

# Gezocht: integere en daadkrachtige verbinder (m/v)

## Het onderscheidend vermogen van profielschetsen voor Nederlandse burgemeesters beoordeeld

Niels Karsten, Hans Oostendorp & Frank van Kooten

*Op de profielschetsen waarin gemeenteraden de eisen verwoorden die ze stellen aan een nieuw te benoemen burgemeester is veel kritiek. Ze zouden te veel op elkaar lijken en weinig échte keuzes bevatten. In dit artikel beschrijven we de eisen die gemeenteraden aan kandidaat-burgemeesters stellen en analyseren we het onderscheidend vermogen van profielschetsen. Uit een inhoudsanalyse van 231 profielschetsen en gesprekken met vijf focusgroepen blijkt dat gemeenteraden in het bijzonder vragen om integere netwerkers en verbinders, die vooral daadkrachtig, inlevend en communicatief zijn. De verschillen tussen gemeenten zijn daarbij klein, en de grootte van de gemeente maakt nauwelijks verschil. Gemeenteraden benutten in profielschetsen niet ten volle de mogelijkheden voor lokaal maatwerk en vertalen de lokale omstandigheden niet tot nauwelijks in specifieke eisen. De verklaring daarvoor is deels gelegen in isomorfe processen, die leiden tot eenvormigheid: gemeenteraden laten zich leiden door de handreiking voor het benoemingsproces en kopiëren teksten van elkaar. Tegelijk vraagt het Nederlandse burgemeestersambt om een specifieke invulling, die we vertaald zien in profielschetsen. Het is daarom maar de vraag of de kritiek op profielschetsen volledig terecht is. Ze hebben namelijk wel degelijk onderscheidend vermogen. Maar gemeenteraden kunnen wel veel scherpere keuzes maken in wat ze van een burgemeester verwachten, passend bij de uitdagingen waar de gemeente voor staat.*

### 1 Inleiding en probleemstelling

*'Iedereen zoekt een schaap met vijf poten. U zoekt echter een schaap met tien poten. De burgemeester is een netwerker, een verbinder, een boegbeeld, een aanjager, empathisch, stressbestendig, houdt spiegels voor, stimuleert kwaliteit, heeft coachende vaardigheden, daadkracht, durf en zet de gekozen bestuurders in hun kracht. Dat is veel. Een schaap met vijf poten moet u niet willen, want dat loopt mank. Een gezond schaap met vier poten op de grond loopt het beste. Wat zijn voor u de meest essentiële kwaliteiten voor de nieuwe burgemeester?'*

(Commissaris van de Koning Jaap Smit, in Gemeente Krimpenerwaard, 2015)

Als er een vacature ontstaat voor een nieuwe burgemeester, dan gaan gemeenteraden op zoek naar dé ideale kandidaat-burgemeester voor hun gemeente. De gemeenteraad maakt aan het einde van zijn zoektocht openbaar bekend wie hij

aan de minister aanbeveelt om benoemd te worden. Die voorkeurskandidaat is idealiter iemand die past bij de lokale (bestuurs)cultuur, die over de juiste vaardigheden beschikt om in de gemeente als eerste burger te floreren en die adequaat omgaat met de uitdagingen waar de gemeente voor staat (BZK, 2007). Zo'n kandidaat vinden is geen gemakkelijke opdracht. De leden van de vertrouwenscommissie, de vertegenwoordiging uit de gemeenteraad die de aanbeveling voorbereidt, maken een dergelijke benoemingsprocedure vaak maar één keer van dichtbij mee en hebben lang niet altijd helder zicht op alle aspecten en finesses van het burgemeestersambt. Tegelijk realiseren zij zich veelal dat het belangrijk is een geschikte kandidaat aan te bevelen, omdat de burgemeester een stevige stempel drukt op de manier waarop er de komende jaren in een gemeente wordt bestuurd en hij het boegbeeld is van gemeente en gemeenschap. Gemeenteraadsleden moeten daarom bij de selectie duidelijk onderscheid kunnen maken tussen kandidaten die goed en kandidaten die minder goed bij de gemeente passen.

De profielschets speelt in dat selectieproces een belangrijke rol. Gemeenteraden vatten daarin hun wensen, eisen en verwachtingen ten aanzien van de nieuwe burgemeester en toetsen kandidaten in de sollicitatieprocedure aan dit ideaalbeeld (BZK, 2007; zie ook Hertogh, 2000: 296). Ook de commissaris van de Koning gebruikt de profielschets als toetssteen wanneer hij de sollicitanten op de burgemeestersvacature beoordeelt (BZK, 2012). Bovendien geldt de profielschets als vertrekpunt bij de functioneringsgesprekken die tussentijds met de burgemeester worden gevoerd (zie ook BZK, 2007). Over het antwoord op de vraag in hoeverre vertrouwenscommissies, gemeenteraden en commissarissen zich bij de keuze voor een nieuwe burgemeester echt laten leiden door de profielschets en niet door bijvoorbeeld (partij)politieke overwegingen is weinig bekend, mede als gevolg van de geheimhoudingsplicht die op de selectieprocedure rust. Maar in ieder geval weten we dat voor twee derde van de Nederlandse burgemeesters de profielschets leidend is in hun functioneren (Karsten e.a., 2014: 120).

De profielschets moet dus goed passen bij de lokale situatie van de gemeente en een onderscheidend vermogen hebben. Ze moet discriminatoir zijn in de letterlijke betekenis van het woord, dat wil zeggen: relevante verschillen tussen kandidaten aanduiden. Dat is immers een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van dit soort selectie-instrumenten (Sparrow, 1995). In de handreiking voor burgemeestersbenoemingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt daarover geschreven: *'[De gemeenteraad loopt het] risico dat een profielschets een verzameling van informatie wordt en dat deze daarmee de nodige scherpte mist. Scherpte van de profielschets is nodig om goede selectiegesprekken te voeren'* (BZK, 2007).

De beleidstheorie achter de handreiking veronderstelt dat zij de gemeenteraad ondersteunt in het maken van keuzes die zijn afgestemd op de lokale omstandigheden (Van der Veer e.a., 2011). Dat zou de slagvaardigheid van de gemeenten vergroten, omdat de geselecteerde burgemeesters beter passen bij de gemeente, en maakt de profielschetsen ook responsief aan lokale wensen en verwachtingen (Boogers e.a., 2009). We zouden daarom grote diversiteit tussen profielschetsen

kunnen verwachten. De vraag is echter of gemeenteraden de mogelijkheden voor lokaal maatwerk wel benutten (Jans e.a., 2013). Bestaand onderzoek laat namelijk zien dat lokaal beleid vaak uniformer is dan we zouden verwachten en dat de mogelijkheden voor lokaal maatwerk onderbenut blijven (Boogers e.a., 2009; Van der Veer e.a., 2011; Jans, 2015).

Ook aan het onderscheidend vermogen van de profielschetsen die gemeenteraden opstellen, wordt nogal eens getwijfeld. Zo stelde Arno Korsten eens: *‘Zo’n profielschets is als een vuilnisbak waar iedereen wat ingooit. Er worden geen keuzes gemaakt of prioriteiten gesteld’* (in Gibbels, 2013). Binnen en buiten gemeentehuizen klinkt met enige regelmaat de verzuchting dat profielschetsen te ‘vlak’ zijn, en dat gezocht wordt naar een ‘schaap met vijf poten’. Niet zelden komt zo’n verzuchting van de commissaris van de Koning, die wettelijk toeziet op een ordentelijk verloop van de benoemingsprocedure (zie o.a. Pel, 2010; Lepelaars, 2011; Moleenaar, 2012; Gemeente Krimpenerwaard, 2015; Gybels, 2015). Juist dat zoeken naar een schaaap met vijf poten is in het benoemingsproces niet de bedoeling, zo stelt ook BZK expliciet (2012: 7). Er moeten in de profielschets juist heldere keuzes worden gemaakt tussen verschillende typen bestuurders, passend bij het profiel van de gemeente en de uitdagingen waar zij voor staat. Een goede profielschets maakt dus duidelijk wat er juist wel en wat er juist niet wordt gevraagd van de aankomend burgemeester. Gemeenteraden zouden er volgens critici echter onvoldoende in slagen onderscheidende profielschetsen op te stellen, aan de hand waarvan kandidaten die goed in de gemeente passen, kunnen worden onderscheiden van kandidaten die minder geschikt zijn.

Wetenschappelijke aandacht voor de profielschets is er maar zeer beperkt, terwijl ze een steeds belangrijkere rol is gaan spelen in de selectie van kandidaten voor een spilfunctie in het lokaal bestuur. Sinds Bovens (1983) de rol van profielschetsen in het benoemingsproces onderzocht, is er verder weinig empirisch onderzoek gedaan naar hun functie. De inhoud van de profielschetsen heeft, op een enkele vluchtige beschouwing na (bijv. Korsten, 2010), nog minder aandacht gekregen, terwijl die waardevolle informatie bevat over wat gemeenteraden van hun burgemeester verwachten. Een deel van de bestaande literatuur veronderstelt een ‘hoge mate van diversiteit’ in de ambtsopvatting van burgemeesters (Van der Steen & De Jong, 2015), waar een ander deel juist wijst op grote homogeniteit binnen het burgemeesterskorps als het gaat om hun rolopvatting (Karsten e.a., 2014). Aan de hand van een vergelijking tussen profielschetsen kunnen we nagaan hoe divers de wensen van gemeenteraden zijn en of gemeenten van verschillende grootte bijvoorbeeld om andere competenties vragen. Dat laatste is relevant omdat gemeentegrootte verschil maakt in bijvoorbeeld de rolopvatting en de verantwoordelijkheden van burgemeesters (Karsten e.a., 2014).

Gelet op de kritiek op de huidige profielschetsen analyseren we de eisen die gemeenteraden in profielschetsen aan burgemeesters stellen. Als vertrekpunt nemen we de handreiking die zij tussen 2007 en 2016 gebruikten in het benoemingsproces (zie BZK, 2007). Deze handreiking heeft tot doel raadsleden te helpen bij het opstellen van een passend en onderscheidend profiel voor de aanke-

mende ambtsdrager, in relatie tot de uitdagingen waar de gemeente voor staat, en bij het benoemen van de bijbehorende bestuurscompetenties. Ze omvat onder andere een competentiemodel dat gemeenteraadsleden kunnen gebruiken voor het benoemen van de gewenste bestuurlijke eigenschappen van burgemeesters. In dit artikel analyseren we aan de hand van deze handreiking de overeenkomsten en verschillen tussen profielschetsen uit gemeenten van verschillende grootte. Profielschetsen zijn namelijk veelal sterk geënt op de handreiking, mede op aandringen van het ministerie en de commissarissen van de Koning. De vertrouwenscommissies, die het voorbereidende werk doen, maken hun keuze vrijwel allemaal aan de hand van de in de handreiking geboden handvatten. De handreiking bepaalt niet welke keuzes er worden gemaakt, maar faciliteert wel de afweging die de gemeenteraad moet maken door keuzemogelijkheden aan te dragen. Er gaat dus een sturende en normerende werking van de handreiking uit, en dat is ook de bedoeling van de handreiking: de opstellers beogen de ingewikkelde en veelzijdige afweging die raadsleden moeten maken te structureren. Dat gegeven maakt het uiterst relevant het onderscheidend vermogen van profielschetsen te onderzoeken (zie ook Patton, 1997). De kwaliteit van de selectieprocedure is daar immers voor een deel van afhankelijk (Rodriguez e.a., 2002).

In dit artikel onderzoeken we de eisen die gemeenteraden aan burgemeesters stellen aan de hand van een kwantitatieve inhoudsanalyse van 231 profielschetsen die sinds het verschijnen van de handreiking zijn opgesteld door Nederlandse gemeenteraden. De maatschappelijke relevantie van de analyse is gelegen in het feit dat we gemeenteraden op deze manier kunnen helpen de profielschetsen, waar nodig, aan te scherpen. Maar ook meer wetenschappelijk is ze relevant. Ze kan namelijk, op basis van jarenlange gebruikservaring, als test dienen voor de bruikbaarheid van het in de handreiking gehanteerde theoretische model van bestuursstijlen (Quinn, 2004). Daarnaast biedt ze aanknopingspunten voor de doorontwikkeling daarvan in de toepassing op burgemeesters. Dat versterkt de zo belangrijke robuustheid van het competentiemodel als selectiemethode in sollicitatieprocedures (Rodriguez e.a., 2002). Bovendien geeft onze analyse een uniek, overkoepelend beeld van wat er heden ten dage door gemeenteraadsleden van Nederlandse burgemeesters wordt verwacht en geeft ze antwoord op de vraag of gemeenten gebruikmaken van de mogelijkheden tot lokaal maatwerk.

Meer specifiek stellen we in dit artikel de volgende hoofdvraag: in hoeverre verschillen de eisen die gemeenteraden in profielschetsen aan burgemeesters stellen van elkaar? Daaruit vloeien de volgende drie deelvragen voort:

- 1 Welke eisen stellen gemeenteraden aan burgemeesters?
- 2 In hoeverre hebben profielschetsen onderscheidend vermogen?
- 3 In hoeverre stellen gemeenten van verschillende grootte verschillende eisen aan burgemeesters?

De opbouw van dit artikel volgt de opbouw van de profielschets, zoals die staat aanbevolen in de handreiking. Eerst wordt het onderscheidend vermogen van de eerste twee delen beschreven: de contextbeschrijving en de beschrijving van de taken en rollen van de burgemeester. Dat gebeurt in paragraaf 3. Vervolgens ana-

lyseren we in paragraaf 4, in antwoord op de tweede deelvraag, de onderscheidende kracht die uitgaat van de drie afzonderlijke onderdelen van het voorgeschreven derde deel van de profielschets: de basiscondities, de bestuursstijlen en de bestuursvaardigheden. Daarbij kijken we ook meteen naar de samenhang met gemeentegrootte. In paragraaf 5 reflecteren we, afsluitend, op het nut en de noodzaak van een onderscheidend vermogen van profielschetsen, gelet op de karakteristieken van het Nederlandse burgemeestersambt. Voorafgaand aan dit alles bespreken we in paragraaf 2 de gehanteerde onderzoeksmethoden.

## 2 Onderzoeksmethoden

Voor alle Kroonbenoemde burgemeesters in Nederland wordt door de gemeenteraad een profielschets opgesteld. Deze profielschetsen bevatten de competenties, eigenschappen en vaardigheden die de nieuwe burgemeester moet bezitten. Voor ondersteuning bij het proces rondom de benoeming van een nieuwe burgemeester en bij het opstellen van de profielschets konden vertrouwenscommissies tussen oktober 2007 en begin 2016 gebruikmaken van de *Handreiking benoemingsproces burgemeesters* van BZK (2007). In 2016 werd deze handreiking vervangen door een herziene handreiking; we onderzoeken daarom de profielschetsen uit de periode 1 januari 2008 tot en met 31 december 2015.

In totaal zijn 231 profielschetsen onderzocht door middel van een kwantitatieve en kwalitatieve inhoudsanalyse. Met deze vooralsnog weinig gebruikte onderzoeksstrategie bouwen we voort op werk van Hertogh (2000), die eerder personeelsadvertenties voor gemeentesecretarissen onderzocht uit de periode 1980-1998 om veranderingen in die functie te duiden.

Om vast te stellen welke Kroonbenoemingen er in de periode 2008-2015 zijn geweest, is gebruikgemaakt van de overzichten 'Kroonbenoemde burgemeesters' van BZK. Op basis van deze overzichten is gericht gezocht naar de profielschetsen die in de periode 2008-2015 zijn opgesteld. Voor alle burgemeesters die tussen 1 januari 2008 en 31 december 2015 zijn benoemd, is bepaald of de profielschets binnen de onderzoeksperiode is vastgesteld, en de gemeenteraad dus gebruik heeft kunnen maken van de handreiking van het ministerie. Gedurende de onderzoeksperiode zijn in totaal 266 profielschetsen opgesteld.

Omdat de profielschetsen openbaar zijn en veelal online worden gepubliceerd, is eerst op internet gezocht naar de tekst van de profielschetsen. Wanneer een profielschets niet op internet te vinden was, is voor de tekst van de profielschets contact opgenomen met de griffier van de betreffende gemeente. Op deze manier zijn in totaal 251 profielteksten verzameld. Voor een klein aantal gemeenten zijn er twee profielschetsen gevonden, omdat daar gedurende de onderzoeksperiode ook twee burgemeesters benoemd zijn. Van de gevonden schetsen waren er 231 te gebruiken voor een digitale tekstanalyse. De overige teksten waren niet in digitale en/of leesbare vorm beschikbaar. Uiteindelijk is dus 86% (231 van de 266) van alle in de onderzoeksperiode uitgebrachte profielschetsen geanalyseerd.

Ten behoeve van de analyse zijn de beschikbare teksten omgezet naar een bestandsformaat waarin automatische tekstanalyse met behulp van de programma's Textstatt en WordSmith Tools mogelijk was. Afhankelijk van de gebruikte methode waren respectievelijk 231 of 217 profielschetsen geschikt voor nadere analyse.

De teksten zijn eerst op woordniveau kwantitatief geanalyseerd. De analyse richtte zich op de basiscondities, de bestuursstijlen en de bestuursvaardigheden, zoals die in de handreiking genoemd staan. Hierbij is bepaald in welk percentage van de profielteksten de relevante woorden uit de handreiking worden genoemd. In de gehele tekstanalyse is daarbij rekening gehouden met de woorden die rondom de zoektermen staan, zodat de zin 'wij zoeken geen verbinder' niet wordt meegeteld bij de profielteksten waarin om een verbinder wordt gevraagd.

De uitkomsten van de kwantitatieve analyse zijn vervolgens, mede op basis van een inhoudsanalyse van de bestaande handreiking, beoordeeld op onderscheidend vermogen. Dat wil zeggen: het vermogen om zinvol onderscheid te kunnen maken tussen kandidaat-burgemeesters. De centrale conclusies daaruit zijn vervolgens op herkenbaarheid getoetst in vijf focusgroepen met de belangrijkste doelgroepen van de handreiking, respectievelijk: griffiers, voorzitters van vertrouwenscommissies, overige leden van vertrouwenscommissies vanuit de gemeenteraad, burgemeesters en andere bestuurlijke actoren, onder wie wethouders en gemeentesecretarissen. De uitkomsten zijn ook getoetst bij twee kabinetschefs. Bij de uitnodiging is gestreefd naar een evenredige vertegenwoordiging van verschillende gemeentegroottes, landsdelen en politieke kleur. Aan deze gesprekken hebben uiteindelijk 55 personen deelgenomen.

### 3 Contextbeschrijving en beschrijving taken en rollen van de burgemeester

In de handreiking wordt voorgeschreven dat het eerste deel van de profielschets een omschrijving geeft 'van de omgeving waarin de burgemeester werkt' (BZK, 2007: 30). Die contextbeschrijving zou informatie moeten bevatten over de gemeente, de bestuurscultuur, de relatie met inwoners en dergelijke. Alle geanalyseerde profielschetsen bevatten zo'n contextbeschrijving, waarin over het algemeen de belangrijkste kenmerken van gemeente en gemeenschap worden beschreven, zoals het inwonertal, de bevolkingssamenstelling, de ligging van de gemeente en de samenstelling van de gemeenteraad.

Vrijwel alle profielschetsen bevatten ook het tweede deel van de profielschets dat in de handreiking wordt aanbevolen, namelijk een weergave van de taken en rollen van de burgemeester. In de handreiking worden zes burgemeesterstaken benoemd. In 95% van de profielschetsen worden daarvan de eerste drie genoemd: de wettelijke taken van de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad, als voorzitter van het college en als handhaver van de openbare orde en veiligheid. Overige taken worden minder vaak genoemd, maar vaak nog wel in ruim meer dan de helft van de profielschetsen. In 80% van de profielschetsen wordt een rol

van de burgemeester binnen de gemeenschap benoemd, in 75% van de profielschetsen wordt een rol van de burgemeester buiten de gemeente benoemd en in 60% van de profielschetsen wordt de rol van de burgemeester als portefeuillehouder benoemd. In slechts 30% van de profielschetsen wordt evenwel een rol van de burgemeester binnen de gemeentelijke organisatie benoemd. De formuleringen in de profielschetsen wijken over het algemeen enigszins af van de tekst uit de handreiking, maar inhoudelijk is er sprake van een sterke overlap.

Opvallend is wel dat deze eerste twee delen van de profielschets in vrijwel alle gevallen puur beschrijvend van aard zijn. Er wordt alleen een feitelijke beschrijving gegeven van de stand van zaken in de gemeente. De contextbeschrijvingen van de gemeenten verschillen uiteraard sterk van elkaar, maar deze verschillen vertalen zich niet of nauwelijks door naar het profiel van de nieuwe burgemeester. De gegeven beschrijvingen dienen niet als opstap voor een analyse van de aan de nieuwe burgemeester gestelde eisen. Daartussen wordt althans zeer beperkt een koppeling gemaakt. Er is in feite sprake van twee losse onderdelen in één document.

De deelnemers aan de focusgroepen geven aan dat dit te verklaren is door het feit dat het eerste deel van de profielschets, de contextbeschrijving, ook wordt beschouwd als een 'visitekaartje' van de gemeente (zie ook Hertogh, 2000: 298). De beschrijving van de gemeente moet als het ware een wervende functie hebben. In die opvatting van waar een profielschets toe dient, past vooral een feitelijke beschrijving van de unieke en overwegend positieve kenmerken van gemeente en gemeenschap, zonder dat die meteen aan de beoogde rol van de burgemeester wordt gekoppeld. Ruimte voor het benoemen van ingewikkelde opgaven en moeilijke karakteristieken van de gemeente is er, hoewel dat zinvol zou kunnen zijn bij het benoemen van de gevraagde bestuursvaardigheden, in een profielschets al helemaal niet, zo luidt de *communis opinio* van de deelnemers aan de focusgroepen.

Ook de beschrijvingen van de taken en rollen van de burgemeester in het tweede deel van de profielschets zijn voor het grootste gedeelte algemeen van aard. In veel profielschetsen bestaat dit onderdeel uit een feitelijke opsomming van de formele bevoegdheden en taken van de burgemeester, zonder dat aangegeven wordt hoe de burgemeester zijn taken volgens de gemeenteraad zou moeten invullen. Aan de taken wordt over het algemeen bijvoorbeeld geen specifieke taakopvatting of leiderschapsstijl gekoppeld.

Daarmee komen de profielschetsen niet tegemoet aan de verwachtingen die met betrekking tot dit punt in de handreiking worden geuit. Daarin wordt namelijk gesteld: *[De taken van de burgemeester] zijn in beginsel in iedere gemeente hetzelfde. Maar elke gemeente heeft op grond van haar eigen historie, context, ambities en uitdagingen een beeld van de manier waarop een burgemeester deze taken zou moeten uitvoeren. In dit deel van de profielschets wordt deze manier beschreven'* (BZK, 2007: 32). Ook wordt in de handreiking de wens uitgesproken dat de gemeente in de profielschets aangeeft hoe ze 'de prioritering van de algemene taken ziet' (BZK,

2007: 32). Die twee ambities worden in de eerste twee delen van de profielschetsen over het algemeen niet waargemaakt, zo blijkt uit onze analyse. Zelden wordt namelijk een prioritering aangebracht in het onderscheidende belang van wensen, eisen en verwachtingen. Verder wordt bijna nooit aangegeven wat een gemeente *niet* van een burgemeester vraagt. Bovendien wordt niet of nauwelijks een koppeling gemaakt met de uitdagingen waar de gemeente voor staat, als die al worden benoemd.

Daarmee gaat ook een deel van het onderscheidend vermogen van profielschetsen verloren. Gemeenteraden gebruiken de contextbeschrijving en de beschrijving van de taken en rollen van de burgemeester immers niet tot nauwelijks om voor te sorteren op de eisen die ze stellen aan de nieuwe burgemeester. Die delen van de profielschets zijn daardoor minder geschikt om zinvol onderscheid te maken tussen kandidaat-burgemeesters. De context en de taken zullen voor iedere burgemeesterskandidaat hetzelfde zijn, terwijl burgemeesterskandidaten sterk van elkaar kunnen verschillen in de manier waarop ze tegen die context aankijken of in de manier waarop ze hun taken opvatten. De eerste twee delen van de profielschets zijn over het algemeen echter niet goed bruikbaar om die verschillen aan het licht te brengen. Dit terwijl juist een van de krachten van een op competenties geënt selectieproces is dat de uitdagingen waarvoor een organisatie zich gesteld ziet, kunnen worden vertaald naar competentie-eisen (Rodriguez e.a., 2002). Daarvoor is echter een stevigere koppeling nodig tussen de contextbeschrijving en de eisen aan de aankomend burgemeester die daaruit voortvloeien, evenals een verdere aanduiding van de gewenste taakopvatting en van de manier waarop een burgemeester zijn taken zou moeten invullen, alsmede een prioritering van eisen en wensen.

#### 4 Gevraagde competenties, bestuursstijlen en bestuursvaardigheden

Het derde deel van de profielschets, zo wordt in de handreiking aanbevolen, bestaat uit een competentieprofiel. Het competentiemodel is volgens de handreiking een van de belangrijkste onderdelen van de profielschets, omdat daarin concrete eisen aan de nieuwe burgemeester worden gesteld en deze een belangrijke functie hebben in de selectiegesprekken (BZK, 2007: 33). Onderscheidend vermogen is hier dus van groot belang. Bij de selectie moet immers zinvol onderscheid kunnen worden gemaakt tussen kandidaten en moet duidelijk worden of de kandidaten wel of niet over de gevraagde capaciteiten beschikken. Ter ondersteuning van het opstellen van dit deel van de profielschets omvat de handreiking een uitgebreide en gedetailleerde set van bestuurscompetenties. De handreiking kent drie soorten competenties: basiscondities, bestuursstijlen en bestuursvaardigheden. Daarvan wordt er steeds een aantal benoemd dat gemeenteraden kunnen gebruiken bij het opstellen van hun competentie-eisen aan de nieuwe burgemeester. De focusgroepen leren dat gemeenten, daartoe aangemoedigd door BZK en de commissarissen van de Koning, over het algemeen ook gebruikmaken van dit instrument.



Het doel daarvan is volgens de handreiking om tot duidelijke en scherpe keuzes te komen ten aanzien van de kwaliteiten die de nieuwe burgemeester wel en niet heeft. *‘Voor de profielschets is het belangrijk om uit [het] totaal van bestuurscompetenties een klein aantal, specifiek voor de gemeente geldende, competenties te selecteren’* (BZK, 2007: 33). In dit deel van het artikel onderzoeken we in hoeverre de afzonderlijke onderdelen van het competentieprofiel, blijkens de uiteindelijke profielschetsen, ook uitmonden in dergelijke keuzes, en in hoeverre gemeentegrootte daarin verschil maakt.

#### 4.1 Basiscondities

De handreiking kent zes basiscondities: integriteit, stressbestendigheid, onafhankelijkheid, signaalgevoeligheid, identificatie en bindend vermogen. Daarover wordt gesteld: *‘Dit zijn vereisten waaraan elke burgemeester moet voldoen. Hieruit hoeft dus niet gekozen te worden. Het zijn de competenties waarover een burgemeester in ieder geval moet kunnen beschikken’* (BZK, 2007: 34). Uit dit citaat blijkt al dat ‘onderscheidend vermogen’ in de context van de basiscondities een specifieke betekenis heeft. Het is niet de bedoeling dat de basiscondities een keuze forceren tussen kandidaten die aan de ene basisconditie voldoen maar niet aan een andere, maar juist dat iedere kandidaat aan alle basiscondities voldoet. Een profielschets moet evenwel juist aanzetten tot keuzes.

Dat roept bij de deelnemers aan de focusgroepen de vraag op of de basiscondities nu juist *wel* in de profielschets moeten staan of juist *niet*. Daarover bestaan drie opvattingen. Een aantal deelnemers pleit ervoor de basiscondities juist wel op te nemen, omdat alle kandidaten daaraan moeten kunnen worden getoetst. Andere deelnemers pleiten ervoor de basiscondities juist niet op te nemen, omdat ze niet bedoeld zijn om onderscheid te maken tussen kandidaten. Weer andere pleiten ervoor toch ook tussen basiscondities te kiezen, om zo te laten zien waar de gemeenteraad de nadruk legt.

In een meerderheid van de profielschetsen (zie tabel 1) zijn de basiscondities opgenomen. Veelal gaat het dan om een opsomming van de zes condities, of om een letterlijke uitleg van de condities zoals die in de handreiking is opgenomen. Meer dan de helft van de gemeenteraden vindt het dus zinvol om de basiscondities wel op te nemen in de profielschets, omdat zo duidelijk wordt gemaakt dat zij kandidaten daarop toetsen. Wat opvalt is dat als de profielschets de basiscondities bevat, ze echter lang niet altijd alle zes worden genoemd.

Gemiddeld bevat een profielschets 3,7 basiscondities. Integriteit is daarvan de belangrijkste; deze basisconditie komt in 79% van de schetsen voor. Daarmee wordt het onmiskenbare belang van integriteit als centrale waarde in het burgemeestersambt, zoals dat ook uit ander onderzoek blijkt (Karsten e.a., 2014), nog eens onderstreept. Ook bindend vermogen scoort relatief hoog, wat niet verrassend is gezien de rol van de burgemeesters als verbinder (Van der Steen & De Jong, 2015). Andere basiscondities komen minder vaak voor. De term ‘signaalgevoeligheid’ komt bijvoorbeeld maar in 51% van de profielschetsen voor. Een

**Tabel 1** Basiscondities in de profielschetsen

<b>Basiscondities</b>	<b>Totaal</b>	<b>&lt; 10.001</b>	<b>10.001- 20.000</b>	<b>20.001- 50.000</b>	<b>50.001- 100.000</b>	<b>&gt; 100.000</b>
Integriteit	79%	60%	74%	83%	85%	72%
Bindend vermogen	65%	47%	70%	71%	48%	61%
Onafhankelijkheid	59%	47%	58%	64%	45%	61%
Identificatie	59%	53%	56%	64%	45%	61%
Stressbestendigheid	58%	47%	60%	63%	42%	61%
Signaalgevoeligheid	51%	47%	44%	58%	36%	56%
<i>Gem. # condities per schets</i>	3,7	3,0	3,6	4,0	3,0	3,7
<i>Aantal schetsen</i>	217	15	43	108	33	18

behoorlijk aantal gemeenteraden laat deze eigenschap dus bewust weg uit de lijst van zes, net als een aantal andere basiscondities. Uit de focusgroepen blijkt dat met name griffiers en gemeenteraadsleden minder goed met de term 'signaalgevoeligheid' uit de voeten kunnen, omdat ze dat eerder beschouwen als een bestuursvaardigheid dan als een basisconditie. De signaalgevoeligheid die door auteurs als Korsten e.a. (2012) zo belangrijk wordt gevonden voor burgemeesters, wordt door een deel van de gebruikers van de handreiking beschouwd als een aan te leren competentie, eerder dan als een conditie waaraan een burgemeesterskandidaat per definitie moet voldoen, ongeacht het type burgemeester dat de gemeenteraad voor zich ziet. Voor de andere basiscondities geldt over het algemeen dat als ze niet zijn opgenomen, de gemeenteraad daar niet de nadruk op heeft willen leggen, ondanks het feit dat kandidaat-burgemeesters geacht werden om ook wel aan de betreffende basiscondities te voldoen.

Uit een waarschijnlijkheidsratio chikwadraattoets blijkt dat er wat betreft de zes basiscondities geen significante verschillen bestaan tussen gemeenten van verschillende grootte. Die bevinding komt overeen met de eis dat alle burgemeesters, ongeacht in welke gemeente ze het ambt vervullen, aan de verschillende basiscondities moeten voldoen.

#### 4.2 Bestuursstijlen

Het tweede onderdeel van het competentieprofiel omvat de bestuursstijlen. In de handreiking worden vier stijlen omschreven: verbinder, netwerker, aanjager en procesregisseur. Hierover wordt het volgende gesteld: '*Bestuursstijlen beschrijven de stijl en overtuigingen van waaruit iemand handelt. Ze beschrijven de stijl waarmee een burgemeester zijn functionele rollen vervult*' (BZK, 2007: 13). In de handreiking worden de bestuursstijlen voor burgemeesters gebaseerd op het model van de rivaliserende waarden van Quinn (2004). Daarin staan twee dimensies haaks op elkaar, namelijk een nadruk op flexibiliteit versus een nadruk op beheersing op de ene as en een externe versus een interne oriëntatie op de andere as. Met het resulterende model wordt beoogd vier elkaar in hoge mate uitsluitende bestuursstijlen te benoemen, die de gemeenteraad kan gebruiken om de gewenste

**Tabel 2** Bestuursstijlen in de profielschetsen (letterlijke woorden)

Bestuursstijlen	Totaal	< 10.001	10.001- 20.000	20.001- 50.000	50.001- 100.000	> 100.000
Verbinder	64%	50%	65%	68%	53%	72%
Netwerker	59%	56%	65%	62%	47%	50%
Aanjager	27%	38%	20%	30%	35%	6%
Procesregisseur	10%	13%	7%	12%	6%	6%
Gem. # stijlen per schets	1,6	1,6	1,6	1,7	1,4	1,3
Aantal schetsen	231	16	46	117	34	18

bestuursstijl van de nieuwe burgemeester te selecteren. De bedoeling is dat de gemeenteraad in de profielschets een van de vier bestuursstijlen aanwijst als dominante bestuursstijl en daar de kandidaat-burgemeesters op toetst, zij het in de wetenschap dat *'ieder mens ook aspecten in zijn functioneren [heeft] die met de andere drie bestuursstijlen van doen hebben'* (BZK, 2007: 14). De bestuursstijlen beogen dus een hoog onderscheidend gehalte te hebben; de intentie van de opstellers van de handreiking is expliciet dat gemeenteraden maar één bestuursstijl kiezen (BZK, 2007: 9).

Uit onze tekstanalyse blijkt dat 84% van de profielschetsen ten minste één van de bestuursstijlen noemt. Slechts 16% van de profielschetsen noemt geen van deze vier bestuursstijlen. In profielschetsen worden gemiddeld 1,6 bestuursstijlen genoemd als beoogde stijl van de nieuwe burgemeester. Het gaat dan om de letterlijke woorden 'verbinder', 'netwerker', 'aanjager' en 'procesregisseur', niet om linguïstische varianten daarop. Dat aantal is, gegeven de ambitie van de handreiking om gemeenteraden maar één dominante bestuursstijl te laten benoemen, betrekkelijk hoog.

Gemeenteraden (zie tabel 2) hebben daarbij wel een uitdrukkelijke voorkeur voor twee van de vier bestuursstijlen, namelijk de netwerker en de verbinder. In 64% van de profielschetsen wordt gevraagd om een verbinder en in 59% ervan om een netwerker. Tussen de gemeenten die minstens één bestuursstijl in hun profielschets noemen, bestaat er een nog grotere overlap: 76% van de gemeenteraden vraagt in de profielschets om een netwerker en 70% om een verbinder. De aanjager en procesregisseur worden minder vaak gevraagd, in respectievelijk 27% en 10% van de profielschetsen. In slechts 4,3% van de profielschetsen wordt alleen gevraagd om een procesregisseur en/of aanjager. En er is geen enkele profielschets waarin alleen om een procesregisseur wordt gevraagd. In die zin is, afgaand op de teksten van profielschetsen, de verscheidenheid aan rolopvattingen veel minder klein dan sommige auteurs vermoeden op basis van de handreiking alleen (zie bijv. Van der Steen & De Jong, 2015).

Uit een Pearsons chikwadraattoets blijkt dat er ook wat betreft de bestuursstijlen geen significante verschillen bestaan tussen gemeenten van verschillende grootte.

**Tabel 3** Bestuursstijlen in de profielschetsen (linguïstische varianten)

Bestuursstijlen	Totaal	< 10.001	10.001- 20.000	20.001- 50.000	50.001- 100.000	> 100.000
Varianten *Verbinder*	89%	75%	89%	88%	91%	100%
Varianten *Netwerker*	83%	75%	80%	86%	77%	89%
Varianten *Aanjager*	31%	38%	26%	31%	35%	28%
Varianten *Procesregisseur*	21%	31%	20%	23%	18%	11%
Gem. # stijlen per schets	2,24	2,19	2,15	2,28	2,21	2,28
Aantal schetsen	231	16	46	117	34	18

Kleinere gemeenten vragen dus niet om een andere bestuursstijl dan grotere gemeenten, of andersom.

Ook wanneer we niet kijken naar de letterlijke woorden verbinder, netwerker, enzovoort, maar naar de linguïstische varianten (tabel 3) daarvan, komen we tot dezelfde conclusie: het overgrote merendeel van de gemeenteraden vraagt om netwerkers en verbinders en er zijn geen significante verschillen tussen gemeenten van verschillende grootte.

Opvallend is dat gemeenteraden daarbij, anders dan in de handreiking bedoeld, geen keuze maken tussen burgemeesters met een externe oriëntatie (netwerker) en burgemeesters met een interne oriëntatie (verbinder). De rollen van netwerker en verbinder, die in het gehanteerde model tegenpolen zijn op die dimensie, komen immers vaak in combinatie voor in profielschetsen. Bijna de helft van de profielschetsen (44%) vraagt om zowel een verbinder als een netwerker. Kijken we naar linguïstische varianten op die woorden, dan stijgt dat percentage naar 75%. Het onderscheidend vermogen van deze twee bestuursstijlen is dus beperkt. Beide rollen worden opgevat als iets dat tot de kern van het burgemeestersambt mag worden gerekend; vrijwel alle burgemeesters dienen verbinder én netwerker te zijn. Uit deze cijfers spreekt het alom vertegenwoordigde belang van de bindende functie van burgemeesters, zoals die ook uit andere studies blijkt (Korsten e.a., 2012; Karsten e.a., 2014). De focusgroepen bevestigen deze interpretatie van de gegevens.

Het model van Quinn (2004), of althans de uitwerking die het heeft gekregen in de handreiking van BZK, heeft voor burgemeesters dus onvoldoende onderscheidend vermogen om zinvol onderscheid te kunnen maken tussen kandidaten met verschillende bestuursstijlen. Mogelijk had het gebruik van andere termen het onderscheidend vermogen van de handreiking voor wat betreft de interne of externe oriëntatie van burgemeesters kunnen vergroten.

Over de vraag of de termen ‘procesregisseur’ en ‘aanjager’ wel de beoogde functie vervullen, verschillen de deelnemers aan de focusgroepen van mening. Een deel van hen meent dat het gegeven dat slechts in 10% van de profielschetsen wordt gevraagd om een procesregisseur erop duidt dat deze term minder geschikt is als

duiding van het ambt. Gezien de wettelijk verankerde rol van burgemeester als bewaker van de zorgvuldigheid van de lokale besluitvorming is dat opvallend te noemen. Anderen menen dat deze term juist dwingt tot het maken van een heldere keuze en wijzen erop dat er wel degelijk gemeenteraden zijn die voor deze term kiezen. Over het gebruik van de term ‘aanjager’ zijn de meningen ook verdeeld. Echter, een mening die wel breed gedeeld wordt, is dat die term, ook gegeven het vergelijkenderwijs beperkte maar niet geringe aantal profielschetsen waarin hij voorkomt, onderscheidend vermogen heeft.

De focusgroepen lieten ook treffend zien dat de discussie over het onderscheidend vermogen van bestuursstijlen als onderdeel van de selectieprocedure op twee niveaus kan worden gevoerd. De leidende vraag daarbij is: is het erg als alle profielen van de ideale burgemeesters voor alle Nederlandse gemeenten in een van de vier kwadranten van het model terecht zouden komen? Een deel van de deelnemers meent van wel. Dat zou gemeenteraden niet goed in staat stellen om een keuze te maken tussen kandidaten met verschillende bestuursstijlen. De betreffende deelnemers pleiten er daarom voor het profiel zo in te richten dat zinnvol onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende typen netwerkers en verbinders. De ene netwerker is immers de andere niet (Van der Steen & De Jong, 2015). Een ander deel van de deelnemers meent juist dat het competentie-model de functie heeft de netwerkers van de niet-netwerkers te onderscheiden en dat het daarom niet per se onwenselijk is als alle gemeenteraden om een netwerker zouden vragen. Dat is nu eenmaal een kernelement van het Nederlandse burgemeestersambt. Vanuit die optiek hoeft een gemeenteraad in het competentieprofiel niet per se onderscheid te maken tussen verschillende typen verbindende burgemeesters. Het belangrijkste is immers dat burgemeesters goed in staat moeten zijn om te verbinden, en dat is waar het competentiemodel op gericht zou moeten zijn.

#### 4.3 Bestuursvaardigheden

Het derde onderdeel van het competentieprofiel omvat de bestuursvaardigheden. In de handreiking staan er twintig genoemd, waarover wordt gesteld: *‘Bestuursvaardigheden zijn de vaardigheden die iemand kan inzetten in de uitoefening van zijn/haar functie. Bestuursvaardigheden beschrijven wat iemand kan. Ze zijn specifiek dan bestuursstijlen, ze beschrijven concreet gedrag’* (BZK, 2007: 35). De handreiking omvat een behoorlijk gedetailleerde beschrijving van wat onder elk van de vaardigheden wordt verstaan, en er worden gedragsvoorbeelden gegeven. In de handreiking wordt voorgeschreven dat gemeenteraden idealiter slechts vijf van de twintig vaardigheden kiezen, wat opnieuw moet dwingen tot scherpe keuzes.

Uit de tekstanalyse blijkt dat in meer dan 90% van de profielschetsen één of meer van de bestuursvaardigheden (zie tabel 4) worden genoemd, in de letterlijke formulering uit de handreiking. Profielschetsen bevatten gemiddeld 3,3 bestuursvaardigheden. Daarmee lijkt in hoge mate te worden voldaan aan de doelstelling op dit punt, zoals verwoord in de handreiking: gemeenteraden selecteren gericht een beperkt aantal vaardigheden en maken wezenlijke keuzes. Naar de wens van

**Tabel 4** Bestuursvaardigheden in de profielschetsen

<b>Bestuursvaardigheden</b>	<b>Voor- komen in schet- sen</b>	<b>&lt; 10.001</b>	<b>10.001- 20.000</b>	<b>20.001- 50.000</b>	<b>50.001- 100.000</b>	<b>&gt; 100.000</b>
Daadkracht	46%	20%	49%	52%	39%	39%
Inlevingsvermogen	44%	40%	35%	54%	39%	22%
Communicatief	43%	33%	33%	54%	36%	28%
Bestuurlijke gevoeligheid	33%	20%	28%	38%	33%	22%
Omgevingsbewustzijn	31%	27%	26%	38%	33%	6%
Sociabel	22%	20%	23%	23%	18%	22%
Onderhandelingsvaardigheid	21%	27%	33%	22%	6%	6%
Besluitvaardigheid	19%	7%	23%	21%	15%	11%
Vernieuwingskracht	16%	13%	7%	20%	15%	17%
Doorzettingsvermogen	11%	20%	9%	8%	15%	11%
Organisatiegevoeligheid	10%	13%	14%	9%	12%	0%
Doelgerichtheid	8%	7%	7%	10%	9%	0%
Oordeelsvorming	7%	0%	7%	7%	9%	6%
Coaching	6%	7%	5%	7%	3%	6%
Probleemverduidelijking	4%	7%	2%	5%	3%	6%
Adaptief vermogen	4%	7%	5%	3%	3%	6%
Voortgangsbewaking	3%	7%	0%	6%	0%	0%
Vasthoudendheid	2%	0%	0%	4%	3%	0%
Achtergrondoriëntatie	1%	0%	2%	2%	0%	0%
Beïnvloedingsvermogen	0%	7%	0%	0%	0%	0%
<i>Gem. # vaardigheden</i>	<i>3,3</i>	<i>2,8</i>	<i>3,1</i>	<i>3,8</i>	<i>2,9</i>	<i>2,1</i>
<i>Aantal schetsen</i>	<i>217</i>	<i>15</i>	<i>43</i>	<i>108</i>	<i>33</i>	<i>18</i>

gemeenteraden zijn burgemeesters vooral daadkrachtig, inlevend en communicatief.

Voor een groot deel sluiten deze bevindingen aan bij wat uit andere onderzoeken blijkt over het Nederlandse burgemeestersambt. Zo zijn burgemeesters niet snel geneigd een inhoudelijk oordeel te vellen over beleidskwesties, omdat ze dat niet goed bij hun 'positie boven de partijen' vinden passen (Karsten e.a., 2014). Op deze punten sluiten de eigenschappen van hedendaagse Nederlandse burgemeesters dus goed aan bij de wens die door gemeenteraden wordt geuit. De grote nadruk die gemeenteraden leggen op daadkracht is op het eerste gezicht evenwel opvallend, omdat het leiderschap van Nederlandse burgemeesters niet gericht is op het doorhakken van knopen en het nemen van inhoudelijke beslissingen, maar veeleer op de procesgang (Korsten e.a., 2012; Karsten & Hendriks, 2017). Van Zuydam e.a. (2017) laten echter zien dat volksvertegenwoordigers en medebe-

stuurders niet zozeer van burgemeesters vragen dat ze voortvarend knopen doorhakken en beleidsinhoudelijke resultaten behalen, zoals ze dat van wethouders wel verwachten, maar vooral dat ze direct actie ondernemen bij maatschappelijk urgente vraagstukken en daarin hun verbindende rol goed spelen. Het gaat hier dus om een specifiek soort daadkracht.

Vergelijken we profielschetsen onderling, dan zien we, anders dan bij de basiscondities en de bestuursstijlen, een behoorlijke verscheidenheid. Geen van de bestuursvaardigheden komt in meer dan de helft van de profielschetsen voor. Ook stellen we op basis van een waarschijnlijkheidsratio chikwadraattoets, anders dan bij de basiscondities en de bestuursstijlen, enkele significante verschillen vast tussen gemeenten van verschillende grootte. Zo vragen gemeenten met 20.001-50.000 inwoners significant vaker om communicatieve burgemeesters (Cramér's  $V = 0.213$ ,  $p = .042$ ) en om burgemeesters met inlevingsvermogen (Cramér's  $V = 0.208$ ,  $p = .046$ ). Verder wordt omgevingsbewustzijn in die gemeenten significant vaker gevraagd (Cramér's  $V = 0.200$ ,  $p = .034$ ), terwijl die vaardigheid in 100.000+-gemeenten minder belangrijk wordt geacht. Een evidente verklaring voor die verschillen is er overigens niet. Onderhandelingsvaardigheid wordt in kleinere gemeenten dan weer significant vaker gevraagd dan in grotere gemeenten (Cramér's  $V = 0.225$ ,  $p = .013$ ), wat mogelijk verband houdt met de vertegenwoordigende rol van burgemeesters van kleine gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden. Het gaat in alle gevallen echter om zwakke verbanden. De andere zestien bestuursvaardigheden leveren bovendien geen significante verschillen op. Ook wat betreft bestuursvaardigheden vragen gemeenten van verschillende grootte, enkele uitzonderingen daargelaten, over het algemeen dus niet om andere kwaliteiten van burgemeesterskandidaten.

## 5 Conclusies en discussie

Samenvattend kunnen we stellen dat Nederlandse gemeenteraden in profielschetsen in het bijzonder vragen om integere netwerkers en verbinders, die vooral daadkrachtig, inlevend en communicatief zijn. Dat competentieprofiel stemt op hoofdlijnen goed overeen met wat we weten over de ambtsopvatting van zittende burgemeesters. Zij beschouwen integriteit immers als de belangrijkste waarde in hun functioneren en zien zichzelf vooral als burgervader en verbinder (Karsten e.a., 2014). De nadruk die gemeenteraden op daadkracht leggen, is op het eerste gezicht opvallend, omdat die minder lijkt te passen bij de rol van burgemeester als consensusgerichte verbinder (Karsten & Hendriks, 2017). Maar het blijkt te gaan om een specifiek type daadkracht, dat minder betrekking heeft op inhoudelijk knopen doorhakken dan op verbindend optreden bij urgente maatschappelijke kwesties, en dat goed past bij de klassieke burgervaderrol van burgemeesters (Van Zuydam e.a., 2017).

We constateren grote uniformiteit tussen de profielschetsen. Gemeenteraden stellen op hoofdlijnen vrijwel allemaal dezelfde eisen aan burgemeesters. Bij de basiscondities was dat te verwachten, omdat daarvan wordt verondersteld dat alle

burgemeesterskandidaten erover beschikken. Maar ook bij de bestuursstijlen en de bestuursvaardigheden zijn de overeenkomsten groot. Het overgrote deel van de gemeenten vraagt om netwerkpersoneel en verbinders. Gemeentegrootte maakt wat betreft de basiscondities en de bestuursstijlen ook geen verschil. En wat betreft de bestuursvaardigheden treffen we slechts enkele, zwakke verbanden aan tussen wat er van burgemeesters gevraagd wordt en gemeentegrootte. Gemeenten van verschillende grootte vragen blijkens profielschetsen dus niet om andere typen burgemeesters. De grote homogeniteit binnen het burgemeesterskorps als het gaat om de rolopvattingen, die in bestaand onderzoek wordt aangetroffen (Karsten e.a., 2014), zou dus wel eens te verklaren kunnen zijn door de grote uniformiteit in de wensen van gemeenteraden ten aanzien van hun burgemeester. Tot een hoge mate van diversiteit in de ambtsopvatting van burgemeesters zullen profielschetsen, anders dan wel wordt verondersteld (Van der Steen & De Jong, 2015), in ieder geval niet leiden.

Waar we op basis van de ruimte die de profielschets biedt voor lokaal maatwerk pluriformiteit zouden verwachten, zien we dus grote uniformiteit tussen profielschetsen. Ook eerder onderzoek komt regelmatig tot de conclusie dat gemeenteraden de mogelijkheden tot lokaal maatwerk niet ten volle benutten (Rob & Rfv, 2005; Boogers e.a., 2009; Van der Veer e.a., 2011; Jans, 2015).

Voor de mate van eenvormigheid zijn verschillende verklaringen. Wij zien er ten minste vier. In de *eerste* plaats leggen gemeenteraden in profielschetsen over het algemeen geen koppeling tussen de specifiek lokale omstandigheden enerzijds en de eisen die aan burgemeesters worden gesteld anderzijds (zie ook Jans e.a., 2013). Gemeenteraden benoemen wel de bijzonderheden van de eigen gemeente, maar vertalen die niet tot nauwelijks in specifieke eisen aan kandidaat-burgemeesters. Gemeenteraden benutten daar, de ambities van de handreiking ten spijt, nog niet ten volle de mogelijkheden van de profielschets en dat staat de effectiviteit van de profielschets als selectie-instrument in de weg (zie Sparrow, 1995). Profielschetsen zouden veel helderder kunnen aangeven welke eisen de lokale omstandigheden aan de burgemeester stellen. In die zin is de veelgehoorde kritiek op profielschetsen voor een deel terecht: zeker het eerste deel van profielschetsen is vaak te 'vlak' om goed te kunnen werken als selectie-instrument.

In de *tweede* plaats zien we dat er van de BZK-handreiking voor het benoemingsproces een uniformerende en normerende werking uitgaat. De handreiking beoogt gemeenteraden in staat te stellen keuzes te maken, maar bepaalt tegelijk deels de kaders voor die keuzes en stuurt de terminologie die gemeenteraden in profielschetsen gebruiken. Gemeenteraden laten zich, aangemoedigd door het ministerie en commissarissen van de Koning, gemakkelijk leiden door de handreiking, wat de variëteit reduceert (zie ook Boogers e.a., 2009). Bovendien herkennen gemeenteraden zich in meerderheid maar in twee van de vier bestuursstijlen die de handreiking onderscheidt en vinden ze die allebei van toepassing. Desondanks bewegen ze zich, aangemoedigd door BZK en commissarissen van de Koning, veelal binnen de kaders die de handreiking stelt. Er is dus sprake van een zekere normatieve isomorfie (Powell & DiMaggio, 1991; Van der Veer e.a., 2011).



In de *derde* plaats zien we dat gemeenteraden ook tekstdelen van elkaar kopiëren. Deels is dat kopieergedrag, waarbij gemeenteraden teksten overnemen zonder er goed op te reflecteren, zo blijkt uit de focusgroepgesprekken, ofwel mimetische isomorfie (Powell & DiMaggio, 1991; Van der Veer e.a., 2011). Deels is het ook zo dat gemeenteraden van elkaar leren en geschikte teksten die in andere gemeenten zijn opgesteld bewust benutten voor de eigen profielschets (zie ook Jans, 2015).

In de *vierde* plaats is het maar de vraag of de specifiek lokale omstandigheden inderdaad vragen om wezenlijk verschillende profielschetsen, waarin heel verschillende eisen aan burgemeesterskandidaten worden gesteld. Immers, van de basiscondities wordt juist verondersteld dat alle burgemeesters eraan voldoen. En gemeenteraden vragen in overgrote meerderheid om verbinders en netwerkers, juist omdat verbinden en netwerken essentiële vaardigheden zijn voor alle Nederlandse burgemeesters (Korsten e.a., 2012; Karsten e.a., 2014; Van der Steen & De Jong, 2015). Met dat profiel onderscheiden Nederlandse burgemeesters zich misschien niet ten opzichte van elkaar, maar wel degelijk ten opzichte van hun buitenlandse collega's (Denters, 2006; Karsten & Hendriks, 2017). Bovendien zou dit profiel gemeenteraden voor een belangrijk deel wel degelijk in staat moeten stellen om meer geschikte kandidaten te onderscheiden van minder geschikte kandidaten. En juist dat is de belangrijkste functie van een profielschets (Rodriguez e.a., 2002).

Behalve op de uniformiteit van profielschetsen richt de kritiek zich overigens ook op het hoge aantal eisen dat in profielschetsen aan burgemeesters gesteld wordt. Burgemeesters moeten én verbinder én boegbeeld zijn, evenals empathisch én stressbestendig én daadkrachtig én standvastig én integer. Burgemeesters moeten bijna 'supermensen' zijn, schapen met vijf, of misschien zelfs wel tien, poten (Lepelaars, 2011; Gemeente Krimpenerwaard, 2015). De vraag is echter of die kritiek helemaal terecht is als verwijt aan gemeenteraden. Het burgemeestersambt vraagt, gegeven de veelheid aan taken en verantwoordelijkheden van burgemeesters, immers zelf veel van kandidaatburgemeesters (Karsten e.a., 2014). En profielschetsen maken, althans naar de maatstaven van de handreiking voor het benoemingsproces, op een aantal punten al behoorlijk scherpe keuzes, met name wat betreft de gewenste bestuursvaardigheden. Bovendien vraagt de handreiking zelf al om het benoemen van zes basiscondities, een bestuursstijl en vier bestuursvaardigheden. Het hoge aantal eisen is dus eveneens deels het gevolg van normatieve isomorfie: er worden ten minste elf eisen verwacht.

Er is desalniettemin aanzienlijke ruimte om het onderscheidend vermogen van profielschetsen te vergroten. Vanuit het besef dat kandidaten naar alle waarschijnlijkheid niet aan alle verwachtingen tegelijk tegemoet kunnen komen, doen gemeenteraden er goed aan hun prioriteiten scherper te benoemen. Daarmee is echter niet gezegd dat profielschetsen sterk van elkaar zouden moeten afwijken. Het Nederlandse burgemeestersambt vraagt nu eenmaal om een bepaald type bestuurder. Noch is daarmee gezegd dat een burgemeestersschaap geen vijf poten mag hebben. Sterker nog, die bijzondere eigenschap zou in menig gemeente zomaar eens net dat beetje extra steun kunnen geven dat de burgemeester goed

kan gebruiken. Wel vraagt dit alles dat gemeenteraadsleden de profielschets benaderen als een cruciaal onderdeel van het selectieproces en meer *durven* te kiezen dan ze nu doen, en daarmee de ruimte voor lokaal maatwerk beter benutten.

## Literatuur

- Boogers, M.J.G.J.A., L. Schaap, E.D. Collignon & N. Karsten, 'Decentralisatie als opgave', *Bestuurswetenschappen*, 2009/1, p. 29-49.
- Bovens, M.A.P., *Wie het profiel past. Een analyse van tien jaar inspraak van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester*, Deventer: 1983.
- Denters, S.A.H., 'De aanstellingswijze van de burgemeester. Een Nederlandse discussie in internationaal perspectief', *Bestuurswetenschappen*, 2006/3, p. 210-227.
- Gemeente Krimpenerwaard, *Notulen openbare raadsvergadering gemeente Krimpenerwaard – 8 september 2015*, Lekkerkerk: 2015.
- Gibbels, M., *Profielschets nieuwe burgemeester is als een vuilnisbak*, 2013. Gevonden op: <http://destadutrecht.nl/politiek/profielschets-nieuwe-burgemeester-is-als-eeen-vuilnisbak/>.
- Gybels, S., 'Bovens: profiel burgemeester "vlak"', *Dagblad De Limburger*, 2015, p. 1.
- Hertogh, M., 'Klerk, koopman of kommunikator. Interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid', *Beleidswetenschap*, 2000/4, p. 291-315.
- Jans, W., *Policy innovation in Dutch municipalities*, proefschrift Universiteit Twente, Enschede: 2015.
- Jans, W., M.M. van Gerven, S.A.H. Denters & A. Need, 'Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten: naar een bestuurskundige onderzoeksagenda', *Bestuurswetenschappen*, 2013/3, p. 21-44.
- Karsten, N. & F. Hendriks, 'Don't call me a leader, but I am one. The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies', *Leadership*, 2017/2, p. 154-172.
- Karsten, N., L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.J. Leenknecht, *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Tilburg: 2014.
- Korsten, A.F.A., 'Gedwongen vertrek van burgemeesters', *Justitiële verkenningen*, 2010/3, p. 10-30.
- Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans & A. Resoort, *Onder burgemeesters. Finesses van het burgemeesterschap*, Den Haag: 2012.
- Lepelaars, I., 'Gezocht: burgemeester annex superman Nuenen', *Eindhovens Dagblad*, 2011.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Handreiking benoemingsproces burgemeesters*, Den Haag: 2007.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Circulaire benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming burgemeester*, Den Haag: 2012.
- Molenaar, E., 'Koggenland zoekt "schaap met vijf poten" als nieuwe burgemeester', *Noord-hollands Dagblad*, 2012.
- Patton, M.Q., *Utilisation-focused evaluation. The new century text*, Thousand Oaks: 1997.
- Pel, A., 'Doortastend, standvastig, integer, betrouwbaar...', *AD/Utrechts Nieuwsblad*, 2010, p. 7.
- Powell, W.W. & P.J. DiMaggio (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: 1991.
- Quinn, R.E. (ed.), *Een kader voor managementvaardigheden. Over de rollen, de inzichten en de vaardigheden van managers*, Schoonhoven: 2004.

- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) & Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Autonomie of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag: 2005.
- Rodriguez, D., R. Patel, A. Bright, D. Gregory & M.K. Gowing, 'Developing competency models to promote integrated human resource practices', *Human Resource Management*, 2002/3, p. 309-324.
- Sparrow, P., 'Organizational competencies. A valid approach for the future?', *International Journal of Selection and Assessment*, 1995/3, p. 168-177.
- Steen, M.A. van der & I. de Jong, 'De netwerkende burgemeester. Beweging tussen binnen en buiten', *Bestuurskunde*, 2015/1, p. 26-36.
- Veer, J.C.V. van der, J. Schalk & R.J.H. Gilsing, 'Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit? Het Wmo-beleid van Nederlandse gemeenten', *Beleid en Maatschappij*, 2011/3, p. 265-282.
- Zuydam, S. van, N. Karsten, J.H.W. Oostendorp, H.M. Hoogstad & F. van Kooten, *Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt. Het insiderperspectief op de eigenschappen van excellente decentrale bestuurders*, Tilburg University/Necker van Naem, Tilburg/Maarsbergen: 2017.