het volk’ niet op deze laatste factor (maar wel negatief op de populistische factor). Dat de overige stellingen over elitisme en technocratische elitisme samen clusteren, is theoretisch goed te verantwoorden. Technocratisch elitisme is immers een bijzondere vorm van elitisme.

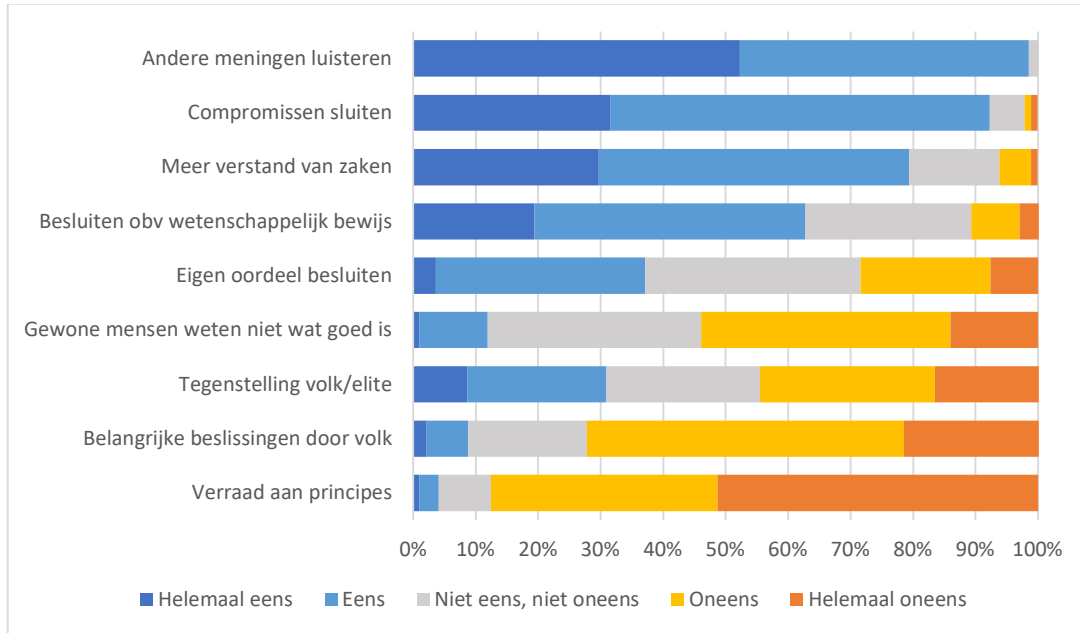
We vatten deze clusters van democratieopvattingen vervolgens samen in schalen door voor elk cluster het gemiddelde te berekenen van de stellingen. De interne samenhang van deze schalen is voldoende, blijkt uit berekenen van de Cronbach’s α (α populisme: 0,66; α pluralisme: 0,56; α Elitisme: 0,47). Ook bestaat er een negatief en statistisch significant verband tussen populistische en pluralistische opvattingen ($r = -0,334$, $p < 0,001$). Al met al verschaft dat afdoende theoretische en empirische grond om in ieder geval drie democratieopvattingen te gebruiken om te zien hoe die samenhangen met opvattingen over vertegenwoordiging en participatie.

Figuur 5.1: Steun voor democratieopvattingen onder provinciale ambtsdragers



Bron: BPA 2025

Figuur 5.2: Steun voor democratieopvattingen onder ambtsdragers in waterschappen



Bron: BPA 2025

Welke van de drie democratieopvattingen steunen politici en bestuurders in provincie en waterschap nu meer of minder? We laten voor de volledigheid daarvoor eerst zien wat ambtsdragers vinden van de individuele stellingen (zie figuur 5.1 en 5.2). Vervolgens hebben we ook per democratieopvatting gekeken (zie tabel 5.4). Al met al blijkt de steun het grootst voor pluralisme: compromissen sluiten en naar anderen luisteren staan in hoog vaandel onder ambtsdragers in provincie en waterschap (zie tabel 5.2). Daar is ook niet of nauwelijks een verschil te zien tussen vertegenwoordigers en bestuurders in provincie en waterschap.

Voor elitisme is de steun aanzienlijk beperkter onder alle ambtsdragers in provincie en waterschap, dat komt nog net uit boven score 3. Vooral PS-leden, AB-leden en DB-leden hechten aan bestuurders die meer verstand van zaken hebben dan gewone burgers. Onder PS- en AB-leden is daarnaast ook een meerderheid voor besluiten op basis van wetenschappelijk bewijs en niet op basis van ideologische voorkeuren. Daar is onder een forse minderheid van DB-leden van waterschappen ook steun voor. Daarmee is de steun voor elitisme ook hoger onder AB-, PS- en DB-leden dan onder respondenten die GS-leden zijn.

Tabel 5.2 Gemiddelde steun voor democratieopvattingen onder ambtsdragers in provincies en waterschappen (schaal: oplopend van 1 – 5)

	Provincies			Waterschappen		
	Alle ambtsdragers	PS-leden	GS-leden	Alle ambtsdragers	AB-leden	DB-leden
Populisme	2,3	2,3	2,0	2,2	2,3	1,8
Pluralisme	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4
Elitisme	3,2	3,3	2,9	3,4	3,4	3,3

Bron: BPA 2025

Gemiddeld genomen is er onder ambtsdragers in provincies en waterschappen de minste steun voor populisme. Dat is echter een gemiddelde. De spreiding van populistische opvattingen onder politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen is groter dan de spreiding van pluralistische en elitistische opvattingen: De standaardafwijking van populisme is 0,81, van elitisme 0,65 en van pluralisme 0,49. Onder volksvertegenwoordigers is er gemiddeld meer steun voor populistische opvattingen dan onder GS- en DB-leden. Bijna 40 procent van de PS-leden en ruim 30 procent van de AB-leden onderschrijven de populistische stelling dat de politieke tegenstellingen tussen de elite en gewone burgers groter zijn dan tussen burgers onder elkaar. Ook onder grofweg een vijfde van de bestuurders in provincies en waterschappen is steun voor de stelling. Andere populistische stellingen kunnen echter op (veel) minder steun rekenen, of dat nu gaat om de stelling dat de belangrijkste politieke beslissingen door het volk en niet door politici genomen moeten worden, of dat het sluiten van compromissen eigenlijk gewoon het verraden van je principes is.

Het is aannemelijk dat de democratieopvatting ook afhangt van de partij waarvoor ambtsdragers actief zijn. Nu is het met de beperkte aantallen per partij in provincie en waterschap lastig om daar stevig uitspraken over te doen. Met de nodige omzichtigheid nemen we daarom slechts de twee grootste politieke formaties onder de loep: BBB en GroenLinks-PvdA in de provincies, en BBB en Water Natuurlijk in waterschappen. In studies van nationale politiek geldt de BBB als een agrarisch-populistische beweging (De Jonge et al., 2024). Het is echter nog de vraag of dat ook van toepassing is op de BBB op decentraal niveau. De een na grootste formatie in de waterschappen is Water Natuurlijk (aanbevolen door GroenLinks, D66 en Volt) en in de provincies GroenLinks-PvdA gecombineerd. Zij worden niet geassocieerd als populistisch in de literatuur (zie bijv. Binnema, 2023). Zijn er nu verschillen in democratieopvattingen tussen deze twee politieke formaties te zien? Tabel 5.3 laat allereerst zien dat er brede steun is voor pluralisme onder ambtsdragers van de onderzochte politieke formaties. Het beeld voor elitisme is eveneens vergelijkbaar, ook al is daar grotere spreiding onder de ambtsdragers in de verschillende formaties te zien. Wat betreft populisme bestaan er substantiëlere verschillen. BBB-ambtsdragers blijken het vaker (helemaal) eens te zijn met populistische opvattingen dan hun tegenhangers van GroenLinks-PvdA en Water Natuurlijk.

Tabel 5.3 Gemiddelde steun voor democratieopvattingen onder ambtsdragers van BBB, Water Natuurlijk en GL-PvdA in provincies en waterschappen (schaal oplopend van 1 tot 5; standaardafwijking)

	Provincies		Waterschappen	
	BBB	GL-PvdA	BBB	WN
Populisme	2,6 (0,77)	2,0 (0,73)	2,8 (0,74)	2,1 (0,71)
Pluralisme	4,2 (0,39)	4,3 (0,44)	4,2 (0,47)	4,5 (0,41)
Elitisme	3,2 (0,64)	3,2 (0,47)	3,6 (0,59)	3,3 (0,83)

Bron: BPA 2025

Ondanks onderlinge verschillen is de belangrijkste conclusie over democratieopvattingen dat ambtsdragers in provincies en waterschappen vooral het pluralisme – luisteren naar anderen, compromissen sluiten – onderschrijven. Hoe verhoudt zich dat tot hun opvattingen over vertegenwoordiging en directe burgerparticipatie?

5.5 Het belang van verschillende vormen van vertegenwoordiging

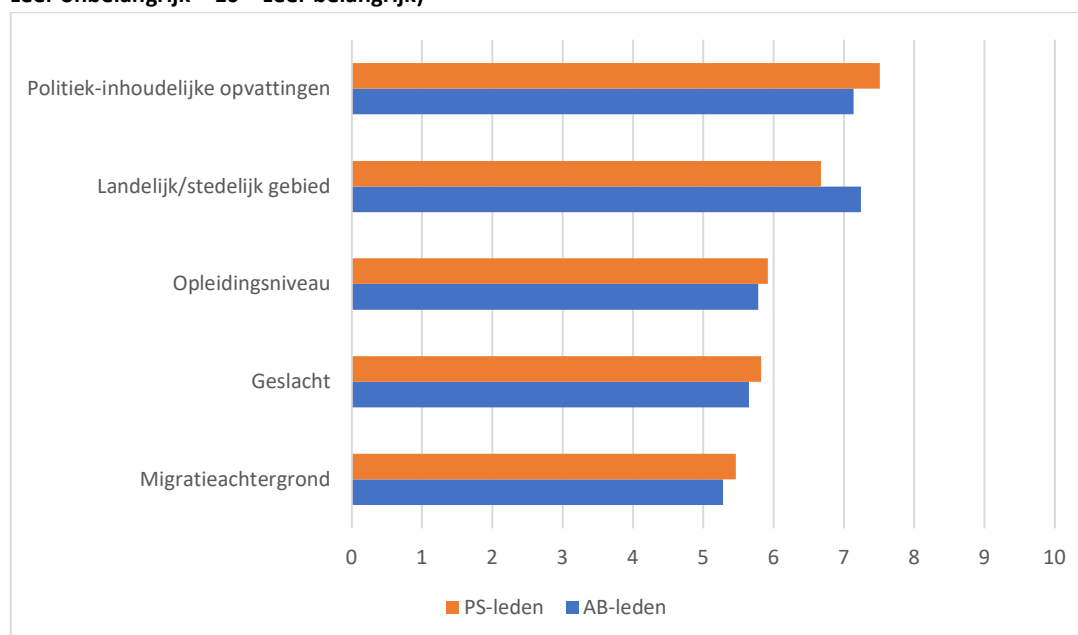
5.5.1 Descriptieve en inhoudelijke representatie

Welke vorm(en) van vertegenwoordiging vinden AB-leden en PS-leden nu van belang? En hoe verhoudt zich dat tot hun democratieopvattingen? Dat zijn de kernvragen van dit onderdeel. Nu kan (volks)vertegenwoordiging op

verschillende manieren invulling krijgen (Pitkin, 1967). We onderscheiden allereerst descriptieve vertegenwoordiging: het afspiegelen van de bevolking. We kijken daarvoor naar verschillende demografische aspecten. Dat betreft onder meer opleiding, omdat er regelmatig zorgen zijn dat het Nederlandse bestuur een diplomademocratie is gedomineerd door theoretisch opgeleiden (Bovens & Wille, 2025). Daarnaast richten we ons op geslacht en migratieachtergrond, omdat ook vrouwen en mensen met migratieachtergrond ondervertegenwoordigd zijn in politiek en bestuur in Nederland (Mügge et al., 2024). Juist ook met het fysieke takenpakket van provincies en waterschappen in het achterhoofd, kijken we naar afspiegeling naar afkomst uit stedelijk en landelijk gebied. Ook bezien we het belang dat ambtsdragers hechten aan inhoudelijke representatie: de afspiegeling van de inhoudelijke opvattingen van de inwoners door volksvertegenwoordigers.

PS-leden blijken een goede afspiegeling van de politiek-inhoudelijke opvattingen van de bevolking behoorlijk belangrijk te vinden en duidelijk belangrijker dan afspiegeling van demografische kenmerken van de bevolking. Van de voorgelegde demografische kenmerken vinden PS-leden de vertegenwoordiging van inwoners uit landelijke en stedelijke gebieden het belangrijkste. AB-leden vinden deze vorm van afspiegeling nog belangrijker dan PS-leden: zelfs net zo belangrijk als de afspiegeling van de inwoners naar politiek-inhoudelijke opvattingen! Afspiegeling naar opleidingsniveau, geslacht en vooral migratieachtergrond vinden PS- en AB-leden van minder belang.

Figuur 5.3: Gemiddeld belang inhoudelijke en descriptieve representatie volgens PS- en AB-leden (schaal: 0 = zeer onbelangrijk – 10 = zeer belangrijk)



Bron: BPA 2025

Lopen onder PS- en AB-leden de opvattingen nog uiteen over het belang van afspiegeling? Voor wat betreft partijpolitieke achtergrond hebben we andermaal gekeken naar de twee grootste politieke formaties in provincies (BBB en GroenLinks-PvdA) en waterschappen (BBB en Water Natuurlijk). Een opvallend verschil betreft dan vooral de mate waarin ambtsdragers belang hechten aan afspiegeling naar geslacht en migratieachtergrond. PS-leden en AB-leden van de BBB geven respectievelijk gemiddeld slechts een 3,8 en 3,1 voor het belang van afspiegeling naar geslacht, terwijl PS-leden van GroenLinks-PvdA en AB-leden van Water Natuurlijk hier gemiddeld respectievelijk een 8,6 en 7,9 voor geven. Wat betreft het belang van afspiegeling van migratieachtergrond geven PS-leden en AB-leden van de BBB respectievelijk een 3,8 en 2,7, terwijl PS-leden van GroenLinks-PvdA en AB-leden van Water Natuurlijk respectievelijk een 8,1 en 7,3 geven. Daarnaast vinden

vrouwelijke volksvertegenwoordigers afspiegeling naar geslacht (7,0) en migratieachtergrond (6,5) veel belangrijker dan mannen (respectievelijk 5,1 en 4,8). Ook hechten zij iets meer waarde aan afspiegeling van politiek-inhoudelijke opvattingen en afkomst uit stedelijk/landelijk gebied (respectievelijk 7,7 versus 7,1 en 7,4 versus 6,8).

Wat betreft democratieopvattingen zien we dat naarmate ambtsdragers meer populistische stellingen onderschrijven, ze minder belang hechten aan afspiegeling naar geslacht ($r = -0,19$, $p = 0,001$), migratieachtergrond ($r = -0,18$, $p = 0,003$) en afkomst uit landelijk/stedelijk gebied ($r = -0,16$, $p = 0,011$). Meer populistische ambtsdragers vinden afspiegeling naar opleidingsniveau juist wel belangrijker ($r = 0,16$, $p = 0,011$). Dat zou erop kunnen wijzen dat als meer populistische politici in provincies en waterschappen opkomen voor het volk, daarbij vooral praktisch opgeleide inwoners in gedachten hebben. Naarmate ambtsdragers het pluralisme meer onderschrijven, hechten zij juist ook meer aan afspiegeling naar geslacht ($r = 0,12$, $p = 0,054$), migratieachtergrond ($r = 0,13$, $p = 0,035$) en afkomst uit landelijk/stedelijk gebied ($r = 0,18$, $p = 0,003$). Bovendien hangt pluralisme ook positief samen met afspiegeling van politiek-inhoudelijke opvattingen ($r = 0,12$, $p = 0,046$). Dat het pluralisme samenhangt met steun voor diverse vormen van afspiegeling spoort op zich met het pluralistische basisidee dat er allerlei soorten van minderheden zijn die moeten vertegenwoordigd worden. Tot slot is een (zwak) negatief verband te zien tussen een elitistische opvatting en het belang van afspiegeling naar opleidingsniveau ($r = -0,11$, $p = 0,089$). Dat suggereert dat elitistische politici licht geneigd zijn om verstand van zaken en besturen op basis van wetenschappelijk bewijs met een hoger opleidingsniveau te associëren.

5.5.2 Stijlen van vertegenwoordiging

Descriptieve en inhoudelijke representatie zijn passieve vormen van vertegenwoordiging. We hebben ook gekeken naar vier verschillende stijlen waarop volksvertegenwoordigers zich actief inzetten voor inwoners (zie tabel 5.4, mede op basis van Vollaard et al., 2026). De stijl van gevormachtigde betreft een vertegenwoordiger die uiteindelijk naar eigen inzicht besluiten neemt, nadat die naar argumenten van andere politici heeft geluisterd. Een partijganger laat zich juist leiden door het partijprogramma als die besluiten neemt. Een vertegenwoordiger die democratische procesbewaker is, zet zich er juist voor in dat in besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van inwoners en lokale/regionale organisaties. De ombudswerker richt zich tot slot niet zozeer op besluitvorming, maar op het aan de orde stellen van problemen van individuele burgers en bedrijven om die op te lossen.

Tabel 5.4: Verschillende stijlen van vertegenwoordiging

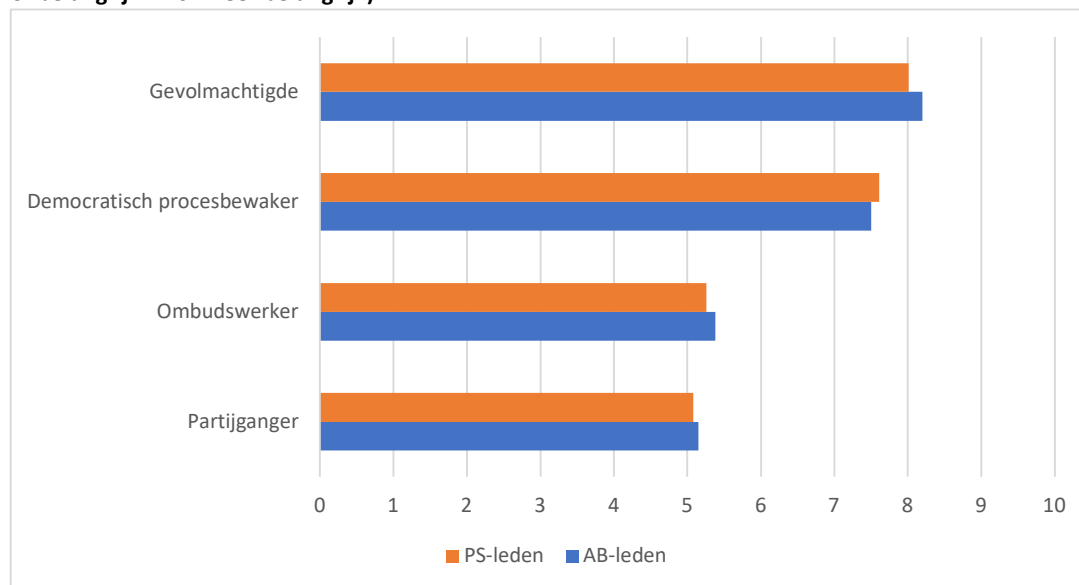
Stijl van volksvertegenwoordiging	Bijbehorende item(s) in vragenlijst
Gevormachtigde	Statenleden/ AB-leden luisteren naar argumenten van anderen en besluiten daarna op grond van eigen inzicht
Partijganger	Statenleden/AB-leden volgen strikt het partijprogramma
Democratische procesbewaker	Statenleden/AB-leden zorgen dat in besluiten rekening wordt gehouden met de meningen van inwoners en lokale/regionale organisaties
Ombudswerker	Statenleden/AB-leden stellen problemen van individuele burgers en bedrijven aan de orde om die op te lossen.

En welke stijlen zijn volgens PS- en AB-leden meer of minder belangrijk? We zien opvallend overeenkomstige patronen in provincies en waterschappen (figuur 5.4). De rolopvattingen van de gevolmachtigde en democratische procesbewaker springen er bij deze volksvertegenwoordigers bovenuit. Duidelijk van minder belang, maar zeker niet onbelangrijk, vinden respondenten het als ombudswerker aan de orde stellen van problemen van individuele burgers en bedrijven om die op te lossen en het als partijganger strikt volgen van het partijprogramma bij besluiten.

Er zijn zowel overeenkomsten als verschillen onder PS- en AB-leden op te merken. Volksvertegenwoordigers van BBB, GroenLinks-PvdA en Water Natuurlijk hechten allemaal stevig belang aan de stijl van gevolmachtigde, die na overleg naar eigen inzicht besluit. Daarnaast hechten PS- en AB-leden van BBB die nog iets meer belang aan de rol van democratische procesbewaker, die rekening houdt bij besluitvorming met de meningen van inwoners en lokale en regionale organisaties. De waardering loopt duidelijk meer uiteen voor wat betreft de stijl van ombudswerker. Daar hechten Statenleden en AB-leden van BBB nog wel enige belang aan (respectievelijk 6,0 en 6,8), PS-leden van GroenLinks-PvdA en AB-leden van Water Natuurlijk substantieel minder (respectievelijk 4,1 en 4,9).

Ook hier blijkt er weer samenhang met democratieopvattingen. Er bestaat een positief verband tussen populistische volksvertegenwoordigers en het belang dat zij hechten aan de stijl van democratische procesbewaker ($r = 0,18, p = 0,004$) en van ombudswerker ($r = 0,16, p = 0,008$). Dat is ook inhoudelijk goed te volgen, want dat betreft het willen volgen van wat er leeft onder het volk. Op hun beurt hebben pluralistische volksvertegenwoordigers meer waardering voor de stijl van gevolmachtigde ($r = 0,35, p < 0,001$) en democratische procesbewaker ($r = 0,26, p < 0,001$). Dat wijst op een combinatie van enerzijds willen luisteren naar alle verschillende wensen en behoeften die er leven, en anderzijds in overleg met collega-besluitvormers daar eigenstandig over te besluiten. Elitistische volksvertegenwoordigers hechten minder belang aan de stijl van partijganger ($r = -0,13, p = 0,029$). Dat is inhoudelijk consistent, want in het elitisme staan immers mensen met expertise centraal in de besluitvorming, en niet partij-ideologie.

Figuur 5.4: Gemiddeld belang van vormen van vertegenwoordiging volgens PS- en AB-leden (schaal: 0 = zeer onbelangrijk – 10 = zeer belangrijk)



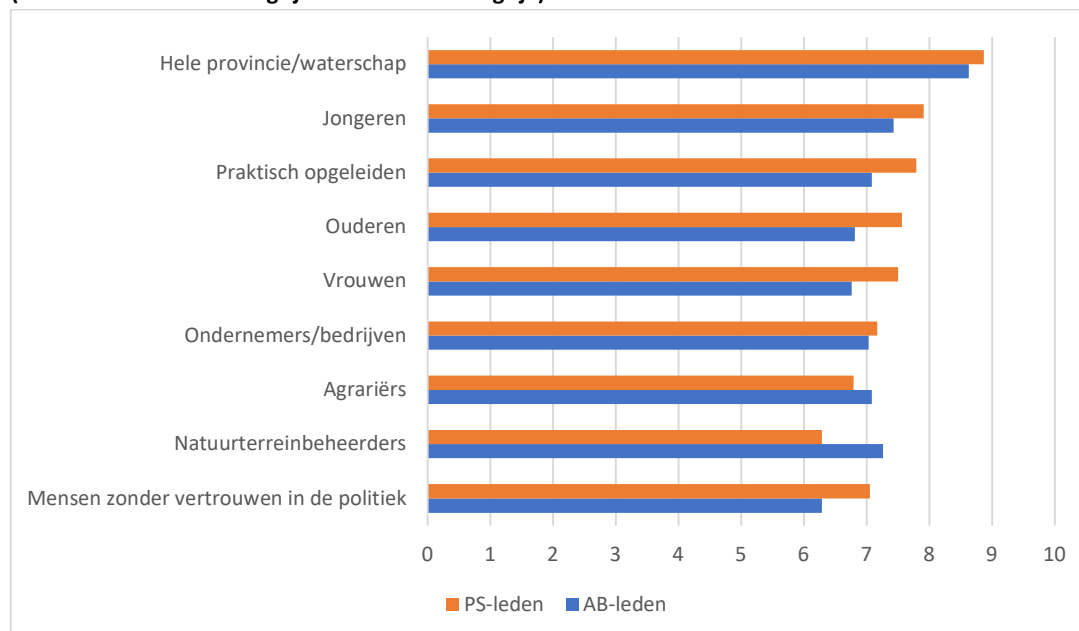
Bron: BPA 2025

5.5.3 Focus van vertegenwoordiging

Naast uiteenlopende vormen van afspiegeling en vertegenwoordigingsstijlen kunnen vertegenwoordigers ook verschillen in *focus* van vertegenwoordiging (vgl. Eulau et al., 1959). Een vertegenwoordiger kan zich richten op de gehele politieke gemeenschap (de provincie; het waterschap), maar ook op specifieke groepen, zoals jongeren, vrouwen, praktisch opgeleiden en mensen met weinig politiek vertrouwen. Met het oog op het fysieke takenpakket van provincies en waterschappen hebben we hier ook natuurterreinbeheerders en agrariërs als mogelijke focus voorgelegd aan de ambtsdragers. We hebben aan de PS- en AB-leden gevraagd van welke groepen en gebieden ze zich voor de opvattingen en belangen willen inzetten. Zowel PS-leden als AB-leden vinden de vertegenwoordiging van de hele politieke gemeenschap, de hele provincie of het hele waterschap, gemiddeld het meest belangrijk (zie figuur 5.5). Ze vinden het echter ook wel belangrijk om zich in te zetten voor alle voorgelegde groepen en gebieden, van jongeren, praktisch opgeleiden tot mensen met weinig politiek vertrouwen.

Het meest in het oog springende verschil tussen volksvertegenwoordigers in provincies en waterschappen is het belang dat zij hechten aan de opvattingen en belangen van natuurterreinbeheerders. AB-leden vinden dit gemiddeld substantieel belangrijker dan PS-leden (7,3 versus 6,3). Daarnaast vinden PS-leden het gemiddeld iets belangrijker om zich in te zetten voor ouderen (7,6 versus 6,8), praktisch opgeleiden (7,8 versus 7,1), vrouwen (7,5 versus 6,8) en inwoners die geen vertrouwen meer hebben in de politiek (7,1 versus 6,3) dan AB-leden. Daarnaast vinden vrouwelijke AB- en PS-leden het belangrijker om op te komen voor jongeren (8,3 versus 7,3), ouderen (7,4 versus 7,0), praktisch opgeleiden (7,9 versus 7,2), vrouwen (7,9 versus 6,7), culturele minderheden (7,5 versus 6,2), natuurterreinbeheerders (7,2 versus 6,6) en de gehele provincie/waterschap (9,0 versus 8,6) dan hun mannelijke collega's. Op hun beurt vinden PS- en AB-leden van BBB het belangrijker om zich in te zetten voor ondernemers/bedrijven (respectievelijk 8,2 en 7,8) en agrariërs (respectievelijk 8,3 en 8,3, terwijl bij volksvertegenwoordigers van Groenlinks-PvdA en Water Natuurlijk meer belang hechten aan inzet voor jongeren (respectievelijk 8,8 en 8,2), vrouwen (respectievelijk 8,7 en 7,5), culturele minderheden (respectievelijk 8,6 en 7,0) en natuurterreinbeheerders (respectievelijk 7,3 en 7,9).

Figuur 5.5: Gemiddeld belang van vertegenwoordiging van groepen en gebieden volgens PS- en AB-leden (schaal: 0 = zeer onbelangrijk – 10 = zeer belangrijk)

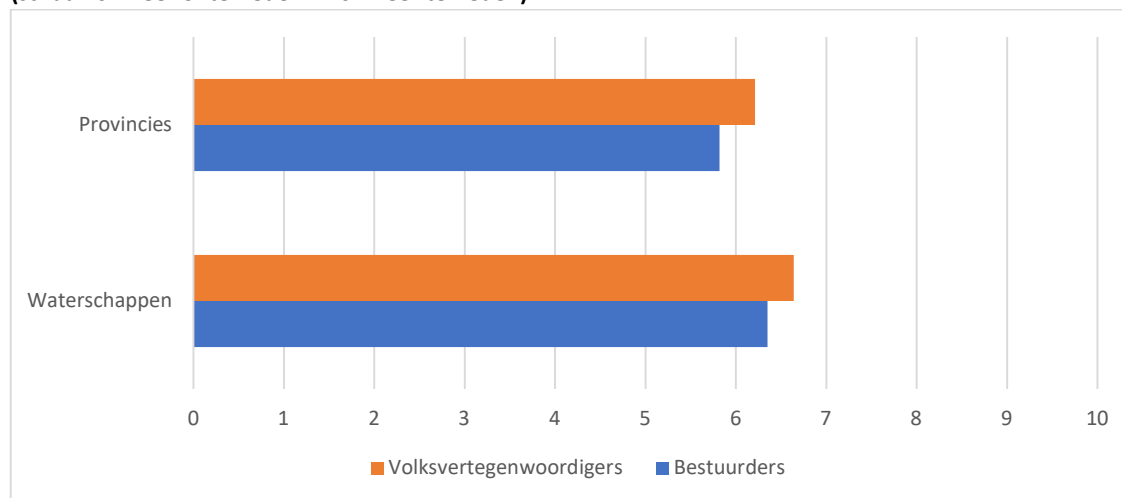


Bron: BPA 2025

Ook blijkt er weer een verband te bestaan met de democratieopvattingen. Naarmate volksvertegenwoordigers meer de populistische stellingen onderschrijven, hechten ze er meer belang aan om zich in te zetten voor de belangen en opvattingen van een bepaald deel van de provincie/het waterschap ($r = 0,19$), mensen die geen vertrouwen meer in de politiek hebben ($r = 0,16$), praktisch opgeleiden ($r = 0,15$) en jongeren ($r = 0,13$). Er is een negatief verband tussen meer steun voor populistische opvattingen en zich inzetten voor natuurterreinbeheerders ($r = -0,17$). Naarmate volksvertegenwoordigers pluralistischer zijn, zetten ze zich meer in voor de gehele provincie/het hele waterschap ($r = 0,28$), natuurterreinbeheerders ($r = 0,20$), agrariërs ($r = 0,13$) en ondernemers/bedrijven ($r = 0,13$). Op zich past het wel bij pluralisten om zich ook voor allerlei deelbelangen zich in te zetten. In geval van elitistische volksvertegenwoordigers blijkt dat juist minder het geval. Hoe elitistischer een volksvertegenwoordiger is, des te minder die zich inzet voor de belangen en opvattingen van agrariërs ($r = -0,216$), praktisch opgeleiden ($r = -0,14$), ondernemers/bedrijven ($r = -0,12$), mensen die geen vertrouwen meer hebben in de politiek ($r = -0,13$). Dat is op zich te begrijpen. Besturen met verstand van zaken overstijgt immers het opkomen voor deelbelangen.

Al met al is het beeld dat oprijst uit de antwoorden die PS- en AB-leden hebben gegeven op de vragen over het belang van verschillende vormen van vertegenwoordiging dat ze afspiegeling van politiek-inhoudelijke opvattingen belangrijker achten dan die van andere kenmerken. Van die kenmerken geldt afspiegeling van inwoners uit landelijk en stedelijk gebied als belangrijker dan afspiegeling naar geslacht, migratieachtergrond of opleiding. Ten aanzien van de manier waarop volksvertegenwoordigers opkomen voor inwoners blijken vooral de stijlen van gevlmachtigde en democratische procesbewaker van belang volgens ambtsdragers in provincie en waterschap. En ook al hechten gemiddeld genomen ambtsdragers wel aan het inzetten voor de opvattingen en belangen van uitlopende gebieden en groepen, ze willen zich primair inzetten voor de hele politieke gemeenschap. De verschillen in belang die ambtsdragers hechten aan de diverse vormen van vertegenwoordiging, blijken regelmatig inhoudelijk logisch samen te hangen met de democratieopvattingen. Dat suggereert dat de ideeën van ambtsdragers over de manier waarop democratie moet worden ingericht een zekere samenhang hebben, in lijn met democratieopvattingen die eerder zijn uitgedacht.

Figuur 5.6: Gemiddelde tevredenheid met vertegenwoordiging door PS-leden en AB-leden in het algemeen (schaal: 0 = zeer ontevreden – 10 = zeer tevreden)



Bron: BPA 2025

5.6 Tevredenheid met vormen van vertegenwoordiging

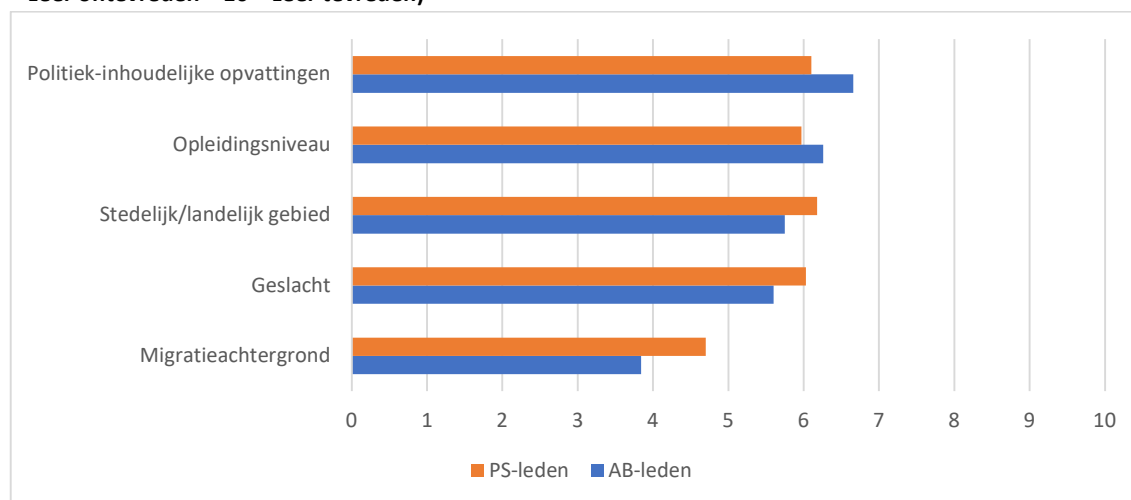
Naast het belang van diverse vormen van vertegenwoordiging, is ook gevraagd naar de tevredenheid met de manier waarop PS- en AB-leden hun vertegenwoordigende rol hebben vervuld. Uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers van 2020 bleek redelijke tevredenheid over de PS-leden (6,5 volgens PS-leden; 8,0 volgens GS-

leden) en forse tevredenheid over AB-leden (8,1 volgens AB-leden; 7,9 volgens DB-leden). Inwoners waren een stuk zuiniger. In het Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek 2023 gaven zij PS-leden een 5,5 voor de invulling van hun volksvertegenwoordigende rol en AB-leden een 5,4 (Vollaard et al., 2023). In 2025 blijkt de tevredenheid van ambtsdragers over vertegenwoordiging door PS- en AB-leden meer in lijn te liggen met het oordeel van inwoners. Dat betekent een aanzienlijke daling ten opzichte van 2020. PS-leden krijgen nog maar een hele krappe voldoende (zie figuur 5.6), AB-leden krijgen nog een net iets hoger cijfer. PS- en AB-leden zijn iets tevredener dan bestuurders over de manier waarop zij hun vertegenwoordigende rol hebben vervuld, maar dat verschil is statistisch niet significant. Er is wel verschil naar democratieopvatting. Naarmate ambtsdragers populisme meer onderschrijven, zijn ze minder tevreden ($r = -0,12$, $p = 0,034$). Naarmate ze pluralistischer zijn, zijn ze juist meer tevreden met vertegenwoordiging ($r = 0,11$, $p = 0,046$).

In provincies zijn vrouwen gemiddeld meer tevreden (6,6) dan mannen (5,9). In waterschappen is dat verschil echter zeer klein en statistisch niet significant. In provincies is er een groot verschil tussen de mate van tevredenheid van leden van collegepartijen (7,0) en leden van oppositiepartijen (5,4). In waterschappen is dit verschil veel kleiner en niet statistisch significant. In waterschappen zijn leden van de BBB meer tevreden (7,0) dan leden van Water Natuurlijk (6,3). In provincies zijn leden van GroenLinks-PvdA iets meer tevreden dan BBB-leden, maar dit verschil is niet statistisch significant.

We hebben AB- en PS-leden ook gevraagd naar hoe tevreden of ontevreden zij zijn met de verschillende vormen van vertegenwoordiging, om te beginnen met descriptieve en inhoudelijke representatie (zie figuur 5.7). Opvallend is dat AB-leden meer tevreden zijn over de afspiegeling van politiek-inhoudelijke opvattingen dan PS-leden (6,7 versus 6,1). Veruit het minst tevreden zijn PS- en AB-leden over de afspiegeling van inwoners met een migratieachtergrond. AB-leden zijn hier nóg ontevredener over dan PS-leden (3,8 versus 4,7). Op hun beurt zijn vrouwelijke volksvertegenwoordigers minder tevreden over de afspiegeling naar geslacht (5,1) en migratieachtergrond (3,2) dan mannelijke volksvertegenwoordigers (respectievelijk 6,2 en 4,8). Mannelijke AB-leden zijn meer tevreden over de afspiegeling van inwoners uit stedelijke en landelijke gebieden (6,1) dan vrouwelijke AB-leden (4,9). En PS-leden van GroenLinks-PvdA zijn minder tevreden over de afspiegeling naar geslacht (4,5) en migratieachtergrond (2,7) dan PS-leden van de BBB (respectievelijk 6,1 en 5,8). Dat patroon doet zich ook in waterschappen voor: AB-leden van Water Natuurlijk zijn minder tevreden over de afspiegeling naar geslacht (4,3) en migratieachtergrond (2,8) dan AB-leden van de BBB (respectievelijk 6,6 en 5,2). In vergelijking met 2020 is de tevredenheid met afspiegeling wat afgenomen (Jansen et al., 2020).

Figuur 5.7: Gemiddelde tevredenheid met afspiegeling van Provinciale Staten en Algemeen Bestuur (schaal: 0 = zeer ontevreden – 10 = zeer tevreden)



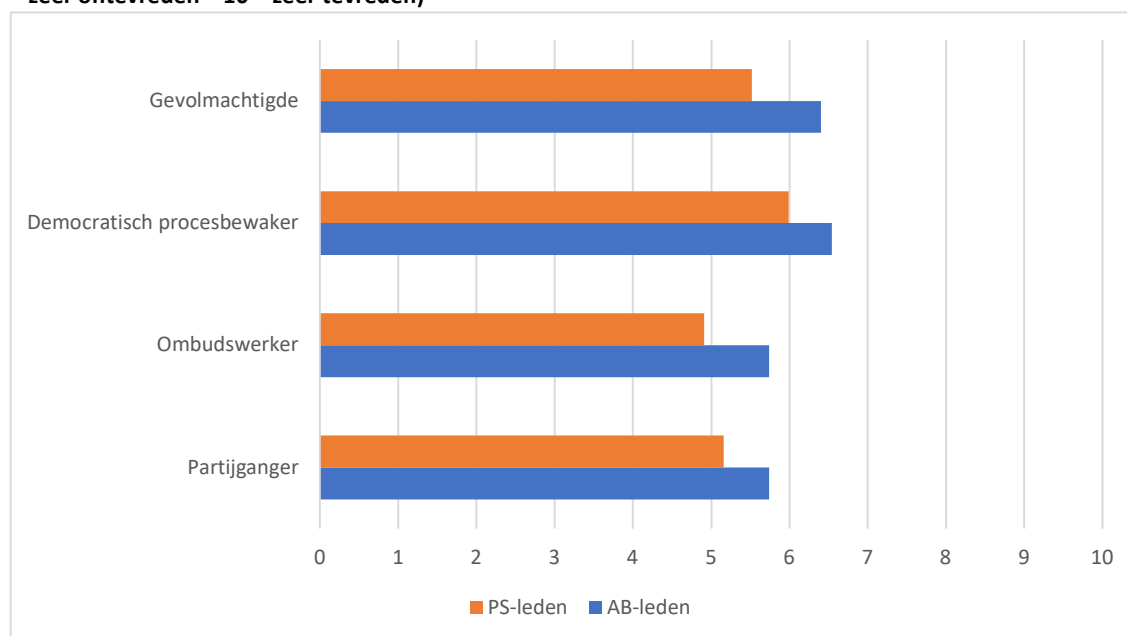
Bron: BPA 2025

En hoe zit het met de tevredenheid van PS- en AB-leden over de stijlen van volksvertegenwoordiging? AB-leden zijn nog enigszins tevreden met de stijlen die ze het belangrijkste vinden: de gevolmachtigde en de democratische procesbewaker (zie figuur 5.8). PS-leden zijn daarover gemiddeld genomen maar weinig tevreden. Er zijn wel verschillen tussen PS-leden en AB-leden onderling. PS-leden van GroenLinks-PvdA blijken meer tevreden over de rol van partijganger (5,9) en democratisch procesbewaker (6,7) dan PS-leden van BBB (respectievelijk 4,2 en 5,1). Leden van collegepartijen zijn meer tevreden over vrijwel alle vertegenwoordigingsstijlen dan de leden van de oppositie. In vergelijking met 2020 is er minder tevredenheid over alle stijlen die toen ook onderzocht werden. Met name over de rol van partijganger is onder ambtsdragers de tevredenheid fors gedaald. Toen behaalden PS-leden nog een 6,8 en AB-leden een 7,0 (Jansen et al., 2020).

Wat betreft democratieopvattingen zijn volksvertegenwoordigers minder tevreden met alle stijlen van vertegenwoordiging naarmate ze populistischer zijn: of dat nu gaat om democratisch procesbewaker ($r = -0,35$, $p < 0,001$), gevolmachtigde ($r = -0,21$, $p < 0,001$), ombudswerker ($r = -0,18$, $p = 0,005$) of partijganger ($r = -0,13$, $p = 0,053$) als wijze van volksvertegenwoordiging. Alleen pluralistischer volksvertegenwoordigers zijn meer tevreden over de invulling van volksvertegenwoordiging in de stijl van democratisch procesbewaker ($r = 0,25$, $p < 0,001$).

Al met al zijn ambtsdragers in provincies en waterschappen maar zuinig tevreden over de manier waarop de volksvertegenwoordigers hun vertegenwoordigende rol invulling geven. Die tevredenheid is (nog) lager onder meer populistische PS- en AB-leden en leden van de oppositie.

Figuur 5.8: Gemiddelde tevredenheid met van stijlen van vertegenwoordiging van PS- en AB-leden (schaal: 0 = zeer ontevreden – 10 = zeer tevreden)



Bron: BPA 2025

5.7 Belang van burgerparticipatie

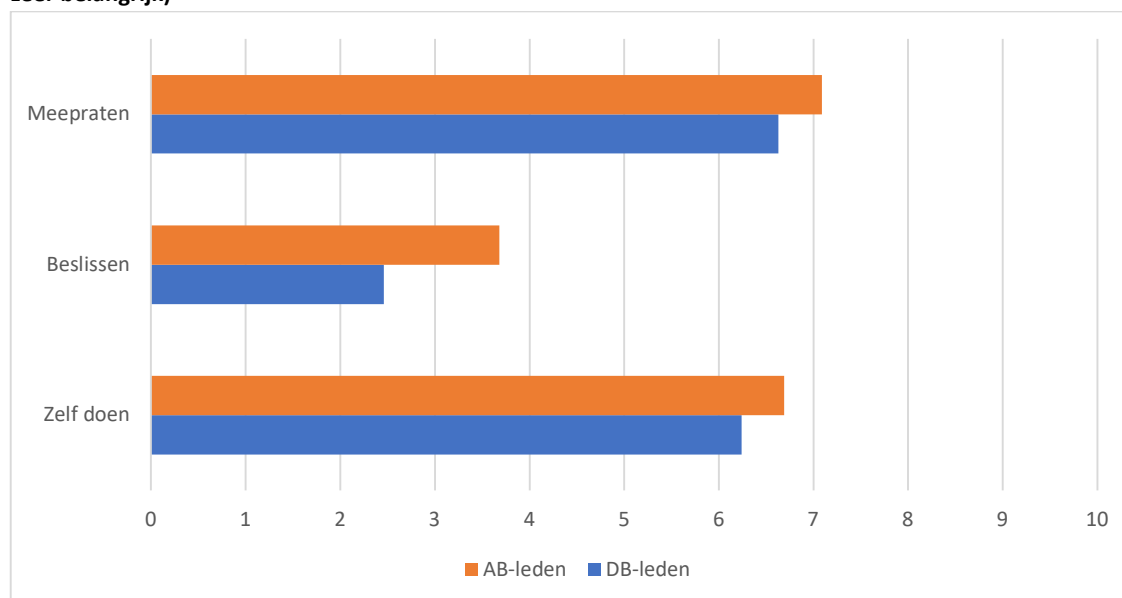
Evenals vertegenwoordiging is burgerparticipatie is veelvormig, van burgerberaden en referenda tot inspraakavonden en het uitdaagrecht. Mede met het oog op de vergelijkbaarheid met eerdere edities van de basismonitor en kiezersonderzoek hebben we ons gericht op drie vormen van burgerparticipatie:

- *meepraten* over een voorgenomen besluit, waarbij het uiteindelijk aan het provincie- dan wel waterschapsbestuur is om te beslissen wat ze met de inbreng van inwoners doen;

- *meebeslissen*, waarbij inwoners in een referendum het laatste woord hebben over de belangrijkste kwesties;
- *meedoen*, waarbij inwoners via eigen initiatieven de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun woon- en leefomgeving.

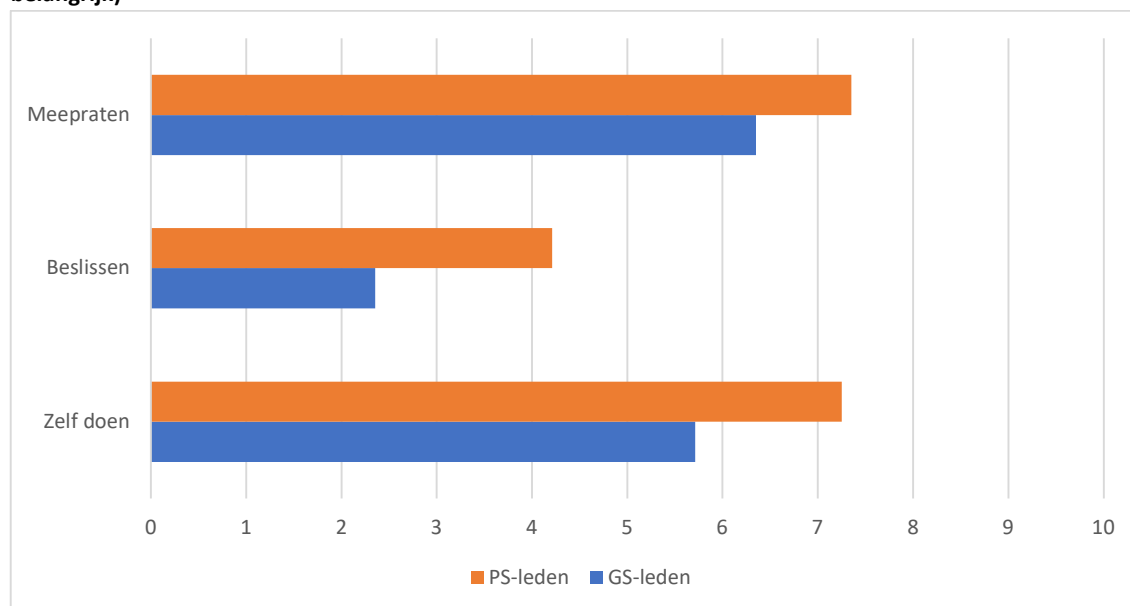
Aan alle groepen ambtsdragers is gevraagd om op een schaal van 0 tot en met 10 aan te geven hoe belangrijk of onbelangrijk zij verschillende manieren van de participatie door inwoners vinden voor de democratie in het algemeen. De patronen in waterschappen (Figuur 5.9) en in provincies (Figuur 5.10) zijn vergelijkbaar. Politieke ambtsdragers vinden het mee kunnen praten door burgers over een voorgenomen besluit (meepraten) en de mogelijkheid voor burgers om via eigen initiatieven de verantwoordelijkheid te nemen voor hun woon- en leefomgeving (zelf doen) gemiddeld behoorlijk belangrijk voor de democratie in het algemeen. Dat de bevolking het laatste woord heeft over de belangrijkste kwesties door er rechtstreeks over te stemmen in een referendum (beslissen), vinden politieke ambtsdragers relatief onbelangrijk. Dat strookt met het beeld van 2020. Toen achtten ambtsdragers in provincie ook meepraten (PS-leden: 7,7; GS-leden: 7,2) en meedoen (PS-leden: 7,9; GS-leden: 7,6) duidelijk van groter belang dan meebeslissen (PS-leden: 4,9; GS-leden: 3,8). En dat gold eveneens voor de toenmalige ambtsdragers in waterschappen. Die gaven hogere cijfers voor het belang van meepraten (AB-leden: 7,5; DB-leden: 7,6) en meedoen (AB-leden: 7,4; DB-leden: 7,6) dan voor burgers die meebeslissen (AB-leden: 4,3; DB-leden: 3,6). Opvallend is dat in 2025 ambtsdragers in provincies en waterschappen minder belang hechten aan de drie vormen van participatie dan in 2020. Ook gemeentelijke ambtsdragers vinden trouwens burgers die meebeslissen weinig van belang, maar hechten wel meer aan burgers die meepraten en meedoen dan hun collega's in provincies en waterschappen (Vollaard et al., 2024)

Figuur 5.9: Gemiddeld belang van burgerparticipatie in waterschappen (schaal: 0 = zeer onbelangrijk – 10 = zeer belangrijk)



Bron: BPA 2025

Figuur 5.11: Gemiddeld belang van burgerparticipatie in provincies (schaal: 0 = zeer onbelangrijk – 10 = zeer belangrijk)



Bron: BPA 2025

Er zijn wel onderlinge verschillen tussen ambtsdragers in provincies en waterschappen anno 2025. Opvallend is dat bestuurders gemiddeld genomen participatie van burgers belangrijker vinden dan volksvertegenwoordigers. Deze verschillen zijn met name uitgesproken in de provincies. Daar zijn ze ook allen statistisch significant (bij $p < 0,05$). Bij de waterschappen is dat alleen bij 'beslissen' het geval. Leden van oppositiepartijen vinden alle manieren van inwonersparticipatie belangrijker dan leden van collegepartijen. Het grootste verschil is daarbij te zien over meebeslissen door inwoners tussen leden van oppositiepartijen (5,1) en collegepartijen (3,3) in provincies. Voor wat betreft partijpolitieke achtergrond blijken PS-leden van GroenLinks-PvdA en AB-leden van Water Natuurlijk zelf doen belangrijker te vinden (respectievelijk 7,7 en 7,3) dan PS-leden en AB-leden van de BBB (respectievelijk 6,6 en 6,3). PS-leden en AB-leden van de BBB vinden meebeslissen door inwoners juist belangrijker (respectievelijk 4,8 en 4,6) dan PS-leden van GroenLinks-PvdA en AB-leden van Water Natuurlijk (respectievelijk 3,3 en 3,9). Wel vinden AB-leden van Water Natuurlijk meepraten door inwoners belangrijker dan AB-leden van de BBB (6,2).

Ambtsdragers met een meer populistische democratieopvatting hechten ook meer belang aan de diverse vormen van participatie, van beslissen ($r = 0,62$, $p < 0,001$), zelf doen ($r = 0,25$, $p < 0,001$) tot meepraten ($r = 0,20$, $p < 0,001$). Dat is op zich niet verwonderlijk, gezien de populistische wens dat het volk, en niet de elite, zich laat horen. Ambtsdragers met een meer pluralistische democratieopvatting zijn op hun beurt juist minder voor mee beslissen van burgers via referenda ($r = -0,20$, $p < 0,001$). Dat zou op zich geen onlogische gedachte zijn. In een referendum is het minder makkelijk om ook stem aan de minderheid te geven, terwijl pluralisten daar juist aan hechten. Opvallend genoeg hangen elitistische democratieopvattingen niet samen met het belang dat ambtsdragers hechten aan de verschillende participatievormen.

Het algemene beeld is in ieder geval dat ambtsdragers in provincies en waterschappen nog wel belang hechten aan inwoners die meepraten en meedoen, maar niet zozeer aan inwoners die via een referendum het laatste woord hebben. In lijn met het gedachtegoed, blijken politici die het populisme meer onderschrijven, ook meer belang te hechten aan alle vormen van zeggenschap van inwoners.

5.8 Tevredenheid met burgerparticipatie

In de Basisonitor zijn de ambtsdragers in provincies en waterschappen ook gevraagd wat hun tevredenheid is met burgerparticipatie. Daarvoor hebben we ze allereerst in het algemeen gevraagd of er op dit moment voldoende manieren voor burgers zijn om duidelijk te maken wat hun mening is over de gang van zaken in hun provincie of waterschap. Daaruit blijkt dat er een zekere tevredenheid is. Van de provinciale ambtsdragers is 63 procent het (helemaal) eens dat er voldoende mogelijkheden voor burgers zijn om hun mening te laten horen. Van de ambtsdragers in waterschappen is dat met 68 procent zelfs nog iets hoger. Ambtsdragers in gemeenten, vooral burgemeesters en wethouders, zijn net iets positiever gestemd over deze stelling. Daar is 70 procent het (helemaal) eens dat er voldoende mogelijkheden voor burgers zijn om zich te laten horen over het gemeentebestuur (Vollaard et al., 2024).

Tabel 5.5: Perceptie van voldoende manieren voor burgers om hun mening te laten horen

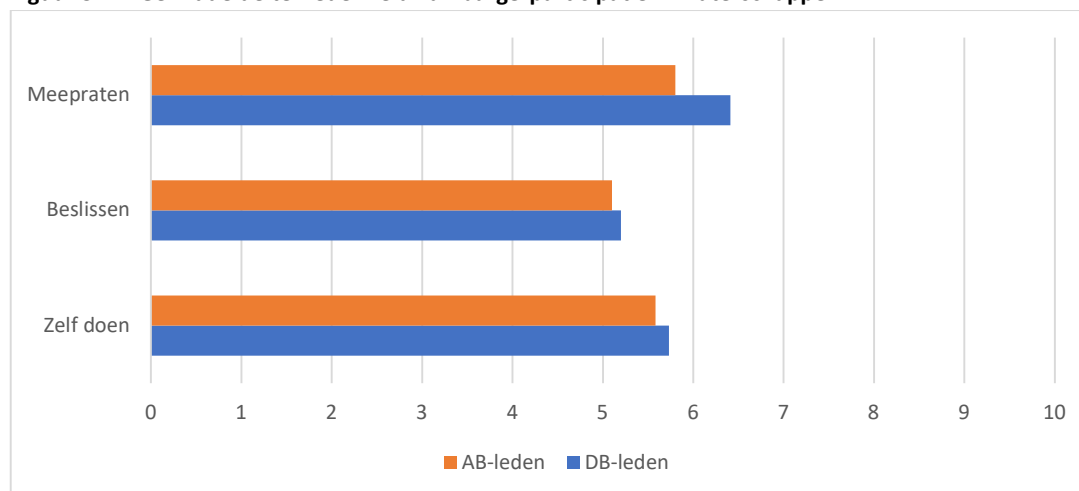
	Provinciale ambtsdragers	Ambtsdragers in waterschappen
Helemaal eens	17	19
Eens	46	49
Niet eens, niet oneens	11	18
Oneens	20	13
Helemaal oneens	5	2
Totaal	99%	101%
N	149	198

NB: Door afronding wijken de totalen af van 100%.

Bron: BPA 2025

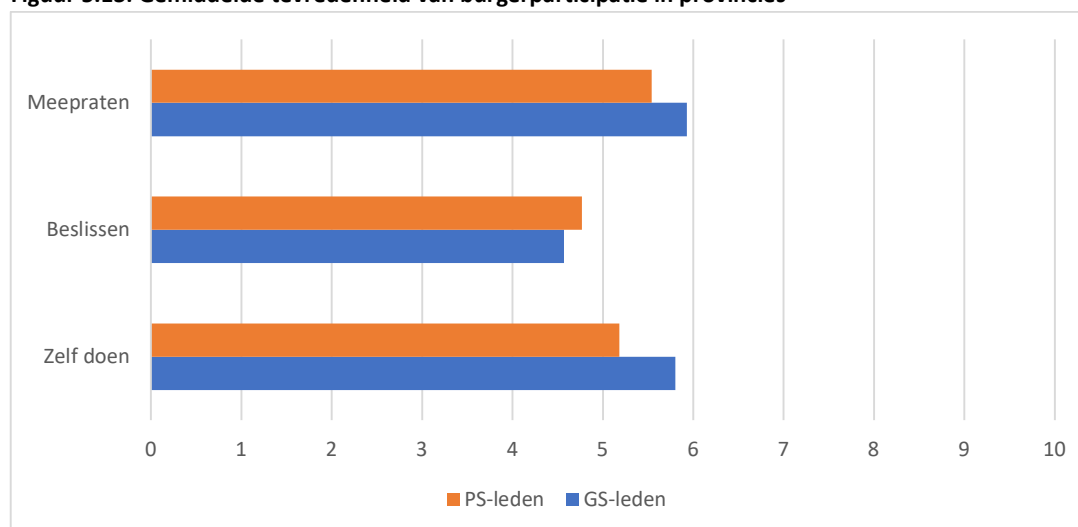
GS-leden en DB-leden zijn hier vaker (helemaal) mee eens (77 procent) dan PS-leden en AB-leden (respectievelijk 62 procent en 65 procent) Leden van collegepartijen in provincies en waterschappen vinden vaker dat er voldoende manieren voor burgers zijn om hun mening duidelijk te maken dan leden van oppositiepartijen (respectievelijk 55 procent en 41 procent). Er zijn geen verschillen tussen de grootste partijpolitieke formaties. Wel blijken democratieopvattingen een rol te spelen. Hoe groter de steun voor populistische opvattingen, des te minder ambtsdragers het eens zijn met deze stelling ($r = -0,35$, $p < 0,001$). Hoe groter de steun voor pluralistische opvattingen, hoe vaker ambtsdragers het eens zijn met deze stelling ($r = 0,14$, $p = 0,011$).

Figuur 5.12: Gemiddelde tevredenheid van burgerparticipatie in waterschappen



Bron: BPA 2025

Figuur 5.13: Gemiddelde tevredenheid van burgerparticipatie in provincies



Bron: BPA 2025

We hebben ook alle ambtsdragers gevraagd naar de tevredenheid over meer specifieke vormen van burgerparticipatie. Ambtsdragers bleken eerder inwoners die meepraten en meedoen het belangrijkste vinden. Daarvoor geven ze echter redelijk lage cijfers: allemaal onder de 6. Bestuurders zijn geneigd nog iets meer tevredenheid uit te spreken dan volksvertegenwoordigers. Over de mogelijkheden voor burgers om zelf te beslissen zijn respondenten het minst tevreden, ook al hechten ze daar ook minder belang aan.

In de provincies zijn er weer verschillen tussen leden van collegepartijen en oppositiepartijen. Die eerste groep is meer tevreden over meepraten (6,2), beslissen (5,3) en zelf doen (5,6) dan de tweede groep (respectievelijk 4,9; 4,2 en 4,8). In de waterschappen zijn deze verschillen kleiner en niet statistisch significant. Ook partijpolitieke achtergrond doet ertoe. In de provincies zijn leden van GroenLinks-PvdA meer tevreden over meepraten (6,6), zelf doen (6,0) en beslissen (5,2) dan leden van de BBB (respectievelijk 4,4; 4,3 en 3,4). AB-leden van de BBB zijn daarnaast minder tevreden over het meebeslissen van inwoners (4,3) dan AB-leden van Water Natuurlijk (6,1).

Ook democratieopvattingen hangen samen tevredenheid. Ambtsdragers met een meer populistische democratieopvatting zijn over de volle bandbreedte van participatie minder tevreden, of dat nu gaat om burgers die mee beslissen ($r = -0,31$, $p < 0,001$), zelf doen ($r = -0,24$, $p < 0,001$) of meepraten ($r = -0,36$, $p < 0,001$). Ambtsdragers van pluralistische snit zijn juist wat meer tevreden over het meepraten ($r = 0,12$, $p = 0,035$) en meebeslissen ($r = 0,12$, $p = 0,034$) van burgers.

Kortom, een ruime meerderheid van ambtsdragers vindt dat burgers hun mening kunnen laten horen over het provincie- dan wel waterschapsbestuur. Dat is echter niet het hele verhaal. De tevredenheid over het meebeslissen, meepraten en zelf doen door inwoners is nogal zuinig.

5.9 Afronding

Wat vinden ambtsdragers in provincies en waterschappen nu van democratie, vertegenwoordiging en participatie? Allereerst blijkt vooral de pluralistische democratieopvatting breed gedeeld: veel ambtsdragers hechten belang aan luisteren naar anderen en het sluiten van compromissen. De elitistische en populistische democratieopvattingen vinden beduidend minder weerklank in provincie en waterschap.

Daarnaast hechten volksvertegenwoordigers in provincies en waterschappen vooral aan afspiegeling van politiek-inhoudelijke opvattingen en afkomst uit stedelijk en landelijk gebied. Ze vinden het verder vooral belangrijk dat volksvertegenwoordigers handelen als gevolmachtigde (naar eigen inzicht besluiten na goede uitwisseling van argumenten) en democratische procesbewaker (goed rekening houden met inwoners en

lokale/regionale organisaties bij besluiten). De ambtsdragers hechten minder belang aan de ombudswerker die zoekt naar oplossingen van problemen van individuele inwoners en bedrijven alsook aan de volksvertegenwoordiger die het partijprogramma volgt. PS- en AB-leden vinden gemiddeld het belangrijkste zich te focussen op het vertegenwoordigen van de gehele provincie dan wel het gehele waterschap. Ambtsdragers zijn maar zuinig tevreden zijn over de manier waarop PS- en AB-leden hun vertegenwoordigende rol hebben vervuld. Voor wat betreft participatie hechten ambtsdragers in provincies en waterschappen nog enig belang aan burgers die meepraten en zelf initiatieven op poten zetten. Ze vinden het gemiddeld genomen niet zo belangrijk dat inwoners het laatste woord hebben via een referendum. Een ruime meerderheid vindt ook dat er afdoende mogelijkheden voor inwoners zijn om zich te laten horen over provincie- dan wel waterschapsbestuur.

Dit is het algemene beeld. Er zijn wel verschillen. PS- en AB-leden van BBB hechten bijvoorbeeld meer dan gemiddeld belang aan de rol van ombudswerker. Vrouwelijke volksvertegenwoordigers als ook PS-leden van GroenLinks-PvdA en AB-leden van Water Natuurlijk vinden op hun beurt afspiegeling naar geslacht en migratieachtergrond belangrijker. Daarnaast zijn leden van oppositiefracties over het algemeen minder tevreden over allerlei vormen van vertegenwoordiging en burgerparticipatie. In dit hoofdstuk is juist ook ingegaan op de samenhang tussen democratieopvatting enerzijds en het gepercipieerde belang van allerlei vormen van vertegenwoordiging en participatie anderzijds. Daaruit blijkt onder meer dat

Dat hangt ook samen met hun opvattingen over vertegenwoordiging en directe burgerparticipatie: Ze willen wel burgers laten meepraten en rekening houden met hun meningen, maar uiteindelijk eigenstandig besluiten; en burgers niet laten meebeslissen. Naast deze dominante groep zijn er nog twee veel kleinere groepen te onderscheiden. Ambtsdragers die meer populistische opvattingen hebben, hechten meer belang aan burgers die meepraten, meedoen en meebeslissen. Ze zijn daar ook meer dan gemiddeld genomen ontevreden over. Op hun beurt zijn ambtsdragers met een meer elitistische opvatting juist minder van directe burgerparticipatie en meer voor vertegenwoordigers die naar eigen inzicht besluiten, en zich niet zozeer laten leiden door partijopvattingen of meningen van burgers.

Het doel van dit hoofdstuk was ook om na te gaan hoe verschillende bekende opvattingen over democratie samenhangen met wat ambtsdragers vinden van allerlei vormen van participatie en vertegenwoordiging. Uit onze analyses bleek regelmatig dat statistisch die samenhang was vast te stellen. En ook inhoudelijk op een logische manier. Hoe meer PS- en AB-leden bijvoorbeeld het populisme onderschreven, des te meer ze ook voor burgerinvloed waren, terwijl daar onder meer pluralistische en elitistische ambtsdragers juist grotere terughoudendheid te zien was. Dat geeft aan dat het denken over de democratische organisatie van provincie- en waterschapsbestuur onder ambtsdragers spoort met bekende democratieopvattingen.

Inzicht in de onderliggende democratieopvattingen helpt om beter te begrijpen waar hun (on)tevredenheid over vertegenwoordiging en participatie vandaan komt; en welke oplossingen worden aangedragen.. Het beter in beeld brengen van de uiteenlopende democratieopvattingen van ambtsdragers en inwoners, kan zo het debat over de problemen en oplossingen in democratische organisatie van provincie en waterschap verhelderen.

Bronnen

Akkerman, A., Mudde, C., & Zaslove, A. (2014). How populist are the people? Measuring populist attitudes in voters. *Comparative Political Studies*, 47(9), 1324-1353. <https://doi.org/10.1177/0010414013512600>

Bertsou, E., & Caramani, D. (2022). People haven't had enough of experts: Technocratic attitudes among citizens in nine European democracies. *American Journal of Political Science*, 66(1), 5–23.

Binnema, H. (2023). De rol van partijen in het waterschapsbestuur. In H. Vollaard & H. Binnema (red.). *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 137-162). Boom.

Bovens, M. & Wille, A. (2025). *Diplomademocratie: Opleiding als nieuwe scheidslijn*. Prometheus.

Held, D. (2006). *Models of democracy*. Polity Press.

Eulau, H., Wahlke, J.C., Buchanan, W., and Ferguson, L.C. (1959). The role of the representative. Some empirical observations on the theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, 53(3), 742–756.

Jansen et al. (2020). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt*. Universiteit Twente.

Jonge, L. de, Rooduijn, M. & Zaslove, A. (2024). The evolution of populism in Dutch politics. In S. de Lange, T. Louwse, P. 't Hart & C. van Ham (red.). *The Oxford Handbook of Dutch Politics* (pp. 368-383). Oxford University Press.

Karlsson, D. (2013). Who do the local councillors of Europe represent? In B. Egner, D. Sweeting & P.-J. Klok (Eds.), *Local councillors in Europe* (pp. 97-119). Springer.

Mügge, L., Runderkamp, Z. & Spierings, N. (2024). Descriptive representation of marginalized groups in Dutch politics. In S. de Lange, T. Louwse, P. 't Hart & C. van Ham (red.). *The Oxford Handbook of Dutch Politics* (pp. 495-512). Oxford University Press.

Pitkin, H.F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.

Vollaard, H., Bochove, M. van, Moors, H., Teunissen, M. & Vis, B. (2026). How should local councillors fulfil their representative role? A qualitative exploration of citizens' and councillors' expectations. *Politics of the Low Countries*.

Vollaard et al. (2024). *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. Universiteit Utrecht.

Intermezzo E. In de praktijk zijn verschillen tussen benoemde en verkozen AB-leden beperkt

Simon Otjes en Hans Vollaard

Wat dit intermezzo laat zien:

- In de praktijk verschillen verkozen en geborgde leden van waterschappen maar op een beperkt aantal punten van elkaar.
- De helft van de geborgden wordt benoemd door de LTO. Bijna de helft van hen is ook lid van een agrarische belangenorganisatie. Onder de verkozen waterschapsbestuurders zitten maar weinig leden van agrarische belangenorganisaties. Verkozen leden willen een bijdragen leveren aan de samenleving, terwijl benoemde leden vaak willen opkomen voor de belangen van een bepaalde groep mensen.
- Geborgde leden hebben niet of nauwelijks contact met organisaties die verder afstaan van het werk van waterschappen; terwijl een ruime meerderheid van de verkozen leden die contacten onderhoudt.
- Gemiddeld genomen de inhoudelijke positie van geborgde leden en verkozen leden nauwelijks, met een uitzondering: geborgde leden hebben een kortere tijdsoriëntatie. Wel verschillen de geborgde vertegenwoordigers van boeren (meer rechts) en van natuurterreinbeheerders (meer links) onderling.

E.1 Inleiding: formele verschillen in te vertegenwoordigen belanghebbenden en benoemingswijze

De meeste leden van de algemene besturen van de 21 waterschappen worden direct verkozen door inwoners. Vier zetels van elk algemeen bestuur zijn echter gereserveerd voor benoemde vertegenwoordigers van twee specifieke categorieën belanghebbenden. Er zijn twee leden voor de categorie 'ongebouwd'. Dat betreft veelal agrariërs. De andere twee leden betreffen natuurterreinbeheerders, zoals particuliere grootgrondbezitters, Staatsbosbeheer en de provinciale landschapsorganisaties. Deze zogeheten 'geborgde' zetels zijn in het leven geroepen, omdat boeren en natuurterreinbeheerders een bijzonder belang hebben bij waterbeheer en aan de kosten daarvan bijdragen (Landman, 2023). Daarnaast moeten hun gereserveerde zetels voorkomen dat hun specifieke belangen ondergesneeuwd zouden raken.

Artikel 14 van de Waterschapswet geeft aan dat de provinciebesturen in waterschapsreglementen moeten aanwijzen welke organisaties die vier ongekozen leden benoemen. Voor de agrariërs doen de verschillende regionale takken van de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) dat. Voor de natuurterreinbeheerders is dat de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE). Deze organisaties hebben in openbare regelingen vastgelegd hoe hun selectie en benoeming is geregeld. Kandidaten kunnen solliciteren. De besturen van de organisaties hebben vervolgens commissies ingesteld die kandidaten moeten selecteren en voordragen voor benoeming door besturen. De regelingen laten ook de selectiecriteria zien. Kandidaten moeten onder meer affiniteit met het werkveld en het waterschap hebben, over bestuurlijke ervaring bezitten en afdoende tijd hebben.

Benoemde AB-leden zouden dus op moeten komen voor andere belanghebbenden dan verkozen AB-leden, die de categorie belanghebbenden van ingezetenen moeten vertegenwoordigen (artikel 12 van de Waterschapswet). Daarnaast is hun aanstellingswijze anders. Ook verkozen AB-leden worden veelal geselecteerd: door politieke partijen. Die AB-leden moeten echter daarna ook nog verkozen worden door inwoners. De vraag is daarom in deze bijdrage in welke mate benoemde, geborgde AB-leden anders zijn dan verkozen AB-leden. We doen dat ten aanzien van drie aspecten: van de achtergrond van deze vertegenwoordigers, hun wijze van vertegenwoordiging en hun politieke opvattingen – onderwerpen die in andere hoofdstukken nog uitgebreider aan bod komen. Een noot vooraf: van de 84 benoemde leden hebben er 22 gereageerd. Dat zijn er relatief weinig, wat het lastig maakt om significante verschillen te zien.

E.2 Is de achtergrond verschillend tussen benoemde en verkozen AB-leden?

Het meest fundamentele verschil tussen benoemde en verkozen leden is dat verkozen leden op een lijst van een partij gekozen zijn en benoemde leden niet. 95 procent van de verkozen leden is op het moment van het survey lid van een partij, maar dat geldt voor maar 55 procent van de benoemde leden. Onder de benoemde leden zitten leden van BBB en CDA, maar ook van GroenLinks en Water Natuurlijk.

Met welke motivatie melden mensen zich aan voor een benoemde of een verkozen plek? 84 procent van de verkozen leden wil een bijdrage leveren aan de samenleving, tegenover 60 procent van de benoemde leden. Dat is een significant verschil. 42 procent van de verkozen leden wil invloed uitoefenen op besluitvorming. Dat is de helft in het geval van de benoemde leden. Dat verschil is niet significant. 35 procent van de verkozen leden wil de eigen politieke ideeën uitvoeren, tegenover maar 15 procent van de benoemde leden. Dat is een significant verschil. 65 procent van de benoemde leden wil opkomen voor de belangen van een bepaalde groep mensen. Dat is onder verkozen leden slechts 22 procent. Dat is een significant verschil.

Wat voor achtergrond hebben de benoemde en verkozen leden? 80 procent heeft een HBO- of WO-opleiding. Dat geldt zowel voor de benoemde als de verkozen leden. De helft van de benoemde leden heeft een opleiding in de landbouw en dierverzorging, terwijl de opleidingsachtergrond van verkozen leden veel gemêleerder is.

Van welke organisaties waren benoemde leden lid toen ze voor het eerst politiek-bestuurlijk actief werden? Verkozen en geborgde bestuurders zijn lid van dezelfde organisaties: Twee derde was toen lid van een vrijetijdsvereniging. De helft was lid van een vereniging in een wijk, van een vakbond of beroepsorganisatie, een liefdadigheidsorganisatie, of een milieu- of natuurorganisatie. Opvallend is dat waar het gaat om dat laatste de onderzochte verkozen en benoemde leden niet verschillen, ondanks het feit dat de helft van geborgden benoemd wordt door natuurterreinbeheerders. Daarnaast is opvallend dat bijna de helft van de onderzochte geborgden lid is van een agrarische belangenorganisatie en dat voor verkozen waterschapsbestuurders maar één op de zes is. De helft van de geborgden wordt benoemd door LTO. Onder de verkozen waterschapsbestuurders zitten maar weinig leden van agrarische belangenorganisaties. Onder de onderzochte geborgden is géén van de leden van een agrarische belangenorganisatie ook lid van een natuurorganisatie en vice versa. Voor de andere organisaties zien we geen verschillen tussen geborgde en verkozen leden. Gemiddeld is een geborgde lid van 4,5 (categorieën) organisaties en een verkozen bestuurder van 4,4. In termen van het lidmaatschap van organisaties zien we dus één verschil dat direct samenhangt met de wijze van benoemen maar geen andere verschillen.

In de waterschapswereld is nog wel eens te horen dat geborgde AB-leden extra ervaring kunnen inbrengen. Onder de onderzochte verkozen en geborgde AB-leden blijkt in ieder geval geen verschil in bestuurlijke ervaring.

E.3 Is de wijze van vertegenwoordiging verschillend tussen benoemde en verkozen leden?

Waar het gaat om de wijze waarop benoemde en verkozen leden in de praktijk functioneren zijn er weinig verschillen. Er zijn geen significante verschillen in hoeveel tijd leden aan hun werk spenderen: 21 uur voor de geborgde leden en 17 voor de verkozen leden. Ook waar ze hun tijd aan spenderen verschilt niet sterk. Er is maar een significant verschil: benoemde leden spenderen 4 uur in de week aan fractievergaderingen, tegenover 5 uur voor verkozen leden. Er is verder geen significant verschil te zien in de tijd die geborgde en verkozen leden steken in andere activiteiten naast hun ambt. Dat ligt in beide gevallen gemiddeld iets boven de 30 uur.

De onderzochte geborgde en verkozen leden verschillen niet in hun taakopvatting. Er is weliswaar een significant verschil in het belang dat ze hechten aan het bepalen van de hoofdlijnen van beleid en het ervoor zorgen dat het algemeen bestuur uitvoerbare besluiten neemt, maar dat is het verschil tussen een 9 (verkozen leden) en een 8,5 (geborgde leden). Ook verschillen ze niet in de inschatting van hun eigen invloed. Ze verschillen ook niet in de inschatting van de invloed van de geborgde ten opzichte van verkozen leden.

Gemiddeld genomen zijn geborgde en verkozen AB-leden het eens met de stelling dat bestuurders meer van verstand van zaken moeten hebben dan burgers. Dat geldt in iets mindere mate ook voor de stelling dat gewone mensen niet weten welk beleid goed voor hen is. Daar staat tegenover dat beide groepen AB-leden het gemiddeld genomen enigszins oneens zijn met de stelling dat politieke leiders beslissingen op basis van hun eigen

oordeel moeten nemen en niet op basis van de wil van het volk. Er zijn op deze punten dus geen significante verschillen tussen geborgde en verkozen leden.

En het wordt saai, maar ze verschillen ook niet in de antwoorden op de traditionele vraag om de stijl van vertegenwoordiging te typeren: Stel dat de meningen van uzelf, uw fractie en de kiezers van uw partij van elkaar verschillen. Wat zou u dan bij een stemming doen? Zowel onder geborgde als verkozen leden volgt ongeveer de helft de mening van de fractie bij de stemming. Zo'n derde van beide groepen AB-leden volgt de eigen mening, terwijl rond de 15 procent van de geborgde en verkozen leden de mening van de kiezers volgt.

Ook de focus van het politieke werk verschilt niet sterk: we hebben daarvoor gekeken naar de thema's waarop leden actief zijn. Voor de 13 thema's is er maar op twee thema's verschil: geborgde leden zijn vaker actief op ruimtelijke ordening en natuur & milieu dan gekozen leden. Ze verschillen ook niet in het belang dat ze hechten aan de inzet voor groepen als ondernemers/bedrijven, agrariërs, natuurterreinbeheerders, bepaalde gebieden in het waterschap of voor het waterschap in zijn geheel. Dat is toch opmerkelijk, omdat geborgde zetels juist in het leven zijn geroepen om belangen van specifieke categorieën belanghebbenden te behartigen.

Versillen benoemde en verkozen leden dan wel in hun contacten met maatschappelijke organisaties? Voor geborgden is het heel duidelijk met wie ze contacten moeten onderhouden, willen ze herbenoemd worden; voor verkozen leden is het belangrijk om met de hele maatschappij contact te houden. Een ruime meerderheid van de geborgden en verkozen leden onderhouden contacten met agrarische of natuurorganisaties, met individuele ondernemers of buurtorganisaties. De helft heeft contact met ondernemersorganisaties, woonorganisaties, of vakbonden en beroepsorganisaties. Hierin verschillen geborgden en verkozen leden niet. Voor organisaties die verder afstaan van het werk van waterschappen (vrijtijdsverenigingen, mensenrechtenorganisaties, kerken en organisaties van etnische minderheden) zien we wél verschillen: een minderheid van de verkozen leden onderhouden daarmee wel contacten, terwijl geborgde leden daar niet of nauwelijks contact mee hebben.

E.4 Verschillen in politieke opvattingen tussen benoemde en verkozen leden

Als we naar gemiddelden kijken zien we weinig verschillen tussen verkozen en benoemde leden waar het gaat om politieke opvattingen: op een links-rechts-dimensie van 0 tot 10 plaatsen benoemde leden zich gemiddeld op een 5,1 en verkozen leden zich op een 4,8. Meer dan de helft van de verkozen en benoemde leden is het *oneens* met de stelling dat waterschappen de belastingen voor inwoners moeten verhogen en die voor boeren verlagen; meer respondenten, zowel verkozen als benoemd, is het *oneens* met de stelling dat het peil van water op de hoogte moet staan die het beste is voor de landbouw en niet voor de natuur; en een ruime meerderheid van de verkozen en benoemde leden is het *eens* met de stelling dat het principe van water en bodem sturend juridisch afdwingbaar is.

Een andere inhoudelijk thema waarnaar gevraagd is, is de oriëntatie op de toekomst, met de vraag: "In politiek-bestuurlijk overleg gaat het regelmatig over de langere termijn. Wat geldt voor u in uw rol als [AB-lid / DB-lid] als de langere termijn? Geef het aantal jaar aan waaraan u ongeveer denkt.". We zien hier dat een verkozen lid een tijdshorizon van 24 jaar heeft en een benoemd lid van 16 jaar. Dat verschil is wél significant. Er is ook gevraagd aan respondenten te reageren op de stelling: "Politici zouden meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het welzijn van toekomstige generaties, zelfs als dit betekent dat de belastingbetalers vandaag de dag hogere kosten moeten maken." Een ruime meerderheid van de geborgde en verkozen leden is het daarmee eens.

Mogelijk is de afwezigheid van verschillen een gevolg van de diversiteit onder geborgde leden. Zijn er verschillen tussen de geborgden die namens natuurterreinbeherende organisaties zijn verkozen en die namens landbouworganisaties zijn verkozen? We hebben maar een handvol respondenten (9 voor boeren en 11 voor de natuur). Daarom moeten we dus echt oppassen met boude uitspraken. Maar als we kijken naar inhoudelijke stellingen, kunnen we verschillen zien. We kijken hier naar stellingen over natuur en toekomstoriëntatie.

Gemiddeld plaatsen de geborgde vertegenwoordigers van natuurterreinenbeheerders zich op een 3,5 op schaal van links (0) en rechts (10), terwijl de geborgde vertegenwoordigers van ongebouwd (de boeren) gemiddeld een 6,9 scoren. Dat verschil is significant. Onder geborgden namens de boeren is slechts 11 procent het *oneens* met de stelling dat het peil de landbouwbelangen moet volgen; onder de geborgden namens de

natuur is 80 procent het hiermee oneens. Dat verschil is significant. Onder geborgden namens de boeren is 44 procent het *oneens* met de stelling dat lasten voor boeren om laag moeten ten koste van burgers; onder de geborgden namens de natuur is 91 procent het hiermee oneens. Dat verschil is significant. Onder geborgden namens de boeren is 22 procent het *eens* met de stelling dat het principe van water en bodem sturend juridisch afdwingbaar moet zijn; onder de geborgden namens de natuur is vindt niemand 91 procent dat. Dat verschil is significant. Inhoudelijk kiezen deze geborgden dus duidelijk voor hun respectievelijke belangen.

Geborgden namens de natuurterreinbeheerders hebben gemiddeld een toekomstoriëntatie van 20 jaar. Geborgden namens de boeren hebben slechts een tijdshorizon van 12 jaar. Dat verschil is substantieel maar niet significant. 90 procent van de door natuurorganisaties benoemde waterschapsambtsdragers is het eens met de stelling dat politici meer verantwoordelijkheid voor de toekomst moeten nemen. Van de door LTO benoemde waterschapsambtsdragers is dat slechts 33 procent. Dat verschil is wel significant. Al met al, lijken waterschapsambtsdragers benoemd door boeren minder sterk gericht op de lange termijn dan waterschapsambtsdragers benoemd door natuurbeheersorganisaties of verkozen waterschapsambtsdragers.

E.5 Conclusie

Dit onderzoekje geeft een eerste tipje van de sluier waar het gaat om de verschillen tussen geborgde en verkozen leden van waterschappen. Er zijn weinig systematische verschillen tussen geborgden en verkozen leden. We zien dat er onder de geborgden meer mensen zitten die lid zijn van boerenorganisaties en minder mensen die lid zijn van partijen. Geborgden willen minder vaak een bijdrage leveren aan de samenleving dan verkozen leden. Geborgde leden hebben vaker een opleiding gevolgd in landbouw en dierverzorging dan verkozen leden. Geborgde leden besteden minder tijd aan fractievergaderingen en onderhouden relatief weinig contacten met maatschappelijke organisaties die niet direct raken aan waterschapsthema's. Ook kijken geborgden minder ver in de toekomst dan verkozen leden.

Suggestiever maar tegelijkertijd omkleed met minder zekerheid zijn de data over de verschillen tussen geborgden namens natuurterreinbeheerders en namens boerenorganisaties. We zien hier meteen verschillen tussen de belangen die deze waterschapsambtsdragers vertegenwoordigen. Opvallender zijn de resultaten die gaan over politieke stellingen, ideologie en met name toekomstoriëntatie. Hier zagen we de geborgden die namens boerenorganisaties benoemd zijn op twee verschillende indicatoren een minder sterke oriëntatie op de toekomst had dan zowel direct verkozen als door natuurterreinbeheerders benoemde leden. Eén van de redenen om waterschapsambtsdragers te hebben die niet verkozen zijn door kiezers is om hen te isoleren van vierjaarlijkse cyclus om kiezersgunst te winnen (Jacobs, 2016; Finnegan, 2022; Birch, 2024; Hayek 1973). Maar dat lijkt niet op te gaan voor de vertegenwoordigers van boeren. En zelfs de vertegenwoordigers van 'de natuur' hebben niet een fundamenteel langere tijdsoriëntatie dan de vertegenwoordigers van kiezers.

Deze eerste resultaten leveren een vruchtbare basis op voor toekomstig onderzoek naar geborgden: we zien eerste patronen die duiden op een bijzondere relatie met hun directe achterban, maar tegelijkertijd zijn er vragen: stellen zich nu op als vertegenwoordigers van direct zichtbare belangen in een politieke marktplaats waarin belangen worden uitgeruild, of meer als apolitieke experts in een meer technocratisch orgaan? Hoe verhouden zich nu tot hun achterban: als spreekbuis van een specifieke organisatie of juist meer als zaakwaarnemer die een specifiek belang naar eigen inzicht vertegenwoordigd? Wat zijn hun opvattingen over inhoudelijke kwesties die niet aan de orde zijn geweest, bijvoorbeeld over de lastenverdeling, energietransitie, en waterveiligheid? En ten slotte, zijn er vragen over hun relatie met de toekomst. Ervaren verkozen waterschapsbestuurders de druk van de kiezer meer dan benoemde waterschapsbestuurders? En welke implicaties heeft dat voor het vermogen om toekomstgericht beleid te kunnen maken? Gezien de verkennende aard van dit onderzoek en dat focus op rolopvattingen ligt het voor de hand om hier met een kwalitatieve bril naar te gaan kijken in toekomstig onderzoek. Dat onderzoek is echter wel nodig om na te gaan wat nu precies de toegevoegde waarde van de geborgde leden voor het waterschapsbestuur is. De beperkte verschillen met verkozen AB-leden vormen immers aanleiding om dat je af te vragen.

Tabel E.1. Lidmaatschap van en contact met belangengroepen, geborgde en verkozen AB-leden

Belangengroepen	Lidmaatschap (aandeel lid)		Contacten (aandeel enige vorm van contact)	
	Geborgden	Verkozen	Geborgden	Verkozen
Ondernemers- en werkgeversorganisaties	10%	16%	42%	56%
Vakbonden en beroepsorganisaties	50%	45%	42%	44%
Agrarische belangengroepen	45%	16%	66%	78%
Milieu- en natuurorganisaties	55%	51%	92%	82%
Verenigingen van huiseigenaren, huurders of grondbezitters	30%	28%	33%	50%
Mensenrechtenorganisaties	15%	29%	0%	14%
Hobby-, sport-, culturele of gezelligheidsverenigingen	65%	69%	8%	45%
Wijk-, dorps- en buurtverenigingen	60%	41%	42%	59%
Religieuze organisaties en kerken	20%	31%	0%	14%
Liefdadigheids-, ontwikkelings- en socialehulporganisaties	35%	51%	8%	24%
Organisaties voor culturele en etnische minderheden	10%	11%	0%	15%
Individuele bedrijven en ondernemingen	-	-	75%	69%
N	22	214	22	214

Vet gedrukt: significant op het 0,1-niveau

Bron: BPA 2025

Bronnen

Birch, S. (2024). Voting for the future: Electoral institutions and the time horizons of democracy. *Political Studies Review*, 22(4), 762–783.

Finnegan, J. J. (2022). Institutions, climate change, and the foundations of long-term policymaking. *Comparative Political Studies*, 55(7), 1198–1235.

Hayek, F. (1973). *Economic freedom and representative government*. Fourth Wincott Memorial Lecture.

Jacobs, A. M. (2016). Policy making for the long term in advanced democracies. *Annual Review of Political Science*, 19, 433–453.

Junk, W. M. (2019). When diversity works: The effects of coalition composition on the success of lobbying coalitions. *American Journal of Political Science*, 63(3), 660-674.

Landman, K. (2023). De samenstelling en verkiezingswijze van het waterschapsbestuur. In H. Vollaard en H. Binnema (red.). *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur* (pp. 49-74). Boom.

Hoofdstuk 6. Wie wordt en blijft politiek ambtsdrager in provincie en waterschap?

Joost Berkhout en Henk van der Kolk

Wat dit hoofdstuk laat zien:

- Ambtsdragers wijken wat demografische kenmerken systematisch af van de bevolking: zij zijn vaker man, ouder, theoretisch opgeleid en hebben minder vaak een migratieachtergrond;
- De verkiezingen van 2023 hebben opnieuw geleid tot een substantiële instroom van nieuwkomers in de vertegenwoordigende organen (PS en AB), terwijl de dagelijkse besturen (GS en DB) juist bestaan uit relatief ervaren actoren met langere politieke loopbanen;
- Ambtsdragers motiveren hun deelname aan provincie- of waterschapsbestuur primair vanuit een publieke oriëntatie: het leveren van een bijdrage aan de samenleving staat centraal;
- Ambtsdragers zijn op basis van hun politiek-bestuurlijke toekomstambitie in te delen in blijvers, doorstromers en uitstromers. Leeftijd en werkplezier zijn belangrijke factoren die samenhangen met willen blijven in het huidige ambt;
- Ambtsdragers blijken over het algemeen positief zijn over de effecten van hun politieke ambt op hun loopbaan, vooral binnen de overheid. Het effect daarbuiten wordt minder positief beoordeeld.

6.1 Inleiding

Bij de Provinciale Statenverkiezingen (PS) en Waterschapsverkiezingen (WS) van 2023 zijn nieuwe groepen politieke ambtsdragers gekozen. De verkiezingen kenmerkten zich door relatief grote zetelverschuivingen tussen partijen, onder andere door de groei van de BBB en de daarmee samenhangende krimp van andere partijen, vooral van Forum voor Democratie (een verlies van 71 zetels bij de Provinciale Staten). Van de totaal 537 PS zetels gingen er 137 naar de BBB (24 procent). Door die zetelwisselingen was er een grote instroom van nieuwe ambtsdragers in de provincies en waterschappen en een even grote uitstroom van een zittende ambtsdragers. Die dynamiek kan zorgen voor een verschuiving in de achtergronden, capaciteiten en motivaties van ambtsdragers als volksvertegenwoordigers en bestuurders. In dit hoofdstuk brengen we die dynamiek in kaart door vooral de kenmerken van de instromende en uitstromende ambtsdragers te vergelijken.

We vertrekken dit hoofdstuk vanuit het idee dat ambtsdragers een brugfunctie vervullen tussen burgers en bestuur. Dat doen ze door actief te zijn in enerzijds de burgerlijke of maatschappelijke omgeving en anderzijds de bestuurlijke en vertegenwoordigende omgeving. In die bestuurlijke omgeving vertalen ze als het ware wat er leeft in de samenleving. Sommige eigenschappen van ambtsdragers helpen om een stevige verbinding te leggen tussen de maatschappelijke en de bestuurlijke wereld. Denk aan herkenbaarheid, inlevingsvermogen en het delen van vergelijkbare ervaringen met kiezers. Zulke eigenschappen helpen iemand op te treden als ‘burger-vertegenwoordiger’. Andere eigenschappen benadrukken juist de professionele, beleidsmatige kant van het werk. Dan gaat het om inhoudelijke deskundigheid, ervaring in het bestuur en kennis van politieke en institutionele processen. Die kenmerken helpen op te treden als ‘expert-bestuurder’.

Daarmee samenhangend kan ook een verschil worden gemaakt tussen ‘leken’ en ‘beroeps’-politiek (Verhelst et al, 2013; Otjes & Mickler, 2024). Bij de rolopvatting van ‘lekenbestuur’ ligt het accent op het stem geven aan iemands eigen achterban. Politici die deze opvatting aanhangen houden (ook) vast aan de bestaande niet-politiek-bestuurlijke rol en ambiëren geen andere of ‘hogere’ politiek bestuurlijke functies. Daarnaast zijn er politici die soms bij de werving al politiek-bestuurlijke expertise meebrachten en zich ook verder willen ontwikkelen voor het streven naar andere en ‘hogere’ politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden. Hoewel er binnen die groep zeker mensen zijn die dat vooral doen als ‘burger-vertegenwoordiger’, zullen we naar verwachting onder hen wat vaker ‘expert-bestuurders’ aantreffen.

In dit hoofdstuk brengen we een aantal kenmerken en motivaties van politieke ambtsdragers in kaart die een beeld geven van deze aspecten van het politieke en bestuurlijke ambt. Dit doen we door drie vragen over volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincie en waterschap te beantwoorden:

- Wat is de achtergrond van de mensen die politieke ambtsdrager worden in provincie en waterschap?
- Welke beroepsmatige en maatschappelijke ervaringen brengen zij in?
- Wie van de ambtsdragers in provincie en waterschap wil actief blijven, of een 'hoger' ambt nastreven, en wie wil stoppen?

Voor de eerste en tweede vraag onderzoeken we de carrièrepaden van ambtsdragers voordat zij provinciaal of in waterschappen actief werden en gaan we na met welke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ervaringen zij zijn binnengekomen. Dit is zowel van belang voor de inbedding van de Provinciale Staten en waterschappen in de samenleving als voor het bestuurlijke functioneren van deze organen.

De derde vraag onderzoeken we door ambtsdragers te vragen naar hun ambities voor de toekomst. Willen zij actief blijven in de provinciale of waterschapsbesturen, stoppen of een ander ambt nastreven? Dit is vooral van belang voor de continuïteit van het bestuur, de aard van de motivatie gedurende het bestuurswerk en de ervaring die in de besturen aanwezig is. We beginnen dit hoofdstuk met een algemene beschrijving van de politieke ambtsdragers die in 2023 zijn gekozen.

6.2 Een waarschuwing vooraf bij het lezen van dit hoofdstuk

Enkele kenmerken zijn van (bijna) alle ambtsdragers bekend.²⁷ Zo weten we dat mannen in alle geledingen van provincie en waterschap zijn oververtegenwoordigd in vergelijking met de 50-50-verdeling tussen mannen en vrouwen onder de Nederlandse bevolking. In de waterschappen is dat zelfs nog iets meer dan in de provincies. En bij de bestuurders is die verdeling schever dan in de Provinciale Staten (PS) en algemene besturen (AB) van waterschappen Besturen. In de Provinciale Staten is het aandeel vrouwen nog het hoogst met bijna 40 procent. Dat is zelfs wat hoger dan in gemeenteraden waar in 2022 van de verkozen gemeenteraadsleden maar 36 procent vrouw was (NOS, 2026; zie voor gedetailleerdere gegevens: Vermeulen, 2023). Bij de gedeputeerden is dat minder dan 30 procent, terwijl van de twaalf Commissarissen er slechts twee vrouw zijn. In de waterschappen verschilt het aandeel vrouwen tussen de geledingen wat minder, maar schommelt het rond de dertig procent.

Tabel 6.1: Percentages vrouwen onder ambtsdragers in de populatie (N = 1278)

	Provincie		Waterschap			
	PS (N = 572)	GS (N = 67)	CdK (N = 12)	DB (N = 511)	AB (N = 96)	Vz (N = 20)
Man	60,1	71,6	83,3	70,3	67,7	70
Vrouw	39,9	28,4	16,7	29,7	32,3	30

Bron: Invior full contact (2025)

Behalve het geslacht en de politieke partij waarvoor ze actief zijn, weten we verder vrij weinig van deze groep ambtsdragers in provincies en waterschappen (behalve uit eerder en ander onderzoek, zie bijvoorbeeld Mügge et al, te verschijnen). Dit hoofdstuk is daarom gebaseerd op de gegevens uit de basismonitor. En dat heeft zo zijn beperkingen. Zeker in dit hoofdstuk.

Elders in dit rapport zagen we dat van de 1278 ambtsdragers er 462 hebben meegedaan aan de basismonitor. De vragen over de achtergrond van de ambtsdragers stonden aan het einde van de vragenlijst. De

²⁷ Dit zijn de data van Invior Full Contact, die worden gerapporteerd op de website Overheid in Nederland. Alleen (tijdelijk) niet bezette posities ontbreken.

respons op deze vragen is lager dan op eerder gestelde vragen, die in de rest van dit rapport aan de orde komen, omdat veel; respondenten ergens in de vragenlijst afhaakten. Uiteindelijk begonnen slechts 331 respondenten aan het laatste deel van de vragenlijst.

Om te voorkomen dat in dit hoofdstuk veel tabellen worden vertekend met grote groepen respondenten in de categorie 'onbekend/ontbrekend', is ervoor gekozen alleen de gegevens te presenteren van respondenten die zijn begonnen aan het laatste deel van de vragenlijst. Ontbrekende waarden zijn daarom alleen van degenen die in dat laatste deel een bepaalde vraag hebben overgeslagen of die halverwege dit laatste onderdeel zijn gestopt. Dat betekent wel dat de groep waarover we het hier hebben wat afwijkt van de groep die in de rest van dit rapport wordt besproken. Waar die afwijking mogelijk invloed heeft op de resultaten, wordt dat in de tekst aangegeven.

Omdat het aantal commissarissen van de Koning (CvdK) en voorzitters van waterschappen zo klein is dat we daar geen betrouwbare uitspraken over kunnen doen en omdat het dan wel heel gemakkelijk wordt individuele ambtsdragers te identificeren, nemen we verder in de onderstaande tabellen, figuren en analyses alle leden van de provinciale colleges van Gedeputeerde Staten (gedeputeerden en CvdK's) en alle leden van de dagelijks besturen van waterschappen (voorzitters van waterschappen en andere DB-leden) samen.

6.3 Wie zijn de politieke ambtsdragers?

De sekse, de leeftijd, de migratieachtergrond, en het opleidingsniveau van ambtsdragers zeggen iets over de mate waarin ambtsdragers lijken op de burgers die hen hebben gekozen, of die ze moeten vertegenwoordigen. Daarmee zeggen die kenmerken iets over de mate waarin politieke ambtsdrager burger-vertegenwoordigers kunnen zijn. Daarom beginnen we met deze beschrijvende kenmerken.

Uit tabel 6.2 blijkt onder meer dat de politieke ambtsdragers qua leeftijd geen afspiegeling vormen van de kiesgerechtigde burgers.²⁸ En die vertekening is onder bestuurders nog iets groter dan onder volksvertegenwoordigers. Zo is zowel in provincies als bij waterschappen de categorie ambtsdragers van 34 jaar of jonger uitzonderlijk klein, terwijl meer dan een kwart van de bevolking in die categorie valt. De categorie van 55-plussers in provincies en in de waterschappen is met percentages tussen 57 en 67 procent in alle geledingen juist uitzonderlijk groot, terwijl slechts 43 procent van de volwassen Nederlanders in die leeftijdscategorie valt. Alleen in de categorie 35 tot 54 jaar is er geen verschil tussen de volwassen bevolking en de ambtsdragers (beiden rond 30 procent). De oververtegenwoordiging van ouderen wordt dus gespiegeld in een onderverteenwoordiging van jongeren. Dit patroon werd ook in 2020 waargenomen (Jansen, 2020). Het lijkt er zelfs op dat het 2025 zelfs nog iets sterker was.

Deze oververtegenwoordiging van ouderen krijgt minder politieke aandacht dan het eerdergenoemde verschil in vertegenwoordiging tussen mannen en vrouwen. Vooralsnog blijft het relatief 'stil' aan de kant van de jonge kiezer: zo heeft de Partij 50PLUS geen tegenhanger onder jongeren met uitzondering van enkele studenten-partijen zoals de partij Student&Water in Noorderzijlvest.

In provincies en waterschappen is daarnaast het aandeel ambtsdragers met een migratieachtergrond veel lager dan onder de bevolking. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2023) heeft ongeveer 28 procent van de Nederlandse bevolking in 2025 een migratieachtergrond.²⁹ Onder PS-leden is dat percentage niet hoger dan 15 procent. En dat percentage is nog lager bij provinciale bestuurders, en leden van het AB en DB in de waterschappen. Het aandeel ambtsdragers met een migratieachtergrond in provincies en waterschappen lijkt in vergelijking met 2020 niet te zijn veranderd. Toen had nog ongeveer 12 procent van de ambtsdragers in provincies en waterschappen een migratieachtergrond (Jansen, 2020).

Tenslotte zijn ambtsdragers gemiddeld hoger opgeleid dan de gemiddelde Nederlander. Van alle Nederlanders tussen de 15 en 75 jaar heeft 36 procent een hbo- of academische opleiding afgerond (CBS, 2024). In provincies en waterschappen ligt dat percentage op ongeveer 80 procent. Het percentage Wo'ers is nog hoger

28 Kiesgerechtigde bevolking: alle inwoners ouder dan 18 jaar volgens <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingspiramide>

29 Daarbij wordt de definitie ruim genomen als iedereen die zelf buiten Nederland is geboren of waarbij ten minste één van de ouders buiten Nederland is geboren.

onder de bestuurders, zeker bij de waterschappen. Deze cijfers zijn gelijkaardig aan die uit de eerdere enquête van 2020.

Tabel 6.2: Achtergrondkenmerken van ambtsdragers (n = 331)

	Provincie		Waterschap	
	PS (N = 121)	GS (N = 17)	AB (N = 144)	DB (N = 49)
Man	59,5	82,4	72,9	69,4
Vrouw	40,5	17,6	27,1	30,6
34 jaar of jonger	9,9		8,3	2,0
35-54 jaar	33,1	35,3	27,8	30,6
55 jaar en ouder	57,0	64,7	63,9	67,3
Migratieachtergrond	14,9	5,9	10,4	4,1
Geen migratieachtergrond	85,1	88,2	86,8	95,9
Migratieachtergrond onbekend		5,9	2,8	
Basis-, vmbo-opleiding	2,5		3,5	2,0
MBO-, havo/vwo-opleiding	9,9	17,6	9,7	8,2
Hbo-opleiding	36,4	29,4	30,6	24,5
Wo-opleiding	50,4	52,9	52,1	63,3

Bron: BPA 2025

Kortom, ambtsdragers in provincies en vooral in waterschappen zijn in vergelijking met de bevolking vaker man, ouder, hoger opgeleid en hebben minder vaak een migratieachtergrond. Deze structurele vertekeningen zijn niet uniek voor provincies en waterschappen en sluiten aan bij eerder onderzoek naar de achtergrond van volksvertegenwoordigers (zie onder andere: Mügge, Runderkamp en Spierings, 2024). Zij laten zien dat politieke vertegenwoordiging op dit niveau vooral wordt gedragen door een relatief homogene groep ambtsdragers, waarin bepaalde maatschappelijke groepen systematisch ondervertegenwoordigd blijven. Deze patronen roepen vragen op over toegankelijkheid en rekrutering van politieke ambten op het regionale niveau. Zij vormen daarmee een belangrijk vertrekpunt voor het verdere onderzoek naar wie politiek ambtsdrager wordt – en blijft – in provincie en waterschap.

6.4 De maatschappelijke inbedding van ambtsdragers

PS-leden en AB-leden hebben naast hun politieke ambt vaak ook een baan of een andere maatschappelijke functie. En ambtsdragers die het ambt bekleden als voltijdsfunctie hadden, *voordat* ze hun huidige ambt gingen vervullen, vaak al een maatschappelijke carrière. Ook dit aspect is belangrijk voor de rol van burgervertegenwoordiger: in welke sectoren en functies waren of zijn deze ambtsdragers actief? Dit staat samengevat in tabel 6.3. Omdat GS-leden allemaal en DB-leden in belangrijke mate voltijds ambtsdrager zijn, gaat het hun geval dus om de functie die ze bekleedden voordat ze ambtsdrager werden. Voor PS- en AB-leden gaat het om de functie naast hun ambt.

Omdat het om een groot aantal mogelijke functies gaat, hebben we die gegroepeerd in zeven categorieën. De gegevens maken niet geheel onverwacht duidelijk dat mensen die bij de overheid en in het onderwijs werkzaam waren of zijn wat vaker actief zijn bij de provincies, en dat mensen uit de landbouwsector juist wat vaker actief zijn bij de waterschappen. Dat de categorie ‘overheid’ bij bestuurders van de provincies

relatief groot is, komt onder andere omdat het onder meer gaat om voormalig wethouders die nu in GS zitten. De Basisonderzoek van 2020 (Jansen et al., 2020, p. 16) laat een gelijksoortig beeld zien.

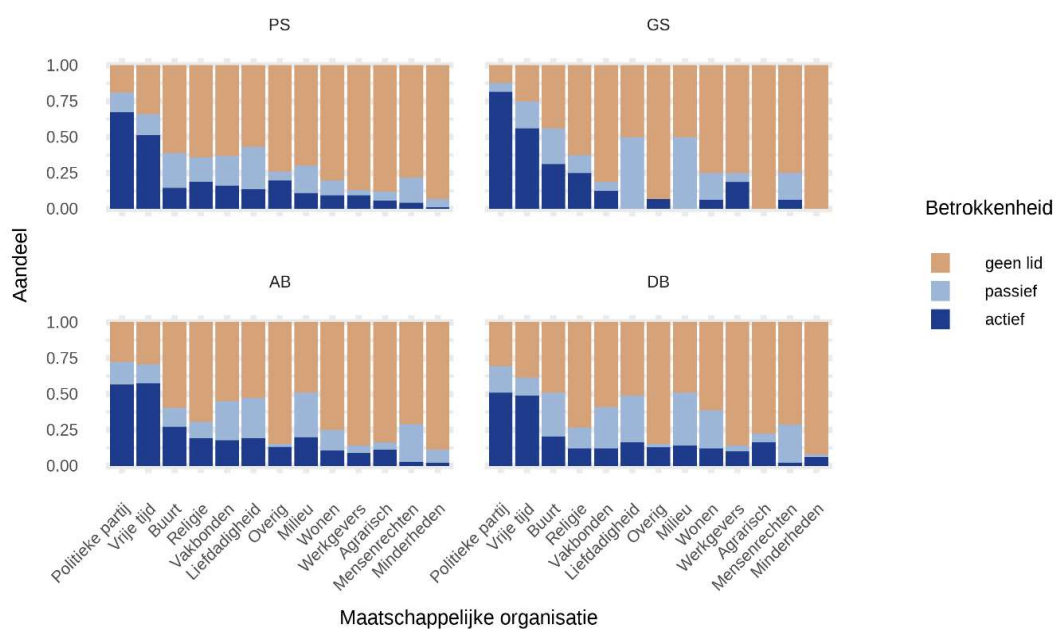
Tabel 6.3: Sectoren waarin ambtsdragers werkzaam zijn of waren (n = 328)

	Provincie		Waterschap	
	PS (N = 121)	GS (N = 16)	AB (N = 142)	DB (N = 49)
Bedrijfsleven en economie	26,1	29,4	26,0	29,3
Cultuur, sport en maatschappelijke organisaties	5,4	5,9	2,4	2,4
Gezondheidszorg en welzijn	7,2	11,8	5,5	
Landbouw en visserij	7,2		17,3	22,0
Onderwijs en wetenschap	13,5		8,7	2,4
Overheid en politiek	28,8	35,3	23,6	29,3
Overig	11,7	17,6	16,5	14,6

Bron: BPA 2025

Naast hun beroepsmatige achtergrond waren veel ambtsdragers al vóór hun politieke loopbaan actief in maatschappelijke organisaties. De gegevens laten zien dat deze betrokkenheid zich over verschillende typen organisaties verspreidt, waarbij met name hobby-, sport-, culturele en gezelligheidsverenigingen (vrije tijd) vaak worden genoemd. Toch valt één patroon duidelijk op: politieke partijen vormen veruit de belangrijkste organisatie waarin toekomstige ambtsdragers actief waren, en ook het vaakst als actief lid. Dit geldt in het bijzonder voor de provincies, maar is ook bij de waterschappen zichtbaar.

Figuur 6.1: Van welke organisaties en verenigingen waren politici lid toen ze voor het eerst politiek of bestuurlijk actief werden (meer antwoorden mogelijk) (n = 331)



Bron: BPA 2025

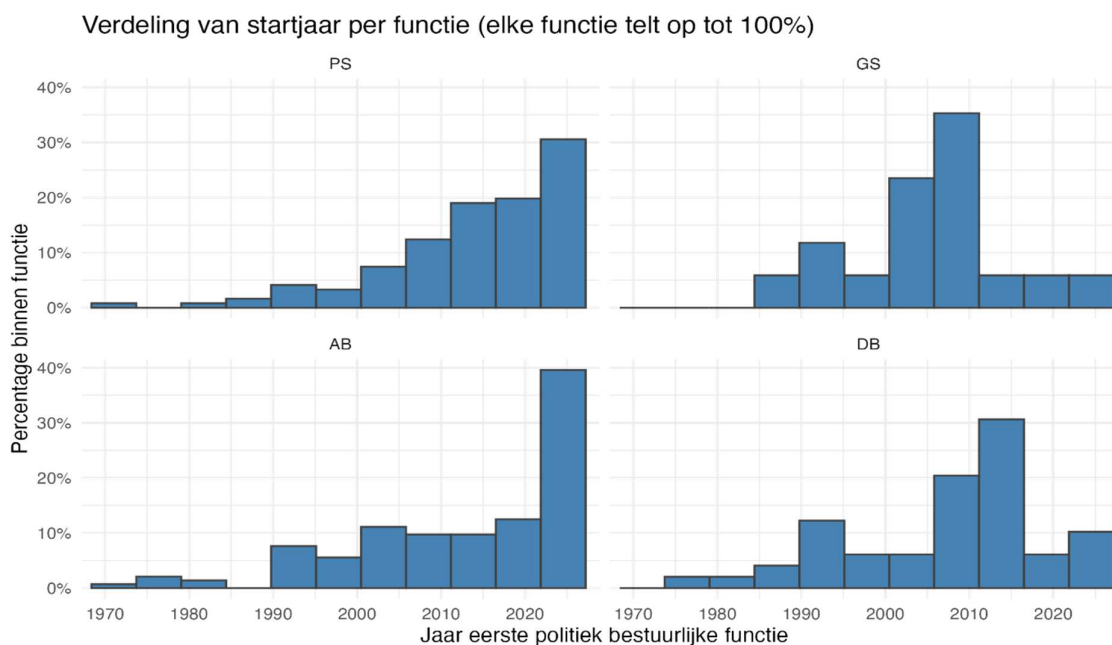
Hoewel brede maatschappelijke betrokkenheid wijst op inbedding in de samenleving, biedt deze betrokkenheid op zichzelf geen duidelijke aanwijzing voor politieke rekrutering. Lidmaatschap van verenigingen lijkt in veel gevallen eerder een algemeen sociaal kenmerk dan een directe opstap naar politiek-bestuurlijke functies. Voor politieke partijen geldt dit nadrukkelijk wél: zij fungeren nog steeds als de belangrijkste toegangspoort tot politieke ambten. Daarmee bevestigen deze bevindingen het beeld dat politieke rekrutering in belangrijke mate via partijorganisaties blijft lopen, ondanks een bredere maatschappelijke betrokkenheid van ambtsdragers.

6.5 Politieke ervaring van ambtsdragers

Naast maatschappelijke ervaring in de vorm van werk en maatschappelijke betrokkenheid, hebben veel ambtsdragers politieke en bestuurlijke ervaring. Die ervaring is vooral belangrijk in de rol van expert-bestuurder. Hoeveel politiek-bestuurlijke ervaring is er aanwezig in provincies en waterschappen? Onderstaande figuur geeft de verdeling van ambtsdragers naar het startjaar van hun politiek-bestuurlijk werk. In de figuur zien we dat er grote verschillen zijn tussen provincies en waterschappen, en tussen de vertegenwoordigende organen (Provinciale Staten en Algemene Besturen) en de dagelijkse besturen.

Bij de provincies hebben de huidige GS-leden (rechts boven) vaak een lange politieke loopbaan achter de rug: ongeveer de helft is tussen 2005 en 2010 al begonnen met politiek-bestuurlijk werk. Ze waren eerder actief in de gemeenteraad, of in Provinciale Staten, of werkzaam als wethouder. En zoals we zagen actief in een politieke partij. Voor deze bestuurders is het bestuurlijke ambt in de provincie vaak een volgende stap in een doorlopende politieke carrière.

Figuur 6.2: Sinds wanneer zijn ambtsdragers politiek-bestuurlijk actief? (n = 331)



Bron: BPA 2025

Bij PS-leden ligt dat (nog) anders. Daar zien we meer variatie: een deel van de PS-leden heeft al politieke ervaring, bijvoorbeeld in de gemeenteraad, maar er is ook een groep nieuwkomers. De twee uitschieterende staven in het diagram laten zien dat ongeveer de helft van de PS-respondenten pas recent politiek-bestuurlijk actief is

geworden. De verkiezingsuitslag van 2023, met de grote winst van BBB, heeft deze vernieuwing versterkt.³⁰ Relatief veel BBB-leden waren nieuw in de politiek en brachten andere maatschappelijke achtergronden mee. Dat kan zorgen voor frisse perspectieven, maar maakt het politieke inwerktraject ook veeleisender in vergelijking met nieuwe leden die al elders ervaring hadden.

In de waterschappen zien we een vergelijkbaar patroon. Ook hier bestaan dagelijkse besturen vaak uit mensen met bestuurlijke ervaring, terwijl in de algemene besturen meer nieuwkomers zitten. Opvallend is dat de instroom van nieuwe ambtsdragers in de waterschappen nog groter is dan in provincies. Zo heeft ongeveer veertig procent van de AB-leden minder dan een paar jaar ervaring, tegenover de dertig procent van de PS-leden. Dat komt onder meer omdat BBB-vertegenwoordigers in de waterschappen nog meer dan in de Provinciale Staten politiek nieuw waren.

De combinatie van ervaren dagelijkse bestuurders en relatief veel nieuwe onervaren leden in de vertegenwoordigende organen is niet vanzelfsprekend probleemloos. Zo betekent dat bestuurlijke expertise en maatschappelijke vernieuwing institutioneel uit elkaar komen te liggen: waar dagelijkse besturen kunnen leunen op opgebouwde politieke ervaring, worden nieuwe maatschappelijke perspectieven primair ingebracht in de vertegenwoordigende organen die deze ervaring missen. De manier waarop deze ervaringskloof in de praktijk wordt overbrugd – in vergaderingen, beleidsvoorbereiding en onderlinge rolverdeling – is bepalend voor de vraag in hoeverre maatschappelijke signalen daadwerkelijk doorwerken in bestuurlijke besluiten.

6.6 Waarom werden ambtsdragers actief in het huidige ambt?

In de inleiding stelden we dat politieke ambtsdragers opereren op het snijvlak van maatschappelijke inbedding en bestuurlijke deskundigheid. Hiervoor zagen we dat deze twee kanten in het huidige provinciale en waterschapsbestuur niet gelijkmatig zijn verdeeld. Dat maakt de vraag naar motivatie cruciaal: kiezen mensen voor dit ambt vanuit een verlangen maatschappelijke belangen te vertegenwoordigen, vanuit een meer inhoudelijke, bestuurlijke ambitie, of vanuit een combinatie van beide? In welke mate spelen persoonlijke ambities een rol? Kortgezegd: waarom kiezen mensen ervoor actief te worden in het provincie- en waterschapsbestuur?

Figuur 6.3: Belang van overwegingen bij kandidaatstelling, alle ambtsdragers (n = 331)



Bron: BPA 2025

³⁰ Het aantal BBB-bestuurders in de enquête is te klein om betrouwbare uitspraken over te doen over de vernieuwing van GS door het toetreden van de BBB. Daarom vermelden we hier alleen het verschil bij leden van Provinciale Staten en Algemeen Besturen.

De antwoorden in figuur 6.3 laten een duidelijk patroon zien: maatschappelijke motieven staan onder ambtsdragers veruit bovenaan. Het meest genoemd is het leveren van een bijdrage aan de samenleving. Voor veel ambtsdragers is dit de belangrijkste drijfveer – een breed geformuleerde motivatie die laat zien dat het werk vooral wordt gezien als een publieke taak. Opvallend is dat motieven zoals het opkomen voor specifieke groepen of het vertegenwoordigen van opvattingen van burgers wel genoemd worden, maar duidelijk minder vaak.

Tabel 6.4: Motieven bij kandidaatstelling, uitgesplitst naar functie, ambtsdragers konden maximaal drie motieven noemen (n= 328)

	Provincie		Waterschap	
	PS (N = 121)	GS (N = 16)	AB (N = 142)	DB (N = 49)
Een bijdrage leveren aan de samenleving	80,2	68,8	82,4	83,7
Uitvoeren van mijn politieke ideeën	46,3	37,5	36,6	16,3
Invloed uitoefenen op de besluitvorming	40,5	43,8	38,7	51,0
Opkomen voor de belangen van bepaalde groepen mensen	29,8	43,8	27,5	14,3
Iets veranderen op een bepaald onderwerp	28,1	18,8	20,4	22,4
Opvattingen van burgers vertegenwoordigen	22,3	25,0	15,5	10,2
Mijn talenten inzetten en verder ontwikkelen	19,0	37,5	21,8	49,0
Een plezierige invulling geven aan mijn (vrije) tijd	5,8	0,0	8,5	4,1
Uitbreiden van mijn netwerk	3,3	0,0	3,5	2,0
Het hebben van een loopbaan in de politiek	3,3	0,0	7,0	8,2
Gevoel van verplichting aan mijn partij	3,3	6,2	6,3	2,0
Op aandrang van anderen	1,7	6,2	2,8	8,2
Waardering krijgen voor het werk	0,8	0,0	0,0	0,0
Financiële vergoeding voor het werk	0,8	0,0	2,1	2,0
Anders, namelijk:	6,6	0,0	11,3	2,0

Bron: BPA 2025

Individuele en instrumentele motieven – zoals het uitbreiden van een netwerk, een politieke loopbaan opbouwen of financiële vergoeding – komen minder voor. Dit bevestigt dat politieke ambten op provinciaal en waterschapsniveau vooral worden vervuld vanuit maatschappelijke betrokkenheid, niet vanuit persoonlijke winst. Dit zien we ook terug bij de basismonitor van ambtsdragers in de provincie en het waterschap uit 2020, en in 2024 bij de monitor van ambtsdragers op gemeentelijk niveau (Jansen et al., 2020, p. 81).

Het beeld wordt genuanceerder als we uitsplitsen naar de verschillende functies. Dat doen we in tabel 6.4. Niet geheel onverwacht zien we dat het vertegenwoordigende motief (“opvattingen van burgers vertegenwoordigen” en “opkomen voor de belangen van bepaalde groepen burgers”) in de provincie wat sterker aanwezig is dan bij de waterschappen, waar het meer abstracte “een bijdrage leveren aan de samenleving” de boventoon voert als motief. Dat past goed bij het meer technocratische bestuur dat waterschappen hebben. Meer opvallend is dat GS-leden vaker dan PS-leden zeggen dat ze op willen komen voor de belangen van bepaalde groepen mensen. Dit motief wordt vooral geassocieerd met het vertegenwoordigende aspect van provinciaal bestuur en we zouden verwachten dat dit motief sterker aanwezig zou zijn bij PS-leden. Maar gezegd moet worden dat we te maken hebben met een kleine en wellicht zeer selectieve groep provinciaal bestuurders.

Daarnaast blijken de dagelijks bestuurders van de provincies vaker te noemen dat zij hun talenten willen inzetten en ontwikkelen dan volksvertegenwoordigers in Provinciale Staten. Ook de DB-leden van waterschappen noemen dit motief vaker dan AB-leden. Dat verschil ten opzichte van (volks)vertegenwoordigers past bij de uitvoerende verantwoordelijkheden die bij die functie horen, waarin persoonlijke vaardigheden en

bestuurlijke verantwoordelijkheid zwaarder wegen om effectief de opgelegde taken uit te voeren. Dit zou verder ook nog samen kunnen hangen met de verdere doorstroom-ambities van de dagelijks bestuurders maar daarin, zoals we hieronder verder laten zien, zien we betrekkelijk kleine verschillen tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders.

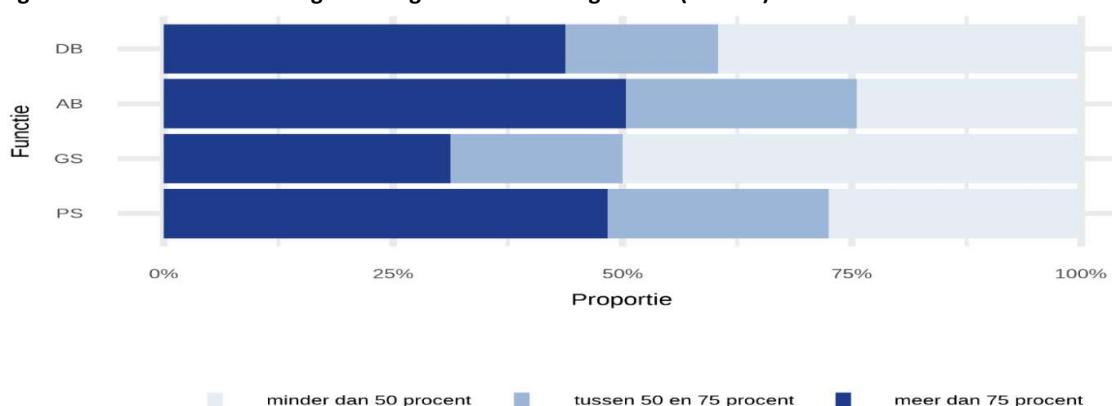
De verschillen tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders zijn echter kleiner wanneer we de motieven groeperen tot vier wat algemenere groepen: bestuurlijk-inhoudelijke motieven (zoals het uitvoeren van politieke ideeën), vertegenwoordigingsmotieven (opvattingen van burgers vertegenwoordigen bijvoorbeeld), persoonlijke motieven (ontwikkeling en financiën) en overig (gevraagd worden en gevoelens van verplichting richting de partij). Van elk van de ambtsdragers kunnen we nu vaststellen welk van die vier groepen motieven *het meest* genoemd wordt. En wanneer men drie verschillende soorten motieven noemt, noemen we de motivatie van de bestuurder 'divers'. Op die manier bekeken blijkt dat alle groepen ambtsdragers *vooral* bestuurs-inhoudelijke motieven hebben. Voor zover provinciale bestuurders wat afwijken, kunnen hun motieven het beste 'divers' worden genoemd: naast inhoudelijke motieven noemen zij wat vaker persoonlijke ontwikkeling als belangrijk motief om bestuurlijk actief te zijn.

Daarmee ontstaat een consistent beeld waarin de zeer lichte accenten in motivatie samenhangen met de rol die ambtsdragers vervullen: volksvertegenwoordigers richten zich relatief sterker uitsluitend op maatschappelijke en inhoudelijke doelen, terwijl bestuurders daarnaast ook verwijzen naar persoonlijke motieven om actief te zijn: voor die laatsten is het immers ook gewoon 'hun baan'.

6.7 Willen ambtsdragers stoppen, doorgaan of hogerop?

Politieke ambten zijn gebaat bij zowel vernieuwing als continuïteit. Door vernieuwing wordt het makkelijker nieuwe perspectieven en maatschappelijke ervaringen in te brengen, terwijl continuïteit bijdraagt aan bestuurlijke deskundigheid en stabiliteit. Politieke partijen kunnen met de instroom van nieuwe mensen de aansluiting met hun electoraat te versterken. Binnen de bestuurlijke organen (GS, DB) is dat ook van belang, maar weegt de politiek-bestuurlijke ervaring zwaarder, en kan het voor de continuïteit van het bestuur goed zijn als leden zich herkandideren en er een volgende termijn aan vast knopen. De mate waarin ambtsdragers daadwerkelijk aanblijven of doorstromen, bepaalt daarmee hoe deze balans zich in de praktijk ontwikkelt. Stelt de huidige groep ambtsdragers zich bij of na de komende verkiezingen, dan wel bij afloop van de komende termijn, weer beschikbaar voor het huidige ambt? En zo nee, wat willen ze dan wel?

Figuur 6.4: Kans dat ambtsdragers doorgaan in hun huidige ambt (n = 323)



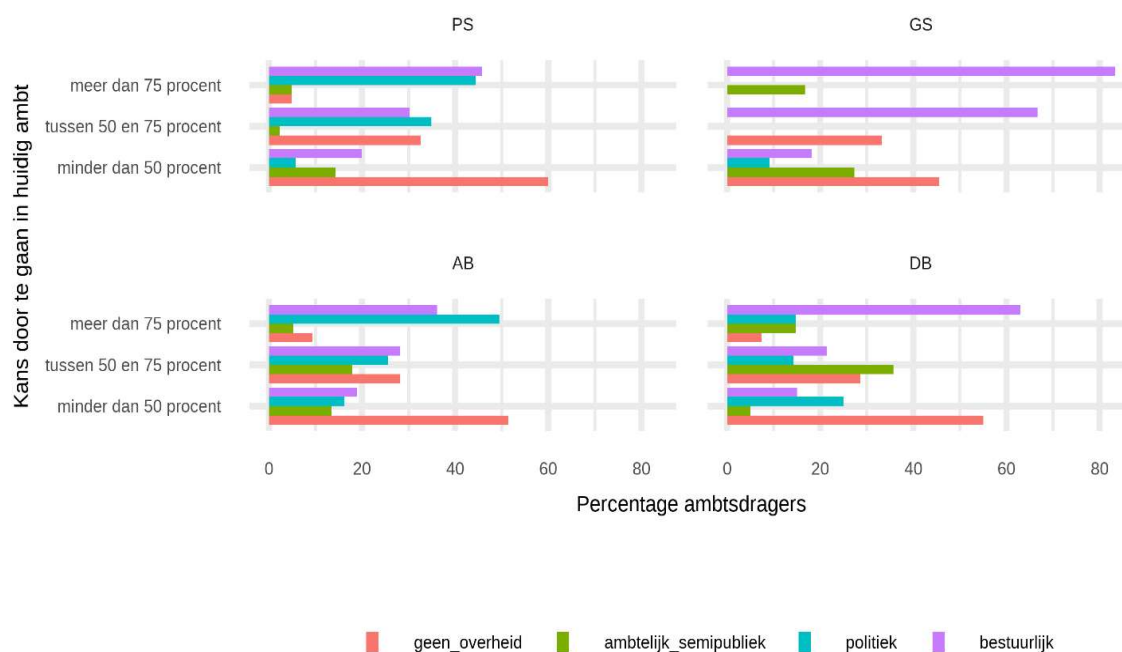
Bron: BPA 2025

De eerste vraag wordt beantwoord in figuur 6.4. Daarin staat de kans dat de diverse ambtsdragers doorgaan in hun huidige ambt, uitgesplitst naar functie. De antwoorden zijn gebaseerd op de vraag “Hoe groot is de kans dat u zich bij of na de komende verkiezingen / bij afloop van uw termijn, weer beschikbaar stelt voor uw huidige ambt?”

We zien dat GS- en DB-leden de kans dat ze er nog een periode aan vastknopen relatief wat lager inschatten dan PS- en AB-leden. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de relatief hoge tijdsinvestering, het aantal termijnen dat ze al actief zijn en, ook niet onbelangrijk, hun leeftijd. De figuur laat zien dat ongeveer een kwart van de GS-leden meer dan 75 procent kans ziet om zich opnieuw kandidaat te stellen en aan te blijven als GS-lid. Een even grote groep weet vrij zeker dat ze zich na afloop van deze termijn niet opnieuw kandidaat zullen stellen. De figuur laat zien DB-leden de kans groter achten dat ze nog in de politiek blijven.

In ieder van de categorieën zitten zowel mensen die willen stoppen als mensen die politiek-bestuurlijk juist hogerop willen komen. Om de samenhang tussen de wens om al dan niet door te gaan in het huidige ambt en de toekomst-ambities van ambtsdragers wat inzichtelijk te maken, hebben we iedereen gevraagd “Als het alleen aan u lag, welke functie(s) zou u dan over vijf jaar willen uitoefenen?”. Iedereen mocht op die vraag diverse antwoorden geven. De antwoorden staan in figuur 6.5.

Figuur 6.5: Toekomstplannen van ambtsdragers uitgesplitst naar kans om door te gaan in huidige ambt (n = 291)



Bron: BPA 2025

Van de PS-leden die zeggen vrijwel zeker door te gaan in het huidige ambt (de groep links boven) zeggen twee groepen van ongeveer 40 procent dan respectievelijk politiek of bestuurlijk actief te willen zijn. Van de GS-leden (rechts bovenin) die door willen gaan zegt meer dan 80 procent over vijf jaar bestuurlijk actief te willen zijn. Een meerderheid van degenen die willen stoppen in elk van de vier onderscheiden groepen (de onderste groep in elk van de vier tabellen) wil niet meer actief zijn bij de overheid.

In de figuur kan men voor de vier groepen ambtsdragers (PS, GS, AB, DB) zien wat hun toekomstplannen zijn, uitgesplitst naar de mate waarin ze aangeven door te denken te gaan in hun huidige ambt. De figuur kan het

beste gelezen worden door te vergelijken binnen ieder van deze categorieën. Kijken we bijvoorbeeld naar de categorie ambtsdragers die verwacht om te stoppen (kans op doorgaan is lager dan 50 procent), dan zien we dat men ook niet verwacht elders binnen de overheid door te groeien. De typische blijvers en doorgroeiërs vinden we onder de GS-leden. Rechtsboven in het figuur zien we zien dat alle GS-leden die van plan zijn om door te gaan in hun huidige ambt, zich over vijf jaar zien in een bestuurlijke functie, hetzij als GS-lid, hetzij als bijvoorbeeld burgemeester of minister. De patronen verschillen niet tussen waterschappen en provincies.

Uit de figuur valt verder af te lezen dat ongeveer 20 procent van de PS-en AB-leden die aangeven niet door te willen gaan in hun huidige ambt, zich over vijf jaar nog wel bestuurlijk actief ziet. Een deel van de mensen die aangeeft niet door te willen gaan in het huidige ambt, wil dus wel politiek of bestuurlijk actief blijven. Wellicht zijn ze uitgekeken op de huidige functie of de organisatie, maar willen ze wel een andere politieke of bestuurlijke functie vervullen. De verwachting te stoppen in het huidige ambt betekent dus niet per se het einde van de politieke of bestuurlijke carrière.

Tabel 6.5: Welke ambtsdragers willen doorgaan in politiek of bestuur? (n = 323)

	Uitstromers (N = 99)	Blijvers (N = 154)	Doorstromers (N = 70)
AB	29,5	50,4	20,1
DB	35,4	43,8	20,8
GS	43,8	31,2	25,0
PS	28,3	48,3	23,3
Man	32,3	48,2	19,5
Vrouw	27,2	46,6	26,2
34 jaar of jonger	12,0	40,0	48,0
35-54 jaar	13,1	61,6	25,3
55 jaar en ouder	41,7	41,7	16,6
geen migratieachtergrond	30,3	47,4	22,3
migratieachtergrond	33,3	50,0	16,7
Basis-, vmbo-opleiding		75,0	25,0
Mbo-, havo/vwo-opleiding	28,1	56,2	15,6
Hbo-opleiding	34,3	43,8	21,9
Wo-opleiding	31,2	45,7	23,1

Bron: BPA 2025

6.8 Welke ambtsdragers willen stoppen, doorgaan of hogerop?

Om de ambities van politici nader te onderzoeken, maken we op basis van de eerdergenoemde onderscheidingen naar de kans om door te gaan in het huidige ambt en naar de functie die men het liefst over vijf jaar zou uitoefenen een empirische driedeling:

- Uitstromers schatten de kans dat ze doorgaan in de huidige functie lager dan 75 procent en ze geven aan over vijf jaar geen ander politiek of bestuurlijk ambt meer te willen bekleden;
- Blijvers zijn degenen die (vooral) in het huidige ambt door willen gaan. Ze geven aan dat de kans dat ze in het huidige door willen gaan groter is dan 75 procent;

- Doorstromers schatten de kans dat ze in het huidige ambt door willen gaan op minder dan 75 procent, maar geven tevens aan dat ze over vijf jaar wel een (ander) politiek of bestuurlijk ambt willen bekleden.

Zoals we hierboven al zagen, lijkt het aantal uitstromers wat hoger bij de dagelijks bestuurders (GS en in iets mindere mate DB). Doorstromers vinden in gelijke mate bij alle vier de onderscheiden groepen ambten. Dat staat samengevat in tabel 6.5.

Verder blijkt uit tabel 6.5 dat vrouwen iets minder vaak te willen stoppen dan mannen, maar wel op zoek te zijn naar iets anders. Ambtsdragers met een hbo- of wo-opleiding zijn, net als op gemeentelijke niveau, minder honkvast dan degenen met alleen een middelbare schoolopleiding: ze willen vaker stoppen en vaker iets anders. Verschillen tussen ambtsdragers met en zonder migratieachtergrond zijn klein, hoewel ambtsdragers met migratieachtergrond iets minder vaak ambitie hebben voor andere politiek-bestuurlijke ambten.

Eerder constateerden we een ondervertegenwoordiging van vrouwen, jongeren, mensen met een praktische opleiding en mensen met een migratieachtergrond. Het voornemen om te stoppen, komt bij deze groepen niet vaker, zelfs iets minder vaak, voor dan bij groepen die al zijn oververtegenwoordigd. In de eerdere gemeentelijk basismonitor werd dit ook geconstateerd en werd gewezen op het verschil met bevindingen in andere landen, met name op het punt van de ambities van vrouwelijke vertegenwoordigers die, in tegenstelling tot breder Amerikaanse en Europees onderzoek, niet minder zijn dan die van mannen (Otjes & Mickler, 2024). Dit betekent dat degenen die de vertegenwoordiging van deze groepen meer gelijk wil trekken, zich vooral moeten richten op de instroom van nieuwe ambtsdragers.

6.9 Waarom willen ambtsdragers stoppen, doorgaan of hogerop?

Om te onderzoeken waarom de ambtsdragers willen stoppen, door willen gaan of een andere baan zoeken, kijken we naar enkele voor de hand liggende factoren, zoals de tijd dat men al actief is, het hebben van thuiswonende kinderen onder de 18 en leeftijd (die naar verwachting de kans vergroten dat men wil stoppen), het werkplezier in de huidige baan (die verkleint de kans op stoppen), en enkele factoren die we hiervoor al zagen in de beschrijvende analyses. De resultaten staan overzichtelijk samengevat in tabel 6.6. Deze resultaten laten de effecten in samenhang zien. Ze geven dus de effecten weer als we rekening houden met de andere factoren die worden genoemd in de tabel.

De tabel laat zien welke factoren samenhangen met in de drie kolommen de kans dat politici of bestuurders stoppen (uitstromers), in hun huidige functie blijven (blijvers), of doorgaan in een andere functie (doorstromers). De cijfers geven verschillen in kans in procentpunten weer: een waarde van bijvoorbeeld +10 betekent dat een groep ongeveer 10 procentpunt méér kans heeft op die uitkomst dan de referentiegroep, terwijl negatieve waarden juist een lagere kans aangeven. De waarden die in iedere tweede kolom als reikwijdte genoemd worden, geven een onzekerheidsmarge; als die marge de nul niet bevat, weten we vrij zeker dat het effect bestaat en niet een toevallige uitkomst is. Voor de duidelijkheid hebben we in de relevant gevallen waar we dus wel zeker over zijn vet gemaakt. In de eerste cel in de kolom 'blijvers' zien we bijvoorbeeld een 6,6 en een onzekerheidsmarge tussen de 4 en de 9,1. Dus bij een 'voorspelling' tussen aanblijven of niet, zouden we een ambtsdrager met 1 punt meer op de werkplezier-schaal een 6,6 procent hogere kans geven om te blijven in vergelijking met iemand die op de andere variabelen identieke scores heeft, maar dus een punt lager op de werkplezier-schaal scoort.

Wat vooral opvalt, is dat leeftijd en werkplezier de belangrijkste rol spelen. Oudere respondenten (55+) hebben een veel grotere kans om te stoppen en juist een veel kleinere kans om door te gaan in een andere functie. Dit wijst erop dat zij de politiek vaker verlaten dan dat zij nog een volgende stap binnen het politieke domein zetten. Jongere politici zijn daarentegen duidelijk mobieler en vaker geneigd om door te stromen naar een andere functie. Voor de middengroep (35–54 jaar) zijn de verschillen kleiner en minder zeker.

Daarnaast speelt werkplezier een duidelijke rol: wie hier hoger op scoort, heeft een grotere kans om in het huidige ambt door te gaan en een kleinere kans om te stoppen of over te stappen naar een andere functie. Dit effect is substantieel en statistisch betrouwbaar, en suggereert dat als je plezier hebt in je huidige werk, de kans groter is dat je dat werk, in die rol, ook wil blijven doen.

Er zijn ook enkele aanwijzingen voor institutionele verschillen. Vertegenwoordigers (PS- en AB-leden) hebben een grotere kans om in hun huidige functie door te gaan dan bestuurders, al zijn de effecten voor stoppen of overstappen minder zeker.

Andere factoren, zoals het hebben van jonge kinderen, het type bestuurslaag (provincie versus waterschap) en het aantal jaren dat iemand actief is in de politiek, laten geen overtuigende of consistente effecten zien. Hoewel sommige schattingen in een bepaalde richting wijzen, lijkt de kans op om te stoppen niet toe te nemen als men jongere kinderen heeft.

Tabel 6.6: Welke factoren dragen bij aan doorgaan in politiek of bestuur? (n = 321)

Variabele	Vergelijking	Uitstromers		Blijvers		Doorstromers	
Werkplezier	Als 1 punt meer op een schaal van 1 – 10	-3,2	-7,3 - 0,9	6,6	4 - 9,1	-3,4	-7 - 0,3
Institutie	Vertegenwoordiger vs. bestuurder	6,4	-22,9 - 10,1	8,6	1 - 16,3	-2,3	-17,3 - 12,7
Kinderen onder de 18 thuis	geen vs. wel kinderen	11,7	-10,9 - 34,3	-5,1	-19,6 - 9,3	-6,6	-25,2 – 12
Bestuurslaag	Ambtsdrager in waterschap vs. in provincie	0	-13,7 - 13,7	-0,4	-8,4 - 7,5	0,5	-10,9 - 11,8
Leeftijd	35-54 jaar vs. 34 jaar of jonger	7,6	-14,9 - 30	17	-1,4 - 35,4	-24,6	-49,5 - 0,3
Leeftijd	55 jaar en ouder vs. 34 jaar of jonger	37,6	17,1 - 58	1,8	-13,7 - 17,4	-39,4	-62,6 - -16,3
Jaren al actief	Als 1 jaar meer ervaring	0,3	-0,2 - 0,9	-0,2	-0,6 - 0,1	-0,1	-0,6 - 0,4

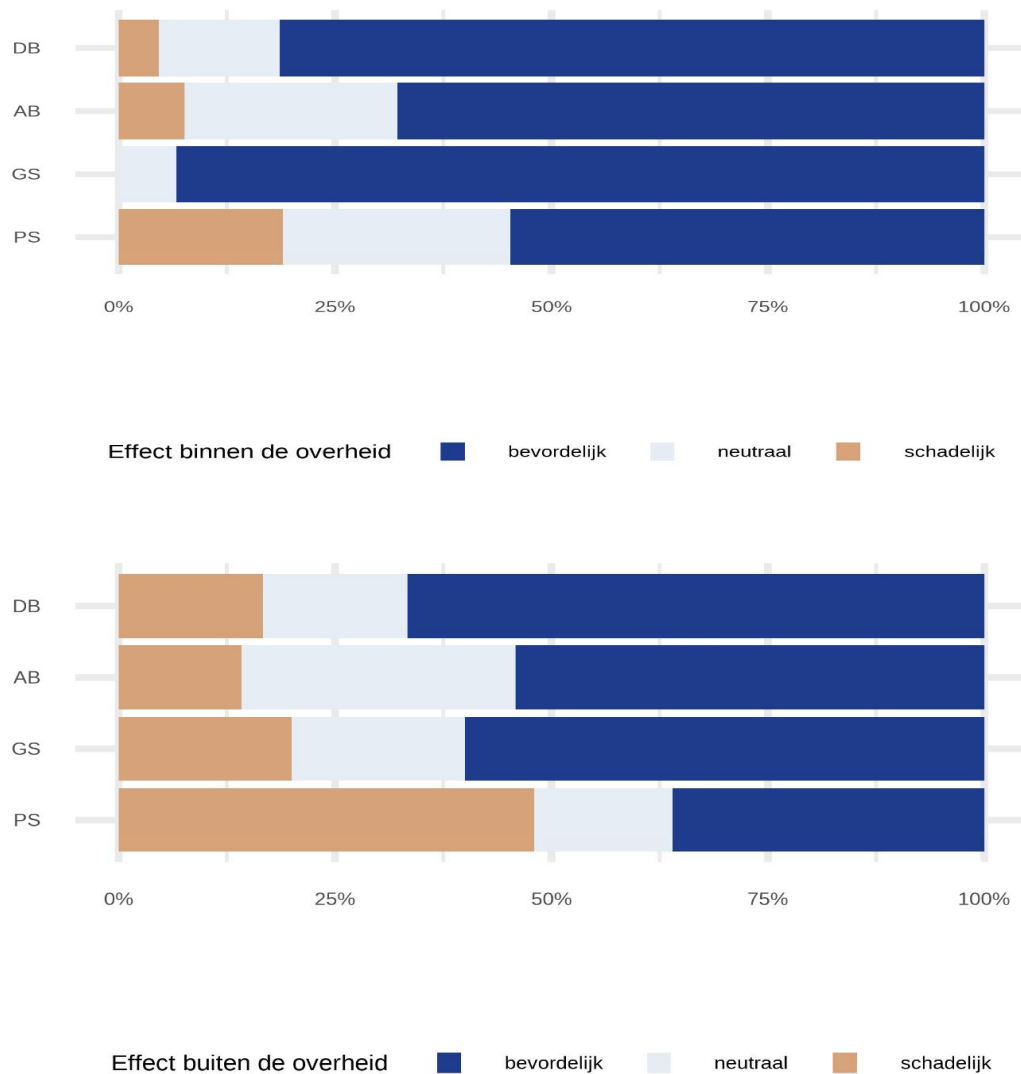
Bron: BPA 2025

Kort samengevat: de grootste verschillen in politieke voortzetting hangen vooral samen met levensfase en werkplezier. Oudere politici verlaten de politiek vaker, terwijl werkplezier vooral bepaalt of mensen in hun huidige functie blijven. Andere factoren spelen, voor zover hier zichtbaar, geen of een beperktere rol. Nadere analyses zouden het inzicht op dit vlak kunnen vergroten.

6.10 Vooruitzichten op de loopbaan na het politieke ambt

De verschillen in ambities roepen ook de vraag op wat een politiek ambt betekent voor de verdere loopbaan van ambtsdragers. Voor degenen die willen stoppen of een andere functie overwegen, is het immers relevant in hoeverre politieke ervaring deuren opent of juist sluit op de arbeidsmarkt. In de landelijke politiek zien we, op basis van onderzoek naar de vier regeringen en Tweede Kamers voorafgaand aan kabinet Schoof, dat politici van middenpartijen, zeker van de coalitie, vaker een carrièrevoordeel lijken te hebben in vergelijking met partijen aan de ideologische flanken (Broer, 2025). Vooral oud-politici van rechts-radicalen partijen raken ‘besmet’ en komen moeilijker aan een baan na vertrek uit de politiek. Op provincie- en waterschapsniveau is de zichtbaarheid aanzienlijk minder en zou dit ‘besmettingseffect’ klein(er) moeten zijn. Voor degenen die na hun huidige ambt iets anders willen doen, wat zijn hun vooruitzichten op die loopbaan? Is het huidige ambt een springplank of juist een hinderpaal?

Figuur 6.6: Loopbaanvooruitzichten van ambtsdragers binnen en buiten de overheid (n = 271 / 277)



Bron: BPA 2025

Ambtsdragers blijken over het algemeen positief zijn over de effecten van hun politieke ambt op hun loopbaan, vooral binnen de overheid. Het effect daarbuiten wordt minder positief beoordeeld. GS- en DB-leden zijn iets positiever over het effect van hun ambt op hun loopbaan dan PS- en AB-leden. Zeker PS-leden denken dat het lidmaatschap van de Provinciale Staten niet bevorderlijk is voor hun carrière buiten de overheid. Het verschil tussen de ambtsdragers met overheidsgerichte loopbaanplannen en de rest doet vermoeden dat voor deze groep vooral de tijdsinvestering en mogelijk voor niet-overheidsfuncties minder relevante ervaringen, de bron van mogelijke carrière beperkingen vormen.

6.11 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre politieke ambtsdragers in provincies en waterschappen daadwerkelijk de veronderstelde brugfunctie tussen samenleving en bestuur vervullen. Daarom stonden drie vragen centraal: (1) welke achtergrondkenmerken ambtsdragers hebben, (2) welke ervaringen en motivaties zij meebrengen, en (3) welke ambities zij hebben om te blijven, door te stromen of te stoppen.

Ten eerste laat het hoofdstuk zien dat de sociaal-demografische samenstelling van ambtsdragers deze brugfunctie slechts beperkt ondersteunt. In de inleiding werd benadrukt dat herkenbaarheid en gedeelde ervaringen belangrijk zijn voor het functioneren als ‘burger-vertegenwoordiger’. In de praktijk blijkt echter dat ambtsdragers systematisch afwijken van de bevolking: zij zijn vaker man, ouder, theoretisch opgeleid en hebben minder vaak een migratieachtergrond. Deze scheefheid is stabiel en vergelijkbaar met eerdere metingen. De implicatie is dat de verbinding met de samenleving niet vanzelfsprekend via sociale representativiteit tot stand komt, maar eerder via andere mechanismen.

Ten tweede bevestigen de resultaten dat de twee in de inleiding onderscheiden rollen – die van ‘burger-vertegenwoordiger’ en ‘expert-bestuurder’ – empirisch aanwezig zijn, maar institutioneel uit elkaar zijn getrokken. Net als bij de verkiezingen in 2015 en 2019 (Castenmiller, 2023,) hebben de verkiezingen van 2023 hebben geleid tot een aanzienlijke instroom van nieuwkomers in de vertegenwoordigende organen (PS en AB), terwijl de dagelijkse besturen (GS en DB) juist bestaan uit relatief ervaren actoren met langere politieke loopbanen. Dit betekent dat maatschappelijke vernieuwing en bestuurlijke expertise niet binnen dezelfde personen, maar tussen verschillende posities zijn verdeeld. De brugfunctie wordt daardoor geen individueel kenmerk van ambtsdragers, maar een relationeel en institutioneel proces, afhankelijk van de wisselwerking tussen organen in het provincie- dan wel waterschapsbestuur.

Ten derde ligt de motivatie van ambtsdragers in het verlengde van het normatieve vertrekpunt uit de inleiding. Ambtsdragers motiveren hun deelname aan het provincie- dan wel waterschapsbestuur primair vanuit een publieke oriëntatie: het leveren van een bijdrage aan de samenleving staat centraal, terwijl persoonlijke of carrièregerichte motieven een relatief lager gewicht hebben. Dit ondersteunt het beeld dat ambten op dit niveau niet primair worden vervuld vanuit strategisch loopbaangedrag, maar vanuit betrokkenheid. Tegelijkertijd bestaan er tussen de verschillende posities accentverschillen: volksvertegenwoordigers leggen relatief meer nadruk op representatie, terwijl bestuurders vaker wijzen op invloed en het benutten van expertise. Daarmee sluiten deze motivaties aan bij de onderscheiden rollen van burger-vertegenwoordiger en expert-bestuurder.

Ten vierde laat de analyse van ambities zien dat politieke functies voor een deel van de ambtsdragers een tijdelijke rol zijn, terwijl anderen ze zien als onderdeel van een langere bestuurlijke loopbaan. De combinatie van blijvers, doorstromers en uitstromers wijst op een systeem waarin zowel continuïteit als vernieuwing aanwezig zijn. Belangrijk is dat deze ambities nauwelijks systematisch samenhangen met de demografische achtergrondkenmerken die eerder scheef verdeeld bleken (behalve dat mensen in de hoogste leeftijdscategorie relatief vaak uitstromen). Dit betekent dat de ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen niet zozeer voortkomt uit snellere uitstroom, maar uit selectieprocessen aan de instroomkant.

Ten slotte leidt dit alles tot een herwaardering van de centrale stelling uit de inleiding. Als ambtsdragers inderdaad opereren op het snijvlak van samenleving en bestuur, dan gebeurt die verbinding minder via hun sociale achtergrond dan via hun institutionele positionering, motivatie en interactie. De brug tussen burgers en bestuur is daarmee geen vanzelfsprekend resultaat van wie ambtsdragers zijn, maar van hoe het systeem van politiek-bestuurlijke rollen is georganiseerd en op welke manier ambtsdragers zelf iedere dag opnieuw invulling geven aan hun rol (zie hoofdstuk 5). Wie de verbinding tussen samenleving en bestuur wil versterken, moet zich

in de eerste plaats richten op rekrutering en selectie, in de tweede plaats op de interactie tussen ervaren bestuurders en nieuwe vertegenwoordigers, en tot slot op de wijze waarop ambtsdragers, individueel en collectief, gelijktijdig verbinding zoeken met de samenleving en verantwoordelijkheden nemen voor de organisatie van het openbaar bestuur.

Bronnen

Broer, Th. (mei 2025). *Schaduwmacht: Hoe werkt de democratie in Nederland? Vrij Nederland*.

Castenmiller, P. (2023). *Kerngegevens Provinciale Ambtsdragers 2006-2023*, geraadpleegd 10 mei 2026, van <https://decentraalbestuur.nl/wp-content/uploads/2024/03/Kerngegevens-Provinciale-Ambtsdragers-2023.pdf>

CBS (2026). *Bevolkingspiramide (kiesgerechtigde bevolking)*. geraadpleegd 10 mei 2026, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/bevolkingspiramide>.

CBS (2024). *Wat is het onderwijsniveau van Nederland?* geraadpleegd 10 mei 2026, van <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2024/wat-is-het-onderwijsniveau-van-nederland/>.

CBS (2026). *Herkomst bevolking Nederland*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/herkomst> geraadpleegd 10 mei 2026.

Jansen, G., (2020). Politieke en maatschappelijke achtergrond van politieke ambtsdragers. In G. Jansen, B. Denters, & S. van Zuydam (red.) *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt* (pp. 10-20). Universiteit Twente/ Tilburg University.

Mügge, L., Runderkamp, Z., & Spierings, N. (2024). Descriptive representation of marginalized groups in Dutch politics. In S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, & C. van Ham (red.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics* (pp. 495-512). Oxford University Press.

Mügge, L., Van der Pas, D., Van de Wardt, M., & Van Gulpen, A.-S. (te verschijnen). Diversity in Dutch Provincial and National Parliaments, 1994-2015. In L. Morales & T. Saalfeld (red.), *Pathways to power: the political representation of citizens of immigrant origin in Europe*. Oxford University Press.

NOS (1 april 2026). *504 vrouwen met voorkeursstemmen in gemeenteraden gekozen*. Geraadpleegd op 9 mei 2026, van <https://nos.nl/artikel/2608607-504-vrouwen-met-voorkeursstemmen-in-gemeenteraden-gekozen>

Otjes S.P. & Mickler T.A. (2024), Cincinnatus in de polder: progressieve, statische en regressieve ambitie van Nederlandse lokale politici. In H. Vollaard et al. (2024). *Aansprekend en uitdagend: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024* (pp.79-91). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Verhelst, T., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2013). Political recruitment and career development of local councillors in Europe. In B. Egner, D. Sweeting & P.J. Klok (red.), *Local councillors in Europe* (pp. 11-25). Springer Fachmedien Wiesbaden

Vermeulen, F. (2023) *Hoe divers zijn Nederlandse Gemeenteraden?* geraadpleegd op 9 mei 2026, van <https://www.raadsleden.nl/assets/Hoe+divers+zijn+de+Nederlandse+gemeenteraden-4.pdf>

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Henk van der Kolk en Hans Vollaard

I. Inleiding

Elke zittingsperiode brengt de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA) in kaart hoe het ambt en de democratie zich ontwikkelen in de ogen van politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers, bestuurders en voorzitters) in gemeenten, provincies, waterschappen, en drie bijzondere openbare lichamen (de BES-eilanden). In de meting van 2025 is bij de provincies onderzoek gedaan onder Statenleden (PS-leden), gedeputeerden en commissarissen van de Koning, en bij de waterschappen onder leden van het algemeen bestuur (AB-leden), leden van het dagelijks bestuur (DB-leden) en voorzitters van de waterschappen. Deze zes groepen ambtsdragers kregen deels verschillende vragenlijsten voorgelegd.

Deze bijlage beschrijft de totstandkoming van de BPA in het algemeen en de dataverzameling van deze meting in het bijzonder. We gaan in op de vragenlijstconstructie, de wijze van dataverzameling, de kwaliteit van de data, en enkele overwegingen rond het niet wegen van de resultaten.

II. De achtergrond van de BPA

De BPA is een gezamenlijk initiatief van medewerkers van diverse Nederlandse universiteiten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De BPA verzamelt en ontsluit via een periodieke wetenschappelijk verantwoorde dataverzameling kennis over politieke ambtsdragers in het Nederlands openbaar bestuur.

De BPA is gericht op ambtsdragers op decentraal niveau: volksvertegenwoordigers en de leden van de bestuurscolleges en de voorzitters die werkzaam zijn bij de provincies, gemeenten, waterschappen en de bijzondere openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. De BPA brengt diverse aspecten van het veelzijdige politieke ambt in beeld. Als langjarig project maakt de BPA een brede inventarisatie van de ontwikkelingen in het ambt en de democratie op de diverse bestuursniveaus in de ogen van politieke ambtsdragers. Met de gegevens verzameld over de jaren heen, is het mogelijk ambtsdragers te vergelijken tussen politieke ambten (bijv. vertegenwoordigers vs. bestuurders), tussen bestuurlijke niveaus (bijv. gemeenten vs. provincies), en door de tijd.

De eerste ronde van de BPA bestond uit onderzoeken in gemeenten (2019) en in provincies en waterschappen (2020). De tweede rond bestaat uit een onderzoek in gemeenten (2024), provincies en waterschappen (2025) en de BES-eilanden (2026).

III. De totstandkoming van de vragenlijst

Om vergelijkingen in tijd en tussen bestuurslagen mogelijk te maken, keren vragen over fundamentele aspecten van ambt en democratie sinds 2019 terug in alle vragenlijsten. Deze terugkerende vragen zijn ondergebracht in vijf thematische blokken:

- *Het functioneren van gezagsdragers*, met onder meer vragen over het gepercipieerde belang van hun taken, tevredenheid over de invulling ervan, tijdsbesteding, en behoeften aan en gebruik van ondersteuning en opleiding
- *De verhoudingen binnen het bestuur en tussen het bestuur en andere spelers*, met onder meer vragen over vertrouwen in instellingen en personen in het bestuur, bestuurscultuur en gepercipieerde invloedsverhoudingen;

- *Participatie en vertegenwoordiging*, met onder meer vragen over belang van en tevredenheid over verschillende vormen van participatie (zoals meepraten en meebeslissen) en vertegenwoordiging (zoals afspiegeling en actieve inzet voor inwoners);
- *Inhoudelijke opvattingen* met onder meer vragen over specifieke politieke kwesties die spelen bij de bestuurslaag;
- *Achtergrond en politieke loopbaan*, met onder meer vragen over opleiding, vroeger/huidig werk, geslacht, leeftijd alsook motieven om politiek-bestuurlijk actief te worden en toekomstambities.

In sommige gevallen zijn vragen over terugkerende thema's in de loop der tijd aangepast om de percepties van ambtsdragers op hun ambt en de democratie op hun bestuursniveau beter in beeld te brengen. Naast de terugkerende vragen is er ruimte voor nieuwe vragen over (actuele) vraagstukken per bestuursniveau.

De concept-vragenlijst van het onderzoek in 2025 is opgesteld door onderzoekers van verschillende universiteiten. Die hebben de vragenlijst vervolgens besproken met betrokkenen uit beleid en praktijk: het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Waterschapsbestuurders, de Vereniging belangenbehartiging Dagelijks Bestuurders van Waterschappen, de Kring van Voorzitters van Waterschappen, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Unie van Waterschappen, de beroepsvereniging Statenlidnu, het Interprovinciaal Overleg, de Kring van Provinciesecretarissen en de Vereniging van Griffiers. Verder heeft onderzoeksinstituut Centerdata de vraagformulering kritisch tegen het licht gehouden, ook met het oog op de invulduur van de enquête. Uiteindelijk hebben de onderzoekers de definitieve vragenlijst bepaald. De vragenlijst van de BPA 2025 had een duur van ongeveer 40 minuten (mediaan 43 minuten).

IV. De dataverzameling

Om de populatie van ambtsdragers te benaderen, is gebruik gemaakt van de contactgegevens van alle politieke ambtsdragers zoals beschikbaar gesteld door *Inviator full contact*, uit de database Overheid in Nederland (OiN). Die contactgegevens zijn verzameld uit openbare bronnen zoals websites van provincies en waterschappen.

Onderzoeksbureau Centerdata verzorgde vervolgens het uitzetten van de vragenlijst onder de zes doelgroepen. Centerdata deed dat in opdracht van Universiteit Utrecht. Op 15 september 2025 werd de uitnodigingsmail naar de ambtsdragers verstuurd met daarin een link naar de online vragenlijst en persoonlijke inloggegevens. Voor e-mailadressen die onbestelbaar retour kwamen (*bouncers*) werden nieuwe e-mailadressen aangeleverd door de onderzoekers. De vragenlijst kon oorspronkelijk ingevuld worden tot en met 3 oktober 2025, wat verlengd werd tot en met 17 oktober 2025. Herinneringsmails werden verstuurd op 23 september, 30 september, 6 oktober en 14 oktober. Als een ambtsdrager 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 consentprocedure gevolgd. Deelnemers is expliciet gevraagd of zij kennis hadden genomen van de aard, de methode en het doel van het onderzoek. De actieve consentprocedure was nodig te meer omdat de gegevens in beginsel niet anoniem zijn verzameld (ten behoeve van gegevenskoppeling, zie onder). Daarbij werd aangegeven dat de gegevens beveiligd zouden worden opgeslagen door de Universiteit Twente. 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. Daarnaast is aan de respondenten aangegeven dat de gegevens vertrouwelijk worden verwerkt. In rapportages zijn gegevens niet tot personen of specifieke provincies of waterschappen herleidbaar.

V. Verrijking van de data

Naast primaire enquêtegegevens maakt de BPA gebruik van eerder verzamelde persoonsgegevens over politieke ambtsdragers. Enkele achtergrondgegevens van politieke ambtsdragers zijn bekend via openbare bronnen. Deze gegevens zijn verzameld door onderzoeksbureau *Inviator full contact* in opdracht van het ministerie van BZK. Om

de BPA-vragenlijst niet onnodig lang te maken zijn deze gegevens achteraf aan het BPA-bestand gekoppeld. Het betreft informatie over de provincie/ het waterschap, het aantal zetels van een fractie of geleding, deelname van een fractie aan het college van Gedeputeerde Staten dan wel dagelijks bestuur van waterschappen, jaar van ambtsintreding, eventueel fractievoorzitterschap, en informatie over het werkveld.

De BPA is ten behoeve van de analyses in dit rapport verrijkt met een aantal kenmerken van de provincies en waterschappen waarin ambtsdragers actief zijn. Dit betreft onder meer indicatoren over de politiek context en verhoudingen, zoals de opkomst bij de laatste provinciale- en waterschapsverkiezingen en het (effectief) aantal politieke partijen. 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. Deze gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek en de Unie van Waterschappen.

VI. Het gebruik van de data voor (toekomstig) onderzoek

Om te voorkomen dat de (enquête)gegevens bij de wetenschappelijke analyses ten behoeve van dit onderzoek schade zouden opleveren voor de respondenten zijn diverse maatregelen getroffen. In de eerste plaats is het databestand zo vormgegeven, dat zoveel mogelijk directe identificatie van individuen wordt voorkomen. Daarnaast moeten betrokken onderzoekers een verklaring ondertekenen waarin ze verklaren vertrouwelijk met de data om te gaan en geen data publiceren die herleidbaar zijn tot individuen of individuele waterschappen of provincies. De data zijn daarnaast opgeslagen op een beveiligde server van de Universiteit Twente die slechts tijdelijk toegankelijk is voor onderzoekers. Dit soort beveiligingen wordt ook gehanteerd bij toekomstige heranalyses.

De BPA is een meerjarig project. Uitgangspunt ervan is de gegevens uiteindelijk over de tijd te vergelijken. Dat kan alleen door het koppelen van persoonlijke informatie. De BPA-gegevens worden daarom beveiligd opgeslagen en bewaard en slechts in beperkte mate gedeponereerd bij DANS, het Nederlands instituut voor permanente toegang tot digitale onderzoeksgegevens. Onderzoekers die gebruik willen maken van de gegevens kunnen daartoe een verzoek indienen bij de Stichting voor Onderzoek naar Democratische Vertegenwoordiging die onder meer voor dit doel is opgericht.

VII. De kwaliteit van de data

Van de populatie van 1278 ambtsdragers in provincies en waterschappen, hebben er 333 (26 procent) de vragenlijst volledig ingevuld. Daarnaast hebben er nog eens ruim 100 ambtsdragers een deel ingevuld. Omdat we via *Inviol full contact* toegang hadden tot enkele achtergrondgegevens van alle ambtsdragers in provincies en waterschappen, was een gedetailleerde non-responsanalyse mogelijk. Aan de hand van de achtergrondgegevens van de respondenten kunnen we nagaan in hoeverre de responsegroep afwijkt van de populatie. Die analyse gaf geen aanleiding te denken dat de responsgroep³¹ van 2025 problematisch afwijkt van de populatie in dat jaar.

Bestuurslaag en functies

Provinciale ambtsdragers deden iets minder vaak mee aan de BPA dan hun collegae bij de waterschappen. Bij provincies geldt dat dagelijks bestuurders de vragenlijst iets minder vaak invullen dan de volksvertegenwoordigers, terwijl dat bij waterschappen andersom ligt.

³¹ Omdat de gehele populatie is benaderd, spreken we hier niet van een steekproef maar van de responsegroep. Dit is dus geen toevalssteekproef uit de populatie. Desondanks wordt in de meeste analyses deze responsegroep wel behandeld als een toevalssteekproef.

Tabel Bij.1: Respons naar bestuurslaag en functie (n = 1278)

	Aantal geldige antwoorden					Totaal
	0	1-49	50-149	150-299	300+	
Provincie	446 (68,5%)	21 (3,2%)	21 (3,2%)	25 (3,8%)	138 (21,2%)	651 (50,9%)
Waterschap	381 (60,8%)	18 (2,9%)	21 (3,3%)	12 (1,9%)	195 (31,1%)	627 (49,1%)
Totaal	827 (64,7%)	39 (3,1%)	42 (3,3%)	37 (2,9%)	333 (26,1%)	1278 (100%)
PS-lid	387 (67,7%)	21 (3,7%)	19 (3,3%)	23 (4,0%)	122 (21,3%)	572 (44,8%)
Gedeputeerde	50 (74,6%)	0 (0%)	2 (3,0%)	1 (1,5%)	14 (20,9%)	67 (5,2%)
CvdK	9 (75,0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (8,3%)	2 (16,7%)	12 (0,9%)
AB-lid	329 (64,4%)	12 (2,3%)	17 (3,3%)	8 (1,6%)	145 (28,4%)	511 (40,0%)
DB-lid	47 (49,0%)	6 (6,3%)	3 (3,1%)	2 (2,1%)	38 (39,6%)	96 (7,5%)
Voorzitter waterschap	5 (25,0%)	0 (0%)	1 (5,0%)	2 (10,0%)	12 (60,0%)	20 (1,6%)
Totaal	827 (64,7%)	39 (3,1%)	42 (3,3%)	37 (2,9%)	333 (26,1%)	1278 (100%)

Geslacht

Mannen en vrouwen beginnen even vaak aan de vragenlijst, maar vrouwen haken een fractie eerder af. De verschillen in het responsegedrag van mannen en vrouwen zijn echter zeer klein.

Tabel Bij.2: Respons naar geslacht (n = 1278)

	Aantal antwoorden					Totaal
	0	1-49	50-149	150-299	300+	
Vrouw	282 (64,4%)	16 (3,7%)	19 (4,3%)	15 (3,4%)	106 (24,2%)	438 (34,3%)
Man	545 (64,9%)	23 (2,7%)	23 (2,7%)	22 (2,6%)	227 (27,0%)	840 (65,7%)
Totaal	827 (64,7%)	39 (3,1%)	42 (3,3%)	37 (2,9%)	333 (26,1%)	1278 (100%)

Landsdeel

Provinciale ambtsdragers uit de noordelijke provincies doen wat minder mee, uit de oostelijke provincies (Gelderland, Flevoland en Overijssel) juist iets meer dan gemiddeld. Van een centrum-periferie tegenstelling is dus geen sprake. Ook bij de waterschappen doen ambtsdragers uit de noordelijke provincies wat minder mee, toch lijkt ook hier geen sprake van een centrum-periferie tegenstelling.

Tabel Bij.3a: Respons in provincies naar landsdeel (n = 651)

	Aantal geldige antwoorden					Totaal
	0	1-49	50-149	150-299	300+	
Noord	109 (73,6%)	4 (2,7%)	5 (3,4%)	8 (5,4%)	22 (14,9%)	148 (22,7%)
Oost	102 (62,6%)	4 (2,5%)	8 (4,9%)	3 (1,8%)	46 (28,2%)	163 (25,0%)
West	153 (68,6%)	8 (3,6%)	5 (2,2%)	12 (5,4%)	45 (20,2%)	223 (34,3%)
Zuid	82 (70,1%)	5 (4,3%)	3 (2,6%)	2 (1,7%)	25 (21,4%)	117 (18,0%)
Totaal	446 (68,5%)	21 (3,2%)	21 (3,2%)	25 (3,8%)	138 (21,2%)	651 (100%)

Tabel Bij.3b: Respons in waterschappen naar landsdeel (n = 627)

	Aantal geldige antwoorden					Totaal
	0	1-49	50-149	150-299	300+	
Noord	58 (74,4%)	3 (3,8%)	1 (1,3%)	0 (0%)	16 (20,5%)	78 (12,4%)
Oost	84 (57,1%)	3 (2,0%)	4 (2,7%)	4 (2,7%)	52 (35,4%)	147 (23,4%)
West	146 (58,9%)	7 (2,8%)	11 (4,4%)	2 (0,8%)	82 (33,1%)	248 (39,6%)
Zuid	93 (60,4%)	5 (3,2%)	5 (3,2%)	6 (3,9%)	45 (29,2%)	154 (24,6%)
Totaal	381 (60,8%)	18 (2,9%)	21 (3,3%)	12 (1,9%)	195 (31,1%)	627 (100%)

Collegepartijen

Oppositieleden doen verhoudingsgewijs iets meer mee aan het onderzoek dan leden van collegepartijen, maar het verschil is met nog geen 3 procentpunt erg klein.

Tabel Bij.4: Respons naar wel of geen collegepartij, alleen PS-leden, en AB- en DB-leden van de waterschappen (n = 1179)

	Aantal geldige antwoorden					Totaal
	0	1-49	50-149	150-299	300+	
Oppositie	353 (66,1%)	14 (2,6%)	19 (3,6%)	14 (2,6%)	134 (25,1%)	534 (45,3%)
Coalitie	410 (63,6%)	25 (3,9%)	20 (3,1%)	19 (2,9%)	171 (26,5%)	645 (54,7%)
Totaal	763 (64,7%)	39 (3,3%)	39 (3,3%)	33 (2,8%)	305 (25,9%)	1179 (100%)

Politieke partij

In de provincies vullen ambtsdragers van de VVD de vragenlijst iets vaker in dan leden van andere partijen, terwijl die van de PvdA dat daar juist wat minder vaak doen. In de waterschappen blijken vooral de ambtsdragers van Water Natuurlijk de vragenlijst relatief vaak in te vullen. Uit de gegevens blijkt dat vertegenwoordigers van bepaalde (grotere) partijen niet systematisch onder- of oververtegenwoordigd in de responsegroep.

Tabel Bij.5a: Respons naar belangrijkste partijen, alleen PS-leden (n = 572)

	Aantal geldige antwoorden					Totaal
	0	1-49	50-149	150-299	300+	
BBB	89 (72,4%)	4 (3,3%)	3 (2,4%)	3 (2,4%)	24 (19,5%)	123 (21,5%)
VVD	36 (55,4%)	4 (6,2%)	5 (7,7%)	4 (6,2%)	16 (24,6%)	65 (11,4%)
PvdA	32 (76,2%)	1 (2,4%)	0 (0%)	3 (7,1%)	6 (14,3%)	42 (7,3%)
GL	29 (65,9%)	0 (0%)	3 (6,8%)	2 (4,5%)	10 (22,7%)	44 (7,7%)
Overig	201 (67,4%)	12 (4,0%)	8 (2,7%)	11 (3,7%)	66 (22,1%)	298 (52,1%)
Totaal	387 (67,7%)	21 (3,7%)	19 (3,3%)	23 (4,0%)	122 (21,3%)	572 (100%)

Tabel Bij.5b: Respons naar belangrijkste partijen, alleen AB- en DB-leden van de waterschappen (n = 607)

	Aantal geldige antwoorden					Totaal
	0	1-49	50-149	150-299	300+	
BBB	77 (64,7%)	3 (2,5%)	4 (3,4%)	2 (1,7%)	33 (27,7%)	119 (19,6%)
Water Natuurlijk	40 (47,1%)	3 (3,5%)	5 (5,9%)	2 (2,4%)	35 (41,2%)	85 (14,0%)
VVD	31 (62,0%)	2 (4,0%)	1 (2,0%)	1 (2,0%)	15 (30,0%)	50 (8,2%)
PvdA	33 (66,0%)	0 (0%)	3 (6,0%)	0 (0%)	14 (28,0%)	50 (8,2%)
Overig	195 (64,4%)	10 (3,3%)	7 (2,3%)	5 (1,7%)	86 (28,4%)	303 (49,9%)
Totaal	376 (61,9%)	18 (3,0%)	20 (3,3%)	10 (1,6%)	183 (30,1%)	607 (100%)

Fractiegrootte

Er blijkt geen sterk verband te bestaan tussen omvang van de fractie en deelname aan de basismonitor. Wel lijken leden van de grootste fracties het iets meer af te laten weten.

Tabel Bij.6: Respons naar omvang van de fractie, alleen statenleden in de provincies, en leden van het algemeen en het dagelijks bestuur (niet de voorzitters) in de waterschappen (n = 1179)

	Aantal geldige antwoorden					Totaal
	0	1-49	50-149	150-299	300+	
1-2	246 (65,4%)	9 (2,4%)	11 (2,9%)	9 (2,4%)	101 (26,9%)	376 (31,9%)
3-4	225 (65,2%)	11 (3,2%)	13 (3,8%)	7 (2,0%)	89 (25,8%)	345 (29,3%)
5-7	156 (59,5%)	11 (4,2%)	8 (3,1%)	11 (4,2%)	76 (29,0%)	262 (22,2%)
8+	136 (69,4%)	8 (4,1%)	7 (3,6%)	6 (3,1%)	39 (19,9%)	196 (16,6%)
Totaal	763 (64,7%)	39 (3,3%)	39 (3,3%)	33 (2,8%)	305 (25,9%)	1179 (100%)

In het algemeen geeft de analyse van de non-respons al met al geen aanleiding te denken dat de degenen die hebben meegedaan aan de Basismonitor Politieke Ambtsdragers in provincies en waterschappen van 2025 zeer sterk afwijken van degenen die niet hebben meegedaan.

VIII. Het niet wegen van de data

Bij eerder basismonitors is overwogen de data te wegen om zo te corrigeren voor de deels selectieve response. Net als bij de BPA 2020 is daarvan bij dit onderzoek afgezien. In de eerste plaats is de 'respons', zoals we hierboven al zagen, geen simpele dichotomie. Sommige respondenten beantwoordden alleen de eerste set vragen en haakten daarna af. Anderen stopten halverwege en weer anderen gingen door tot de laatste vraag. Analyses waarin gebruik werd gemaakt van de eerste vragen hebben te maken met een andere groep dan analyses die gebruik maken van vragen aan het einde van de vragenlijst. Door bijvoorbeeld alleen respondenten mee te wegen die de hele vragenlijst hebben ingevuld, worden de antwoorden van mensen die halverwege zijn gestopt genegeerd. En door iedereen die iets gedaan heeft mee te wegen, worden de antwoorden aan het einde van de vragenlijst juist vertekend.

In de tweede plaats hebben veel variabelen waarop gewogen kan worden, zoals partijkeuze of functie, veel categorieën. Sommige van die categorieën zijn gewoon te klein. Denk aan de geborgde zetels. Bovendien is bijvoorbeeld GroenLinks-PvdA soms wel en soms niet een enkele fractie, waardoor niet duidelijk is of daar een enkele categorie van moet worden gemaakt.

Een derde reden geen wegfactor te hanteren betreft de beperkte afwijkingen tussen de responsgroep en de populatie bij ambtsdragers in provincies en waterschappen: de responsgroep is voor wat betreft geslacht nauwelijks vertekend. Een vierde argument tegen weging is dat die vaak gebaseerd is op variabelen die toevallig beschikbaar zijn in de dataset. De meerwaarde van weging is alleen zinvol als daarvoor een duidelijke onderbouwing zou bestaan. En die was er op voorhand niet. Al met al is daarom afgezien van weging van de data.