

Tilburg University

'We leggen het u nog één keer uit'

Karsten, N.

Published in:
Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen

Publication date:
2014

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Karsten, N. (2014). 'We leggen het u nog één keer uit': Hoe bestuurders gezag herwinnen middels ex post verantwoording. In A. Marseille, & L. van der Velden (editors), *Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen: Visies op geschilbeslechting door de overheid* (blz. 132-143). SDU-uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

‘We leggen het u nog één keer uit’

Hoe bestuurders gezag herwinnen middels *ex post* verantwoording

Niels Karsten¹

1. Inleiding

Lokale bestuurders nemen vrijwel dagelijks beslissingen die maatschappelijke weerstand oproepen. Wanneer burgemeesters en wethouders bijvoorbeeld een locatie kiezen voor een opvangvoorziening voor dak- en thuislozen staat hun gezag bij voorbaat onder druk. Zo'n beslissing leidt vrijwel automatisch tot politieke en maatschappelijke weerstand. Hoewel er over het nut en de noodzaak van dergelijke voorzieningen als zodanig vaak overeenstemming bestaat, is de locatiekeuze bij voorbaat controversieel. Dat geldt zeker voor gevallen waarin lokale bestuurders kiezen voor een directieve besluitvormingsprocedure waarin zij een locatie kiezen zonder daarbij burgers of gemeenteraadsleden te betrekken. Toch opteren Nederlandse bestuurders met enige regelmaat voor een dergelijke methode. In hun ervaring neemt burgerparticipatie namelijk de weerstand lang niet altijd weg, worden wijken soms tegen elkaar opgezet, wordt het lastiger om locaties te vinden en duren interactieve besluitvormingsprocedures soms lang.²

1.1 Decide-Announce-Defence (DAD)

Voor lokale bestuurders zijn deze overwegingen de laatste jaren verschillende malen reden geweest te kiezen voor een *Decide-Announce-Defence* (DAD) benadering waarin zij autonoom de locatie aanwijzen voor een opvangvoorziening, zonder verdere betrokkenheid van burgers of volksvertegenwoordigers bij de keuze tussen verschillende locaties.³ Zo'n benadering, die we onder de kop 'sterk leiderschap' kunnen plaatsen, is atypisch voor de Nederlandse bestuurscultuur, die juist gekenmerkt wordt door het zoeken naar consensus en het betrekken van zo veel mogelijk politiek-maatschappelijke actoren in de besluitvorming. De Nederlandse politiek-bestuurlijke context vormt, institutioneel en cultureel, een ongunstige biotoop voor

¹ dr. Niels Karsten MSc MA is als Universitair Docent verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Hij doet onder andere onderzoek naar lokaal politiek-bestuurlijk leiderschap. Op 12 april 2013 verdedigde Niels zijn proefschrift over het gezag van burgemeesters en wethouders rondom controversiële beslissingen, getiteld 'Decide and defend: regaining authority for controversial decisions through rendering account'. Dit hoofdstuk is daar een weerslag van.

² Bijvoorbeeld: Alphen, B. van (2007). *Uitgangspuntennotitie vestiging controversiële voorzieningen: een discussiestuk*. Den Haag.

³ Vergelijk: Walesh, S. G. (1999). DAD is out, POP is in. *Journal of the American Water Resources Association*, 35(3), 535-544.

zulk directief leiderschap.⁴ Een DAD-aanpak zou daarom in Nederland weinig kansrijk moeten zijn. Dat doet de vraag rijzen hoe het bestuurders vergaet die toch voor zo'n benadering kiezen, zeker omdat er tegelijk een roep klinkt om sterk leiderschap.⁵

Daarbij is vooral de gezagsvraag interessant, omdat het gezag van politieke ambtsdragers in bredere zin flink onder druk staat.⁶ Daarom richt deze bijdrage zich op de vraag hoe het gezag van lokale bestuurders, i.e. burgemeesters en wethouders, zich ontwikkelt wanneer zij controversiële beslissingen nemen door middel van een DAD-aanpak.

1.2 De rol van de bestuurder bij controversiële overheidsbeslissingen

Opvallend genoeg is de rol van de bestuurder in onderzoek naar controversiële overheidsbeslissingen tot nu toe onderbelicht gebleven.⁷ Uit het onderzoek dat beschikbaar is mogen we onder andere de verwachting afleiden dat het bestuurders, bij het herwinnen van hun gezag na het nemen van een controversiële beslissing, helpt verantwoording af te leggen over de beslissing die ze hebben genomen.⁸ Dat wil zeggen dat ze uitleggen waarom ze de beslissing hebben genomen zoals ze die hebben genomen en dat ze hun overwegingen rechtvaardigen door ze te relateren aan (morele) waarden. De verwachting dat verantwoording effect heeft op gezag is echter deels nog een veronderstelling. We weten al wel dat burgers hun gezagsoordeel mede baseren op hun perceptie van de overtuigingen en motieven van de besluitvormers.⁹ Bovendien blijkt het voor de acceptatie van beslissingen van belang of besluitvormers in de ogen van burgers de belangen van de burger voldoende hebben meegewogen, en of burgers de kans hebben gehad hun opvattingen kenbaar te maken.¹⁰ Het effect van ex post

⁴ 't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.

⁵ Hendriks, F., Ostaaijen, J. J. C. van, & Boogers, M. (2011). *Legiteitsmonitor democratisch bestuur: naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

⁶ Brink, G. van den (2012). Hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 19-36). Amsterdam: Boom.

⁷ Esaiasson, P. (2010). Will citizens take no for an answer?: what government officials can do to enhance decision acceptance. *European Political Science Review*, 2(3), 351-371.

⁸ Tyler, T. R. (2000). Social justice: outcome and procedure. *International Journal of Psychology*, 35(2), 117-125, p 122; Esaiasson, P. (2010). Will citizens take no for an answer?: what government officials can do to enhance decision acceptance. *European Political Science Review*, 2(3), 351-371.; McGraw, K. M., Timpono, R., & Bruck, G. (1993). Justifying controversial political decisions: home style in the laboratory. *Political Behaviour*, 15(3), 289-308; Ruscio, K. P. (2008). *The leadership dilemma in modern democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.

⁹ Tyler, T. R., & Lind, E. A. (1992). A relational model of authority in groups. In M. P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 25, pp. 115-191). New York: Academic Press.

¹⁰ Lind, E. A., Kanfer, R., & Earley, P. C. (1990). Voice, control, and procedural justice: Instrumental and noninstrumental concerns in fairness judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 59(5), 952; Tyler, T. R. (2000). Social justice: outcome and procedure. *International Journal of Psychology*, 35(2), 117-125; Bos, K. van den (2005). What is responsible for the fair process effect? In J. Greenberg & J. A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice* (pp. 273-300). Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.

verantwoording in de zin van het achteraf uitleggen en rechtvaardigen van een definitief genomen beslissing is daarentegen maar beperkt onderzocht.¹¹ We weten nog onvoldoende of het bestuurders feitelijk helpt om achteraf verantwoording af te leggen als zij op directe wijze een beslissing hebben genomen, welke vormen van verantwoording effectief zijn, in welke context dat het geval is en welke mechanismen daarachter schuil gaan.

Deze *ex post* verantwoording wordt namelijk niet als afzonderlijke verklarende factor opgenomen in het onderzoek dat gedaan is naar de acceptatie van (overheids)beslissingen.¹² Er zijn wel verschillende studies die een relatie leggen tussen de maatschappelijke steun voor beslissingen en verantwoording¹³, maar zeker voor wat betreft politiek controversiële beslissingen is de rol van *ex post* verantwoording nog maar beperkt onderzocht. Onderzoek naar *ex post* verantwoording is relevant omdat bestuurders met enige regelmaat proberen op die manier gezag terug te winnen, omdat verondersteld wordt dat het voor publieke gezagsdragers van belang is dat zij hun beslissingen kunnen verantwoorden aan verschillende publieken¹⁴ en omdat gesteld wordt dat het belang van de uitlegbaarheid van beslissingen toeneemt.¹⁵

2. Over het onderzoek

Het onderzoek waarvan deze bijdrage verslag doet, analyseerde daarom de effectiviteit van de ‘verantwoordingsstrategieën’ van lokale bestuurders voor wat betreft het herwinnen van hun gezag, dat onder druk was komen te staan als gevolg van genomen controversiële beslissingen.

Deze *ex post* verantwoording, dus de verantwoording nadat de beslissing definitief is genomen, staat in deze bijdrage centraal. Het onderzoek behelst geen vergelijking tussen pogingen om voorafgaand aan de beslissing steun te verwerven en pogingen dat achter te doen. Het beperkt zich tot het beschrijven van de variatie in de effectiviteit van verschillende verantwoordingsstrategieën die geënt zijn op verantwoording achteraf, zoals dat bij de DAD-aanpak het geval is, en benoemt een aantal mogelijke verklaringen voor de verschillen in effectiviteit.

¹¹ Karsten, N. (2013). *Decide and defend: regaining authority for controversial decisions through rendering account*. Tilburg, p. 54.

¹² Zie bijvoorbeeld: Tyler, T. R., & Lind, E. A. (1992). A relational model of authority in groups. In M. P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 25, pp. 115–191). New York: Academic Press; Bos, K. van den, Wilke, H. A. M., & Lind, E. A. (1998). When do we need procedural fairness?: the role of trust in authority. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75(6), 1449–1458; Colquitt, J. A. (2001). On the dimensionality of organizational justice: a construct validation of a measure. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 386–400.

¹³ o.a. McGraw, K. M., Timpone, R., & Bruck, G. (1993). Justifying controversial political decisions: home style in the laboratory. *Political Behaviour*, 15(3), 289–308; Shapiro, D. L., Buttner, E. H., & Barry, B. (1994). Explanations: what factors enhance their perceived adequacy? *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 58(3), 346–368.

¹⁴ Ruscio, K. P. (2008). *The leadership dilemma in modern democracy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. xi, 23.

¹⁵ Dijstelbloem, H., & Holtslag, J. W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J. W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15–54). Amsterdam: Scientific Council for Government Policy / Amsterdam University Press, p. 53; zie ook: Shapiro, D. L., Buttner, E. H., & Barry, B. (1994). Explanations: what factors enhance their perceived adequacy? *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 58(3), 346–368.

2.1 De geselecteerde casussen

In totaal maakten zes casussen onderdeel uit van het onderzoek, vier Nederlandse en twee Vlaamse. Het ging daarbij om een selectie van ‘extreme casussen’¹⁶, dat wil zeggen gevallen waarin het niet waarschijnlijk was dat bestuurders erin zouden slagen door middel van *ex post* verantwoording gezag te herwinnen, namelijk de locatiekeuze voor controversiële voorzieningen in een consensus context. In zo’n context worden traditioneel zoveel mogelijk partijen betrokken bij de besluitvorming en wordt bij voorkeur gezocht naar overeenstemming. Directief leiderschap staat daar mee op gespannen voet. Kiezen bestuurders in een consensus context voor een DAD-aanpak, dan is het uitzonderlijk lastig voor hen om gezag te ontwikkelen. Er mag verondersteld worden dat als verantwoording in dit soort situaties effect sorteert, dat in veel andere gevallen ook zo zal zijn. In alle zes casussen, met de gedeeltelijke uitzondering van één casus, ging het om praktijkvoorbeelden van een *Decide-Announce-Defend* aanpak.

2.2 Definitie en beoordeling van gezag

‘Gezag’ werd in het onderzoek, in navolging van ‘t Hart,¹⁷ gedefinieerd als de situatie waarin een bestuurder zijn beslissing in de ogen van burgers en anderen met goede redenen heeft omkleed. Het gaat hier dus om het specifieke gezag van bestuurders ten aanzien van concrete beslissingen, *in casu* locatiekeuzes voor controversiële voorzieningen, en niet om hun gezag in meer algemene zin.¹⁸ Aan de hand van interviews met bestuurders, burgers en volksvertegenwoordigers, en van observatie en documentanalyse is vastgesteld hoe de ervaren redelijkheid van de locatiebeslissingen zich ontwikkelde. Daarvoor is voor zowel sociaal-maatschappelijke als politiek-bestuurlijke actoren bepaald hoe zij op twee momenten in de tijd, meteen na de beslissing en later in het proces, dachten over de redelijkheid van de locatiekeuze en de achterliggende overwegingen. De ervaren redelijkheid is daarbij steeds gescoord op een vijf-puntsschaal lopend van ‘verwerpelijke keuze’ tot ‘verstandige keuze’. In het ene uiterste wordt het gezag van de bestuurder sterk betwist, in het andere uiterste is juist sprake van stevig gezag. Hoe kritischer de verschillende publieken aanvankelijk waren ten aanzien van de keuze en de achterliggende overwegingen, hoe sterker het gezag van de bestuurder dus onder druk stond. Vervolgens is vastgesteld hoe de ervaren redelijkheid, en daarmee het gezag, zich door de tijd ontwikkelde door na te gaan hoe veel stappen de bestuurder op de vijf-puntsschaal maakte - naar ‘boven’ of naar ‘beneden’.

¹⁶ Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press., p. 103-105.

¹⁷ ‘t Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238, p. 228.

¹⁸ Vergelijk het onderscheid tussen ‘specific support’ en ‘diffuse support’ in Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435- 457.

2.3 Verantwoordingsstrategieën

Daarna is onderzocht welke rol de verantwoordingsstrategieën van de betreffende bestuurder speelden in de verandering die eventueel had plaatsgevonden.

Van elke verantwoordingsstrategie werden zes kenmerken beschreven:¹⁹

1. De aard van de *actor*: wie legde verantwoording af?
2. De aard van het *forum*: aan wie werd verantwoording afgelegd?
3. De aard van het *optreden*: waarover werd verantwoording afgelegd?
4. Het type *argumenten*: welke argumenten werden gebruikt?
5. De verantwoordings*mechanismen*: via welke kanalen werd verantwoording afgelegd?
6. De *timing*: wanneer werd verantwoording afgelegd?

3. Resultaten van de casestudies

3.1 Rotterdam

In Rotterdam betrof het de locatiekeuzes voor zes voorzieningen als onderdeel van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang 2006-2010, waarbij vier verschillende bestuurders betrokken waren. Zij waren over het algemeen in staat een aanzienlijk deel van hun gezag te herwinnen door zich in hun verantwoording vooral te beroepen op technische en situatonele argumenten als rechtvaardiging voor hun keuzes. De locatiekeuzes werden geframed als 'low politics': kwesties waarbij weinig politiek-normatieve waarden in het geding zijn. Eén van de centrale argumenten vormde daarop echter een uitzondering, namelijk het streven naar een zogezegd 'eerlijke spreiding' van nieuwe voorzieningen over de stad. Terwijl de redelijkheid van de beslissingen aanvankelijk stevig werd betwist, wisten bestuurders met hun argumenten ten minste een cruciaal deel van de burgers en raadsleden te overtuigen van de redelijkheid van hun beslissingen. Met name het argument van eerlijke spreiding vond weerklank bij bewoners en gemeenteraadsleden, wat ertoe leidde dat zij de beslissingen als meer redelijk ervoeren. De effectiviteit van de Rotterdamse verantwoordingsstrategieën werd versterkt door het feit dat bestuurders expliciet verantwoording aflegden voor hun keuzes en daarbij het directe contact met burgers opzochten in liefst kleinschalig verband. Bestuurders gingen soms letterlijk de straat op om hun beslissingen uit te leggen.

3.2 Den Haag

De Haagse wethouder die vrijwel in z'n eentje verantwoording aflegde voor de locatiekeuzes voor vijf voorzieningen die eveneens onderdeel uitmaakte van het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang 2006-2010 koos nog uitdrukkelijker voor een strategie waarin hij expliciet verantwoording aflegde voor de door hem gekozen locaties. Dat deed hij direct en

¹⁹ Voor verdere uitwerking, zie Karsten, N. (2013). *Decide and defend: regaining authority for controversial decisions through rendering account*. Tilburg, p. 67-75.

informeel aan burgers, maar ook indirect via de gemeenteraad, waar hij meer gebruik maakte van formele kanalen. Meer dan andere bestuurders maakte deze wethouder op inhoudelijke, niet technische gronden duidelijk waarom hij voor bepaalde locaties had gekozen. Hij herwon daarmee een aanzienlijk deel van zijn gezag met betrekking tot de locatiekeuzes. In het voortraject dat tot die keuzes leidde betrok hij overigens niet alleen formeel maar ook informeel heel nadrukkelijk de gemeenteraad, wat hem later de nodige handelingsruimte verschafte.

3.3 Den Bosch

Minder fortuinlijk was een Bossche wethouder die haar gezag verloor bij de locatiekeuzes voor twee hostels voor verslaafden met psychiatrische problemen. Ze slaagde er niet in begrip te creëren onder burgers en gemeenteraadsleden voor haar stevig betwiste beslissingen. Daaraan droeg bij dat ze relatief terughoudend was in het afleggen van verantwoording en zich hoofdzakelijk beperkte tot indirecte en formele verantwoordingsmechanismen. Daarbij werd ze overigens niet geholpen door de naderende gemeenteraadsverkiezingen, die haar toch al controverste locatiekeuzes extra kwetsbaar maakten. De opvolger van de betreffende Bossche wethouder slaagde er wel in een groot deel van zijn gezag te herwinnen, ondanks dat ook de redelijkheid van zijn beslissingen aanvankelijk stevig werd betwist. Hij maakte gebruik van een 'window of opportunity'²⁰ in de zin dat zijn politiek-bestuurlijke omgeving hem de nodige handelingsruimte bood, maar hij werd ook geholpen door zijn directe en informele manier van verantwoording afleggen. Daarbij beriep hij zich in de eerste plaats op de eerder met burgers en de gemeenteraad overeengekomen procedures (waarin overigens ook burgers betrokken werden bij de besluitvorming). Hij deed dat op een manier die aansloot bij de verwachtingen van burgers en gemeenteraadsleden, wat bijdroeg aan zijn gezag.

3.4 Antwerpen

Ook het handelen van bestuurders in Antwerpen sloot aan bij de verwachtingen van burgers voor wat betreft de vestiging van een Medisch Sociaal Opvangcentrum, waar onder andere methadon wordt verstrekt. In het handelen van de burgemeester en de schepenen stond echter niet de verantwoording van de locatiekeuze centraal, maar de gedegen overlastbestrijding en het effectief optreden naar aanleiding van klachten van omwonenden. Bestuurders realiseerden zich dat zij 'geen goed verhaal' hadden waarom ze voor de betreffende locatie hadden gekozen en niet voor andere locaties. Verantwoording kon daarom in hun ogen geen effectieve manier zijn om gezag te herwinnen. Desondanks wisten ze deels begrip voor hun beslissing te creëren door bewoners ervan te overtuigen dat zij een geschikte locatie hadden gekozen, onder andere omdat die in een wijk lag waar veel van de cliënten van de instelling huisden.

²⁰ Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

3.5 Gent

De bijdrage van de verantwoording aan het hestel van het gezag van bestuurders was het grootst in de Gentse casus, waarin bestuurders erin slaagden een rechtvaardiging voor de locatiekeuze te vinden die bijzonder overtuigend was naar de mening van bewoners en gemeenteraadsleden. Meer dan in de andere casus is de verandering in de ervaren redelijkheid van de locatiebeslissing door Gentse omwonenden te relateren aan de uitleg en rechtvaardiging die het stadsbestuur gaf voor de locatiekeuze. Bestuurders konden gezag putten uit het feit dat ze bewoners ervan overtuigden dat zij de beste locatie hadden gekozen voor een nachtopvang omdat deze goed bereikbaar was. Echter, als gevolg van communicatieproblemen tussen het stadsbestuur en de Turkse gemeenschap bleef het gezag van het bestuur voor een deel onder druk staan omdat een grote groep omwonenden niet overtuigd kon worden van de redelijkheid van de beslissing.

4. Het effect van verantwoording in de vorm van begrip en acceptatie

Over het geheel genomen kan worden gesteld dat lokale bestuurders dus wel degelijk gezag wisten te herwinnen door achteraf verantwoording af te leggen over hun beslissingen, ook al waren die op een directieve manier tot stand gekomen. Door hun overwegingen expliciet te maken en deze van een rechtvaardiging te voorzien, konden bestuurders begrip creëren voor hun controversiële beslissingen. Dat lukte vooral als zij aansluiting wisten te vinden bij de waarden die hun publiek hanteerde, zoals eerlijke spreiding van voorzieningen over de stad.²¹ Er zit dus een zeker strategisch, Machiavellistisch aspect aan verantwoording omdat effectieve verantwoording de legitimiteit van het handelen van bestuurders vergroot, in de zin dat ze begrip voor hun handelen kunnen creëren.²² Daarbij moet wel nadrukkelijk worden opgemerkt dat begrip iets anders is dan acceptatie. Dat bewoners en gemeenteraadsleden een beslissing beter begrijpen nadat er verantwoording over is afgelegd, betekent niet dat ze die beslissing ook accepteren of zelfs steunen. Ze vinden de beslissing redelijk en ze begrijpen waarom een bestuurder de keuze heeft gemaakt die hij heeft gemaakt, maar zijn het er daarmee nog niet mee eens; ze kunnen het besluit nog altijd afwijzen, bijvoorbeeld omdat ze zelf een betere locatie menen te weten. De steun voor de beslissing nam daarom ook niet navolgend toe met het begrip ervoor.²³ Verondersteld mag worden dat bestuurders desondanks gebaat zijn bij begrip voor hun beslissingen, omdat het een belangrijke voorwaarde is voor vertrouwen.²⁴

²¹ Friedrich, C. J. (1972). *Tradition and authority*. Londen: Pall Mall., zie ook Karsten, N. (2010). Eerlijk zullen we alles delen, jij een beetje meer dan ik. *Ruimte & Maatschappij*, 2(2), 23-43.

²² Zie ook: Bovens, M. A. P., & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders. In M. A. P. Bovens & T. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 19-34). Den Haag: Lemma., p. 32.

²³ Zie ook Karsten, N. (2013). *Decide and defend: regaining authority for controversial decisions through rendering account*. Tilburg, pp. 299-304; Ruscio, K. P. (2008). *The leadership dilemma in modern democracy*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 23.

²⁴ Tyler, T. R. (2000). Social justice: outcome and procedure. *International Journal of Psychology*, 35(2), 117-125, p. 122;

5. Het effect van verantwoording op gezag

Het succes van verantwoording in termen van het herwinnen van gezag was niet evident: niet alle bestuurders slaagden er in dezelfde mate in gezag te herwinnen, zelfs al legden zij verantwoording af. Het in Den Bosch door het bestuur gehanteerde argument dat ook cliënten van een instelling het recht hebben in een woonwijk te wonen vond bijvoorbeeld bij omwonenden nauwelijks weerklank. Juist dat argument werd het aangrijpingspunt van verdere discussie en droeg bij aan de verdere politisering van het debat. Effectieve verantwoording sluit daarom aan bij de waarden die het publiek dat een bestuurder tegenover zich heeft hanteert. En bestuurders die locatiebeslissingen nemen hebben te maken met verschillende publieken, die verschillende waarden hanteren. Waar gemeenteraadsleden in Den Haag bijvoorbeeld vatbaar bleken voor meer procesmatige argumentatie, gold dat niet voor bewoners. De effectiviteit van een verantwoordingsstrategie is daarmee contextafhankelijk, niet in de laatste plaats omdat er omstandigheden kunnen zijn die het bijzonder moeilijk maken gezag voor een beslissing te herwinnen, zoals de naderende verkiezingen in Den Bosch. Bestuurders doen er goed aan om in hun verantwoording met dergelijke specifieke omstandigheden rekening te houden, zo leert het onderzoek.

Ondanks die contextafhankelijkheid zijn er in de effectiviteit van verantwoordingsstrategieën in dit onderzoek wel degelijk meer algemene patronen te herkennen: door op bepaalde manieren verantwoording af te leggen herwinnen bestuurders meer gezag dan in andere gevallen. Dit hoofdstuk bespreekt er daarvan drie, die aansluiten bij de thematiek van deze bundel.

5.1 Sterk leiderschap wordt gewaardeerd

In de eerste plaats waardeerden bewoners en gemeenteraadsleden het als bestuurders de verantwoordelijkheid voor deze controversiële locatiekeuzes naar zich toe trokken en achter hun beslissingen gingen staan. In veel gevallen gebeurde dat ook: ondanks dat het gemeentebestuur formeel vaak geen rol had in de feitelijke locatiekeuze voor maatschappelijke opvangvoorzieningen trokken bestuurders, in overleg met de zorginstellingen, woningcorporaties en de gemeenteraad, de verantwoordelijkheid daarvoor in de praktijk naar zich toe.²⁵ Ze namen de volledige politieke verantwoordelijkheid voor de locatiekeuzes op zich, en dat werd gewaardeerd door burgers en raadsleden. Burgers en gemeenteraadsleden verwachtten vervolgens wel dat bestuurders ook bereid waren verantwoording af te leggen over hun uiteindelijke beslissingen. Die verantwoording bestaat uit ten minste twee aspecten: niet alleen het uitleggen van de beslissing en het kenbaar maken van de achterliggende overwegingen, maar ook het rechtvaardigen daarvan. Aan dat laatste wilde het nog wel eens ont-

Grimes, M. (2006). Organizing consent: the role of procedural fairness in political trust and compliance. *European Journal of Political Research*, 45(2), 285-315.

²⁵ Karsten, N. (2013). *Decide and defend: regaining authority for controversial decisions through rendering account*. Tilburg, pp. 274-275.

breken²⁶, terwijl burgers juist behoefte hadden aan inhoudelijke verantwoording, ook op het moment dat de emoties hoog opliepen. In de kern was er namelijk veelal sprake van een inhoudelijk, politiek meningsverschil dat betrekking had op de vraag hoe verschillende belangen tegen elkaar waren afgewogen. Omwonenden wilden daarom graag van een bestuurder weten hoe hun belangen waren gewogen. Met deze constatering vindt dit hoofdstuk aansluiting bij de literatuur die stelt dat burgers niet alleen de procedurele, maar ook de meer politiek-inhoudelijke aspecten van het overheidshandelen beoordelen aan de hand van normatieve standaarden.²⁷ Burgers waardeerden sterk leiderschap dus als het ‘verantwoordend leiderschap’ was, waarbij bestuurders persoonlijk de verantwoordelijkheid voor de beslissing op zich namen en bereid waren hun beslissingen uit te leggen en te rechtvaardigen. Het hielp daarbij als één bestuurder het voortouw nam en zich opstelde als het gezicht van het college. Het was bewoners dan duidelijker wie ze ter verantwoording moesten roepen - de aanspreekbaarheid nam toe. Dat verklaart mogelijk waarom burgers sterk leiderschap waardeerden, zelfs in een consensuscontext.²⁸

5.2 Directe en informele verantwoording zijn belangrijk

Ook de manier waarop een bestuurder verantwoording aflegt maakt verschil. Formeel is de verantwoordingsrelatie tussen burgers en bestuurders een indirecte, die loopt via de gemeenteraad (Strøm, 2000). Hoewel er inderdaad bestuurders waren die burgers met kritische kanttekeningen bij de locatiekeuze of de gevolgde procedure doorverwezen naar de gemeenteraad, droeg dat niet bij aan hun vermogen begrip te creëren voor hun beslissingen. Daarvoor was het juist van belang dat bestuurders erkenden dat er een directe verantwoordingsrelatie is gegroeid tussen burgers en bestuurders die vraagt dat bestuurders in direct contact verantwoording afleggen.²⁹ Bestuurders die zich dat realiseerden legden direct verantwoording af aan burgers zonder tussenkomst van de gemeenteraad. Ze deden dat overigens wel in aanvulling op de verantwoording aan de gemeenteraad, die immers het hoogste orgaan in de gemeente is, en niet in plaats daarvan. De directe verantwoording aan burgers werd niet alleen door burgers intrinsiek gewaardeerd, maar maakte ook een goed gesprek tussen bestuurders en burgers mogelijk, wat ten goede kwam aan de onderlinge discussie en zo burgers beter in staat stelde zich een oordeel te vormen over de beslissing en de achterliggende

²⁶ Zie bijvoorbeeld: Berg, Y. van den, Flierman, D., & Hanemaayer, D. (2011). *Procesevaluatie locatiekeuze hostels 's-Hertogenbosch*. Den Haag: B&A Groep.

²⁷ Miller, A. H. (1974). Rejoinder to "comment" by Jack Citrin: political discontent or ritualism? *American Political Science Review*, 68(3), 989-1001; Vittes, M. E., Pollock III, P. H., & Lilie, S. A. (1993). Factors contributing to NIMBY attitudes. *Waste Management*, 13(2), 125-129; Bobocel, D. R., & Debeyer, M. (1998). Explaining controversial organizational decisions: to legitimize the means or the ends?. *Social Justice Research*, 11(1), 21-40.

²⁸ Zie ook: Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban executive leadership in Western Europe. *Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120, p. 115-115; Greasley, S., & John, P. (2011). Does stronger political leadership have a performance payoff?: citizen satisfaction in the reform of subcentral governments in England. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 239-256.

²⁹ Meijer, A. J. (2005). 'Public eyes': direct accountability in an information age. *First Monday*, 10(4).

afweging.³⁰ Daaraan zit wel ook een strategische kant: de directe verantwoording stelde bestuurders beter in staat hun verhaal aan te passen aan hun publiek en zo in te spelen op de verwachtingen.³¹ Enkele Rotterdamse bestuurders onderscheidden bijvoorbeeld de 'bewonersargumentatie' van de 'expertargumentatie'; zij hadden minstens twee verschillende verhalen waarom ze voor bepaalde locaties gekozen hadden.

Zowel in relatie tot burgers als in relatie tot de gemeenteraad gold verder dat de formele verantwoordingskanalen (bijv. gemeenteraadsvergaderingen) niet volstonden. De 'echte' verantwoording vond plaats in de wandelgangen, tijdens koffiepauzes, bij de receptie na afloop van een informatieavond, tijdens een bezoekje op kantoor, of aan de telefoon. In zulke informele contacten konden bewoners en gemeenteraadsleden bestuurders ter verantwoording roepen zonder dat dat meteen het gewicht van een openbare bijeenkomst met zich meebracht, wat de effectiviteit van de verantwoording vergrootte. Het expliciet publiek ter verantwoording roepen van een bestuurder fungeerde eerder als een sanctie in zichzelf dan dat het een regulier onderdeel was van het democratische controleproces. Bestuurders werden, zeker in relatie tot de raad, vrijwel alleen formeel ter verantwoording geroepen als dat politiek opportuun was en met als doel aan te geven dat er iets niet goed ging. De reguliere democratische controle vond grotendeels plaats in het informele circuit. Ook voor wat betreft informele verantwoording geldt overigens: het maakt het goede gesprek mogelijk, maar er zit ook een sterk politiek-strategisch element in: het informele contact laat meer speelruimte in de verantwoording dan het publieke optreden.

5.3 Proactieve verantwoording werkt beter dan reactieve verantwoording

Het moment waarop verantwoording werd afgelegd maakte vooral verschil in de zin dat proactieve verantwoording door bestuurders meer bijdroeg aan hun gezag dan reactieve verantwoording. Bestuurders die niet meteen na de beslissing zelf met een verhaal naar buiten kwamen waarom ze voor een bepaalde locatie hadden gekozen, maar eerst kritische vragen afwachten, stonden op achterstand. Burgers en gemeenteraadsleden verwachtten namelijk dat bestuurders dat wel deden. Waren bestuurders terughoudend in hun verantwoording, dan schoten ze in de ogen van burgers en gemeenteraadsleden te kort. Dat vraagt dus dat bestuurders proactief een verhaal ontwikkelen waarom ze voor een bepaalde locatie hebben gekozen en daar actief en op eigen initiatief mee naar buiten treden. De inhoudelijke verantwoording van de locatiekeuze is dus een belangrijk onderdeel van het eerste contact met burgers. De vraag 'Waarom hier?' is namelijk één van de voornaamste en eerste vragen die burgers zich stellen, en ze verwachten daarop een inhoudelijk antwoord van de bestuurder - zonder dat ze dat antwoord overigens altijd accepteren of dat de ratio ook de baas is over de emoties.

³⁰ Zie ook: Bovens, M. A. P., & Schillemans, T. (2009). Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders. In M. A. P. Bovens & T. Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording* (pp. 19-34). Den Haag: Lemma.

³¹ Zie ook: Shapiro, D. L., Buttner, E. H., & Barry, B. (1994). Explanations: what factors enhance their perceived adequacy? *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 58(3), 346-368.

De effectiviteit van proactieve verantwoording wordt mogelijk verklaard door het feit dat het overkomt als een vrijwillige vorm van verantwoording en dat het in ieder geval de indruk geeft dat er over een beslissing is nagedacht.³² Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat proactieve verantwoording burgers en gemeenteraadsleden serieus neemt. Die vorm van verantwoording erkent uit zichzelf de inhoudelijke kant van het conflict en erkent dat mensen graag zelf de overwegingen die achter een besluit liggen willen beoordelen.³³ Een laatste mogelijke verklaring is meer politiek-strategisch van aard: proactieve verantwoording geeft bestuurders de kans om het debat over de locatiekeuze enigszins in de gewenste richting te sturen en aan te passen aan het publiek dat ze tegenover zich hebben.³⁴ Rotterdamse bestuurders staken bijvoorbeeld bewust in op een debat over de eerlijke spreiding van voorzieningen over de stad, door juist dat argument centraal te stellen, omdat ze op dat punt een door burgers als zeer gedegen ervaren onderbouwing van de locatiekeuze hadden opgesteld.

6. Conclusies

Bestuurders kunnen dus gezag herwinnen voor controversiële beslissingen, zelfs als ze burgers niet betrekken in de besluitvorming. Sterk leiderschap kan in die zin succesvol worden gecombineerd met een consensuscultuur. Hoewel niet te verwachten valt dat burgemeesters en wethouders brede politiek-maatschappelijke steun en acceptatie zullen genereren voor controversiële beslissingen als deze, kunnen ze wel begrip creëren voor hun overwegingen onder burgers en gemeenteraadsleden. ‘Verantwoordend leiderschap’ speelt daarin een grote rol. Bestuurders die bereid zijn de politieke verantwoordelijkheid voor hun beslissingen te nemen en daarover achteraf actief verantwoording af te leggen, kunnen op meer begrip en waardering rekenen. Dat vraagt dat bestuurders zich niet verschuilen achter het principe van collegialiteit in het college van burgemeesters en wethouders maar dat ze juist in de vuurlinie gaan staan, leiderschap tonen en verantwoording afleggen. Even belangrijk is, dat zij bereid zijn inhoudelijk uit te leggen waarom ze voor een bepaalde locatie hebben gekozen en aangeven hoe ze de belangen van omwonenden en anderen hebben gewogen. Directe, informele en proactieve verantwoording blijken daarbij over het algemeen effectiever te zijn voor het herwinnen van gezag dan andere vormen van verantwoording. Dat betekent onder meer dat bestuurders burgers moeten opzoeken om hun beslissing uit te leggen, dat ze hun argumenten ook in de wandelgangen moeten uitdragen, en dat ze niet pas moeten reageren op kritiek als die wordt geuit, maar zelf het initiatief moeten nemen om die kritiek te ondervangen.

³² Hearit, K. M. (2006). *Crisis management by apology: corporate response to allegations of wrongdoing*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates., p. 211.

³³ Zie Brown, J. (2000). Critical reasoning, understanding and self-knowledge. *Philosophy and Phenomenological Research*, 61(3), 659-676; Terpstra, M. (2002). *Omstreden besluiten: filosofische aspecten van het besturen*. Amsterdam: SUN.

³⁴ Friedrich, C. J. (1972). *Tradition and authority*. Londen: Pall Mall; Shapiro, D. L., Buttner, E. H., & Barry, B. (1994). Explanations: what factors enhance their perceived adequacy? *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 58(3), 346-368.

Verantwoording is in die zin een middel dat bestuurders kunnen inzetten om gezag voor controversiële beslissingen te herwinnen. Het is echter geen panacee: bestuurders die verantwoording afleggen over controversiële beslissingen kunnen op meer begrip rekenen, maar daarmee niet noodzakelijk op minder verzet. Bovendien vraagt verantwoordend leiderschap dat bestuurders in hun verantwoording aansluiten bij de contextafhankelijke verwachtingen en waarden die hun publieken hanteren. Dat vereist dat bestuurders een grote gevoeligheid voor hun politiek-bestuurlijke omgeving bezitten. Pas als zij weten wat er door anderen van hen wordt verwacht, kunnen zij de overtuigingskracht ontwikkelen die nodig is om gezag te herwinnen voor controversiële beslissingen.