

Beleid & Politiek

Veranderende bewegingen en politiek ambtelijke verhoudingen



Sevim Cicek Incedal
321806
28-07-2015

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Mastervariant Beleid & Politiek

Eerste lezer Drs. R.F.I. Moody
Tweede lezer Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
-----------	---

Samenvatting	4
--------------	---

Deel 1 INLEIDING

Hoofdstuk 1 Aanleiding en vraagstelling	6
1.1 Politiek ambtelijke verhoudingen in de praktijk	6
1.2 Zoektocht naar verandering voor Gemeente Lansingerland	6
1.3 Aanleiding onderzoek	7
1.4 Probleemstelling	8
1.5 Maatschappelijke relevantie	9
1.6 Wetenschappelijke relevantie	10
1.7 Leeswijzer	10

Deel 2 THEORIE

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	11
2.1 Blik op het theoretisch kader	11
2.2 Scenarioplanning	11
2.2.1 Scenarioplanning als onderzoeksmethode	12
2.2.2 Onderscheid van stromen	13
2.3 Constitutionele context overheid, aldus Weber, 't Hart, Hupe, Lynn, Rosenthal en Svara	15
2.3.1 Politiek ambtelijke verhoudingen volgens Svara	15
2.3.2 Politiek ambtelijke verhoudingen volgens Max Weber	16
2.3.3 Politiek ambtelijke verhoudingen volgens Hupe en Lynn	18
2.3.4 Politiek ambtelijke verhoudingen volgens 't Hart en Rosenthal	20

Deel 3 METHODOLOGIE

Hoofdstuk 3 Conceptueel model	23
3.1 Toepassing van de theorie	23
3.2 Conceptueel model	23
3.2.1 Theoretische constructen	23
3.2.2 Conceptueel model	24
3.3 Operationalisatie	26
Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet	28
4.1 Relevantie van scenarioplanning binnen het onderzoek	28
4.2 Onderzoeksstrategie	29
4.3 Onderzoeksmethode en -technieken	30
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	31

Hoofdstuk 5 Analyse.....	32
5.1 Omgeving van Lansingerland.....	32
5.2 Gemeente Lansingerland.....	32
5.3 De politiek ambtelijke context van Lansingerland.....	34
5.4 De historische context van Lansingerland.....	35
5.5 De economische context van Lansingerland.....	35
5.6 De samenwerkingscontext van Lansingerland.....	36
5.7 Trends.....	37
5.8 Samenvatting.....	50
Hoofdstuk 6 Zeker- en onzekerheden.....	51
6.1 Vervolg op trends.....	51
6.2 De zekerheden.....	51
6.3 De onzekerheden.....	56
Hoofdstuk 7 Scenario's.....	63
7.1 Scenarioschets.....	63
7.2 Kwadrantenstudie.....	63
7.3 Uitwerking scenario's.....	69
7.3.1 Scenario 1: 'Ambtelijk optreden als speerpunt'	70
7.3.2 Scenario 2: 'Verlamdend en onberekenbaar'	71
7.3.3 Scenario 3: 'Inflexibele ambtenaren'	72
7.3.4 Scenario 4: 'Risicomijdend wegens politieke gezag'	73
Hoofdstuk 8 Conclusie, aanbevelingen en reflectie.....	74
8.1 Terugblik.....	74
8.2 Bevindingen	74
8.2.1 Herstelopgave van politiek ambtelijke verhoudingen in Lansingerland.....	74
8.2.2 De trends, zekerheden en onzekerheden	75
8.2.3 De scenario's.....	76
8.3 Aanbevelingen.....	79
8.4 Reflectie.....	82
BIJLAGEN	
BIJLAGE – 1 Respondentenlijst	85
BIJLAGE – 2 Vragenlijst interview(oriënterende interviews buiten Lansingerland)	86
BIJLAGE – 3 Vragenlijst interview(respondent ambtelijke organisatie)	87
BIJLAGE – 4 Vragenlijst interview(respondent politieke ambtenaar)	89
BRONNEN	
Wetenschappelijke literatuur	91
Bronnen geraadpleegd op internet	92

VOORWOORD

Voor u ligt mijn scriptie welke het resultaat is van een onderzoek naar politiek ambtelijke verhoudingen. Hiermee rond ik de mastervariant Beleid en Politiek af voor de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik heb hier met veel plezier kunnen studeren en veel kunnen leren. Deze mastervariant sprak mij vanaf het begin al aan, omdat ik me graag verdiep in normatieve opvattingen en wetenschappelijke inzichten inzake politiek en de wisselwerking hiervan binnen ambtelijke organisaties, en totstandkoming van beleid hierbij.

Aanvankelijk ben ik met mijn onderzoek gestart bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering. Hier heb ik stage kunnen lopen en kennis kunnen opdoen over de omgeving van de rijksoverheid en verschillende opvattingen aangaande wetenschappelijke inzichten over dit onderwerp.

Vervolgens heb ik mijn onderzoek verder afgebakend en gericht op de Gemeente Lansingerland. Ik heb voor deze gemeente mogelijke toekomstscenario's geschetst omwille de politiek ambtelijke verhoudingen. Ik wil dan ook mijn toenmalig afdelingshoofd Sandra Hammer en andere collega's bedanken die mij deze mogelijkheid hebben geboden. In het bijzonder wil ik Karin Koemans bedanken voor haar bijdrage bij de totstandkoming van de bevindingen.

In dit proces wil ik met name mijn afstudeerbegeleidster drs. Rebecca (R.F.I) Moody bedanken. Zij heeft mij als het ware als een wetenschappelijk sparringpartner meegenomen in dit leerproces.

Deze scriptie wil ik dan ook schenken aan mijn partner, ouders, zusje en broers. De steun en eindeloze liefde van mijn familie heeft dit proces tot een bijzonder resultaat gebracht.

Ik wens u veel leesplezier toe bij het lezen van deze scriptie.

Sevim Çiçek Incedal

Rotterdam, juli 2015

SAMENVATTING

Als gevolg van meerdere ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het verleden van de Gemeente Lansingerland, bevindt de gemeente zich in een ongunstige financiële situatie. De bijkomende ontwikkelingen die geanalyseerd zijn binnen dit onderzoek, zoals hierboven genoemd, tonen aan dat de politiek ambtelijke verhoudingen onder druk zijn komen te staan. Deze effecten hebben de druk verhoogd om te komen tot nieuwe verhoudingen, omwille de verbetering van het functioneren van het ambtelijk apparaat en besluitvormingsproces. Met het aantreden van het nieuwe college van Burgemeester en Wethouders, is deze wens verder uitgesproken en worden nieuwe politiek ambtelijke verhoudingen geambieerd.

In dit onderzoek zijn scenario's geschetst omwille mogelijke toekomstbeelden te schetsen van politiek ambtelijke verhoudingen bij de veranderingsopgave van de gemeente. Er is antwoord gegeven op de hoofdvraag *'Welke toekomstscenario's kunnen we afleiden uit de hedendaagse ontwikkelingen die zich voordoen in de omgeving van de Gemeente Lansingerland ten aanzien de organisatie anno 2025, en in hoeverre zijn deze ontwikkelingen van invloed op de politiek ambtelijke verhoudingen?'*. Middels de methode 'Scenarioplanning' en inzichten van toonaangevende wetenschappelijke auteurs inzake politiek ambtelijke verhoudingen is invulling gegeven aan de scenario's. In eerste instantie zijn hiervoor trends en ontwikkelingen in de omgeving en de ambtelijke organisatie van de gemeente verkent. Aan de hand hiervan zijn vervolgens zeker- en onzekerheden bepaald voor de toekomst van de gemeente anno 2025 en mogelijke kwadranten bepaald. Hieronder zijn de scenario's kernachtig omschreven. Met de bevindingen van dit onderzoek kan er uiteindelijk geanticipeerd worden op tegenwerkende, maar ook positieve ontwikkelingen. Dit is terug te lezen onder 'Aanbevelingen Hoofdstuk 8.3'.

➤ Scenario 1: 'Ambtelijk optreden als speerpunt'

Dit scenario kenmerkt zich door het herstel van het functioneren van zowel de politiek als het ambtelijk apparaat. Zoals eerder omschreven bevindt de gemeente zich anno 2025 nog altijd in een herstelsituatie. Zij wilt voornamelijk haar grote regionale woningbouwopgave en opgave voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen voortzetten (Economische visie Lansingerland, 2011: p. 3). De verminderde vraag naar woningen en bedrijventerreinen heeft er namelijk toe geleid dat de groei van de gemeente vertraagd is. Zij heeft hierdoor moeten bezuinigen. Om verder te bezuinigen op de organisatie heeft de raad ervoor gekozen om haar taken te reduceren (Lansingerland, 2013). In dit scenario heeft de gemeente ervoor gekozen om organisatieverandering door te voeren met oog op doelrealisatie in het 'besluitvormingsproces'. In de huidige situatie met de verminderde taken en personele bezetting, is er groot belang gehecht aan het bieden van rugdekking aan het ambtelijk apparaat om haar doelen en opgaves alsnog te verwezenlijken. Omwille de veelvuldige opgave om de gemeente te herstellen en het moeizame verloop van het besluitvormingsproces terug te dringen, is hierbij gekozen voor het verstrekken van autonomie aan de ambtenaar als het vertrouwen naar elkaar toe. Hierdoor is de controle van de politiek gering op het ambtelijk apparaat en vertrouwt zij haar in haar professionaliteit. Deze vertrouwenssfeer binnen de gemeente waarbinnen er sprake is van grote ambtelijke autonomie wordt versterkt door het versnellen van het besluitvormingsproces. Het herstel van de verhoudingen is namelijk een andere zekerheid waar de gemeente mee kampt en wens om te veranderen in de toekomst. De ambtenaar zet zich verder in haar functioneren door met rugdekking en bewegingsruimte verder te professionaliseren. Ook de verschillende krachtenvelden onder het ambtelijk apparaat, namelijk directie, vakafdelingen, afdelingshoofden en college, zijn zich verder gaan focussen op prestatie en nemen afstand van hun voormalige verdedigingspositie. Dit vertrouwenssfeer en in standhouding van gevormde werkafspraken, versterkt ook de kracht van instituties en is er sprake van een vergrote stabiliteit van en is er afscheid genomen van de afreken-cultuur en risicomijdend gedrag.

➤ Scenario 2: 'Inflexibele ambtenaren'

Binnen dit scenario wordt er nadruk gelegd op het herstel van vertrouwen. Hier heeft de organisatie ervoor gekozen om veel nadruk te leggen op het herstellen van vertrouwen in de ambtenaar. De politiek beoogd haar organisatie en de positie hiervan te herstellen door het vertrouwen te herstellen, maar durft daarin nog niet in grote mate autonomie weg te geven. Hierdoor kenmerkt dit scenario zich met een organisatie waarin vertrouwen wordt weggeven, maar onvoldoende vertrouwd om het ambtelijk apparaat autonomie te geven. Zij geeft hierbij de ambtenaar wel de middelen en rugdekking, maar stelt hier scherpe voorwaarden aan. Deze belemmering in de bewegingsvrijheid van de ambtenaar zorgt voor een contradictie tussen de ambtenaar en de politiek. Er is geen sprake van samenwerking tussen politiek en ambtenarij, maar hiërarchische druk van bovenaf.

Daarnaast zorgt deze verkrampde werkomgeving van de ambtenaar tot de stagnatie van het behalen van de opgave om flexibilisering te vergoten. Een andere trend dat geschetst is, is namelijk dat organisaties flexibiliseren om wendbaar te kunnen meebewegen met alle ontwikkelingen die spelen. Aan deze opgave wordt in dit scenario onvoldoende belang aan gehecht door de politiek, omdat zij het beperken van autonomie zwaarder weegt ten opzichte de flexibilisering van het ambtelijk apparaat en daarmee de organisatie.

➤ Scenario 3: 'Verlammend en onberekenbaar'

Binnen dit scenario heeft de politiek nauwelijks verandering gebracht omwille het herstel van de politiek ambtelijke verhoudingen, maar vergt ze nog altijd herstel van de gemeentelijke positie. Dit scenario kenmerkt zich met een hiërarchische politieke structuur en is de raad onberekenbaar en werkt verlammend.

De verkrampde werkverhoudingen en wantrouwen door de politiek is niet veranderd. Er zijn geen veranderslagen gemaakt in het herstellen van het vertrouwen tussen beide gremia, en voorziet de politiek het ambtelijk apparaat niet van bewegingsvrijheid. De raad heeft de touwtjes in handen en heeft nauwlettende controle over het college en daarmee het ambtelijk apparaat. Zij ziet geen behoefte in samenwerking en ziet de hiërarchische verhoudingen als uitkomst van de veranderopgave. De angstcultuur heeft zich verder versterkt omdat het college in navolging van de raad ook controlerend heeft opgesteld, wat de spanning onder de ambtenaren heeft verhoogd en er als het ware een afreken-cultuur ontstaat.

➤ Scenario 4: 'Risicomijdend wegens gezag'

Dit scenario kenmerkt zich door een organisatie met het in standhouden van wantrouwen tussen politiek en ambtelijk apparaat, maar een verbrede bewegingsvrijheid van de ambtenaar. Ook binnen dit scenario wilt de gemeente met een geringe personele bezetting en middelen haar herstelopgave bewerkstelligen. Omdat de raad ook het ambtelijk apparaat wantrouwt, heeft dit het risico-mijdend gedrag nader versterkt onder de ambtenaren. De bestuurders willen dit graag zien verdwijnen en staan voor een grote politiek ambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen.

Om toch in een van haar herstelopgaven te voorzien heeft de politiek ervoor gekozen, om haar ambtelijk apparaat autonomie te bieden, gezien de geringe middelen enerzijds en complexe herstelopgave met meerdere ambities anderzijds.

Deze verplichte verstrekking van bewegingsvrijheid, beperkt zij enigszins door de hoge controles op het ambtelijk apparaat. De ambtenaar ervaart dit als een niet gegunde en erkende autonomie en voelt het gebrek aan vertrouwen. Ambtenaren voelen zich niet gehonoreerd en raken verlamt door de werkdruk. Hiermee doet de gemeente ook af aan haar opgave voor de groei en doorgroei van medewerkers. De verkrampde verstandhouding tussen de politiek en ambtelijk apparaat blijft onverlet. Het ambtelijk apparaat staat nog altijd in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van hoog belang is.

DEEL 1 INLEIDING

“Toen ik oog kreeg voor de aard van de mensen die de publieke belangen moeten behartigen, en voor hun wetten en zeden, leek het mij hachelijk om mij aan het openbaar bestuur te wijden, en dit gevoel nam toe naarmate ik er dieper over nadacht” Plato, Zevende brief

Hoofdstuk 1 Aanleiding en vraagstelling

1.1 Politiek ambtelijke verhoudingen in de praktijk

Dit gevoel van Plato ligt ook deels ten grondslag aan de vragen binnen deze scriptie, namelijk voor de vraagstukken in het licht van de organisatie van het openbaar bestuur en hoe deze publieke belangen hun weerslag krijgen in de gremia tussen politiek en ambtenarij. De overheid heeft namelijk per schaalniveau en per organisatie verscheidene opgaven en kent een andere politiek ambtelijke context. Hierdoor kunnen politiek ambtelijke verhoudingen op uiteenlopende wijzen tot uiting komen. De politiek en ambtenarij hebben verscheidene normatieve opvattingen over democratie en de juiste vorm waarop beleid tot stand moet komen. In het licht van continu veranderende omgevingsfactoren en politieke voorkeuren, en de toekomst van politiek ambtelijke verhoudingen, is het interessant om er dieper op in te gaan.

Soms gaat het om de verhouding tussen beide gremia als geheel, bijvoorbeeld in discussies over de politiek ambtelijke dichotomie (Overeem, 2010). Soms gaat het om de specifieke relatie van een politicus met een ambtenaar of ambtelijke organisatie. Echter zijn politiek ambtelijke verhoudingen continu in beweging. Tot op heden is er in de wetenschap veel geschreven over de invulling en beleving van politiek ambtelijke verhoudingen, maar blijft het nog altijd onduidelijk hoe deze verhoudingen zich in de praktijk vormen en hun werking krijgen. Met name in een veranderlijke omgeving en tijd waarin we nu leven, is deze grip ver te zoeken. In deze scriptie wordt daarom onderzoek gedaan mogelijke toekomstige scenario's die kunnen ontstaan in het licht van politiek ambtelijke verhoudingen. Hiervoor is de Gemeente Lansingerland als onderzoekscase gekozen.

1.2 De zoektocht naar verandering voor Gemeente Lansingerland

De overheid is de laatste jaren onderhevig aan talloze ontwikkelingen. De omgeving van de overheid is dynamischer als ooit tevoren en moet inspelen op deze trends om te voldoen aan de wensen van de burger. De burger is mondiger, vaker betrokken, de ambtenaar is professioneler, regionale grenzen overstijgen steeds meer, zijn slechts enkele ontwikkelingen daarin. De lokale overheden proberen zich ook zoveel mogelijk aan te passen aan de wensen van de burger. Gezien de druk die deze omgevingsfactoren hebben op veranderingsvraagstukken en politiek ambtelijke verhoudingen binnen deze gemeente, is een selectie gemaakt om de Gemeente Lansingerland als onderzoekscase te nemen.

De Gemeente Lansingerland bevindt zich in de Randstad en is een gemeente die 56.000 inwoners telt en kenmerkt zich door een groot aantal (nieuwbouw) woonwijken en voorzieningen als winkels, scholen, sportaccommodaties, recreatiemogelijkheden en een rijk verenigingsleven.

Gemeenschapszin, verenigingsleven, oud ondernemerschap en duurzaamheid bepalen de identiteit van de gemeente. Lansingerland is als Greenport hét kenniscentrum voor high tech agrobusiness en ontwikkelt zich steeds meer als logistiek centrum en overstijgt de landelijke grenzen (Lansingerland, 2015). Alleen al gezien de ligging van deze gemeente ten opzichte van nabij liggende gemeenten en daarmee komende ontwikkelingen als agglomeratie en woon-werkverkeer is deze gemeente in grote mate onderhevig aan ontwikkelingen van buitenaf. De genoemde omgevingstrends en minder gunstige omstandigheden waarin de gemeente zich momenteel bevindt, zoals de economische ontwikkelingen als gevolg van de bankencrisis en de verslechterde woningmarkt, brengen de gemeente tot een veranderingsopgave.

Deze wisselingen hebben namelijk effect op de omgeving van de overheid, maar ook voor de gemeentelijke organisatie zelf. Dit heeft voor de gemeente onder andere gezorgd voor het nemen van veranderende toekomstvisies en beslissingen tot organisatieveranderingen.

De gemeente probeert dan ook te voldoen aan de opgaves die de omgeving van haar vergt en is langzaam maar zeker in haar zoektocht belandt voor een beter functionerende en passende vorm van de inrichting van de gemeentelijke organisatie. Deze inrichting van de gemeentelijke organisatie neemt ook afwegingsvraagstukken mee voor de gevolgen en invulling van politiek ambtelijke verhoudingen is voor de gemeente. Bovendien kent deze gemeente ook verhoudingen die hevig onder druk staan door de opgetreden fouten en ontwikkelingen uit het verleden. In deze gemeente worden politiek ambtelijke verhoudingen dus zowel als een van de veranderingsopgaven gezien, maar ook risico of kans die kan opdoen tijdens het bewerkstelligen van andere veranderingsopgaven.

Letten op deze bewegingen binnen de Gemeente Lansingerland en de wensen en mogelijke effecten op politiek ambtelijke verhoudingen, is deze gemeente als onderzoekscase genomen. Want ook binnen deze gemeente zijn politiek ambtelijke verhoudingen in beweging. Middels de methode 'Scenario planning' zullen de ontwikkelingen en trends geanalyseerd en verklaard worden aan de hand van een conceptueel model.

1.3 Aanleiding onderzoek

Als gevolg van meerdere ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het verleden van de Gemeente Lansingerland, bevindt de gemeente zich in een ongunstige financiële situatie. De bijkomende ontwikkelingen die geanalyseerd zijn binnen dit onderzoek, zoals hierboven genoemd, tonen aan dat de politiek ambtelijke verhoudingen onder druk zijn komen te staan. Deze effecten hebben de druk verhoogd om te komen tot nieuwe verhoudingen, omwille de verbetering van het functioneren van het ambtelijk apparaat en besluitvormingsproces. Met het aantreden van het nieuwe college van Burgemeester en Wethouders, is deze wens verder uitgesproken en worden nieuwe politiek ambtelijke verhoudingen geambieerd. Hieronder staat de beleving en wens van een ambtenaar hierover geciteerd.

Ambtenaar dagelijks bestuur, 10-2-2015

'De verhoudingen worden onder druk gezet en we moeten voorkomen dat dit op negatieve wijze naar ons terug keert. Het vertrouwenselement is beschadigd door gemaakte fouten uit het verleden. De raad is hierdoor sceptisch en maakt het moeilijk voor het college om tot haar werk te komen. Dit zal niet ten goede komen aan het besluitvormingsproces. Deze sfeer eist relatief meer tijd omdat ik meer vanuit mijn rol een verdedigende rol aanneem en nauwelijks toekom aan beleidsvoering. Risicomidend gedrag moet voorkomen worden. Ik ben van mening dat ik mijn mensen kan motiveren op een creatieve wijze.'

Met dit onderzoek wordt tegemoet gekomen aan de vraag welke mogelijke toekomstige scenario's te schetsen zijn in het licht van deze verhoudingen.

1.4 Probleemstelling

In dit onderdeel zal ik mijn probleemschets problematiseren door een concreet doel- en vraagstelling te formuleren. Hieronder is de vraagstelling van het onderzoek toegelicht. Gezien de aanleiding van dit onderzoek, zal er gedurende het onderzoek gefocust worden op ontwikkelingen die zich voordoen in de omgeving van de gemeente en de politiek-ambtelijke organisatie. Hierbij wordt de Gemeente Lansingerland als onderzoekscase genomen. Middels de methode 'Scenarioplanning' is onderzoek gedaan naar politiek ambtelijke verhoudingen en zijn de gevonden bevindingen geanalyseerd en verklaard aan de hand van het conceptueel zoals in Hoofdstuk 3 opgenomen. Voor het onderzoek is tijdens interviews enerzijds gevraagd welke recente ontwikkelingen zich voordoen op het vlak van de 'gemeentelijke organisatie' en welke politiek-bestuurlijke factoren een rol spelen op het ambtelijk speelveld. Mijn doel hierbij is als volgt:

Doelstelling

Inzichtelijk maken welke ontwikkelingen en trends zich voordoen in de omgeving van de Gemeente Lansingerland en welke toekomstige scenario's hierbij geschetst kunnen worden voor anno 2025. Daarnaast wil ik nagaan welke invloed deze ontwikkelingen zullen hebben op de politiek-ambtelijke verhoudingen voor de gemeente, afgezien van de inhoudelijke taakstelling van de gemeente. Met de bevindingen van dit onderzoek kan er uiteindelijk geanticipeerd worden op tegenwerkende, maar ook positieve ontwikkelingen.

Vraagstelling

De centrale vraag is de leidraad van dit onderzoek en dient aan het einde van dit onderzoek te zijn beantwoord. Op basis van de voorgaande problematisering en de beschreven doelstelling luidt de centrale vraagstelling als volgt:

Welke toekomstscenario's kunnen we afleiden uit de hedendaagse ontwikkelingen die zich voordoen in de omgeving van de Gemeente Lansingerland ten aanzien de organisatie anno 2025, en in hoeverre zijn deze ontwikkelingen van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen?

Om een antwoord te kunnen formuleren op de bovenstaande centrale vraag dienen enkele deelvragen te worden beantwoord. In eerste instantie zal de methode 'Scenarioplanning' belicht worden. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop de scenariostudie tot stand komt. De daarbij behorende deelvraag is:

Wetenschappelijke inzichten:

1- Welke theoretische leerstukken bieden inzicht in Scenarioplanning?

Het theoretisch kader omvat ook inzichten in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Om deze wetenschappelijke inzichten in politiek-ambtelijke verhoudingen te analyseren, zal antwoord gezocht worden op de onderstaande deelvragen:

2- Welke theoretische leerstukken bieden inzicht in de politiek ambtelijke verhoudingen?

3- Op welke wijze kunnen deze theoretische inzichten de omgeving van de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de Gemeente Lansingerland verklaren en bijdragen aan het schetsen van eventuele scenario's?

Vervolgens zullen de trends en ontwikkelingen uit de omgeving en binnen de gemeente Lansingerland en zal de empirie ingegaan worden. Dit zal grondslag vormen voor de te vormen organisatieverandering en te vormen politiek ambtelijke verhoudingen. Om dit te onderzoeken zal er antwoord gezocht worden op de deelvragen:

Empirie:

4- Welke ontwikkelingen hebben zich, met betrekking tot de organisatie van de overheid, in het verleden voorgedaan?

5- Welke economische, sociaal-maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en trends hebben invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de gemeente Lansingerland?

6- Hoe is de praktijk van politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de Gemeente Lansingerland te omschrijven?

Met oog op de methode 'Scenarioplanning' worden op basis van de gevonden trends, gezocht naar de zeker- en onzekerheden om de scenariostudie te bewerkstelligen. Dit is van belang om mogelijke scenario's te schetsen die een representatief beeld verschaffen van de mogelijke effecten op politiek-ambtelijke verhoudingen die zich in de toekomst kunnen voordoen. Hiervoor zal antwoord gezocht worden op de deelvraag:

7- Welke zeker- en onzekerheden zijn af te leiden uit de recente trends voor anno 2025?

Ten slotte zal met de laatste deelvraag tevens antwoord worden verschaft op de hoofdvraag om te kijken hoe de toekomst eruit kan zien met oog op politiek-ambtelijke verhoudingen. Hiervoor worden de twee zwaarwegende onzekerheden opgenomen in de kwadrantenstudie en gecombineerd. De uitkomst hiervan zal antwoord geven op de hoofdvraag en onderstaande vraag:

8- Welke scenario's kunnen voortvloeien uit de recente trends?

1.5 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek geeft de toegevoegde waarde van de bevindingen uit dit onderzoek betreffende het oplossen van actuele maatschappelijke en/of beleidsvraagstukken (Van Thiel, 2007: p. 22). Eerder is er nooit onderzoek gedaan voor de mogelijke effecten voor politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de Gemeente Lansingerland. De gemeente heeft namelijk meerdere opgaves en wilt de organisatie hierop aanpassen. Een van de opgaves is het herstellen van de verstandhouding tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Daarnaast is ook van belang om bij het waarmaken van andere opgaves van de gemeente, de effecten van de organisatieverandering op te wegen aan de effecten op politiek ambtelijke verhoudingen. Het destilleren van de mogelijke effecten door scenariostudie zal het voor de raad maar ook beleidsambtenaren mogelijk maken om inzicht te krijgen mogelijke effecten op de verhoudingen. Op deze wijze kunnen zij anticiperen op mogelijke ontwikkelingen en effecten op politiek-ambtelijke verhoudingen die zich voor kunnen doen anno 2025. Met de bevindingen van dit onderzoek kan er uiteindelijk geanticipeerd worden op tegenwerkende, maar ook positieve ontwikkelingen. Het is namelijk van belang om de verslechterde verstandhouding niet verder af te zwakken en de organisatieverandering af te stemmen op de verhoudingen.

1.6 Wetenschappelijk relevantie

Binnen dit onderzoek zijn de bekendste en grootste inzichten inzake politiek ambtelijke verhoudingen geanalyseerd. Politiek ambtelijke verhoudingen worden sinds enkele decennia door veel wetenschappers onderzocht en op uiteenlopende wijze verklaard. Om na te gaan welke ontwikkelingen de organisatie van de overheid, en daarmee ook Gemeente Lansingerland, beïnvloeden en tot welke gevolgen dit kan leiden, dient er in eerste instantie gekeken te worden naar de constitutionele context van de organisatie. Om de politiek ambtelijke verhoudingen zo goed mogelijk te weergeven, zullen er in dit theoretisch kader verschillende visies en standpunten van verschillende auteurs worden gebundeld. Hierbij zal gekeken worden naar de grondbeginselen van de bureaucratie die als eerst werden onderzocht door Weber (vert. 1972) en Wilson die onderscheid maakte tussen beide gremia. Weber formuleerde onder andere kenmerken voor zijn ideaaltypisch bureaucratiemodel waarmee ook politiek ambtelijke verhoudingen verder gekenmerkt en gespecificeerd kunnen worden. Onder andere: ambtenaren zijn onderworpen aan gezag, ambtenaren zijn georganiseerd in een hiërarchie van ambten, ambtenaren hebben duidelijk afgebakende bevoegdheden, ambtenaren worden benoemd en geselecteerd op basis van technische kwalificaties etc.

Ook andere typering en constructen worden in het theoretisch kader onderscheiden onder de noemer van dichotomie volgens Svava (2001: p. 135-145). Namelijk de dichotomie van politiek en ambtenarij, omdat deze in sterke mate voorkomt in alle perspectieven ten opzichte van politiek ambtelijke verhoudingen. Ze worden echter op verscheidene wijzen omschreven maar deze dichotomie blijft heersen in de literatuur. In dit onderzoek zijn deze inzichten en constructen toegepast en samengebracht in een conceptueel model om politiek ambtelijke verhoudingen meetbaar te maken.

Echter is in de recente praktijk minder sprake van onderzoeken gericht veranderende organisaties en de effecten op politiek-ambtelijke verhoudingen, ondanks de veranderende bewegingen waarin de politiek-ambtelijke verhoudingen zich bevinden.

Bovendien is er tot op heden niet vaak gekozen voor het onderzoeken van politiek-ambtelijke verhoudingen, middels de methode 'Scenarioplanning'. Het gaat hierbij met name om het bieden van vooruitblikken met betrekking tot een bepaalde problematiek met betrekking tot politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit biedt namelijk ook handvatten om te anticiperen en meetbaar kunnen maken van politiek-ambtelijke verhoudingen in de toekomst, terwijl tot nu toe in de wetenschap veelal achteraf inzicht is gegeven in reeds gevormde politiek-ambtelijke verhoudingen.

1.7 Leeswijzer

In dit onderzoek wordt allereerst inzicht verschafte in de probleemstelling binnen dit onderzoek. Vervolgens zullen de inzichten in politiek-ambtelijke verhoudingen en de methode 'Scenarioplanning' nader belicht worden. Aan de hand van de gevonden constructen, zal het conceptueel model gevormd worden. Dit vormt tevens het theoretisch raamwerk waarmee antwoord gegeven wordt op de onderzoeksvraag zoals geformuleerd bij de probleemstelling. Dit theoretisch kader zal in de methodologische verantwoording verder verklaard worden. Vervolgens zullen de inzichten en ontwikkelingen voor de gemeente Lansingerland in het licht van de veranderopgave en politiek-ambtelijke verhoudingen belicht worden. Deze inzichten vormen namelijk een belangrijk uitgangspunt voor de voorbereiding van de scenariostudie. Uit de trends vloeien namelijk de zeker- en onzekerheden voort, en monden uit in de scenario's. Vervolgens zal er op basis van de gevormde scenario's conclusie getrokken worden in het belang van mogelijke effecten op politiek ambtelijke verhoudingen anno 2025. Op basis hiervan zullen de aanbevelingen gevormd worden in het belang van de verstandhouding tussen de politiek en het ambtelijk apparaat.

DEEL 2 THEORETISCH KADER

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Blick op het theoretisch kader

Alvorens er ingegaan wordt op de empirische bevindingen, zullen er in dit hoofdstuk wetenschappelijk relevante theorieën uiteengezet worden en gedurende het onderzoek dienen als theoretische perspectief om de bevindingen uit de empirie te verklaren. De wetenschappelijke inzichten zullen hierbij als referentiekader dienen om na te kunnen gaan welke ontwikkelingen zich voordoen in de omgeving van de. Ook zal aan de hand van scenarioplanning nagegaan worden welke trends zich voordoen op het vlak van politiek-ambtelijke verhoudingen en welke vorm zij kunnen aannemen bij de opstelling van verscheidene scenario's ten aanzien de organisatie van Gemeente Lansingerland. In dit hoofdstuk worden de eerste drie deelvragen beantwoord, namelijk:

- Welke theoretische leerstukken bieden inzicht in scenarioplanning?
- Welke theoretische leerstukken bieden inzicht in de politiek ambtelijke verhoudingen?
- Op welke wijze kunnen deze theoretische inzichten de omgeving van de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de Gemeente Lansingerland verklaren en bijdragen aan het schetsen van eventuele scenario's?

Als eerst zal de onderzoeksmethode 'Scenarioplanning' toegelicht worden. Er zal toegespitst worden op de verschillende benaderingen die zich voordoen en welke benadering er in dit onderzoek als leidraad genomen wordt. Vervolgens zal er in het tweede gedeelte van het theoretische kader aandacht besteed worden aan de politiek-ambtelijke verhoudingen en de hierop gebaseerde constitutionele context van de overheid in het algemeen. Ten slotte zullen deze leerstukken samen gemetseld worden om antwoord te vinden op de volgende empirische deelvragen, om hiermee vervolgens antwoord te vinden op de hoofdvraag. De wijze waarop dit gemeten zal worden, staat vermeld in paragraaf 3.2 in het conceptueel model(schematische weergave).

2.2 Scenarioplanning

'*Think about the unthinkable*'. Dit was de motto die in de vroege jaren tachtig werd geïntroduceerd door Herman Kahn als een van de eerste de gedachtegang voor scenarioplanning. Hierop werd door de jaren steeds verder op voortgeborduurd. In de jaren tachtig gaf De Geus echter een ander impuls aan de term scenarioplanning door de nadruk te leggen op de organisatorische vraagstuk, namelijk: 'Op welke wijze kan de snelheid van het leervermogen van organisatie worden vergroot?'. De doelstelling van de scenario's transformeerde dan ook in het verkennen van eventuele gevolgen indien een gebeurtenis zich voordoet (Janssen ea., 2002).

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, zal er ook in dit onderzoek gebruik gemaakt worden van de onderzoeksmethode 'scenarioplanning'. Hiermee wordt beoogd om een verkenning te doen op eventueel mogelijke scenario's voor Gemeente Lansingerland anno 2025 en de gevolgen hiervan op politiek-ambtelijke verhoudingen. In dit sub-hoofdstuk wordt de eerste deelvraag beantwoord, namelijk: '*Welke theoretische leerstukken bieden inzicht in scenarioplanning?*'. Om meer vat te kunnen krijgen op scenarioplanning, zal er in eerste instantie inzicht gegeven worden in de verschillende definities en benaderingen. Ook zal er ingegaan worden op het onderscheid binnen de scenarioplanning en de verschillende vormen.

2.2.1 Scenarioplanning als onderzoeksmethode

Scenarioplanning is een onderzoeksmethode die in verschillende wetenschappelijke vertakkingen wordt gehanteerd. In deze casus is het van belang om specifiek te kijken naar een perspectief waarbij de aandacht uitgaat naar scenariostudie met oog op de organisatie van de overheid, in het bijzonder de politiek ambtelijk verhoudingen. Hieronder zullen enkele voorbeelden gegeven worden van verscheidene definities om inzicht te bieden in scenarioplanning:

- "A scenario is an internally consistent view of what the future might turn out to be - not a forecast, but one possible future"(Porter, 1984);
- "Scenario planning is that part of strategic planning which relates to the tools and technologies for managing the uncertainties of the future"(Ringland, 1988);
- "A scenario is the set formed by the description of a future situation and the course of events that enables one to progress from the original situation to the future situation"(Godet & Pesqueux, 2004);
- "Scenarios are narratives of alternative environments in which today's decisions may be played out. They are not predictions. Nor are they strategies. Instead they are more like hypotheses of different futures especially designed to highlight the risks and opportunities involved in specific strategic issues" (Ogilvy & Schwartz, 2004).

Al deze perspectieven hebben een aantal componenten gemeen. Scenarioplanning kan namelijk geassocieerd worden als een *verkenning* van mogelijke toekomstbeelden die grotendeels gebaseerd zijn op *onzekerheden*. Voor dit onderzoek is het van belang dat er wordt toegespitst op de trends en ontwikkelingen omtrent de organisatie van de Gemeente Lansingerland. Hierbij dient er ook oog te zijn voor politiek ambtelijke verhoudingen. Op basis van de verkregen inzichten wordt in dit onderzoek zal de volgende definitie van scenarioplanning gehanteerd:

Scenario-planning is een wetenschappelijke onderzoeksmethode die dient als handvat waarmee inzicht verkregen kan worden in eventuele zeker- en onzekerheden uit de toekomst. Scenarioplanning biedt hierbij dan ook perspectief in mogelijke toekomstige situaties, zodat organisaties zich hierop kunnen voorbereiden.

Als aanvulling hierop kunnen we de invalshoek van Van Gans (2008: p. 45) nemen. Hierbij wordt geacht dat scenario's kunnen bijdragen aan het beantwoorden van o.a. vraagstukken over beleidsvorming. Scenario's zijn te omschrijven als eventuele toekomstbeelden die verschillende perspectieven weergeven op ontwikkelingen uit het verleden, in het hedendaagse praktijk en voor de toekomst, welke kunnen dienen als startpunt voor het nemen van actie en creëren van beleid. Zeker- en onzekerheden in de vorm van incidentele gebeurtenissen, ontwikkelingen, trends e.d. worden als het ware opgenomen en geïntegreerd in consistente beelden van de toekomst. Met deze toekomstbeelden, anders genoemd scenario's, wordt beoogd dat organisaties hiermee kunnen anticiperen en rekening houden met organisatorische, omgevingsgerichte en maatschappelijke ontwikkelingen. Hierbij is het van belang om aan te geven dat er niet wordt uitgezonderd, dat de toekomst niet geheel zeker kan worden vastgesteld. Hierbij valt dan ook niet weg te denken dat met scenarioplanning eventuele toekomstbeelden worden geschetst, welke niet per definitie hoeven en kunnen overeen te komen met de geschetste scenario's. Er wordt daarentegen als het ware een ruimte gecreëerd waarbij mogelijk onzekere situaties onder de loep worden genomen, waar ook trends en zeker- en onzekerheden worden bepaald.

2.2.2 Onderscheid van stromen

In de wetenschappelijke literatuur worden er twee stromen onderscheiden met betrekking tot 'Scenarioplanning', namelijk de rationele expertschool versus de processchool (Jansen ea., 2002: p.9). De eerste school, rationele denk-/expertschool berust op de aanname dat er slechts één toekomstbeeld bestaat. De focus ligt hierbij op het zo exact mogelijk ontwikkelen van een inhoudelijk optimale scenario. Deze wordt in vele gevallen bepaald door deskundige professionals en wetenschappers. Het gaat bij deze school met name om de kwantitatieve perspectief op scenarioplanning. De processchool gaat daarentegen uit van het principe dat het onmogelijk is om op rationele wijze een strategie te creëren die tot een optimaal scenariobeeld kan leiden. De processchool legt de nadruk op de collectieve gedachtegang waarbij gedifferentieerde scenario's kunnen gevormd worden. Deze school kan beschouwd worden als een kwalitatieve procesvorm waarin innovatie in de vorm van het genereren van nieuwe ideeën bestaat. Bij het schetsen van verschillende scenario's ontdekte Van Notten (2002: p. 35) dat er in het bijzonder rekening gehouden dient te worden met de tijdshorizon, schaalgrootte en het studieobject. Van Notten benadrukt dat men hiermee rekening dient te houden, alvorens het genereren van scenario's. In de huidige praktijk wordt ook steeds vaker gebruik gemaakt van deze kwalitatieve vorm van scenarioplanning. Zo gebruiken overheden deze scenariomethode om hun beleid op lange termijn te relativeren en het beleid daarop af te stemmen. Maar ook multinationals als Microsoft en Shell, gebruiken deze methode om globale scenario's op te stellen omwille de verbetering van hun strategische besluitvorming en visiebepaling. Janssen ea. (2002: p. 10) benadrukken voorts dat scenarioplanning duidt op het ontwikkelen van draagvlak en creatieve strategieën om op effectieve en efficiënte wijze in te grijpen op onzekere incidentele gebeurtenissen in de toekomst.

Verschillende vormen van scenarioplanning

Scenarioplanning wordt op verschillende wijzen geïnterpreteerd en ingevuld door verscheidene wetenschappers en professionals. Om meer vat te kunnen krijgen op deze verschillen, worden hieronder een tal voorbeelden nader toegelicht.

Allereerst kan er gekeken worden naar de perspectief van Godet & Pesqueux (2004: p. 5-9) en Mietzner & Reger (2004: p.22), die een ander noemer hebben gegeven aan de scenarioplanning, namelijk *exploratory* en *anticipatory* scenario's. Het *exploratory* scenario neemt de hedendaagse praktijk als vertrekpunt die rekening houdt met de historische context en de recente ontwikkelingen die aanwijzingen vertonen om hiermee vervolgens scenario's te vormen die de toekomst in beeld brengen. Door één of meer toekomstscenario's te schetsen, kunnen verschillende situaties die zich in de toekomst kunnen voordoen, worden geanalyseerd. Deze methodiek is volgens de auteurs sterk te relateren aan een viertal veronderstellingen. Ten eerste wordt beweerd dat de toekomst niet zozeer historisch afhankelijk is, maar ook beïnvloedt wordt door beslissingen en/of handelingen van derden, namelijk burgers. Daarnaast wordt aangenomen dat de toekomst niet voorspelbaar is, echter kan een verkenning van de toekomst wel richting geven aan keuzes die in het heden worden gemaakt. Ook bestaat er niet één toekomstbeeld, want onzekerheid brengt verschillende toekomstscenario's met zich mee.

Ten slotte wordt er geduïd op het van belang om zowel een rationele als subjectieve invalshoek in te nemen bij het ontwerpen van scenario's die inzicht geven in mogelijke toekomstscenario's. Het *anticipatory* scenario gaat daarentegen in op 'optionele' opvattingen gericht op de *gewenste* en/of *beoogde* toekomst. Bij het vormen van scenario's wordt dan ook voortgeborduurd op opvattingen en beleid wat al bekend zijn en wordt er in feite geëvalueerd vanuit een vooraf gevormde visie.

Ook Schwartz (2004: p.16-20) benaderd scenarioplanning vanuit een ander perspectief. Hierbij ligt de focus op het onderscheid in een deductieve en inductieve procesvorm van scenarioplanning. Het deductieve proces van scenarioplanning heeft volgens Schwartz te maken met het in kaart brengen van recente trends, ontwikkelingen en het eindbeeld wat bepalend is voor de selectie van de twee grootste onzekerheden (anders genoemd: 'backcasting'), welke bepalend zijn voor de vaststelling van de assen voor de scenario's.

Het inductieve proces wordt voorts gekenmerkt door een ongestructureerde en consensusafhankelijke context. Er worden door middel van verschillende brainstormsessies 'fragmenten' geschetst met betrekking tot de nabije toekomst. Door deze fragmenten als startpunt te nemen, wordt er verder geborduurd naar scenario's op de lange termijn. Deze scenario's worden vervolgens achteraf op een verhalende wijze onderbouwd.

Volgens Lindgren en Bandhold (2009) is scenarioplanning een onderzoeksmethode waarbij een aantal toekomstscenario's worden opgesteld om inzicht te verkrijgen op vraagstukken die zich in de hedendaagse praktijk voordoen. Volgens deze auteurs is het essentieel om een viertal vragen te beantwoorden alvorens de opstelling van de scenario's, namelijk: 1) Waarom is er sprake van een noodzaak voor een verandering?; 2) Hoe ziet de omgeving eruit?; 3) Wat zijn de belangrijke vragen?; en ten slotte 4) Wat is de historische context?.

Door antwoord te vinden op deze vragen kan de kern van de casus geanalyseerd worden om vervolgens de kwadrantenstudie uit te voeren. De schrijvers koppelen het framework voor het ontwerpen met scenario's met de TAIDA-methodiek. De TAIDA-methodiek kan als volgt worden beschreven:

- Tracking: het analyseren van de veranderingen, trends, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen. Deze zijn grotendeels onzeker (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 55-58).
- Analysing: de analyse van de gevolgen, effecten en daarmee het genereren van mogelijke scenario's. Bij analysing wordt er verder toegespitst en veel concreter uitgewerkt (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 60-63).
- Imaging: het identificeren van mogelijkheden en opvattingen wat beoogd en/of nagestreefd worden. Dit proces wordt gekenmerkt door creativiteit en een intuïtief karakter (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 76-78).
- Deciding: de gevonden bevinden tegen elkaar afwegen en daarmee de bijbehorende beslissingen en strategieën op elkaar afstemmen (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 81).
- Acting: de eerste stappen worden genomen met de bijbehorende en/of beoogde handelingen om op de juiste manier in de praktijk te opereren (nadruk op korte termijn doelen).

Voorts is het volgens Lindgren en Bandhold van belang om trends, zekerheden en onzekerheden goed in kaart te brengen ten aanzien van het ontwerpen van de scenario's. Bij de kwadrantenstudie worden vervolgens de twee belangrijkste onzekerheden tegen elkaar afgezet waarbij de rest van de onzekerheden mogelijk als laagjes erboven kunnen worden gelegd. In dit onderzoek is de methode van Lindgren en Bandhold toegepast. Hierbij worden alleen de eerste twee stappen, ofwel tracking en analysing, meegenomen in dit onderzoeksrapport. Deze beperking wordt binnen dit onderzoek toegepast, omdat de vraagstelling zich beperkt tot het onderscheiden van mogelijke scenario's voor de organisatie van de Gemeente Lansingerland. De overige stappen worden niet toegepast en kan mogelijk als uitgangspunt worden genomen voor een vervolgonderzoek. Een belangrijke factor voor deze vorm van scenarioplanning is dat er goed gekeken dient te worden naar de omgeving van het gemeente. Daarom zal er specifiek worden gekeken naar economische, politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, die van invloed worden geacht op de gemeente en haar constitutionele context. Deze analyses zullen nader onderzocht worden door tracking toe te passen (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 92-93).

2.3 Constitutionele context overheid, aldus Weber, 't Hart, Hupe, Lynn, Rosenthal en Svava

Om na te gaan welke ontwikkelingen de organisatie van de overheid, en daarmee ook Gemeente Lansingerland, beïnvloeden en tot welke gevolgen dit kan leiden, dient er in eerste instantie gekeken te worden naar de constitutionele context van de organisatie. Om de politiek-ambtelijke verhoudingen zo goed mogelijk te weergeven, zullen er in dit theoretisch kader verschillende visies en standpunten van verschillende auteurs worden gebundeld. Hierbij zal gekeken worden naar de grondbeginselen van de bureaucratie zoals o.a. omschreven zijn door Weber (vert. 1972) en de nieuwe ontwikkelingen die van invloed zijn op de huidige beroepsscenario's van ambtenaar. Het is namelijk niet te ontkennen dat er onder de Haagse politici continu wordt gezocht naar nieuwe rollen en stijlen van opereren in een periode van individualisering, informatisering, postmodernisering en interactieve beleidsvorming (Frissen, 1996; Peper, 1999; Hajer, 2000; Bovens, 2001; Hendriks en Tops; Schnabel, 2001; De Vries, 2001). Het vormen van ingrijpende veranderingen in organisatorische beleid van de overheid zal dan ook gepaard gaan met druk uit hogere machten (EU), het recht, politieke erfenissen, de invloedspogingen van alle betrokken ambtenaren en de dwang van bestaande institutionele verhoudingen ('t Hart; Wille e.a., 2002). Het vormen van nieuw beleid zal dus niet tot stand komen in alle vrijheid en zal tegen de marges blijven botsen waarbinnen het overheidsbeleid zich in beweegt (Lindblom, 1959; Rose en Davies, 1994). Het gevoelige karakter van dit thema zal ook in dit onderzoek in grote lijnen geanalyseerd worden, om een beeld te kunnen schetsen van de grenzen en daarmee ook de dilemma's waar (politieke) ambtenaren tegenaan kunnen stuiten.

Er zal hieronder een globale schets gegeven worden van perspectieven van gezaghebbende auteurs op de constitutionele omgeving van overheden. Deze theorieën zullen binnen dit onderzoek als theoretisch bril dienen, waarmee gekeken wordt naar de omgeving van de overheid en de institutionele verhoudingen die zich hierin voordoen. Hierbij zal specifiek gekeken worden naar bureaucratie in overheden en politiek ambtelijke verhoudingen die zich hierin voordoen.

2.3.1 Politiek ambtelijke verhoudingen volgens Svava

James Svava (2001: p. 25-35) is overtuigd in de complementariteit tussen de politiek en de ambtenarij en omschrijft de dichotomie van politiek en ambtenarij. Wilson heeft als een van de eersten die belangrijke vragen stelde over de rol en functie van administration in een democratie. De basis voor Wilsons dualisme tussen politiek en bestuurskunde ligt dan ook in zijn streven naar 'good government, a strong executive, and efficiënt bureaucracy' ingegeven door de excessen van het spoilsysteem c.q een te politiek getint ambtelijk apparaat (Reussing, 1996: 40-65).

In tegenstelling tot vele andere denkers die hierna zullen omschreven worden, is Svava geen voorstander van de dichotomie, tussen politiek en ambtenarij. In zijn perspectief streven de politiek en ambtenarij hetzelfde doel na, maar doen dat vanuit verschillende rollen. Daardoor vullen ze elkaar aan en kunnen ze beiden naar een optimum streven zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de rol van de ander. Svava zet dit uiteen in zijn artikel *The myth of the dichotomy* (2001: p. 179). Hierin wordt met behulp van onderstaande schema de staat van de politiek-ambtelijke verhoudingen in een bepaald bestuursysteem getypeerd.



Het model van Svava geeft betekenis aan de politiek-ambtelijke verhoudingen. Met dit model kunnen de politiek-ambtelijke verhoudingen op een bepaald moment worden getypeerd en kan men de dynamiek van de verhouding in kaart brengen. De beide dimensies, zowel de ambtelijke als de politieke kant, worden met elkaar in verband gebracht.

Met controle wordt er geduid op het vermogen om richting te geven (sturing) en toezicht te houden, terwijl het bij onafhankelijkheid gaat om het betrekken van professionele invalshoeken bij het opstellen van beleid. Aan de hand van deze twee dimensies (politieke controle en ambtelijke onafhankelijkheid) onderscheidt Svava vier situaties waarbij die van de complementariteit, met zowel een hoge mate van controle door politici als een hoge mate van onafhankelijkheid van ambtenaren, als de meest gewenste wordt gezien door Svava. Van complementariteit is sprake wanneer politici de competenties/expertise en het commitment van ambtenaren respecteren en ambtenaren bereid zijn verantwoording af te leggen en responsief zijn. Deze situatie van complementariteit heeft betrekking op de ideaal-typische uitgangspunt waarbij politici en ambtenaren samenwerken aan optimale taakuitoefening. Bij complementariteit is sprake van gescheiden onderdelen die elkaar aanvullen en samenwerken. Indien echter ofwel de mate van controle door politici, ofwel de mate van onafhankelijkheid van ambtenaren laag is, dan wel beiden, dan is sprake van minder ideale situaties die door Svava worden aangeduid als respectievelijk bureaucratische dominantie, politieke dominantie en *laisser-faire* (2001: p. 135-145).

In het licht van deze typering zullen hierna een aantal belangrijke stromen ten aanzien van politiek-ambtelijke verhoudingen, van grote denkers uit de literatuur, onderscheiden worden. Dit omdat de twee assen van Svava, namelijk de dichotomie van politiek en ambtenarij, in sterke mate voorkomt in alle perspectieven ten opzichte van politiek-ambtelijke verhoudingen. Ze worden echter op verscheidene wijzen omschreven maar deze dichotomie blijft heersen in de literatuur. Om deze inzichten op een overzichtelijke wijze te kunnen typeren zullen ze in dit theoretisch kader enigszins onderverdeeld worden in de dimensies zoals omschreven door Svava (*ibid.*).

2.3.2 Politiek ambtelijke verhoudingen volgens Max Weber

Max Weber wordt als een van de meest gezaghebbende auteurs over 'bureaucratie' en politiek ambtelijke verhoudingen beschouwd. Max Weber was de eerste auteur die onderzoek deed naar de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij. Zijn voorganger Wilson had eerder ook onderscheid gemaakt tussen beide gremia, maar Weber pakte dit verder op en deed hier onderzoek naar. In 1887 schreef Wilson zijn beroemde artikel 'The study of administration' en waarin hij onder andere riep om onderscheid tussen politiek en ambtenarij (Reussing, 1996: 40-65). Max Weber (1864 – 1920) en vele andere reageerden op dit onderscheid. Daarom kunnen de hierop volgende opvattingen gezien worden als een reactie op Wilson en Weber.

Weber stelt ons in de gelegenheid om politiek ambtelijke verhoudingen in een breed context te vatten. Weber was vooral geïnspireerd door de processen van rationalisering waardoor de moderne, westerse maatschappij in zijn tijd werd gekarakteriseerd. Die processen van rationalisering waren gestoeld op een bepaald type gezag. Te weten het legaal-rationeel gezag waarbij gehoorzaamheid aan een onpersoonlijke orde van regels (rechtsregels) het fundament vormde en dus niet langer de orde van kerkelijk leiders, vorsten of andere heersers. Weber (vert. 1972) wordt dan ook de ontdekker van de bureaucratie genoemd, als de bij de moderniteit behorende organisatievorm waarin regels worden toegepast '*zonder aanzien des persoons*'. Voor Weber was dit het institutionele vertrekpunt. Centrale begrippen van die institutionele rechtsstaat vormden de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Toepassing van die regels en beginselen vereist dat de regels voor iedereen op gelijke wijze worden toegepast waarvoor, aldus Weber, de aanwezigheid van een bestuursapparaat een vereiste is. Weber ontwikkelde een ideaal-type bureaucratie dat in zijn visie bij uitstek geschikt was om *rechtszekerheid* te waarborgen.

Een ideaal-typische overheidsbureaucratie met accent op technische deskundigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, was in de ogen van Weber het beste instrument om gestelde bestuurlijke doelen te bereiken. Weber's ideaal-typisch model is bedoeld als een objectiefwetenschappelijke analyse van een organisatievorm. "We moeten Weber's analyse dus los zien van de negatieve geladen betekenis die het woord bureaucratie voor ons heeft gekregen. We denken dan al gauw aan traagheid, een papiermolen, klakkeloze opvolging van regels enzovoort." Weber had daarbij overigens oog voor het risico dat de ideale bureaucratie doel op zich zou kunnen worden en daarmee de rechtszekerheid zou kunnen ondermijnen. Daarom zag hij het tot een belangrijke taak voor de politiek om effectieve controle uit te oefenen op die bureaucratie. Daarnaast waren Weber's wetenschappelijke ambities van belang: Weber heeft niet alleen een methodisch gereedschap ontwikkeld (het ideaaltypische van de bureaucratie), hij heeft dit gereedschap ook toegepast ten aanzien van het vraagstuk van de legitimiteit van de bestuurlijke orde (Weber, 1972: p. 145-150).

Ten aanzien van de legitimiteit van het legaal-rationele gezag formuleerde Weber enkele opvattingen, waarbij de rechtsstaat zijn referentiekader was. Daarbij waren voor Weber belangrijke elementen: een stelsel van rechtsnormen, het recht als consistent systeem van abstracte rechtsregels die consequent worden toegepast, ook gezagsdragers zijn ondergeschikt aan de orde van rechtsregels en de rechtsregels verschaffen de legitimiteit voor het gezag. Vervolgens formuleerde Weber diverse principes voor dat legaal-rationele gezag: verschillende ambten hebben eigen afgebakende bevoegdheden, hiërarchie in organisatie van ambten, administratieve beslissingen worden vastgelegd in documenten en het legaal-rationele gezag is voor verschillende bestuursvormen geschikt (Weber, 1972: p. 161).

Tot slot formuleerde Weber *kenmerken voor zijn ideaaltypisch bureaucratiemodel*: ambtenaren zijn onderworpen aan gezag, ambtenaren zijn georganiseerd in een hiërarchie van ambten, ambtenaren hebben duidelijk afgebakende bevoegdheden, ambtenaren worden benoemd en geselecteerd op basis van technische kwalificaties, het ambt is de enige –in elk geval de belangrijkste– betrekking van de ambtenaar, het ambtelijk carrièrepatroon stoelt op verdienste en/of senioriteit, bij de uitoefening van zijn ambt is de ambtenaar gebonden aan strikte en systematische controle. Weber heeft in zijn beschrijving van de ideaaltypische bureaucratie niet aangegeven welk soort politieke leiding naar zijn oordeel geschikt is om de bureaucratie te controleren. Dat heeft Weber bewust gedaan, omdat hij van oordeel was dat zijn 'model' in meerdere bestuursystemen zou moeten kunnen functioneren. Wel blijkt uit het werk van Weber dat hij een voorkeur had voor de parlementaire democratie omdat hij daarin de kans groter achtte dat politieke leiders naar voren zouden komen met de juiste kwaliteiten. Kwaliteiten zoals het kunnen sluiten van compromissen, net als een ondernemer zelfstandig en doortastend kunnen optreden en beschikken over charismatisch gezag (Weber, 1972: p. 170-173).

Machtenscheiding

Zoals hierboven al aangegeven, hanteerde Weber als één van zijn principes voor zijn bureaucratiemodel dat verschillende ambten beschikken over eigen afgebakende bevoegdheden. Weber wilde dat ambtenaren duidelijk gescheiden functies hadden t.o.v. de politieke organen. "De ware ambtenaar behoort wat zijn eigenlijke beroep aangaat, geen politiek te bedrijven, doch voor alles onpartijdig te besturen" en "Hij mag dus juist niet doen wat de politicus, de leider zowel als zijn volgelingen, altijd en onvermijdelijk moeten doen: strijden. Want partij kiezen, strijd, hartstocht –ira et studium– zijn het element van de politicus, en vooral van de politieke leider. Zijn handelen, valt onder een heel andere, juist tegengestelde vorm van verantwoordelijkheid dan dat van de ambtenaar" (Weber, 1972: p. 162-171).

De ambtenaren hebben in de visie van Weber dus een zelfstandige positie en beschikken, op basis van hun publiekrechtelijke benoeming, over een eigen rechtsstatelijke legitimatie voor hun handelen. Over de zelfstandige positie gaat Weber niet expliciet in. Dat heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met zijn referentiekader: het legaal-rationele gezag dat op de

constitutionele regels van de rechtsstaat is gebaseerd. Opmerkelijk is ook dat Weber nauwelijks aandacht heeft geschonken aan de (informele) besluitvormingsprocessen, waarin nu juist de onderlinge afhankelijkheid van bestuurders en ambtenaren, dus van politiek en bureaucratie, tot uitdrukking komen en dus ook de gescheiden functies elkaar raken. Misschien heeft dat te maken met Weber's achtergrond als jurist; hij heeft met name de structurele en formele aspecten van de politiek-ambtelijke verhoudingen belicht in zijn werk. "Maar het is daarentegen de roem van de politieke leider, dus van de leidende staatsman, dat hij zelf de uitsluitende verantwoordelijkheid draagt voor wat hij doet, een verantwoordelijkheid die hij niet weigeren of op iemand anders afwentelen kan en mag". Hoofdzakelijk kan gezegd worden dat Weber, als klassieke auteur, een scheiding maakt tussen 'politiek' en 'administratie' en wijst de inmenging van beiden af. Volgens hem is het aan de politieke leiding om beleid te vormen en te sturen, en aan de ambtenaar deze op loyale wijze uit te voeren binnen de daarvoor opgestelde rechtsregels (Ibid.).

Samenvattend kunnen de volgende kenmerken, zoals omschreven door Weber, als theoretische concepten gezien worden om de politiek-ambtelijke verhoudingen te analyseren: 1) Ambtelijke loyaliteit; 2) Verhouding politiek bestuur: waarborgen van rechtszekerheid door o.a. stricte controle op vaste regels, bevoegdheden en ambtsplichten; 3) Ambtelijke deskundig-, doelmatig- en doeltreffendheid; 4) Beloning van goede prestaties. Deze concepten kunnen zullen gedurende dit onderzoek dan ook dienen als enkele onderzoeksconcepten bij de analyse van politiek-ambtelijke verhoudingen. De aanwezigheid van de zojuist genoemde indicatoren wordt in Weber's perspectief dus als een optimale bureaucratie getypeerd. Er zal gekeken worden in welke mate deze dichotomie en concepten voorkomen in de organisatie. Ook zal gekeken worden naar welk verband tussen deze concepten te herleiden valt, gezien de toekomst van de gemeente en met welke typering deze kan geassocieerd kan worden. Hiermee kan er enigszins een relatie worden gelegd met de dimensies die ook Svava (2001: p. 35) heeft onderscheiden om de toekomstbeelden en de verkenning hiervan verduidelijken. Er kan dan namelijk een duidelijke schets worden toebedeeld aan de toekomstverkenningen als deze indicatoren zich voordoen, mits ze geassocieerd kunnen worden met de dimensies zoals onderscheiden door Svava. Svava stelt namelijk ook belang aan de enerzijds ambtelijke onafhankelijkheid en anderzijds politieke controle. Hiermee kan vervolgens gekeken worden of dit een ideaaltypisch uitkomst kan zijn voor de organisatie van Gemeente Lansingerland. Door Weber werd, blijkend uit de indicatoren voor een ideaaltypisch bestuursstelsel, een situatie waarbij de afwezigheid van ambtelijke autonomie en de aanwezigheid van een hoge mate van controle door de politiek als ideaaltypisch geacht. Weber's perspectief past dan ook goed in de typering van Svava. Hij duidt een dergelijke situatie als een bestuursstelsel met sterke mate van 'Politieke dominantie', welke vrijwel overeenkomt met de typering van Weber. Een dergelijke schets van de bureaucratie wordt door Weber namelijk als de ideaaltypische bestuursstelsel geacht.

2.3.3 Politiek ambtelijke verhoudingen volgens Hupe en Lynn

Sinds eind de jaren tachtig wordt verwacht dat de ambtenaar zakelijk moet gaan werken. Met de opkomst van New Public Management (NPM) is deze norm opgewaaid. De norm van zakelijkheid zoals voorgestaan in de ideologie van het NPM doet echter niets af van de betekenis van bureaucratie, maakt Hupe (1992: p. 33) duidelijk. Zij heeft vooral betrekking op de wijze waarop ambtenaren hun taak uitoefenen. De normen ten aanzien van de inhoud van die taak (een zekere mate van zelfstandigheid) en de houding van ambtenaren (gericht op het dienen van het algemeen belang) blijven verwijzen naar Webers ideaaltypische constructie. Zelfs de norm ten aanzien van de herkomst van ambtenaren (representativiteit; nu 'diversiteit') kan als uitdrukking van democratisering en daarmee aspect van voortgaande modernisering worden gezien. Oftewel: het idee dat de overheid als bedrijf kan worden opgevat laat de blijvende betekenis van gelijke behandeling en andere bureaucratische waarden onverlet. Hupe stelt voorts dat de maatschappelijke opgaven sinds de jaren negentig, een vergroting van de verantwoordingsmogelijkheden en responsiviteit van de ambtenaar (Hupe, 1992: p. 35).

Dit zal integendeel aan de betekenis van de democratische dimensie doen toenemen: de mondige ambtenaar zou moeten communiceren met de mondige burger (Seidel, 1987: p.42-45). Tegelijkertijd laten de verschijningsvormen van bureaucratie anno nu een grotere differentiatie zien. De ideale ambtenaar zou namelijk aan een tal van vereisten moeten voldoen, als 'aanspreekbare ambtenaar'. Hierbij valt te denken aan eigenschappen als: zakelijk, aanspreekbaar, initiatiefrijk, medebestuurder, resultaatgericht, maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, onbaatzuchtigheid en dergelijken. Deze vereisten bergen tegenstrijdigheden in zich volgens Hupe. Een resultaatgerichte ambtenaar zou namelijk als ambtelijke entrepreneur haaks staan op de wens tot geëngageerd samenspel. Dit zal zich alleen oplossen in de praktijk, waarbij tegen dilemma's aan gelopen wordt in gegeven situaties. Hupe is er dan ook van overtuigd dat zakelijkheid niet voldoende is voor de taakuitoefening in een meervoudige omgeving als die van de ambtenaar en eisen die daarbij gesteld worden aan de ideale ambtenaar (Hupe, 1992: p. 41).

Terwijl Hupe's beschouwing zich richt op de aspecten van de ideale ambtenaar in het licht van NPM, kijkt Lynn (2008: p. 132) vergelijkend naar ontwikkelingen in het overheidsapparaat in de Verenigde Staten en Duitsland. Laurence en Lynn zijn tot de constatering gekomen dat in beide landen er sprake is van liberale democratie en wordt deze gekenmerkt door aanzienlijke duurzaamheid, maar de theoretische grondslagen en politieke dynamiek van de organisatie hiervan zijn heel anders geweest. "Harmonie" is voor beide landen een doel op zich geweest, maar wordt dit echter op heel verschillende manieren bereikt: door een scheiding van politiek en administratie en Rechtsstaat in Duitsland, en door de onafscheidelijkheid van de politiek en administratie en instellingen van populaire controle in Amerika. Het resultaat is echter dat dit in contrast staat met Whitehall regeringen, waar geen formele scheiding der machten aanwezig is en er dus meer sprake is van vrijheid om brede hervormingen door te voeren. Zowel Amerika en Duitsland hebben, ondanks afzonderlijke paden te hebben genomen, bewezen dat de uitvoering en toepassing van de bureaucratische paradigma zoals we die kennen mogelijk is, met inbegrip van populaire vormen van 'managerialism'. Deze verschillende uitgangssituaties hebben voorts geleid tot een uiteenlopende, 'padafhankelijke', impact van NPM in beide landen. Kortom, is de overeenkomst dat zowel in de 'legislature-centred' VS als in 'state-centered' Duitsland de werkzame principes van 'bureaucratie' zorgen voor een evenwichtig ontwikkelingspad. Het is de stabiliteit geboden door instituties die ordelijk verloopende verandering mogelijk maakt (Lynn 2008: p. 145).

Politiek ambtelijke verhoudingen in praktijk

De relatie tussen politiek en bestuur (the politics/administration dichotomy) heeft in Westerse democratieën vorm gekregen in uiteenlopende stelsels van politiek-ambtelijke verhoudingen (Peters 1987: p. 23). Binnen de verscheidenheid aan soorten ambtenaren staat in dit bestuurskundig leerstuk de relatie centraal tussen het werk van beleidsambtenaren en de wijze waarop bewindspersonen richting aan dat werk geven (Hupe 2007: p. 101). Normatief is het duidelijk: het primaat ligt bij 'de politiek'. Niettemin hanteren zowel ministers als ambtenaren elk hun eigen strategieën ('ploys') om invloed op elkaar uit te oefenen (Peters 2010: p. 66-72). In Nederland bestaat in het algemeen wederzijds begrip voor elkaars positie en respect voor elkaars kunnen. Al gaat het in de relatie tussen minister en hooggeplaatste leidinggevende beleidsambtenaar een enkele keer mis, doorgaans geldt complementariteit als de praktijknorm ('t Hart en Wille e.a. 2003). De door die norm geïmpliceerde spelregels verschaffen de institutionele context voor de praktijk van beleidsvorming.

Al met al kan gezegd worden dat Hupe een andere perspectief toevoegt aan die van Weber. Hij veronderstelt namelijk dat politiek-ambtelijke verhoudingen in een andere context geplaatst moeten worden. De hedendaagse maatschappelijke opgaven zouden namelijk beroep doen op een vergroting van de verantwoordingsmogelijkheden en responsiviteit van de ambtenaar. De verwachting ten aanzien de 'ideale ambtenaar' zou namelijk aan een tal van nieuwe vereisten moeten voldoen, als 'aanspreekbare ambtenaar'.

Hierbij valt te denken aan eigenschappen als: zakelijk, aanspreekbaar, initiatiefrijk, medebestuurder, resultaatgericht, maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, onbaatzuchtigheid en dergelijken. Deze vereisten bergen tegenstrijdigheden in zich volgens Hupe. Hieruit is te concluderen dat de ambtenaar in hoge mate onafhankelijk wordt geacht in Hupe's perspectief in de huidige bureaucratie, omdat de ambtenaar steeds meer dient te beschikken over verschillende eigenschappen en functies. Maar de invloed van de politiek op de ambtenarij wordt echter als onmiskenbaar geacht. In normatieve zin blijft de 'primaat' bij de politiek. Als we dit associëren met Svava's typering, kan Hupe onderverdeeld worden onder 'Complementariteit' van de ambtenarij en politiek. Dit blik op politiek-ambtelijke verhouding is interessant omdat de Gemeente Lansingerland ook op verschillende vlakken kampt met een veranderende omgeving waarbij een invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen niet is weg te denken. Met name de ingebouwde tegenstrijdigheden van deze verhoudingen dienen onderzocht te worden.

Ook Laurence en Lynn (2008) sluiten zich aan in deze dimensie, waarbij de context van politiek-ambtelijke veranderingen onderhevig is aan veranderingen en dit ook mogelijk gemaakt moet worden. Zij concluderen échter dat theoretische grondslagen en politieke dynamiek van de organisatie kunnen verschillen en dat bureaucratie op verschillende wijzen ingericht kan worden, maar wel met een zelfde doel. Zij stellen dat noch de politiek noch de ambtenarij de primaat heeft, maar de aanwezigheid van instituties. Het kernelement is hierbij stabiliteit welke door instituties wordt gewaarborgd en op ordelijke wijze verandering mogelijk maakt. Laurence en Lynn's perspectief is dan ook te associëren met de situatie 'Laissez-faire' zoals geschetst door Svava, waarbij de controle van de politiek en de onafhankelijkheid van de ambtenaar laag is (Svava, 2001: p. 51).

2.3.4 Politiek ambtelijke verhoudingen volgens 't Hart en Rosenthal

Volgens 't Hart et al. (2002) zijn tegenwoordig de politiek-ambtelijke verhoudingen niet meer zo duidelijk aan te duiden als voorheen. De inhoudelijke beleidskeuzes en de te volgen tactiek in de bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke arena komen namelijk steeds vaker in nauw samenspel, dan idealiter voorgesteld. Daarbij is het primaat van de gezagsdragers vanzelfsprekend en dus eigenlijk alleen impliciet herkenbaar. Het teamwerk domineert, niet de formele hiërarchie. Informatievoorziening speelt hierbij een belangrijke rol en de wijze waarop de informatievoorziening plaats vindt is volgens de auteurs mede door de cultuur bepaald. Er is sprake van filtering en er zijn barrières. Volgens 't Hart et al. (2002) hebben beleidsambtenaren begrip voor de soms lastige positie waarin leidinggevend en bewindspersonen zich bevinden. Uit dit begrip wordt de dominantie van de hiërarchische cultuur verklaard. Een bedreiging voor een bewindspersoon wordt kennelijk ervaren als een bedreiging voor de organisatie als geheel.

Volgens 't Hart (2006: p.145) kunnen de verhoudingen op rijksniveau sterk bepaald worden door een aantal *optredende spanningen*. Deze spanningen treden op door:

1. een rolverschuiving veroorzaakt door assertievere en politiek bedrijvende ambtenaren;
2. de verschuiving van het afbreukrisico van bewindslieden naar (top-)ambtenaren;
3. een steeds complexere aansturing;
4. meer gecreëerde manoeuvreerruimte rondom benoemingen en ontslag van ambtenaren.

De onderlinge verhoudingen kunnen volgens hem verder gekenschetst worden door:

1. de mate van prestige die een bewindspersoon bij zijn ambtenaren geniet gebaseerd op de balans van zijn overwinningen en nederlagen;
2. de stellige overtuiging dat ambtenaren het onderspit delven tegenover hun bewindslieden als het er op aankomt;
3. in het huidige tijdsgewricht een sterke ambtelijke loyaliteit aan de politieke top.

Ook Uri Rosenthal (1998: p. 8) is ervan overtuigd dat politiek-ambtelijke relaties ingebouwde spanningen kennen. Deze werden lange tijd gereguleerd met behulp van een paar beginselen als: politieke gezagsdragers die verantwoordelijk voor de ambtenaren, waar tegenover stond dat de ambtenaar loyaal is tegenover zijn minister.

Zo werd het beroepsscenario gedefinieerd en staat tot op de dag van vandaag overeind, hoewel er veel is veranderd volgens Rosenthal (1998: p. 8). De politiek-ambtelijke drukte is toegenomen door een aantal aspecten: complexere vraagstukken en andere taak- en arbeidsverdeling; de macht van de moderne media; veranderende beroepsscenario.

In de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd, kan zich in de praktijk een verschil voordoen met de beoogde beleidsuitvoering zoals beoogd door de politici. Er kan namelijk tegen beleidsvrijheid aangelopen worden.

Ringeling heeft de oorzaken van beleidsvrijheid als volgt gecategoriseerd:

1. behoefte om beleid aan te passen/concretiseren omdat de bestuursorganisatie onderhevig is aan continue verandering,
2. knelpunten voor de wetgever bij de bepaling van scheiding in uitvoering en sturing,
3. compromissen tussen politici en ambtenaren
4. het optreden van ambtenaren welke omstrede kunnen zijn.

Er ontstaat hierdoor steeds meer spanning rondom de scheiding van professionalisme en ambtelijke autonomie, dient er steeds meer aandacht besteed te worden aan o.a. de controlerende functie van de media en een krampachtige verhouding tussen politieke gezagsdragers en de ambtenaren. Deze krampachtigheid is te verklaren door:

1. de zwaardere eisen die gesteld worden aan ambtenaren bij hun taakuitoefening
 2. de grijze zone welke ontstaat bij een onduidelijke formulering van taken
 3. te vaak te duiden op de primaat van de politie, wat op den duur als 'vals gezag' wordt beschouwd.
- Rosenthal (1998: p. 10) acht een strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie onwenselijk en onmogelijk, maar ziet het juist ook in deze tijd als handvat. Het stelt dan ook een aantal regels voor waar in beginsel aan gewerkt kan worden, namelijk duidelijke verantwoordelijkheidstoewijzingen; niet openlijk elkaar bekritisieren; geen misbruik maken van de verkiezingscyclus. Deze spelregels zouden tot goede uitkomsten leiden omdat ze niet formeel ingevoerd dienen te worden en ze de tweezijdigheid van politiek-ambtelijke verhoudingen tot uitdrukking brengen. Concluderend kan gezegd worden dat ook 't Hart et al. (2002) zich aansluiten bij het perspectief dat politiek-ambtelijke verhoudingen niet meer zo duidelijk aan te duiden zijn als voorheen. De inhoudelijke beleidskeuzes en de te volgen tactiek in de bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke arena komen namelijk steeds vaker in nauw samenspel, dan idealiter voorgesteld. Daarbij is het primaat van de gezagsdragers vanzelfsprekend en dus eigenlijk alleen impliciet herkenbaar. Het teamwerk domineert, niet de formele hiërarchie. Informatievoorziening speelt hierbij een belangrijke rol en de wijze waarop de informatievoorziening plaats vindt is volgens de auteurs mede door de cultuur bepaald. Er is sprake van filtering en er zijn barrières. Volgens 't Hart e.a. hebben beleidsambtenaren begrip voor de soms lastige positie waarin leidinggevend en bewindspersonen zich bevinden. Uit dit begrip wordt de dominantie van de hiërarchische cultuur verklaard. Een bedreiging voor een bewindspersoon wordt kennelijk ervaren als een bedreiging voor de organisatie als geheel. Volgens 't Hart kunnen de verhoudingen op rijksniveau sterk bepaald worden door een aantal *optredende spanningen*.

Ook Uri Rosenthal is ervan overtuigd dat politiek-ambtelijke relaties ingebouwde spanningen kennen. De politiek-ambtelijke drukte is toegenomen door een aantal aspecten: complexere vraagstukken en andere taak- en arbeidsverdeling; de macht van de moderne media; veranderende beroepsscenario. Er ontstaat hierdoor steeds meer spanning rondom de scheiding van professionalisme en ambtelijke autonomie, dient er steeds meer aandacht besteed te worden aan o.a. de controlerende functie van de media en een krampachtige verhouding tussen politieke gezagsdragers en de ambtenaren. Rosenthal en 't Hart achten strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie onwenselijk en onmogelijk, maar zien het juist ook in deze tijd als handvat. Complementariteit is hierbij het sleutelwoord. Complementariteit geldt als de praktijknorm welke spelregels verschaffen voor de institutionele context voor de praktijk van beleidsvorming.

Al met al is gebleken dat zich in de literatuur grote tendensen voordoen met betrekking tot politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de bureaucratie. Hierboven zijn deze weergegeven en enigszins verduidelijkt door deze te typeren aan de hand van de dimensie van James Svava (2001). De tendensen komen namelijk grotendeels overeen met de onderscheiding van deze dimensies, namelijk de onafhankelijkheid van het ambtelijk apparaat en de controle door de politiek. Aan de hand van deze twee dimensies (politieke controle en ambtelijke onafhankelijkheid) onderscheidt Svava vier situaties waarbij die van de complementariteit, met zowel een hoge mate van controle door politici als een hoge mate van onafhankelijkheid van ambtenaren, als de meest gewenste wordt gezien door Svava. Hierbij stelt hij onderling vertrouwen voorop. Concluderend kan gezegd worden dat deze concepten binnen de bureaucratie onder de loep genomen kunnen worden om vanuit verschillende perspectieven scenario's te kunnen vormen voor de organisatie van de gemeente in toekomstig perspectief.

Hoofdstuk 3 Methodologie

3.1 Toepassing van de theorie

In het theoretisch kader zijn wetenschappelijke leerstukken omschreven die inzicht geven in de onderzoeksmethode 'Scenarioplanning' en constitutionele context van de overheid. Aan de hand van scenariostudie, gebaseerd op de constructen van deze inzichten, zal empirisch onderzoek verricht worden naar mogelijke toekomstscenario's voor de organisatie van Gemeente Lansingerland anno 2025 en de gevolgen hiervan op politiek-ambtelijke verhoudingen. Alvorens er geanalyseerd kan worden dient er echter antwoord gegeven te worden op de derde deelvraag, namelijk: *'Op welke wijze kunnen deze theoretische inzichten de omgeving van de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de Gemeente Lansingerland verklaren en bijdragen aan het schetsen van eventuele scenario's?'*

In dit hoofdstuk zal voorts ingegaan worden op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd en op welke wijze de hiervoor genoemde theoretische inzichten toegepast zijn. In deze methodologische verantwoording zal allereerst ingegaan worden op het conceptueel model. Vervolgens zal de daarvoor geselecteerde onderzoeksstrategie nader worden toegelicht. Voorts zal de geselecteerde onderzoeksmethode- en technieken omschreven en verantwoord worden. Hierbij zal met name toegespitst worden op de selectie van de desbetreffende scenariomethodiek. Ten slotte zal geëindigd worden met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.2 Conceptueel model

Het conceptueel model is een schematische weergave van de kern van het onderzoek zoals hiervoor omschreven. In dit onderdeel zullen dan ook de theoretische concepten en hun onderlinge verband uitvoerig toegelicht worden. Er zal ingegaan worden op theorieën betreffende de scenarioplanning van Lindgren en Bandhold (2009) en de politiek-ambtelijke verhoudingen vanuit verschillende perspectieven zoals omschreven. Met het onderstaande model wordt er inzicht gegeven op de wijze waarop de theorieën in de analyse worden toegepast. Hierin wordt ook op schematische wijze weergegeven welk verband de theorieën onderling vertonen. Hiermee wordt de selectie en verband waarin de theorieën staan verduidelijkt en zal het gedurende het onderzoek dienen als onderzoeksconstruct. De verschillende inzichten op politiek-ambtelijke verhoudingen geven immers inhoud aan de onderzoeksmethode 'scenarioplanning'. Er zal dan ook inzichtelijk worden gemaakt welke concepten verbanden vertonen en effecten hebben binnen de stappen van Tracking en Analysing zoals voorgeschreven door de scenarioplanning. Op deze manier wordt het onderzoek begrijpelijk gemaakt voor de lezer. De inhoudelijke toelichting over dit model zal hieronder nader worden toegelicht.

3.2.1 Theoretische constructen

Uit het overzicht van de theorieën omtrent politiek-ambtelijke verhoudingen zijn enkele tendensen op te merken. Zo keert in het perspectief van 't Hart, Hupe, Laurence & Lynn en Rosenthal met betrekking tot de dichotomie van Weber terug. Ook Svava (2001: p.45) erkent de tweedeling maar beschouwd deze echter als complementair. De dichotomie als kernelement nemend van politiek-ambtelijke verhoudingen, kunnen we politiek-ambtelijke verhoudingen voor de gemeente conceptualiseren.

Weber, als klassieke auteur, maakt hoofdzakelijk een scheiding tussen politiek en 'administratie' en wijst de inmenging van beiden af. Volgens hem is het aan de politieke leiding om beleid te vormen en te sturen, en aan de ambtenaar deze op loyale wijze uit te voeren binnen de daarvoor opgestelde rechtsregels. Samenvattend kunnen de volgende kenmerken, zoals omschreven door Weber, als theoretische concepten gezien worden om de politiek-ambtelijke verhoudingen te analyseren: 1) Ambtelijke loyaliteit; 2) Primaat van de politiek: waarborgen van rechtszekerheid door o.a. strikte controle op vaste regels, bevoegdheden en ambtsplichten; 3) Ambtelijke deskundig-, doelmatig- en doeltreffendheid; 4) Beloning van goede prestaties.

Hupe (1992: p. 122) voegt hier voorts een andere perspectief aan toe. Hij veronderstelt dat politiek-ambtelijke verhoudingen in een andere context geplaatst moeten worden. De hedendaagse maatschappelijke opgaven zouden namelijk beroep doen op een vergroting van de verantwoordingsmogelijkheden en responsiviteit van de ambtenaar. De verwachting ten aanzien de 'ideale ambtenaar' zou namelijk aan een tal van nieuwe vereisten moeten voldoen, als 'aanspreekbare ambtenaar'. Hierbij valt te denken aan eigenschappen als: zakelijk, aanspreekbaar, initiatiefrijk, medebestuurder, resultaatgericht, maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, onbaatzuchtigheid en dergelijken. Deze vereisten bergen tegenstrijdigheden in zich volgens Hupe. Deze blik op politiek-ambtelijke verhouding is interessant omdat de gemeente ook op verschillende vlakken kampt met een veranderende omgeving waarbij een invloed op politiek-ambtelijke verhoudingen niet weg te denken. Met name de ingebouwde tegenstrijdigheden van deze verhoudingen dienen onderzocht te worden.

Laurence en Lynn (2008) voegen een andere dimensie tot deze dichotomie. Zij concluderen dat theoretische grondslagen en politieke dynamiek van de organisatie kunnen verschillen en dat bureaucratie op verschillende wijzen ingericht kan worden, maar wel met een zelfde doel. Het kernelement is hierbij stabiliteit welke door instituties wordt gewaarborgd en op ordelijke wijze verandering mogelijk maakt.

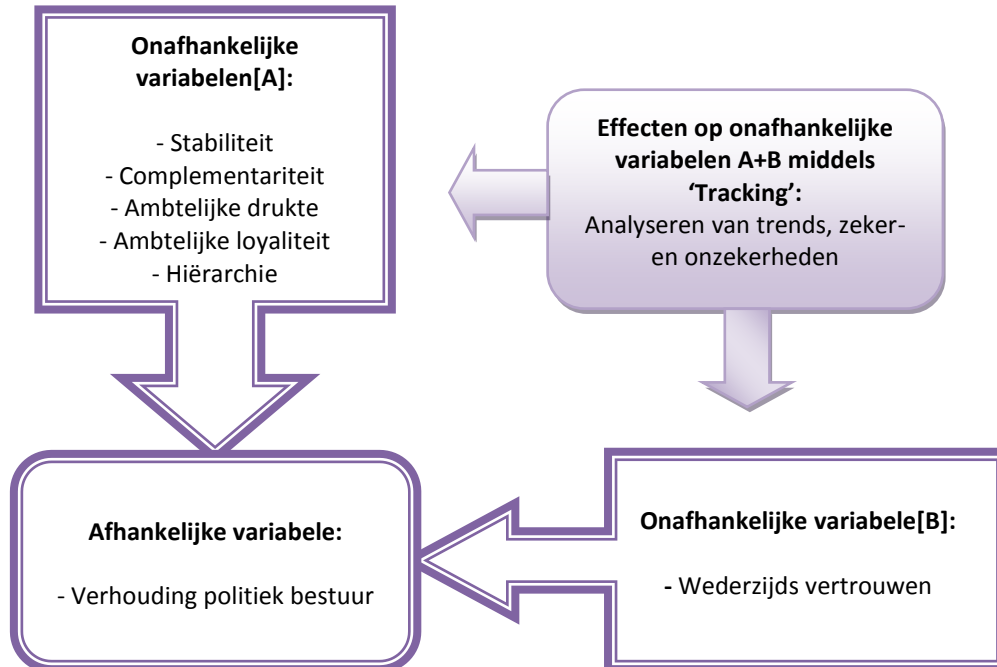
Ook 't Hart et al. (2002) sluit zich aan bij het perspectief dat politiek-ambtelijke verhoudingen niet meer zo duidelijk aan te duiden zijn als voorheen. De inhoudelijke beleidskeuzes en de te volgen tactiek in de bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke arena komen namelijk steeds vaker in nauw samenspel, dan idealiter voorgesteld. Daarbij is het primaat van de gezagsdragers vanzelfsprekend en dus eigenlijk alleen impliciet herkenbaar. Het teamwerk domineert, niet de formele hiërarchie. Informatievoorziening speelt hierbij een belangrijke rol en de wijze waarop de informatievoorziening plaats vindt is volgens de auteurs mede door de cultuur bepaald. Er is sprake van filtering en er zijn barrières. Volgens 't Hart e.a. (1996) hebben beleidsambtenaren begrip voor de soms lastige positie waarin leidinggevend en bewindspersonen zich bevinden. Uit dit begrip wordt de dominantie van de hiërarchische cultuur verklaard. Een bedreiging voor een bewindspersoon wordt kennelijk ervaren als een bedreiging voor de organisatie als geheel. Volgens 't Hart kunnen de verhoudingen op rijksniveau sterk bepaald worden door een aantal *optredende spanningen*.

Ook Uri Rosenthal (1998: p.8) is ervan overtuigd dat politiek-ambtelijke relaties ingebouwde spanningen kennen. De politiek-ambtelijke drukte is toegenomen door een aantal aspecten: complexere vraagstukken en andere taak- en arbeidsverdeling; de macht van de moderne media; veranderende beroepsscenario. Er ontstaat hierdoor steeds meer spanning rondom de scheiding van professionalisme en ambtelijke autonomie, dient er steeds meer aandacht besteed te worden aan o.a. de controlerende functie van de media en een krampachtige verhouding tussen politieke gezagsdragers en de ambtenaren.

Rosenthal en 't Hart achten strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie onwenselijk en onmogelijk, maar zien het juist ook in deze tijd als handvat. Complementariteit is hierbij het sleutelwoord. Complementariteit geldt als de praktijknorm welke spelregels verschaffen voor de institutionele context voor de praktijk van beleidsvorming.

3.2.2 Conceptueel model

Uit de hiervoor genoemde bundeling van perspectieven op politiek-ambtelijke verhoudingen zijn enkele concepten naar voren gekomen. In dit onderzoek zullen de volgende onderzoeksvariabelen onderzocht worden. Hieronder wordt een schematische weergave weergegeven welke vervolgens wordt toegelicht.



In eerste instantie is het van belang om de wijze waarop scenarioplanning zal worden toegepast- om de ontwikkelingen, kansen en bedreigingen weer te geven- te specificeren. Met deze onderzoeksmethode zal namelijk geanalyseerd worden welke trends en ontwikkelingen zich voordoen in de omgeving van Gemeente Lansingerland en welke effecten dit zal hebben op politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de gemeente. Zoals eerder toegelicht, zullen de eerste twee stappen van scenarioplanning worden gehanteerd, namelijk Tracking en Analysing. In het beginsel zal met 'Tracking' onderzoek gedaan worden naar de trends, innovaties, ontwikkelingen en dergelijken. in de omgeving van Gemeente Lansingerland. Hierbij zal nadruk komen te liggen op de historische context van de organisatie van de overheid; hedendaagse ontwikkelingen omtrent Gemeente Lansingerland; de gronden waarom verandering tot stand komt door vragen als 'waarom willen we verandering' te stellen. Vervolgens zal op basis van de gevonden trends, ook kansen en bedreigingen onderscheiden worden op het vlak van politiek-bestuurlijke aspecten. Ten slotte zal dan ook geëindigd worden met 'Analysing'. Hier zullen de gevolgen en effecten van deze trends, kansen en bedreigingen ten aanzien van de politiek ambtelijke verhoudingen nader toegelicht. Hiermee kan het leervermogen van de organisatie worden verbeterd waarmee onder andere rekening wordt gehouden met mogelijk risico's en/of onzekerheden.

3.3 Operationalisatie

Hierboven is uitvoerig toegelicht op welke wijze scenarioplanning zal bijdragen aan het onderzoeksproces. De richting van het onderzoek wordt echter bepaald door de geselecteerde constructen uit de theorieën omtrent politiek-ambtelijke verhoudingen. De dichotomie als kernelement nemend van politiek-ambtelijke verhoudingen, kunnen we politiek-ambtelijke verhoudingen voor Gemeente Lansingerland conceptualiseren. Om de effecten van de ontwikkelingen die geconstateerd zijn bij 'Tracking' te analyseren zal in de volgende stap, namelijk 'Analysing' nagegaan worden op de eventuele toekomstige effecten op de verhoudingen.

In het licht van dichotomie zullen enkele constructen onder de loep worden genomen. De effecten op deze verhoudingen zullen aan de hand van enkele indicatoren verkent worden. Uit de theoretische inzichten is gebleken dat er enkele tendensen toepasselijk zijn. Er is onderscheid gemaakt tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen. De volgende variabelen die kenmerkend zijn voor politiek-ambtelijke verhoudingen zijn van invloed op de afhankelijke variabele 'Verhouding politiek bestuur':

- 1) Ambtelijke loyaliteit;
- 2) Ambtelijke drukte: vergroting van de verantwoordingsmogelijkheden en responsiviteit van de ambtenaar; ambtelijke deskundig-, doelmatig- en doeltreffendheid;
- 3) Hiërarchie in tegenstelling tot teamwerk;
- 4) Stabiliteit door instituties;
- 5) Complementariteit;
- 6) Wederzijds vertrouwen.

De eerste vijf variabelen staan los van de variabele 'wederzijds vertrouwen', omdat deze niet op dezelfde wijze meetbaar gemaakt kunnen worden. Deze zes onafhankelijke variabelen zijn voorts van invloed op de afhankelijke variabele 'Verhouding politiek bestuur'. Om deze variabelen meetbaar te kunnen maken zullen deze hierna gespecificeerd en schematisch worden weergegeven. Aan de hand van de variabelen kunnen de theoretische constructen herkend en onderscheiden worden.

Figuur 2 Schema: VARIABELEN Politiek-ambtelijke verhoudingen- indicatoren en variabelen

	DEFINITIES	Meetindicatoren
ONAFHANKELIJKE VARIABELE A	1) Ambtelijke loyaliteit	Verbondenheid en verantwoordingsplicht aan politieke gezagsdrager. Mate waarin de ambtenaar het college/de raad wilt dienen cq. Mate waarin politieke ambtenaar bedient wilt worden door o.a. het verzoeken van instemming; ondergeschiktheid; verantwoording en verklaring
	2) Ambtelijke autonomie	Zelfstandige functioneringsruimte van ambtenarij waaronder beslisbevoegdheid. Mate waarin een ambtenaar zich bevoegd; flexibel; zelfstandig; professioneel kan opstellen en het gevoel heeft dat haar/zijn wethouder zorgt voor rugdekking; vertrouwen van politieke gezagsdrager. Cq. Mate waarin politieke ambtenaar ambtelijke bewegingsvrijheid en professionaliteit ambiëert.
	3) Stabiliteit	Standhouding gezond functionerende bureaucratie middels doortastende instituties. Mate waarin bintenis wordt gehecht aan normen, regels, cultuur.

4) Hiërarchie vs. Teamwerk	Verskil in functionering bureaucratieën en werkwijzen o.b.v. horizontale of verticale structuur.	Mate waarin er door het apparaat integraal of ondergeschikt wordt gewerkt. Cq. Mate waarin politieke ambtenaar parallelle of horizontale taakverdeling en delen van kennis ambieert.
5) Complementariteit	Mate waarin politiek in samenwerking is met ambtenarij.	Mate waarin ambtenaar onder strikte politieke controle is of juist gevraagd wordt eigen kennis en kunde in te zetten. Cq. Mate waarin politieke ambtenaar gedeelde verantwoordelijkheid ambieert en vertrouwen en professionele ruimte biedt aan het apparaat.
ONAFHANKELIJKE VARIABELE B 1) Wederzijds vertrouwen	De vertrouwen tussen politiek en ambtenarij en de ruimte om b	Mate waarin ambtenaar is voorzien van of behoefte heeft aan rugdekking, ruimte en vrijheid. Cq. Mate waarin politieke ambtenaar bereid is ruimte en vrijheid te bieden aan apparaat om professionaliteit te uiten.
AFHANKELIJKE VARIABELE 1) Verhouding politiek bestuur	Standhouding van werkrelatie tussen ambtenaren en politieke bestuurders.	In hoeverre is er sprake van een grimmig bestuur; verkokerde communicatie en functioneren; dominante; horizontale bestuur of juist integrale en gezonde ruimte voor het functioneren van de gremia van politiek en ambtenarij.

Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet

4.1 Relevantie van scenarioplanning binnen het onderzoek

Zoals eerder vermeld, dienen de verschillende toekomstscenario's als handvat voor gebeurtenissen die zich mogelijk in de toekomst kunnen voordoen, ofwel gebeurtenissen die onzeker zijn. Indien er wordt gekeken naar de omgeving van de overheid en daarmee ook voor Gemeente Lansingerland en de ontwikkelingen die zich in de afgelopen tijdperk voordoen, kunnen we spreken van een vrij veranderlijke en complexe omgeving. We spreken dan van individualisering, informatisering, postmodernisering en interactieve beleidsvorming (Frissen, 1996; Peper, 1999; Hajer, 2000; Bovens, 2001; Hendriks en Tops; Schnabel, 2001; De Vries, 2001). Beleidsvorming gaat dan ook gepaard gaan met druk uit hogere machten (EU), het recht, politieke erfenissen, de invloedsposingen van alle betrokken ambtenaren en de dwang van bestaande institutionele verhoudingen ('t Hart; Wille e.a., 2002). Om als gemeente te kunnen anticiperen op de wensen uit omgeving, is het van belang hierop vooruit te denken en haar organisatievorm hierop aan te passen. Hiervoor dient in eerste instantie zorgvuldig onderzoek gedaan te worden naar de trends, innovaties, ontwikkelingen en dergelijken; in kaart gebracht worden welke struikelblokken of tegenwerkende belangen in het spel aanwezig zijn; onverwachte gebeurtenissen mee te nemen in het veranderproces; en het presenteren van verschillende mogelijkheden met de haken en ogen die eraan vastzitten. Dit valt onder de noemer van 'Analysing'.

Al deze aspecten dienen op voorhand onderzocht te worden. Voor organisatieveranderingen en de effecten hiervan op verhoudingen, moet namelijk onder andere de politieke wil meegenomen worden en rekening gehouden worden met belangen van ambtenaren. Scenarioplanning kan dan ook voor al deze aspecten die onderzocht moeten worden een uitermate geschikte uitkomst bieden. In eerste instantie wordt in de voorbereiding van de scenarioplanning onderzoek gedaan naar de historische context, waarbij ook gekeken kan worden naar de institutionele context van de organisatie van de overheid. Dit wordt door Heijden (2005) gezien als 'the memory of the past'. Op dit punt kan de scenarioplanning een belangrijke rol spelen. Het heden is immers het resultaat van keuzes die in het verleden zijn gemaakt. Daarom is het van belang om de historie en het heden te analyseren, ter voorbereiding om toekomstscenario's te kunnen genereren. Vervolgens wordt er in de voorbereiding expliciet beschouwd welke redenen ten grondslag liggen aan een eventuele verandering, door vragen als 'waarom willen we verandering' te stellen. Daarnaast kan door middel van Tracking geanalyseerd worden wat de veranderingen, trends, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen zijn op het vlak van economische, politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke aspecten. Ten slotte zal dan ook geëindigd worden met analysing, waarmee de gevolgen en effecten kunnen zijn van de trends. Op basis hiervan zullen er dan mogelijke scenario's gegenereerd worden. Scenarioplanning maakt het dus voor organisaties mogelijk om makkelijker veranderingen in de toekomst te beheersen en om te kunnen gaan met de onzekerheden die zich kunnen voordoen. Echter hoeft dit niet te betekenen dat de onzekerheden die in de scenario's aan de orde zich ook daadwerkelijk kunnen voordoen. Scenarioplanning kan meer gezien als het creëren van bewustzijn bij de organisatie om op (lange) termijn bewust om te kunnen gaan met veranderingen, bedreigingen en/of onzekerheden. Hiermee kan het leervermogen van de organisatie worden verbeterd waarmee onder andere rekening wordt gehouden met mogelijk risico's en/of onzekerheden.

4.2 Onderzoeksstrategie

De toelichting op de kernconcepten afgeleid uit de theoretische inzichten die van invloed zijn op de probleemstelling in het vorige hoofdstuk, vormt een belangrijke stap in het bepalen van de te kiezen onderzoeksstrategie. De probleemstelling van dit onderzoek heeft een oriënterend en analyserend karakter (Van Thiel, 2007). Algemeen uitgangspunt van kwalitatief wetenschappelijk onderzoek is dat de probleemstelling (de vraag- én de doelstelling) de richting bepaalt van het onderzoek. Dat als uitgangspunt genomen, kunnen er een aantal onderzoeksstrategieën onderscheiden worden. Voor dit onderzoek is er gekozen voor de toepassing van 'casestudy'. Deze onderzoeksstrategie richt zich met name op de natuurlijke situatie van de betreffende casus, ofwel het veld (Van Thiel, 2007: p. 97). Met deze strategie wordt er expliciet gekeken naar de praktijk waarin de casus zich in voordoet. Onderzoekers kunnen middels deze strategie bijdragen aan het vormen van praktijk- en casusgerichte oplossingen van een specifiek maatschappelijk vraagstuk (Ibid.). Deze praktijkfocus binnen de casestudy is dan ook bepalend om antwoord te kunnen vinden op de huidige onderzoeksvraag welke gehanteerd is binnen deze thesis.

Binnen dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar de huidige omgeving- de trends en ontwikkelingen- die aan de orde zijn voor de organisatie van de overheid en de Gemeente Lansingerland in het bijzonder. Hierbij is het dus essentieel dat er gekeken wordt naar de praktijk en de actuele staat waarin de organisatie zich in verkeert. Binnen dit onderzoek is er dus één onderzoeksobject, namelijk de organisatie van Gemeente Lansingerland. Hierbij is er dus sprake van één onderzoekseenheid welke gebaseerd is op de huidige organisatie en de eventuele ontwikkelingen hierin. Een andere verklaring voor de keuze van deze strategie is dat de huidige context van politiek ambtelijke verhoudingen, waaronder de beleving van ambtenaren en politici, in kaart worden gebracht, afgezien van de normatieve opvattingen en structurering van de onderlinge werkwijze en organisatie. Ook hierdoor is het van belang om in de politiek-ambtelijke speelveld onderzoek te verrichten aan de hand van Casestudy. De uitkomsten van deze casestudy zullen dan ook als opstap kunnen dienen naar vervolgonderzoek, om vervolgens hiermee visies en doelstellingen te kunnen bepalen voor de toekomst.

Scenariomethodiek

Om op een valide en legitieme wijze analyse te verrichten zal gebruik gemaakt worden van de scenariomethodiek, welke veelvuldig wordt toegepast binnen de overheid (Lindgren & Bandhold, 2003: p. 101-115). Zoals al eerder aangegeven in het theoretisch kader, zal bij de opstelling van scenario's gebruik gemaakt worden van het TAIDA-model. In de praktijk wordt dit veelal, ook in de commerciële sector, toegepast om inzichtelijk te maken welke eventuele uitkomsten de toekomst (op lange termijn) met zich mee zal brengen bij het schetsen van verschillende scenario's. Dit maakt deze methodiek zeer gewild en relevant om antwoord te kunnen geven voor de onderzoeksvraag binnen dit onderzoek. De Gemeente Lansingerland, tracht ook antwoord te vinden op de vraag welke uitkomsten er mogelijk en wenselijk zijn bij het uitvoeren van verschillende vormen van organisatieverandering. Ook Hitt e.a. (2003) benadrukken dat organisaties in een dynamische omgeving juist moeten inspelen op '*the memory of the future*' om op deze wijze adequaat te handelen en om te kunnen gaan met verandering ten aanzien van het bevorderen van concurrentievoordeel. De geconstrueerde scenario's kunnen inzichten bieden in de veranderingen die zich mogelijk in de toekomst kunnen voordoen. Hiermee kunnen politieke gezagsdragers rekening houden met eventuele gebeurtenissen, onzekerheden die zich kunnen voordoen op lange termijn. In dit onderzoek is het met name relevant om deze methodiek toe te passen omdat het inzicht verschaft op de gevolgen voor politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit laatste wordt zelfs in de literatuur aangeduid als beperkende factor bij organisatieverandering binnen de overheid (zie theoretisch kader). Door deze twee aspecten - organisatieverandering en de invloed hierop op de verhoudingen- samen te brengen in de scenario's kan immers nagegaan worden welke scenario('s) toepasselijk kan zijn voor Gemeente Lansingerland. Hierbij zullen er verschillende zekerheden, onzekerheden en trends geanalyseerd worden die van toepassing zijn binnen dit onderzoek.

De scenario's die voortvloeien uit de bevindingen kunnen dan nader geïnterpreteerd worden als de meeste gewilde of niet-gewilde wijze van organisatieverandering, waarmee op bewustere wijze omgegaan kan worden met de effecten die de zekerheden, onzekerheden en de trends.

Het TAIDA-model omvat Tracking, Analysing, Imaging, Deciding en Acting. Zoals eerder aangeduid wordt de analyse in dit onderzoek beperkt tot de eerste twee stappen, Tracking en Analysing. Deze beperking is vereist omdat dit onderzoek zich toespitst op de effecten voor politiek-ambtelijke verhouding binnen Gemeente Lansingerland in geval van organisatieveranderingen. De overige drie stappen, Imaging, Deciding en Acting gaan echter in op de visualisatie van de scenario's, dit is een keuze voor een scenario en de wijze waarop hier naar gehandeld dient te kunnen worden (Lindgren & Bandhold, 2009). Binnen dit onderzoek wordt er slechts een handvat geboden in eventuele effecten mits de zekere- en onzekerheden zich voordoen. Het is verder aan de politieke gezagsdragers om hierbij een keuze te maken en rekening houden met de eventuele gevolgen bij de uitvoering van dergelijke scenario's.

Bij Tracking wordt er gekeken naar de trends, zekerheden en onzekerheden die van invloed zijn op de onderzoekscasus. In dit onderzoek zullen deze inzichtelijk gemaakt worden door analyses te verrichten middels de hiervoor opgesomde methoden, namelijk inhoudsanalyse en de meta-analyse en semi-gestructureerde interviews. De bevindingen die hieruit voortvloeien zullen nader geïnterpreteerd worden in trends, zekerheden onzekerheden welke als handvat dienen voor de scenarioschets. In het volgende stap, zogenaamd Analysing, zullen twee grote onzekerheden geselecteerd en tegen elkaar afgezet worden. Op basis van de invulling van de voortgekomen kwadranten, zullen eventueel mogelijke scenario's voortvloeien. Ten slotte zullen deze scenario's nader geïnterpreteerd en uitgewerkt worden met de mogelijke effecten op politiek-ambtelijke verhoudingen. Kortom kan dus gezegd worden dat de geschetste scenario's gebaseerd zijn op twee grote onzekerheden, welke in elk geval weer verschillende effecten met zich meebrengen. Scenarioplanning kan dus ook gezien worden als een methode om inzichtelijke te maken welke ontwikkelingen zich kunnen voordoen in de toekomst en hierop te kunnen inspelen waarbij dus het leervermogen van de organisatie wordt vergroot.

4.3 Onderzoekmethode

Voor dit onderzoek is gekozen om drie verschillende methoden toe te passen, namelijk inhoudsanalyse en de meta-analyse en semi-gestructureerde interviews. Met oog voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is er dan ook nadrukkelijk gekozen om verscheidene methoden toe te passen, zoals o.a. triangulatie (Van Thiel, 2007: p. 59). Dit zal in het volgende paragraaf verder aan de orde komen.

Document analyse

In eerste instantie zal middels de document analyse de case van het onderzoek geanalyseerd worden. Document analyse kan omschreven worden als de bestudering van de inhoud van bestaand materiaal (Van Thiel, 2007: p. 68). Binnen dit onderzoek is dit toepasselijk omdat er door de gemeente al op actieve wijze jarenlang wordt gestreefd naar de optimalisatie van de samenwerking en re-organisatie. Om scenario's te kunnen schetsen voor de toekomst van de Gemeente Lansingerland is het essentieel om de wensen, faal-en verbeterfactoren die voortgevloeid zijn uit deze rapporten en programma's in kaart te brengen. De huidige vraag naar re-organisatie is immers een behoefte welke in zekere mate is af te leiden is uit de historische achtergrond en context van de overheid. Ook is het van belang om hierbij een kanttekening te plaatsen. Er zal namelijk expliciet gekeken worden naar invloedsfactoren ten aanzien de organisatie van de gemeente. Om de context en de dynamische omgeving van de overheid verder inzichtelijk te kunnen maken zullen ook andere bronnen geraadpleegd worden. Hierbij zal 'meta-analyse' worden toegepast om eerdere berichtgevingen inzichtelijk te maken (Van Thiel, 2007: p. 127).

De meta-analyse fungeert binnen dit onderzoek als de onderzoeksmethode om voort te kunnen borduren op eerdere onderzoeksresultaten (Ibid.) Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zullen de inzichten uit de wetenschappelijke literatuur geraadpleegd worden. Ook zullen overige publicaties, trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de organisatie van de gemeente geanalyseerd worden.

Interviews

Ook zal er middels interviews inzicht verschaft worden in de context van de organisatie van de gemeente en de ontwikkelingen die zich omtrent de onderzoekscase voordoen. Er zal hierbij gebruik worden gemaakt van semi-gestructureerde interviews, waarbij er enige structuur wordt aangehouden maar dat er ook ruimte wordt gecreëerd voor de respondent (Van Thiel, 2007: p. 57). In dit onderzoek is hiervoor gekozen, omdat het van belang is ruimte te bieden aan respondenten om achterwege gelaten of niet-voorspelde factoren te signaleren en aan bod te laten komen. De interviews zijn echter in twee leden gescheiden. Vooraf zijn er in de eerste instantie oriënterende interviews gehouden, om te kunnen peilen wat zich buiten en binnen de gemeente zich voordoet met betrekking tot de behoeften naar organisatieverandering en politiek-ambtelijke verhoudingen. Hierbij is met name gekozen voor professionals en stakeholders die zich buiten de gemeente bevinden om op onpartijdige wijze kennis te vergaren. Aan de hand van onder andere de bevindingen die blijken uit de gevoerde interviews zullen ook de assen van de assenstelsel voor de scenario's worden bepaald. Kernbegrippen die veelvuldig en op consistente wijze worden benoemd en als bepalend worden gekenmerkt door respondenten zullen geclusterd of onderscheiden worden binnen de assenstelsel.

In de volgende fase van interviews worden de (politieke) ambtenaren in de gemeente geïnterviewd met een sterke focus naar topics en de assen die voortgevloeid zijn uit de eerder gevoerde interviews. Dit kan enigszins gezien worden als een manier van de *member check*, ofwel de onderzoeksresultaten betreffende de trends, zekerheden en onzekerheden worden tussentijds voorgelegd aan relevante actoren (Van Thiel, 2007: p. 112). Tijdens deze interviews wordt eerst kort stil gestaan bij de vraag naar organisatieverandering en de oorzaken hiervan. Vervolgens zal aan de respondenten gevraagd te worden welke eventuele randvoorwaarden en faalfactoren zij (trachten te) ondervinden bij eventuele organisatieverandering. Ten slotte zal ingegaan worden welke eventuele effecten dit volgens de respondenten zou hebben voor de relatie tussen de politiek en de ambtenarij. Overigens is met alle respondenten afgesproken dat de informatie uit de interviews anoniem wordt geanalyseerd en verwerkt en dus niet te herleiden valt naar personen. Daardoor heeft dit onderzoek enigszins een interpretatief karakter gekregen: het gaat om de werkelijkheid zoals die door de respondent wordt ervaren (Ibid.). Om de resultaten van het empirisch onderzoek, niet geheel subjectief te houden wordt er ook in sterke mate informatie getrechterd middels bovenstaande onderzoeksmethoden informatie en meta-analyse.

4.4 Betrouwbaarheid & validiteit

Wetenschappelijk onderzoek vereist betrouwbaarheid en validiteit van de gevonden bevindingen. Om de betrouwbaarheid binnen dit onderzoek te waarborgen is er aandacht geschonken aan verschillende aspecten. In aanvang is er gelet op het gebruik van wetenschappelijk erkende bronnen bij de beantwoording van de hoofdvraag. Daarnaast wordt te allen tijde triangulatie toegepast om aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek tegen te gaan (Van Thiel, 2007: 131). Er wordt gelet op het verifiëren van informatie middels meerdere vormen onderzoeksmethodes waarbij gebruik gemaakt wordt van verscheidene informatiebronnen, waaronder: (1) wetenschappelijke literatuur, (2) beleidsnota's, (3) nieuwsberichten en (4) notulen van de evaluatiebijeenkomsten. Ook wordt er member check toegepast bij het tussentijds bespreken van de bevinding van de eerste ronde aan interviews en gedurende de tweede rond van interviews door de topics aan de respondenten voor te leggen. Deze wijze van onderzoek komt de betrouwbaarheid en validiteit ten goede (Ibid.) Bij de selectie van respondenten is voorts ook aandacht geschonken aan gedifferentieerde en representatieve kandidaten. Hierdoor is er gekozen voor academici, professionals en stakeholders verspreid over de Min BZK DG-OBR, de gemeente Lansingerland en academici.

Ook om de volledig- en juistheid van de bepaalde (on-)zekerheden en trends te waarborgen, is het van belang om verschillende informatiebronnen te raadplegen. Door de bevindingen middels de geselecteerde onderzoeksmethoden te toetsen op volledig- en juistheid wordt de betrouwbaar- en validiteit vergroot.

Betreffende de generaliseerbaarheid van de bevindingen is er een beperking op te merken. De uitkomsten van dit onderzoek zijn namelijk gebaseerd op één bepaalde case, namelijk de Gemeente Lansingerland waarbij de geschetste scenario's zijn gebaseerd op de organisatie van de gemeente en eventuele verwachtingen hierbij voor de politiek-ambtelijke verhoudingen. De bevindingen kunnen dus niet onvoorwaardelijk overgenomen worden in een ander onderzoek, omdat de analyse is verricht op één bepaalde situatie. Dit wil dus zeggen dat de uitkomsten van dit onderzoek niet volledig en op directe wijze toepasselijk zal zijn voor een andere gemeenten, omdat elke gemeente met verschillende issues en milieus in aanraking komt.

Deel 4 EMPIRISCH ONDERZOEK

Bij de paragraaf 'Operationalisatie' is toegelicht dat de trends en ontwikkelingen geanalyseerd zullen worden om vast te stellen welke mogelijke effecten deze hebben op politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de gemeente. In dit deel van de scriptie zullen de eerste twee stappen van scenarioplanning worden toegepast, namelijk Tracking en Analysing. In het beginsel zal met 'Tracking' onderzoek gedaan worden naar de trends, innovaties en ontwikkelingen in de omgeving van Gemeente Lansingerland. Hierbij zal nadruk komen te liggen op de historische context van de organisatie van de overheid; hedendaagse ontwikkelingen omtrent Gemeente Lansingerland; de gronden waarom verandering tot stand komt door vragen als 'waarom willen we verandering' te stellen. Daarnaast zullen op basis van de gevonden trends, ook kansen en bedreigingen onderscheiden worden op het vlak van politiek-bestuurlijke aspecten. Ook worden de gevolgen en effecten van deze trends, kansen en bedreigingen ten aanzien van de politiek ambtelijke verhoudingen nader toegelicht, dit noemen we 'Analysing'. Hiermee kan het leervermogen van de organisatie worden verbeterd waarmee onder andere rekening wordt gehouden met mogelijk risico's en/of onzekerheden.

Hoofdstuk 5 Trends

5.1 Omgeving van Lansingerland

In de afgelopen jaren is de ambtelijke organisatie fors verkleind. De financiële situatie van de gemeente heeft voor veel politieke onrust gezorgd en daarmee ook discussies en afwegingen bij de directie, in de gemeenteraad en college van B&W verzorgd. Dit heeft er ondermeer toe geleid dat er ombuigingen hebben plaatsgevonden in de ambtelijke organisatie: de gemeente heeft haar taken steeds verder afgestoot en de fte's verminderd om de financiële huishouding bij te stellen. Voorlopig houdt de zoektocht en de daarmee gepaarde organisatieverandering voor een reële en gewenste situatie aan. Met dit onderzoek wordt gekeken naar de invloeden die zich afspelen rondom deze zoektocht (zowel interne en externe ontwikkelingen en bewegingen) om vervolgens scenario's te schetsen hoe dit zich zal vertalen in de ambtelijke organisatie en politiek ambtelijke verhoudingen. Hieronder worden de bewegingen en trends omschreven, zoals omschreven in bestaande literatuur en benoemt tijdens interviews met beleidsambtenaren en politieke ambtenaren.

CONTEXTUELE KRACHTEN

5.2 Gemeente Lansingerland

Lansingerland wordt gekenmerkt door een dynamische gemeente in de regio Rotterdam, bestaande uit de kernen Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk. De gemeente kent een groot aantal (nieuwbouw)woonwijken en voorzieningen zoals winkels, scholen, sportaccommodaties, recreatiemogelijkheden en een rijk verenigingsleven. Gemeenschapszin, verenigingsleven, oud ondernemerschap en duurzaamheid bepalen de identiteit van de gemeente. Lansingerland is als Greenport hét kenniscentrum voor high tech agrobusiness en ontwikkelt zich steeds meer als logistiek centrum en overstijgt de landelijke grenzen. Ruim 260 hectaren zijn gereserveerd voor innovatieve en recreatieve bedrijven (meer dan in buurstad Rotterdam). De gemeente Lansingerland heeft ruim 56.000 inwoners (Lansingerland, 2015). Bovenaan de ambtelijke organisatie staan de Gemeentesecretaris/Algemeen directeur en Programmadirecteur. Het bestuur van de gemeente bestaat uit de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders (B&W). De gemeenteraad, de gekozen volksvertegenwoordiging, is het hoogste orgaan van de gemeente. Het college bestaat uit de burgemeester (voorzitter) en vier wethouders. Het college van B&W is samen met de burgemeester belast met het dagelijkse bestuur.

De gemeente kenmerkt zich als een regiegemeente en bestaat uit zeven afdelingen. Namelijk Beheer & Onderhoud. Bestuurszaken, Informatievoorziening & Faciliteiten; Economische en Maatschappelijke ontwikkeling; Financiën; Publiekszaken; Ruimtelijke ontwikkeling; Vergunningverlening & Handhaving. Elk hiervan kent een eigen afdelingshoofd en teamleider (Ibid.).

5.3 De politiek ambtelijke context van de gemeente Lansingerland

In de wetenschappelijke literatuur worden politiek ambtelijke verhoudingen omschreven met de gremia van politiek en ambtenarij (Weber, 1972). De organisatie vormt o.a. haar inrichting door een balans te vinden in politiek ambtelijke verhoudingen. De afgelopen jaren staat deze balans nogal onder druk vanwege verschillende ontwikkelingen en de vertaalslag hiervan op de gemeenteraad. Naast de politieke rol heeft dan ook de ambtelijke ofwel type organisatie een rol bij deze balans. De Gemeente Lansingerland is een regiegemeente (Lansingerland, 2015). Zij maakt beleid en heeft een beleidsmatige rol en besteed uitvoerende taken uit. Daarnaast kent zij ook een controlerende rol. Tijdens interviews is aangegeven dat in tijden van hoge werkdruk en onrust dit tot zowel voor- als nadelen kan leiden. Dit zorgt er namelijk voor dat de spanning hoog oploopt bij zowel de politiek als de ambtelijke organisatie. Daarnaast is in het verleden veel politieke onrust en vertrouwensbreuk tot stand gekomen en houdt deze nog aan. Dit heeft te maken met politieke en ambtelijke keuzes die in het verleden zijn gemaakt en tot grote financiële verliezen hebben geleid, waaronder de ontstane schulden uit grootschalig ingekochte bouwgrond, welke niet meer rendabel zijn. Onder de bevolking heerst er nog steeds een grimmige sfeer en heeft tot op heden een grote invloed op het vertrouwensband tussen de raad en B&W. Daarnaast is ambtelijk gezien in het verleden het vertrouwen van het college in de ambtenaren geschaden, omdat deze nogal risico-mijdend gedrag vertoonden. Hierdoor zijn tijdens het vorige college periode gevallen voorgekomen, waarbij bestuurders niet volledig waren geïnformeerd en ondersteund. In het verleden heeft het college zich daarom ook controlerend opgesteld wat de spanning onder de ambtenaren heeft verhoogd en er als het ware een afreken-cultuur ontstond. Tijdens de interviews benoemt het huidige college dan ook dat ze een 'angstige' organisatie hebben aangetroffen. De huidige bestuurders zien dit graag verdwijnen en staan voor een grote politiekambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen. Nu staat het college echter te snel in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van hoog belang is. Enerzijds ontvangt het college opdrachten van de raad en legt hier verantwoording af, anderzijds verstrekt zij opdrachten aan haar ambtelijke organisatie en houdt hier toezicht op. Echter gezien het vertrouwensverleden van de raad, B&W en de organisatie, verloopt veelvuldig op gespannen voet. Daarnaast is ook gebleken uit de interviews dat het college ook streeft naar een evenwichtige balans tussen het college en de directie. De directie vormt binnen de ambtelijke organisatie haar eigen krachtenveld en probeert deze zoveel mogelijk te beschermen. De huidige directie zit er langer dan het college en heeft de vorige besturen ook doorgemaakt. Ook hier hangt dan ook de sfeer dat er een verdedigende en beschermende toon heerst. Dit ervaart het college in sommige gevallen als moeizaam. Want daar waar de het college veranderslagen probeert te maken, ervaren ze soms tegenwerking en krampachtige ondersteuning. Dit stagneert het besluitvormingsproces en zorgt voor een gespannen vertrouwensband (Bleiswijk, 2015).

Wel blijkt dat zowel het college als de ambtenaren tevreden zijn over de huidige samenstelling van het college, maar dat ze vooral te maken hebben gehad met een overdracht vanuit een hectische verleden. De uitdaging is hierbij te komen tot de gewenste politiekambtelijke sfeer die presteert volgens de daarvoor gestelde kaders. Hierbij zijn de bestuurders voorstander dat ambtenaren veilig gedrag gaan mijden risico's en hun rol duidelijk nemen binnen het besluitvormingsproces. Ook ambtenaren zien deze structuur graag veranderen en zien de 'parafencultuur' graag verdwijnen en willen graag meer ruimte om te functioneren en hierbij rugdekking van hun hoofd of teamleider. Ze zouden graag makkelijker binnen willen lopen bij hun bestuurders en hen voorzien van advisering.

5.4 De historische context van Lansingerland

De jonge Gemeente Lansingerland is op 1 januari 2007 opgericht en bestaat uit de kernen Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk. Bergschenhoek is genoemd naar de hoek in de 'Bergweg' naar Hillegersberg. Deze drie dorpen waren omgeven door uitgestrekte veengebieden waar vanaf de middeleeuwen aan turfwinning werd gedaan. De hierdoor ontstane veenwateren werden in de achttiende eeuw weer drooggelegd en omgevormd tot landbouwgrond. Hier ontstond dan ook steeds meer de veeteelt en akkerbouw (Lansingerland, 2015).

Tijdens de revolutie van 1795 werd het gemeentebestuur door patriotten verworpen en overgenomen. In 1855 breidde Berkel en Rodenrijs verder uit. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het inwoneraantal meer dan verdrievoudigd. In 2006 telde het dorp 19.000 inwoners. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX, 1993) is dan ook Bergschenhoek aangewezen als groeigemeente; het dorp groeide fors van 6000 inwoners in de jaren 1990 tot ruim 17.000 inwoners in 2006. Uit onderzoek blijkt dat de Nederlandse bevolking tot 2060 als geheel zal toenemen, maar zal in sommige regio's in de omgeving van de Randstad en plattelandsgebieden afnemen. Volgens de regionale bevolkingsprognose 2013-2040 van CBS en PBL zal in 2025 de bevolking met ongeveer 650 duizend inwoners groeien in de grotere steden. De krimp ontstaat onder andere door vergrijzing en doordat jongeren vanuit deze regio's wegtrekken naar centralere delen van Nederland vanwege werk of studie (Nationaal Kompas, 2015).

5.5 De economische context van Lansingerland

De drie gefuseerde kernen Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk hebben elk hun eigen kenmerken, economische positie en ontwikkelmogelijkheden. In de Toekomstvisie 2040 en Structuurvisie 2025 zijn deze ontwikkelambities opgenomen. Op de korte termijn heeft de gemeente behoefte aan een samenhangend economisch beleidskader. Deze economische visie voorziet in deze behoefte en doet recht aan de economische positie van de drie kernen, maar bovenal aan Lansingerland als geheel (Lansingerland, 2015).

Jammergenoeg heeft economie zich de afgelopen jaren anders ontwikkeld dan vooraf was gedacht. De economische neergang was immers door groot aantal gemeenten niet in deze mate voorzien. Veel plannen zijn daardoor onder druk gekomen en in een ander perspectief komen te liggen. Een van de sterke vragen in de regio heeft zich ook doen afnemen. De vraag naar bedrijventerreinen is namelijk afgenomen waardoor gemeenten minder bedrijventerreinen hebben uitgegeven dan gepland. Daarnaast stagneert de woningmarkt waardoor de nieuwbouw van woningen niet of nauwelijks van de grond komt en de geplande ontwikkeling van woonwijken sterk vertraagd is. Al het braakliggend land en niet-verhuurde panden hebben een grote impact op de financiële positie van de gemeente en staat dan ook onder Provinciale toezicht.

Deze onverwachte ontwikkelingen hebben grote invloed op Lansingerland en het gebied Oostland. De verminderde vraag naar woningen en bedrijventerreinen heeft er toe geleid dat de groei van de gemeente vertraagd is en de gemeentelijke organisatie gekrompen is. De gemeente moet namelijk aanzienlijk bezuinigen. Inkomsten blijven uit mede door de vertraging van de ontwikkeling van de woningbouw en verminderde uitgifte van bedrijventerrein. Verder wil het Rijk korten op het gemeentefonds.

De gemeente Lansingerland hecht grote waarde aan een goede samenwerking met alle actoren om in deze economisch lastige periode goed op koers te blijven en resultaten te behalen. Hierbij wordt ook gezocht naar innovatieve oplossingen en samenwerkingsmogelijkheden met andere gemeenten en partijen (Lansingerland, 2015).

5.6 De samenwerkingscontext van Lansingerland

Gezien de geografische ligging en ontwikkelingen in de regio zoeken de gemeenten Lansingerland, Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer steeds meer naar kansen om hun krachten te bundelen. Dit vooral ook om niet opgeslokt te worden door de grotere steden als Rotterdam en Den Haag om hier ook bestuurskracht tegen te ontwikkelen. In overleg is besloten om mogelijke samenwerking op basis van gelijkwaardigheid op te bouwen en te verkennen. Hiervoor is een onderzoek gedaan en gekeken vanuit de domeinen ruimte, economie en sociaal. Dit moet een beeld geven van de meerwaarde die de samenwerking tussen de drie gemeenten zal opleveren (Twijnstra Gudde, 2014).



Uit onderzoek is gebleken dat het gebied niet één homogeen gebied is. Regionaal gezien is het gebied een suburbane en groene zone in een grootstedelijk gebied. De kernen in Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp hebben een landelijk en dorps karakter. Zoetermeer heeft een meer stedelijk en geconcentreerd karakter. De ruimtelijke ordening en bedrijvigheid is dus niet kansrijk georganiseerd in termen voor samenwerking. De sterkte van het gebied is dat gebied meerdere voorzieningen heeft: wonen, werken, winkelen en recreëren. Ook bestaat de ruimte om te ontwikkelen. De zwakte van het gebied is dat er geen natuurlijke (vanuit de cultuurhistorie) en bestuurlijke samenhang is. De huidige situatie voorziet niet op alle vlakken een vorm van integrale samenwerking. Kansen liggen er met name in de glastuinbouwsector, wat namelijk de economische motor is van de regio. Versterking van de internationale concurrentiekracht is hierbij een van de belangrijkste opgaves gezien de nabijheid van internationale mainports Rotterdam en Amsterdam, de aanwezigheid van kennisinstellingen als de Wageningen Universiteit en het Landbouw Economisch Instituut, de klimatologische omstandigheden en de fysieke ruimte om te ontwikkelen. Om de economische concurrentiekracht van het gebied te versterken, ligt er ook een belangrijke opgave in de doorontwikkeling van de bedrijventerreinen. Het gebied ligt in het hart van de zuidelijke Randstad, dichtbij grote steden, met een zeer goede nationale en internationale bereikbaarheid en veel economische trekkers nabij (Twijnstra Gudde, 2014).

5.7 Trends

Hierboven is de gemeente Lansingerland omschreven en is er een beeld gegeven in het verleden en de huidige situatie. In deze paragraaf worden de belangrijke trends of ontwikkelingen besproken uit de interne en externe omgeving van Lansingerland.

Welke ontwikkelingen en trends hiervan van invloed (zullen) zijn, worden hieronder toegelicht.

Hierin valt onderscheid te maken tussen interne trends betreffende de gemeentelijke organisatie en externe trends, waarbij gedacht kan worden aan regionale en mondiale ontwikkelingen. Deze trends zijn dan ook de voedingsbodem voor de gronden waarom de gemeente verandering wenst. Deze trends zijn afkomstig uit bestaande studies en interviewopbrengsten met bestuurders en medewerkers uit Lansingerland, maar ook externe academici en onderzoeksinstellingen (zie bijlage).

De respondenten en interviewvragen hebben we zo geselecteerd dat we zicht hebben gekregen op zowel politieke, als economische, sociale, technologische, ecologische en demografische trends.

In het onderzoek is eveneens gezocht naar de kernonzekerheden, die bepalend zijn voor de toekomst en daarmee voor de scenario's die daarin te onderscheiden zijn. Kernonzekerheden zijn sterke maar onvoorspelbare veranderkrachten die een invloed uitoefenen op vrijwel alle beschreven trends.

INTERNE TRENDS

Hieronder worden de belangrijke trends of veranderkrachten toegelicht die zich voordoen binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente.

Financiële tekorten

Vanaf het najaar van 2008 is er wereldwijd sprake van een kredietcrisis gevolgd door een economische crisis. Dit is in Lansingerland goed merkbaar en heeft grote negatieve gevolgen voor de woningbouwplanning en de daarmee samenhangende bevolkingsprognose en groeigerelateerde baten en lasten. De verwachting voor de bevolkingsgroei laat dit ook zien: er werd begin 2008 verwacht dat de gemeente in 2020 70.000 inwoners zou tellen; met de huidige woningbouwprognoses wordt een maximum van 67.000 inwoners in 2027 verwacht. De bedoeling is dat er in Lansingerland nog veel woningen gebouwd worden, omdat hiervoor in het verleden al gronden voor zijn gekocht en plannen ontwikkeld. De stagnerende woningbouw heeft grote financiële gevolgen, door enerzijds de hoge rentelasten en anderzijds de achterblijvende inkomsten. Maar ook de te verwachten rijksbezuinigingen zullen een grote financiële impact hebben. Dit blijkt nu ook al in de korting op de brede doeluitkeringen. Voor de aankomende jaren wordt er een verdere daling van de doeluitkeringen verwacht en zullen de rijksbezuinigingen een aanzienlijke korting voor het gemeentefonds, de belangrijkste inkomstenbron voor de gemeenten, betekenen. Dit geeft de ambtelijke organisatie een verhoogde druk om in moeilijke tijden te doorstaan (CPB, 2015).

Personeel & Organisatie

Organisaties flexibiliseren om wendbaar te kunnen meebewegen met alle ontwikkelingen die spelen. Ook onze organisatie is continue in beweging: implementatie van de 3d's, uitbesteding van diensten zoals de Regionale uitvoeringsdienst, nieuwe/tijdelijke samenwerkingverbanden, zoals de Metropoolregio en samenwerking met onze buurgemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer.

We hebben hiervoor een hoogwaardig en deels flexibel personeelsbestand nodig, die snel op deze ontwikkelingen kan inspelen. Opleidingen en verdergaande digitalisering zijn randvoorwaardelijk. De organisatie is vanaf 2008 gedaald van 354 fte naar 319 fte en van 6,7 naar 5,6 ambtenaren per 1000 inwoners. De inhuur is de afgelopen 6 jaar gedaald van € 9,6 miljoen naar € 2,2 miljoen. Hiermee zitten de gemeente onder aan de benchmark. Verdere bezuinigingen zijn alleen mogelijk als ze gaan volgens de lijn: eerst takenreductie, dan bezuinigen van bijbehorende formatie en overhead.

Inhuurbudget blijft extra belangrijk om flexibel te blijven.

Groei en doorgroei voor medewerkers stagneert vanwege de lastige arbeidsmarkt. Er zijn erg weinig interne vacatures. Bovenallige medewerkers moeten zich richten op kansen buiten de gemeente Lansingerland (Lansingerland, 2015).

Organisatieverandering

In de wetenschappelijke literatuur worden politiek ambtelijke verhoudingen omschreven met de gremia van politiek en ambtenarij. De organisatie vormt o.a. haar inrichting door een balans te vinden in politiek ambtelijke verhoudingen. De afgelopen jaren staat deze balans nogal onder druk vanwege verschillende ontwikkelingen en de vertaalslag hiervan op de gemeenteraad (Bleiswijk, 2015). Naast de politieke rol heeft dan ook de ambtelijke ofwel type organisatie een rol bij deze balans.

De Gemeente Lansingerland is een regiegemeente. Zij maakt beleid en heeft een beleidsmatige rol en besteed uitvoerende taken uit. Daarnaast kent zij ook een controlerende rol. In tijden van hoge werkdruk en onrust kan dit zowel voor- als nadelen met zich meebrengen. Dit zorgt er namelijk voor dat de spanning hoog oploopt bij zowel de politiek als de ambtelijke organisatie. Daarnaast is in het verleden veel politieke onrust en vertrouwensbreuk tot stand gekomen en houdt deze nog aan. Dit heeft te maken met politieke en ambtelijke keuzes die in het verleden zijn gemaakt en tot grote financiële verliezen hebben geleid, waaronder de ontstane schulden uit grootschalig ingekochte bouwgrond, welke niet meer rendabel zijn. Onder de bevolking heerst er nog steeds een grimmige sfeer en heeft tot op heden een grote invloed op het vertrouwensband tussen de raad en B&W. Daarnaast is ambtelijk gezien in het verleden het vertrouwen van het college in de ambtenaren geschaden, omdat deze nogal risico-mijdend gedrag vertoonden. Hierdoor zijn tijdens het vorige college periode gevallen voorgekomen, waarbij bestuurders niet volledig waren geïnformeerd en ondersteund. In het verleden heeft het college zich daarom ook controlerend opgesteld wat de spanning onder de ambtenaren heeft verhoogd en er als het ware een afreken-cultuur ontstond. Tijdens de interviews benoemt het huidige college dan ook dat ze een 'angstige' organisatie hebben aangetroffen. De huidige bestuurders zien dit graag verdwijnen en staan voor een grote politiekambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen. Nu staat het college echter te snel in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van hoog belang is (Lansingerland, 2015). Enerzijds ontvangt het college opdrachten van de raad en legt hier verantwoording af, anderzijds verstrekt zij opdrachten aan haar ambtelijke organisatie en houdt hier toezicht op. Echter gezien het vertrouwensverleden van de raad, B&W en de organisatie, verloopt veelvuldig op gespannen voet. Daarnaast is ook gebleken uit de interviews dat het college ook streeft naar een evenwichtige balans tussen het college en de directie. De directie vormt binnen de ambtelijke organisatie haar eigen krachtenveld en probeert deze zoveel mogelijk te beschermen. De huidige directie zit er langer dan het college en heeft de vorige besturen ook doorgemaakt. Ook hier hangt dan ook de sfeer dat er een verdedigende en beschermende toon heerst. Dit ervaart het college in sommige gevallen als moeizaam. Want daar waar de het college veranderslagen probeert te maken, ervaren ze soms tegenwerking en krampachtige ondersteuning. Dit stagneert het besluitvormingsproces en zorgt voor een gespannen vertrouwensband (Ibid.).

Wel blijkt dat zowel het college als de ambtenaren tevreden zijn over de huidige samenstelling van het college, maar dat ze vooral te maken hebben gehad met een overdracht vanuit een hectische verleden. De uitdaging is hierbij te komen tot de gewenste politiekambtelijke sfeer die presteert volgens de daarvoor gestelde kaders. Hierbij zijn de bestuurders voorstander dat ambtenaren veilig gedrag gaan mijden risico's en hun rol duidelijk nemen binnen het besluitvormingsproces. Ook ambtenaren zien deze structuur graag veranderen en zien de 'parafencultuur' graag verdwijnen en willen graag meer ruimte om te functioneren en hierbij rugdekking van hun hoofd of teamleider. Ze zouden graag makkelijker binnen willen lopen bij hun bestuurders en hen voorzien van advisering. De coalitie voorziet zwaardere eisen die aan de organisatie gesteld worden: werken als regisseur, op een hoger niveau, met aandacht voor communicatie en politiek sensitief. Hoe de organisatie anticipeert op de komst van de 3d's staat in het onlangs door B&W vastgestelde implementatieplan. De onderdelen 'personeel' en 'organisatie' spelen in op deze zwaardere eisen. Het is als bestuur en management richting de raad heel erg belangrijk om open en transparant periodiek te laten zien hoe de organisatie functioneert (Ibid.).

In verband met de financiële situatie wil de coalitie de kosten van de gemeentelijke diensten reduceren. Zoals hierboven gezegd: verder bezuinigen op de organisatie kan alleen via de lijn: takenreductie betekent reductie van bijbehorende formatie en overhead. Ook is er sprake van boventalligheid: vijf medewerkers zijn sinds hun boventalligheid in 2013 inmiddels herplaatst, er zijn bovendien nog zeven medewerkers over. De organisatie heeft een bescheiden frictiepot voor deze boventalligen. Ter informatie: per boventallige medewerker kunnen de kosten in het totaal oplopen tot € 360.000 (Lansingerland, 2015).

Tot slot wil de coalitie een open, transparante (controleerbare) en lerende organisatie met een klantgerichte instelling. Het gaat om voorkomen van fouten door focus op kwaliteit en verwachtingen, reflectie op eigen gedrag en processen, evaluatie van werkprocessen en organisatievormen en doorlichting van de organisatie. Evaluatie van het jaarrekeningtraject en – resultaat, begrotingsscan, verdiepende rapporten op begrotingsonderdelen en tweejaarlijkse benchmark op formatie leiden telkens tot bijsturing van (formatie)budgetten en sturing op resultaat en medewerkers. Waar de organisatie nog wel stappen in kan maken is het gestructureerd evalueren van (organisatieoverschrijdende) processen op onnodige stappen. Integraal werken en denken is nog niet overal in de organisatie gemeengoed (Ibid.).

Flexibilisering

Een flexibele en lerende organisatie is nodig om wendbaar te kunnen meebewegen met alle ontwikkelingen die spelen. We hebben een hoogwaardig en deels flexibel personeelsbestand nodig. Opleidingen en verdergaande digitalisering zijn randvoorwaardelijk. Met de formatiebudgetten zitten Lansingerland onder aan de benchmark. Verdere bezuinigingen zijn alleen mogelijk als ze gaan volgens de lijn: eerst takenreductie, dan bezuinigen van bijbehorende formatie en overhead. Inhuurbudget blijft extra belangrijk om flexibel te blijven. De organisatie heeft ook nog te maken met zeven boventallige medewerkers. De organisatie heeft een bescheiden frictiepot voor deze boventalligen. Wat betreft reflectie op eigen gedrag en processen, evaluatie van werkprocessen en doorlichting van de organisatie hebben evaluatie van het jaarrekeningtraject en –resultaat, begrotingsscan, verdiepende rapporten op begrotingsonderdelen en de tweejaarlijkse benchmark telkens geleid tot bijsturing van (formatie)budgetten en sturing op resultaat en medewerkers. Waar de organisatie nog wel stappen in kan maken is het gestructureerd evalueren van (organisatieoverschrijdende) processen op onnodige stappen. Integraal werken en denken is nog niet overal in de organisatie gemeengoed.

De gemeente hecht veel belang en prioriteit aan een degelijk en solide financieel beleid. Een sluitende meerjarenbegroting blijft in deze collegeperiode een belangrijk uitgangspunt. Hiervoor zijn er organisatiebrede bezuinigingsactiviteiten voorgenomen. De zittende college geeft aan dat ze te maken hebben met een onzekere toekomst en willen daarom verdere negatieve ontwikkelingen op financieel gebied voor zijn. Hiervoor zien zij in de gemeentelijke organisatie op korte termijn veranderingen ontstaan. Zij verwachten van de ambtelijke organisatie hiervoor om maximale flexibiliteit en slagvaardigheid. Dit pleit voor een organisatie die in regie werkt. Het college wil dan ook de eerder ingezette lijn van werken in regie voortzetten. Niet alles meer zelf doen, maar weten waar je producten en diensten goed en tegen een goede prijs kunt inkopen. Het helpt hierbij om periodiek af te wegen welke taken de organisatie zelf oppakt en welke taken andere instanties of bedrijven beter voor ons kunnen uitvoeren. Ook taken beëindigen, is onderdeel van deze afweging. Vooralsnog ziet het college hierin prioriteit bij haar primaire taken en wilt andere taken zoveel mogelijk afstoten totzover nodig is voor een dekkende begroting (Lansingerland, 2015).

Reputatie en profilering

Bijvoorbeeld op de grote landelijke/regionale dossiers, zoals A13/A16, de HSL en RTHA en de lokale dossiers, zoals Sterreweg en de financiële situatie. Berichtgeving op social media gaat snel en is soms genadeloos. Voor de geloofwaardigheid is het nodig dat er vanuit het bestuur en organisatie te allen tijde transparant communiceren. Ook bij de internationale betrekkingen en externe profilering in relatie tot de economie en woningmarkt speelt imago en reputatie een belangrijke rol. Het merk 'Lansingerland' is op dit moment negatief geladen. Daarom worden de kernnamen Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk in gebruikt in de gebiedscommunicatie. Er is op dit moment nagenoeg geen geld meer in de organisatie beschikbaar voor extra profilering van de gemeente (Twynstra Gudde, 2014).

Dialoog

Afgelopen jaren wordt door zowel de burgers als overheden steeds meer burgerparticipatie verwacht bij het besluitvormingsproces. Echter zijn hier verschillende vormen in te onderscheiden. Voor gemeenten varieert dit van een instrument tot aan doel. De gemeente Lansingerland ziet als belangrijkste speerpunt de aandacht voor de relatie met burgers. Een goede communicatie en dienstverlening als onderdeel van het collegeprogramma brengt burgerparticipatie tot iets wederkerigs. Daarin kan burgerparticipatie ook gezien worden als beleidsinstrument om meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij burgers. Sommige gemeenten spreken dan ook wel van een bezuinigingsdialoog. Het is immers zo dat als burgers, bedrijven en instellingen meedenken en -helpen, dit voor meer draagvlak kan zorgen ten behoeve van het besluitvormingsproces en tot initiatievorming kan leiden onder de samenleving. Lansingerland streeft naar een samenleving waarin ook inwoners verantwoordelijkheid dragen. Uitgangspunt is hierbij: 'Als het niet lukt en niet anders kan, springt de gemeente bij (Lansingerland, 2014).'

Burgerparticipatie en wijkgericht werken

De coalitie introduceert de kernwethouder als eerste aanspreekpunt van het bestuur. Wijkgericht werken moet leiden tot overdracht van verantwoordelijkheden en taken met een bijpassend budget. Voor de organisatie betekent dit een verzwaring van huidige takenpakket. Bij Bestuurszaken bestond de functie van accountmanager burgerparticipatie. Deze functie is in verband met de overheadreductie vervallen (Ibid.).



Digitalisering van processen en producten

Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen digitaal afhandelen.

Ontwikkelingen en randvoorwaarden:

- Digitalisering en ontsluiting van ruimtelijke info (BAG, GBKN, kadastrale gegevens en
- Elektronisch zaken doen: DigiD en eHerkenning voor bedrijven, koppeling van
- Gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid: webrichtlijnen.
- Informatieveiligheid en eID: verplichte audits, zoals DigiD, de webrichtlijnen, de
- Optimaal gebruik van digitale gegevens door de overheid, door het vormen van andere (geo)informatie).

Digimelding, Digilevering en Digikoppeling, aansluiten op het nieuwe Handelsregister.

basisregistraties GBA en BAG en straks de 3d's.

basisregistraties: Grootchalige Topografie, Ondergrond, Personen, Kadaster, Voertuigen, Inkomen, Lonen, arbeids- en uitkeringsverhouding.

Zaakgericht werken/midoffice is nog niet ingevoerd. Dit systeem moet mogelijk maken dat het hele proces van een product of dienst digitaal kan worden afgehandeld en dat we de termijnen veel beter kunnen monitoren dan nu mogelijk is. Als we elk jaar een investeringsbudget van 300k houden en niet verder hoeven te bezuinigen op formatie, kunnen we alle wettelijke verplichte ICT projecten en het continueren de dienstverlening faciliteren (Visie bestuurlijke zaken, 2014: p. 5-6).

Transparantie

De vraag om transparantie, openheid, vindbaarheid en uitwisselbaarheid van stukken en actieve informatieverstrekking blijft. De Initiatiefwet in de maak op de overheidscommunicatie speelt hierop in. Social Media zijn niet meer weg te denken als kanaal. Steeds meer vragen raadsleden en inwoners om transparantie. Dat is merkbaar in de WOB-verzoeken, maar ook in de discussie over de geheime stukken. Meer stukken actief openbaar maken en dit faciliteren door de kwaliteit van de basisadministraties, door ons document management systeem (Corsa), de website en ruimtelijke informatie infrastructuur zal ook in de komende vier jaren doorgaan.

Transparantie in de zin van integriteit van bestuurders en ambtenaren zal ook een thema van de komende jaren blijven. Bestuurders en ambtenaren staan continue in de spotlight en worden beoordeeld op integer handelen. Dit vereist waakzaamheid en controle (Visie bestuurlijke zaken, 2014: p. 8-9).

Nieuwe wetgeving

Wet op de overheidscommunicatie. Deze initiatiefwet van D66 en Groenlinks omvat de regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang. Deze wet zal in de toekomst de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) gaan vervangen. Belangrijkste wijziging is overheden moeten veranderen van passieve naar actieve informatievoorziening via een openbaar register voor documenten via/op de website. Daarnaast gaat de termijn van openbaarmaking van 4 naar 2 weken. Het is nog niet zeker dat deze wet het gaat halen. De nieuwe website is een mooi instrument om aan deze wet te gaan voldoen. Ondertussen zal de Wob losgekoppeld worden van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Dat scheelt een aantal zinloze Wob-verzoeken van burgers die het alleen te doen is om het innen van een dwangsom. Mogelijke afschaffing WGR+. Deze wet leidt tot opheffing van de 'plusregio's', zoals de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden. Belangrijkste vraag is waar de BDU gelden voor het vervoer heengaan (Visie bestuurlijke zaken, 2014: p. 5-6).

Communicatie

De trend van burgerparticipatie en burgerinitiatief zet zich door. Bij probleemanalyse, planvorming, besluitvorming en uitvoering is het de vraag welke invloed inwoners, instellingen en bedrijven krijgen. Inwoners verwachten in alle fasen van de beleidsvorming betrokken te worden. Inwoners verwachten dat hun initiatieven serieus worden genomen. Als overheid is het de uitdaging om de doorontwikkeling te maken naar overheidsparticipatie. Dat wil zeggen dat de overheid burgers stimuleert en faciliteert bij het verantwoording nemen voor henzelf en hun omgeving. De overheid neemt een stapje terug, de burgers nemen het initiatief (Visie bestuurlijke zaken, 2014: p. 5-6).

Afschaffing ambtenarenstatus

De Tweede Kamer heeft ingestemd met het voorstel voor de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, die een einde maakt aan de speciale ambtenarenstatus. In dit voorstel blijft de ambtelijke status bestaan, maar wordt het burgerlijk arbeidsrecht op ambtenaren van toepassing verklaard. Het afschaffen van de ambtenarenstatus krijgt naar verwachting zijn beslag in 2017. Belangrijkste wijzigingen voor de organisatie zijn de aanstellingen (dat worden overeenkomsten naar burgerlijk recht), bezwaarmogelijkheden in de gesprekscyclus en bij ontslag en de regeling ten aanzien van eigen risicodragerschap van WW en wachtgeld voor wethouders. Parallel aan dit traject loopt de aanpassing van de sociale zekerheid/WW (wetsvoorstel Wet Werk en Zekerheid) (Overheid, 2015: p. 10).

EXTERNE TRENDS

Hieronder worden de belangrijke trends of veranderkrachten toegelicht die zich voordoen in de nabije omgeving van de gemeente.

Metropoolregio Rotterdam-Den Haag

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) is het gebied dat nu de huidige stadregio's Rotterdam en Haaglanden omvat (MRDH, 2015). Binnen dit gebied hebben per 1 januari 2015 de 24 gemeenten hun krachten gebundeld om de internationale concurrentiepositie van de regio te versterken. De MRDH zal zich voorlopig richten op twee thema's, namelijk verkeer en vervoer en economie. Met deze bestuurlijke opschaling beoogt de regio zich op mondiaal niveau op de kaart te zetten en haar bestuurskracht te versterken. Dit wil zij doen door op het vlak van verkeer & vervoer (VA) op te trekken. Op het vlak van de ontwikkeling van de metropolitaanse economie wordt de Economische Agenda Zuidvleugel (EAZ) gevolgd. Dit biedt voor Lansingerland ook meer kansen gelet op de regionale samenwerking met Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer, maar ook in de mogelijkheid tot meer bestuurlijke inbreng op de grotere gemeenten (Twynstra Gudde, 2014).



Lansingerland ziet dan ook kansen om haar kans als suburbaan woongebied, om een positie in de MRDH te bepalen. Een sterkere rol in de ontwikkeling van de metropool (als arbiter tussen Rotterdam en Den Haag) en een duurzaam betere verstandhouding met de grote gemeenten geeft ruimte om eigen doelen te realiseren (Ibid.).

Transities

De transities ('decentralisatie') van taken van de Rijksoverheid doen zich per 1 januari 2015 voor en brengen grote vernieuwingen met zich mee. Gemeenten worden via de Participatiewet verantwoordelijk voor WWB'ers, Wajongers en Wsw-ers. Decentralisaties nemen zowel kansen als risico's met zich mee.

Een dergelijke overdracht van taken versterkt voor gemeenten het dienstverlenende profiel. De overdracht vraagt ook om een andere wijze van organisatie en rol van het lokaal bestuur. De nadruk komt meer te liggen op samenwerking (in de keten), samenwerking met andere gemeenten en 'burgerwerking'. Enerzijds trekt de gemeente meer taken naar zich toe en wilt anderzijds steeds meer taken van zich afstoten en dat de burger zich steeds zelfstandiger opstelt. De gemeente staat dus voor een uitdaging waarbij ze een bestuurslaag wilt ontwikkelen die het dichtste bij de burger staat, maar toch een adequate afstand wilt behouden.

Ook liggen er grote kansen. Lansingerland kan schotten slechten en financiering bundelen. Ook kunnen gemeenten zich van anderen onderscheiden door de organisatie van zorg (Twynstra Gudde, 2014).

Schaalvergroting lokale overheid

Zoals ook hierboven is genoemd zijn veel taken op het vlak van zorg en samenleving de laatste jaren naar lokale overheden gedelegeerd. De groeiende vraag is hierbij of de huidige schaal van de decentrale bestuurslagen past bij hun groeiende aantal taken en verantwoordelijkheden.

Schaalvergroting en versterking van de uitvoeringskracht is van belang om bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht te organiseren, alsmede de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om taken goed uit te voeren. Uit de interviews blijkt dat het aantal gemeenten de komende jaren drastisch zal teruglopen. Bij een herverdeling is de economische en culturele coherentie van de samengevoegde gemeenten van groot belang. Op economisch gebied biedt herindeling van greenport gemeenten kansen voor de verdere ontwikkeling van de tuinbouwsector.

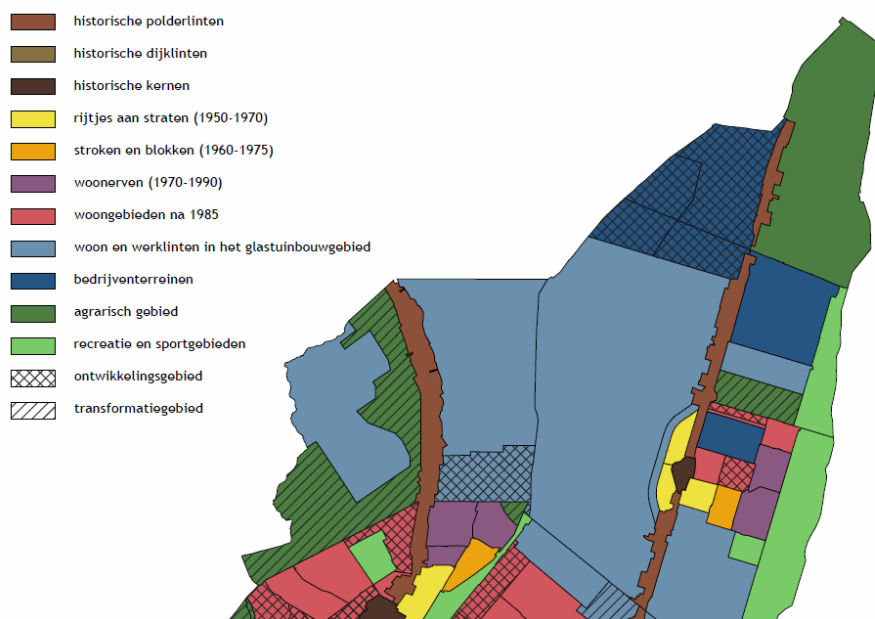
Het toenemende takenpakket en de afname van financiële ruimte van de gemeente vraagt om een versterking van de uitvoeringskracht. Door samen te werken op bepaalde vlakken kan slagkracht in de regio worden vergroot en besparingen opleveren in de kosten (Twynstra Gudde, 2014).

Onberekenbare economische ontwikkeling

Er is steeds meer onzekerheid over de macro-economische ontwikkelingen op mondiale schaal. Overheden en bedrijven dringen schulden terug om tegen acceptabele tarieven te kunnen blijven lenen. Consumenten gaan sparen als gevolg van een grote baanonzekerheid, dalende pensioenaanspraken en een waardedaling van hun woningen. De meeste experts verwachten dat de economische groei binnen Europa op de middellange termijn (5-10 jaar) gematigd zal zijn en niet meer dan 1 tot 1,5% zal bedragen. De risico's zijn echter extreem hoog en het is niet evident dat de eenheid en solidariteit in de Europese monetaire unie gewaarborgd zijn. De verwachte aanhoudende laagconjunctuur is momenteel al in geprijsd in de extreem lage lange rentes. Men verwacht eveneens dat de inflatie langdurig laag zal blijven. Als het excessieve monetaire beleid echter langjarig wordt aangehouden en de economie zich opeens ontwikkelt, bestaat de kans dat de tijd aanbreekt met hoge inflatie. Dit brengt verschillende gevolgen met zich mee voor gemeenten. Enerzijds komt het inkomstenmodel van gemeenten onder druk te staan. Inkomsten uit het gemeentefonds, belastingheffing en grondexploitatie zullen structureel onder druk staan. Anderzijds zet de gematigde groei de lokale economie en de huizenmarkt onder druk. Wanneer consumenten minder uitgeven, legt dit druk op de vitaliteit van de lokale economie en kan dit leiden tot faillissementen. Ook wordt er gesproken over een mogelijke faillissement van de gemeente Lansingerland. Dit baart in economische zin in de omgeving van de gemeente maar ook in de ambtelijke organisatie zorgen en spanningen. Daarnaast kan de druk op de huizenmarkt, de mobiliteit van inwoners beperken, wat kan leiden tot sociale problematiek (Economische Visie, 2011, p. 9).

Ongunstige situatie woningmarkt

Sinds de totstandkoming van de kredietcrisis in 2008 is de Nederlandse woningmarkt ernstig verslechterd. De huidige prijsdaling van meer dan 30% is voornamelijk te verklaren door de meer stringente financieringsnormen van de overheid en terughoudendheid bij banken. Veel gemeenten hebben dit niet zien aankomen. Ook Lansingerland heeft voor het aanbreken van de economische crisis dan ook veel land aangekocht en plannen gesteld in het belang van haar woningbouwopgave. Nu deze plannen zijn vervallen gezien de financiële situatie ligt er veel braakliggend land dat de gemeente veel geld kost (Heraut, 2015). Hieronder is afgebeeld wat de omvang is van het nog nader te bebouwen grond.



Ondanks het algemene beeld dat er een periode van gematigde prijsstijgingen zal optreden in het komende decennium, zijn er zowel positieve als negatieve toekomstbeelden mogelijk. In een gunstige scenario kunnen de prijzen op de woningmarkt flink omhoog gaan en kan er zelfs oververhitting ontstaan. Dit baseert zich op de gegevens dat meer dan de helft van de Nederlanders wilt verhuizen, er sprake is van hoge spaartegoeden, de rente laag is en een dalende tendens vertoont. Evenzogoed kan de woningmarkt verder verslechteren in het geval de crisis lang aanhoudt, de werkloosheid sterk oploopt, de overheid de hypotheekrenteaftrek verder beperkt of de hypotheekrente gaat stijgen (Economische Visie, 2011: p. 15-20).

Kansen in de regio

In tijden van economische reces is het meer dan belangrijk om zowel in te zetten op het vinden van groeisectoren, als op het dynamiseren van de economie. Lettend op groeisectoren is het voor Lansingerland relevant om verder in te zetten op glastuinbouw. Met het verder verstevigen van de innovatie en kennisfunctie in de regio ontstaan hier grote kansen. Lansingerland treedt namelijk steeds vaker in contact met wereldeconomieën en overstijgt grenzen. Voor Lansingerland liggen kansen met name in de groeisectoren van duurzaamheid, leisure en zorg. Samenwerking en complementariteit met grote steden is hierbij van groot belang, als ook het optimaliseren van de bereikbaarheid naar Rotterdam en Den Haag (Economische Agenda Zuidvleugel, 2012-215). Hierbij kan gedacht worden aan de MRDH. Andere kansen liggen bij het aansterken van ondernemerschap en naar buiten te treden als een optimale vestigingslocatie voor startende ondernemingen. De sterke ICT-infrastructuur, bieden een goed startpunt om incubator gemeenten te worden. Hiervoor is vanuit de gemeente meer inzet en ondersteuning nodig op vlakken als ruimte, kapitaal,

dienstverlening, coaching, cultuur en netwerkrelaties om kennisintensieve starters en groeiers te ondersteunen.

Ook bij de internationale betrekkingen en externe profilering in relatie tot de economie en woningmarkt speelt imago en reputatie een belangrijke rol. Buitenlandse bedrijven hebben interesse in bedrijven(terreinen). Als de communicatie te eenzijdig wordt gericht op de financiële situatie en eigen inwoners en bedrijven, dan worden mogelijk economische kansen niet benut. De gemeente laat blijken dat er overigens op dit moment nagenoeg geen geld meer is in de organisatie voor profilering van de gemeente (Economische Visie, 2011: p. 21).

Informatiesamenleving en vraaggericht werken

Het karakter van de Nederlandse economie is aanbod gestuurd en gebaseerd op massaproductie en internationale arbeidsdeling. Multinationale onderneming produceren hun goederen en diensten in op grote schaal en optimaliseren hun aanbodketens door deze op te knippen en uit te voeren op de locatie die vanuit kostprijs (fiscaliteit, arbeidskosten) het meest relevant is. De productie verdwijnt uit Westerse landen en er ontwikkelt zich een economie van geavanceerde dienstverlening.

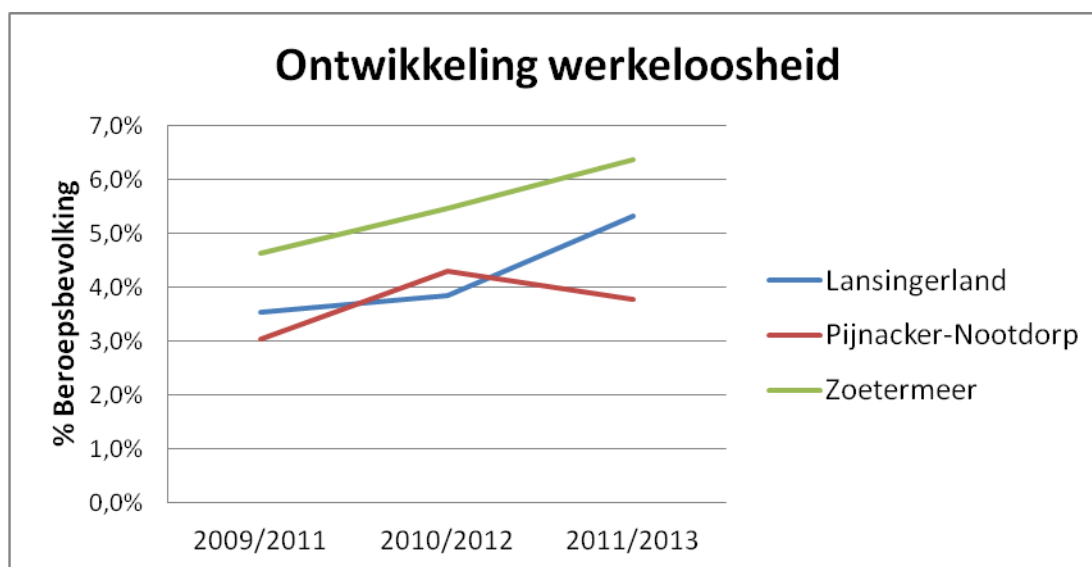
Multinationals gaan zich ook vestigen in derde wereldlanden omwille de lagere productiekosten.

Hoewel de trend naar massa en schaal dominant is, tekent er zich een tegentrend af. We leven immers in een informatiesamenleving waar tijd geld kost en de strijd met tijdwinning elke dag verhevigd. Informatie wordt een steeds belangrijker product en behaalt meer efficiëntie in het productiesysteem. Steeds meer komen er innovaties en ontwikkelingen van de grond om de nadelige effecten voor de productie te verminderen gelet op tijd en afstand. Onder invloed van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen neemt de vraag naar maatwerk, decentrale productie en een meer vraaggedreven economie toe. Productietechnologie (bijv. 3D printing) maakt het mogelijk om tegen lage kosten in kleine batches hoogwaardige producten te produceren. Communicatietechnologie stelt de gebruiker in staat om betrokken te zijn bij het ontwerp van producten (co-creatie). In een *pull-driven* economie, zijn het de aanwezigheid van een intelligente en receptieve creatieve klasse die bedrijven aan steden binden. Het gaat niet langer om schaal maar om scope, waarbij 'slimme' en duurzame stedelijke regio's zich kunnen onderscheiden als proeftuin en testlab voor nieuwe ontwikkelingen.

De uitdaging voor Lansingerland is dan ook om haar relatief sterke ICT cluster verder te ontwikkelen naar een sterke fysieke infrastructuur. Lansingerland staat bekend om haar tuinbouwcluster en zou jonge generatie bedrijven en multinationals tot zich kunnen trekken door deze toegepaste innovaties op het vlak van productie, financiering en samenwerking te ontwikkelen. De gemeenten kunnen zich hierbij opwerken als proeftuin en testlab voor stedenbouwkundige innovaties en innovaties in het tuinbouwcluster (Lansingerland, 2015).

Toename sociale onvrede

De afgelopen jaren neemt de sociale onvrede toe als gevolg van onder meer de economische crisis. De aanhoudende financiële crisis in Europa en de interventies daarop, in de vorm van ombuigingen is de voornaamste boosdoener. Dit heeft nadelige gevolgen gehad voor de Europese en binnenlandse economie. Dit blijkt uit de huizenprijzen die flink gedaald zijn en niet verkocht worden, verdwijnen van banen, maar ook (jeugd)werkeloosheid wat de afgelopen jaren is toegenomen, wat ook geldt voor de inkomensongelijkheid (Heraut, 2015). Dit leidt tot een kwetsbare sociale omgeving waarin minder (jonge) mensen kansen zien op een goede baan en op mogelijkheden om de eigen levensstandaard te verbeteren. Als gevolg hiervan stagneert de sociale stijgen onder kwetsbare bevolkingsgroepen (Twynstra Gudde, 2014).



In de nabije omgeving van Lansingerland, namelijk in Zoetermeer, is dit onder andere te herleiden uit de stijging van overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Van de ongeveer 90 jeugdgroepen in Nederland is ongeveer 10% vertegenwoordigd in Zoetermeer. Ook de leefbaarheid in wijken kan onder druk komen te staan. Dit zorgt voor een verhoogd risico op afname leefbaarheid als gevolg van overlast, vervuiling, vernieling en criminaliteit. Dit leidt tot een verminderd woongenot, gevoel van onveiligheid en waardevermindering van woningen. Afname van tolerantie (korte lontjes) en onrust kan zelf ook weer aanleiding zijn voor groeiende spanningen en (verergerende) sociale calamiteiten. Verder blijven woningen onverkocht en recentelijk gebouwde woningen leegstaan wat de veiligheid in wijken bedreigt. Dit valt ook te zien in de stijging van woninginbraken die het afgelopen jaar percentenduel flink is toegenomen. De gevolgen zijn nadelig voor zowel de leefbaarheid in Lansingerland en bedrijvigheid. Werkgevers voelen zich niet aangetrokken tot de gemeente om zich hier te vestigen, burgers vertrekken naar de grote steden, de sociale onrust neemt verder toe en dit brengt negatieve uitingen tot stand door burgers. In tijden van verder bezuinigen kan dit het vertrouwen van de burger in de gemeente verder onder druk kunnen zetten. Dit zal zich kunnen uiten in de gemeenteraad en dan ook de ambtelijke organisatie. Het is dan ook belangrijk om hierop voortijdig te reageren en voorkomen om terecht te komen in een negatieve spiraal waar de verslechterde woongenot en leefbaarheid leidt tot lagere woningprijzen, waardoor meer probleemgezinnen worden aangetrokken, die de leefbaarheid binnen wijken verder onder druk zetten (Ibid.).

Van kansen bieden naar kansen pakken

In het verleden had de overheid het primaat op de maatschappelijke en sociaaleconomische ordening. In het huidige tijdsgewricht dringt echter het besef door dat de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen schouder aan schouder moeten optrekken om uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.

Balkenende (2011) schrijft dat verantwoordelijkheden lange tijd zijn gekoppeld aan óf de overheid, óf het bedrijfsleven, óf de maatschappelijke verbanden. Het wordt echter steeds duidelijker dat het niet een kwestie is van óf-óf maar van én-én. Een te exclusieve oriëntatie op sturing door de overheid leidt tot schijnzekerheden en tot bestuurlijke, maatschappelijke en financiële scheefgroei. Tijden van de 'Verzorgingstaat' zijn naar zijn mening nabij en waarbij overheden hun traditionele taken moeten uitvoeren, maar ze zullen dat in samenspel met anderen doen. In een veranderende wereld vraagt toekomstig succes om een collectieve agenda en het vermogen van bestuurders om elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken. De samenwerking tussen overheden en bestuurders uit het bedrijfsleven en van maatschappelijke instellingen kan een positieve bijdrage bieden aan het doorbreken van korte politieke cycli en een consistent en meerjarige uitvoering van strategie. In de uitvoering van de strategie zullen de beschikbare financiële middelen bij overheden in toenemende mate tekortschieten. Publiek-private samenwerking zal hierdoor eveneens in belang toenemen (Economische visie, 2011: p. 15-20).

Opkomende digitalisering

Digitalisering zal het komende decennium een groot effect hebben op overheden, bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers. Zaken als cloud computing, 3D-printing, big data, smart grids, internet of things, digitalisering van zorg, co-creatie, crowd sourcing bieden ongekende mogelijkheden en eveneens bedreigingen. Bedrijven in het ICT/eScience cluster van ZM en PN kunnen sterk profiteren van de vraag naar technologische oplossingen, apps, domotica, etcetera. Bedrijven in andere economische clusters, zoals de retail, de reisbranche, de telefonie, etc. zien hun business model sterk veranderen. De snelle impact van digitalisering heeft echter een belangrijk neveneffect. Er ontstaat een samenleving waarin burgers extreme verwachtingen hebben van de dienstverlening van bedrijven, overheden, zorginstellingen en dergelijke. Consumenten verwachten dat er voor alles een gratis app is, dat informatie real-time wordt ontsloten en dat ultiem maatwerk wordt geleverd. Wanneer dit niet het geval is, is de consument bovendien in staat zich razendsnel te organiseren via sociale media en collectief actie te ondernemen. Nu al organiseren groepen zich met behulp van sociale media als Facebook, financieren ze gezamenlijk initiatieven (crowd funding), bundelen ze inkoopvolume (bijvoorbeeld voor energie) en starten ze een onderlinge verzekeringsmaatschappij. Kansen liggen hier voor Lansingerland door te verder te profileren in te spelen op digitalisering. Inwoners kunnen vanuit huis een actieve economische bijdrage leveren. De lokale overheid kan denken aan het initiëren van proeftuinen, het opzetten van incubator netwerken en het vooroplopen in de digitalisering van de eigen dienstverlening. Tegelijkertijd is het de vraag wat de effecten van digitalisering op de maatschappij zijn en hoe de verhouding burger-overheid wordt beïnvloed (Twynstra Gudde, 2014).

Vergrijzing

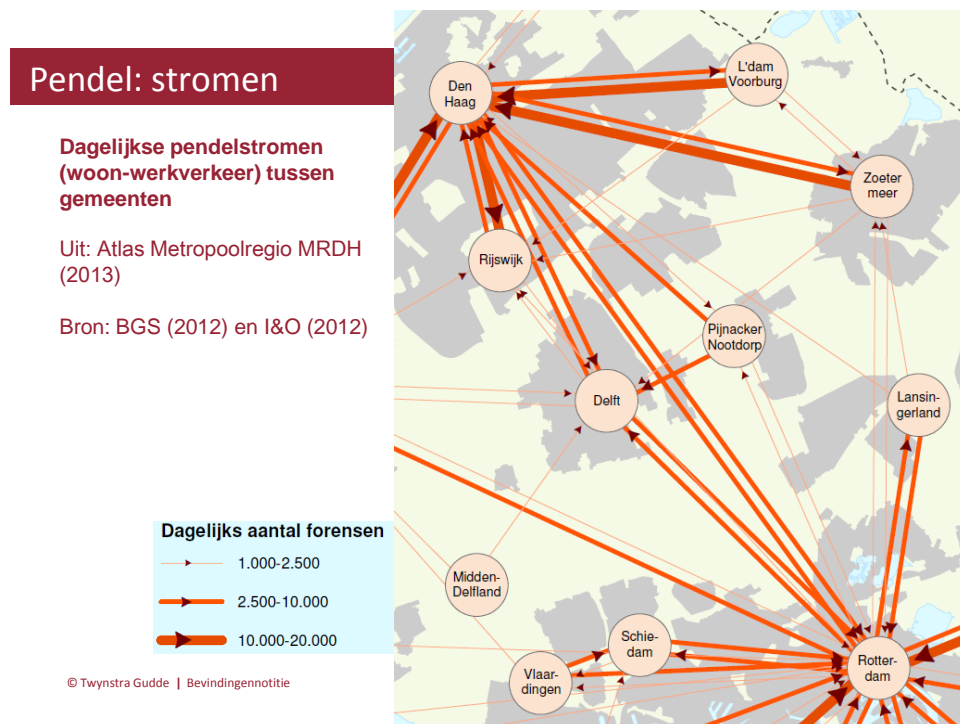
De groei van de beroepsbevolking en de actieve bevolking komt na decennia tot stilstand. De leeftijdsgroep 20-65 jaar daalt de komende dertig jaar gestaag. Het aantal ouderen zal de komende jaren sterk toenemen. Het aantal 60-plussers neemt sterk toe. Elk van de andere leeftijdsklassen zal over 20 jaar minder mensen tellen dan momenteel. Naast de ontwikkeling van de toename van het aantal ouderen is een verdere ontwikkeling te verwachten waarin ouderen actiever en vitaler worden. Dit geldt met name voor de babyboomers. Dit neemt ook een veranderende opgave met zich mee voor maatschappelijke, economische en ruimtelijke taken. Deze veranderingen zullen vooral negatieve effecten vertonen voor de concurrentiepositie en economische groei (Heraut,

2015). Het kan leiden tot veel onvervulbare vacatures en het risico dat allerlei diensten (onderwijs, zorg, etc.) niet meer op een adequaat niveau kunnen worden geleverd.

Deze vergrijzing kent meerdere gevolgen voor een gemeente. Zo heeft het gevolgen voor het soort woningen dat nodig is (levensloopbestendig), voor de woonomgeving (voorzieningen voor senioren, zoals gezondheidscentra), de behoefte aan (openbaar) vervoer en het type recreatiemogelijkheden. Dit is vooral een ingewikkelde opgave in tijden dat Lansingerland zich verder wilt positioneren als regiegemeente en afstand wilt nemen van uitvoerende taken (Twynstra Gudde, 2014).

Toenemende urbanisatie

Het afgelopen decennium doet zich de toenemende concentratie van de bevolking in stedelijke gebieden voor als stijgende trend. Bij de aantrekkingskracht van dit soort regio's spelen grote en omliggende steden een belangrijke rol. De meeste van deze regio's liggen in de Noordvleugel van de Randstad (Amsterdam), plus de zone rond Den Haag (Zuidvleugel). Het zijn gebieden waar technologische, organisatorische en sociale innovaties ontstaan, van stuwende bedrijvigheid en daarmee welvaarts-groei die mensen en activiteiten aantrekt. De regio Zuidvleugel vormt een netwerk van steden die ieder hun eigen bijdrage leveren aan het gebied. De grotere steden in dit netwerk zijn Rotterdam, Den Haag en Leiden. Kleinere kernen zijn Lansingerland, Pijnacker-Nootdorp, Gouda, Delft en Dordrecht. Steden trekken van oudsher vooral studenten, alleenstaanden en hoogopgeleiden aan. De meesten van hen verblijven slechts tijdelijk in de stad die als de opleiding is voltooid en mensen kinderen krijgen, verlaten ze vaak weer de stad (Twynstra Gudde, 2014). Het merendeel van hen blijft echter in de suburbane zone van dezelfde economische regio wonen. Ze werken dan ook in de grotere steden en verblijven in de kleine steden als Lansingerland (zie hieronder).



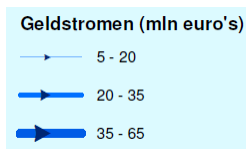
Daarbij zorgen groene bufferzones, met name als ze worden ingericht voor recreatie, ervoor dat de druk op de stad beheersbaar blijft. Steden als Rotterdam en Den Haag realiseren zich de waarde van quality of life in de stad en investeren in de binnenstad om mensen voor de stad te behouden. Ook winkelen en grotere consumptieve uitgaven worden in de grotere steden uitgevoerd en versterken hiermee hun bedrijvigheid. Uit het onderstaande plaatje is ook af te leiden dat inwoners uit Lansingerland vaker winkelen in de grotere steden (Ibid.).

Winkelen (niet-dagelijks)

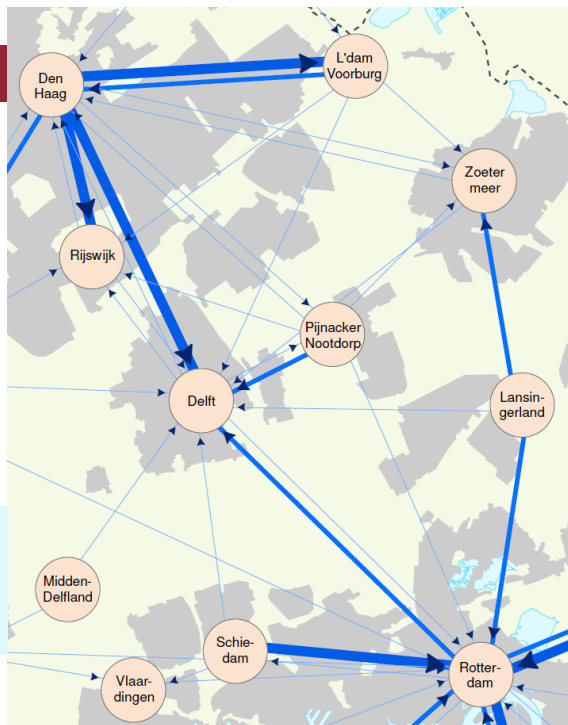
Geldstromen tussen gemeenten voor niet-dagelijkse aankopen

Uit: Atlas Metropoolregio MRDH (2013)

Bron: Koopstromenonderzoek Randstad (2011)



© Twynstra Gudde | Bevindingennotitie



Om de verdere trek naar grotere steden te reduceren en de aantrekkingskracht binnen de eigen gemeente te verhogen is het van belang om het stedelijk voorzieningenniveau op peil te houden. Binnen het stedelijk netwerk van Lansingerland ligt een kans om het suburbane woonmilieu als onderscheidende functie binnen het stedelijk netwerk te benadrukken.

5.8 Samenvatting

De bovenstaande ontwikkelingen hebben een verandervraag in de organisatie van de gemeente doen ontstaan. Deze trends en veranderkrachten in en rondom de gemeente Lansingerland vergen namelijk een veranderende aanpak en bieden andere omstandigheden waarin de gemeente aan moet voldoen. Later in deze scriptie zullen dan ook scenario's worden geschetst welke eventueel kunnen ontstaan met de behorende veranderingsvraag van de gemeente en de benoemde ontwikkelingen. Op basis van de gevonden trends en uitkomsten worden later in deze scriptie zeker- en onzekerheden afgeleid. Deze zullen vervolgens bepalend zijn voor het bepalen van de assen om representatieve kwadranten te bepalen.

Hoofdstuk 6 Zeker- en onzekerheden

6.1 Vervolg op trends

In dit onderdeel worden de zekerheden en onzekerheden, die van belang zijn voor de Gemeente Lansingerland, verder geanalyseerd. Hierin zal antwoord gegeven worden op de deelvraag:

‘Welke zeker- en onzekerheden zijn af te leiden uit de recente trends?’

Omwille het schetsen van representatieve scenario's voor de politiek ambtelijke verhoudingen binnen de gemeente, zullen de zeker- en onzekerheden die voortvloeien uit de hiervoor omschreven 'Trends' verder onderzocht worden (Lindgren & Bandhold, 2009). De aandacht gaat vervolgens in het bijzonder uit naar de onzekerheden die het vertrekpunt vormen waaruit scenario's worden opgesteld. Het conceptueel model is als kader genomen om deze onzekerheden te bepalen.

6.2 De zekerheden

Financiële uitdaging

Voor dit onderzoek kunnen we de feitelijke financiële situatie van de gemeente als een 'zekerheid' beschouwen, lettend op de hiervoor gemaakte berekeningen en rapportages. Uit de 'Economische visie Lansingerland (2011)' zijn verkenningen op lange termijn (20 jaar) gemaakt voor zowel de economische als de financiële positie van de gemeente. Hierin staat opgenomen dat de economie zich de afgelopen jaren anders heeft ontwikkeld dan vooraf was gedacht. Weinig mensen hebben de economische neergang voorzien. Vele ontwikkelingen zijn daardoor in een ander perspectief komen te staan. Voor de Gemeente Lansingerland heeft dit nadelige gevolgen gehad op het vlak van woningbouw, bedrijvigheid en productie in de primaire sector. De situatie waarin de gemeente zich bevindt blijkt zodanig slecht te zijn, dat er geconcludeerd wordt dat dit enkele decennia zal aanhouden. Zelfs de meest gunstigste omstandigheden en scenario's laten zien dat de gemeente nog zal lijden onder de grote schuldenpositie die tot op heden is bereikt. Deze verkenning is van langere termijn omdat de schulden en verliezen zijn ontstaan uit de grootste inkomstenbronnen van de gemeente waar Lansingerland zich in de regio mee positioneert. Dit kracht- en imago-verlies neemt grote consequenties mee voor de gemeente. De gemeente is namelijk momenteel onder Preventief toezicht van de gemeente, wat wil zeggen dat de provincie de komende jaren de financiën van de gemeente nauwlettend controleert en extra aandacht aan besteedt om te herstellen. Deze maatregel komt zelden voor en wijst op ernstige kracht en imago-verlies van de gemeente dat niet op korte termijn valt te herstellen. Ook heeft Lansingerland verliezen geleid in haar internationale concurrentiepositie. Om haar kracht terug te winnen zal ze het vertrouwen van haar economische samenwerkingspartners moeten terugwinnen, wat aandacht en tijd vergt (Politiek actief, 2015).

Verder is ook de vraag naar bedrijventerreinen fors afgenomen, waardoor Lansingerland minder bedrijventerreinen heeft uitgegeven dan gepland. Daarnaast stagneert de woningmarkt, waardoor de nieuwbouw van woningen niet of nauwelijks van de grond komt en de geplande ontwikkeling van woonwijken sterk vertraagd is (Economische visie Lansingerland, 2011: p. 9-11).

Andere trends die deze financiële uitdaging versterken in de komende decennia, blijken uit de bevolkingsprognoses en trek van inwoners uit de regio. Hieruit blijken dat de ontwikkelingen de aankomende decennia ongunstig zijn om de woningbouwopgave van de gemeente in de toekomst te verwezenlijken. Terwijl de Nederlandse bevolking tot 2060 als geheel zal toenemen, zal in sommige regio's in de omgeving van de Randstad en plattelandsgebieden de bevolking afnemen. Volgens de regionale bevolkingsprognose 2013-2040 van CBS en PBL zal in 2025 de bevolking met ongeveer 650 duizend inwoners groeien in de grotere steden. De krimp ontstaat onder andere door vergrijzing en doordat jongeren vanuit deze regio's wegtrekken naar centralere delen van Nederland vanwege werk of studie (Nationaal Kompas, 2015).

Het is voor jongeren, studenten en afgestudeerden uit deze regio onaanvaardbaar om hier te blijven wonen, omdat er gebrek is aan faciliteiten en andere voorzieningen. Doordat de gemeente zich wegens de ongunstige positie de komende jaren niet kan inzetten op het behouden van deze groepen, maar daarentegen haar taken overweegt te reduceren vanwege gebrek aan middelen, zal deze neerwaartse tendens zich versterken. Het wegtrekken van deze populatie zal het herstel en verdere groei van de gemeente stagneren en de gemeente voor andere ongunstige opgaves plaatsen wat de financiën en bedrijvigheid van de gemeente niet ten goede komt (Economische visie Lansingerland, 2011: p. 22).

Al met al hebben deze ontwikkelingen grote impact op Lansingerland en het gebied 'Oostland' waarin Lansingerland zich bevindt. De gemeente heeft een grote regionale woningbouwopgave en een eveneens forse regionale opgave voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen. De verminderde vraag naar woningen en bedrijventerreinen heeft er toe geleid dat de groei van de gemeente vertraagd is. Verder moet de gemeente aanzienlijk bezuinigen. Inkomsten blijven uit mede door de vertraging van de ontwikkeling van de woningbouw en verminderde uitgifte van bedrijventerrein. Verder wil het Rijk korten op het gemeentefonds (Ibid.).

In verband met deze financiële situatie wil de coalitie de kosten van de gemeentelijke diensten reduceren. Om verder te bezuinigen op de organisatie kiest de raad onder andere voor: takenreductie als reductie van bijbehorende formatie en overhead en heroverwegen van taken van de ambtelijke organisatie. Hoewel door de genoemde ontwikkelingen, investering en voorzien in de behoeften van de burgers en bedrijven als wenselijk wordt beschouwd, worden deze aanbevelingen niet verwezenlijkt en daarentegen verminderd omwille het herstellen van de financiële positie van de gemeente (Ontwikkelingen bestuurlijke zaken, 2015: p. 21).

De keuze van de gemeente om haar financiële positie te herstellen door taken te reduceren, wijst hierbij uit op een gedeeltelijke oplossing van de financiële en economische positie (Politiek actief, 2015). De uitdaging om met deze gedeeltelijke oplossing het huidige financiële probleem aan te pakken, wordt in het licht van de ongunstige ontwikkelingen in dit onderzoek als een zekerheid beschouwd. Met name omdat uit de verkenningen geconstateerd wordt dat voor deze complexe problematiek de komende decennia deze uitdaging zal aanhouden.

Zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen politiek en bestuur

De bovengenoemde ontwikkelingen hebben de gemeente genoodzaakt om zware beslissingen te nemen en de druk verhoogd om integrale organisatieverandering door te voeren. Uit de interviews blijkt dat de omgeving van de gemeente veranderlijk en dynamisch is en dat de wens bestaat om continu in beweging te blijven om te voldoen aan de veranderende vraag van de omgeving. Daarnaast worden door de raadsleden op lange termijn opgaves gesteld om de komende decennia hier als gemeente aan te werken. Het college beweert dan ook dat dit niet een taak is voor één collegeperiode maar dat deze zoektocht naar verandering voor de gemeentelijke organisatie continu is. Daarin noemt ze ook de financiële positie van de gemeente die niet binnen één collegeperiode kan hersteld worden maar langere periodes van herstel vergt. Ook geeft een raadslid aan dat de gemeente op meerdere vlakken blootgesteld staat aan ontwikkelingen van buitenaf en onder bestuurlijke en regionale invloed is van nabije grote steden en de internationale concurrentiepositie. Daarom wordt de langdurige zoektocht en wens naar een andere organisatie en verhoudingen door de gemeente als voorwaarde gesteld om innovatief te blijven functioneren. Deze uitgesproken wens van de gemeente, gebaseerd op verscheiden toekomstige opgaven, wordt daarom voor dit onderzoek daarom ook als zekerheid genomen voor de komende decennia.

De vraag die zowel de raad als de ambtenarij zich bij deze opgave stelt, is hoe deze verandering vorm zal krijgen en welke ontwikkelingen en visie hierbij zwaarder zullen meewegen. De organisatieverandering wordt bovendien gevoed en gevegd vanuit verschillende optieken zoals geschetst onder het hoofdstuk 'Trends'. Deze trends zijn namelijk bepalend voor de visievorming en de te verwezenlijken organisatieverandering. De voornaamste trends en ontwikkelingen die voortvloeien uit de interviews zijn hierbij geschetst:

- De **verhoudingen** binnen de gemeente staan op scherp. Herhaaldelijk wordt tijdens de interviews genoemd dat de politiek ambtelijke spanningen in het verleden hoog opliepen bij zowel de politiek als de ambtelijke organisatie. Dit is voornamelijk veroorzaakt door de fouten die door het ambtelijk apparaat zijn gemaakt. Hierdoor wantrouwt de raad de professionaliteit van de ambtenaren. Deze vertrouwensbreuk van de raad zorgt momenteel nog steeds voor spanningen bij de vakafdelingen. Daarnaast is er door de gemaakte fouten in het verleden veel politieke onrust ontstaan, die geleid heeft tot het aftreden van collegeleden. Dit vertrouwensbreuk zorgt momenteel nog altijd voor spanning onder de zittende collegeleden. De gemaakte fouten hadden namelijk betrekking op politiek-ambtelijke keuzes die in het verleden zijn gemaakt en tot grote financiële verliezen hebben geleid. Deze keuzes hebben onder andere de huidige schuldenpositie uit grootschalig ingekochte bouwgrond veroorzaakt, welke niet meer rendabel is. In de organisatie en onder de bevolking heerst hierdoor nog steeds een grimmige sfeer en heeft tot op heden een grote invloed op het vertrouwensband tussen de raad en B&W(zie citaat hieronder).

Beleidsambtenaar, 6-2-2015

'De verhoudingen worden hierdoor aangescherpt en we moeten voorkomen dat dit leidt tot de verlamming van ons en de ambtenaren. Dit zal niet ten goede komen aan het besluitvormingsproces. Des te meer er behoefte is aan controle, des te meer een wethouder risico's mijdt en uitgaat van de veiligste weg in plaats van de ideale weg. Als we nu niks doen raakt de organisatie verder ontaard, we moeten interveniëren. Het wordt er niet gezelliger op.'

Daarnaast is in het verleden het vertrouwen van het college in de ambtenaren geschaden, omdat deze nogal risico-mijdend gedrag vertoonden en feiten achterwege hebben gehouden. Omdat de raad hierdoor ook het ambtelijk apparaat meer is gaan wantrouwen, heeft dit het risico-mijdend gedrag nader versterkt onder de ambtenaren. Tijdens de interviews benoemt het huidige college dan ook dat ze een 'angstige' organisatie hebben aangetroffen. De huidige bestuurders zien dit graag verdwijnen en staan voor een grote politiek-ambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen.

- Een andere trend is dat organisaties **flexibiliseren** om wendbaar te kunnen meebewegen met alle ontwikkelingen die spelen. Ook de gemeentelijke organisatie is continue in beweging: de huidige landelijke opgave om de 3-Decentralisaties(3d's) te implementeren, de uitbesteding van diensten zoals de Regionale uitvoeringsdienst en nieuwe/tijdelijke samenwerkingsverbanden, zoals de Metropoolregio en samenwerking met de buurgemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer. Hiervoor is een hoogwaardig en deels flexibel personeelsbestand nodig, die snel op deze ontwikkelingen kan inspelen. Opleidingen en verdergaande digitalisering zijn randvoorwaardelijk.

De organisatie is vanaf 2008 gedaald van 354 fte naar 319 fte en van 6,7 naar 5,6 ambtenaren per 1000 inwoners. De inhuur is de afgelopen 6 jaar gedaald van € 9,6 miljoen naar € 2,2 miljoen. Hiermee zit de gemeente onder aan de benchmark. Toch is er meer nodig om de huidige financiële positie te kunnen herstellen.

Verdere bezuinigingen zijn alleen mogelijk als ze gaan volgens de lijn: eerst takenreductie, dan bezuinigen van bijbehorende formatie en overhead. De eis voor flexibilisering neemt dan ook de hiermee gepaarde spanning en druk mee voor de ambtelijke organisatie. Het ambtelijk apparaat wordt namelijk gevraagd om hetzelfde werk, en het liefst nog meer omwille het imagoherstel van de gemeente, met een kleinere bezettingsgraad te leveren. Daarnaast worden ook nog andere competenties gevergd om mee te kunnen bewegen met de continu veranderende omgeving. Hiertoe worden echter geen middelen geboden om het personeel aan te sterken en bij te scholen (zie citaat hieronder uit interview).

Beleidsambtenaar, 28-01-2015

‘Zowel de stemming in de raad als de omgeving van de gemeente is veranderlijk. Dit heeft invloed op ons functioneren. De organisatie moet mee kunnen groeien met de ontwikkelingen en vergt flexibiliteit van ambtenaren. Daarentegen moeten we wel meer werk leveren en staan we ook onder druk, vanwege de krimp van de ambtelijke bezetting.’

- Groei en **doorgroei** voor medewerkers stagneert vanwege de lastige arbeidsmarkt. Er zijn erg weinig interne vacatures. Bovenallige medewerkers moeten zich richten op kansen buiten de gemeente Lansingerland. Dat betekent daarnaast dat de medewerkers met potentie, die de gemeente graag willen behouden, op een andere wijze de uitdaging aangeboden kunnen krijgen, zoals horizontale groei of uitdagende tijdelijke projecten buiten hun functieprofiel.
- De coalitie voorziet **zwaardere eisen** die aan de organisatie gesteld worden: werken als regisseur, op een hoger niveau, met aandacht voor communicatie en politiek sensitief. Hoe de organisatie anticipeert op de komst van de 3d's zijn meetellende noemers hierbij. De onderdelen 'personeel' en 'organisatie' spelen in op deze zwaardere eisen. Alle andere P&O-instrumenten (Werving en selectie, opleiding, functionerings- en beoordelingsgesprekken, beloningsbeleid) zijn gericht op de (nieuwe) verwachtingen die de gemeente van medewerkers heeft. Het is als bestuur en management richting de raad heel erg belangrijk om open en transparant periodiek te laten zien hoe de organisatie functioneert.
- In verband met de financiële situatie wil de coalitie de **kosten van de gemeentelijke diensten reduceren**. Zoals hierboven gezegd: verder bezuinigen op de organisatie kan alleen via de lijn: takenreductie betekent reductie van bijbehorende formatie en overhead. Ook hebben heeft de organisatie nog te maken met boventaligheid van personele bezetting. De organisatie heeft een bescheiden frictiepot voor deze boventaligen. Hierdoor ontstaat een andere bedrijfsmatige uitdaging die de financiële positie niet ten goed komt.

- Tot slot wil de zowel de raad als coalitie een open, transparante (controleerbare) en **lerende organisatie** met een klantgerichte instelling. Het gaat om voorkomen van fouten door focus op kwaliteit en verwachtingen, reflectie op eigen gedrag en processen, evaluatie van werkprocessen en organisatievormen en doorlichting van de organisatie.

Hieronder staat de uitlating van een respondent geciteerd, waarbij verduidelijkt wordt hoe deze het functioneren van het ambtelijk apparaat ervaart:

Politieke ambtenaar, 9-2-2015

‘Het leervermogen zeer gering onder de ambtelijke organisatie. Er worden structureel en herhaaldelijk veel fouten gemaakt met de verwachting dat deze voor hen wordt opgelost.’

- De vraag om **transparantie**, openheid, vindbaarheid en uitwisselbaarheid van stukken en actieve informatieverstrekking blijft. De Initiatiefwet in de maak op de overheidscommunicatie speelt hierop in. Social Media zijn niet meer weg te denken als communicatiekanaal. Steeds meer vragen raadsleden en inwoners om transparantie. Dat is merkbaar in de WOB-verzoeken, maar ook in de discussie over de geheime stukken. Meer stukken actief openbaar maken en dit faciliteren zullen de komende jaren van belang zijn om de gevraagde dienstverlening te verlenen.
- Transparantie in de zin van **integriteit** van bestuurders en ambtenaren zal ook een thema van de komende jaren blijven. Bestuurders en ambtenaren staan continue in de spotlight en worden beoordeeld op integer handelen. Dit vereist onder andere waakzaamheid en controle.
- **Verantwoording** richting rijk, provincie, raad en inwoners moeten langs striktere eisen van toezicht, rechtmatigheid en risicobeheersing worden afgelegd. Dit heeft ook te maken met de financiële positie en dat de gemeente hierdoor momenteel onder Preventief toezicht van de Provincie staat.
- Het rijk stuurt aan op **samenwerking** met andere gemeenten. De buurgemeenten Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer vragen aan Lansingerland om zich explicieter voor samenwerking uit te spreken. De coalitie is hiervoor. Daarnaast is de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag van start gegaan per 1 januari 2015. In combinatie met de verdere ontwikkelingen naar regiegemeente, betekent dit dat de organisatie continue in beweging moet blijven.

6.3 De onzekerheden

Onzekerheid 1: Doorvoering van de organisatieverandering

Uit de documentanalyse en interviews is gebleken dat wegens de gespannen verhoudingen de wens bestaat om te komen tot nieuwe verhoudingen tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Ook zijn er andere ontwikkelingen die verandering vergen, deze zijn genoemd onder de 'Trends'. Om te kunnen anticiperen op deze trends wordt er gesproken over organisatieverandering. Toch blijft het onzeker in hoeverre deze organisatieverandering daadwerkelijk zal plaatsvinden. De onduidelijkheid of deze verandering daadwerkelijk zal plaatsvinden is binnen dit onderzoek als onzekerheid gekozen, omdat dit de variabelen stabiliteit en complementariteit van de gemeentelijke organisatie en politiek ambtelijke verhoudingen inzichtelijk maakt. Door na te gaan in hoeverre deze veranderingsvraag wordt gedeeld binnen de organisatie, zal verklaard worden in welke mate er sprake is van doortastendheid en bintenis om stabiliteit te herstellen en te behouden. Daarnaast zal inzichtelijk gemaakt worden in welke mate de wensen van het ambtelijk apparaat en de raad en invulling van de gewenste verandering complementair zijn aan elkaar. De wijze waarop de organisatieverandering wordt bekeken, geeft namelijk inzicht in de mate waarin de raad bereid is om de verantwoordelijkheid van beleidskeuzes daadwerkelijk te delen met het ambtelijk apparaat en dus professionele ruimte biedt aan het apparaat.

Een van de redenen waardoor onduidelijk is of de organisatieverandering zal plaatsvinden, hangt samen met de omgeving van Lansingerland. De gemeente bevindt zich namelijk in een veranderlijke omgeving en is reactief(zie citaat uit interviewverslag hieronder).

Beleidsambtenaar, 10-2-2015

'De gemeente Lansingerland is een dynamische gemeente en is flexibel. De raad is ook wisselvallig en heeft geen eigen agenda maar reageert op omgevingen en geluiden uit haar omgeving. Dit zorgt voor instabiliteit en onberekenbaarheid.'

Deze wisselvallige houding van de raad zorgt ervoor dat het dagelijks bestuur en directie wordt belemmerd in het functioneren en stagneert het besluitvormingsproces. Daar waar het ambtelijk apparaat de raad vraagt om rugdekking en vertrouwen, wordt onzekerheid en een niet standvastige houding geboden. De raad wordt hierdoor als een tegenwerkende gremium in het besluitvormingsproces ervaren door het ambtelijk apparaat.

Daarnaast refereren de respondenten aan het vertrouwensbreuk dat is veroorzaakt door politieke onrust als gevolg van gemaakte fouten. Dit versterkt het gevoel van instabiliteit en onberekenbaarheid bij het ambtelijk apparaat ten opzichte van de raad. Deze vertrouwensbreuk heeft te maken met politieke en ambtelijke keuzes die in het verleden zijn gemaakt en tot grote financiële verliezen hebben geleid, waaronder de ontstane schulden uit grootschalig ingekochte bouwgrond, welke niet meer rendabel zijn. Onder de bevolking heerst er nog steeds een grimmige sfeer en heeft tot op heden een grote invloed op het vertrouwensband tussen de raad en B&W. Deze onzekerheid en onvoorspelbaarheid wordt verder versterkt door de wisselende college- en raadsleden, die in het verleden zijn opgestapt wegens het gebrek aan vertrouwen en gemaakte fouten.

In het verleden is er in de raad veel onrust ontstaan en dit heeft geleid tot het aftreden tot meerdere wethouders. Dit is ook een angst wat bij de zittende collegeleden speelt en de spanning hoog doet oplopen. Daarnaast is er tijdens de huidige collegeperiode sprake geweest van twee wissels onder de burgmeesters. Dit leidt er onder meer toe dat het besluitvormingsproces stagneert, er weinig besluiten worden genomen en er niet wordt gewerkt aan agendavorming.

Ook staat het college tegenover de raad in veel gevallen in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van groot belang is. Hieronder staat geciteerd hoe een B&W lid dit ervaart. Hieruit valt te constateren dat het zelfvertrouwen en rugdekking van het college wordt verminderd, waardoor ze risico's mijden door grote keuzes te nemen als een organisatieverandering met grote consequenties.

Ambtenaar dagelijks bestuur, 10-2-2015

'De verhoudingen worden onder druk gezet en we moeten voorkomen dat dit op negatieve wijze naar ons terug keert. Het vertrouwenselement is beschadigd door gemaakte fouten uit het verleden. De raad is hierdoor sceptisch en maakt het moeilijk voor het college om tot haar werk te komen. Dit zal niet ten goede komen aan het besluitvormingsproces. Deze sfeer eist relatief meer tijd omdat ik meer vanuit mijn rol een verdedigende rol aanneem en nauwelijks toekom aan beleidsvoering. Risicomijdend gedrag moet voorkomen worden. Ik ben van mening dat ik mijn mensen kan motiveren op een creatieve wijze.'

Verder is uit de interviews gebleken dat het college streeft naar een evenwichtige balans tussen het college en de directie. De directie vormt namelijk binnen de ambtelijke organisatie haar eigen krachtenveld en probeert deze zoveel mogelijk te beschermen. Door deze beschutte houding van de directie, kampt het college met tegenwerking bij het doorvoeren van haar wensen. Deze houding wordt veroorzaakt doordat de huidige directie er langer zit dan het college en ook de vorige besturen heeft meegemaakt. In deze periodes heeft zij zich moet verdedigen in verband met de gemaakte fouten onder het ambtelijk apparaat en dus haar functioneren. Daarnaast wordt het college als een gremium ervaren die hier tijdelijk zittende is voor één collegeperiode. Hoewel de directie ook in haar zoektocht naar nieuwe verhoudingen streeft, wilt ze haar positie graag beschermen en treedt hierdoor angstig op. Ook hier hangt dus de sfeer dat er een verdedigende en beschermende toon heerst. Dit ervaart het college in sommige gevallen als moeizaam. Want daar waar de het college veranderslagen probeert te maken, ervaren ze soms tegenwerking en krampachtige ondersteuning. Dit stagneert het besluitvormingsproces en zorgt voor een gespannen vertrouwensband.

Onzekerheid 2: Visievorming

De gemeente is op zoek naar nieuwe verhoudingen en een uitweg voor de opstapeling van ontwikkelingen. Doordat er verscheidene probleemvragen zijn, is er geen eenduidige wens of oplossing aan te wijzen. Uit de interviews is te herleiden dat zowel de politiek als de ambtenarij met verschillende beperkingen kampt en andere visies hebben op een nieuwe inrichting van werkprocessen en verhoudingen de hierbij zullen ontstaan. Deze verscheidenheid en uiteenlopende visies zijn van belang om de variabelen ambtelijke drukte, complementariteit en stabiliteit te meten. Binnen dit onderzoek is daarom 'visievorming' als onzekerheid genomen. Door na te gaan in hoeverre er sprake is van een eenduidige visie, zal verklaard worden in welke mate er sprake is van een eenduidige blik van de politiek en ambtelijk apparaat op de werkdruk van de ambtenaren en in hoeverre er sprake is van een eenduidige blik ontwikkelingen. Ook geeft het een beeld inzake de mate waarin de wens bestaat om de stabiliteit op een duurzame wijze te herstellen.

Deze zoektocht geeft ook inzicht in de mate waarin de wensen van het ambtelijk apparaat en de raad complementair zijn aan elkaar. De wijze waarop de organisatieverandering wordt bekeken geeft namelijk inzicht in de mate waarin de raad bereid is om de verantwoordelijkheid van beleidskeuzes daadwerkelijk wilt delen met het ambtelijk apparaat en dus professionele ruimte biedt aan het apparaat.

Een van de trends die wordt meegenomen tijdens de veranderingsdiscussie is de samenwerkingsopgave van de gemeente. De gemeente bevindt zich regionaal in een veranderende omgeving en is op verschillende vlakken mede-afhankelijk van de ontwikkelingen die zich voordoen (Economische visie Lansingerland, 2011: p. 5-15). Hierdoor komt zij terecht in een vacuüm en heeft nauwelijks bestuurlijke kracht om zich hiertegen te verzetten. Een van de redenen die deze bestuurlijke kracht doet afnemen is de in het verleden tot stand gekomen politieke onrust, wantrouwende burger en financiële positie van de gemeente. Om haar bestuurlijke kracht aan te sterken probeert ze dan ook door strategische stappen te ondernemen in mogelijke samenwerkingsverbanden als de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en met Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer.

Samenwerking in deze verbanden vergt een uiteenlopende veranderingsopgave van Lansingerland. Daar waar Pijnacker-Nootdorp op uitvoeringsvlak wilt samenwerken, wilt de andere gemeente slechts op tactisch niveau met elkaar van gedachten wisselen. Dit biedt geen duidelijke handvat om samenwerking aan te gaan en kan de gemeente hierdoor haar organisatie hier niet verder op inrichten en haar eventuele kansen benutten (Twynstra Gudde, 2014).

Maar ook binnen de gemeente Lansingerland zijn er verscheidene visies op de samenwerking, omdat enerzijds bewoners en politici zich vastklampen aan het dorpskarakter van Lansingerland en anderzijds het ambtelijk apparaat grotendeels voorstander is van meegaan met de samenwerkings-trends en kansen te benutten. Dit zorgt voor een grimmige sfeer tussen politiek en ambtenarij. Hieronder staat geciteerd hoe een respondent aankijkt op het ambtelijk apparaat, waaruit de meningsverschillen uit blijken (Ibid.).

Politieke ambtenaar, 13-2-2015

‘Samenwerken met andere gemeenten is een hot item momenteel. Maar Lansingerland is een regiegemeente. Wij maken beleid en hebben een beleidsmatige rol en besteden uitvoerende taken uit. Dit heeft zijn voor-, maar ook nadelen, we hoeven namelijk niet mee te gaan met elke vlag dat voorbij komt. Ambtenaren denken soms te weten wat de burger wil, maar dit ontbreekt juist’.

Een ander element die een eenduidige visie op organisatieverandering en de gewenste balans te vinden in verhoudingen, is zoals hierboven wordt aangehaald, de contradictie in visies binnen de organisatie. Zoals ook uit de bovengenoemde citaat blijkt, bestaat er onenigheid over het functioneren van ambtenaren. Om een representatief beeld te scheppen in de visies van ambtenaren en de politiek is uit elk gremium een respondent geïnterviewd. Hieruit blijkt dat er verschillende visies en tegenwerkende krachtvelden bestaan binnen het besluitvormings- en uitvoeringsproces. De krachtvelden zijn ook onder de ‘Trends’ genoemd. Deze verschillende krachtvelden binnen de organisatie, doen het vinden en bewerkstelligen van een weloverwogen organisatieverandering en verhouding tussen politiek en ambtelijk apparaat bemoeilijken. Zoals eerder geciteerd, is gebleken dat de raad een wantrouwende en instabiele houding aanneemt tegenover het ambtelijk apparaat en het zelfvertrouwen doet wegnemen. Hierdoor kunnen ambtenaren hun visie over de organisatieverandering niet openlijk vormen en presenteren.

Daarnaast bestaat ook een krachtenveld van de directie en probeert zij zichzelf zoveel mogelijk te beschermen. De huidige directie zit er langer dan het college en heeft de vorige besturen ook doorgemaakt. Ook hier hangt dan ook de sfeer dat er een verdedigende en beschermende toon heerst(zie onderstaande citaat).

Beleidsambtenaar, 19-2-2015

‘Momenteel proberen het college en directie elkaar te beïnvloeden en luisteren ze niet openlijk naar elkaar. Dit komt doordat er geen eenduidige visie is bestaat en probeert elk voor zich haar eigen belang te beschermen. Ook is het belangrijk om te noemen dat bepaalde wethouders een zwaardere stem hebben binnen het college, waardoor de directie deze voor zich probeert te winnen’.

Dit ervaart het college in sommige gevallen als moeizaam. Want daar waar de het college veranderslagen probeert te maken, ervaren ze soms tegenwerking en krampachtige ondersteuning. Dit stagneert visievorming en zorgt voor een gespannen vertrouwensband.

Een andere meewegende factor dat visievorming belemmert, is het gebrek aan middelen. De gemeente staat voor een zware financiële opgave en wilt zich herstellen. Dit wil zij bereiken door verder te bezuinigen en haar taken te reduceren. Dit wordt op ambtelijk vlak als negatief ervaren, omdat dit het werkdruk verder verhoogd voor de ambtenaren. Een financiële opgave bereiken middels een organisatieverandering in het licht van ombuigingen wordt als demotiverend ervaren door de directie en beleidsambtenaren. Anderzijds wordt van de ambtenaar verwacht om zich professioneler op te zetten en niet angstig te zijn. De organisatie staat voor een lastige opgave lettend op het zoeken van een nieuwe organisatievorm, terwijl daarnaast meerdere processen lopen die tijd vergen, namelijk het winnen van vertrouwen om stabiliteit te vergroten. Hieronder staat geciteerd hoe een leidinggevende ambtenaar dit spanningsveld ervaart.

Beleidsambtenaar, 10-2-2015

‘De gemeente Lansingerland is een dynamische gemeente en behoeft veel flexibiliteit. Doordat er veel verandert en we met een relatief lage bezettingscapaciteit zitten, moet ik veel afstemmen en zorgen dat ik de juiste stappen zet. De organisatie is gebaat bij een stabiele omgeving en dit ontbreekt. Om dit te verzorgen streef ik naar het opbouwen van vertrouwen, maar dit kost weer tijd. Met die tijdsdruk kan ik niet leveren wat van me verwacht wordt’.

Onzekerheid 3: Autonomie ambtelijk apparaat

De gemeente kampt met meerdere problemen als gevolg van een opstapeling aan ontwikkelingen in haar omgeving, wat tot de intensivering van de ambtelijke drukte heeft geleid. Hierdoor is de spanning tussen de politiek en ambtelijk apparaat verder opgelopen. Om de organisatie aan te sluiten op de wensen uit haar omgeving, wilt het bestuur in opdracht van de raad een organisatieverandering bewerkstelligen. Dit is echter een lastige opgave voor het ambtelijk apparaat, omdat zij wordt genoodzaakt om een gepaste oplossing te bedenken voor meerdere opgaves. Ze dient namelijk af te wegen welke trends de organisatie zal volgen. Veel van deze trends leggen namelijk ook druk op de bewegingsvrijheid van het ambtelijke apparaat, vanwege de veelvuldige eisen waaraan de ambtenaar zal moeten voldoen gezien de trends. Deze bewegingsvrijheid wordt in dit onderzoek als onzekerheid genomen, omdat er geen eenduidige oordeel bestaat over de autonomie die de ambtenaar dient te hebben. Tijdens de interviews is over de rol van de ambtenaar en haar professionele ruimte op verschillende wijzen geoordeeld. Door de variabele autonomie te meten zal inzicht worden verschaft in de mate waarin de ambtelijke bevoegdheid en professionaliteit geambieerd. Daarnaast zal dit aangeven in hoeverre er sprake is van de wens om rugdekking weg te geven aan de ambtenaar.

Hieronder staan twee contradictievolle uitspraken geciteerd van twee respondenten uit verschillende functies, waarbij de politiek het verschaffen van autonomie aan ambtelijk apparaat betwijfeld. Hieruit blijkt dat er meerdere opvattingen zijn over de autonomie van ambtenaren.

Beleidsambtenaar, 10-2-2015

'Ik wil dat het er gerekend wordt op onze professionaliteit in onze adviezen en ons functioneren, maar we worden op onze vingers getikt, bij de kleinste tikfout. Terwijl ze weten dat we onder tijdsdruk staan en minder fte's hebben om ons werk goed en volwaardig te doen. Bovendien vergt deze samenleving een flexibele organisatie. Maar wij hebben te weinig rugdekking om zelfstandig te opereren.'

Politieke ambtenaar, 10-2-2015

'De vak afdelingen hebben te weinig politiek besef en maken te veel fouten. Als dit vaak voorkomt verliest de raad haar vertrouwen. Daarom is het goed om scherp aan de kaders te houden.'

Welke ontwikkelingen en trends het B&W en de directie meeneemt in haar afweging is bepalend voor de vraag of er verder bezuinigd wordt met verdere gevolgen van dien. De directie en college moeten het hierbij eens worden over welke visie ze aannemen, met de daarvoor gestelde scherpe kaders door de raad. Enerzijds verwacht de raad namelijk dat er een weloverwogen en doorslaggevende visie en plan van aanpak opgesteld wordt die de begroting ten goede komt, en anderzijds staat het ambtelijk apparaat voor de opgave om de verhoudingen te herstellen en het vertrouwen en stabiliteit aan te sterken.

Om de complementariteit tussen de politiek en ambtelijk apparaat te vergroten wilt de ambtenaar eerst antwoord op de vraag in hoeverre ze bewegingsvrijheid krijgt en professionalisering mag inzetten in haar functioneren en doen van adviesvoorstellen(zie onderstaande citaat).

Ambtenaar(lid B&W), 26-1-2015

‘Momenteel is er geen sprake van een evenwichtig balans van taken en capaciteit. Er wordt van ons verwacht dat we als ambtenaren meer doen in minder tijd en met minder middelen. Daarnaast zal dit leiden tot het verder afnemen van vertrouwen als kennis en kunde wegvloeit(.....) We moeten daarom met z’n allen eerst kijken in welke mate we vrijheid willen weggeven en wat we als ambtelijk apparaat nodig hebben om volwaardig te functioneren, alvorens we grote opgaven aangaan’.

Hieruit blijkt dat de bewegingsvrijheid onder druk staat in het dagelijkse functioneren van de ambtenaar. De ambtenaar wordt namelijk uitgedaagd met uiteenlopende en ook nieuwe competenties om te voldoen aan nieuwe opgaves van de gemeente. Dit is echter in de ogen van de ambtenaren irreëel omdat de middelen hier niet toe mogelijkheid bieden. Dit ervaren ze dan als beperkte autonomie, terwijl ze graag hun professionele ruimte willen benutten. Er is dus sprake van een contradictie tussen de mate waarin professionalisering wordt gevegd en de mate waarin het ambtelijk apparaat wordt tegemoet gekomen in middelen, rugdekking en autonomie. Daarnaast wilt de raad niet de volledige regie weggeven, omdat ze haar strikte controle op de ambtenaren wilt behouden, om de eventueel te vormen fouten en problemen zoals die in het verleden zijn ontstaan te voorkomen.

Onzekerheid 4: Vertrouwen in de ambtenarij

Een andere onzekerheid wat uit de interviews naar voren komt, is in hoeverre de wens bestaat om het vertrouwen tussen de politiek en ambtelijk apparaat te herstellen en of deze dan daadwerkelijk ook zal hersteld worden in de komende periode. In dit onderzoek wordt het vertrouwensaspect als onzekerheid genomen om de variabele 'wederzijds vertrouwen' uit het conceptueel model te meten. Door het vertrouwen te meten zal inzicht worden verschaft in de mate waarin de politieke ambtenaar bereid is om ruimte en vrijheid te bieden aan apparaat om haar professionaliteit te uiten. Een van de ontwikkelingen en obstakels wat blijkt uit de interviews waar de gemeentelijke organisatie mee kampt, is namelijk het wederzijds vertrouwen van de raad en het ambtelijk apparaat. Door deze variabele te meten zal nagegaan worden in welke mate de ambtenaar daadwerkelijk is voorzien van of behoefte heeft aan rugdekking, ruimte en vrijheid.

De eerder genoemde trends tonen aan dat er een instabiele en wantrouwende raad, het ambtelijk apparaat sterk onder druk zet. De bijkomende onzekerheden maken het komen tot eenduidige visievorming moeilijk en stagneren het besluitvormingsproces (zie citaat hieronder).

Ambtenaar(lid B&W), 27-1-2015

'Nu ben ik in overleg met de directie om te zoeken naar mogelijkheden. Ik vraag me hierbij af op welke wijze de taken verdeeld worden, hoe de verhoudingen zullen staan en in hoeverre ambtelijke doelrealisatie straks zal plaatsvinden. Deze sfeer eist relatief meer tijd omdat ik meer vanuit mijn rol een verdedigende rol aanneem en nauwelijks toekom aan beleidsvoering.

Dit langdurende proces, zoals onder meer ervaren wordt door bovengenoemde ambtenaar, en het uitblijven van een reactie op deze visie, maakt de berekenbaarheid van de gewenste denkrichting en organisatieverandering zeer onvoorspelbaar. De verwarring bij de ambtenaar is dan ook dat ondanks de aanwezigheid van de grote vraag naar herstel van vertrouwen, hier toch geen eenduidig antwoord op wordt gegeven.

Het uitblijven van een reactie op de herstellvraag hangt samen met de wens van de politiek om de 'loyale en ondergeschikte ambtenaar'. De raad durft door de gemaakte fouten in het verleden niet al te veel vertrouwen weg te geven en durft geen beloftes te doen in de mate van vertrouwen dat weggegeven zal worden. Dit is af te leiden uit de onderstaande citaat waaruit blijkt hoe een politieke ambtenaar tegenover het vertrouwensaspect aankijkt.

Politieke ambtenaar, 13-2-2015

'Voor mij lijkt het alsof ambtenaren niet serieus kijken naar raadsvoorstellen, maar zich richten op adviesnota's aan B&W. Terwijl je eerst moet denken wat je naar de raad wilt brengen en op basis daarvan je adviesnota aan het college moet richten. Ik ben van mening dat er veel moet veranderen en dat de ambtenaren in moeten zien dat de raad het hoogste orgaan is waar ze voor adviseren, en niet andersom. Zij moeten ons overtuigen en ons vertrouwen winnen en wij niet die van hen'.

Het is dus omwille het herstel van de ongunstige positie van de gemeente van belang om deze variabele te meten, om na te gaan in hoeverre de raad welwillend is om vertrouwen weg te geven ten gunste van het besluitvormingsproces en de nieuwe verhoudingen binnen de gemeente.

Hoofdstuk 7 Scenario's

7.1 Scearioschets

In dit onderdeel zal op basis van de genoemde onzekerheden, afgeleid uit de variabelen van het conceptueel model, de kwadrantenstudie worden uitgevoerd. Hiervoor zal in eerste instantie een selectie worden gemaakt in de onzekerheden die deze kwadranten zullen bepalen om de vervolgens de kwadranten vast te stellen. Dit wordt vormgegeven in het eerste onderdeel van dit hoofdstuk onder de noemer kwadrantenstudie. Na de bepaling van de kwadranten worden de scenario's ingevuld en nader (per scenario) geanalyseerd. Deze scenario's geven antwoord op de deelvraag: *'Welke scenario's kunnen voortvloeien uit de recente trends?'*

Hiermee zal tevens antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *'Welke toekomstscenario's kunnen we afleiden uit de hedendaagse ontwikkelingen die zich voordoen in de omgeving van de Gemeente Lansingerland ten aanzien de organisatie anno 2025, en in hoeverre zijn deze ontwikkelingen van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen?'*

7.2 Kwadrantenstudie

Om representatieve scenario's vorm te geven is het van belang om de grootste onzekerheden tegenover elkaar af te zetten die zullen uitmonden in twee noemers die de kwadranten vormen. De kwadranten kunnen gezien worden als noemers die op de x- en de y-as komen. Om antwoord te geven op de hoofdvraag is het van belang om deze twee assen te benadrukken, omdat deze duiden op de twee grootste onzekerheden binnen dit onderzoek. Tevens zijn deze assen mede bepalend voor de invulling van de scenario's.

Hieronder worden de onzekerheden eerst kort samengevat en wordt de selectie van twee grootste onzekerheden toegelicht. Deze onzekerheden zijn namelijk van invloed op de invulling van de kwadranten omwille de organisatieverandering binnen de gemeente. De kwadranten geven namelijk een inzicht in de toekomstscenario's anno 2025 van de gemeente en mogelijke gevolgen hiervan op de politiek ambtelijke verhoudingen, waar momenteel geen zicht op is en dus onzeker zijn.

Onzekerheid 1: Doorvoering van de organisatieverandering

Uit de documentanalyse en interviews is gebleken dat wegens de gespannen verhoudingen de wens bestaat om te komen tot nieuwe verhoudingen tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Ook zijn er andere ontwikkelingen die verandering vergen, deze zijn genoemd onder de 'Trends'. Om te kunnen anticiperen op deze trends wordt er gesproken over organisatieverandering. Toch blijft het onzeker in hoeverre deze organisatieverandering daadwerkelijk zal plaatsvinden. De onduidelijkheid of deze verandering daadwerkelijk zal plaatsvinden is binnen dit onderzoek als onzekerheid gekozen, omdat dit de variabelen stabiliteit en complementariteit van de gemeentelijke organisatie en politiek ambtelijke verhoudingen inzichtelijk maakt.

Er is gebleken dat de wisselvallige houding van de raad ervoor zorgt dat het dagelijks bestuur en directie wordt belemmerd in het functioneren en stagneert het besluitvormingsproces. Daar waar het ambtelijk apparaat de raad vraagt om rugdekking en vertrouwen, wordt onzekerheid en een niet standvastige houding geboden. De raad wordt hierdoor als een tegenwerkende gremium in het besluitvormingsproces ervaren door het ambtelijk apparaat.

Daarnaast refereren de respondenten aan het vertrouwensbreuk dat is veroorzaakt door politieke onrust als gevolg van gemaakte fouten. Dit versterkt het gevoel van instabiliteit en onberekenbaarheid bij het ambtelijk apparaat ten opzichte van de raad. Deze onzekerheid en onvoorspelbaarheid wordt verder versterkt door de wisselende en aftredende college- en raadsleden.

Ook staat het college tegenover de raad in veel gevallen in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van groot belang is. Het zelfvertrouwen en rugdekking van het college is in de verloop van tijd verminderd, waardoor ze risico's mijden door grote keuzes te nemen als een organisatieverandering met grote consequenties.

Verder is uit de interviews gebleken dat het college streeft naar een evenwichtige balans tussen het college en de directie. De directie vormt namelijk binnen de ambtelijke organisatie haar eigen krachtenveld en probeert deze zoveel mogelijk te beschermen. Dit ervaart het college in sommige gevallen als moeizaam. Want daar waar de het college veranderslagen probeert te maken, ervaren ze soms tegenwerking en krampachtige ondersteuning. Dit stagneert het besluitvormingsproces en zorgt voor een gespannen vertrouwensband.

Deze verhoudingen en ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisatie bieden inzicht in de variabele stabiliteit. Er blijkt namelijk dat er sprake is van tegenwerkende gremia en verhoudingen om stabiliteit te herstellen en te behouden. Hierdoor blijft het onduidelijk in hoeverre de wensen van het ambtelijk apparaat en de raad en invulling van de gewenste verandering complementair zijn aan elkaar. De wijze waarop de organisatieverandering wordt bekeken geeft namelijk inzicht in de mate waarin de raad bereid is om de verantwoordelijkheid van beleidskeuzes daadwerkelijk wilt delen met het ambtelijk apparaat en dus professionele ruimte biedt aan het apparaat.

Onzekerheid 2: Visievorming

De gemeente is op zoek naar nieuwe verhoudingen en een uitweg voor de opstapeling van ontwikkelingen. Doordat er verscheidene probleemvragen zijn, is er geen eenduidige wens of oplossing aan te wijzen. Uit de interviews is te herleiden dat zowel de politiek als de ambtenarij met verschillende beperkingen kampt en andere visies hebben op een nieuwe inrichting van werkprocessen en verhoudingen de hierbij zullen ontstaan. Deze verscheidenheid en uiteenlopende visies zijn van belang om de variabelen ambtelijke drukte, complementariteit en stabiliteit te meten. Binnen dit onderzoek is daarom 'visievorming' als onzekerheid genomen.

Een van de trends die wordt meegenomen tijdens de veranderingsdiscussie is de samenwerkingsopgave van de gemeente. De gemeente bevindt zich regionaal in een veranderende omgeving en is op verschillende vlakken mede-afhankelijk van de ontwikkelingen die zich voordoen (Economische visie Lansingerland, 2011). Hierdoor komt zij terecht in een vacuüm en heeft nauwelijks bestuurlijke kracht om zich hiertegen te verzetten. Een van de redenen die deze bestuurlijke kracht doet afnemen is de in het verleden tot stand gekomen politieke onrust, wantrouwende burger en financiële positie van de gemeente. Samenwerking vergt een uiteenlopende veranderingsopgave van Lansingerland. Dit biedt geen eenduidige en duidelijke handvat om samenwerking aan te gaan en kan de gemeente hierdoor haar organisatie hier niet verder op inrichten en haar eventuele kansen benutten. Daarnaast zijn er binnen de gemeente ook verscheidene visies op de samenwerking, omdat enerzijds bewoners en politici zich vastklampen aan het dorpskarakter van Lansingerland en anderzijds het ambtelijk apparaat grotendeels voorstander is van meegaan met de samenwerkingstrends en kansen te benutten. Dit zorgt voor een grimmige sfeer tussen politiek en ambtenarij.

Een ander element die een eenduidige visie op organisatieverandering en de gewenste balans te vinden in verhoudingen. Er bestaat namelijk onenigheid over het functioneren van ambtenaren. Uit interviews blijkt dat er verschillende visies en tegenwerkende krachtvelden bestaan binnen het besluitvormings- en uitvoeringsproces. De krachtvelden zijn ook onder de 'Trends' genoemd. Deze verschillende krachtvelden binnen de organisatie, doen het vinden en bewerkstelligen van een weloverwogen organisatieverandering en verhouding tussen politiek en ambtelijk apparaat bemoeilijken.

Zoals eerder geciteerd, is gebleken dat de raad een wantrouwende en instabiele houding aanneemt tegenover het ambtelijk apparaat en het zelfvertrouwen doet wegnemen. Hierdoor kunnen ambtenaren hun visie over de organisatieverandering niet openlijk vormen en presenteren. Daarnaast bestaat ook een krachtenveld van de directie en probeert deze zoveel mogelijk te beschermen. De huidige directie zit er langer dan het college en heeft de vorige besturen ook doorgemaakt. Ook hier hangt dan ook de sfeer dat er een verdedigende en beschermende toon heerst. Dit stagneert visievorming en zorgt voor een gespannen vertrouwensband.

Een andere meewegende factor dat visievorming belemmert, is het gebrek aan middelen. De gemeente staat voor een zware financiële opgave en wilt zich herstellen. Dit wil zij bereiken door verder te bezuinigen en haar taken te reduceren. De organisatie staat voor een lastige opgave lattend op het zoeken van een nieuwe organisatievorm, terwijl daarnaast meerdere processen lopen die tijd vergen, namelijk het winnen van vertrouwen om stabiliteit te vergroten.

Uit de bovengenoemde factoren blijkt dat eenduidige visievorming moeizaam verloopt en de gewenste veranderrichting de komende perioden onduidelijk blijft. Ondanks de wens om de positie en stabiliteit binnen de gemeente te herstellen, blijft het hierdoor onduidelijk voor de gremia op welke wijze dit uitwerking zal vinden. Daarmee geeft deze onzekerheid ook inzicht in de zoektocht met uiteenlopende visies en wensen van het ambtelijk apparaat en de raad om de nieuwe organisatievorm en verhoudingen te bepalen. Zij hebben namelijk verscheidene visies op de complementariteit van de politiek en het ambtelijk apparaat en de mate waarin de professionele ruimte ingevuld zal worden.

Onzekerheid 3: Autonomie ambtelijk apparaat

De gemeente kampt met meerdere problemen als gevolg van een opstapeling aan ontwikkelingen in haar omgeving, wat tot de intensivering van de ambtelijke drukte heeft geleid. Hierdoor is de spanning tussen de politiek en ambtelijk apparaat verder opgelopen. Om de organisatie aan te sluiten op de wensen uit haar omgeving, wilt het bestuur in opdracht van de raad een organisatieverandering bewerkstelligen. Dit is echter een lastige opgave voor het ambtelijk apparaat, omdat zij wordt genooddaakt om een gepaste oplossing te bedenken voor meerdere opgaves. Ze dient namelijk af te wegen welke trends de organisatie zal volgen. Veel van deze trends leggen namelijk ook druk op de bewegingsvrijheid van het ambtelijke apparaat, vanwege de veelvuldige eisen waaraan de ambtenaar zal moeten voldoen gezien de trends. Deze bewegingsvrijheid wordt in dit onderzoek als onzekerheid genomen, omdat er geen eenduidige oordeel bestaat over de autonomie die de ambtenaar dient te hebben.

Uit de interviews is gebleken dat er meerdere opvattingen bestaan over het verschaffen van autonomie aan ambtelijk apparaat. De politiek betwijfeld namelijk in welke mate autonomie kan verstrekt worden aan ambtenaren.

Dit heeft te maken met meerdere factoren die meewegen in de bepaling van de organisatieverandering en gewenste verhoudingen tussen politiek en ambtenarij. Enerzijds verwacht de raad namelijk dat er een weloverwogen en doorslaggevende visie en plan van aanpak opgesteld wordt die de begroting ten goede komt, en anderzijds staat het ambtelijk apparaat voor de opgave om de verhoudingen te herstellen en het vertrouwen en stabiliteit aan te sterken. Hieruit blijkt dat de bewegingsvrijheid onder druk staat in het dagelijkse functioneren van de ambtenaar. De ambtenaar wordt namelijk uitgedaagd om te voldoen aan uiteenlopende en ook nieuwe competenties om te voldoen aan nieuwe opgaves van de gemeente. Dit is echter in de ogen van de ambtenaren irreal omdat de middelen hier niet toe mogelijkheid bieden. Dit ervaren ze dan als beperkte autonomie, terwijl ze graag hun professionele ruimte willen benutten. Er is dus sprake van een contradictie tussen de mate waarin professionalisering wordt gevegd en de mate waarin het ambtelijk apparaat wordt tegemoet gekomen in middelen, rugdekking en autonomie.

Deze onenigheid en contradictie wijst uit op een niet-complementaire verhouding. Daarnaast wilt de raad niet de volledige regie weggeven, omdat ze haar strikte controle op de ambtenaren wilt behouden, om de eventueel te vormen fouten en problemen zoals die in het verleden zijn ontstaan te voorkomen.

Al met al, blijkt uit de interviews dat wegens uiteenlopende trends onzeker is hoe de rol van de ambtenaar en haar professionele ruimte invulling zal vinden in de toekomst. Indien de variabele autonomie wordt gemeten en meegenomen in de kwadrantenstudie, dan zal er inzicht worden verschaft in de mate waarin de ambtelijke bevoegdheid en professionaliteit wordt geambieerd en zal ingevuld worden. Daarnaast zal dit aangeven in hoeverre er sprake is van de wens om rugdekking weg te geven aan de ambtenaar.

Onzekerheid 4: Vertrouwen in de ambtenarij

Een andere onzekerheid wat uit de interviews naar voren komt, is in hoeverre de wens bestaat om het vertrouwen tussen de politiek en ambtelijk apparaat te herstellen en of deze dan daadwerkelijk ook zal hersteld worden in de komende periode. In dit onderzoek wordt het vertrouwensaspect als onzekerheid genomen om de variabele 'wederzijds vertrouwen' uit het conceptueel model te meten.

De eerder genoemde trends en onzekerheden tonen aan dat er een instabiele en wantrouwende raad, het ambtelijk apparaat sterk onder druk zet. Het langdurende besluitvormingsproces, zoals onder meer ervaren wordt door ambtenaren, en het uitblijven van een reactie op de veranderingsvisie, maakt de berekenbaarheid van de gewenste denkrichting en organisatieverandering zeer onvoorspelbaar. De verwarring bij de ambtenaar is dan ook dat ondanks de aanwezigheid van de grote vraag naar herstel van vertrouwen, hier toch geen eenduidig antwoord op wordt gegeven.

Het uitblijven van een reactie op de herstelvraag hangt samen met de wens van de politiek om de 'loyale en ondergeschikte ambtenaar'. De raad durft door de gemaakte fouten in het verleden niet al te veel vertrouwen weg te geven en durft geen beloftes te doen in de mate van vertrouwen dat weggegeven zal worden.

Het is dus omwille het herstel van de ongunstige positie van de gemeente van belang om deze variabele te meten, om na te gaan in hoeverre de raad welwillend is om vertrouwen weg te geven ten gunste van het besluitvormingsproces en de nieuwe verhoudingen binnen de gemeente.

Door het vertrouwen te meten zal inzicht worden verschaft in de mate waarin de politieke ambtenaar bereid is om ruimte en vrijheid te bieden aan apparaat om haar professionaliteit te uiten. Een van de ontwikkelingen en obstakels wat blijkt uit de interviews waar de gemeentelijke organisatie mee kampt, is namelijk het wederzijds vertrouwen van de raad en het ambtelijk apparaat. Door deze variabele te meten zal nagegaan worden in welke mate de ambtenaar daadwerkelijk is voorzien van of behoefte heeft aan rugdekking, ruimte en vrijheid.

Indien deze variabele wordt meegenomen in de kwadrantenstudie zal er inzicht worden verschaft in de mate waarin de politieke ambtenaar bereid is om ruimte en vrijheid te bieden aan apparaat om haar professionaliteit te uiten. De mate waarin vertrouwen zal worden meegegeven zal in grote mate bepalend zijn voor de te kiezen veranderrichting, omdat uit elke interview is gebleken dat het herstel van het vertrouwensaspect als herstelopgave wordt gezien en bepalend is voor de organisatieverandering en ambtelijk functioneren. Door deze variabele te meten zal namelijk nagegaan worden in welke mate de ambtenaar daadwerkelijk is voorzien van of behoefte heeft aan rugdekking, ruimte en vrijheid.

Al met al kan gezegd worden dat alle bovengenoemde onzekerheid van belang zijn voor deze scenariostudie. Ze geven namelijk allemaal inzicht in de politiek ambtelijke verhoudingen die kunnen ontstaan bij verschillende scenario's van organisatieverandering binnen de Gemeente Lansingerland. Echter is het binnen de scenariostudie van belang om de twee zwaarder wegende onzekerheden te selecteren, omwille de meest representatieve scenario's te vormen. Deze selectie wordt hieronder toegelicht.

Selectie assen

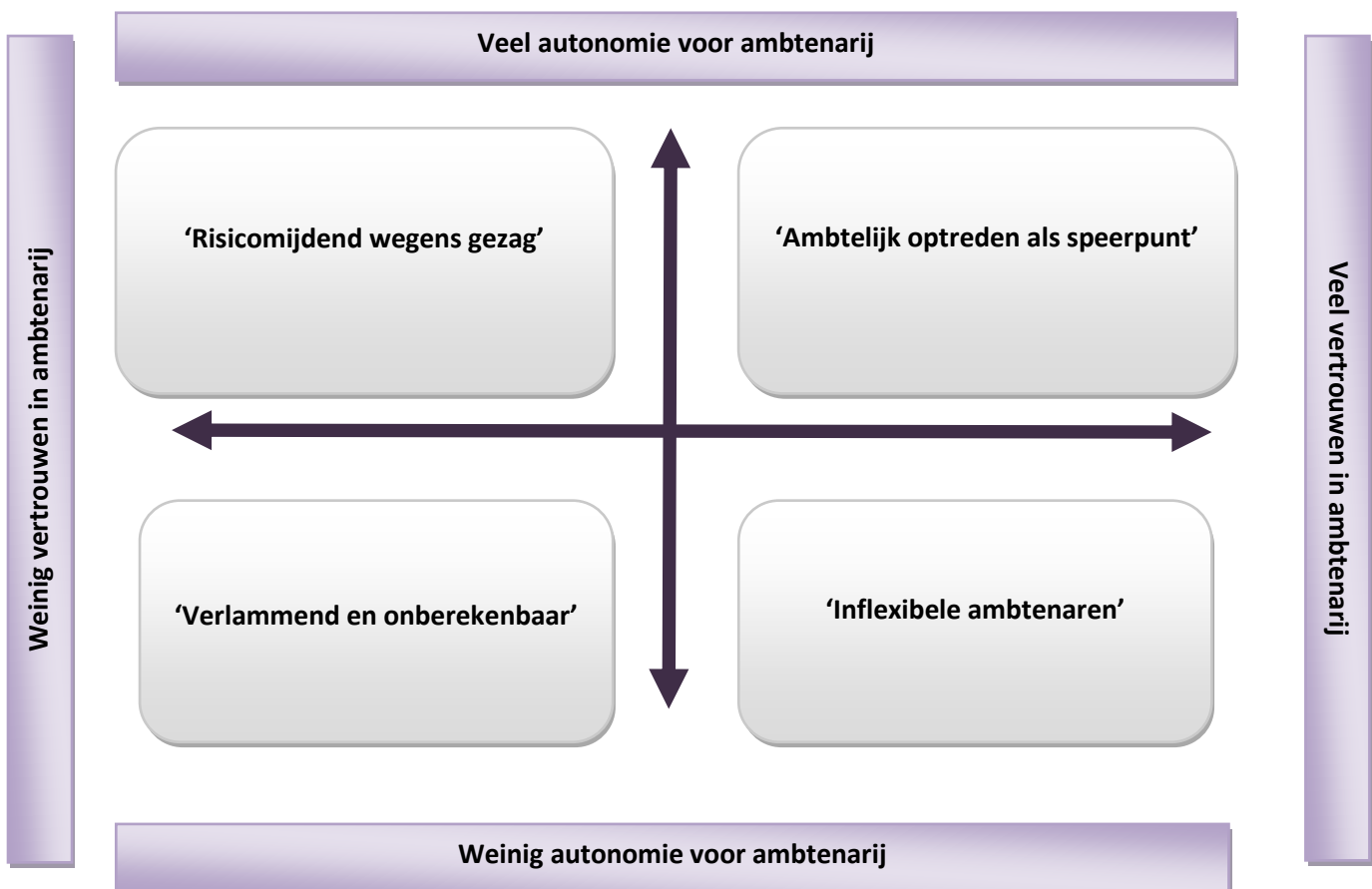
- Onzekerheid 1 'Doorvoering van organisatieverandering' omschrijft de onduidelijkheid van de doorvoering van organisatieverandering. Deze onzekerheid geeft daarmee inzicht in mate waarin de wensen van het ambtelijk apparaat en de raad om verandering door te voeren en of de wensen hierbij complementair zijn aan elkaar en daarmee stabiliteit hersteld zal worden. Deze onzekerheid geeft echter geen grote inzicht in de te vormen politiek ambtelijke verhoudingen. Hierdoor wordt deze onzekerheid niet meegenomen in de scenariostudie.
- Onzekerheid 2 'Visievorming' omschrijft het moeilijke verloop van visievorming om de gewenste veranderrichting voor de komende perioden vast te leggen. Er bestaan namelijk verscheidene visies op de complementariteit van de politiek en het ambtelijk apparaat en de mate waarin de professionele ruimte ingevuld zal worden. Echter geeft ook deze onzekerheid geen expliciete inzichten in de te vormen politiek ambtelijke verhoudingen, maar voornamelijk in wensen van de veranderingsrichting van de organisatie. Hierdoor wordt deze onzekerheid niet meegenomen in de scenariostudie.
- Onzekerheid 3 'Ambtelijke autonomie' omschrijft op welke wijze wordt gekeken naar de rol van de ambtenaar en hoe haar professionele ruimte invulling zal vinden in de toekomst. Deze onzekerheid is geselecteerd als kwadrant, omdat dit inzicht geeft op de te vormen politiek ambtelijke verhoudingen in het licht van de rol van de ambtenaar. Want de mate waarin een ambtenaar bevoegd is om taken zelfstandig uit te voeren en haar professionaliteit kan inzetten, geeft de mate van ambtelijke autonomie aan. Daarnaast is dit ook te herkennen in de hoeveelheid rugdekking die de politiek verschaft aan de ambtenaren en haar hen het gevoel geeft dat de ambtenaar wordt vertrouwd in haar handelen door de politieke gezagsdrager. Dit is namelijk een van de richtingbepalende grote vragen die zowel de politiek als ambtenarij zich stellen bij de visievorming aangaande de organisatieverandering. De wens van de politieke ambtenaar om ambtelijke bewegingsvrijheid en professionaliteit te vergroten, bepaalt namelijk hoe de organisatie zal vorm krijgen, omdat de politiek haar apparaat als bevoegd en kundig beschouwd. Bij het meten hiervan wordt ook inzicht verschaft in de invulling van de variabele complementariteit. De mate waarin de ambtenaar bewegingsvrijheid krijgt en wordt geambieerd biedt namelijk ook handvat op de mate waarin de politiek en ambtenarij rugdekking geven.
- Onzekerheid 4 'Vertrouwen in de ambtenarij' omschrijft de mate waarin de politiek bereid is om ruimte en vrijheid te bieden aan apparaat om haar professionaliteit te uiten. De mate waarin vertrouwen zal worden meegegeven, zal in grote mate bepalend zijn voor de te kiezen veranderrichting, omdat uit elke interview is gebleken dat het herstel van het vertrouwensaspect als herstelopgave wordt gezien en bepalend is voor de organisatieverandering en ambtelijk functioneren. Deze onzekerheid wordt in de scenariostudie meegenomen als kwadrant, omdat deze inzicht verschaft in mogelijke scenario's in de toekomst in het licht van de invulling van politiek ambtelijke verhoudingen.

Deze onzekerheid biedt namelijk inzicht in de invulling van de mate van rugdekking, ruimte en vrijheid, wat de mate van vertrouwen omvat zoals geoperationaliseerd is. Daarnaast is het gebrek en/of herstel van de variabele 'Wederzijds vertrouwen' uit het conceptueel model tijdens de interviews consistent en door elke respondent genoemd. Daarom lijkt deze mij onmisbaar en bepalend als ik kijk naar de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij.

De twee geselecteerde onzekerheden monden uit in twee noemers die de kwadranten vormen. De kwadranten kunnen gezien worden als noemers die op de x- en de y-as komen. Deze twee assen benadrukken de twee grootste onzekerheden die binnen dit onderzoek zijn geanalyseerd. Hieronder volgt een nadere analyse en operationalisering van deze kwadranten.

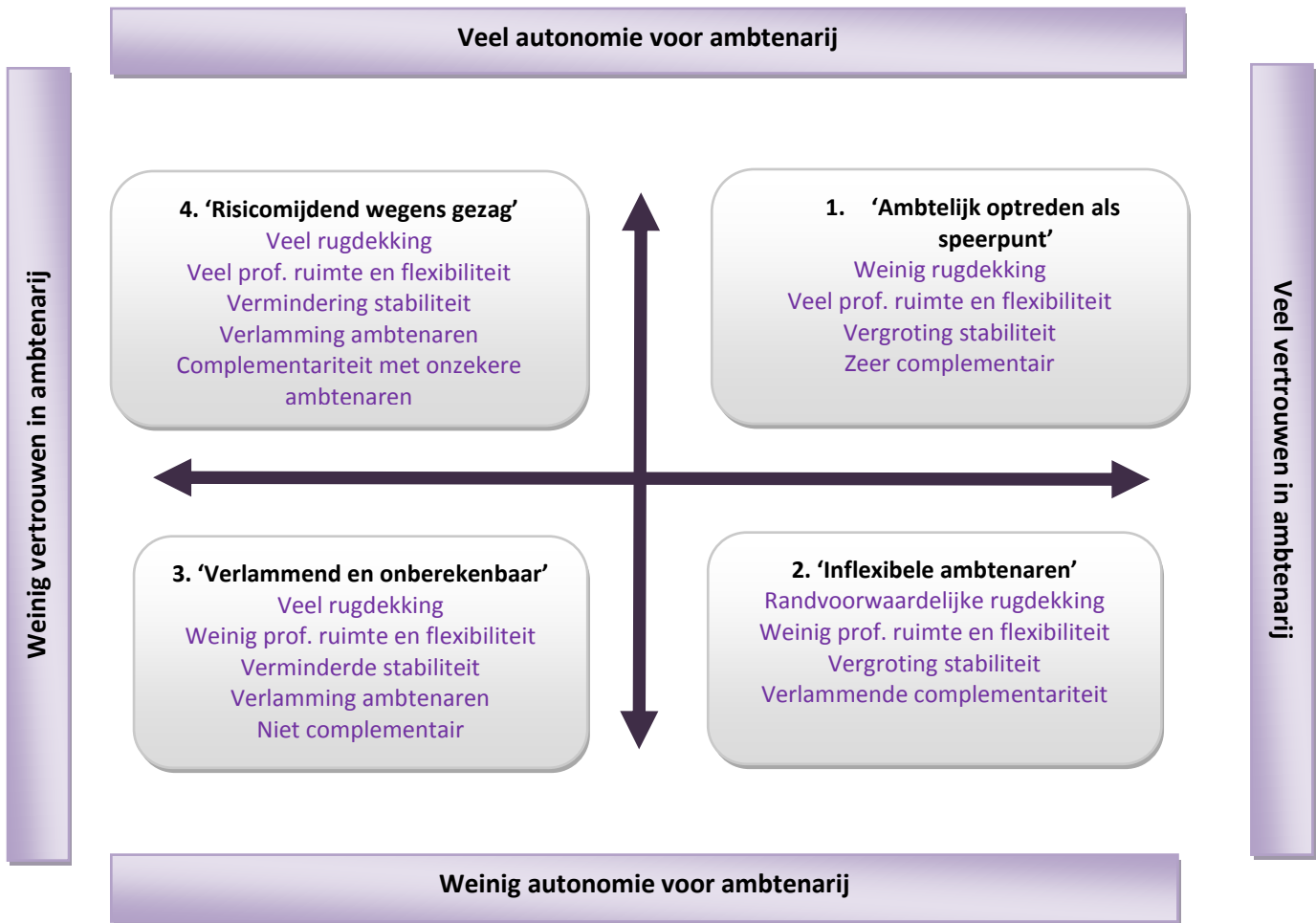
- Kwadrant: Ambtelijke autonomie (Y-as)
Dit begrip heeft betrekking op de rol van de ambtenaar en hoe haar professionele ruimte invulling zal vinden in de toekomst. Dit geeft dan ook inzicht in de mate waarin de ambtenaar bewegingsvrijheid krijgt en wordt geambieerd door de politiek. Het biedt tevens handvat op de mate waarin de politiek en ambtenarij rugdekking geven.
- Kwadrant: Wederzijds vertrouwen (X-as)
Dit begrip omschrijft de mate waarin de politiek het ambtelijk apparaat vrijheid zal bieden om haar professionaliteit te uiten. Daarnaast verschaft dit inzicht in mate van rugdekking, ruimte en vrijheid, wat ook de variabele 'wederzijds vertrouwen' omvat zoals geoperationaliseerd is.

Kortom, de bovenstaande onzekerheden monden uit in het onderstaande scenarioconstruct die als basis fungeert om de scenario's nader in te vullen. Deze kwadranten leiden tot vier mogelijke vormen binnen de eventuele organisatieveranderingen. Namelijk een gemeentelijke organisatie die zich kenmerkt door: 'Risicomijdend wegens politieke gezag'; 'Ambtelijk optreden als speerpunt'; 'Verlammend en onberekenbaar'; 'Inflexibele ambtenaren'.



7.3 Uitwerking scenario's

In dit onderdeel van het onderzoek worden de scenario's ingevuld en nader geanalyseerd. De analyse zal per scenario worden weergegeven.



7.3.1 Scenario 1: ‘Ambtelijk optreden als speerpunt’

Dit scenario kenmerkt zich door het herstel van het functioneren van zowel de politiek als het ambtelijk apparaat. Zoals eerder omschreven bevindt de gemeente zich anno 2025 nog altijd in een herstelsituatie. Zij wilt vooralsnog haar grote regionale woningbouwopgave en opgave voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen voortzetten. De verminderde vraag naar woningen en bedrijventerreinen heeft er namelijk toe geleid dat de groei van de gemeente vertraagd is. Zij heeft hierdoor moeten bezuinigen. Om verder te bezuinigen op de organisatie heeft de raad ervoor gekozen om haar taken te reduceren.

In dit scenario heeft de gemeente ervoor gekozen om organisatieverandering door te voeren met oog op doelrealisatie in het ‘besluitvormingsproces’ waarbij ruimte is voor ambtelijk optreden. In de huidige situatie met de verminderde taken en personele bezetting, is er groot belang gehecht aan het bieden van rugdekking aan het ambtelijk apparaat om haar doelen en opgaves alsnog te verwezenlijken. Omwille de veelvuldige opgave om de gemeente te herstellen en het moeizame verloop van het besluitvormingsproces terug te dringen, is hierbij gekozen voor het verstrekken van autonomie aan de ambtenaar als het vertrouwen naar elkaar toe. Hierdoor is de controle van de politiek gering op het ambtelijk apparaat en vertrouwt zij haar in haar professionaliteit. Het ambtelijk apparaat kan zich zonder angst vestigen op het beleidsproces en richten op het herstel van de financiële en economische positie. Doordat de spanning afneemt tussen beide gremia kan ook gesproken worden over een stabiele werkomgeving en ontspannen sfeer.

Deze vertrouwenssfeer binnen de gemeente waarbinnen er sprake is van grote ambtelijke autonomie wordt versterkt door het versnellen van het besluitvormingsproces. Het herstel van de verhoudingen is namelijk een andere zekerheid waar de gemeente mee kampt en wens om te veranderen in de toekomst. Dit zorgt namelijk voor tijdwinning in het besluitvormingsproces en het behalen van mijlpalen. Hierdoor komen namelijk ook meer middelen vrij om het personeel bij te scholen en te voorzien in andere behoeften om aan de nieuwe competenties te voldoen die de nieuwe organisatie en ontwikkelingen in de omgeving van ze vergen. De verzwaarde werkdruk komt als gevolg van de verruimde flexibiliteit en bewegingsvrijheid deels te vervallen omdat deze hierdoor wordt gecompenseerd. Doordat de doorgevoerde organisatieverandering ook meer autonomie toekent in het functioneren van de ambtenaren, kan de ambtenaar zich ook flexibeler opstellen binnen haar werkomgeving. Dit zorgt voor meer adoptiviteit en slagvaardigheid naar buiten toe. Ook komt de professionaliteit van de ambtenaar in deze scenario verder tot uiting. Inmiddels heeft de grimmige sfeer in de organisatie ruimte gemaakt voor een complementaire verstandhouding en functioneringsruimte tussen de ambtenaar en de politiek. De ambtenaar zet zich verder in haar functioneren door met rugdekking en bewegingsruimte verder te professionaliseren.

Ook de verschillende krachtenvelden onder het ambtelijk apparaat, namelijk directie, vakafdelingen, afdelingshoofden en college, zijn zich verder gaan focussen op prestatie en nemen afstand van hun voormalige verdedigingspositie. Het doel is namelijk niet meer verdediging van de eigen krachtenvelden en doorvoering van de eigen wil, maar de vooruitgang en doelrealisatie binnen de organisatie. Dit vertrouwenssfeer en in standhouding van gevormde werkafspraken, versterkt ook de kracht van instituties en is er sprake van een vergrote stabiliteit van en is er afscheid genomen van de afreken-cultuur en risicomijdend gedrag. Het herstel van de gemeente heeft kracht gewonnen door de vergrote ambtelijke autonomie en professionaliteit en herstel van vertrouwen.

7.3.2 Scenario 2: 'Inflexibele ambtenaren'

Binnen dit scenario wordt er nadruk gelegd op het herstel van vertrouwen. Zoals eerder omschreven bevindt de gemeente zich anno 2025 nog altijd in een herstelsituatie en is een van haar grote opgaven het herstellen van vertrouwen en verbeteren van de verstandhouding tussen politiek en ambtenarij. Zij wilt vooralsnog haar grote regionale woningbouwopgave en opgave voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen voortzetten. De verminderde vraag naar woningen en bedrijventerreinen heeft er namelijk toe geleid dat de groei van de gemeente vertraagd is. Zij heeft hierdoor moeten bezuinigen. Om verder te bezuinigen op de organisatie heeft de raad ervoor gekozen om haar taken te reduceren. De verhoudingen staan hierdoor nog altijd op scherp. Omdat de raad ook het ambtelijk apparaat wantrouwt, heeft dit het risico-mijdend gedrag nader versterkt onder de ambtenaren. De bestuurders willen dit graag zien verdwijnen en staan voor een grote politiek-ambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen.

Om dit te bewerkstelligen is gekozen om veel nadruk te leggen op het herstellen van vertrouwen in de ambtenaar. De politiek beoogd haar organisatie en de positie hiervan te herstellen door het vertrouwen te herstellen, maar durft daarin nog niet in grote mate autonomie weg te geven. Hierdoor kenmerkt dit scenario zich met een organisatie waarin vertrouwen wordt weggeven, maar onvoldoende vertrouwd om het ambtelijk apparaat autonomie te geven. Zij geeft hierbij de ambtenaar wel de middelen en rugdekking, maar stelt hier scherpe voorwaarden aan. Deze belemmering in de bewegingsvrijheid van de ambtenaar zorgt voor een contradictie tussen de verstandhouding tussen de ambtenaar en de politiek. De ambtenaar bevindt zich herhaaldelijk op de scheidslijn tussen het verkregen vertrouwen en beperkte autonomie, en is hierdoor verkrampd en inflexibel in het uiten van haar professionaliteit en behoeft continu goedkeuring in haar handelen. De ambtenaar dient zich namelijk voortdurend de vraag te stellen, of ze wel goed genoeg functioneert. Zij wordt dus verlamd in haar functioneren en behoeft continue rugdekking. De mate waarin de ambtenaar haar autonomie en rugdekking ambieert, is dus telkens in handen van de politiek en zorgt voor een verlamme complementaire werkomgeving. Er is hierdoor geen sprake van samenwerking tussen politiek en ambtenarij, maar hiërarchische druk van bovenaf. Doordat de raad niet haar verantwoordelijkheid wilt delen en leunen op de ambtelijke professionaliteit, is er nog altijd sprake van spanning in de verhoudingen.

Daarnaast zorgt deze verkrampde werkomgeving van de ambtenaar tot de stagnatie van het behalen van de opgave om flexibilisering te vergoten. Een andere trend dat geschetst is, is namelijk dat organisaties flexibiliseren om wendbaar te kunnen meebewegen met alle ontwikkelingen die spelen. Aan deze opgave wordt in dit scenario onvoldoende belang aan gehecht door de politiek, omdat zij het beperken van autonomie zwaarder weegt ten opzichte de flexibilisering van het ambtelijk apparaat en daarmee de organisatie.

Wel kan er gesproken worden van een vergroting van de stabiliteit omdat er duidelijke afspraken en randvoorwaarden zijn gesteld in het besluitvormingsproces, waaraan ambtenaren dienen te voldoen. Echter kan de snelheid in het proces nog altijd beter. Hierdoor is de geambieerde herstelopgave in mindere mate in vordering dan bij scenario 1.

7.3.3 Scenario 3: ‘Verlammend en onberekenbaar’

Binnen dit scenario heeft de politiek nauwelijks verandering gebracht omwille het herstel van de politiek ambtelijke verhoudingen, maar vergt ze nog altijd herstel van de gemeentelijke positie. Dit scenario kenmerkt zich met een hiërarchische politieke structuur en is de raad onberekenbaar en werkt verlamdend.

Zoals eerder omschreven bevindt de gemeente zich anno 2025 nog altijd in een herstelsituatie en is een van haar grote opgaven het herstellen van vertrouwen en verbeteren van de verstandhouding tussen politiek en ambtenarij. Zij wilt voornamelijk haar grote regionale woningbouwopgave en opgave voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen voortzetten. De verminderde vraag naar woningen en bedrijventerreinen heeft er namelijk toe geleid dat de groei van de gemeente vertraagd is. Zij heeft hierdoor moeten bezuinigen. Om verder te bezuinigen op de organisatie heeft de raad ervoor gekozen om haar taken te reduceren. De verhoudingen staan hierdoor nog altijd op scherp. Omdat de raad ook het ambtelijk apparaat wantrouwt, heeft dit het risico-mijdend gedrag nader versterkt onder de ambtenaren. De bestuurders willen dit graag zien verdwijnen en staan voor een grote politiek-ambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen.

De verkrampte werkverhoudingen en wantrouwen door de politiek is niet veranderd. Er zijn geen veranderingen gemaakt in het herstellen van het vertrouwen tussen beide gremia, en voorziet de politiek het ambtelijk apparaat niet van bewegingsvrijheid. De raad heeft de touwtjes in handen en heeft nauwlettende controle over het college en daarmee het ambtelijk apparaat. Zij ziet geen behoefte in samenwerking en ziet de hiërarchische verhoudingen als uitkomst van de veranderopgave. De angstcultuur heeft zich verder versterkt omdat het college in navolging van de raad ook controlerend heeft opgesteld, wat de spanning onder de ambtenaren heeft verhoogd en er als het ware een afreken-cultuur ontstaat.

Het college staat nog altijd in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van hoog belang is. Daarnaast blijft de directie haar eigen krachtenveld beschermen en stagneert het besluitvormingsproces omdat besluitvorming veel tussentijdse controles, herziening en dus ook tijd vergt. Doordat de raad haar focus te veel legt op de controle van het ambtelijk apparaat, komt zij nauwelijks toe aan agendavorming. Hierdoor verlamt zij het besluitvormingsproces en maakt ze zichzelf onberekenbaar. De huidige cultuur is namelijk gericht op het nalopen van de feiten, straffen van fouten en zich laten leiden door het ontwikkelingen van buitenaf omdat ze zelf geen agenda heeft. Doordat de politiek zich meer focust op controle dan agendavorming, is zij niet berekenbaar en laat zij zich leiden door ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie. Deze onzekere en wisselende houding doet de stabiliteit verder verzwakken.

Ook op ambtelijk niveau is er sprake van verlamming. Enerzijds wordt namelijk van haar verwacht dat zij een weloverwogen en doorslaggevende visie en plan van aanpak opstelt wat de begroting ten goede komt, anderzijds wordt het ambtelijk apparaat scherp onder controle gesteld en heeft nauwelijks autonomie. Dit ervaren ambtenaren echter als irreëel omdat de sfeer en middelen hier niet toe mogelijkheid bieden. Dit ervaren ze dan als beperkte autonomie, terwijl ze graag hun professionele ruimte willen benutten. Hiermee doet de gemeente ook af aan haar opgave voor de groei en doorgroei van medewerkers. Er zijn erg weinig interne vacatures. Bovenallige medewerkers moeten zich richten op kansen buiten de gemeente Lansingerland. Zij krijgen namelijk wel de vrijheid om hun professionaliteit te uiten, maar worden gedemotiveerd door het gebrek aan vertrouwen in hun kundigheid.

Er is dus sprake van een contradictie tussen de mate waarin professionalisering wordt geleverd en de mate waarin het ambtelijk apparaat wordt tegemoet gekomen in middelen, rugdekking en autonomie. Deze onenigheid en contradictie wijst uit op een niet-complementaire verhouding.

7.3.4 Scenario 4: 'Risicomijdend wegens gezag'

Dit scenario kenmerkt zich door een organisatie met het in standhouden van wantrouwen tussen politiek en ambtelijk apparaat, maar een verbrede bewegingsvrijheid van de ambtenaar.

Ook binnen dit scenario wilt de gemeente met een geringe personele bezetting en middelen haar herstelopgave bewerkstelligen. Zoals eerder omschreven bevindt de gemeente zich anno 2025 zich nog altijd in een herstelsituatie en is een van haar grote opgaven het herstellen van vertrouwen en verbeteren van de verstandhouding tussen politiek en ambtenarij. Zij wilt vooralsnog haar grote regionale woningbouwopgave en opgave voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen voortzetten. De verminderde vraag naar woningen en bedrijventerreinen heeft er namelijk toe geleid dat de groei van de gemeente vertraagd is. Zij heeft hierdoor moeten bezuinigen. Om verder te bezuinigen op de organisatie heeft de raad ervoor gekozen om haar taken te reduceren. De verhoudingen staan hierdoor nog altijd op scherp.

Omdat de raad ook het ambtelijk apparaat wantrouwt, heeft dit het risico-mijdend gedrag nader versterkt onder de ambtenaren. De bestuurders willen dit graag zien verdwijnen en staan voor een grote politiek-ambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen.

Om toch in een van haar herstelopgaven te voorzien heeft de politiek ervoor gekozen, om haar ambtelijk apparaat autonomie te bieden, gezien de geringe middelen enerzijds en complexe herstelopgave met meerdere ambities anderzijds.

Deze verplichte verstrekking van bewegingsvrijheid, beperkt zij enigszins door de hoge controles op het ambtelijk apparaat. De ambtenaar ervaart dit als een niet gegunde en erkende autonomie en voelt het gebrek aan vertrouwen. Hierdoor wordt de parafencultuur gehandhaafd en blijft ze nog altijd risico's mijden. Ambtenaren voelen zich niet gehonoreerd en raken verlamd. Ze hebben namelijk veel werkdruk, dienen veel werk te verrichten, maar raken verlamd in de werkprocessen en periodieke controles en goedkeuringen die ze moeten krijgen.

Hiermee doet de gemeente ook af aan haar opgave voor de groei en doorgroei van medewerkers. Er zijn erg weinig interne vacatures. Bovenallige medewerkers moeten zich richten op kansen buiten de gemeente Lansingerland. Zij krijgen namelijk wel de vrijheid om hun professionaliteit te uiten, maar worden gedemotiveerd door het gebrek aan vertrouwen in hun kundigheid.

De verkrampde verstandhouding tussen de politiek en ambtelijk apparaat blijft onverlet. Het ambtelijk apparaat staat nog altijd in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van hoog belang is. Daarnaast blijft de directie haar eigen krachtenveld beschermen en stagneert het besluitvormingsproces omdat besluitvorming veel tussentijdse controles, herziening en dus ook tijd vergt.

Doordat de raad haar focus te veel legt op de controle van het ambtelijk apparaat, komt zij nauwelijks toe aan agendavorming. Hierdoor verlamt zij het besluitvormingsproces en maakt ze zichzelf onberekenbaar. De huidige cultuur is namelijk gericht op het nalopen van de feiten, straffen van fouten en zich laten leiden door het ontwikkelen van buitenaf omdat ze zelf geen agenda heeft. Doordat de politiek zich meer focust op controle dan agendavorming, is zij niet berekenbaar en laat zij zich leiden door ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie. Deze onzekere en wisselende houding doet de stabiliteit verder verzwakken.

Hoofdstuk 8 Conclusie, aanbevelingen en reflectie

8.1 Terugblik

In dit onderdeel zal er geblikt worden het onderzoek en het gevonden antwoord op de hoofdvraag. Er wordt een samenvatting gegeven van de omschreven trends, zeker- en onzekerheden en de gevormde scenario's. Hiermee wordt tevens geblikt op het gevormde antwoord op de hoofdvraag: *'Welke toekomstscenario's kunnen we afleiden uit de hedendaagse ontwikkelingen die zich voordoen in de omgeving van de Gemeente Lansingerland ten aanzien de organisatie anno 2025, en in hoeverre zijn deze ontwikkelingen van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen?* Vervolgens zullen er op basis van de gevormde conclusie, de aanbevelingen geformuleerd worden. Ten slotte, zal er geëindigd worden met een reflectie op het onderzoek.

8.2 Bevindingen

Uit de analyse is gebleken dat wegens een breed scala aan trends en ontwikkelingen een verandervraag is ontstaan in de gemeente Lansingerland. Deze trends en veranderkrachten in en rondom de Gemeente Lansingerland vergen namelijk een veranderende aanpak en bieden andere omstandigheden waarin de gemeente aan moet voldoen. Een van haar grootste opgaven hierbij is dan ook het herstellen van de politiek- ambtelijke verhoudingen binnen de gemeente.

8.2.1 Herstelopgave van politiek ambtelijke verhoudingen in Lansingerland

De afgelopen jaren staat deze balans nogal onder druk vanwege verschillende ontwikkelingen en de vertaalslag hiervan op de gemeenteraad. Naast de politieke rol heeft dan ook de ambtelijke ofwel type organisatie een rol bij deze balans. De Gemeente Lansingerland is een regiegemeente. Zij maakt beleid en heeft een beleidsmatige rol en besteed uitvoerende taken uit. Daarnaast kent zij ook een controlerende rol. In tijden van hoge werkdruk en onrust kan dit zowel voor- als nadelen met zich meebrengen. Dit zorgt er namelijk voor dat de spanning hoog oploopt bij zowel de politiek als de ambtelijke organisatie. Daarnaast is in het verleden veel politieke onrust en vertrouwensbreuk tot stand gekomen en houdt deze nog aan. Dit heeft te maken met politieke en ambtelijke keuzes die in het verleden zijn gemaakt en tot grote financiële verliezen hebben geleid, waaronder de ontstane schulden uit grootschalig ingekochte bouwgrond, welke niet meer rendabel zijn. Onder de bevolking heerst er nog steeds een grimmige sfeer en heeft tot op heden een grote invloed op het vertrouwensband tussen de raad en B&W. Daarnaast is ambtelijk gezien in het verleden het vertrouwen van het college in de ambtenaren geschaden, omdat deze nogal risico-mijdend gedrag vertoonden. Hierdoor zijn tijdens het vorige college periode gevallen voorgekomen, waarbij bestuurders niet volledig waren geïnformeerd en ondersteund. In het verleden heeft het college zich daarom ook controlerend opgesteld wat de spanning onder de ambtenaren heeft verhoogd en er als het ware een afreken-cultuur ontstond. Tijdens de interviews benoemt het huidige college dan ook dat ze een 'angstige' organisatie hebben aangetroffen. De huidige bestuurders zien dit graag verdwijnen en staan voor een grote politiekambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen. Nu staat het college echter te snel in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van hoog belang is. De uitdaging is hierbij te komen tot de gewenste politiekambtelijke sfeer die presteert volgens de daarvoor gestelde kaders. Hierbij zijn de bestuurders voorstander dat ambtenaren veilig gedrag gaan mijden risico's en hun rol duidelijk nemen binnen het besluitvormingsproces. Ook ambtenaren zien deze structuur graag veranderen en zien de 'parafencultuur' graag verdwijnen en willen graag meer ruimte om te functioneren en hierbij rugdekking van de politiek.

8.2.2 De trends, zekerheden en onzekerheden

In dit onderzoek is onderzoek gedaan middels de inzichten die bestaan in politiek ambtelijke verhoudingen en de methode 'Scenarioplanning'. Door deze inzichten te combineren is antwoord gevonden op te vormen scenario's voor politiek ambtelijke verhoudingen voor de gemeente Lansingerland anno 2025. Hiervoor zijn zeker- en onzekerheden uit de toekomst verkent op basis van de gevonden trends in de perspectief van mogelijke toekomstige situatie, zodat organisaties zich hierop kunnen voorbereiden (Lindgren & Bandhold, 2009: p. 55-58).

In de afgelopen jaren is de ambtelijke organisatie fors verkleind. De financiële situatie van de gemeente heeft voor veel politieke onrust gezorgd en daarmee ook discussies en afwegingen bij de directie, in de gemeenteraad en college van B&W verzorgd. Dit heeft er ondermeer toe geleid dat er ombuigingen hebben plaatsgevonden in de ambtelijke organisatie: de gemeente heeft haar taken steeds verder afgestoot en de fte's verminderd om de financiële huishouding bij te stellen. Daarbij doen zich verdere trends voor als: samenwerken met omliggende gemeenten; omgaan met ongunstige verstandhouding tussen politiek en ambtelijk apparaat; meegaan met ontwikkelingen uit de omgeving; verbeteren van concurrentiepositie; inspelen op bevolkingsprognose; inspelen op innovaties en andere ontwikkelingen. Voorlopig houdt de zoektocht en de daarmee gepaarde organisatieverandering voor een reële en gewenste situatie aan.

Met oog op de trends zijn vervolgens zeker- en onzekerheden geselecteerd. De trends hebben namelijk inzicht gegeven op de omgeving en organisatie van de gemeente, en dragen bij aan het vormen van toekomstige scenario's voor politiek-ambtelijke verhoudingen in het licht van organisatieveranderingen. De zekerheden 'financiële situatie' en 'visievorming bij organisatieverandering' blijken op basis van verkenningen anno 2025 aan te houden en zijn daarom als zekerheid genomen binnen dit onderzoek.

Onzekerheid 1 'Doorvoering van organisatieverandering' omschrijft de onduidelijkheid van de doorvoering van organisatieverandering. Deze onzekerheid geeft daarmee inzicht in mate waarin de wensen van het ambtelijk apparaat en de raad om verandering door te voeren en of de wensen hierbij complementair zijn aan elkaar en daarmee stabiliteit herstel zal worden. Deze onzekerheid geeft echter geen grote inzicht in de te vormen politiek ambtelijke verhoudingen en is niet verder meegenomen in het onderzoek.

Onzekerheid 2 'Visievorming' omschrijft de het moeilijke verloop van visievorming om de gewenste veranderrichting voor de komende perioden vast te leggen. Echter geeft ook deze onzekerheid geen expliciete inzichten in de te vormen politiek ambtelijke verhoudingen, maar voornamelijk in wensen van de veranderingsrichting van de organisatie. Hierdoor is deze onzekerheid ook niet meegenomen in de scenariostudie.

Onzekerheid 3 'Ambtelijke autonomie' omschrijft op welke wijze wordt gekeken naar de rol van de ambtenaar en hoe haar professionele ruimte invulling zal vinden in de toekomst. Deze onzekerheid is geselecteerd als kwadrant, omdat dit inzicht geeft op de te vormen politiek ambtelijke verhoudingen in het licht van de rol van de ambtenaar.

Onzekerheid 4 'Vertrouwen in de ambtenarij' omschrijft de mate waarin de politiek bereid is om ruimte en vrijheid te bieden aan apparaat om haar professionaliteit te uiten. De mate waarin vertrouwen zal worden meegegeven, zal in grote mate bepalend zijn voor de te kiezen veranderrichting, omdat uit elke interview is gebleken dat het herstel van het vertrouwensaspect als herstelopgave wordt gezien en bepalend is voor de organisatieverandering en ambtelijk functioneren. Deze onzekerheid wordt in de scenariostudie meegenomen als kwadrant, omdat deze inzicht verschaft in mogelijke scenario's in de toekomst in het licht van de invulling van politiek ambtelijke verhoudingen. Daarnaast is het gebrek en/of herstel van de variabele 'Wederzijds vertrouwen' uit het conceptueel model tijdens de interviews consistent en door elke respondent genoemd.

8.2.3 De scenario's

De geselecteerde onzekerheden zijn uitgemond in twee kwadranten en hebben invulling gegeven aan de vier scenario's. Hiermee wordt antwoord gegeven op de deelvraag 'Welke scenario's kunnen voortvloeien uit de recente trends?' en tevens de hoofdvraag 'Welke toekomstscenario's kunnen we afleiden uit de hedendaagse ontwikkelingen die zich voordoen in de omgeving van de Gemeente Lansingerland ten aanzien de organisatie anno 2025, en in hoeverre zijn deze ontwikkelingen van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen?'

Uit de hedendaagse trends en ontwikkelingen uit de omgeving van de Gemeente Lansingerland kunnen voor anno 2025 de volgende scenario's onderscheiden worden. Namelijk een gemeentelijke organisatie en politieke ambtelijke verhoudingen die zich kenmerken door: 'Risicomijdend wegens politieke gezag'; 'Ambtelijk optreden als speerpunt'; 'Verlammend en onberekenbaar'; 'Inflexibele ambtenaren'.

➤ Scenario 1: 'Ambtelijk optreden als speerpunt'

Dit scenario kenmerkt zich door het herstel van het functioneren van zowel de politiek als het ambtelijk apparaat. Zoals eerder omschreven bevindt de gemeente zich anno 2025 nog altijd in een herstelsituatie. Zij wilt vooralsnog haar grote regionale woningbouwopgave en opgave voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen voortzetten (Economische visie Lansingerland, 2011: p. 3). De verminderde vraag naar woningen en bedrijventerreinen heeft er namelijk toe geleid dat de groei van de gemeente vertraagd is. Zij heeft hierdoor moeten bezuinigen. Om verder te bezuinigen op de organisatie heeft de raad ervoor gekozen om haar taken te reduceren (Lansingerland, 2013). In dit scenario heeft de gemeente ervoor gekozen om organisatieverandering door te voeren met oog op doelrealisatie in het 'besluitvormingsproces'. In de huidige situatie met de verminderde taken en personele bezetting, is er groot belang gehecht aan het bieden van rugdekking aan het ambtelijk apparaat om haar doelen en opgaves alsnog te verwezenlijken. Omwille de veelvuldige opgave om de gemeente te herstellen en het moeizame verloop van het besluitvormingsproces terug te dringen, is hierbij gekozen voor het verstrekken van autonomie aan de ambtenaar als het vertrouwen naar elkaar toe. Hierdoor is de controle van de politiek gering op het ambtelijk apparaat en vertrouwt zij haar in haar professionaliteit. Deze vertrouwenssfeer binnen de gemeente waarbinnen er sprake is van grote ambtelijke autonomie wordt versterkt door het versnellen van het besluitvormingsproces. Het herstel van de verhoudingen is namelijk een andere zekerheid waar de gemeente mee kampt en wens om te veranderen in de toekomst. Dit zorgt namelijk voor tijdwinning in het besluitvormingsproces en het behalen van mijlpalen en beschikt zij over middelen vrij om het personeel bij te scholen. Ook de verzwaarde werkdruk komt als gevolg van de verruimde flexibiliteit en bewegingsvrijheid deels te vervallen omdat deze hierdoor wordt gecompenseerd. Daarnaast komt de professionaliteit van de ambtenaar in deze scenario verder tot uiting. Inmiddels heeft de grimmige sfeer in de organisatie ruimte gemaakt voor een complementaire verstandhouding en functioneringsruimte tussen de ambtenaar en de politiek. De ambtenaar zet zich verder in haar functioneren door met rugdekking en bewegingsruimte verder te professionaliseren. Ook de verschillende krachtenvelden onder het ambtelijk apparaat, namelijk directie, vakafdelingen, afdelingshoofden en college, zijn zich verder gaan focussen op prestatie en nemen afstand van hun voormalige verdedigingspositie. Dit vertrouwenssfeer en in standhouding van gevormde werkafspraken, versterkt ook de kracht van instituties en is er sprake van een vergrote stabiliteit van en is er afscheid genomen van de afreken-cultuur en risicomijdend gedrag. Het herstel van de gemeente heeft kracht gewonnen door de vergrote ambtelijke autonomie en professionaliteit en herstel van vertrouwen.

➤ Scenario 2: 'Inflexibele ambtenaren'

Binnen dit scenario wordt er nadruk gelegd op het herstel van vertrouwen. Hier heeft de organisatie ervoor gekozen om veel nadruk te leggen op het herstellen van vertrouwen in de ambtenaar. De politiek beoogd haar organisatie en de positie hiervan te herstellen door het vertrouwen te herstellen, maar durft daarin nog niet in grote mate autonomie weg te geven. Hierdoor kenmerkt dit scenario zich met een organisatie waarin vertrouwen wordt weggeven, maar onvoldoende vertrouwd om het ambtelijk apparaat autonomie te geven. Zij geeft hierbij de ambtenaar wel de middelen en rugdekking, maar stelt hier scherpe voorwaarden aan. Deze belemmering in de bewegingsvrijheid van de ambtenaar zorgt voor een contradictie tussen de ambtenaar en de politiek. De ambtenaar bevindt zich herhaaldelijk op de scheidslijn tussen het verkregen vertrouwen en beperkte autonomie, en is hierdoor verkrampd en inflexibel in het uiten van haar professionaliteit en behoeft continue goedkeuring in haar handelen. De ambtenaar dient zich namelijk voortdurend de vraag te stellen, of ze wel goed genoeg functioneert. Zij wordt dus verlamd in haar functioneren en behoeft continue rugdekking. Er is geen sprake van samenwerking tussen politiek en ambtenarij, maar hiërarchische druk van bovenaf.

Daarnaast zorgt deze verkrampde werkomgeving van de ambtenaar tot de stagnatie van het behalen van de opgave om flexibilisering te vergoten. Een andere trend dat geschetst is, is namelijk dat organisaties flexibiliseren om wendbaar te kunnen meebewegen met alle ontwikkelingen die spelen. Aan deze opgave wordt in dit scenario onvoldoende belang aan gehecht door de politiek, omdat zij het beperken van autonomie zwaarder weegt ten opzichte de flexibilisering van het ambtelijk apparaat en daarmee de organisatie.

Wel kan er gesproken worden van een vergroting van de stabiliteit omdat er duidelijke afspraken en randvoorwaarden zijn gesteld in het besluitvormingsproces, waaraan ambtenaren dienen te voldoen. Echter kan de snelheid in het proces nog altijd beter. Hierdoor is de geambieerde herstelopgave in mindere mate in vordering dan bij scenario 1.

➤ Scenario 3: 'Verlammend en onberekenbaar'

Binnen dit scenario heeft de politiek nauwelijks verandering gebracht omwille het herstel van de politiek ambtelijke verhoudingen, maar vergt ze nog altijd herstel van de gemeentelijke positie. Dit scenario kenmerkt zich met een hiërarchische politieke structuur en is de raad onberekenbaar en werkt verlammend.

De verkrampde werkverhoudingen en wantrouwen door de politiek is niet veranderd. Er zijn geen veranderslagen gemaakt in het herstellen van het vertrouwen tussen beide gremia, en voorziet de politiek het ambtelijk apparaat niet van bewegingsvrijheid. De raad heeft de touwtjes in handen en heeft nauwlettende controle over het college en daarmee het ambtelijk apparaat. Zij ziet geen behoefte in samenwerking en ziet de hiërarchische verhoudingen als uitkomst van de veranderopgave. De angstcultuur heeft zich verder versterkt omdat het college in navolging van de raad ook controlerend heeft opgesteld, wat de spanning onder de ambtenaren heeft verhoogd en er als het ware een afreken-cultuur ontstaat.

Het college staat nog altijd in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van hoog belang is. Daarnaast blijft de directie haar eigen krachtenveld beschermen en stagneert het besluitvormingsproces omdat besluitvorming veel tussentijdse controles, herziening en dus ook tijd vergt.

Doordat de raad haar focus te veel legt op de controle van het ambtelijk apparaat, komt zij nauwelijks toe aan agendavorming. Hierdoor verlamt zij het besluitvormingsproces en maakt ze zichzelf onberekenbaar. Doordat de politiek zich meer focust op controle dan agendavorming, is zij niet berekenbaar en laat zij zich leiden door ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie. Deze onzekere en wisselende houding doet de stabiliteit verder verzwakken.

Ook op ambtelijk niveau is er sprake van verlamming. Enerzijds wordt namelijk van haar verwacht dat zij een weloverwogen en doorslaggevende visie en plan van aanpak opstelt wat de begroting ten goede komt, anderzijds wordt het ambtelijk apparaat scherp onder controle gesteld en heeft nauwelijks autonomie. Dit ervaren ambtenaren echter als irreëel omdat de sfeer en middelen hier niet toe mogelijkheid bieden. Hiermee doet de gemeente ook af aan haar opgave voor de groei en doorgroei van medewerkers. Er zijn erg weinig interne vacatures.

Er is dus sprake van een contradictie tussen de mate waarin professionalisering wordt gevegd en de mate waarin het ambtelijk apparaat wordt tegemoet gekomen in middelen, rugdekking en autonomie. Deze onenigheid en contradictie wijst uit op een niet-complementaire verhouding.

➤ Scenario 4: 'Risicomijdend wegens gezag'

Dit scenario kenmerkt zich door een organisatie met het in standhouden van wantrouwen tussen politiek en ambtelijk apparaat, maar een verbrede bewegingsvrijheid van de ambtenaar.

Ook binnen dit scenario wilt de gemeente met een geringe personele bezetting en middelen haar herstelopgave bewerkstelligen. Omdat de raad ook het ambtelijk apparaat wantrouwt, heeft dit het risico-mijdend gedrag nader versterkt onder de ambtenaren. De bestuurders willen dit graag zien verdwijnen en staan voor een grote politiek-ambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen.

Om toch in een van haar herstelopgaven te voorzien heeft de politiek ervoor gekozen, om haar ambtelijk apparaat autonomie te bieden, gezien de geringe middelen enerzijds en complexe herstelopgave met meerdere ambities anderzijds.

Deze verplichte verstrekking van bewegingsvrijheid, beperkt zij enigszins door de hoge controles op het ambtelijk apparaat. De ambtenaar ervaart dit als een niet gegunde en erkende autonomie en voelt het gebrek aan vertrouwen. Hierdoor wordt de parafencultuur gehandhaafd en blijft ze nog altijd risico's mijden. Ambtenaren voelen zich niet gehonoreerd en raken verlamt door de werkdruk. Hiermee doet de gemeente ook af aan haar opgave voor de groei en doorgroei van medewerkers. Er zijn erg weinig interne vacatures. Boventallige medewerkers moeten zich richten op kansen buiten de gemeente Lansingerland. Zij krijgen namelijk wel de vrijheid om hun professionaliteit te uiten, maar worden gedemotiveerd door het gebrek aan vertrouwen in hun kundigheid.

De verkrampde verstandhouding tussen de politiek en ambtelijk apparaat blijft onverlet. Het ambtelijk apparaat staat nog altijd in een verdedigingspositie, wat ook nadelig is voor de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming wat vooral in roerige tijden van hoog belang is. Daarnaast blijft de directie haar eigen krachtenveld beschermen en stagneert het besluitvormingsproces omdat besluitvorming veel tussentijdse controles, herziening en dus ook tijd vergt.

Doordat de raad haar focus te veel legt op de controle van het ambtelijk apparaat, komt zij nauwelijks toe aan agendavorming. Hierdoor verlamt zij het besluitvormingsproces en maakt ze zichzelf onberekenbaar. De huidige cultuur is namelijk gericht op het nalopen van de feiten, straffen van fouten en zich laten leiden door het ontwikkelingen van buitenaf omdat ze zelf geen agenda heeft. Doordat de politiek zich meer focust op controle dan agendavorming, is zij niet berekenbaar en laat zij zich leiden door ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie. Deze onzekere en wisselende houding doet de stabiliteit verder verzwakken.

8.3 Aanbevelingen

In dit onderdeel worden op basis van de gevormde conclusies aanbevelingen gevormd. Het doel (zie Hoofdstuk 1) binnen dit onderzoek is namelijk inzicht te verschaffen welke ontwikkelingen en trends zich voordoen in de omgeving van de Gemeente Lansingerland en welke toekomstige scenario's hierbij geschetst kunnen worden voor anno 2025. Daarnaast is met dit onderzoek gekeken welke invloed deze ontwikkelingen zullen hebben op de politiek-ambtelijke verhoudingen voor de gemeente, afgezien van de inhoudelijke taakstelling van de gemeente. Zoals beoogd kan er met de gevonden bevindingen van dit onderzoek geanticipeerd worden op tegenwerkende, maar ook positieve ontwikkelingen. Daarom zal hieronder per scenario inzichtelijk gemaakt worden met welke aanbevelingen er geanticipeerd kan worden op eventuele effecten van organisatieveranderingen op politiek ambtelijke verhoudingen.

➤ Aanbevelingen voor scenario 1: 'Ambtelijk optreden als speerpunt'

Dit scenario kenmerkt zich door het herstel van het functioneren van zowel de politiek als het ambtelijk apparaat. In dit scenario heeft de gemeente ervoor gekozen om organisatieverandering door te voeren met oog op doelrealisatie in het 'besluitvormingsproces', om slagvaardig te opereren. De effecten die deze organisatieverandering met zich meenemen voor politiek ambtelijke verhoudingen zijn hier in positieve zin te vinden. Er is namelijk gekozen voor het bieden van rugdekking aan het ambtelijk apparaat om haar doelen en opgaves te verwezenlijken. Omwille de veelvuldige opgave om de gemeente te herstellen en het moeizame verloop van het besluitvormingsproces terug te dringen, is hierbij gekozen voor het verstrekken van autonomie aan de ambtenaar als het vertrouwen naar elkaar toe. Hierdoor is de controle van de politiek gering op het ambtelijk apparaat en vertrouwt zij haar in haar professionaliteit. Op basis van deze gemaakte keuzes van de gemeente en de positieve effecten op de verhoudingen, adviseer ik om te allen tijde op een open-minded wijze de organisatie en haar structuur op de meetlat te plaatsen. Ten behoeve van de opgaves waaraan de gemeente wilt voldoen, dan ook haar politiek-ambtelijke verhoudingen op de geveerde wijze in te vullen. Het vasthouden aan de vastgeroeste verhoudingen en spanningen binnen deze gemeente zal namelijk de negatieve effecten continueren, en vernieuwing belemmeren. Hieronder worden enkele positieve effecten concluderend uit deze scenario en nadere aanbevelingen genoemd.

Ik concludeer dat de vertrouwenssfeer binnen de gemeente hier verbeterd wordt, en beveel daarom het bieden van autonomie en rugdekking aan de ambtenaar aan. Het zorgt er namelijk voor dat het besluitvormingsproces versnelt en de verhoudingen herstellen.

Daarnaast constateer ik dat de verzwaarde werkdruk deels komt te vervallen, omdat wordt gecompenseerd door de verruimde bewegingsvrijheid en flexibiliteit. Ook concludeer ik dat door flexibiliteit de professionaliteit van de ambtenaar beter tot uiting komt in deze scenario. Ik concludeer op basis van de positieve gevolgen van flexibiliteit op de organisatie en ambtelijk functioneren, dat de verruiming van autonomie aan te bevelen is voor de Gemeente Lansingerland. Daarnaast is te concluderen dat de opgave voor het vergroten van de complementariteit en wederzijds vertrouwen toeneemt, doordat de ambtenaar zich verder in haar functionering kan inzetten middels rugdekking en bewegingsruimte. Ik beveel ook omwille de vergroting van complementariteit en professionaliteit van de ambtenaar, het bieden van vertrouwen en autonomie aan. Een bijkomend effect wat valt te concluderen is dat de verschillende krachtenvelden onder het ambtelijk apparaat, namelijk directie, vakafdelingen, afdelingshoofden en college, zich verder gaan focussen op prestatie en nemen afstand van hun voormalige verdedigingspositie. Ook concludeer ik hier uit dat het bieden van vertrouwen aan het ambtelijk apparaat, positieve effecten heeft op het herstel van stabiliteit, en beveel vertrouwen in de ambtenaren en herstel van instituties aan.

➤ Aanbevelingen voor scenario 2: 'Inflexibele ambtenaren'

Binnen dit scenario wordt er nadruk gelegd op het herstel van vertrouwen. Hier heeft de organisatie ervoor gekozen om veel nadruk te leggen op het herstellen van vertrouwen in de ambtenaar. De politiek beoogd haar organisatie en de positie hiervan te herstellen door het vertrouwen te herstellen, maar durft daarin nog niet in grote mate autonomie weg te geven. Hierdoor kenmerkt dit scenario zich met een organisatie waarin vertrouwen wordt weggeven, maar haar onvoldoende vertrouwd om het ambtelijk apparaat autonomie te geven. De scherpe voorwaarden en gebrek aan autonomie worden als een belemmering in de bewegingsvrijheid ervaren door ambtenaren. Ik concludeer uit het deze contradictionele verstandhouding, dat het bieden van vertrouwen niet geremd moet worden door het gebrek aan autonomie. Hierdoor neemt namelijk ook het effect van vertrouwen aan de ambtenaar af. Ik concludeer verder dat de ambtenaar verkrampt en inflexibel wordt, en beveel aan om geen tegenwerkende veranderslagen door te voeren. Verder concludeer ik dat de wens voor complementair werken en het herstel van vertrouwen stagneert door hiërarchische druk en controle van bovenaf. Hierdoor beveel ik meer bevoegdheden aan ambtenaren aan om in teamverband en professioneel te functioneren.

Verder constateer ik dat de verkrampte werkomgeving van de ambtenaar tot de stagnatie van het behalen van de opgave om flexibilisering en aanpassen op de omgeving en wensen van de burger leidt. Ik beveel daarom de flexibilisering van het ambtelijk apparaat en daarmee de organisatie verder aan.

Wel concludeer ik dat de duidelijke afspraken in het functioneren van de ambtenaren tot een vergroting van de stabiliteit leidt, hierdoor beveel ik deze afspraken en randvoorwaarden in het besluitvormingsproces aan.

➤ Aanbevelingen voor scenario 3: 'Verlammend en onberekenbaar'

Binnen dit scenario heeft de politiek nauwelijks verandering gebracht omwille het herstel van de politiek ambtelijke verhoudingen, maar vergt ze nog altijd herstel van de gemeentelijke positie. Dit scenario kenmerkt zich met een hiërarchische politieke structuur en is de raad onberekenbaar en werkt verlammend.

Ik concludeer dat de verkrampte werkverhoudingen en wantrouwen door de politiek niet is veranderd en beveel de heroverweging van visievorming aan. Er zijn geen veranderslagen gemaakt in het herstellen van het vertrouwen tussen beide gremia, en voorziet de politiek het ambtelijk apparaat niet van bewegingsvrijheid. Ik concludeer hieruit dat de angstcultuur zich verder heeft versterkt, en beveel in het in de verstandhouding en functioneren van ambtenaren. Verder valt te constateren dat het college in een verdedigingspositie staat en het functioneren stagneert, en beveel hierdoor het herstel van vertrouwen aan door het ambtelijk apparaat rugdekking te geven. Ook concludeer ik dat de veelvuldige en tussentijdse controles ongunstig zijn voor het vergroten van de professionaliteit, omdat dit herziening en dus ook tijd vergt. Daarom beveel niet een grote focus van de raad op controle van het ambtelijk apparaat aan.

Ook op ambtelijk niveau is er sprake van verlamming. Enerzijds wordt namelijk van haar verwacht dat zij een weloverwogen en doorslaggevende visie en plan van aanpak opstelt wat de begroting ten goede komt, anderzijds wordt het ambtelijk apparaat scherp onder controle gesteld en heeft nauwelijks autonomie. Ik concludeer dat verlamming van ambtenaren afdoet aan de opgave voor de groei en doorgroei van medewerkers en beveel vertrouwen en autonomie aan.

➤ Aanbevelingen voor scenario 4: 'Risicomijdend wegens gezag'

Dit scenario kenmerkt zich door een organisatie met het in standhouden van wantrouwen tussen politiek en ambtelijk apparaat, maar een verbrede bewegingsvrijheid van de ambtenaar.

Ook binnen dit scenario wilt de gemeente met een geringe personele bezetting en middelen haar herstelopgave bewerkstelligen. Omdat de raad ook het ambtelijk apparaat wantrouwt, heeft dit het risico-mijdend gedrag nader versterkt onder de ambtenaren. De bestuurders willen dit graag zien verdwijnen en staan voor een grote politiek-ambtelijke uitdaging om het vertrouwen te herstellen. Daarnaast wilt de ambtelijke organisatie het vertrouwen van de burgers en daarmee ook de raad terugwinnen.

Om toch in een van haar herstelopgaven te voorzien heeft de politiek ervoor gekozen, om haar ambtelijk apparaat autonomie te bieden, gezien de geringe middelen enerzijds en complexe herstelopgave met meerdere ambities anderzijds. Deze verplichte verstrekking van bewegingsvrijheid, beperkt zij enigszins door de hoge controles op het ambtelijk apparaat. De ambtenaar ervaart dit als een niet gegunde en erkende autonomie en voelt het gebrek aan vertrouwen. Ik concludeer dit als een tegenwerkende maatregel van de politiek, en beveel het vertrouwensherstel volledig aan om het geloof van de ambtenaren terug te winnen. Ik concludeer namelijk voorts dat hierdoor de parafencultuur blijft gehandhaafd, en beveel rugdekking van de raad aan. Want op deze wijze blijft het ambtelijk apparaat verlamd in haar functioneren en levert ze geen kwaliteit. Hiermee doet de gemeente ook af aan haar opgave voor de groei en doorgroei van medewerkers. Daarnaast is gebleken dat doordat de raad haar focus te veel legt op de controle van het ambtelijk apparaat, zij nauwelijks toekomt aan agendavorming. Ik concludeer dat verlamming van de ambtenaar stagnatie van het besluitvormingsproces en de raad onberekenbaar maakt, om dit te voorkomen beveel ik het stimuleren van vertrouwen aan.

8.4 Reflectie

In deze paragraaf wordt teruggeblikt op het onderzoek en de gevonden bevindingen. Eerst zal gereflecteerd worden op de wetenschappelijke inzichten en de gekozen onderzoeksmethode. Vervolgens zal op de bevindingen van dit onderzoek gereflecteerd worden. Binnen dit onderzoek zijn theoretische inzichten over scenarioplanning en politiek ambtelijke verhoudingen toegepast.

Scenarioplanning als methode

De methode scenarioplanning is een vrij nieuwe methode voor wetenschappelijk onderzoek. In deze casus is de methode gehanteerd omwille inzicht te geven in de ontwikkelingen en trends die zich voordoen in de omgeving van de Gemeente Lansingerland en welke toekomstige scenario's hierbij geschetst kunnen worden voor anno 2025. Dit jaartal is gekozen omdat een periode van 10 jaar, meerdere collegeperioden omvat en de bekende onderzoeken veelal deze termijn betreffen. Hiermee kunnen vervolgens onderbouwde zeker- en onzekerheden uit gefilterd worden. Daarnaast is met deze methode nagegaan welke invloed deze ontwikkelingen zullen hebben op de politiek-ambtelijke verhoudingen voor de gemeente, afgezien van de inhoudelijke taakstelling van de gemeente. Dit om uiteindelijk met de bevindingen van dit onderzoek te anticiperen op tegenwerkende, maar ook positieve ontwikkelingen. Hitt e.a. (2003: p. 77) benadrukt namelijk dat organisaties in een dynamische omgeving juist moeten inspelen op 'the memory of the future' om op deze manier adequaat te handelen en om te kunnen gaan met verandering ten aanzien van het bevorderen van (duurzaam) concurrentievoordeel. De gevormde scenario's maken mogelijke toekomstbeelden inzichtelijk. Hiermee kunnen organisaties zich voorbereiden op gebeurtenissen, onzekerheden die op termijn op het veld weer mogelijk terug te zien zijn. Deze scenario's zijn vervolgens aan de hand van onderzochte zeker- en onzekerheden nader geschetst. Naderhand kan gezegd worden dat de gevonden scenario's een zekere denkrichting en mogelijke toekomstperspectief hebben geboden voor de politiek ambtelijke verhoudingen voor Lansingerland anno 2025. De gekozen zeker- en onzekerheden zijn namelijk herleid uit de ontwikkelingen en trends uit de omgeving en binnen de gemeente. Mijn doel om te anticiperen op mogelijke verwachtingen in de toekomst is bij deze dan ook waar te maken.

Wel wil ik een aantekening plaatsen bij de wijze waarop deze scenario's tot stand komen. In feite zie ik deze methode voornamelijk als een kwalitatieve onderzoeksmethode die vrij subjectief door elk ander onderzoeker op een andere wijze ingevuld kan worden. De uitdaging zit er dan in om de meest richtinggevende en zwaarwegende onzekerheden te filteren, om vervolgens hier scenario's mee te schetsen. Daarnaast wilt nog niet altijd zeggen dat een trend zeker is op de lange termijn. In feite is alles onzeker in de toekomst. Ook wetenschappelijke studies en onderzoeken zijn zeker, wat hier ook de afweging van de onderzoeker langs de meetlat legt. De onderzoeker is mijn inziens genooddaakt om vergaande onderzoek te verrichten naar de trends en ontwikkelingen, om hieruit vervolgens een wetenschappelijke afweging uit te destilleren voor het vinden van zekerheden. Hiermee kan gezegd worden dat de onderzoeker niet zekerheden vindt, maar deze als het ware destilleert of schept op basis van haar of zijn eigen referentiekader tot dat ogenblik. Dat de vervolgens de geschetste zich daadwerkelijk ook voor zullen dien in de toekomst blijft dus ook onzeker. Scenarioplanning kan dus meer gezien worden als het creëren van bewustzijn bij de organisatie om op (lange) termijn bewust om te kunnen gaan met veranderingen, bedreigingen en/of onzekerheden. Hiermee kan het leervermogen van de organisatie worden verbeterd waarmee geanticipeerd kan worden op mogelijke risico's en/of onzekerheden. Een andere opvallende verschijning is dat deze onderzoeksmethode voor verscheidene doeleinden in de wetenschap, maar ook in de hedendaagse praktijk door professionals wordt gehanteerd. Omdat het een vrij nieuwe methode en wetenschappelijke theorie betreft, zijn er verschillende opvattingen en toepassingen hierin mogelijk. Om toch een brede inzicht en wetenschappelijk

onderbouwde construct te komen binnen dit onderzoek, is gebruik gemaakt van de meest bekende inzichten hierin. Hieruit is vervolgens een definitie en toepassing uit herleid welke toepasselijk is voor de casus. Echter deze brede invullingsmogelijkheid van de methode doet af van de concreetheid en striktheid van de gevonden bevindingen. De een gebruikt het wellicht voor een zeer praktijkgerichte financiële onderzoek die vrij kwantitatief is van aard en de ander voor een meer kwalitatief subjectieve doel. Voor bedien valt wat te zeggen. Enerzijds maakt een casus gerichte en cijfermatig ingestelde scenarioplanning het trechteren van zekerheden vanzelfsprekender dan zekerheden die als het ware worden geschept voor kwalitatieve onderzoeksbevindingen. Anderzijds is scenarioplanning juist voor de wat niet aan te wijzen en niet-tastbare te onderzoeken onderwerpen het enigszins mogelijk om inzicht te krijgen in toekomstige scenario's, in plaats van te anticiperen op verwachtingen. In dit onderzoek is het laatste van toepassingen en maakt dan ook niet-tastbare politiek ambtelijke verhoudingen enigszins meetbaar.

Politiek ambtelijke verhoudingen

Een andere basis voor deze wetenschappelijke studie is de verworven inzicht in politiek ambtelijke verhoudingen. Gebleken is dat deze decennialang op verschillende wijze te onderzoeken en omschreven zijn. Dit heeft ook te maken met het feit dat verhoudingen veranderlijk zijn en de samenleving en organisatiebenaderingen onderhevig zijn aan meerdere ontwikkelingen en veranderingen. Ook zijn deze verhoudingen niet gemakkelijk te meten, omdat ze niet aan te wijzen zijn. Daarnaast is de uitdaging binnen dit onderzoek om deze verhoudingen ook voor in de toekomst te schetsen.

Om deze constructen meetbaar te maken is Variabele A en B van elkaar gescheiden, om dat de wijze van onderzoek hier van elkaar verschil. 'Vertrouwen' is in dit onderzoek vooral geconstateerd uit indicatoren die gebaseerd zijn uit beweringen die voorvloeien uit het gevoel en ervaringen van ambtenaren, terwijl de overige variabelen verder zijn geoperationaliseerd in concretere toonaangevende indicatoren. Toch wil ik een kanttekening plaatsen bij de selectie van politiek ambtelijke constructen. Want ook hier kan elk onderzoeker verscheidene variabelen kiezen en deze op andere wijzen operationaliseren. Dit maakt de richting van het onderzoek dan ook anders binnen elk onderzoek.

Om de te onderzoeken variabelen onder een samenhangend construct te nemen is het model van Svava (2001: p.25) als basis genomen binnen te theoretisch kader van politiek ambtelijke verhoudingen. Het model van Svava geeft namelijk betekenis aan de politiek-ambtelijke verhoudingen. Met dit model kunnen de politiek-ambtelijke verhoudingen op een bepaald situatie/moment worden getypeerd en kan men de dynamiek van de verhouding in kaart brengen. De beide dimensies, zowel de ambtelijke als de politieke kant, worden met elkaar in verband gebracht. Dit model is tijdens de interviews tevens voorgelegd aan de respondenten om hier een typering te duiden voor het huidige en mogelijk toekomstige beeld.

Een nadeel is dat bij de invulling van scenario's de onderzoeker te veel wordt gefocust op het denken en formuleren in uitersten van de kwadranten, terwijl er ook een combinatie mogelijk kan zijn binnen variabelen. Het geeft wel een mogelijke toekomstbeeld, maar de onderzoeker wordt door deze methode verplicht om in elke scenario, in een uiterste van de x of y as te beredeneren.

Tot slot

Al met al kan gezegd worden, dat scenarioplanning een mooie onderzoeksmethode is om politiek ambtelijke verhoudingen toch meetbaar te maken. Wat mooi is om te zien, is dat de geschetste scenario's daadwerkelijk toekomstbeelden hebben verschaft in zowel de denkrichting voor de organisatieverandering, en ook de eventuele gevolgen voor politiek ambtelijke verhoudingen.

Op basis van mijn verworven inzichten gedurende het onderzoek, wil ik de volgende kanttekeningen plaatsen:

- De geschetste scenario's zijn toekomstbeelden die zich mogelijk kunnen voordoen met inbegrip van de gevonden trends, ontwikkelingen en de hieruit voortgevloeide onzekerheden;
- De geschetste scenario's zijn een momentopname en zijn continue vatbaar voor verandering;
- De geformuleerde invulling van de scenario's hebben slechts betrekking op de geoperationaliseerde variabelen en omvatten niet alle politiek ambtelijke constructen en inzichten.
- Gelet moet worden dat bij de invulling van scenario's, er beredeneerd is in uitersten binnen de gekozen kwadranten en dat het niet mogelijke tussenvarianten betreft.
- De gehanteerde methode 'scenarioplanning' ondanks haar jonge geschiedenis en breed in te vullen uitvoeringswijze, hanteerbaar is voor kwalitatief onderzoek, omdat voor dit soort onderzoek juist meer meetbaarheid en grip op theoretische inzichten nodig is om concrete bevindingen te destilleren.

Dit brengt mij tot de volgende conclusie, politiek ambtelijke verhoudingen zijn overal en veranderlijk. Het verschil en onderscheid tussen de verhoudingen is in de praktijk niet altijd even goed te onderscheiden. Scenarioplanning maakt het mogelijk om hier meer vat op te krijgen. Scenarioplanning maakt het juist mogelijk om buiten de voorgeschreven constructen, opvattingen en bestaande theoretische constructen in de praktijk en toekomst te meten. Juist omdat politiek ambtelijke verhoudingen niet grijpbaar en onzeker zijn, is het handig om een methode te hanteren die uitgaat van onzekerheden. Het onderzoeken van een onzekere construct middels onzekere toekomstige verwachtingen brengt ons hierbij dus tot zekerheden. Als het gaat om een uitspraak op zijn plek, dan typeert dit toch wel het onderzoek: 'Min en min is plus'.

BIJLAGEN

BIJLAGE – 1 Respondentenlijst

Respondenten buiten Lansingerland(oriënterende interviews)		
1.	CAOP	Toenmalig directeur
2.	WRR	secretaris
3.	Wetenschappelijk Instituut CDA	secretaris
4.	BZK DG Organisatie en Bedrijfsvoering	onderzoek medewerker
Respondenten binnen Lansingerland (diepte interviews)		
1.	Politieke ambtenaar	Raadslid X1
2.	Politieke ambtenaar	Raadslid X2
3.	Politieke ambtenaar	Raadslid X3
4.	(Politieke) ambtenaar	Griffie
5.	Ambtenaar	Collegelid B&W
6.	Ambtenaar	Collegelid B&W
7.	Ambtenaar	Collegelid B&W
8.	Ambtenaar	Collegelid B&W
9.	Ambtenaar	Burgemeester/ Collegelid B&W
10.	Beleidsambtenaar	Adviserende rol
11.	Beleidsambtenaar	Uitvoerende rol
12.	Leidinggevende ambtenaar	Afdelingshoofd
13.	Leidinggevende ambtenaar	Teamleider

BIJLAGE – 2 Vragenlijst interview (oriënterende interviews buiten Lansingerland):

1- Kun je je rol/functie omschrijven?

2- Hoe kun je jouw rol omschrijven ten opzichte politiek ambtelijke verhoudingen?

3- Hoe kun je in enkele zinnen de organisatie van de Nederlandse overheid, en daarmee in het bijzonder voor de lokale overheid omschrijven?

In de wetenschappelijke literatuur spreekt men over de gremia van politiek en ambtenarij. De organisatie vormt o.a. haar inrichting door een balans te vinden in politiek ambtelijke verhoudingen.

4- Hoe is de onderlinge politieke-ambtelijke verhouding te omschrijven tussen de politiek en het ambtelijke apparaat in Nederland?

5- Kun je het belang van ambtelijk vertrouwen binnen deze verhoudingen toelichten? Kun je voorbeeld geven?

De afgelopen jaren doen zich trends en ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de overheid. Enkele voorbeelden zijn de bankencrisis en bewegingen in de woningmarkt. Uiteraard heeft dit gevolgen gehad voor o.a. de rijksoverheid en ook de gemeenten door bijv. grote organisatieveranderingen en bezuinigingsmaatregelen door te voeren.

6- Kun je omschrijven welke externe trends en ontwikkelingen (economische, sociaal-maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen) zich hebben voorgedaan én verwacht je, welke van belang zijn voor de burger en de gemeente?

7- In welke mate hebben bovengenoemde trends en ontwikkelingen effect op de overheid en politiek ambtelijke verhoudingen?

8- Welke zeker- en onzekerheden zie je anno 2025 hieruit voortvloeien?

9- Op welke wijze heb je deze ontwikkelingen gevoeld in jouw rol of werksfeer?

10- Ten slotte, wil ik je vragen of je nog toevoegingen hebt omtrent politiek ambtelijke verhoudingen en wat je beeld hierop is?

NB. De vragenlijst en antwoorden worden anoniem en discreet door een externe lezer verwerkt tot bevindingen.

BIJLAGE – 3 Vragenlijst interview (respondent ambtelijke organisatie):

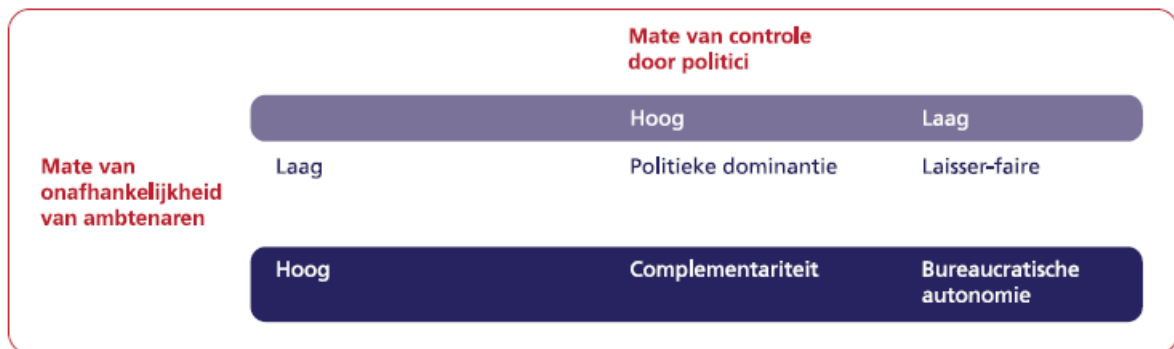
- 1- Omschrijf jouw rol of functie binnen de gemeente in hoofdlijnen.
- 2- Hoe kun je in enkele zinnen de gemeente Lansingerland omschrijven?
- 3- Hoe kun je de gemeentelijke organisatie kenmerken?

In de wetenschappelijke literatuur spreekt men over de gremia van politiek en ambtenarij. De organisatie vormt o.a. haar inrichting door een balans te vinden in politieke ambtelijke verhoudingen.

4- Hoe is de onderlinge politieke-ambtelijke verhouding te omschrijven tussen het ambtelijke apparaat en het college en de raad?

5- Kun je het belang van ambtelijk vertrouwen in jouw rol toelichten? Kun je voorbeeld geven?

6- Als je vanuit jouw rol (ten opzichte van de politiek) binnen de gemeente deze verhoudingen kunt categoriseren in één van de onderstaande opties (politieke dominantie(1); laissez-faire(2); complementariteit(3); bureaucratische autonomie(5)), welke zou je dan kiezen? En kun je toelichten waarom?



7- Welke van de onderstaande begrippen zijn vanuit jouw rol onmisbaar bij het uitoefenen van je taken? (indien de begrippen niet volstaan, kun je ook zelf je voorkeuren aangeven)

- 1) Ambtelijke loyaliteit
- 2) Ambtelijke autonomie
- 3) Stabiliteit
- 4) Hiërarchie vs. teamwerk
- 5) Complementariteit politiek en ambtenarij
- 6) Wederzijds vertrouwen

8- Welke van de bovenstaande begrippen kunnen verder aangemoedigd worden of zou je graag terug willen zien bij het uitoefenen van je taken? (indien de begrippen niet volstaan, kun je ook zelf je voorkeuren aangeven)

De afgelopen jaren doen zich trends en ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de overheid. Enkele voorbeelden zijn de bankencrisis en bewegingen in de woningmarkt. Uiteraard heeft dit gevolgen gehad voor o.a. de rijksoverheid en ook de gemeenten door bijv. grote organisatieveranderingen en bezuinigingsmaatregelen door te voeren.

9- Kun je omschrijven welke externe trends en ontwikkelingen (economische, sociaal-maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen) zich hebben voorgedaan én verwacht je, welke van belang zijn voor de burger en de gemeente?

10- In welke mate hebben bovengenoemde trends en ontwikkelingen effect op de gemeente en politiek ambtelijke verhoudingen?

11- Welke zeker- en onzekerheden zie je anno 2025 hieruit voortvloeien?

12- Op welke wijze heb je deze ontwikkelingen gevoeld in jouw rol of werksfeer binnen de gemeente?

13- Ten slotte, wil ik je vragen of je nog toevoegingen hebt omtrent politiek ambtelijke verhoudingen en wat je beeld hierop is?

NB. De vragenlijst en antwoorden worden anoniem en discreet door een externe lezer verwerkt tot bevindingen.

BIJLAGE – 4 Vragenlijst interview (respondent politieke ambtenaar):

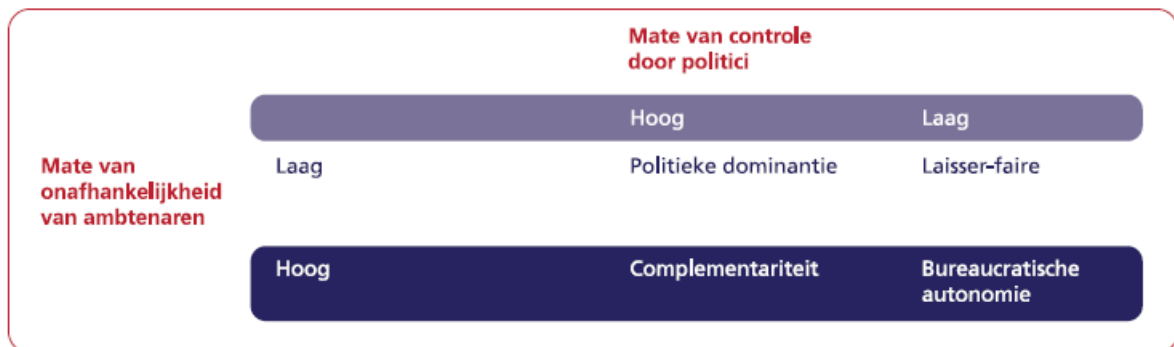
- 1- Omschrijf jouw rol of functie binnen de gemeente in hoofdlijnen.
- 2- Hoe kun je in enkele zinnen de gemeente Lansingerland omschrijven?
- 3- Hoe kun je de gemeentelijke organisatie kenmerken?

In de wetenschappelijke literatuur spreekt men over de gremia van politiek en ambtenarij. De organisatie vormt o.a. haar inrichting door een balans te vinden in politiek ambtelijke verhoudingen.

4- Hoe is de onderlinge politieke-ambtelijke verhouding te omschrijven tussen het ambtelijke apparaat en het college en de raad?

5- Kun je het belang van ambtelijk vertrouwen (vertrouwen in professionaliteit ambtenaar) in jouw rol toelichten? Kun je voorbeeld geven?

6- Als je vanuit jouw rol (ten opzichte van het ambtelijk apparaat) binnen de gemeente deze verhoudingen kunt categoriseren in één van de onderstaande opties (politieke dominantie(1); laisser-faire(2); complementariteit(3); bureaucratische autonomie(5)), welke zou je dan kiezen? En kun je toelichten waarom?



7- Welke van de onderstaande begrippen zijn vanuit jouw rol onmisbaar bij het uitoefenen van je taken? (indien de begrippen niet volstaan, kun je ook zelf je voorkeuren aangeven)

- 1) Ambtelijke loyaliteit
- 2) Ambtelijke autonomie
- 3) Stabiliteit
- 4) Hiërarchie vs. teamwerk
- 7) Complementariteit politiek en ambtenarij
- 8) Wederzijds vertrouwen

8- Welke van de bovenstaande begrippen kunnen verder aangemoedigd worden of zou je graag terug willen zien bij het uitoefenen van je taken? (indien de begrippen niet volstaan, kun je ook zelf je voorkeuren aangeven)

De afgelopen jaren doen zich trends en ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de overheid. Enkele voorbeelden zijn de bankencrisis en bewegingen in de woningmarkt. Uiteraard heeft dit gevolgen gehad voor o.a. de rijksoverheid en ook de gemeenten door bijv. grote organisatieveranderingen en bezuinigingsmaatregelen door te voeren.

9-Kun je omschrijven welke externe trends en ontwikkelingen(economische, sociaal-maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen) zich hebben voorgedaan én verwacht je, welke van belang zijn voor de burger en de gemeente?

10- In welke mate hebben bovengenoemde trends en ontwikkelingen effect op de gemeente en politiek ambtelijke verhoudingen?

11- Welke zeker- en onzekerheden zie je anno 2025 hieruit voortvloeien?

12-Op welke wijze heb je deze ontwikkelingen gevoeld in jouw rol of werksfeer binnen de gemeente?

13- Ten slotte, wil ik je vragen of je nog toevoegingen hebt omtrent politiek ambtelijke verhoudingen en wat je beeld hierop is?

NB. De vragenlijst en antwoorden worden anoniem en discreet door een externe lezer verwerkt tot bevindingen.

Bronnen

Wetenschappelijke literatuur

- Frissen, P. H.A. (1996). *De virtuele staat*. Politiek, bestuur en technologie: een postmodern verhaal. Schoonhoven, Academic Service.
- Godet, M., & Pesqueux, Y.(2004). *Scenarios and strategies. A toolbox for problem solving*. Parijs, John Wiley & Sons.
- Hart, P. 't, A. Wille et al. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, Boom.
- Hart, P. 't en A. Wille (2006). *'Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?'* London, Public Administration.
- Hitt, M.A., Ireland, R.D., Hoskisson, E. (2003). *Strategic Management: competitiveness and globalisation*. Ohio, South-Western.
- Hoogerwerf, A. (1990). Reconstructing policy theory. *Evaluation and Program Planning*, 13, 22-101.
- Hupe, P.L. (1992). 'Klerk noch Koopman', *Bestuurskunde*, 1, 4, 3-55.
- Janssen, A.N.G., Gramberger, M.R., De Ruijter, P.A. (2002). *Scenario's en dynamisch beleid. Onderzoek naar de scenariomethode als instrument voor ex-ante toetsing van wet- en 83 regelgeving en ontwikkeling van dynamisch beleid*. Amsterdam, A.N.G. Janssen.
- Lindblom, Ch.E. (1959). 'The science of "muddling through"', *Public Administration Review*, 19.
- Lindgren, M. Bandhold, H. (2009). *Scenario planning: the link between future and strategy*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Mietzner, D., & Reger, G. (2004). *Scenario Approaches: History, differences, advantages and disadvantages*. Seville, Forecasting & Assessment Methods.
- Notten, P. van (2002). *Probing the future: developing organizational foresight in the knowledge economy*. England, John Wiley & Sons.
- Ogilvy, J., & Schwartz, P. (2004). *Plotting Your Scenarios: Learning From the Future*. New York, John Wiley & Sons.
- Porter, M.E. (1985). *Competitive Advantage*. New York, The Free Press.
- Reussing, G.H. (1996). *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtenscheiding: Een politiek-theoretische, juridische en empirische studie naar het ambtelijk apparaat als 'vierde macht'*, proefschrift Universiteit Twente.
- Ringland, G. (1998). *Scenario Planning, Managing for the Future*. England, John Wiley & Sons.

- Rosenthal, U. (1996). Beleid, organisatie en politiek, vijfde editie. *Openbaar bestuur*, 42, 101-135.
- Rosenthal, U. (1996). De politiek-ambtelijke rechtsstaat: Over de tweezijdigheid van de politiek-ambtelijke verhoudingen. *Liberaal Reveil*, 52, 5-10.
- Schwartz, P. (1998). *The art of the long view: Planning For The Future In An Uncertain World*. New York, John Wiley & Sons.
- Seidel, J. (1987). Hoe sterk is de 'nieuwe' ambtenaar? De maatschappelijk geëngageerde ambtenaar in tijden van 'afslanking'. *Wetenschap en samenleving*, 12, 45-85.
- Svava, J.H. (2001). 'The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration'. *Public administration review*, 61, 2.
- Thiel van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek – een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.
- Waldo, D. (1990). 'A theory of public administration means in our time a theory of politics also', in N.B. Lynn en A. Wildavsky, *Public Administration: The State of the Discipline*, Chatham. New Jersey, Chatham House.
- Weber, M. (1972). *Politik als Beruf*, In J. Winckelmann (ed.), *Gesammelte Politische Schriften* (3e druk). Tübingen, Mohr.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Mohr.

Bronnen geraadpleegd op internet

- Berkel en Rodenrijs. *Rapport Twynstra en Gudde en rapport Ringeling*. [<http://www.berkelenrodenrijs.info/main.php?lees=215>]. Geraadpleegd op 3-2-2015.
- Bleiswijk. *Bestuurscrisis na aftreden wethouders*. [<http://www.bleiswijk.info/main.php?lees=199>]. Geraadpleegd op 15-3-2015.
- BVPA. *Lobbyen Public Affairs ZBO's zelfstandige bestuursorganen*. [http://bvpa.nl/page/downloads/Master_scriptie_-_Paul_Klein_Bog.pdf]. Geraadpleegd op 2-5-2014.
- De Heraut. *Bestuurlijke geldverslinders*. [<http://www.herautonline.nl/?p=41385>]. Geraadpleegd op 22-4-2015.
- De Heraut. *Minder huizen bouwen is doodsteek voor Lansingerland*. [<http://www.heraut-online.nl/heraut-online/heraut-online/?itemid=20104>]. Geraadpleegd op 22-4-2015.

- DSpace. *Scenarioplanning: Een kwestie van cultuur: een onderzoek naar het belang van organisatiecultuur bij de keuze voor een methode van scenarioplanning om het lerend vermogen van organisaties te vergroten.*
[<http://dspace.ou.nl/handle/1820/1444>]. Geraadpleegd op 09-10-2014.
- Ernst & Young. *Barometer Nederlands Vestigingsklimaat 2012.*
[[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-nl-attractiveness-survey-2015/\\$FILE/ey-nl-attractiveness-survey-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-nl-attractiveness-survey-2015/$FILE/ey-nl-attractiveness-survey-2015.pdf)]. Geraadpleegd op 21-4-2015.
- Geschiedenis van Zuid-Holland. *Gemeente Lansingerland.*
[<http://www.geschiedenisvanzuidholland.nl/locatie/gemeente-lansingerland>]. Geraadpleegd op 12-4-2015.
- Gemeente Lansingerland. *Begroting 2014-2017.*
[http://www.lansingerland.nl/politiek-en-bestuur/financien_43541/]. Geraadpleegd op 14-4-2015.
- Gemeente Lansingerland. *Coalitieakkoord 2014.*
[http://www.lansingerland.nl/zelf-regelen/documenten_43902/item/coalitieakkoord_59527.html]. Geraadpleegd op 14-4-2015.
- Gemeente Lansingerland. *Financiën.*
[http://www.lansingerland.nl/politiek-en-bestuur/financien_43541/]
- Gemeente Lansingerland. *Gemeentelijke organisatie.*
[<http://www.lansingerland.nl/politiek-en-bestuur>]. Geraadpleegd op 14-4-2015.
- Gemeente Lansingerland. *Kadernota 2014.*
[<http://www.lansingerland.nl/politiek-en-bestuur>]. Geraadpleegd op 14-4-2015.
- Gemeente Lansingerland, *Meerjarenbegroting 2015 - 2018.*
[http://www.lansingerland.nl/politiek-en-bestuur/financien_43541/]. Geraadpleegd op 14-4-2015.
- Gemeente Lansingerland. *Lokale wet- en regelgeving.*
[http://www.lansingerland.nl/politiek-en-bestuur/lokale-wet-en-regelgeving_43863/]. Geraadpleegd op 14-4-2015.
- Gemeente Lansingerland. *Ontwikkelingen bestuurlijke zaken.*
[http://www.lansingerland.nl/zelf-regelen/documenten_43902/item/bestuurszaken]. Geraadpleegd op 9-5-2015.
- Gemeente Lansingerland. *Visie bestuurlijke zaken.*
[http://www.lansingerland.nl/zelf-regelen/documenten_43902/item/visie_bestuurlijke_zaken]. Geraadpleegd op 9-5-2015.
- Het Groene Brein. *Over governance en maatschappelijke verantwoordelijkheid: hoe verder?*
[<http://hetgroenebrein.nl/wetenschappers/jan-peter-balkenende/>]. Geraadpleegd op 5-5-2014.

- Lansingerland. *Economische Visie*.
[http://www.lansingerland.nl/zelf-regelen/documenten_43902/item/economische-visie-2011-2016_64235.html]. Geraadpleegd op 9-5-2015.
- Lansingerland. *Faillissementsdossier*.
[<http://www.lansingerland.info/main.php?lees=4592>]. Geraadpleegd op 10-4-2015.
- MRDH. *Metropoolregio Rotterdam-Den Haag*.
[www.mrdh.nl]. Geraadpleegd op 19-4-2015.
- Nationaal Kompas. *Vergrijzing: Wat zijn de belangrijkste verwachtingen voor de toekomst?*.
[<http://www.nationaalkompas.nl/bevolking/vergrijzing/toekomst/>]. Geraadpleegd op 11-5-2015.
- Overheid. *Wet- en regelgeving*.
[<http://wetten.overheid.nl/BWBR0035254/geldigheidsdatum>]. Geraadpleegd op 12-4-2015.
- Planbureau voor Leefomgeving. *Bevolkingsprognose gemeente Lansingerland*.
[http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Artikel_Regionale_Bevolking_en_Huishoudensprognose_2011_2040.pdf]. Geraadpleegd op 10-5-2015.
- Planbureau voor Leefomgeving. *Nieuwe regionale bevolkingsprognoses tot 2040*.
[<http://www.pbl.nl/nieuws/persberichten/2009/nieuwe-regionale-bevolkingsprognoses-tot-2040>]. Geraadpleegd op 10-5-2015.
- Politiek actief. *Dubbele lastenverzwaring dreigt in Lansingerland*.
[<http://www.politiekactief.net/artikelen/1205lastenverzwaring.shtml>]. Geraadpleegd op 17-4-2015.
- Samenwerkingsverband Zuidvleugel. *Economische Agenda Zuidvleugel*.
[http://www.zuidvleugel.nl/sites/www.zuidvleugel.nl/files/documenten/zuidvleugel_uitvoeringsprogramma.pdf]. Geraadpleegd op 9-4-2015.
- Telegraaf. *Gemeente dreigt failliet te gaan*.
[http://www.telegraaf.nl/tv/nieuws/binnenland/21894023/_Gemeente_dreigt_failliet_te_gaan_.html]. Geraadpleegd op 1-4-2015.
- Twynstra Gudde. *Kennisbank*.
[<http://www.twynstragudde.nl/over-twynstra-gudde/kennisbank>]. Geraadpleegd op 14-4-2015.