

# DE (ON)ZICHTBARE GEMEENTESECRETARIS

DE ROL EN POSITIE VAN DE GEMEENTESECRETARIS

<b>Opleiding</b>	Master Bestuurskunde (parttime) Faculteit der Sociale Wetenschappen
<b>Module</b>	Afstudeertraject / scriptie Master BSK
<b>Scriptiebegeleider</b>	dr. A. Cachet (EUR)
<b>Tweede beoordelaar</b>	dr. A. Edwards (EUR)
<b>Studentnaam &amp; nummer</b>	I. Simsek : 326136 M. Metin : 142544
<b>Datum</b>	April 2012

## Voorwoord

Om een punt achter de studie/opleiding 'Bestuurskunde' te kunnen zetten, in de meest positieve zin van het woord, is een scriptie vereist. Aan deze scriptie hebben wij samen hard gewerkt. Naast een druk gezinsleven en een intensieve baan leek het afronden van deze masteropleiding soms een 'never ending story'. Niet alleen wij, maar ook ons sociaal leven en gezin moesten deze moeizame tijd ondergaan. Daarom willen wij hen in het bijzonder bedanken voor het geduld en begrip tijdens dit lange afstudeertraject.

In deze studie hebben wij als toekomstige bestuurskundigen geleerd dat alles relatief is en daarom hebben wij ons vaak afgevraagd: wat is deze scriptie ons waard? Wij hebben elkaar daarin soms op sleeptouw genomen, opgepept en gemotiveerd. Daarom willen wij hier elkaar bedanken voor de verschillende 'peptalks'. Dit traject heeft ons veel gebracht in de zin van leermomenten. Tijdens de scriptiefase zijn er vele veranderingen geweest in ons leven die enorm veel impact hebben gehad op ons als persoon, maar ook als professionals. Dat heeft ons medegevormd tot wie wij nu zijn.

In deze afstudeerperiode hebben wij veelvuldig contact gehad en een sterke band gevormd. Wij waren medestudenten en collega's lokaal bestuur, maar zijn nu vrienden die altijd voor elkaar klaar staan en op elkaar kunnen bouwen. Vele uitdagingen in deze eindfase hebben we samen geanalyseerd, onderzocht en zijn we aangegaan. Daar zijn wij zeer trots op.

We zijn veel dank verschuldigd aan de heer Lex Cachet. Ondanks het feit dat hij met pensioen is, heeft hij ons begeleid. Zijn constructieve feedback heeft ons gemotiveerd en telkens weer op het juiste spoor gezet om binnen de kaders van onze scriptie te blijven. De gesprekken gingen soms veel breder dan ons onderwerp maar die kennis en inzichten kunnen we zeker goed gebruiken. Nogmaals dank daarvoor.

Muttalip Metin en Ismail Simsek  
2012

## INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>2</b>
<b>1 INLEIDING</b> .....	<b>4</b>
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Probleemanalyse .....	5
1.3 Centrale vraagstelling .....	5
1.4 Vooruitblik op onderzoek en methoden.....	6
1.5 Afbakening onderzoek .....	6
1.6 Bestuurskundig relevantie .....	6
1.7 Leeswijzer .....	7
<b>2 ONTWIKKELINGEN OP VERSCHILLENDE NIVEAUS</b> .....	<b>8</b>
Inleiding .....	8
2.1 Belangrijke ontwikkelingen in de samenleving.....	8
2.2 Belangrijke ontwikkelingen in het openbaar bestuur.....	11
2.3 Veranderingen in de gemeentelijke organisaties .....	16
<b>3 THEORETISCH KADER</b> .....	<b>19</b>
Inleiding .....	19
3.1 Begrippen Rol en Positie.....	19
3.2 Politiek(bestuurlijk)-ambtelijke verhoudingen .....	20
3.2.1 Normatieve opvattingen van Wilson en Weber .....	21
3.2.2 Gespannen onderscheid .....	22
3.2.3 Politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland ('t Hart en Nieuwenkamp) .....	23
3.3 Conceptueel model.....	32
<b>4 METHODEN EN TECHNIEK</b> .....	<b>35</b>
Inleiding .....	35
4.1 Methoden en technieken .....	36
4.2 De geïnterviewden.....	37
<b>5 VERANDERINGEN RONDOM DE GEMEENTESECRETARIS</b> .....	<b>39</b>
Inleiding .....	39
5.1 Algemene ontwikkelingen in de samenleving .....	39
5.2 Ontwikkelingen in het lokaal bestuur en de gemeentelijke organisatie .....	40
5.2.1 Analyse: Institutioneel .....	41
5.2.2 Analyse: Functioneel.....	43
5.2.3 Analyse: Persoonlijk.....	45
<b>6 VERANDERINGEN EN SPANNINGEN IN DE SAMENWERKINGSRELATIE(S) VAN DE</b> .....	<b>49</b>
<b>GEMEENTESECRETARIS</b> .....	<b>49</b>
Inleiding .....	49
6.1 Relaties van de gemeentesecretaris .....	49
6.2 Andere verantwoordelijkheden.....	50
6.2.1 Spanningen rondom verantwoordelijkheden .....	51
6.3 Andere bestuursstructuur en -cultuur.....	53
6.3.1 Spanningen rondom bestuursstructuur en -cultuur .....	53
6.4 Andere professionaliteit .....	55
6.4.1 Spanningen rondom professionaliteit .....	55
6.5 Nadere analyse kernelementen (vertrouwen, openheid, veiligheid, respect) .....	57
<b>7 CONCLUSIES</b> .....	<b>60</b>
7.1 Samenvatting (tussenconclusies).....	60
7.1.1 Ontwikkelingen .....	60
7.1.2 Andere inzichten en spanningen .....	60
7.1.3 Kernelementen .....	61
7.4 Conclusie (politiek, bestuurlijk en ambtelijk domein) .....	61
7.5 Aanbevelingen .....	64
<b>LITERATUURLIJST</b> .....	<b>66</b>
<b>BIJLAGE: INTERVIEWSCHEMA</b> .....	<b>68</b>

## **Hoofdstuk 1 Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Het onderwerp van dit onderzoek kwam voor in de praktijk van ons dagelijks werk. Als (voormalige) adviseurs van het bestuur hadden wij een directe relatie met de gemeentesecretaris. Onze adviezen, over voorstellen die aan het college van burgemeester en wethouders (het college) werden voorgelegd, werden uiteindelijk door de gemeentesecretaris ingebracht tijdens de collegevergaderingen. De gemeentesecretaris is de eindverantwoordelijke voor deze adviezen. Hij neemt uit hoofde van zijn functie deel aan de vergaderingen van het college.

In de praktijk zagen wij een verandering in de rol van de gemeentesecretaris. Zo werd de gemeentesecretaris steeds minder door politici benaderd voor adviezen. Ook kreeg hij rechtstreeks van de burgemeester opdrachten in bijvoorbeeld rampen- en crisisbeleid. De verandering werd echt zichtbaar toen de gemeentesecretaris na de invoering van het dualisme niet meer naast de burgemeester (voorzitter van de gemeenteraad) tijdens gemeenteraadsvergaderingen zat. Daarnaast had de gemeentesecretaris ook geen rol meer bij de onderhandelingen tussen coalitiepartijen en de totstandkoming van het coalitieprogramma.

Naast deze verandering in relatie met de politiek merkten wij verder op dat hij veel meer invloed wilde hebben op de kwaliteit van ambtelijke stukken, voorstellen en beleidsdocumenten. Het gevolg hiervan was dat hij zich meer ging bezighouden met de uitvoering van het beleid en daarmee het ambtelijk apparaat. In de wervingsadvertenties viel tevens op dat gemeenten op zoek gingen naar een gemeentesecretaris aangevuld met '/algemeen directeur' in plaats van alleen een gemeentesecretaris.

Voor ons was het interessant bovenstaande waarneming verder te verkennen en te onderzoeken of er een verbinding te leggen was tussen aan de ene kant de bewegingen in de samenleving, ontwikkelingen in de politieke en bestuurlijke systemen en veranderingen in de gemeentelijke organisatie en aan de andere kant de mogelijke gevolgen die de ontwikkelingen hebben gehad voor de rol en positie van de gemeentesecretaris.

### **1.2. Probleemanalyse**

De gemeentesecretaris is als hoogste ambtenaar binnen de gemeentelijke organisatie een belangrijke (f)actor in het lokaal bestuur. Als bestuurders en politici een ontwikkeling in de samenleving op de politieke agenda plaatsen dan is de gemeentesecretaris vanuit zijn positie en rol verantwoordelijk om die bestuurlijke ambities om te zetten in uitvoerende activiteiten. Immers de gemeentesecretaris dient sturing te geven aan de gemeentelijke organisatie omdat hij aan het hoofd staat van het ambtelijke apparaat. Daarnaast is hij adviseur van de politiek en zal hij de politiek moeten adviseren over ontwikkelingen in de samenleving. Het is daarmee niet onwaarschijnlijk dat de maatschappelijke ontwikkelingen invloed hebben op de positie en de rol van de gemeentesecretaris.

Het ambt van de gemeentesecretaris blijft interessant en dat geldt ook voor de ontwikkelingen die zich in de afgelopen tijd hebben voorgedaan. Opmerkelijk in dit verband is de beschouwing van de Staatsecretaris van Binnenlandse Zaken (2008: 2) in haar reactie op de evaluatie van de staat van het dualisme dat de positie van de gemeentesecretaris buiten beschouwing wordt gelaten omdat zich de afgelopen jaren geen ontwikkelingen hebben voorgedaan die om een nadere duiding in dit verband vragen.

Hoe deze beschouwing in relatie stond met onze waarneming over de veranderende rol van de gemeentesecretaris met allerlei ontwikkelingen in de samenleving, in het openbaar bestuur en binnen de gemeentelijke organisatie staat daarom centraal in ons onderzoek, evenals de gevolgen daarvan voor de positie en rol van de gemeentesecretaris.

### **1.3. Centrale vraagstelling**

Naar aanleiding van het bovenstaande hebben wij de volgende centrale vraag geformuleerd:

*Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen vijftien jaar in het openbaar bestuur voorgedaan én in hoeverre en in welke zin hebben ze gevolgen gehad voor de positie en rol van de gemeentesecretaris in het openbaar bestuur?*

Omdat deze vraag niet in één stap te onderzoeken is, is het nodig om de vraag op te splitsen in een aantal deelvragen. De volgende deelvragen willen wij met ons onderzoek beantwoord hebben:

1. Welke maatschappelijke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen vijftien jaar voorgedaan die relevant zijn geweest voor veranderingen in het openbaar bestuur?
2. Welke ontwikkelingen in het openbaar bestuur hebben zich in de afgelopen vijftien jaar voorgedaan die relevant zijn geweest voor veranderingen in gemeentelijke organisaties?
3. Welke veranderingen in gemeentelijke organisaties hebben zich voorgedaan naar aanleiding van die ontwikkelingen in het openbaar bestuur?
4. Welke wijzigingen hebben zich sindsdien voorgedaan naar aanleiding van de veranderingen in de samenleving, het openbaar bestuur en de gemeentelijke organisaties die invloed hebben op de rol en positie van de gemeentesecretaris.
5. Tot welke andere inzichten hebben de wijzigingen geleid in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zijn er spanningen te benoemen als gevolg van deze wijzigingen?
6. Welke waarden zoals vertrouwen, openheid, veiligheid en respect, zijn veranderd in de afgelopen vijftien jaar in de samenwerkingsrelaties van de gemeentesecretaris?
7. Hoe is de rol en positie van de gemeentesecretaris in het lokaal bestuur veranderd door veranderingen in de samenleving, het openbaar bestuur en de gemeentelijke organisaties?

#### **1.4. Vooruitblik op onderzoek en methoden**

Ons onderzoek heeft een explorerend en beschrijvend karakter. Door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden als literatuurstudie en interviews hebben wij ons onderzoek gedaan. Omdat er weinig onderzoek beschikbaar is over de politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau hebben wij gekozen voor deze exploratieve aanpak. Deze aanpak is geschikt wanneer over een probleem geen of zeer weinig kennis beschikbaar is en levert naar verwachting verbanden, relevante inzichten en nieuwe vragen op (Van Thiel, 2007:23). Naast een documentanalyse hebben wij gebruik gemaakt van een aantal semi-gestructureerde interviews teneinde informatie te verzamelen over het onderzoeksonderwerp, maar ook om meer achtergrond, verdieping en verduidelijking te krijgen over de ontwikkelingen die zich in de samenleving, binnen het openbaar bestuur en binnen de gemeentelijke organisatie hebben voorgedaan. In hoofdstuk 4 zullen wij nader ingaan op de gebruikte methoden en zullen we stilstaan bij de betrouwbaarheid en validiteit van de gebruikte methoden. Daarbij zullen we de keuze van de geïnterviewden ook verder uiteenzetten. De theorie over de politiek-ambtelijke verhoudingen vormt de basis voor ons onderzoek.

#### **1.5. Afbakening onderzoek**

In onze veronderstelling dat de wet Dualisering Gemeentebesturen (2002) een van de belangrijkste veranderingen is geweest waardoor de positie en rol van de gemeentesecretaris is veranderd hebben wij de keuze gemaakt om, een aantal jaren voor de invoering van de wet, vanaf 1996, in ogenschouw te nemen. Het tijdsbestek van ons onderzoek is dus, de veranderingen in de afgelopen vijftien jaar.

Er zijn velerlei ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het lokaal bestuur. Een gedegen, systematische, wetenschappelijke studie is qua tijd en ruimte te breed om in het kader van deze scriptie uit te voeren. Wij zullen ons daarom beperken tot een globale en kwalitatieve verkenning van de ontwikkelingen aan de hand van bestaande (wetenschappelijke) literatuur waar voornamelijk de theorieën van steundisciplines (sociologie, organisatiekunde of bedrijfskunde) aan ten grondslag liggen. Op dezelfde wijze worden ook de ontwikkelingen in het openbaar bestuur en in de gemeentelijke organisatie weergegeven.

#### **1.6. Bestuurskundige relevantie**

De bestuurskundige relevantie speelt altijd een rol als de positie en rol van een topambtenaar een relatie heeft met bestuurders en politici. Omdat de gemeentesecretaris een wettelijke taak heeft volgens de gemeentewet (artikel 104) en daarmee een bepaalde positie en rol inneemt binnen het politieke, bestuurlijke en ambtelijke domein is kennis over zijn positie en functioneren belangrijk om het functioneren van het lokale bestuur in Nederland te begrijpen en te verklaren.

Sinds de Gemeentewet van 1851 is de functie van gemeentesecretaris vaak onderzoeksonderwerp geweest. Er zijn diverse studies gedaan naar de functie van de gemeentesecretaris. Vanaf eind 20e eeuw en na de wet Dualisering Gemeentebesturen (2002), merken wij op dat er in verhouding weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is over de huidige positie van de gemeentesecretaris. Ons onderzoek probeert de

ontwikkelingen in de afgelopen vijftien jaar die invloed hebben gehad op de rol en de positie van de gemeentesecretaris wel inzichtelijk te maken.

Verder constateren wij een gebrek aan bestuurskundig onderzoek over de rol en positie van de gemeentesecretaris in relatie tot het ambtelijk apparaat. Daar waar de meeste studies gaan over de functie van de gemeentesecretaris vooral als coördinator van het politiek-bestuurlijk proces en daarmee zijn invloed richting de politieke bestuurders, is er weinig bekend over zijn positie en rol in relatie tot de ambtelijke organisatie. We weten dat het dualisme veranderingen heeft gebracht in de politiek-ambtelijke verhoudingen, maar welke 'veranderingen' er hebben plaatsgehad in de ambtelijke organisatie is ook bestuurskundig interessant en relevant.

### **1.7. Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 verkennen wij een aantal relevante ontwikkelingen die in de bestaande (wetenschappelijke) literatuur terugkomen. Deze ontwikkelingen worden op drie niveaus beschreven. 1) ontwikkelingen in de samenleving (individualisering, complexiteit en economische crisis (bezuiniging)); 2) ontwikkelingen in het openbaar bestuur (dualisme, New Public Management en decentralisatie); en 3) ontwikkelingen in de gemeentelijke organisatie (organisatiestructuur en prestatiebesturing).

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op de theoretische context van ons onderzoek. Wij gaan in op de begrippen rol en positie en de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ter verheldering van de inhoud van dit onderzoek zullen wij in paragraaf 3.4 ons conceptueel kader specificeren waarin wij aangeven hoe wij de theorie gebruiken in ons empirisch onderzoek.

Een nadere beschrijving over hoe wij het onderzoek hebben uitgevoerd komt aan de orde in hoofdstuk 4. Wij zullen daarin nader ingaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

De resultaten van ons onderzoek worden in hoofdstuk 5 beschreven. Daar analyseren wij de veranderingen rondom de gemeentesecretaris. In hoofdstuk 6 zullen wij de spanningen beschrijven die zich voordoen in de samenwerkingsrelaties van de gemeentesecretaris naar aanleiding van de veranderingen. Tot slot van dit hoofdstuk verkennen we welke invloed de wijzigingen hebben gehad op de kernelementen van een samenwerkingsrelatie.

Ten slotte worden in hoofdstuk 7 de conclusies die op basis van ons veldonderzoek zijn getrokken weergegeven en doen we een aantal aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen op verschillende niveaus

### Inleiding

Verschillende ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn om bestuurlijke vernieuwingen in het openbaar bestuur in te voeren. In 2.1 zullen wij, in het kader van onze centrale vraagstelling, een aantal algemene ontwikkelingen in de samenleving beschouwen. Omdat veel literatuur beschikbaar is over de ontwikkelingen zullen wij ons beperken tot een aantal macro-sociologische ontwikkelingen waar min of meer overeenstemming over lijkt te bestaan. Na het beschrijven van die ontwikkelingen zullen wij vooral, vanuit bestuurskundig oogpunt verkennen welke doorwerking deze ontwikkelingen hebben gehad op het openbaar bestuur en welke doorwerking dat heeft gehad binnen de gemeentelijke organisatie (2.3).

Vooraf op dit laatste niveau moet de invloed voor de rol en de positie van de gemeentesecretaris zichtbaar worden.

### 2.1 Belangrijkste ontwikkelingen in de samenleving

#### Individualisering

In het Sociaal Cultureel Rapport (SCP: 1998): 25 jaar sociale verandering, wordt individualisering aangewezen als de meest kernachtige karakterisering van de maatschappelijke dynamiek. Het SCP omschrijft (SCP 2011: 29) individualisering als een groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe omgeving die zijn weerslag heeft gekregen in de sociale organisatie van de samenleving. Individualisering leidt tot onthiërarchisering van de samenleving en tot grotere gelijkheid in de menselijke verhoudingen, aldus het SCP.

Individualisering kent twee componenten: een kwantitatieve en kwalitatieve component. De kwantitatieve component gaat terug naar de beginjaren van de verzorgingsstaat. Het streven was dat iedereen gelijke kansen kreeg en de zwakkeren werden beschermd. Gelijkheid tussen individuen en rechtvaardigheid was het uitgangspunt voor de overheid. Deze uitgangspunten zijn er nog steeds maar nu lijkt het accent veel meer te liggen op verzorgingsarrangementen die zijn toegesneden op de wensen en behoeften van iedere burger afzonderlijk. Waren gelijkheid en uniformiteit belangrijke waarden van de 20ste eeuw, verscheidenheid en pluriformiteit lijken de waarden van de 21ste eeuw (SCP: 2004). De kwaliteit van het bestaan zit niet meer alleen in gelijkheid en rechtvaardigheid, maar ook in bijzonderheid en uniciteit.

Kwantitatief individualisme	Kwalitatief individualisme
- gelijkheid van alle mensen als belangrijkste principe	- vrijheid van ieder mens als belangrijkste principe
- verbonden met staat en wetgeving	- verbonden met samenleving en maatschappij
- legalistisch en rationeel georiënteerd	- moreel en emotioneel georiënteerd
- nadruk op de mens als teleenheid, 'einzelnheit', hetzelfde als ieder ander (kwantitatief principe)	- nadruk op de mens als leefeenheid, 'einzigheit', anders dan alle anderen, eigen bijzonderheid (kwalitatief principe)
- atomistisch en a-historisch van aard	- sociaal en historisch van aard
- accent op gelijke rechten en plichten; voorkeur voor gelijke kansen	- accent op bijzondere, persoonlijke kwaliteiten; voorkeur voor eigen mogelijkheden
- onpersoonlijk	- persoonlijk
- accent op menselijke waardigheden	- accent op zelfontplooiing
- openbaar leven	- privaat leven
- bescherming privacy	- persoonlijke autonomie

Bron: Individualisering en sociale integratie, SCP: 2004:26.



Volgens Rosenthal ea. (1996:280) zijn de volgende ontwikkelingen samen te scharen als individualisering:

- meer welvaart en collectieve voorzieningen hebben burgers in aanzienlijke mate losgemaakt van traditionele klasse- en religieuze bindingen en van de vaste, onveranderlijk geachte rolpatronen in het gezin.
- de emancipatie van de vrouw in het bijzonder en de keuzevrijheid van burgers, is in de naoorlogse periode aanzienlijk toegenomen. Het merendeel van de bevolking woont niet meer in gezinsverband - man, vrouw en kinderen - maar in één- of tweepersoonshuishoudens.
- de geografische mobiliteit en de urbanisatiegraad zijn sterk gestegen en daarmee zijn ook de bindingen aan vrijwillige associaties zoals sportverenigingen, kerken en charitatieve instellingen, beduidend lossier geworden.

Door deze ontwikkelingen bestond de vrees dat ook de gemeenschapszin onder druk kwam te staan. Als in Nederland de civil society voor een deel wordt vervangen door een calculerende maatschappij, zou dat belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Er zijn echter nog nauwelijks aanwijzingen dat de deelname aan vrijwilligerswerk in de sfeer van sport, cultuur en maatschappelijke organisaties in Nederland sterk afneemt. Jongeren en werkenden nemen minder daaraan deel dan een aantal jaren geleden, maar niet-actieven en ouderen zijn meer gaan doen. Internationaal gezien scoort Nederland nog steeds het hoogst als het gaat om het lidmaatschap van en de activiteiten in vrijwillige associaties (Rosenthal ea. 1996:280).

### **Complexe samenleving**

Veel geleerden constateren dat vanaf de helft van de 20e eeuw en vooral vanaf de jaren zestig en zeventig, de industriële samenleving in Nederland over haar hoogtepunt heen is. Het draait tegenwoordig vooral om de kennis, informatie en informatietechnologie in de samenleving. De productie en verspreiding van ideeën en informatie in onze economie staat daarmee centraal in plaats van goederen en diensten.

In *The Information Age: Economy, Society and Culture* (1998: 340) formuleert Castells een hypothese dat er sprake is van een nieuwe maatschappij die volgens hem is ontstaan wanneer een structurele verandering kan worden waargenomen in de productieverhoudingen, de machtsverhoudingen en in de gepercipieerde verhouding tot de werkelijkheid. In de nieuwe samenleving draait het volgens Castells vooral om netwerken, vandaar de term netwerksamenleving. Het kenmerk van een netwerksamenleving is het creëren van en deelnemen in netwerken. In deze nieuwe samenleving ontstaan volgens Castells nieuwe organisatiestructuren. Deze organisatiestructuren maken gebruik van over de wereld verspreide nieuwe, op informatie- en communicatietechnologie (ICT), gebaseerde communicatiemediën.

Volgens Frissen vertoont de netwerksamenleving drie belangrijke kenmerkende ontwikkelingen (2001:2), namelijk:

- horizontalisering;
- deterritorialisering; en
- virtualisering.

Bij horizontalisering is er sprake van een organisatorisch kader van de samenleving dat verandert van karakter door ICT- gebruik. Volgens Castells (1996: 92) vormt ICT het verbindende element in een netwerkstructuur. De macht van de samenleving en de overheid is daardoor op een andere wijze georganiseerd dan voorheen het geval was. De tweede kenmerkende ontwikkeling is die van de deterritorialisering. In de nieuwe netwerksamenleving is volgens Castells de uitoefening van activiteiten niet meer gebonden aan een bepaalde geografische locatie (Castells, 1996: 413). Hij noemt dat de 'space of flows'. Deze space of flows ligt aan de basis van een cultuur van real virtuality. Deze echte virtualiteit wordt volgens Castells gekarakteriseerd door tijdloze tijd (timeless time) en plaatsloze ruimte (placeless space).

De opkomst van de netwerksamenleving leidt tot een toename van complexiteit in de ruimtelijke planning. Het is een uitdaging voor en tegelijkertijd een vraag aan overheden en het bedrijfsleven hoe zij processen van horizontalisering, deterritorialisering en virtualisering gaan inlijven. De samenleving is ingewikkelder en is moeilijk te overzien. De ontwikkelingen vragen een andere houding en een andere wijze van communicatie om burgers te bereiken.

### **Economische crisis**

Ook economische ontwikkelingen zijn aanleiding geweest om bestuurlijke vernieuwingen in het openbaar bestuur door te voeren. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP: 2010) hebben de economische ontwikkelingen in de laatste vijf jaar eerst en vooral betrekking op de kredietcrisis die begin 2008 uitbrak en de daaruit voortvloeiende verslechtering van de overheidsfinanciën (2010: 45-46). De wereldhandel begon eind 2008 hard in te zakken en dat had grote gevolgen voor de Nederlandse economie. Het herstel had een zeer gematigd groeipatroon en volgt daarmee de internationale ontwikkelingen. Volgens het SCP kromp het bbp in 2009 met 3,9%, voor 2010 werd gerekend op een groei van 1,75%.

De overheid probeert met allerlei maatregelen de klap van de crisis op te vangen maar de koopkracht bleef verrassend genoeg tijdens die neergang stijgen: in 2009 gemiddeld met 1,8% (SCP, 2010: 45-46). Maar ook vanaf 2010 zijn de gevolgen van de crisis nog steeds zichtbaar in de koopkracht. In het algemeen reageren lonen met enige vertraging op de conjunctuur. Nederland is in hoge mate afhankelijk van de globale economische en politieke ontwikkelingen elders in de wereld. Volgens het SCP (2010) is het daarom zo moeilijk om betrouwbare uitspraken over de (zelfs nabije) toekomst te doen.

De gevolgen van de financiële crisis zijn niet los te zien van de politieke keuzes die gemaakt worden om de overheidstekorten terug te dringen. De rijksoverheid wordt genoodzaakt om bijvoorbeeld allerlei ingrepen te doen in het stelsel van de pensioenen zoals fiscalisering van de premie, verlaging van de pensioenuitkering, verhoging van de pensioenleeftijd om die financiële problemen op te lossen. Bezuinigingen of ombuigingen hebben weer gevolgen voor de lagere overheden, zoals gemeenten. De rijksoverheid zal in de komende jaren minder geld ter beschikking stellen aan gemeenten. Het gevolg is dat gemeenten meer met minder moeten doen, bijvoorbeeld op de bedrijfsvoering.

## 2.2 Belangrijkste ontwikkelingen in het openbaar bestuur

### Inleiding

Uit het voorgaande blijkt dat de emancipatie van de burger (individualisme) en de overgang van bevels- naar onderhandelingshuishouding (netwerksamenleving) de verhouding tussen overheid en burgers heeft veranderd. Volgens Rosenthal ea (1996:280) zijn steeds minder burgers te bereiken in traditionele groepen en met traditionele middelen. Burgers worden zelfstandiger en handelen meer individueel. Daarnaast beschikken ze over veel kennis en kunnen die op elk moment van de dag overal vandaan halen. Daarbij komt dat door de complexe netwerksamenleving de macht van de overheid sterk wordt ingeperkt. En de speelruimte van de overheid wordt kleiner door de globalisering van de economie (economische crisis). De overheid is niet meer soeverein.

Overheden zien het als hun taak om een antwoord te hebben of een oplossing te vinden voor ontwikkelingen in de samenleving. Anderzijds verwacht de samenleving ook dat de overheid reageert op veranderingen in de maatschappij. Deze paragraaf gaat over veranderingen die als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen in de samenleving hebben doorgewerkt in het lokaal bestuur. Het is geen uitputtende lijst met ontwikkelingen, maar een drietal ontwikkelingen op lokaal niveau (dualisme, privatisering en decentralisatie) die naar ons idee een (mogelijk) gevolg zijn van de ontwikkelingen zoals we in paragraaf 2.1 hebben beschreven. De belangrijkste kernelementen van de ontwikkeling, waar we later in ons onderzoek op terugkomen, hebben wij cursief gemaakt.

### Dualisme

Als gevolg van de ontwikkelingen in de samenleving bestond de vrees dat de belangstelling voor de lokale democratie steeds verder zou wegzakken. De regering vond in 1997 dat het toen bestaande lokale politiek/bestuurlijke stelsel aan verandering toe was. Daarop werd de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ingesteld om te adviseren over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vorm kon krijgen.

Het uiteindelijke doel was een versterking van de (lokale) vertegenwoordigende democratie. Bij de behandeling van het wetsvoorstel bleek grote eenstemmigheid over het uiteindelijke doel namelijk:

*'...het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces (parallel aan het proces van formele wetgeving) in de richting van een nieuw, dualistisch opererend raadslid, dat zich meer dan het huidige raadslid gaat concentreren op kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging' (Startdocument Vernieuwingsimpuls d.d. 22 mei 2000).*

De discussie over het dualiseren van het lokale politiek/bestuurlijke stelsel gaat verder dan de invoering van de wet Dualisering Gemeentebesturen dat in 2002 werd ingevoerd (zie hierna).

De commissie Dualisme gaf in haar rapport "Dualisme en lokale democratie" een viertal kernproblemen van het lokaal bestuur aan (2000: p. 444-445).

1. In de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat de positie van de politieke partijen ter discussie. Hun monopolie en primaat zijn niet meer vanzelfsprekend.

2. De formele monistische ordening bleek in sterke mate af te wijken van de bestuurspraktijk (dualistische verhoudingen). Dit maakte de rolverdeling binnen het politiek/bestuurlijke stelsel onduidelijk.

3. De herkenbaarheid van het lokale politiek/bestuurlijke stelsel als forum van politieke besluitvorming is gering, mede omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de machten van bestuur en controle.

4. De verantwoordelijkheden binnen het college tussen de burgemeester en wethouders kwam onder druk (collegialiteitsbeginsel), doordat het bestuurlijke en beleidsmatig overwicht is komen te berusten bij wethouders als portefeuillehouders.

### Monisme vs dualisme

Voordat we verder gaan met de wet Dualisering gaan we hier kort in op wat met de termen monisme en dualisme wordt bedoeld. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) wordt met de termen monisme en dualisme bedoeld op de politiek-bestuurlijke verhouding tussen het vertegenwoordigend lichaam en het dagelijks bestuur (1997: 5-6).

Monisme	Dualisme
<p><u>Ondergeschikte verhouding:</u>            een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij het ene bestuursorgaan in termen van zijn samenstelling, (legitimatie) en bevoegdheden een afgeleide en afhankelijk is van het andere bestuursorgaan.</p>	<p><u>Nevengeschikte verhouding</u>            een verhouding tussen twee bestuursorganen, waarbij elk van de beide bestuursorganen in termen van zijn samenstelling (legitimatie) en bevoegdheden onafhankelijk is van het andere bestuursorgaan.</p>

Volgens de Raad (1997:43) gaat het bij monisme en dualisme telkens om drie kenmerken:

- 1) de samenstelling van het dagelijks bestuur;
- 2) de wijze waarop bevoegdheden aan bestuursorganen worden toebedeeld; en
- 3) de mate van zelfstandigheid waaronder het dagelijks bestuur zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan uitoefenen.

Het kabinet onderschreef het advies van de staatscommissie grotendeels. Met uitzondering van het advies op het gebied van de griffie, de rekenkamerfunctie en het burgerjaarverslag, waar het kabinet een ander standpunt over had, werd het wetsvoorstel uiteindelijk in februari 2002 door de Eerste Kamer aanvaard.

### De wet Dualisering (Bron: commissie Leemhuis 2004:p.10)

Op basis van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur draagt dualisering op langere termijn naar verwachting bij aan de volgende einddoelen:

- 1 Herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum
- 2 Herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad
- 3 Versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger

Dualisering houdt volgens de memorie van toelichting in:

- De ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder

- De concentratie van de bestuursbevoegdheden bij B&W en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad
- De versterking van de positie van de burgemeester

De dualisering impliceert volgens de memorie van toelichting voor een deel een aanpassing van de situatie aan de gegroeide bestuurspraktijk en draagt verder bij aan een verduidelijking van de rollenscheiding tussen het bestuur en de controle op het bestuur, aan een versterking van de eenheid van het beleid van B&W en aan een versterking van de positie van de politieke partijen in de lokale democratie

Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebesturen tot nu toe zijn er een aantal evaluaties geweest. De commissies Leemhuis (2004) en Hermans (2005), zijn beide commissies die een stand van zaken in de praktijk hebben geschetst en een beschouwing daarover. Vervolgens heeft het kabinet een reactie aan de Tweede Kamer gegeven met de "Staat van de dualisering" (2008) als reactie op het onderzoeksrapport van B&A, *Staat van het dualisme*, Den Haag 2008. Deze reactie biedt inzicht in een geleidelijke aanvaarding en "indaling" van de dualisering.

#### *Effect openbaar bestuur:*

De hoofdlijnen van de inrichting van het gemeentebestuur zijn al halverwege de 19e eeuw vastgelegd in de gemeentewet. Dualisering betekende vooral *institutionele wijzigingen* in de gemeentewet. Voor een deel ging het om het codificeren van regels in de gemeentewet die in de praktijk al werden uitgevoerd, zoals het recht van initiatief, het vragenrecht, interpellatieright, etc. Maar voor een ander deel ging het om nieuwe wijzigingen in wetgeving, zoals onderzoek/enquêteright, Rekenkamer of rekenkamerfunctie en Griffier en de griffie. Als afgeleide van deze wijzigingen werden ook allerlei andere regels, protocollen, werkinstructies etc. gewijzigd omdat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en daarmee de verhoudingen tussen gemeentelijke actoren anders werden.

#### **New Public Management (NPM)**

Bezuinigingen maar ook individualisering en de complexiteit van de samenleving zorgden ervoor aandacht te besteden aan de effectiviteit, efficiency en flexibiliteit binnen het openbaar bestuur. Informatie werd voor iedereen toegankelijk en daarom werden besluiten van bovenaf minder snel aanvaard. De mondige burger vroeg meer en meer om een effectief openbaar bestuur. De overheid moest meer met minder ambtenaren doen. Privatiseren en contractmanagement werden doorgevoerd.

Het model van New Public Management (NPM) gaf daar een belangrijke impuls aan. Het denken over NPM is volgens Bekkers (2007:108) gebaseerd op onder andere het principe: een verandering in waarden, waarbij universele waarden als vrijheid, gelijkheid en veiligheid worden ingeruild voor individuele waarden - daarbij tegemoetkomend aan de individualisering van de samenleving - en meer economische waarden, zoals efficiency, waarbij de burger vooral gezien wordt als een klant.

Achter het concept van NPM gaat volgens Hakvoort (2008: 15) de gedachte schuil dat het mogelijk moet zijn om ook in de publieke en non-profitsector technieken uit de private

sector te introduceren zodat de bedrijfsvoering effectiever en efficiënter uitgeoefend kan worden.

#### *Effect openbaar bestuur:*

Volgens Bekkers (2008: 262-263) is deze *efficiëncyslag* vooral zichtbaar wanneer het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening naar de burger in de fase van de uitvoering van beleid. Het openbaar bestuur had een vrij mechanische opvatting voor de implementatie van beleid en het denken over dienstverlening werd gedomineerd vanuit een aanbodgerichte benadering. Door onder andere de opkomst van NPM werd er steeds meer aandacht gevraagd voor de daadwerkelijke prestatie van de overheid met als gevolg dat er steeds meer waarde wordt gehecht aan de bestrijding van onnodige administratieve lasten. Burgers en bedrijven dienen in hun contacten met de overheid 'value for money' te krijgen (Bekkers, 2008:263). Dit is in lijn met de gedachte achter NPM dat vanuit een meer bedrijfskundig perspectief op de overheid aandacht wordt gevraagd voor het transparant maken en verbeteren van de prestaties van die overheid (Pollit & Bouckaert, 2010). In Nederland is in vrijwel alle organisaties van het openbaar bestuur wel op de één of andere wijze de organisatie doorgelicht en bedrijfsmatiger ingericht (Hakvoort, 2008: 15).

#### **Decentralisatie**

Ook decentralisatie is niet een op zich staand fenomeen dat binnen het openbaar bestuur halverwege de jaren negentig is ontstaan. Veranderingen in de samenleving en daardoor de worsteling van de overheid om effectief beleid te voeren gebeuren op basis van veranderingen op velerlei gebied. Het streven naar decentralisatie van taken en bevoegdheden stond hoog op de nationale politieke agenda in de jaren '70, aldus Veldheer in het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau, *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente* (2009). Het ontwikkelen van beleid stond vooral in het teken van het inspelen op mogelijke toekomstige gebeurtenissen, beleidsmakers wilden zoveel mogelijk zicht hebben en houden op maatschappelijke ontwikkelingen teneinde die te kunnen beheersen en sturen. De maakbaarheid van de samenleving - tegenwoordig een taboe- was in die dagen de heersende beleidsfilosofie, aldus Veldheer (SCP 2009: 9). Bovendien spelen ook veranderingen in het politieke klimaat een rol, veranderingen die betrekking hebben op een andere verhouding tussen overheden onderling en tussen overheid en burger (SCP 2009: 10).

#### *Wat is decentralisatie?*

In *Decentralisatie als opgave*, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008 (Boogers ea. 2008: 9) wordt het begrip decentralisatie op grofweg drie manieren gedefinieerd.

- Vanuit staats- en bestuursrechtelijke zin hebben overheidsinstellingen een zekere onafhankelijke plaats en is de verhouding tussen deze decentrale overheden en het rijksbestuur een niet-hiërarchische. Die verhouding wordt onder andere gevat in de 'eigen huishouding' van gemeenten, waaraan zij een zelfstandig bestaansrecht ontleen.
- Decentralisatie beschrijft een proces waarin de eigenstandige rol van decentrale overheidsinstellingen ten opzichte van de centrale overheid wordt verbreed of versterkt. Zie hiervoor artikel 117 Gemeentewet lid 1: "Onze Minister bevordert de decentralisatie ten

behoefte van de gemeenten". Hierbij wordt met financiële, juridische en bestuurlijke middelen de gemeentelijke beleidsvrijheid verruimd.

- Decentralisatie betekent de feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden aan gemeenten.

*Doelstellingen van decentralisatie:*

De doelstellingen die bij decentralisatieoperaties worden gehanteerd zijn (Boogers ea.: 2008: 9):

a) **Integraal beleid.** De eerste doelstelling van decentralisatie is het tegengaan van verkokering. De gedachte is hier dat de sectorale oplossingen vanuit de departementen onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de problemen zoals die zich lokaal manifesteren. Decentralisatie zou daarom een integrale oplossing van maatschappelijke problemen moeten bevorderen.

b) **Maatwerk.** De tweede doelstelling van decentralisatieoperaties is dat landelijk beleid zo beter kan worden afgestemd op lokale omstandigheden, aangezien gemeenten hier een beter zicht op hebben. Decentralisatie zou zo bijdragen aan de ontwikkeling van maatwerkoplossingen.

c) **Slagvaardigheid.** De derde doelstelling van decentralisatie is de vergroting van de slagvaardigheid van het beleid. Niet alleen omdat het lokaal bestuur beter tot integrale maatwerkoplossingen in staat zou zijn (zie a en b), maar ook omdat de gemeente sneller zou kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden.

d) **Democratisering.** De laatste doelstelling heeft betrekking op de democratisering van de beleidsvoering. Aangezien verondersteld wordt dat het lokaal bestuur voor burgers herkenbaarder en toegankelijker is, kan met decentralisatie de inbreng van burgers worden vergroot.

Tot de jaren '80 was decentralisatie vooral sectoraal georiënteerd. Daarna ligt de nadruk op de decentrale inrichting van openbaar bestuur waarbij het streven van het Rijk was om grootscheeps taken en bevoegdheden naar gemeenten over te hevelen. Dit vormde ook het uitgangspunt van de Decentralisatienota van 1980 en het Decentralisatieplan van 1983. Financiën en toezichtmechanismen krijgen daarbij minder aandacht (Boogers ea. 2008: p.10). Het verminderen van toezicht op gemeenten krijgt vanaf de jaren '80 meer aandacht. Vanaf 1991 staat het decentralisatiebeleid opnieuw in het teken van de overdracht van bevoegdheden, het jaar van de Decentralisatie Impuls. De versterking van het lokaal bestuur en de effectiviteit van het overheidsbeleid staan daarbij centraal. Dit gaat gepaard met een efficiëntiekorting van tien procent verbonden op de bij de overgedragen taken behorende middelen (Boogers ea. 2008: p.10).

*Effect openbaar bestuur:*

Volgens de evaluatie van Boogers ea. (2008: 38) is de druk op gemeenten in de afgelopen tijd als gevolg van decentralisatie toegenomen. Maar ze zijn niet overbelast geraakt. Bij deze toegenomen decentralisatiedruk hebben ze een grote veerkracht getoond door creatief op zoek te gaan naar mogelijkheden om de overgedragen taken naar behoren uit te voeren. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zijn op veel beleidsterreinen de bovengenoemde doelstellingen en verwachtingen van decentralisatie gerealiseerd. Op het

gebied van lokaal maatwerk en de totstandkoming van integraal beleid geven zij aan dat de verwachte efficiency en de verwachte beleidsvrijheid niet is gehaald (2000: 14-15).

## 2.3 Veranderingen in gemeentelijke organisaties

### Inleiding

De individualisering, complexer wordende maatschappij en de financiële bezuinigingen, zo bleek hierboven, zorgden in het openbaar bestuur voor aanpassingen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, afstoten van taken naar het lokale bestuur en efficiencymaatregelen. Deze ontwikkelingen dwongen gemeenten om kritisch te kijken naar onder andere hun organisatiestructuur en hun bedrijfsvoering. Hieronder zullen wij ons op deze twee gevolgen focussen waarmee wij dichterbij de rol en de positie van de gemeentesecretaris komen.

### Verandering van organisatiestructuur

#### *Aanleiding*

In 1997 hadden nagenoeg alle grotere gemeenten het 'concern-dienstenmodel'. De aanleiding voor het reorganiseren van de organisatiestructuur was voor alle gemeenten nagenoeg dezelfde, aldus Hiemstra en Boelens (2002). Het beeld was om de legitimiteit van de overheid te versterken door verbetering van de dienstverlening, gecombineerd met het beeld dat de overheid steeds meer een gelijkwaardige partner is ten opzichte van andere partijen, waarbij de gemeente moet 'regisseren'. De oorzaken lagen vooral in verkokering tussen beleidsterreinen, onvoldoende oriëntatie op de buitenwereld door de organisatie en het bestuur, onvoldoende kwalitatief niveau van dienstverlenende taken, te laag strategisch vermogen van de gemeente, onvoldoende wijkgericht werken en in een interne dienstverlening van kwalitatief laag niveau.

#### *Juridische context*

In de Gemeentewet staan regels voor de gemeente. Volgens Hiemstra (1999: 46) kan de Gemeentewet opgevat worden als een structuurwet waarin de hoofdlijnen zijn vastgesteld maar dat daarnaast een zekere mate van vrijheid voor gemeenten geldt. Over de inrichting van de ambtelijke organisatie is alleen gesteld dat het college bevoegd is regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie (artikel 160 lid 1, sub c gemeentewet).

#### *Historie*

Doordat in de Gemeentewet nauwelijks bepalingen zijn opgenomen over de inrichting van de ambtelijke organisatie, hebben gemeenten een grote vrijheid om de ambtelijke organisatiestructuur te modelleren. Hiemstra (1999: 49) geeft een overzicht van de organisatievormen die door gemeenten zijn gebruikt na 1945.

<b>Ontwikkelingsrichting en tijdsindicatie</b>	<b>Tendensen in de gemeentelijke organisatie</b>	<b>Tendensen in de bestuurlijke en ambtelijke top</b>
taakuitbreiding leidt tot kwantitatieve groei gemeentelijke organisatie (1945- 1960)	ontstaan van nieuwe afdelingen; diensten en bedrijven; horizontale differentiatie	secretaris als scharnierpunt tussen ambtelijke en bestuurlijke organisatie; burgemeester



		als magistraat; intrede van de ambtelijke burgemeester
secretarie groeit door noodzaak van coördinatie en advisering (1960-1975)	in- en externe democratisering (inspraak); versterking integrerende rol van de secretarie	continuering centrale positie van de secretaris; politisering op bestuurlijk niveau; versterking positie individuele wethouders; burgemeester heeft politieke achtergrond
diverse organisatiemodellen als opvolger secretarie-dienstenmodel (1975-1981)	toename in diversiteit tussen gemeenten; keur aan organisatiemodellen; dominantie van structuurdenken	gemeentesecretaris deelt zijn positie met directeuren; posities actoren verschillend per model en dus per gemeente
financiële nood dwingt gemeenten tot zakelijkheid (1981-1995)	introductie sectoren of concern-dienstenmodel; noodzaak tot bezuinigingen en kerntaken; verbeteren financieel beheer (BBI)	directeuren als integraal managers; positie secretaris wisselend per gemeente; depolarisatie op bestuurlijk niveau
intern de zaken op orde; de burger centraal (1995- heden)	noodzaak tot integrale werkwijze voor burger; ontwikkelen van identiteit (visie); coproductie met maatschappelijke actoren	in enkele gemeenten versterking positie van de secretaris als algemeen directeur en van de burgemeester als bestuurlijke integrator; ambtenaren als maatschappelijke ondernemers

*Tabel ontleend aan Hiemstra: Verschillende ontwikkelingsrichtingen die grote gemeenten na 1945 doorliepen*

### *Organisatiemodellen*

Tot in de jaren negentig zijn volgens Hiemstra (1999) de twee meest gebruikte modellen door gemeenten; het secretarie-dienstenmodel en het concern- dienstenmodel of sectorenmodel. Het meest gangbare organisatiemodel begin deze eeuw is het directiemodel.

#### Het secretarie-dienstenmodel

Dit model houdt in dat de ambtelijke organisatie is ingericht naar het beleidsfasenmodel. De secretarie is het scharnierpunt in de verschillende fasen van het beleid, beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De beleidsvoorbereiding en -ondersteuning gebeurden op de secretarie, de uitvoering werd gedaan door de diensten en bedrijven. Omdat de gemeentesecretaris aan het hoofd stond van de secretarie vervulde de secretaris de functie van scharnierpunt. Zowel de bestuurlijke als de ambtelijke contacten verliepen via de gemeentesecretaris.

#### Het concern-dienstenmodel of sectorenmodel

De scheiding beleidsvoorbereiding en -uitvoering worden in dit model niet langer gescheiden georganiseerd. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden op een bepaald beleidsterrein worden bijeengebracht en uitgevoerd door een aantal diensten en sectoren. De secretarie functioneerde als een soort stafafdeling. Prestatiegericht werken, gericht op output, werd leidend. Het managementteam werd daarbij vormgegeven door directeuren die integraal verantwoordelijk waren voor hun dienst/sector wat betreft het uitvoeren van beleid en het financieel beheer. De gemeentesecretaris had met de sectordirecteuren zitting in dat team. Hij was daarin 'primus inter pares' (de eerste onder zijns gelijken), aldus Hazenberg (2009:12).

### Directiemodel

In het sectorenmodel lag vooral verkokering van de sectoren op de loer waardoor de ambtelijke en bestuurlijke coördinatie niet naar wens verliep (Hazenberg, 2009:13). Dit heeft er onder andere toe geleid dat de meeste gemeenten zijn overgestapt op het directiemodel waar meer samenhang en betere afstemming van de verschillende beleidsterreinen werd nagestreefd. De problemen worden niet langer aangepakt op het niveau van diensten dan wel sectoren maar worden in dit model integraal aangepakt. De gemeentesecretaris is in dit model meer een algemeen directeur en heeft de algehele leiding. Hij wordt veelal bijgestaan door een adjunct-secretaris. Samen met andere directeuren vormen zij het directieteam maar de dienstdirecteuren blijven verantwoordelijk voor de inhoudelijke component.

### **Prestatiesturing:**

In Nederland is de afgelopen decennia in publieke organisaties relatief veel aandacht besteed aan kostenbeheersing. Deze aandacht werd, naast allerlei bezuinigingsopgaven mede versterkt door het 'New Public Management' (NPM). Deze zogenoemde 'toverformule' werd al in Amerika, Japan, enkele landen in Zuid-Amerika en zelfs in China veelvuldig gebruikt (Hakvoort, 2008:15). De gedachte achter NPM was dat overheidsorganisaties veel efficiënter en effectiever moesten gaan werken in relatie tot maatschappelijke vraagstukken (Hakvoort, 2008:15). Kortom, onder invloed van NPM werden in gemeentelijke organisaties vanaf de jaren tachtig, mechanismen van marktwerking en prestatie management geïntroduceerd.

In onderstaand overzicht zijn een aantal instrumenten van sturing gecategoriseerd die toegepast worden binnen gemeentelijke organisaties:

<b>Categorie</b>	<b>Mogelijke instrumenten</b>
Planning en control	Programmabegroting Jaarplan en begroting Managementrapportage Jaarverslag
Afspraken tussen organisaties	Dienstverleningsovereenkomst Specifieke opdrachten Subsidieafspraken Managementcontract Convenant
Leveren inzicht in prestaties	Benchmarking Certificering Tevredenheidonderzoeken Monitoren Evaluatie-onderzoeken
Creëren van samenhang	INK-model Balanced Scorecard Netwerkmanagement Systeemdenken

Bron: Onderzoek naar kwaliteit en efficiency van de sturingsrelatie en realiseren gemeentelijke doelstellingen, *Prestatiesturing in het regionale netwerk*, Utrecht 2008.

## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

### Inleiding

In ons vorige hoofdstuk hebben wij een beschouwing gegeven van de ontwikkelingen in de samenleving en de ontwikkelingen in het openbaar bestuur die uiteindelijk zijn neergedaald binnen de gemeentelijke organisatie waar onder andere de topambtenaar, de gemeentesecretaris is gepositioneerd. Om te kunnen begrijpen en inzicht te kunnen krijgen waarom zich bepaalde veranderingen hebben voorgedaan in de rol en positie van de gemeentesecretaris kiezen wij ervoor om de theorie van politiek ambtelijke verhoudingen als invalshoek te nemen. Door veranderingen in het openbaar bestuur, structuren in gemeentelijke organisaties en de samenleving kunnen namelijk relaties (samenwerkingsvormen, interacties, verhoudingen, communicatielijnen) tussen bestuurders en topambtenaren feitelijk veranderen. Wij zullen proberen te achterhalen welke kernelementen in die relatie een rol hebben gespeeld in relatie tot de theorie over de politiek ambtelijke verhoudingen om uiteindelijk uitspraken te kunnen doen over de rol en positie van de gemeentesecretaris.

Voordat we verder gaan met de theoretische verkenning van ons model is het van belang om stil te staan bij de begrippen 'rol' en 'positie'. Dit bestuurskundige onderzoek richt zich immers op de veranderende rol én positie van de gemeentesecretaris. Vervolgens komen de algemene opvattingen over de politiek-ambtelijke verhoudingen aan de orde en zullen we de politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland schetsen zoals die onder andere door 't Hart en Nieuwenkamp zijn bestudeerd. Dit hoofdstuk zullen wij afsluiten met het benoemen van enkele kernelementen die van belang zijn in de relatie tussen politiek en ambtenarij en die uiteindelijk terugkomen in ons conceptueel model.

### 3.1. Begrippen Rol en Positie

De concepten rol en positie definiëren we in ons onderzoek vanuit de inleidende sociologie. In de sociologie en de sociale psychologie heeft de metafoer van de samenleving als toneelstuk geleid tot de zogeheten roltheorie, aldus Zijderveld (Zijderveld, 82). In deze theorie worden sociale rollen opgevat als maatschappelijke verwachtingen en verplichtingen die wij niet zelf hebben uitgedacht maar die we tijdens het opgroeien hebben geleerd. Rollen zijn tevoren gevormde patronen die inderdaad veel weg hebben van toneelrollen: wij zijn de spelers van de rollen, geven er onze kleur en soms zelfs inhoud aan, maar dat neemt niet weg dat de rollen er voor het merendeel al waren voordat wij werden geboren en voort zullen gaan menselijk gedrag te structureren nadat wij alweer gestorven zijn. Een sociale rol is het beste te omschrijven als een collectief geaccepteerd verwachtingspatroon (Zijderveld, 84).

Een sociale positie kan het beste omschreven worden als een netwerk van maatschappelijke relaties waarvan het individu, als speler van een bepaalde rol, het centrum vormt. In zekere zin is een sociale positie een maatschappelijk spinnenweb waarin de handelende mens de spin is: het web bestaat uit draden - de sociale relaties, de sociale banden - die een sociologisch herkenbare structuur vormen. Die sociale banden of relaties bestaan voor een belangrijk deel uit voorgestructureerde patronen: vader of moeder, zoon of dochter in de familiekring, werkgever of werknemer in het beroepsveld, voorzitter of actief lid van de

vereniging enzovoort. Met andere woorden, die draden in dat spinnenweb dat we sociale posities noemen, zijn voor een belangrijk deel sociale rollen.

Volgens Zijderveld (p.85) moeten we een maatschappelijke structuur van rollen en posities niet te stabiel, constant en harmonisch voorstellen. Zeker in een geïndustrialiseerde, moderne, complexe samenleving kunnen de sociale rollen die een persoon moet spelen met elkaar in spanning verkeren en zelfs tegengesteld aan elkaar zijn, zodat er van een rolconflict sprake is. Zo zal bijvoorbeeld iemand die als een workaholic in zijn baan opgaat onherroepelijk in conflict komen met zijn familiale rol van echtgenoot-en-vader.

Die draden in bovengenoemd spinnenweb zijn vrij herkenbaar wanneer we een organisatieschema tekenen waarin een burgemeester en/of gemeentesecretaris voorkomt. Op deze manier formaliseren wij hun posities. Daarentegen zijn rollen minder herkenbaar in zo'n organisatieschema wat niet wil zeggen dat rollen alleen 'informele' verwachtingen zijn. Wanneer we kijken naar de instructie van de gemeentesecretaris is deze behoorlijk 'geformaliseerd' omdat die allerlei verwachtingen ten aanzien van de rol van de gemeentesecretaris bevat. Wanneer we spreken over 'informele' verwachtingen hebben we het vooral over de rolinvulling, de vraag hoe de gemeentesecretaris uiteindelijk zijn rol vervult. Deze vraag heeft meer betrekking op de manier waarop hij een vergadering voorziet danwel of hij iemand is die 'de boel bij elkaar houdt'.

Voor dit onderzoek is vooral de positie van de gemeentesecretaris relevant in de context van gemeentelijke organisaties. Ten tweede kijken wij welke rol de gemeentesecretaris speelt en welke verwachtingen er zijn ten aanzien van die functionaris. Immers die verwachtingen veranderen wel eens. Tot 2002 was de gemeentesecretaris, ook ingegeven door de Gemeentewet, dé adviseur van de gemeenteraad. Hoe hij vervolgens omging met die rol is natuurlijk wat anders. De manier waarop de gemeentesecretaris zijn rol feitelijk invult zegt niets over de vanuit de wet verkregen rol. Voor ons onderzoek is niet relevant hoe de gemeentesecretaris in de praktijk inhoud geeft aan zijn functie.

### **3.2. Politiek(bestuurlijk)-ambtelijke verhoudingen**

Een verkenning van bestaande theoretische inzichten over de positie en rol van de gemeentesecretaris begint wat ons betreft bij meer algemeen normatieve opvattingen over het strikte onderscheid tussen politiek en ambtenarij aan het eind van de 19e eeuw (3.2.1). We starten daarom met de visie van Woodrow Wilson (de latere president van de Verenigde Staten) die in een artikel in 'Political Science Quarterly' (1887) opvattingen had over de rol en functie van ambtenaren in een democratie in Amerika. In dit hoofdstuk zullen wij vervolgens de visie van Max Weber beschrijven, die als vertrekpunt diende voor opvattingen over de scheiding van politiek en bestuur in Europa. In paragraaf 3.2.2 zullen wij een aantal inzichten verkennen die het strakke (en ongenueanceerde) onderscheid tussen politiek en bestuur relativeren. Die inzichten zullen als basis dienen om in 3.2.3 de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij in Nederland zoals tegenwoordig door Nieuwenkamp en 't Hart zijn onderzocht op landelijk niveau te beschrijven. Hier komt ook een verkenning die Bovens et al, (2004) heeft verricht in opdracht van de gemeente Amsterdam aan de orde. In deze paragraaf spreken wij over kernelementen in de verhouding tussen politiek en ambtenarij, zoals die in de theoretische inzichten aan de orde komen. Die kernelementen en theoretische inzichten zullen wij uiteindelijk verwerken in ons conceptueel model (3.3).

Van belang is om te weten dat de literatuur over politiek ambtelijke-verhoudingen zich vooral richt op nationaal niveau. Ook de verschillende onderzoeken op het gebied van de verhouding tussen politiek en ambtenarij in Nederland zijn verricht op rijksniveau. Wij menen, op grond van een verkenning die Bovens et al, (2004) heeft verricht in de gemeente Amsterdam dat elementen uit die literatuur en onderzoeken ook toepasbaar zijn in de relatie tussen de gemeentesecretaris en de politiek op lokaal niveau. In onze scriptie proberen we die inzichten te verbinden en vooral aan te vullen met eigen conceptueel en empirisch onderzoek op lokaal niveau. Het is verder belangrijk om te weten dat de normatieve opvattingen over de verhoudingen tussen politici en ambtenaren afhankelijk zijn van de (democratische) bestuurssystemen en hun instituties in landen. We hebben in het kader van deze scriptie geen verkenning gedaan naar die context en de relatie met bestaande institutionele systemen.

### **3.2.1 Normatieve opvattingen van Wilson en Weber**

Wilson (1887) heeft als een van de eersten geopteerd voor een duidelijke scheiding tussen 'politics en administration'. Hij was voorstander van een hiërarchische benadering van de bureaucratie, waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de ambtenaren altijd een afgeleide zouden zijn van die van de democratisch benoemde bestuurders (Reussing, 1996). Wilson vreesde voor nepotisme, cliëntelisme en wheeling and dealing in de wereld en dat daardoor de kwaliteit van de publieke dienstverlening door het ambtelijk apparaat zou worden beïnvloed. De uitdaging ligt er volgens Wilson in dat de politiek zich moet beperken tot het formuleren van beleid en de implementatie ervan aan het ambtelijk apparaat moet overlaten. Het ambtelijk apparaat moet echter het geformuleerde beleid zo efficiënt en neutraal, zoals in het bedrijfsleven, mogelijk uitvoeren.

Ook Weber (1864 - 1920) was voorstander van de strikte scheiding tussen politiek en bestuur. Volgens Weber lag de uitdaging in het bureaucratisch model als ideaaltype waarin de ambtenarij compleet dienstbaar is aan de politiek en functioneert als een uitvoerende machine. Een systeem van duidelijke hiërarchische verhoudingen, strikte procedures en regels moet ertoe leiden dat de ambtenarij doet wat de politiek haar oplegt. Weber vond dat de politiek het primaat had en dat de bureaucratie loyaal en ondersteunend was aan politici. Zijn opvatting was dat de opkomende ambtelijke macht haaks stond op de democratische principes en het primaat van de politiek. In zijn optiek werden politici gekozen door het volk en diezelfde politici moesten verantwoording afleggen aan burgers (Bovens e.a.2001).

Weber, maar ook Wilson wilden een duidelijk onderscheid tussen politiek en bestuur (bureaucratie). Weber en Wilson hadden wel een verschillend doel met die strikte scheiding. Wilson wilde dat politici zo min mogelijk zouden interveniëren in het openbaar bestuur omwille van het zakelijk en rationeel inrichten van het openbaar bestuur (Bovens e.a. 2001). Weber wilde echter voorkomen dat de bureaucratie te veel in macht zou toenemen en zich te veel ging bemoeien met de politiek. Immers de ambtenaren hadden geen legitimiteit van het volk en konden dus niet ter verantwoording worden geroepen. In het bureaucratisch model van Weber was er dus een duidelijke scheiding tussen de rol, positie, verantwoordelijkheid, mandaat van politiek en de bureaucratie. Politici en ambtenaren vervullen andere rollen in het beleidsproces ('t Hart, 2001:52). Op basis van het Weberiaans

denken heeft het primaat van de politiek in Nederland onder andere vorm en inhoud gekregen in het onderscheid tussen doel en middelen. In algemene zin stellen politici het doel vast en de ambtenaren hebben middelen nodig om dat doel te bereiken. Deze tweedeling is ook van toepassing op de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De politiek bepaalt de strategische keuzes en ambtenaren voeren dat beleid loyaal uit (Bovens e.a. 2001).

### 3.2.2 Gespannen onderscheid

Het onderscheid tussen politiek en bestuur is in de afgelopen eeuw gerelativeerd. Waldo (1984) stelde het strikte onderscheid tussen politiek en bestuur ter discussie en gaf aan dat bij de totstandkoming van politiek-bestuurlijke besluiten de politiek en ambtelijke actoren nauw met elkaar verbonden zijn. De ambtenarij en de bureaucratie, als afzonderlijke macht, vormen een integraal onderdeel van het politiek-bestuurlijke systeem. Die afzonderlijke positie komt tot uiting in de eigen beslissingsbevoegdheden en in de sociale verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur. De verbondenheid tussen het politiek-bestuurlijke systeem en de bureaucratie vindt namelijk plaats in de waarden van de democratische rechtsstaat, aldus Waldo. Dichotomie tussen de politiek en ambtenarij is volgens Waldo dan ook geen oplossing meer om gezamenlijk een antwoord te formuleren op de maatschappelijke, politieke en bestuurlijke vraagstukken en de complexere wordende samenleving. Omdat het ambtelijke apparaat, de bureaucratie, een integraal onderdeel is van de democratische rechtstaat zijn ze nauw met elkaar verbonden. Deze dichotomie benadering werd, aan het eind van de 20e eeuw, het uitgangspunt voor de professionele onafhankelijkheid.

Volgens Rosenthal e.a. (1996: 248) speelden een drietal inzichten een cruciale rol bij die verwevenheid van politiek en bestuur.

#### a) Strikt onderscheid is onmogelijk

Een duidelijk onderscheid tussen doeleinden (beleidsvorming) en middelen (beleidsuitvoering) is onmogelijk te maken. Veel beleid krijgt pas tijdens de uitvoering echt betekenis. Pas wanneer een project of een plan wordt uitgevoerd, worden er concrete doeleinden vastgesteld en blijkt wat haalbaar en redelijk is. Wat betreft de middelen zijn dat op hun beurt subdoeleinden die weer om eigen middelen en uitvoering vragen. Overigens zijn die middelen vaak niet neutraal en soms politiek zeer gevoelig. Het strikte onderscheid is ook onmogelijk te maken omdat het onvermijdelijk is dat ambtenaren in het beleidsvormingsproces een grote rol spelen. Zij hebben immers de kennis en tijd om de politieke agenda mede te bepalen.

#### b) Strikte scheiding is onvruchtbaar

Een scheiding tussen politiek en bestuur heeft in de wetenschap geleid tot het bestuderen van de politieke top door politicologen en het bestuderen van de bureaucratie door bestuurswetenschappen. Volgens Rosenthal e.a. (1996:251) is het maken van het onderscheid onvruchtbaar omdat de wetenschap daarmee uit het oog verliest dat het in bestuurlijke processen en onderhandelingen vooral gaat om politieke strijd, concurrentie en rivaliteit tussen verschillende onderdelen van het openbaar bestuur (bureaupolitiek). Er is niet zoiets als *de* overheid of *het* ambtelijk apparaat.

### c) Strikte scheiding is onwenselijk

De loyale ambtelijke uitvoering werkt alleen wanneer de politieke gezagsdragers zich houden aan de democratische waarden en normen. Wanneer dat niet het geval is en de politieke gezagsdragers zich schuldig maken aan onwettig of ondemocratisch gedrag werkt de loyaliteit aan de politiek in de verkeerde richting. Daarom wordt tegenwoordig verwacht van de ambtenaren dat zij opdrachten vanuit de politiek toetsen op hun democratische gehalte.

### **3.2.3 Politiek-ambtelijke verhoudingen in Nederland ('t Hart en Nieuwenkamp)**

Zoals hiervoor aangegeven (3.2.1) heeft het primaat van de politiek in Nederland onder andere vorm en inhoud gekregen in het onderscheid tussen doel en middelen. In Nederland zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen voornamelijk door wetenschappers als Nieuwenkamp en 't Hart onderwerp van onderzoek geweest. Echter, zij zijn vooral geïnteresseerd in de verhoudingen tussen ambtenaren en politiek op rijksniveau. Artikelen en onderzoeken naar de verhoudingen op lokaal niveau zijn daarom schaars of marginaal aanwezig. Wel heeft Bovens et al (2004), in opdracht van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam, een verkenning gedaan naar de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren. Bij de uitwerking is gebruik gemaakt van de inzichten van 't Hart en Nieuwenkamp. Volgens Bovens (2004:12) zijn de resultaten en analyses uit die onderzoeken bruikbaar omdat bepaalde kenmerken van topambtenaren bij de rijksoverheid vergelijkbaar zijn met die op gemeentelijk niveau. In beide gevallen gaat het om een nauwe samenwerking tussen een topambtenaar en een bestuurder in een complex en dynamisch krachtenveld. Hieronder zullen wij de resultaten van de onderzoeken van deze wetenschappers over de politiek-ambtelijke verhoudingen kort weergeven.

#### *De verhoudingen op rijksniveau door 't Hart*

Paul 't Hart onderzocht in zijn boek *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* (2002) de relatie tussen bestuurders en topambtenaren op landelijk niveau. Volgens 't Hart raakt het onderwerp politiek-ambtelijke verhoudingen aan constitutionele twistpunten over machtscheiding, machtsverhoudingen, verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur.

Omdat vroeger de rollen en posities tussen ambtenaren en politici duidelijk waren gescheiden was hun relatie overzichtelijk en helder, aldus 't Hart. Politici en ambtenaren wisten waar ze aan toe waren in de zin van hun rol en positie. Politici waren het gezicht voor de burger. Burgers zien politici vaak op straat, tijdens formele vergaderingen, bij informele bijeenkomsten, op TV en in de krant. Ambtenaren daarentegen werken vaak achter de schermen, in de anonimiteit. Hoe minister en topambtenaren met elkaar omgaan, communiceren, interacteren blijkt in het onderzoek van 't Hart niet zo eenvoudig te definiëren.

Het klassieke model van politiek-ambtelijke verhoudingen staat in het teken van loyaliteit en hiërarchie, aldus 't Hart. Volgens het Weberiaans model betekent dat dat de topambtenaren altijd dienstbaar en gehoorzaam moeten zijn aan het gezag, het bestuur en de politiek. In dit model hebben (top)ambtenaren geen bewegingsvrijheid en doen wat hen is opgedragen. Het primaat ligt bij de politiek en niet bij de (top)ambtenaren. Tegelijkertijd zegt 't Hart dat

de werkelijkheid weerbarstiger is dan de theorie. In de praktijk zie je volgens 't Hart dat er tussen politici en (top)ambtenaren spanningen en conflicten kunnen ontstaan als men zich houdt aan dit principe.

't Hart geeft aan dat er vooral naar de politiek-ambtelijke verhoudingen wordt gekeken vanuit een machtsbril en daardoor benoemen we de rolhouders als *primaat* van de politiek en de vierde macht. 't Hart vindt dat de machtsdenkers een eenzijdige kijk op de werkelijkheid hebben, omdat zij uitgaan van conflicten tussen de politici en topambtenaren. De machtsdenkers zijn daardoor blind voor de wijze waarop *plicht*, *professionaliteit* en *persoonlijkheid* invloed hebben op politiek-ambtelijke verhoudingen.

Politici en ambtenaren hebben hun eigen verantwoordelijkheid en taak. Van ambtenaren wordt verwacht dat zij deskundig zijn op verschillende beleidsterreinen. Van politici wordt verwacht dat zij politiek eindverantwoordelijk zijn voor het beleid en uiteindelijk besluiten nemen over het voorgenomen beleid. Zij vervullen daarbij verschillende rollen. Marsh e.a. (2000: 306) noemen een viertal rollen:

1. de beleidsrol bij de agendering van beleid, beleidsvoornemen en beleidsbepaling;
2. de politieke rol, de belangenbehartiger van het kabinetsbeleid;
3. managersrol, als hoofd van het departement;
4. public-relationsrol, als politiek contactpersoon voor belangengroeperingen, media en het publiek.

Deze rollen worden integraal ingevuld door ministers en staatssecretarissen. Bewindslieden willen het liefst deze rollen in evenwicht zien ('Hart 2001: 72). Als de politieke gezagsdragers zich focussen op het politieke *primaat* en dat opleggen aan ambtenaren in de zin van protocollen, regels, werkinstructies dan is er sprake van een **politieke dominantie** aldus Svava (2001, 't Hart 2001:39). Bij een lage politieke controle is de mate van ambtelijke beleidsvrijheid het hoogst. Ambtenaren zoeken dan de grenzen op van hun zelfstandigheid en ambtelijke bewegingsruimte.

De **ambtelijke autonomie** past niet in de Weberiaanse theorie en staat haaks op de klassieke leer van de politiek-ambtelijke verhoudingen omdat ambtenaren geen democratisch gelegitimeerde bevoegdheden hebben ('Hart 2001: 39). Ze zijn immers niet door het volk gekozen en werken onder mandaat van bestuurders en politici. Volgens 't Hart zorgt de politieke dominantie ervoor dat ambtenaren als compensatie zoeken naar meer zelfstandigheid, ambtelijke ruimte en autonomie. In de onderstaande tabel wordt dat geïllustreerd. Deze ontwikkeling is volgens 't Hart geen zuivere vorm van de normatieve invulling van het politieke *primaat*.

	Hoge mate van politieke controle	Lage mate van politieke controle
Lage mate van ambtelijke zelfstandigheid	Politieke dominantie	a. Wederzijdse <i>laissez-faire</i> b. Politiek-ambtelijke <i>impasse</i>
Hoge mate van ambtelijke zelfstandigheid	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

Ontleend aan: 't Hart 2001, pagina 41 (bron: Svava 2001, pagina 179)



### *Persoonlijke chemie*

Zoals gebruikelijk is in elk contact tussen mensen kan dat soms goed en gaan en soms ook niet. Politici en ambtenaren trekken vaak met elkaar op. De wijze en de manier waarop ze dat doen is afhankelijk van of ze met elkaar door één deur kunnen, willen en/of moeten. Immers politici en ambtenaren zijn net 'mensen' die hun eigen karaktereigenschappen (persoonlijk, visie, referentiekader, cultuur, opvatting, communicatiestijl) hebben die soms botsen of juist niet ('t Hart: 2001: 56). Volgens Nieuwenkamp kunnen ambtenaren zich conformeren aan de stijl, persoonlijkheid en omgangsvorm van bewindslieden. Volgens 't Hart omvat de politiek-ambtelijke verhoudingen daarnaast ook de psychologie van intermenselijke relaties aan de top van overheidsorganisaties.

Dat politieke leiders afhankelijk zijn van topambtenaren mag duidelijk zijn. Bewindslieden zijn te allen tijde verantwoordelijk voor het handelen van ambtenaren (ministeriële verantwoordelijkheid). Door dat beginsel is de politiek afhankelijk van de loyaliteit en deskundigheid van het ambtelijk apparaat. Hoofdbestanddeel van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid is vertrouwen. Het parlement kan een minister naar huis sturen vanwege disfunctioneren van het apparaat. Daarmee wordt impliciet het politiek leiderschap van een minister ter discussie gesteld. De minister loopt te allen tijde risico vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid en zal daardoor invloed willen hebben op het apparaat ('t Hart 2001: 29). Om deze afhankelijkheden te waarborgen hebben politieke gezaghebbers en topambtenaren regels afgesproken en normen voor elkaar bepaald. Deze vaak ongeschreven regels dienen in acht te worden genomen om te voorkomen dat er spanningen, onenigheid of conflicten in de samenwerking tussen politici en topambtenaren ontstaan. Deze factoren zullen het onderlinge vertrouwen onder druk zetten. Volgens 't Hart zijn de volgende gemoderniseerde spelregels te zien in het kader van politiek-ambtelijke verhoudingen.

1. Respect: Politici en ambtenaren dienen wederzijds respect te hebben voor elkaars positie en inbreng.
2. Ruimte: Politici en ambtenaren hebben ruimte nodig om inhoud te geven aan hun eigen verantwoordelijk.
3. Reciprociteit: Politici en ambtenaren spelen zo goed mogelijk in op de wederkerigheid van hun wederzijdse afhankelijkheid.

De gemoderniseerde spelregels kunnen in de praktijk haaks staan op de meer klassieke (omgangs)normen. Wanneer politici hun samenwerking, interactie en spelregels met ambtenaren baseren op het primaat van de politiek dan ontstaat er politieke dominantie. Deze uit zich dan door politieke controle-instrumenten. Het effect daarvan is vervolgens dat ambtenaren meer autonomie zullen creëren. De bureaucratie zal zich dan weten te onttrekken aan regels, protocollen, politieke sturing en controle ('t Hart: 2001: 39).

### *Professionaliteit*

De ambtelijke professionaliteit heeft deels te maken met de vraag welk rol het ambtelijk apparaat zich zelf geeft in het beleidsproces en welke stijlen ambtenaren hanteren. De ambtelijke professionaliteit hangt samen met de taakopvatting van ambtenaren en de relatie tussen politici en topambtenaren. Ambtenaren verwachten van politici leiderschap. Ambtenaren hebben verschillende professionele rollen en taken. De eerste is de adviesrol.

Ambtenaren ondersteunen beleidsinhoudelijk en vanuit hun expertise, de ondeskundige politieke gezaghebber ('t Hart 2001: 92). Daarnaast wordt van ambtenaren verwacht dat zij beschikken over een politieke antenne. Ambtenaren moeten hun bewindspersonen ervoor behoeden dat die als politici uitglijden over preciaire beleidsdossiers. Daarbij kan hun inlevingsvermogen goed van pas komen. Het ontwikkelen van beleid en het creëren van draagvlak voor dat beleid is ook een vaardigheid van ambtenaren (Geul, 1997, 't Hart 2001: 93)

't Hart wijst er verder op dat in de praktijk de rollen en verantwoordelijkheden van politici en (top)ambtenaren vervagen. Onderscheid tussen die rollen en verantwoordelijkheden van politici en de top van het ambtelijk apparaat wordt steeds moeilijker. Volgens 't Hart ligt dat aan de complexer wordende maatschappelijke vraagstukken. De politiek leunt wat betreft beleidsinhoudelijke kennis en expertise op (top)ambtenaren. De top van het ambtelijk apparaat krijgt daardoor veel ruimte en macht om zelfstandig te opereren en te 'ondernemen'.

#### *De verhoudingen op rijksniveau door Nieuwenkamp*

Ook volgens Nieuwenkamp (2001) staat de klassieke leer over de politiek-ambtelijke verhoudingen in het teken van loyaliteit in de zin van hiërarchie en dienstbaarheid. Ambtenaren zijn loyaal aan de politiek. De politiek heeft immers democratische legitimiteit om primaathouder te zijn, aldus Nieuwenkamp. Politici hebben formele verantwoordelijkheid gekregen en dienen daarover verantwoording af te leggen. Ambtenaren hebben echter ook eigen bevoegdheden, de zogenaamde discretionaire bevoegdheid.

De wetgever heeft een aantal ambtenaren zoals onderwijsinspecteurs een zekere mate van autonomie gegeven. Bijvoorbeeld een inspecteur die bedrijven controleert op de naleving van de Hinderwet heeft op basis van de wet beleidsvrijheid gekregen om zelfstandig protocollen te formuleren die de ambtenaar noodzakelijk acht voor het uitvoeren van het beleid (Bovens e.a. 2001).

Volgens Nieuwenkamp is eigen bevoegdheid als uitgangspunt terug te voeren op het geldend staatsrecht. Deze norm gaat er van uit dat de politici en bestuurders het beleid vaststellen en dat het ambtelijke apparaat dit uitvoert. Dat de politiek het primaat heeft ten opzichte van de ambtenaren is terug te voeren op de leer van de volkssoevereiniteit, volgens Nieuwenkamp. Het volk kiest het parlement, waardoor het volk de soevereiniteit (macht, legitimiteit, verantwoordelijkheid, mandaat) aan de politiek geeft. Omdat bestuurders hun macht ontlenen aan het vertrouwen dat het parlement (of Provinciale Staten/Gemeenteraad) in hen stelt is de wil van het volk hierin te herkennen, aldus Nieuwenkamp. Het ambtelijk apparaat daarentegen heeft een ander soort van (externe) legitimiteit en is principieel ondergeschikt aan de politiek.

Ambtelijke loyaliteit is volgens Nieuwenkamp nodig om de kloof tussen de realiteit en de norm van het politieke primaat te overbruggen. De politiek moet erop kunnen vertrouwen, dat de ambtenaren exact doen wat bestuurders willen. Hiervoor is het handelen en werken vanuit de bril van politici of bestuur een must. Hieronder wordt verstaan dat ambtenaren

zich optimaal inzetten voor de politieke gezagsdragers, ongeacht of zij het eens of oneens zijn met de inhoud van de politieke wil (Nieuwenkamp: 2001).

Wel constateert Nieuwenkamp dat Haagse politici de afgelopen jaren bezig zijn met het 'herstel van het politieke primaat'. Dat heeft volgens Nieuwenkamp geleid tot verkramping van de politiek-ambtelijke verhoudingen. De laatste jaren zijn vele topambtenaren vertrokken terwijl bewindslieden aanbleven. Dat moet volgens 't Hart veranderen. Het risico van de uitstroom van zwaargewichten en toptalenten uit de publieke sector zorgt tot risicomijdend gedrag bij de achterblijvers. Ook volgens Rosenthal (2000: 159) heeft het 'herstel van het politieke primaat' niet gezorgd voor sterkere banden tussen bestuurders en topambtenaren, maar heeft juist averechts gewerkt.

Nieuwenkamp heeft de politiek-ambtelijke relatie op basis van het POLARIS-model beschouwd als een vorm van samenwerking tussen bestuurder en topambtenaar (Nieuwenkamp, 2001). De relatie tussen de bestuurder en de topambtenaar wordt in de literatuur omschreven als een samenwerkingsrelatie (Nieuwenkamp, 2001). Samenwerken is het bewust afstemmen door twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Er is sprake van een bewuste bundeling van krachten in het kader van een gemeenschappelijk doel (Pröper, 2000). Binnen die samenwerking heeft iedere actor zijn eigen rol, belangen en verantwoordelijkheden.

Dit model gaat ervan uit dat een aantal kritische succes- en faalfactoren in die samenwerking tussen bestuurder en ambtenaar te onderscheiden zijn. Deze factoren oefenen direct dan wel indirect invloed uit op de samenwerking tussen bestuurder en topambtenaar. Die factoren zijn onder te brengen in drie ringen van belangrijkheid:

1e ring: wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit;

2e ring: cultuur en structuur van de organisatie, en persoonlijke kwaliteiten van de betrokkenen;

3e ring: de sociaal-maatschappelijke omgeving (externe context).

*1e ring: wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit;*

Volgens Nieuwenkamp gaat het bij wederzijds vertrouwen en loyaliteit specifiek om wederzijds begrip en respect voor elkaars positie, rol en verantwoordelijkheid (2001: 171).

Afhankelijk van hoe partijen met elkaar omgaan ontstaat en groeit wantrouwen en/of (dis)loyaliteit. Als de bewindspersoon niet loyaal is naar de topambtenaar dan zal die ambtenaar ook minder loyaal en respectvol omgaan met de minister of staatssecretaris.

Eenzijdige loyaliteit is per definitie verkeerd waardoor er onbalans ontstaat in de samenwerkingsrelatie. Daarom is tweezijdig vertrouwen en loyaliteit noodzakelijk.

Bewindslieden en topambtenaren moeten elkaar kunnen vertrouwen en op elkaar kunnen bouwen (Nieuwenkamp: 2001: 172 en 173). Zo moeten zij erop aan kunnen dat zij betrouwbaar omgaan met informatie. Zeker als deze politiek of ambtelijk precair is en een toekomstige bananenschil kan vormen, moeten zij extra voorzichtig doen.

*2e ring: cultuur en structuur van de organisatie, en persoonlijke kwaliteiten van de betrokkenen;*

Tot de tweede ring behoren de *bestuurscultuur en organisatiecultuur* (de collectieve mindset of programmering) en de *persoonlijke kwaliteiten* van de betrokkenen. Deze factoren

hebben indirect en secundair invloed op de samenwerkingsrelatie tussen de minister en topambtenaar. Alhoewel de structuur van ondergeschikt belang is, zocht Nieuwenkamp naar een verklaring die van invloed (kan) zijn op de relatie tussen politici en topambtenaren. Een van die verklaringen is het veranderen van de topstructuur van een departement, het zogenaamde bestuursraadmodel. Het belangrijkste voordeel van het bestuursraadmodel is dat het de ambtelijke top veel bewegingsruimte geeft. Die zelfstandigheid zorgt dat de topambtenaren meer tijd hebben voor de uitvoering van de kerntaak van het departement, namelijk het strategisch adviseren van de minister over diens politieke agenda. Het belangrijkste nadeel van de bestuursraadstructuur is dat het model veronderstelt dat de topambtenaar zich alleen bezighoudt met strategie en zich distantieert van het operationeel niveau. In de praktijk blijkt, zo blijkt uit onderzoek van Nieuwenkamp, dat topambtenaren wel degelijk op uitvoerend level de minister adviseren. Dat komt omdat een minister ingegeven door de politieke omgeving ad hoc en op basis van de waan van de dag geadviseerd wordt (Nieuwenkamp 2001:266). Een ander belangrijk voordeel van het model is het tegengaan van verkokering. In het model wordt geacht dat de ambtelijke top een schakelfunctie vervult tussen de politieke top en het ambtelijk apparaat en daarmee stuurt op de gezamenlijke en integrale advisering.

Ook al zijn er voor- en nadelen van het bestuursraadmodel dan is het nog steeds uitzonderlijk dat een minister zich bemoeit met de structuur van een departement. Het is een ongeschreven regel dat een bewindspersoon zich bemoeit met de organisatiestructuur. De opdracht om een structuurwijziging door te voeren komt meestal van de ambtelijk top en niet van de politieke top. Wanneer politici interveniëren in modelwijzigingen dan is er een voedingsbodem voor spanningen en conflicten tussen de minister en de topambtenaar. De meningsverschillen en andere opvattingen over een topstructuur zijn eigenlijk niet de reden van het uit de hand lopen van een conflict, maar het ontbreken van wederzijds vertrouwen de (basis)reden, zo stelt Nieuwenkamp.

Ook al bestaat er geen wederzijds vertrouwen tussen een minister en een topambtenaar dan nog kunnen zij elkaar respecteren en waarderen. Nieuwenkamp spreekt dan van een 'klik' en match tussen de bewindspersoon en de topambtenaar. Andersom kan het ook het geval zijn. De bewindspersoon en de topambtenaar hebben vertrouwen in elkaar, maar er is geen persoonlijke chemie. Belangrijke graadmeter van chemie tussen persoonlijkheden is in hoeverre bewindslieden en topambtenaren formeel opereren, autoritaire kenmerken hebben en introvert zijn. Persoonlijke chemie hangt ook samen met een prettige, plezierige en vriendschappelijke omgang en band met elkaar. Daarnaast dient er een goede sfeer en ambiance te zijn in de samenwerking (teamsprit en tandem) waarbij ze elkaar de ruimte geven en gunnen voor elkaars rol, positie en verantwoordelijkheid (Nieuwenkamp 2001: 200).

Wanneer bewindslieden en topambtenaren respect hebben voor elkaar dan heeft dat een positief effect op de samenwerking. Respect komt van twee kanten en is een succesfactor voor de band en relatie van de twee actoren. Bij wederzijds respect gaat het aan de ene kant om professioneel respect, waarbij zakelijkheid en vakkundigheid van het ambtelijk apparaat gewaarborgd zijn. Aan de andere kant zullen topambtenaren het dan ook accepteren wanneer een minister anders dan inhoudelijk, om politieke redenen besluiten neemt (Nieuwenkamp: 2001: 206).

Nieuwenkamp onderscheidde drie vaardigheden van topambtenaren en bewindslieden, te weten:

1. Communicatievaardigheden;
2. Politieke vaardigheden;
3. Managementvaardigheden.

Bewindslieden vinden het scheppen van een open sfeer bij de communicatie met topambtenaren een voorwaarde. Ook bij ambtenaren wordt het belang van open communicatie groot geacht. Daarnaast vinden topambtenaren dat bewindslieden tegen kritiek moeten kunnen en goed moeten kunnen luisteren (Nieuwenkamp: 2001: 214). Volgens de literatuur wordt verwacht dat bewindslieden over uitstekende politieke vaardigheid beschikken, namelijk door politieke daadkracht te tonen en daardoor besluitvaardig te zijn (Nieuwenkamp 2001: 212). Van ambtenaren wordt verwacht dat zij een politieke antenne hebben en over politiek inlevingsvermogen beschikken. Ambtenaren moeten politieke gevoeligheden over preciaire onderwerpen kunnen herkennen. Topambtenaren verwachten van bewindslieden dat zij inzicht hebben in het functioneren van de ambtelijke organisatie (Nieuwenkamp 2001: 213). Ministers of staatssecretarissen stellen hoge eisen aan de managementvaardigheden van topambtenaren, in het bijzonder met betrekking tot de expertise en de kennis.

### *3e ring: de sociaal-maatschappelijke omgeving (externe context)*

De samenwerking tussen bewindslieden en topambtenaren ondervindt ook nog invloed vanuit een derde ring, de sociaal-maatschappelijke omgeving, zeg de *externe context*. Onder sociaal-maatschappelijke omgeving wordt verstaan de arena waarbij het contact met én in de media plaatsvindt (Nieuwenkamp 2001: 111). Topambtenaren en bewindslieden treden wel eens op in de media. Zij doen dan (negatieve) uitspraken over elkaar waardoor de verhoudingen verstoord kunnen worden. Bewindslieden dienen terughoudend te zijn met negatieve uitlatingen over hun topambtenaren omdat dat de samenwerking verstoort (Rosenthal e.a. 1996: 305). Er zijn wettelijke spelregels voor ambtenaren over de functievervulling in de openbare dienst aan de ene kant en aan de andere kant over het recht op vrijheid van meningsuiting van individuen, Ambtenarenwet (artikel 125a). De politiek-ambtelijke betrekkingen worden ook beïnvloed door het contact dat topambtenaren hebben met Kamerleden. Topambtenaren en Kamerleden kunnen samenwerken bij de voorbereiding van een amendement. Deze samenwerking komt niet altijd ten goede aan de relatie bewindspersoon en de topambtenaar (Nieuwenkamp 2001: 279). Ook partijpolitieke factoren kunnen invloed hebben op de samenwerkingsrelatie tussen topambtenaren en bewindslieden. Er kunnen namelijk spanningen ontstaan omdat de partij van de minister of staatssecretaris andere doelen nastreeft dan het beleid van het departement wenst. Een tweede spanningsfactor is het inschakelen van politieke adviseurs. Deze adviseurs kunnen partijpolitieke belangen prioriteit geven in tegenstelling tot het Kabinetsbeleid. Daardoor kunnen topambtenaren die het beleid van het departement uitvoeren in conflict komen met de politieke adviseurs. Topambtenaren kunnen zich incapabel voelen (Nieuwenkamp: 2001:280).

### *De verhoudingen op lokaal niveau door Bovens (2004)*

In het rapport van Bovens et al, 2004, wordt een drietal spanningsvelden verkend die op het vlak van kwetsbaarheid voor integriteit onder topambtenaren van de gemeente Amsterdam

aanwezig zijn. Het gaat om ambtelijke nevenactiviteiten, ambtelijk ondernemerschap en de relatie topambtenaar/dagelijks bestuur. Volgens Bovens zijn niet zozeer de nevenactiviteiten of het ambtelijk ondernemerschap in de gemeente Amsterdam het belangrijkste maar de reguliere relatie tussen topambtenaar en wethouder die onder druk staat (Bovens et al, 2004: 12). Dit spanningsveld is 'overkoepelend'. Wanneer het gaat om discussie over nevenwerkzaamheden of ambtelijk ondernemerschap dan raakt het vaak de positie van de wethouder. Bij ambtelijk ondernemerschap van de gemeente zal de vraag ontstaan of de topambtenaren de verantwoordelijke bestuurder wel op tijd en volledig hadden geïnformeerd over de kern van de zaak. Nevenwerkzaamheden kunnen leiden tot belangenverstrengeling waardoor vaak ook de positie van de wethouder aan de orde is. Wij beperken ons voornamelijk tot de inzichten uit de verkenning op dit laatste spanningsveld omdat dat gaat over de politiek-ambtelijke verhouding en bruikbaar is voor ons onderzoek.

Het spanningsveld van de relatie topambtenaar/dagelijks bestuur wordt door Bovens omschreven als een samenwerkingsrelatie. Samenwerken is het bewust afstemmen van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Er is sprake van een bewuste bundeling van krachten in het kader van een gemeenschappelijk doel. Binnen die samenwerking heeft iedere actor zijn eigen rol, belangen en verantwoordelijkheden. Bovens sluit hiermee aan op de definitie zoals door Nieuwenkamp (2001) en Möhring e.a. (2002) is gegeven.

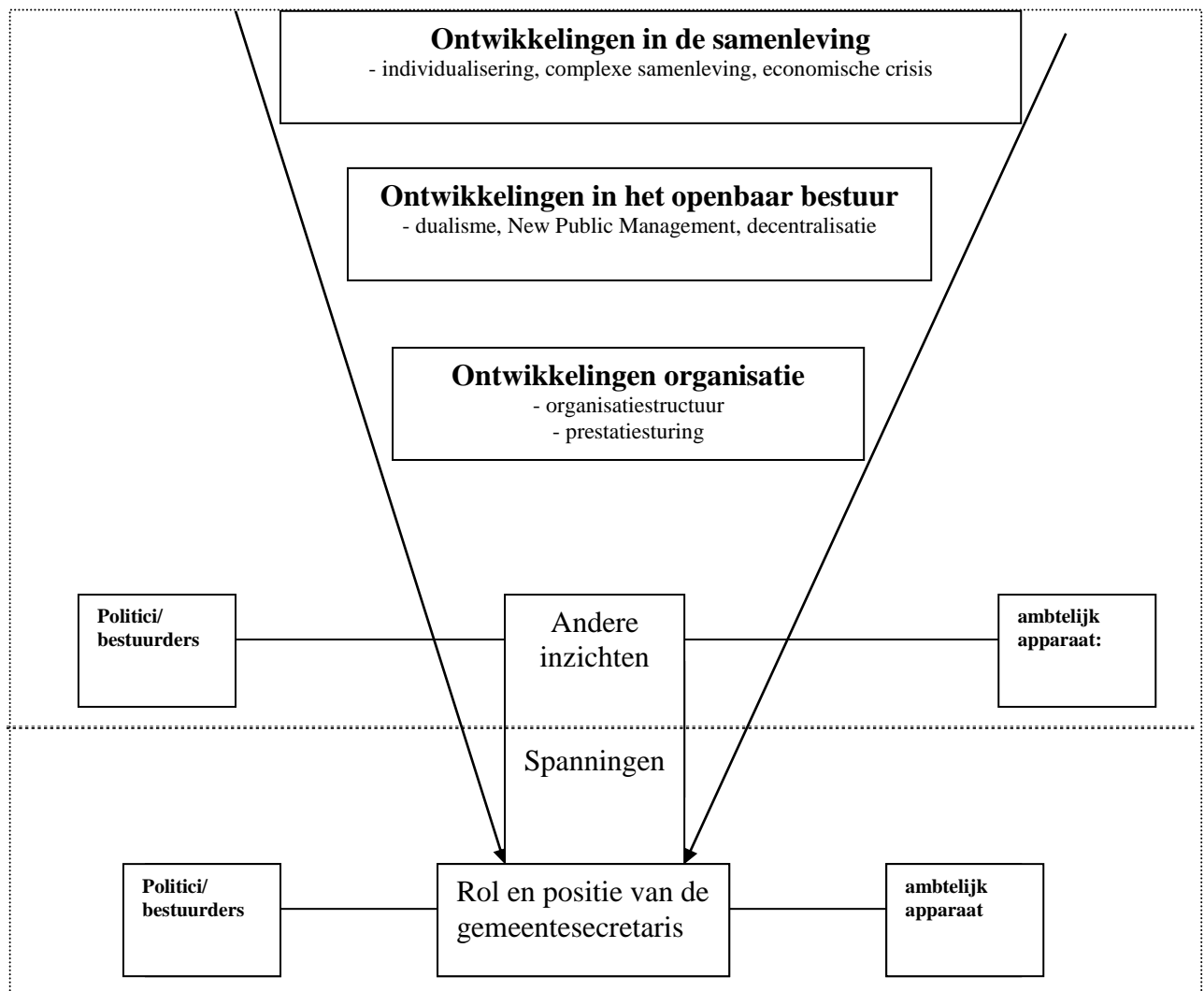
In Amsterdam was, volgens Bovens, in een samenwerkingsrelatie tussen bestuurders en ambtenaren een aantal elementen van belang: vertrouwen, openheid, veiligheid en respect. In onderstaand schema zijn deze elementen en de uitkomsten van het onderzoek van Bovens et al, 2004) weergegeven.

<b>Elementen</b>	<b>Uitkomst Amsterdam</b>
Vertrouwen	Aan vertrouwensgroei moet gewerkt worden in Amsterdam, door zowel ambtenaren als bestuurders. Topambtenaren gaven aan zich niet altijd gedekt te weten door de lokale bestuurders. Als het erop aankomt, laten bestuurders je vallen.
Openheid	Elkaar tijdig informeren. Bestuurders moeten hun wensen tijdig kenbaar maken. Alleen zo kunnen topambtenaren de nodige politieke gevoeligheid ontwikkelen. Er moet voor ambtenaren ook ruimte zijn om een bestuurder tegen te spreken. Opvallend is dat Amsterdamse bestuurders aangeven dat van topambtenaren nog wel eens te missen, terwijl ambtenaren op hun beurt zeggen dat bestuurders een tegengeluid niet willen horen (Bovens c.s., 2004: 25). Op dit punt is er dus nog wel wat verbeterbaar.
Veiligheid	Een topambtenaar is open als hij of zij zich veilig voelt. Bovens c.s.: 'Een aantal ambtelijke geïnterviewden geeft aan de gemeente Amsterdam een onveilige organisatie te vinden: de organisatie is niet transparant, besluiten lijken genomen te worden op basis van persoonlijke voorkeuren en er wordt bestuurd op basis van macht. Dit laatste wil zeggen dat bestuurders gebruik maken van hun bevoegdheden om beslissingen te nemen in plaats van zich te bedienen van valide argumenten. Het organiseren van veiligheid via een

	bestuurder is volgens geïnterviewden lastig. Dat leidt volgens hen tot een parafencultuur en vorming van schaduwdoSSIERS'.
Respect	Respect heeft te maken met het erkennen van elkaars rol. Respect betekent dat je als topambtenaar begrip kunt opbrengen voor de druk waaronder een bestuurder opereert. Wederzijds respect is weliswaar subjectief maar van groot belang (Möhring e.a., 2002: 30). In Amsterdam blijft het teveel impliciet.

### Trechter: schematische weergave van de ontwikkelingen en de theorie

In onderstaand overzicht geven wij, in de vorm van een trechtermodel, een algemeen beeld. Boven de stippellijn is een schematische weergave van de ontwikkelingen (hoofdstuk 2) en dat geeft ook weer dat ontwikkelingen in het algemeen, volgens de theorie, spanningen kunnen opleveren in de relatie tussen politici en ambtelijk apparaat (hoofdstuk 3). De verhouding onder de stippellijn geeft alvast een schematische doorkijk in ons conceptueel model, dat wij in de volgende paragraaf hebben uitgewerkt.



### 3.3 Conceptueel model

In hoofdstuk 2 hebben wij ontwikkelingen op drie niveaus (samenleving, openbaar bestuur en de organisatie) onderscheiden waarvan wij veronderstellen dat die kunnen doorwerken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in het lokaal bestuur, specifiek in de verhouding tussen gemeentesecretaris en bestuurder(s)/politici. Deze ontwikkelingen vormen samen het raamwerk van waaruit wij ons onderzoek verder zullen uitwerken. Om deze veranderingen uiteindelijk te kunnen gebruiken voor ons onderzoek is het van belang deze te operationaliseren en zodoende meetbaar te maken. Wij hebben daarom de veranderingen op drie gebieden, namelijk: institutioneel, functioneel en op persoonlijk gebied, geanalyseerd en voorzien van indicatoren. In ons onderzoek zullen wij vooral naar deze indicatoren kijken.

#### **Institutionele veranderingen:**

Hier gaat het om wijzigingen in wetgeving, regels, protocollen, werkinstructies etc.

#### Indicatoren:

1. benoeming;
2. besluiten (medeondertekening);
3. bevoegdheden.

Bij de eerste indicator is het de vraag wie de gemeentesecretaris 15 jaar geleden benoemde en wie de functionaris tegenwoordig benoemt. Het maakt verschil of die wordt benoemd door het college of de gemeenteraad. Een verwante vraag is of de benoeming gevolgen heeft gehad op de rol en positie van de gemeentesecretaris.

De andere twee indicatoren gaan over de vragen of de bevoegdheden van de gemeentesecretaris in de afgelopen vijftien jaar zijn veranderd en over of het mandaat van de gemeentesecretaris is veranderd bij ondertekening van raads- en collegebesluiten, voorbereiden van moties/amendementen en coalitieonderhandelingen.

#### **Functionele veranderingen:**

Wijzigingen in bestuursstructuur en -cultuur.

#### Indicatoren:

1. integraliteit;
2. efficiency.

Bij deze eerste indicator gaat het om organisatieveranderingen met als doel meer integraliteit te bereiken. Wijzigingen van de organisatiestructuur en de cultuur binnen gemeentelijke organisaties kunnen invloed hebben op de samenwerkingsrelaties tussen politiek en ambtenarij en dus uiteindelijk de rol en positie van de gemeentesecretaris veranderen. Structuur en cultuur binnen organisaties zijn met elkaar verbonden omdat het veranderen van een structuur van een organisatie normen en waarden (cultuur) van actoren binnen een gemeentelijke organisatie kan veranderen.

De tweede indicator gaat over veranderingen als het gaat om een andere manier van sturing. Wordt er in het secretariemodel anders omgegaan met prestatie- en outputsturing dan bij het sectorenmodel of het directiemodel. Deze vorm van sturing is onderdeel van de in hoofdstuk 2 besproken 'NPM'. Door NPM kunnen gemeentelijke organisaties getriggerd



zijn om na te denken over de inrichting van hun efficiëntere bedrijfsprocessen, lean en mean-gedachte en professionalisering in de zin van kostenbewustzijn.

**Veranderingen op persoonlijk gebied:**

Wijzigingen in de bestuurlijke of ambtelijke professionaliteit.

Indicatoren:

1. expertise;
2. persoonlijke opvattingen;
3. stijl in omgang.

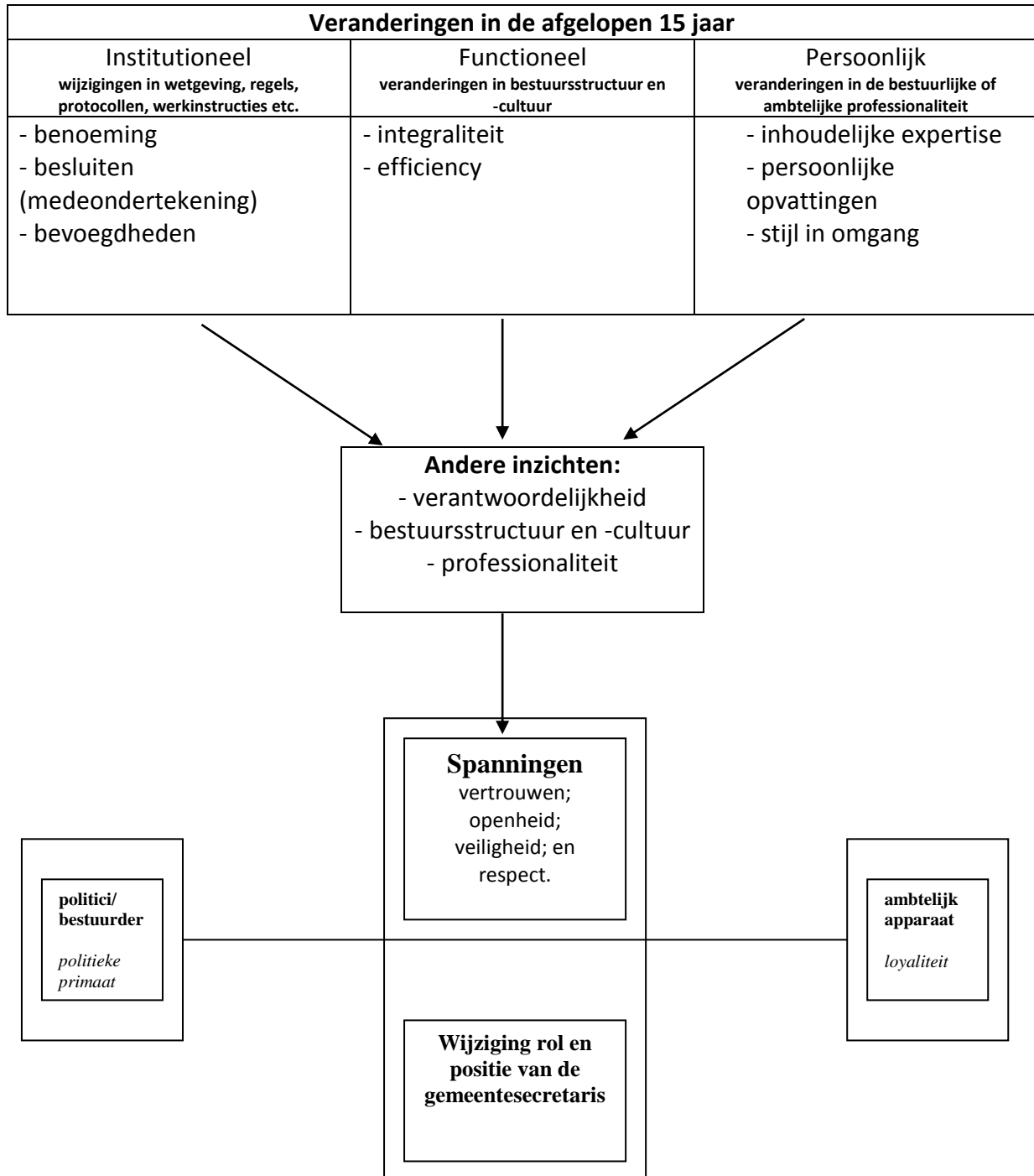
Bij de eerste indicator: expertise, willen wij meten of de inhoudelijke deskundigheid en vaardigheden (politieke en management) van de gemeentesecretaris van 'nu' wezenlijk zijn gewijzigd ten opzichte van 15 jaar geleden.

Bij de tweede indicator zijn wij geïnteresseerd in de 'persoonlijke opvattingen'. Dat wil zeggen wat een bestuurder nu van een gemeentesecretaris vindt die een eigen mening, standpunt, visie heeft over bepaalde onderwerpen. De uitkomst van die vraag willen wij naast de volgende vraag zetten. Hoe werd 15 jaar geleden gedacht over persoonlijke en privé-ideeën van een gemeentesecretaris over bepaalde thema's. Bovendien willen wij toetsen of de stijl van een gemeentesecretaris de afgelopen 15 jaar is gewijzigd ten opzichte van de stijl van nu. Last but not least willen wij, bij de derde indicator, verkennen of 15 jaar geleden andere eisen werden gesteld aan de communicatievaardigheden (sociaal, zakelijk) en inlevingsvermogen (begripvol, empathie) van een gemeentesecretaris dan nu het geval is.

Samenvattend zijn er op drie gebieden wijzigingen te formuleren die vervolgens op elk gebied een aantal elementen bevatten die telkens terugkomen in de literatuur over politiek-ambtelijke verhoudingen. Een wijziging in deze elementen leidt volgens ons tot andere inzichten over verantwoordelijkheden, bestuursstructuur en -cultuur en professionaliteit in het lokaal bestuur. Deze andere inzichten hebben invloed op andere verhoudingen tussen topambtenaren en bestuurders in de zin van politiek-ambtelijke verhoudingen. Een andere verhouding in de relatie kan spanningen veroorzaken wanneer de belangrijkste elementen in hun samenwerkingsrelatie in het geding zijn. Uit de theorie blijkt namelijk dat deze waarden: vertrouwen, openheid, veiligheid en respect, direct dan wel indirect de samenwerkingsrelatie tussen de topambtenaren en de bestuurders beïnvloeden.

De mate waarin deze waarden uiteindelijk zijn veranderd door de ontwikkelingen en invloed hebben gehad op een wijziging van de rol en positie van de gemeentesecretaris zal moeten blijken uit ons empirisch onderzoek.

In het onderstaande schema is ons conceptueel model schematisch weergegeven.



## **Hoofdstuk 4 Methoden en technieken**

### **Inleiding**

Eerder hebben wij aangegeven dat dit onderzoek een explorerend en beschrijvend karakter heeft. We hebben voor deze aanpak gekozen omdat er weinig literatuur beschikbaar is over de rol en positie van de gemeentesecretaris in de afgelopen 15 jaar.

In de volgende paragraaf komen de gebruikte methoden aan bod: documentanalyse en de interviews. Omdat betrouwbaarheid en geldigheid (validiteit) belangrijke criteria zijn voor wetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2007:55), zullen wij daar per methode kort bij stilstaan. Tot slot zullen we dit hoofdstuk afsluiten met een overzicht van de geïnterviewde personen.

### **4.1 Methoden en technieken**

#### **Documentanalyse**

Aan de hand van een documentanalyse (bestaand materiaal) hebben wij eerst een verkenning gedaan naar de belangrijkste ontwikkelingen over de afgelopen 15 jaar die van invloed zouden kunnen zijn op de rol en positie van de gemeentesecretaris. Omdat sommige ontwikkelingen in de maatschappij een lange ontstaansgeschiedenis kennen en sommige nog steeds gaande zijn is er veel materiaal beschikbaar. Bestaand materiaal is onderzoeksinformatie die voor een ander doel is geproduceerd, maar (her)gebruikt kan worden voor bestuurskundig onderzoek (Van Thiel, 2007: 115). Wij hebben gekozen voor een literatuurstudie over de ontwikkelingen in de afgelopen 15 jaar.

Wel bestaat het risico dat er zoveel informatie beschikbaar is dat het selecteren van geschikte informatie moeilijker is dan het vinden ervan (Van Thiel, 2007: 118). Voor de betrouwbaarheid en validiteit van informatie over de ontwikkelingen (hoofdstuk 2) hebben we daarom vooral gebruik gemaakt van gezaghebbende bronnen zoals het Sociaal Cultureel Planbureau, wetgeving en memories van toelichting van bepaalde wetten, maar ook uit wetenschappelijke studies en boeken uit andere steundisciplines, zoals de sociologie.

Verder wijst Van Thiel (2007: 119) ook op het risico van het operationalisatieprobleem: bestaand materiaal is voor een ander doel geproduceerd dan het onderzoek waarvoor de bestuurskundige onderzoeker het wil gebruiken. Daardoor sluit de informatie niet altijd aan op de onderzoeksvragen. In onze verkenning naar de ontwikkelingen hebben wij gebruik gemaakt van literatuur waarin weinig directe gegevens zaten over de rol en positie van de gemeentesecretaris. Wij hebben daarom gezocht naar informatie die zo dicht mogelijk bij ons onderzoeksonderwerp aansloot en vanuit een bestuurskundig perspectief is geschreven.

#### **Semi-gestructureerde interviews**

Naast een verkenning van de literatuur hebben wij gebruik gemaakt van een aantal semi-gestructureerde interviews teneinde informatie te verzamelen over het onderzoeksonderwerp maar ook om meer achtergrond, verdieping en verduidelijking te krijgen over de ontwikkelingen zoals in hoofdstuk 2 beschreven. Het interview is een van de veelgebruikte methoden in casestudy-onderzoek, maar past ook in andere onderzoeksstrategieën (Van Thiel, 2007:106). Omdat elk gesprek anders zal verlopen, kan deze techniek gevaren opleveren voor de betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007: 106). Zoals gebruikelijk in het semi-gestructureerde interview hebben wij aan de hand van een aantal voorgeformuleerde vragen de geïnterviewden vragen gesteld.

Onze interviews hadden daarom meer het karakter van een 'gesprek'. Tijdens dit 'gesprek' kwamen de vragen niet altijd op dezelfde volgorde aan de orde.

De informatie uit bestaande literatuur hebben wij gebruikt in de vorm van een vooronderzoek voor het opstellen van interviewvragen. Omdat we hierdoor al kennis van zaken hadden, hebben we diepgang gezocht in de interviews door nadrukkelijk door te vragen naar voorbeelden.

Wij hebben een selectie gemaakt om een aantal gemeentesecretarissen te interviewen. Volgens van Thiel, kan een beperkte selectie van geïnterviewden wel tot minder betrouwbare resultaten leiden. Daarom hebben wij getracht de vraagstelling zo nauwkeurig mogelijk te formuleren. Dit draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007:55). Verder hebben wij in overleg met de geïnterviewden de interviews met een memorecorder opgenomen. Dit heeft ons in staat gesteld nauwkeurige verslagen te maken.

#### **4.2 De geïnterviewden**

Onze onderzoekseenheid is de gemeentesecretaris. Uiteindelijk willen we uitspraken kunnen doen over de rol en positie van de gemeentesecretaris. Zoals hierboven aangegeven hebben wij een selectie gemaakt om een aantal gemeentesecretarissen te interviewen. Voor ons was in beginsel relevant dat de geïnterviewden de functie van gemeentesecretaris vervullen dan wel hebben vervuld in de afgelopen vijftien jaar. Daarbij hebben wij de gemeentesecretarissen benaderd die zich direct in ons netwerk bevonden omdat het makkelijker zou zijn om door te dringen in de drukke agenda's. Verder is de keuze op deze gemeentesecretarissen op basis van een aantal overwegingen tot stand gekomen. De omvang van de gemeenten moest verschillend zijn omdat de omvang van een gemeente bepalend kan zijn voor de verantwoordelijkheid van een gemeentesecretaris.

Ook was het voor ons van belang dat de geïnterviewde de functie van gemeentesecretaris uitoefende in de periode van het dualisme dan wel de overgang van het monisme naar het dualisme heeft meegemaakt. Een secretaris die alleen het monisme voor 2002 heeft meegemaakt zou geen toevoeging kunnen hebben op het beantwoorden van onze centrale vraag.

Tot slot hebben wij ook secretarissen van twee deelgemeenten van Rotterdam (Pernis en Feijenoord) geselecteerd en geïnterviewd. Omdat de taken en verantwoordelijkheden van een deelgemeente betrekking hebben op de directe leef- en woonomgeving in de deelgemeente (dichter bij de burger) kan de ervaring en zienswijze van de secretaris een toegevoegde waarde hebben voor ons onderzoek. Daarnaast heeft de deelgemeente Feijenoord ruim 87.000 inwoners (even veel als een middelgrote stad). Bovendien is de deelgemeente Pernis (sinds maart 2010 officieel een deelgemeente) interessant omdat zij nog steeds in een monistisch stelsel werken en de secretaris ons extra inzicht kan geven over de veranderingen zonder het stelsel als uitgangspunt te nemen.

We hebben de volgende personen geïnterviewd in de periode december 2011 - april 2012 (inclusief inwoneraantallen per gemeente<sup>1</sup>):

**1. Dhr. D. van Huizen, gemeentesecretaris**

*Gemeente Aalsmeer (inwoneraantal: 30.189)*

Dhr. Van Huizen heeft op jonge leeftijd de functie van wethouder bekleed en is daarna vakbondsbestuurder geweest. In 2003 werd hij Sectorhoofd Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Zaanstad en werd in 2006 Directeur Bedrijfsvoering en loco-gemeentesecretaris van de gemeente De Bilt. Sinds 2010 is hij gemeentesecretaris van de gemeente Aalsmeer.

**2. Dhr. dr. E. Gerritsen, ex-gemeentesecretaris**

*Gemeente Amsterdam (inwoneraantal: 779.808)*

Tot 2000 heeft dhr. Gerritsen verschillende functies bij verschillende ministeries bekleed. Van 2000 tot en met 2007 is hij gemeentesecretaris van de gemeente Amsterdam geweest.

**3. Dhr. drs. A. Draisma, gemeentesecretaris**

*Deelgemeente Pernis - Rotterdam (inwoneraantal: 5.000)*

Dhr. Draisma is sinds 1996 secretaris van de deelgemeente en is afgestudeerd bestuurskundige. Omdat de deelgemeente Pernis nog in een monistisch stelsel werkt vervult de secretaris ook de rol van griffier.

**4. Dhr. drs. B. Marinussen, ex-gemeentesecretaris, gemeente Schiedam**

*Gemeente Schiedam (inwoneraantal: 75.718)*

De heer Marinussen is afgestudeerd bestuurskundige en is tot 2009 gemeentesecretaris geweest van verschillende gemeenten in Zuid-Holland. Hij is gemeentesecretaris geweest van de gemeenten Valburg, Berkel en Rodenrijs en Schiedam.

**5. Dhr. drs. J. Wenting, gemeentesecretaris, deelgemeente Feijenoord - Rotterdam**

*Deelgemeente Feijenoord - Rotterdam (inwoneraantal: 87.210)*

Dhr. J. Wenting is sinds 2007 secretaris van de deelgemeente Feijenoord - Rotterdam en is daarvoor sinds 2001 secretaris geweest van de deelgemeente Hoogvliet - Rotterdam. Dhr. Wenting neemt zitting in het concernberaad van de gemeente Rotterdam, het centrale platform van waaruit de dienstoverstijgende dossiers (ambtelijk) worden gecoördineerd en geregisseerd.

**6. Mevr. R. van Rijn, gemeentesecretaris, gemeente Teylingen**

*Gemeente Teylingen (inwoneraantal: 35.812)*

Mevrouw Van Rijn bekleedt sinds 2000 de functie van gemeentesecretaris. Zij is gemeentesecretaris geweest van de gemeenten 's-Graveland, Wijdmeren en sinds 2006 van de gemeente Teylingen. Verder is zij 5 jaar lid geweest van het dagelijks bestuur van de Vereniging van Gemeentesecretarissen.

---

<sup>1</sup> <http://home.planet.nl/~pagklein/gemprov.html> (de definitieve inwonertallen per 1-1-2011 volgens opgave van het CBS).

**7. Mevr. drs. L. Bakker, gemeentesecretaris, gemeente Gouda**

*Gemeente Gouda (inwoneraantal: 71.047)*

Mevrouw L. Bakker is sinds 1998 gemeentesecretaris geweest van de gemeenten Oudewater en Soest. Naast haar huidige functie van gemeentesecretaris van Gouda is zij tevens vice-voorzitter en voorzitter commissie persoonlijke ontwikkeling van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS).

**8. Dhr. drs. E. Stolk, gemeentesecretaris, gemeente Katwijk**

*Gemeente Katwijk (inwoneraantal: 62.044)*

De heer Stolk is sinds februari 2009 gemeentesecretaris van de gemeente Katwijk. Daarvoor is hij stafdirecteur productie en directeur bedrijfsvoering geweest bij Rijkswaterstaat. Ook heeft hij 5 jaar gewerkt als Stafmedewerker Commissie voor de Rijksuitgaven bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor zijn functie als gemeentesecretaris is hij 10 jaar lang gemeenteraadslid geweest van de gemeente Katwijk.

**9. Dhr. ir. J. van Ginkel Mcm, gemeentesecretaris, gemeente Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland**

*Gemeente Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland (totaal inwoneraantal: 29.108)*

Dhr. van Ginkel is secretaris van elk van de drie gemeenten. Dit zijn zelfstandige gemeenten die in 2013 fuseren tot de nieuwe gemeente Molenwaard.

**10. Dhr. drs. J.D. Nauta, gemeentesecretaris, gemeente Leiden**

*Gemeente Leiden (inwoneraantal: 117.915)*

Dhr. Nauta heeft van 1997 tot en met 2002 de functie van Directeur/ Adjunct-griffier vervuld van de provincie Limburg. Daarna is hij Provinciesecretaris geweest in de provincie Drenthe (2002-2007). Sinds 2007 is hij Secretaris/algemeen directeur van de gemeente Maastricht en vanaf 1 juli 2011 tot heden van de gemeente Leiden.

**11. Dhr. mr. A.H.P. van Gils, gemeentesecretaris, gemeente Rotterdam**

*Gemeente Rotterdam (inwoneraantal: 610.386)*

Dhr. Arjan van Gils vervulde van 1998 tot 2005 de functie van gemeentesecretaris van de gemeente Enschede. Sinds 2005 is hij gemeentesecretaris/algemeen directeur van de gemeente Rotterdam en zal per 1 juni 2012 de functie van gemeentesecretaris/algemeen directeur vervullen van de gemeente Amsterdam.

## Hoofdstuk 5 Veranderingen rondom de gemeentesecretaris

### Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn in het kader van ons onderzoek de belangrijkste ontwikkelingen geschetst zoals die voorkomen in de literatuur, in de samenleving, in het lokaal bestuur en de gemeentelijke organisatie. In dit hoofdstuk wordt getoetst welke veranderingen volgens de geïnterviewden hebben plaatsgevonden vanuit hun eigen ervaring en waarneming.

### 5.1 Algemene ontwikkelingen in de samenleving

Volgens de geïnterviewden zijn er een aantal belangrijke 'algemene' ontwikkelingen in de samenleving te noemen die grote invloed hebben gehad op het openbaar bestuur. Zij benadrukten dat deze ontwikkelingen niet af te bakenen zijn tot de afgelopen 15 jaar maar verder teruggaan in de tijd en nog steeds van invloed zijn.

#### *Individualisering (mondigheid burger)*

Volgens de geïnterviewden is de mondiger wordende burger (en daarmee individualisering) de meest essentiële ontwikkeling voor bestuurlijke vernieuwingen in het openbaar bestuur.

*“De maatschappelijke ontwikkelingen hebben veel invloed gehad. Mondiger worden van de burgers maar ook van de medewerkers. De transparantie is vooral toegenomen. De buitenwereld die eigenlijk binnen zit. De druk op bestuurders om geen fouten te maken zorgt ervoor dat de gemeentesecretaris een andere rol krijgt.”*

Het is nu bijvoorbeeld, in tegenstelling tot 15 jaar geleden, volstrekt normaal dat burgers bezwaar maken tegen besluiten en vervolgens ook in beroep gaan bij de rechter. Burgers zijn kritischer geworden en willen waar voor hun geld en nemen geen genoegen met een 'algemene' uitleg van de overheid. De (lokale) overheid moet veel meer dan vroeger motiveren waarom een besluit is genomen. Verder geven ze aan dat zij veel eerder de burgers moeten betrekken bij een (voorgenomen) besluit. Om tegemoet te komen aan de mondiger (kritischer) wordende burger is aandacht voor interactieve beleidsvorming groter geworden. Met interactieve beleidsvorming creëert de (lokale) overheid draagvlak en zorgt ervoor dat de burgers mede verantwoordelijk zijn voor de beslissingen van het lokaal bestuur. Door burgers meer te betrekken zorgt de overheid ervoor dat er minder bezwaren zijn, burgers minder onnodig kritisch zullen zijn en meer democratisch gelegitimeerde besluiten worden genomen.

#### *Gezag en autoriteit van de overheid*

Ongeveer 15 à 20 jaar geleden was de wil van de overheid wet. Het gezag van de overheid is afgebrokkeld en heeft daarmee onder andere invloed gehad op de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen het lokaal bestuur.

*“Vroeger had het bestuur nog autoriteit en was de secretaris de baas van de gemeentelijke organisatie. Dat komt deels doordat de maatschappij anders was. Natuurlijk gezag van de overheid werd meer aanvaard dan nu.”*

Door het afbrokkelende gezag van de overheid kijken politici, bestuurders en ambtenaren anders naar zichzelf en naar hun werk. In tegenstelling tot vroeger is dat nu anders. In het

verleden was het vanzelfsprekend wanneer het bestuur links of rechts zou afslaan dat dat ook werd gedaan. Om het afbrokkelende gezag van de overheid te compenseren moesten ze steeds meer in interactie met de samenleving. Ook het gezag en de autoriteit van de gemeentesecretaris is niet meer zoals het is geweest. Vroeger was de gemeentesecretaris iemand die buiten liep en gezag had, nu is het een ambtenaar die zijn werk doet met de belastingcenten van de ondernemer op de hoek.

*"Als gemeentesecretaris had je altijd je positie waar je op terug kon vallen. Nu moet je steeds meer op basis van je gedrag, manier waarop je dingen doet, expertise, je gezag verdienen. Het is niet meer automatisch. We hebben een ontwikkeling gehad waarbij je als manager niets van de inhoud hoeft te weten. Nu moet je gewoon op inhoud kunnen acteren, ook als gemeentesecretaris in het college. Je kunt niet meer zeggen dat je het nog wel uitzoekt. Je wordt dan zo uitgespeeld."*

### ICT

Volgens de meeste geïnterviewden heeft de Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) veel veranderingen gebracht in de samenleving. Deze ICT is niet meer weg te denken uit de samenleving noch overheidsorganisaties. Mede door deze ontwikkeling is de kennis over 'overheidszaken' gegroeid bij de burgers. Tegenwoordig kan snel en gemakkelijk toegang worden verkregen tot allerlei onderwerpen waar vroeger alleen de overheid bij kon. Social Media (Twitter, Weblogs, Whats app, Face Book, LinkedIn en Pingen) heeft dat 'alleenrecht' van de overheid doorbroken en heeft de overheid daardoor veel transparanter gemaakt.

*"De eisen die de maatschappij stelt zijn vrij snel en complex. Ontwikkelingen zoals ICT en bezuinigingen hebben daar aan bijgedragen. Dat verklaart ook ons kraken en piepen om de verandering te bewerkstelligen. Het gaat allemaal heel traag. De vraag is wel of dat zo erg is vanuit de overheid gezien. Misschien hoort dat bij de rol van de overheid."*

*"ICT is een belangrijke ontwikkeling geweest in de afgelopen periode. Het heeft enerzijds de afstand verkleind naar de centrale stad maar ook de afstand van de burger naar de overheid. De burgers weten meer en zijn mondiger geworden. Vroeger moesten wij de opa en oma helpen maar nu doen de kinderen dat omdat ze alles op internet kunnen opzoeken."*

## 5.2 Ontwikkelingen in het lokaal bestuur en de gemeentelijke organisatie

De wijzigingen die de geïnterviewden noemen over ontwikkelingen in het lokaal bestuur en in gemeentelijke organisaties zijn geanalyseerd op drie niveaus, namelijk:

- 1) institutioneel;
- 2) functioneel; en
- 3) persoonlijk.

Daarbij is specifiek aandacht besteed aan de indicatoren die zijn beschreven in ons conceptueel model. Ad. 1 duidt op wijzigingen in wetgeving, regels, protocollen, werkinstructies etc. Ad. 2 en 3 hebben respectievelijk betrekking op wijzigingen in bestuursstructuur en -cultuur en wijzigingen in de bestuurlijke of ambtelijke professionaliteit van de gemeentesecretaris. Met deze analyse wordt een eerste stap gezet om te bezien welke wijzigingen hebben plaatsgevonden rondom de positie en rol van de gemeentesecretaris.



### 5.2.1. Analyse: Institutioneel

Een belangrijke verandering die eerder is begonnen maar pas zijn neerslag heeft gekregen (gecodificeerd) in 2002 is de Wet Dualisering Gemeentebesturen (hierna de Wet Dualisering). Volgens de meeste gemeentesecretarissen heeft deze wet vooral de formele taken en rollen tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie binnen het lokaal bestuur veranderd. Het gevolg was dat de gemeentesecretaris duidelijker werd gepositioneerd in de organisatie.

*"De overgang van monisme naar dualisme heb ik heel erg als zegenrijk ervaren. Ik vond de voordelen veel groter dan de nadelen. Door die wetswijziging werd mijn positie als gemeentesecretaris in één keer duidelijk. Ik ben van het college."*

*"Ik geloof er in dat de maatschappij kritischer is geworden of beter scherper is geworden. Dat doet pijn. Ik denk dat dualisme is gevoed door meer transparantie te willen, meer integriteit te eisen, gescheiden petten e.d. Ook speelde natuurlijk mee dat de secretarissen te veel macht hadden (ze waren onderkoning)."*

Eén geïnterviewde (secretaris van de deelgemeente Pernis - gemeente Rotterdam) gaf aan nog in een monistisch stelsel te werken. Deze deelgemeente heeft bij de discussie over de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebesturen gekozen om monistisch te blijven. Institutioneel is de positie van deze secretaris door de wet Dualisering niet direct veranderd binnen de deelgemeentelijke organisatie.

#### *Wettelijke grondslag (positie, benoeming en taken van de gemeentesecretaris)*

De huidige formele positie van de gemeentesecretaris is geregeld in de gemeentewet. De gemeentesecretaris wordt benoemd door het college en kan worden geschorst dan wel ontslagen door het college (artikel 102 gemeentewet). Volgens artikel 103 lid 1 gemeentewet staat de secretaris het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies *bij de uitoefening van hun taak terzijde*. Volgens lid 2 van hetzelfde artikel stelt het college in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris. In de gemeentewet worden die taken en bevoegdheden verder niet beschreven.

In *'De gemeentesecretaris, evenwichtskunstenaar bij uitstek?'* (2009) worden door Hazenberg de huidige hoofdtaken van de secretaris onderscheiden. De gemeentesecretaris:

- ondersteunt het college en de leden van het college. Hij zorgt daarbij voor samenhang en kwaliteit van de advisering;
- is de verbindende schakel tussen bestuur en ambtelijke organisatie (bestuurlijke ambities versus ambtelijke capaciteiten);
- geeft leiding aan de organisatie, zodat de burger kan rekenen op een hoogwaardige dienstverlening;
- onderhoudt contacten binnen de bestuurlijke omgeving, maar ook met vertegenwoordigers van de samenleving (voelhoornfunctie).

Vóór het dualisme had de gemeentesecretaris (gemeentewet van 1992) ook nog de taak om de gemeenteraad te ondersteunen bij de uitoefening van zijn taak. Wanneer we nog verder in de tijd teruggaan bepaalde artikel 108 van de gemeentewet de taak van de gemeentesecretaris als volgt: de raad, burgemeester en wethouders, de burgemeester en de gemeentelijke commissiën van den Raad *behulpzaam te zijn in alles wat het hun opgedragen*

*bestuur aangaat.* De secretaris van de deelgemeente Pernis wordt nog wel benoemd door de deelgemeenteraad maar zijn werkgever is (de voorzitter van) het dagelijks bestuur. Verder fungeert de secretaris nog steeds als 'raadsgriffier' van de deelgemeenteraad.

Uit de bovengenoemde hoofdtaken van de gemeentesecretaris vloeien de volgende rollen voort:

- adviseert en ondersteunt het college van B&W;
- staat aan het hoofd van het ambtelijk apparaat;
- is bestuurder in de zin van de Wet Ondernemingsraad (WOR); en
- geeft leiding aan het Gemeentelijk Actie Centrum (GAC) of is lid van het Beleidsteam.

#### *(Mede)ondertekening van besluiten*

Naar aanleiding van de invoering van de Wet Dualisering geven de gemeentesecretarissen aan officieel geen rol meer te hebben in de voorbereiding van moties en amendementen voor de gemeenteraad. In het monisme tekende de (gemeente)secretaris alle raads- en collegebesluiten, verordeningen en brieven mee met de burgemeester. Na het dualisme tekent de (gemeente)secretaris alleen de collegebesluiten mee. De burgemeester tekent in de rol van voorzitter van het college een bestuursbesluit en in de rol van voorzitter van de raad een raadsbesluit of verordening. De raadsgriffier is na het dualisme de enige ambtenaar die moties en amendementen voorbereidt en medeondertekent van de gemeenteraad.

#### *Bevoegdheid*

Incidenten in de maatschappij zoals de Bijlmerramp, Vuurwerkramp in Enschede, Caférampp Volendam, moord op Theo van Gogh e.d. hebben er aan bijgedragen dat de gemeentesecretaris een nieuwe bevoegdheid heeft gekregen. Deze nieuwe bevoegdheid/verantwoordelijkheid richt zich op de crisisdienst bij rampen, calamiteiten en incidenten, zoals die bijvoorbeeld afgelopen jaar in Alphen aan den Rijn heeft plaatsgevonden. Naast deze nieuwe taak en functie zijn er ook andere wijzigingen in de formele bevoegdheid van de secretaris te zien.

Bij de coalitieonderhandelingen heeft de gemeentesecretaris geen formele bevoegdheid meer sinds de invoering van de Wet Dualisering. Bij de coalitieonderhandelingen (om te komen tot een coalitieakkoord en meerderheid in de raad), heeft de raadsgriffier die rol overgenomen om de desbetreffende politieke partijen te adviseren, te ondersteunen en te faciliteren. De (gemeente)secretaris kan/wordt formeel alleen nog betrokken bij het opstellen van het collegeprogramma. De geïnterviewden geven aan dat zij vóór de invoering van de Wet Dualisering machtig waren vanwege de formele dubbelrol richting college en raad. De geïnterviewden vinden dat zij toen hun eigen spel konden spelen, door de twee 'machten' naast elkaar te 'bespelen'. De gemeentesecretaris kon van twee walletjes eten, zonder risico's te lopen. Immers, de gemeentesecretaris was formeel de 1<sup>ste</sup> adviseur van beide organen. De ene keer leunde de gemeentesecretaris net meer tegen het college aan en andere keren net iets meer tegen de raad. In bepaalde situaties konden de gemeentesecretarissen in het monisme het college adviseren om iets te doen en bij de raad er juist weer tegen zijn. Soms dienden de gemeentesecretarissen de opdrachtgever en soms de opdrachtnemer in een en hetzelfde voorstel of advies.

Die dubbelrol werd niet altijd gewaardeerd door raadsleden.

*"Wat wel een rol speelde is de invloed van raadsleden. In het monisme vroegen raadsleden vaak welke pet ik op had. Raadsleden wilden een adviseur die er voor hun belang was. Vandaar ook de keuze voor een raadsgriffier."*

Resumé:

Niveau	Belangrijkste verandering:
Institutioneel:	
Benoeming	Geschiedt tegenwoordig door het college van B&W in plaats van de gemeenteraad.
(Mede)ondertekening	De (gemeente)secretaris tekende voor de invoering van het dualisme alle raads- en collegebesluiten, verordeningen en brieven mee met de burgemeester. Nu tekent de (gemeente)secretaris alleen de collegebesluiten mee.
Bevoegdheden	De gemeentesecretaris heeft geen formele bevoegdheid meer bij de coalitieonderhandelingen. Heeft alleen nog een formele rol bij het opstellen van een collegeprogramma. Bij crisis en rampen staat de secretaris aan het hoofd van de crisisdienst.

### 5.2.2 Analyse: functioneel

Het streven naar efficiëntie en integraal werken zijn in de afgelopen 15 jaar de belangrijkste onderwerpen geweest die als gevolg van de ontwikkelingen in de samenleving op functioneel gebied binnen het lokaal bestuur aan de orde kwamen. Volgens de geïnterviewden lagen vooral de complex wordende samenleving maar ook de ICT-ontwikkelingen en de bezuinigingen hieraan ten grondslag. Door de ICT werd informatie voor een ieder toegankelijk en werden besluiten van de overheid minder snel aanvaard. De burger vroeg meer en meer om een effectief openbaar bestuur. De overheid moest daarbij meer met minder ambtenaren doen. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot vele reorganisaties (ook privatisering) binnen het lokaal bestuur en de gemeentelijke organisaties.

#### *Integraliteit*

De gemeentesecretarissen kregen bij de start van hun loopbaan een opdracht van het college om verbeteringen door te voeren op het (functioneren van het) ambtelijk apparaat in de zin van professionaliteit, integraliteit (samenwerking) en kwaliteit. Van de ene gemeentesecretaris werd verwacht om de gemeentelijke organisatie op te schudden en meer samenwerking in het ambtelijk apparaat te stimuleren en van anderen werd verwacht meer te doen aan de professionaliteit van de ambtenaren.

*"Ik moest meer samenwerking organiseren en het ambtelijk apparaat professionaliseren. De gemeentesecretaris werd gezien als de baas van de gemeentelijke organisatie en ik was dus ook verantwoordelijk."*

*"Door het dualisme kreeg ik meer tijd voor de gemeentelijke organisatie en ondersteuning en het adviseren van B&W. Ik kreeg bij aanvang de opdracht om de gemeentelijke organisatie op te schudden, omdat er te weinig samenwerking en eenheid was in de organisatie."*

*"In een kleine gemeente heb je zeker te maken met structuurwijzigingen. Meestal werd er door organisatieadviesbureaus weer iets geschreven over andere organisatiemodellen die je dan overnam. Iedere leidinggevende wil natuurlijk een soort blauwdruk achterlaten. Of nou zo'n structuurwijziging hielp of niet, je deed gewoon mee. Een structuurwijziging is soms goed zolang er maar geen persoonlijk leed uit ontstond. Die modellen hebben voordelen gehad maar ook nadelen. Of door die structuurwijziging de burgers daarvan beter zijn geworden betwijfel ik."*

De focus van de gemeentesecretarissen lag vooral op het stimuleren en bevorderen van de samenwerking tussen de bestaande organisatieonderdelen, diensten, sectoren, afdelingen en stadsdelen. Hazenberg (2009) noemt dit het directiemodel, zie hiervoor paragraaf 2.3. Dit model beoogt een optimale afstemming en samenwerking binnen het ambtelijk apparaat. De secretarissen gaven aan niet op een wijziging van een organisatiemodel te sturen, maar op een gedragsverandering (cultuurwijzigingen). De secretarissen waren vooral bezig om de mentaliteit van ambtenaren te veranderen opdat zij meer integraal werken en samenwerken. Deze positionering van de gemeentesecretaris betekent volgens Hazenberg (2009:13) een versterking van de rol van algemeen directeur en de schakelfunctie tussen college en apparaat, zodat in gezamenlijkheid maatschappelijke effecten teweeg kunnen worden gebracht. *"Daarbij moet echter wel worden beseft dat niet volstaan kan worden met een wijziging van de structuur, maar dat alle betrokkenen ook hun gedrag zullen moeten wijzigen. Integraal denken en werken, korte lijnen, minder bureaucratie en programmatisch handelen hebben de nodige impact op zowel de bestuurders als de ambtenaren. Dat de secretaris met zijn management bij die verandering een voorbeeldfunctie heeft, staat buiten kijf."*

#### *Efficiency*

In tegenstelling tot vroeger, toen sterk werd gedacht in termen van de democratische legitimiteit van besluiten, ligt tegenwoordig de nadruk op kostenbesparing. Volgens de gemeentesecretarissen willen de burgers tegenwoordig waar voor hun belastinggeld en spreken het bestuur daarop aan. Ze willen concrete en zichtbare prestaties zien en rekenen het bestuur daarop af. Dat vereist een organisatie die resultaatgericht is en afrekenbaar. Resultaten die op de korte(re) termijn behaald dienen te worden en resultaten die verder in de toekomst zullen liggen. Zij probeerden dit te bereiken door contractmanagement in te voeren binnen de organisatie.

*"Ik was meer bezig om het resultaat centraal te stellen i.p.v. het organisatiemodel x of y te implementeren. Dat betekende dat ik zorgde dat de gemeentelijke organisatie op allerlei beleidsterreinen het maatschappelijk te bereiken resultaat centraal stelt. De focus lag ook op de samenwerking tussen de bestaande organisatieonderdelen, diensten, stadsdelen en de bestuursdienst. Ik stak meer energie in de inhoudelijke benadering van veranderingen."*

*"Ik snap ook wel waarom er aan structuurwijziging wordt gedaan. Je kunt dan iets tastbaars laten zien wat je hebt gedaan, een ander harkje (visueel)."*

*"Meer doen met minder ambtenaren is beter. Dit is een hype geworden."*

### Resumé:

Niveau	Belangrijkste verandering:
Functioneel:	
Integraliteit	Gemeentesecretarissen kregen bij het aantreden van een nieuw college expliciet opdracht om meer samenwerking tussen de verschillende afdelingen te organiseren. De focus lag meer op cultuurwijzigingen dan op structuurwijzigingen.
Efficiency	Er kwam relatief veel aandacht op het centraal stellen van prestaties. Meer via contractmanagement sturen binnen de organisatie.

### 5.2.3 Analyse: persoonlijk

De persoonlijkheid van een gemeentesecretaris, in de breedste zin van het woord, wordt als belangrijke factor gezien voor de wijze waarop wordt omgegaan met de samenwerking, communicatie en interactie met bestuurders en de eigen organisatie. Van oudsher was de functie van de gemeentesecretaris de schrijver 1<sup>ste</sup> klas, de notulist tijdens Raads- en B&W-vergaderingen, zo vinden een aantal geïnterviewden. Langzamerhand zien ze een verschuiving van eerste adviseur van B&W naar meer manager van de gemeentelijke organisatie. De geïnterviewden vinden dat veel collega-secretarissen onafhankelijk van welke ontwikkeling dan ook nu nog steeds adviseur zijn en geen manager of ambtelijk leider.

Op het gebied van de persoonlijke kwaliteiten hebben de geïnterviewden vooral veranderingen waargenomen wanneer het gaat om beleidsvrijheid, functienaam, stijl en loyaliteit en professionaliteit.

#### *Beleidsvrijheid*

Een sterk politieke antenne was vroeger belangrijk om ook de raad goed te kunnen adviseren. De secretarissen hadden hierdoor meer beleidsvrijheid en daarmee invloed in het politieke proces. Sinds het dualisme is deze beleidsvrijheid alleen nog aanwezig bij de 'wisseling van de wacht'. Tijdens elke verkiezing en/of collegewisseling en/of benoeming van een nieuwe burgemeester en de opstartperiode van bestuurders worden gemeentesecretarissen meer betrokken.

*"Na de komst van het nieuwe college, die aan je lippen hingen, was ik veel tijd kwijt aan het inwerken van nieuwe wethouders. Ik maakte ze wegwijs in het ambtelijk apparaat. In het begin van de collegeperiode liepen ze de deur bij mij plat en om de haverklap vroegen ze mij om op te draven. Maar ik wilde dat niet cultiveren noch continueren. Zodra ze hun weg hadden gevonden dan zat mijn taak erop. Vervolgens zag ik erop toe dat de samenwerking tussen de wethouders, bestuursdienst, directies en de stadsdelen soepel verliep en concentreerde ik mij op wat voor die wethouder qua advisering het beste werkt. Dan ging ik dat organiseren. Ik trok mij dan weer terug, ook omdat ik er geen tijd voor had."*

*"Bewegingsruimte die je krijgt is afhankelijk van of de bestuurders sterk of zwak zijn."*

Daarnaast creëren de secretarissen ook zelf 'bewegingsruimte' door te werken aan het vertrouwen met bestuurders. Dat vertrouwen verwerven ze als ze concrete resultaten hebben geboekt, op basis van hun inhoudelijke expertise, ten aanzien van projecten,

inhoudelijke onderwerpen en collegeopdrachten. Met andere woorden, de bewegingsruimte of handelingsvrijheid is niet meer vanzelfsprekend of per definitie aanwezig. Deze ontstaat wanneer er tijdelijk geen of een demissionair bestuur is, maar is ook afhankelijk van bewezen diensten en resultaten en van zijn professionaliteit.

#### *Van functienaam GS naar AD*

De geïnterviewden zien wel een verschuiving in de functienaam van gemeentesecretaris naar algemeen manager. Maar zijn het erover eens dat de 'gemeentesecretaris' uiteindelijk niet zal verdwijnen, althans daar gaat hun voorkeur naar uit. Zij vinden dat de functienaam gemeentesecretaris recht doet aan de complexe functie van de functionaris.

*"De functienaam gemeentesecretaris in plaats van Algemeen directeur heeft mijn voorkeur en moet ook als functienaam gehandhaafd blijven. De functienaam GS zegt meer over het 'adviseurschap' van de functionaris en Algemeen directeur meer over de baas van het ambtelijk apparaat (de manager)."*

*"Die functie van Algemeen directeur is er alleen maar gekomen om de functie van gemeentesecretaris meer profiel te geven. Daar heeft de VGS wel een rol in gehad. Gemeentesecretaris bekt namelijk niet zo lekker in het bedrijfsleven. Hij werd gezien als de notulist van de gemeente. Die rol van leidinggeven komt namelijk niet terug in de titulatuur van gemeentesecretaris en wel in die van algemeen directeur. Die titulatuur van gemeentesecretaris zal niet verdwijnen omdat het in de gemeentewet staat."*

*"Ik zie die verandering wel maar we moeten dat niet willen. Het ontkent namelijk een werkelijkheid. We zijn geen bedrijf. We moeten steeds belangen afwegen als overheid."*

*"Het kan wel zonder 'de gemeentesecretaris', zie maar op landelijk niveau, daar neemt de Secretaris-Generaal ook geen deel aan de ministerraad. Maar als je de gemeentesecretaris er tussen uithaalt, haal je er toch een soort verbinding uit (want als gemeentesecretaris verbindt je het ambtelijke met het bestuurlijke). Kortom, dat kan wel maar dan moet je het wel op een andere manier beleggen."*

#### *Persoonlijke opvattingen*

Door minder in het politieke proces, vooral na het dualisme, te opereren is het risico minder geworden om vooral bij collegewisselingen de politieke afkomst tegengeworpen te krijgen. Wel is het van groot belang om gevoel voor het politieke spel te hebben of te ontwikkelen, maar dan meer op afstand. Gemeentesecretarissen moeten neutraal hun functie vervullen.

*"Volstrekt irrelevant omdat je een rol en functie hebt. Terwijl je niet moet vergeten wat je ervan vindt en je moet er transparant over zijn. Je kunt zeggen dat je het er niet mee eens bent maar toch vinden dat het een moreel aanvaardbaar besluit is."*

*"Als gemeentesecretaris moet je niet van een politieke kleur willen zijn. Althans, dat moet je niet kenbaar maken. Het kan altijd tegen je werken. Ik vind het niet kunnen dat je ergens anders in een politieke partij zit en vervolgens als gemeentesecretaris in een andere gemeente een andere mening hebt."*

### *Loyaliteit en professionaliteit*

De geïnterviewden geven aan loyaal te zijn aan het college en dat ze geen moeite hebben om collegebesluiten uit te voeren. In tegenstelling tot vroeger (in het monisme) hoeven de gemeentesecretarissen alleen loyaal te zijn aan het college en niet meer aan de gemeenteraad. Maar loyaliteit kent ook grenzen. Hij dient zich uitsluitend bezig te houden met zaken, onderwerpen, projecten die niet politiek, maatschappelijk, bestuurlijk precair zijn. Vanuit zijn deskundigheid en die van de ambtelijke organisatie mag hij in tegenstelling tot vroeger meer meepraten en tegenspraak bieden. Daarbij kan hij ook een 'eigen agenda' hebben maar dan dient hij van te voren en bij de uitwerking van die plannen wel goedkeuring te hebben van het college.

Tijdens collegevergaderingen krijgen gemeentesecretarissen relatief weinig (spreek- en speel)ruimte. De regel was dat ze pas konden spreken als het werd gevraagd en anders niet. Er is, volgens de geïnterviewden, één uitzondering op die regel namelijk wanneer het gaat om de eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit in relatie tot het ambtelijk apparaat. Dan nemen de gemeentesecretarissen ongevraagd het woord om de gemeentelijke organisatie te beschermen en te verdedigen. Kortom, de meeste secretarissen zijn in collegevergaderingen vrij loyaal.

*"Ook in de laatste jaren van mijn carrière heb ik de minste spreektijd gekregen, er was geen sprake van gelijkwaardige verdeling van de spreektijd. Afhankelijk van de burgemeester, wethouders of onderwerp kreeg ik meer of minder spreektijd. Als de burgemeester en de wethouders vonden dat ik te veel spreektijd kreeg dan was het snel afgelopen met mijn spreektijd. Dan zocht ik naar andere/alternatieve manieren om aan informatie te komen. Via de burgemeester of via de bestuursdienstambtenaren."*

*"Loyaal zijn en meedoen met het spel houd je niet lang vol. Je hebt namelijk een ambtelijk apparaat dat meekijkt en wil dat je hun belangen behartigt. Als je niet oppast, word je een speelbal tussen politiek en ambtelijke apparaat. Je moet flexibel zijn maar je moet ook duidelijk weten waar je grenzen liggen en je beperkingen. Je moet voortdurend schakelen."*

Loyaliteit aan de kant van bestuurders en ambtenaren kan ook doorschieten waardoor de gemeentesecretaris voor moeilijke afwegingen komt te staan.

*"In een motie werden 2 ambtenaren genoemd die eruit moesten. Deze verhouding vond men heel normaal. Politieke partijen vonden dat ze hier ook gewoon over gingen. Want ze spraken de ambtenaren gewoon en liepen bij hen binnen e.d. Als ambtenaren iets deden wat een raadslid niet wilde dan werd je als secretaris daarop aangesproken door de raad."*

### *Stijl in omgang*

In de zin van politiek-ambtelijke verhoudingen spraken de geïnterviewden over drie type topambtenaren:

1. Klassieke, technocraat, Weberiaanse topambtenaar; deze heeft geen eigen mening, voert alles loyaal uit, doet exact wat hem wordt gevraagd.

2. De imperiumbouwers; dit zijn de stadsontwikkelaars, megamachtig, maken misbruik van hun macht, ambtelijke positie en het feit dat zij er al zo lang werken. Deze worden door iedereen gevreesd, weten meer dan alle anderen, niemand durft hen te ontslaan, omdat zij te veel weten over iedereen (dat zij tegen je kunnen gebruiken).
3. Publieke ondernemers; hebben behoefte om verschil te maken, hebben liefde en passie voor de publieke zaak, zetten zich in voor het maatschappelijk doel.

Volgens de geïnterviewden zien ze een verschuiving van de functie van gemeentesecretaris naar het derde type topambtenaar. Dit type heeft een eigen agenda maar legt het wel voor aan het college.

*“Mijn voorkeur gaat uit naar het derde type topambtenaar. Door mijn agenda aan het college voor te leggen was ik transparant en kreeg ik politieke en bestuurlijke rugdekking en democratische legitimiteit. Mijn uitgewerkte plannen kwamen ook in het college. Die kregen wel of geen goedkeuring. Als het geen goedkeuring kreeg, dan probeerde ik het nog een paar keer. Als het college dan toch nee zei, dan was het ook afgelopen. Ik vind dat je van een topambtenaar mag verwachten dat hij een eigen visie, agenda en drive heeft. Een topambtenaar mag zich niet verschuilen achter de passiviteit van een wethouder. Als een wethouder geen ideeën heeft, dan zorgde ik ervoor dat hij ideeën kreeg. Ik moest dan wel de wethouder daarvan overtuigen en vervolgens het college en soms ook de gemeenteraad. Dit is nodig voor de democratische legitimiteit.”*

**Resumé:**

Niveau	Belangrijkste verandering:
Persoonlijk	
Inhoudelijke expertise	Minder politieke vaardigheden en meer expertise over de gemeentelijke organisatie verwacht.
Persoonlijke opvattingen	Geen partij meer in het politieke debat.
Stijl in omgang	Omgevingsbewuste publieke ondernemer.



## **Hoofdstuk 6 Veranderingen en spanningen in de samenwerkingsrelatie(s) van de gemeentesecretaris**

### **Inleiding**

We zien dat de wijzigingen (zie hoofdstuk 5) zich vooral manifesteren op 3 categorieën, namelijk: verantwoordelijkheden, bestuursstructuur en -cultuur en professionaliteit. In dit hoofdstuk zullen we de veranderde opvattingen daarover beschrijven en vervolgens aangeven of deze andere opvattingen hebben geleid tot spanningen in de samenwerkingsrelaties van de gemeentesecretaris. Tot slot van dit hoofdstuk zullen wij een nadere analyse doen naar de diepere achtergronden van de spanningen. Eerst zullen we kort aandacht besteden aan de belangrijkste actoren waar de gemeentesecretaris een samenwerkingsrelatie mee heeft in het lokaal bestuur.

### **6.1 Relaties van de gemeentesecretaris**

Uit de taken van de gemeentesecretaris is te herleiden dat de gemeentesecretaris een bijzondere ambtenaar is die vele contacten moet hebben met andere actoren in het lokale bestuur. Uit hoofde van zijn functie heeft hij een belangrijke relatie met de volgende actoren:

#### De burgemeester

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon (dus de regering) bij Koninklijk Besluit. Hij kan benoemd worden voor telkens een periode van zes jaar (artikel 61 gemeentewet). De gemeentewet bepaalt tevens dat de burgemeester voorzitter is van het college en van de gemeenteraad (artikel 9 en 34). Een belangrijke relatie die de gemeentesecretaris heeft met de burgemeester is op grond van de wet. De secretaris staat de burgemeester terzijde bij de uitoefening van zijn taken.

#### Het college van burgemeester en wethouders

Een college bestaat uit een burgemeester en een aantal wethouders. De Gemeentewet gaat uit van collegiaal bestuur. Dit wil zeggen dat de bevoegdheden bij het college liggen en niet bij de afzonderlijke wethouders. Het college is een belangrijke schakel tussen het ambtelijk apparaat en de gemeenteraad. De gemeentesecretaris wordt door het college benoemd en staat aan het hoofd van de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris heeft op grond van de gemeentewet de taak om het college terzijde te staan bij de uitoefening van haar taken. Verder ondertekent de secretaris de stukken die van het college uitgaan samen met de burgemeester (artikel 59a gemeentewet). Zijn eerste verantwoordelijkheid ligt dus bij de ondersteuning van het college. Wel moet van de gemeentesecretaris worden verwacht dat hij over de schouders van het college meekijkt en zorg draagt voor een goede afstemming van de werkzaamheden van raad en college.

#### De ambtelijke top

Het bevoegd gezag over de ambtelijke organisatie wordt uitgeoefend door het college. Dat wil zeggen dat het college ambtenaren benoemt, schorst en ontslaat (Pollemans en Stapelkamp, 2002: 31-35). In de gemeentewet heeft de wetgever de inrichting van de ambtelijke organisatie geheel aan de gemeentelijke besturen overgelaten. Daardoor is de inrichting van de ambtelijke organisaties tussen gemeenten verschillend. Uit verschillende websites van gemeenten blijkt dat de ambtelijke organisatie samenvattend tot belangrijkste

taken heeft om besluiten voor te bereiden en uit te voeren en daarmee ervoor te zorgen dat zowel het college als de gemeenteraad hun werk goed kunnen doen.

### De gemeenteraad(sleden)

Volgens de Grondwet is de gemeenteraad het hoogste orgaan in een gemeente. Hoofdtaken van de gemeenteraad zijn het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid en het toezien op de uitvoering daarvan. Het vaststellen van de begroting is een belangrijke bevoegdheid van de raad. Het college heeft zich daar dan aan te houden. Een andere belangrijke bevoegdheid van de raad is het vaststellen van verordeningen. Een voorbeeld is een subsidieverordening, waarin regels zijn vastgelegd over toekenning van subsidies aan plaatselijke organisaties. Het college moet verordeningen uitvoeren. Zoals we hebben gezien heeft de gemeentesecretaris geen formele relatie meer met de gemeenteraad.

### De raadsgriffier

In de gemeentewet is de huidige formele positie van de raadsgriffier geregeld. Daar waar de gemeentesecretaris een formele relatie heeft met het college, wordt de griffier door de gemeenteraad benoemd, geschorst, vervangen of ontslagen (artikel 107 e.v. gemeentewet). De belangrijkste taak van de griffier is om de raad en de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde te staan (artikel 107a lid 1 gemeentewet). Het gaat dan specifiek om het honoreren van verzoeken van ambtelijke bijstand van de raad of van individuele raadsleden (Pollemans en Stapelkamp, 2002: 32). Zijn taken en bevoegdheden worden verder door de raad in een instructie nader geregeld.

## **6.2. Andere verantwoordelijkheden**

Een belangrijke institutionele wijziging die in de afgelopen 15 jaar heeft plaatsgehad was de invoering van de Wet Dualisering in 2002. Deze wet heeft vooral de formele taken tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie gewijzigd. Daarbij zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen politici en ambtenaren veranderd en specifiek die van de gemeentesecretaris. Naast deze wettelijke stelselwijziging hebben ook bepaalde gebeurtenissen (incidenten, rampen, crisis) in de samenleving geleid tot andere verantwoordelijkheden van de gemeentesecretaris.

De formele dubbelrol die gemeentesecretarissen hadden ten tijde van het monisme zorgde er soms voor dat ze hun 'eigen spel' konden spelen. De gemeentesecretaris had een verantwoordelijk bij het inrichten van raadscommissies waarmee hij meer spelverdeler was en direct invloed had op het politieke proces, zonder risico's te lopen. De ene keer leunde de gemeentesecretaris net meer tegen het college aan en andere keren net iets meer tegen de raad. In bepaalde situaties konden de gemeentesecretarissen in het monisme het college adviseren om iets te doen en bij de raad er juist weer tegen zijn. Door de invoering van het dualisme waren de verantwoordelijkheden van de gemeentesecretarissen wel duidelijker. Hij moest het college van burgemeester en wethouders ondersteunen. Doordat hij geen rol meer had naar de raad had hij automatisch ook meer tijd om zich te buigen over zijn verantwoordelijkheid naar het ambtelijk apparaat. Het gevolg hiervan is dat hij zich meer als algemeen manager kon opstellen en meer tijd had om opdrachten van het college ten aanzien van het ambtelijk apparaat uit te voeren.

Daar waar de secretaris in het monisme direct informatie kon uitwisselen met raadsleden doet hij dat nu in het Driehoeksoverleg (dual overleg). Dit overleg vindt regelmatig plaats onder voorzitterschap van de burgemeester, waar de secretaris samen met de raadsgriffier zorg draagt voor de uitwisseling van informatie.

In de afgelopen 15 jaar hebben zich meerdere gebeurtenissen voorgedaan, die ervoor hebben gezorgd dat de organisatie van de rampen- en crisisdiensten zodanig werd ingericht dat er sneller en adequater werd gereageerd op incidenten. Aan het hoofd van die crisisdienst staat tegenwoordig de secretaris. Deze ambtelijke verantwoordelijkheid is overigens afgeleid van de politiek/bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester in het kader van Openbare Orde en Veiligheid.

### **6.2.1. Spanningen rondom verantwoordelijkheden**

De gemeentesecretaris kreeg door de invoering van het dualisme een duidelijke positie. Zijn verantwoordelijkheid binnen de politieke arena werd minder. Immers, de secretaris was zijn taak, de ondersteuning van de gemeenteraad, kwijtgeraakt en had geen rol meer binnen collegeonderhandelingen. Voor de ondersteuning van de gemeenteraad werd een nieuwe functie gecreëerd, de griffier. Maar hij kreeg er ook een rol bij en werd verantwoordelijk, in het verlengde van de bevoegdheid van de burgemeester, voor opdrachten in bijvoorbeeld rampen- en crisisbeleid. Daardoor werd zijn verantwoordelijkheid binnen het ambtelijke domein groter. Deze veranderingen in zijn verantwoordelijkheid brachten ook spanningen in zijn rol en positie met zich mee.

Nu de gemeentesecretaris formeel geen verantwoordelijkheid meer heeft naar de raad vinden de geïnterviewden dat ze nog wel een indirecte verantwoordelijkheid hebben. De gemeentesecretaris is als hoogste ambtenaar eindverantwoordelijk voor de wijze waarop de door de raad gestelde financiële en beleidskaders worden uitgevoerd. Deze verantwoordelijkheid kan pas goed worden uitgevoerd wanneer er een hechte samenwerkingsrelatie is met de griffier. De griffier is immers nadrukkelijk gekoppeld aan de raad. Opvallend was dat de geïnterviewden weinig tot niet spraken over de functie van de griffier of de samenwerking met de griffier. Kennelijk was de werkrelatie nog niet zodanig om daar uitspraken over te doen. Terwijl uit het onderzoeksrapport 'Sterke koppels, sterk bestuur' (BMC: 2007) blijkt, dat een 'bondgenootschapsrelatie', waarin gezamenlijk wordt opgetrokken tussen secretaris en griffier, het meest effectief is voor het goed functioneren van uiteindelijk het hoogste orgaan van de gemeente, de gemeenteraad. Als belangrijke ingrediënten van een dergelijke relatie worden genoemd: een evenwichtige machtsbalans, overlappende werkterreinen, aanwezigheid van frequent overleg, meningsverschillen evenals de zakelijke bespreking daarvan en de focus op het gemeentelijk belang.

Hoewel de gemeentesecretaris niet meer van de raad is, voelde hij nog wel de plicht rekening te houden met wat er speelt bij de raad en de raad ook optimaal te informeren en te wijzen op bepaalde belangen die niet goed zijn meegewogen. Hoewel het college eindverantwoordelijk is, voelen de gemeentesecretarissen zich er nog wel verantwoordelijk voor dat 'het systeem' werkt zoals het moet werken. De geïnterviewde secretarissen vinden dat ze, ook in het dualisme, nooit een eendimensionale rol opvatting moeten hebben over wie hun opdrachtgever is en wat dat betekent. Sterker nog, afhankelijk van zijn relatie met de raadsgriffier, moeten ze blijven nadenken over de vraag: hoe de raad zodanig te

positioneren dat de raad goede besluiten kan nemen. In het college zijn de gemeentesecretarissen ook alert op de positie van de raad en op de vraag of de raad voldoende is geïnformeerd. Kortom, de taak van een gemeentesecretaris is ook om de kaderstellende taak van de raad mogelijk te maken. Loyaliteit is breder dan alleen naar het college, aldus de geïnterviewden. Overigens houdt de loyaliteit niet op bij de gemeenteraad maar gaat verder, ook naar de gehele overheid.

Deze indirecte verantwoordelijkheid naar de raad voelen de geïnterviewden ook omdat de burgemeester nog wel een dubbelrol heeft. De positie van de burgemeester is weliswaar anders geworden, maar is nog steeds zowel van het college als van de raad. Om een beeld te krijgen van hoe secretarissen tegen hun samenwerking met de burgemeester aankijken, heeft Rijnconsult in een special van hun blad DUO (2007), aandacht besteed aan deze doelgroep. Op basis van een enquête, waarop 71 secretarissen hebben gereageerd, en een rondetafelgesprek met 10 burgemeester/secretaris koppels is de algemene reactie dat de relatie als belangrijk en effectief wordt gezien en het belang van deze samenwerking als groot wordt gezien. Wanneer deze samenwerking niet goed werkt dan leidt dat vroeg of laat tot spanningen en uiteindelijk tot problemen omdat de regie bij zwaar weer ontbreekt. Incidenten kunnen dan snel escaleren en leiden tot vertrek van bestuurders of ambtenaren. Of, soms nog erger, problemen blijven sluimeren en worden niet op tijd aangepakt, waardoor de organisatie, of onderdelen van de organisatie, verlamt. De effectiviteit van de lokale overheid wordt dan geschaad. De gemeentesecretaris zorgt via het driehoeksoverleg dat hij voldoende aangehaakt is op wat er speelt maar andersom ook om via de burgemeester de raadsleden te bereiken.

Mede door invoering van het dualisme zou de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretarissen in het college sterker moeten zijn. Enkele gemeentesecretarissen gaven aan dat, als in breed samengestelde colleges politiek gevoelige kwesties aan de orde zijn en wethouders met de fractievoorzitters van de coalitiepartijen zaken voorbespreken, zij (samen met de burgemeester) buiten spel komen te staan. Het college als geheel wordt hierdoor van minder belang terwijl juist door de invoering van het dualisme de gemeentesecretarissen het college van burgemeester en wethouders moeten ondersteunen.

De raadsgriffier is in het dualisme verantwoordelijk voor het voorbereiden van moties en amendementen voor de gemeenteraad. Vooral voor wat traditionele secretarissen is het moeilijk geweest om niet meer van de raad te zijn. Eén geïnterviewde gaf zijn voorganger als voorbeeld: *"De toenmalige gemeentesecretaris heeft tot zijn pensioen gehandeld alsof het dualisme niet bestond. Die secretaris bleef nog steeds moties en amendementen schrijven voor de raad."* Dat heeft wel wat voeten in de aarde gehad voor die secretarissen. Voor die secretarissen heeft het heel lang geduurd totdat het 'nieuwe systeem' in hun denkpatroon zat en zij hun 'oude' verantwoordelijkheid konden loslaten. In die zin hebben de gemeentesecretarissen eerder bepaalde ontwikkelingen afgeremd dan mede beïnvloed.

In het dualisme werd de rol en positie van de gemeentesecretaris naar het ambtelijke apparaat ook duidelijk. Hij had meer tijd voor het ambtelijk apparaat en kon zich meer bezig houden met het managen van bestuursopdrachten van het college. De aandacht verschoof naar een versterking van zijn rol als algemeen directeur en zijn schakelfunctie tussen college en apparaat. Anderzijds hadden de directeuren van de verschillende diensten al een directe

relatie met bestuurders en vervulden die schakelfunctie. De 'nieuwe' verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris kon daarom wel eens leiden tot spanningen binnen het ambtelijke apparaat in de relatie naar de bestuurders.

Elk besluit dient formeel voorbereid te worden. Een raadsvoorstel moet in het huidige stelsel via de griffie, presidium en raad lopen. De gemeentesecretaris komt niet meer voor in het gehele beleidsproces. Tot aan het raadsvoorstel (niet zijnde initiatiefvoorstel van de raad) heeft de secretaris een rol. Die rol is vooral als beleidsvoorbereider.

Van een gemeentesecretaris wordt in principe ook verwacht dat hij/zij volledig verantwoordelijk is voor het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Deze verantwoordelijkheid staat voordurend onder druk zeker als de capaciteit van het ambtelijk apparaat niet in verhouding staat tot de politiek/bestuurlijke ambities en doelstellingen. De secretaris wordt dan op de proef gesteld voor wat betreft de wijze waarop hij omgaat met deze dilemma's. Aan de ene kant voldoen aan de politiek/bestuurlijke wensen met aan de andere kant de beschikbare ambtelijke uren c.q. schaarse ambtelijke ondersteuning. Het is eigenlijk altijd koorddansen voor secretarissen.

### 6.3. Andere bestuursstructuur en -cultuur

Eerder hebben we gezien dat de veranderingen in de samenleving en het openbaar bestuur vooral in de afgelopen 15 jaar noodzaakten tot meer integraal maar ook efficiënter werken. Het gevolg was dat er permanent werd nagedacht over de bestuursstructuur en -cultuur binnen de gemeentelijke organisatie. Door de snelle veranderingen in de samenleving lijken veranderingen van organisatiemodellen elkaar steeds sneller op te volgen. Het gevaar bestaat dat er al weer nieuwe inzichten zijn over een ander model voordat het oude model is ingevoerd. De verschillende organisatiemodellen worden gezien als afspraken op papier maar de werkelijkheid is weerbarstiger.

*"In die modellen (organisatiestructuren) zie je een golfbeweging. De volgende die komt er al aan, namelijk een netwerkmodel. Sommigen vinden dat het directiemodel nu al niet meer voldoet."*

Enkele geïnterviewden hielden zich daarom niet actief bezig met structuurwijzigingen, maar meer met het centraal stellen van het resultaat. Als gevolg hiervan werd meer op de verbinding en dwarsverbanden tussen organisatieonderdelen gelet (cultuur). Hiermee werd de integrerende rol van de gemeentesecretaris steeds belangrijker. Daar waar de directeuren van organisatieonderdelen vroeger 'stand-alone' konden opereren (meer baas in eigen huis) worden nu gebiedsafspraken gemaakt onder een gezamenlijke verantwoordelijkheid waar de gemeentesecretaris eindverantwoordelijk voor is.

*"Ik was meer bezig om het resultaat centraal te stellen i.p.v. het organisatiemodel x of y te implementeren. Ik zorgde dat de gemeentelijke organisatie op allerlei beleidsterreinen het maatschappelijk te bereiken resultaat centraal stelde. De focus lag ook op de samenwerking tussen de bestaande organisatieonderdelen. Ik stak meer energie in de verbinding."*

Hierdoor werd hij een belangrijkere schakel tussen de bestuurders en het ambtelijk apparaat om de gemeentelijke organisatie te veranderen.

*"Bij iedere wisseling van het college kreeg de gemeentesecretaris de opdracht om voor meer integrale samenwerking te zorgen in het ambtelijke apparaat maar vooral ook om efficiënter te werken."*

*"De gemeentesecretaris wordt niet alleen aangesproken op dat hij de bestuurlijke huiskamer goed heeft ingericht maar ook de ambtelijke huiskamer."*

### **6.3.1 Spanningen rondom bestuursstructuur en -cultuur**

Het reorganiseren van de organisatiestructuur was nodig om verkokering tussen beleidsterreinen terug te dringen en om de organisatie en het bestuur meer te oriënteren op de buitenwereld. Sommige geïnterviewden zagen niet zozeer de structuur als basis voor bepaalde spanningen die optraden in de relaties van de gemeentesecretaris maar meer de 'informele cultuur' binnen de organisatie. Het niet vastleggen van afspraken geeft ruimte om snel in te spelen op veranderingen maar zorgt ook voor onvoldoende transparantie in de organisatie.

*"Volgens ons model zal de bestuurder met de hoogste ambtenaar moeten praten, terwijl de expertise bij andere ambtenaren in een lagere schaal ligt. Dit vonden bestuurders lastig. Ik heb niet meer op ambtelijke hiërarchie gestuurd, een beetje tegengesteld aan wat we hadden afgesproken. Ik nam meer uitvoerders en strategische ambtenaren mee. Dit was ook goed voor bestuurders zodat ze wisten wat er op uitvoeringsniveau gebeurde."*

*"Omdat de maatschappij steeds complexer wordt en de eisen die gesteld worden zwaarder worden ben je als secretaris steeds bezig om je organisatie daarop aan te passen zodat je de juiste man op de juiste plaats krijgt. Je moet aan de eisen van de maatschappij voldoen."*

*"Wanneer een wethouder ontevreden is over wat je doet of over je ambtelijk apparaat en spreekt je daarop aan dan kan je in de knel komen. Dan is het belangrijk dat je transparant bent over je standpunten, visie en argumenten."*

*"Het is vrij paradoxaal: aan de ene kant verwacht het college van de gemeentesecretaris dat de besluitvorming zorgvuldig en kwalitatief goed is georganiseerd en als puntje bij paaltje komt wijken de wethouders af van de afspraken en gaan zij samen met hun beleidsadviseur een andere koers varen. Het is voor de secretarissen belangrijk om iedereen dan bij de les te houden."*

De politiek verwacht tegenwoordig te veel van het college qua resultaten en ambities in vergelijking met 15 jaar geleden, terwijl toen de economische en financiële situatie gunstiger waren dan nu. De bezuinigingen binnen de rijksoverheid en de gemeentelijke organisaties zijn nu ingrijpender. Het gevolg is dat de druk op het college en daarmee de gemeentesecretaris is toegenomen met betrekking tot capaciteitsvraagstukken. De bestuurders willen hetzelfde resultaat halen met minder middelen. Doordat de gemeentesecretaris een grotere afstand heeft naar de raad zal hij de raad meer via de raadsgriffier moeten overtuigen. 15 jaar geleden was hij in staat veel flexibeler met de beschikbare tijd en de ambtelijke capaciteit, in het ondersteunen van de raad en het college, om te gaan. Tegenwoordig moet de secretaris meer onderhandelen met de griffier over de snelheid en tijdigheid van kaderstellende voorstellen (verordeningen, begroting, etc.).

De spanning die zich voordoet richting het ambtelijke apparaat is dat sommige directeuren van organisatieonderdelen er moeite mee hebben dat ze minder baas in eigen huis zijn. Deze directeuren worden aangesproken op het geheel en niet meer op hun 'cluster'.

*"Als clusterdirecteur kom je niet meer weg door te zeggen dat ze het altijd zo deden binnen hun organisatie of dat dat nu eenmaal de cultuur is binnen dat cluster. Ze worden nu aangesproken op de samenhang en verbinding en het resultaat. Daar hebben sommige directeuren nog wel moeite mee."*

#### **6.4. Andere professionaliteit**

In de afgelopen 15 jaar is het denken over professionaliteit veranderd. Zo hebben veranderingen in de samenleving, in het lokaal bestuur en de gemeentelijke organisaties geleid tot meer eisen aan de deskundigheid van het ambtelijk apparaat maar ook van bestuurders. Het ambtelijk apparaat moest meer als publiek bedrijf gaan werken waardoor (top)ambtenaren meer en meer zichtbaar werden. Dit stelde andere eisen aan de professionaliteit van uitvoerders. Het gezag dat de overheid had was niet meer vanzelfsprekend, het moest verdiend worden.

*"De buitenwereld kijkt mee, je moet steeds in interactie zijn met buiten. Vroeger was je de secretaris als je buiten liep, nu ben je een ambtenaar die zijn werk doet met de belastingcenten van de ondernemer op de hoek. Dat merk je, je moet heel veel aandacht besteden aan de motivatie intern, contacten met de buitenwereld, draagvlak creëren, gezag verwerven op basis van je persoonlijke kennis en vaardigheden. De vanzelfsprekendheid die er vroeger in zat is verdwenen."*

##### **6.4.1 Spanningen rondom professionaliteit**

In tegenstelling tot vroeger hebben (top)ambtenaar en bestuurder niet vanzelfsprekend autoriteit. Ze moeten tegenwoordig hun best doen om gezag te verwerven en te behouden. Dat leidt tot andere eisen die aan de bestuurlijke en ambtelijke professionaliteit worden gesteld. Een naar buiten gerichte gemeentesecretaris werd steeds belangrijker. Maar hij moest er ook voor zorgen dat de gemeentelijke organisatie meer omgevingsbewust werd. De bestuurders voelden de druk om geen fouten te maken en waren meer gericht op het bereiken van resultaten. Deze veranderingen zorgden voor spanningen in de verhouding tussen de gemeentesecretaris en bestuurders. Deze manifesteerden zich op hun inhoudelijke expertise, persoonlijkheid en stijl in omgang.

##### *Inhoudelijke expertise*

In de afgelopen jaren werd er steeds meer expertise verlangd van de gemeentesecretaris. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke organisatie wordt hij door wethouders aangesproken voor problemen op uitvoeringsniveau. Door de ICT komen vermeende problemen sneller naar voren. Het gaat zelfs zover dat een wethouder een eigen gemaakte foto van een loszittende stoeptegels voorlegt aan de gemeentesecretaris. Dit leidt tot moeilijke afwegingen bij de gemeentesecretaris.

*"Als gemeentesecretaris had je altijd die positie (autoriteit) waar je op terug kon vallen. Nu moet je steeds meer op basis van je gedrag, voorbeeld, de manier waarop je dingen doet en je expertise je gezag verdienen. Het is niet meer vanzelfsprekend. We hebben een ontwikkeling gehad waarbij je als manager niets van de inhoud hoeft te weten. Nu moet je gewoon op*

*inhoud kunnen acteren, ook als gemeentesecretaris in collegevergaderingen. Je kunt niet meer zeggen dat je het nog wel (laat) uitzoeken. Je wordt dan zo uitgespeeld."*

*"Door de media komen mensen veel eerder in beeld. Vermeende misstanden worden sneller naar voren gebracht. De politici hebben er vooral last van. Ik heb er ook last van omdat ik met feiten en goede (rationele) adviezen niet meer uit de voeten kom. Want er is al een ander feit gecreëerd en ik kan het feit niet weerspreken omdat het beeld er al staat. Ik kan niet meer veel met feiten, ik moet veel meer denken en sturen in de beeldvorming en dus framen en twitteren."*

*"In het monisme werd meer politieke evenwichtskunst van de gemeentesecretaris verwacht. Tegenwoordig moet je dat evenwicht behouden met een sterke expertise op bedrijfsvoering."*

Vanuit zijn verantwoordelijkheid en zijn expertise krijgen gemeentesecretarissen opdracht van het college om de organisatie te professionaliseren. Tegelijkertijd bemoeien bestuurders zich met de uitvoering van het beleid. De verhoudingen komen dan wel eens onder druk te staan.

*"De opdracht was om de verantwoordelijkheden en rollen uit elkaar te houden. Zorgen dat we weer doen wat we moeten doen, dat het bestuur weer gaat besturen en de uitvoering meer kwalitatief en professioneel kan ondersteunen. Dit hebben we wel opgeschreven maar de kunst is dat in de praktijk vast te houden. Dat vraagt enig gezag. Het is niet voldoende dat het op papier staat. Als een wethouder iets vraagt en je verwijst steeds naar de formele afspraken dan denk ik dat je dat niet lang volhoudt."*

Kennis (ervaring en veel informatie hebben) was tot een aantal jaren geleden een belangrijke machtsbron voor een gemeentesecretaris. Het claimen van die kennis kan, tegenwoordig, spanningen met zich meebrengen in zijn relatie met bestuurders en ambtelijke directeuren die niet zo lang meedraaien.

*"Als je er lang zit (veel ervaring en informatie hebt en veel historie kent) word je automatisch in een machtsarena gezogen. En wanneer je veel 'macht' hebt, voelt dat voor anderen wat ongemakkelijk. Je moet als gemeentesecretaris wel oppassen dat een bestuur blijft besturen en dat zij uiteindelijk de keuzes maken. Het is niet goed als ze telkens doen wat de gemeentesecretaris zegt."*

### *Persoonlijkheid*

De secretaris moet door één deur kunnen met de burgemeester en de wethouders. Dat vereist dat de secretaris continu moet investeren in persoonlijke kwaliteiten: communicatieve vaardigheden, politiek/bestuurlijke vaardigheden en managementvaardigheden.

Veel valt of staat met de persoonlijke 'klik' tussen de gemeentesecretarissen en leden van het college. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeentesecretarissen veel bilaterale overleggen organiseren met wethouders afzonderlijk. De secretarissen organiseren dat zelf om zichzelf te motiveren en gefocust te blijven op de vraag en behoefte van de collegeleden en dat is uiteindelijk in het belang van de stad. Daarnaast vinden zij dat de gemeentesecretaris altijd in staat moet zijn om meerdere typen wethouders te bedienen. De secretaris moet het



oprecht leuk vinden om ook 'lekenbestuurders' te dienen. Collegeleden zijn vaak 'lekenbestuurders' en daarom als amateurs te typeren. De ene wethouder is meer of minder amateur dan de ander. Bij wethouders komt ook soms onzekerheid om de hoek kijken. Als dat het geval is, dan gaan ze links en rechts meppen. Ze schetsen een aantal typen wethouders: de amateur, de politicus en of bestuurder.

*"Het Non-interventiebeginsel heerste erg: doe jij je ding dan doe ik ook mijn ding. Er is te lang vrij spel geweest en als er dan nieuwe spelers komen om die cultuur te veranderen, moet je wel erg sterk in je schoenen staan wil je nog positie behouden. Maar in zo'n politiek krachtenspel gaan de politici hun knopen tellen waardoor de gemeentesecretaris los wordt gelaten.*

De cultuurveranderingen in de politiek, zoals op de persoon spelen, hebben volgens sommige geïnterviewden invloed op de rol en positie van de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is kwetsbaarder geworden.

*" ..op de persoon spelen is modern, gebeurt in de politiek maar ook als spiegelbeeld in de ambtenarij. Dan ben je als gemeentesecretaris gewoon de zwakste schakel in het college. Het kost eerder de secretaris de kop dan dat een bestuurder weg moet. Over het algemeen is dat minder schadelijk als dat gebeurt. En een andere belangrijke factor die meespeelt is de financiën die schaarser worden. Dan moet nog meer gelet worden op de goede match (de juiste man op de juiste plaats).*

### *Stijl in omgang*

Uit de gesprekken blijkt dat de veranderingen in het openbaar bestuur leiden tot meer publiek ondernemerschap. Dat wil zeggen dat ze behoefte hebben om verschil te maken. In tegenstelling tot vroeger mag zo'n ambtenaar meer een eigen agenda hebben ondanks het feit dat de secretaris niet democratisch is gekozen. Zij moeten daar wel transparant over zijn. Deze stijl in omgang leidde soms tot spanningen in de verhouding met bestuurders.

Bestuurders en in het bijzonder wethouders kunnen soms niet omgaan met een topambtenaar met een eigen visie, agenda en ambitie. Wanneer (top)ambtenaren actief zijn op inhoudelijke dossiers dan worden ze daarmee zichtbaar. Het beeld van de secretaris als extra wethouder in het college kan dan snel ontstaan bij bestuurders maar ook bij politici. Daarom laten secretarissen hun 'eigen agenda' regelmatig aftikken door het college om zo politiek/bestuurlijke rugdekking te hebben.

Een andere spanning die optreedt, is wanneer een bestuurder geen ideeën heeft. De geïnterviewden geven aan dat een secretaris zich niet mag verschuilen achter de passiviteit van een bestuurder en deze bestuurder moet helpen in het belang van de stad. Daarom 'helpen' de secretarissen de bestuurder met ideeën.

### **6.5 Nadere analyse kernelementen**

In deze paragraaf wordt bezien welke waarden, in de afgelopen 15 jaar, direct dan wel indirect in de samenwerkingsrelatie een rol hebben gespeeld. Aan de hand van de mate waarin deze waarden zijn veranderd kunnen we uiteindelijk uitspraken doen over een wijziging van de rol en positie van de gemeentesecretaris. We gebruiken hiervoor de kernelementen van Bovens die we in ons conceptueel model hebben beschreven.

- a. vertrouwen;
- b. openheid;
- c. veiligheid; en
- d. respect.

#### **ad. a Vertrouwen**

Volgens de geïnterviewden is vertrouwen de basis van de relatie tussen bestuurders en (top)ambtenaren en is dit altijd een 'issue' geweest. Aan vertrouwen moet elke dag aandacht worden geschonken. Dat kan informeel dan wel formeel georganiseerd worden. Informeel heeft te maken met de persoonlijke 'klik' die deze twee actoren kunnen realiseren. De geïnterviewden besteden daarom ook veel aandacht aan bilaterale overleggen met afzonderlijke bestuurders.

Formeel gaat het meer om de gemaakte afspraken na te komen. Dat kan gaan over uiteenlopende zaken, zoals het succesvol uitvoeren van een opdracht, de bestuurder optimaal adviseren over een voorstel, de portefeuillehouder ondersteunen en bijwonen van politiek gevoelige onderwerpen in de raad. Onderwerpen die puur te maken hebben met de organisatie en onder de verantwoordelijkheid berusten van een secretaris, zijn bij uitstek punten die door een gemeentesecretaris moeten worden opgepakt. Die punten betreffen het bevorderen van de integraliteit van raad, college en organisatie, het stimuleren van de samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke organisaties, maar ook het investeren in de kwaliteit van voorstellen over ICT, huisstijl, één logo en het op tijd aanleveren van stukken. Deze zijn (weliswaar minder politiek gevoelig) zeer belangrijk om het vertrouwen van bestuurders te winnen.

Vertrouwen opbouwen heeft ook te maken met het 'helpen' van bestuurders om ideeën te ontwikkelen. 'Zwakke' bestuurders hebben door hun (gebrek aan) ervaring meer coaching nodig dan anderen. Nieuwe bestuurders hebben een achterstand op het gebied van de eigen (nieuwe) rol als bestuurder, het functioneren van de gemeentelijke organisatie met betrekking tot bedrijfsprocessen (qua planning, besluitvorming), inrichting (hoe de hazen lopen) en informatievoorziening (bij wie moet ik zijn voor die en die zaken).

#### **ad. b Openheid**

Transparantie was het sleutelwoord van de geïnterviewden. De geïnterviewde secretarissen gaven aan dat zij niet bewust meer of minder 'open' zijn geworden. Voor een gemeentesecretaris is openheid evident omdat ze niet democratisch zijn gekozen. Door alles openlijk uit te spreken halen ze politiek/bestuurlijke rugdekking.

*"Spreek alles openlijk uit."*

Andersom is het ook belangrijk dat bestuurders open zijn naar de gemeentesecretarissen. De geïnterviewden gaven aan dat de ambitie van bestuurders niet altijd eenduidig is of wordt gecommuniceerd. De ene portefeuillehouder is helder en weet exact waar de gemeente naar toe moet, de ander heeft meer ondersteuning en soms richting nodig van (top)ambtenaren. Vanuit hun rol en functie om het bestuur goed te laten besturen moeten zij politieke gevoeligheden kunnen inschatten en vanuit de organisatie daarop anticiperen.

Bij politiek gevoelige onderwerpen houden zij zich terzijde om te voorkomen dat zij als partijdig worden gezien. Zij praten alleen wanneer hun expertise, deskundigheid, mening en zienswijze gevraagd wordt. Tijdens collegevergaderingen dan wel dagelijks bestuur vergaderingen nemen zij alleen (ongevraagd) het woord wanneer het 'hun' ambtelijke organisatie betreft.

Transparant moeten de gemeentesecretarissen ook zijn naar hun ambtelijke apparaat.

*"Je hebt namelijk een ambtelijk apparaat dat je in de gaten houdt."*

#### **ad. c Veiligheid**

Veiligheid is een voorwaarde om open te zijn, aldus één van de geïnterviewden. Wanneer het ambtelijk apparaat zich veilig voelt, is er meer rust binnen de gemeentelijke organisatie maar ook bij bestuurders. Bestuurders kunnen er dan van op aan dat weloverwogen voorstellen worden voorgelegd en geen informatie wordt achtergehouden. In de voorstellen komen de verschillende opties en/of alternatieven voor om een afweging te maken door bestuurders.

Veiligheid is er wanneer duidelijkheid bestaat over de rollen en verantwoordelijkheden van ambtenaren en bestuurders. Dit is meestal wel opgeschreven maar de kunst is dat in de praktijk vast te houden door telkens weer het gesprek aan te gaan over het opzoeken van grenzen en het bewaken daarvan. De gemeentesecretaris dient daarmee te voorkomen dat hij een speelbal wordt tussen de politiek en de ambtenarij en verwickeld raakt in allerlei machtsspelletjes. Het creëren van een veilige omgeving is moeilijk wanneer je te maken hebt met zwakke bestuurders die niet kunnen omgaan met belangen, afhankelijkheden en macht. Zij proberen dat te beheersen en zoeken naar medestanders omdat ze tegenstanders niet kunnen hendelen.

#### **ad. d Respect**

Wederzijds respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheid is essentieel in een samenwerkingsrelatie tussen de gemeentesecretaris en bestuurders maar ook gemeenteraadsleden. Hoewel de gemeentesecretaris begrijpt dat bij de politiek de neiging bestaat om zich te bemoeien met het ambtelijk apparaat en de uitvoering van het beleid is hij daar niet van gediend. Dat is niet alleen om de ambtenaren te beschermen of te verdedigen voor uit de bocht vliegende en zeer kritische wethouder(s), maar ook om de ambtenaren voldoende enthousiast en gemotiveerd te houden voor de goede ondersteuning van het bestuur. Respect dwing je af door begrip te hebben voor de bestuurder en diens (moeilijke) positie en daar telkens over te spreken met de bestuurders. Respect voor de rol van de gemeentesecretaris aangaande zijn verantwoordelijkheid voor het ambtelijke apparaat is belangrijk om de functie van gemeentesecretaris te kunnen vervullen. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat sommige bestuurders wel inzien dat een gemeentesecretaris als spin in het web fungeert en respect verdient.

## Hoofdstuk 7 Conclusie

Voordat we ingaan op de conclusies en aanbevelingen, wordt een korte samenvatting, in de vorm van tussenconclusies, gegeven. We zullen dat doen in lijn met de opzet van ons conceptueel model dat we in voorgaande hoofdstukken hebben onderzocht en beschreven.

### 7.1 Samenvatting (tussenconclusies)

#### 7.1.1 Ontwikkelingen

In onderstaand schema geven wij antwoord op de deelvragen 1, 2, 3 en 4.

<i>Algemene ontwikkelingen</i>	
Mondigheid van de burger is de meest essentiële verandering geweest om bestuurlijke vernieuwingen in het openbaar bestuur in te voeren. Door deze verandering brokkelde het gezag van de overheid af en daarmee ook de rol en positie van de gemeentesecretaris. Hij was geen 'autoriteit' meer.	
<i>Ontwikkelingen in het lokaal bestuur en de gemeentelijke organisatie:</i>	
Institutioneel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de functie van gemeentesecretaris werd duidelijker gepositioneerd in het lokaal bestuur.</li> <li>- de gemeentesecretaris is zijn taak als ondersteuner van de gemeenteraad kwijtgeraakt waardoor zijn formele rol in het politieke proces minder werd.</li> </ul>
Functioneel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de samenwerking tussen de verschillende diensten, afdelingen, sectoren werd een kwestie voor de meeste gemeentesecretarissen.</li> <li>- de gemeentesecretarissen zijn meer gericht op het centraal stellen van de resultaten dan zich bezig te houden met organisatiewijzigingen, andere organisatiemodellen of structuurveranderingen.</li> </ul>
Persoonlijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeentesecretarissen hadden macht op basis van de wet, nu moeten ze gezag verwerven op basis van hun persoonlijke kwaliteiten.</li> <li>- achterstand in informatie maakt dat gemeentesecretarissen minder belangrijke sparringpartners zijn geworden voor collegeleden omdat zij minder informatie bezitten dan toen ze nog adviseur waren van de raad.</li> <li>- gemeentesecretarissen investeren relatief veel tijd in individuele bestuurders in plaats van in het college als geheel (collegiaal bestuur).</li> <li>- de bewegingsruimte van een gemeentesecretaris is afhankelijk van de ervaring en inhoudelijke deskundigheid van 'nieuwe' bestuurders.</li> <li>-naarmate bestuurders langer 'zitten' stellen zij hogere eisen aan organisatiekennis en -expertise van gemeentesecretarissen dan aan hun politieke inlevingsvermogen.</li> <li>- bij iedere collegewisseling start de gemeentesecretaris met een nieuwe baan.</li> </ul>

#### 7.1.2 Andere inzichten en spanningen

De ontwikkelingen in de samenleving, openbaar bestuur en de gemeentelijke organisatie hebben tot andere inzichten geleid in de politiek-ambtelijke verhoudingen welke gezorgd hebben voor een aantal spanningen (deelvraag 5).

De secretaris is zijn formele positie naar de raad, door het dualisme, kwijtgeraakt. Op dit moment is die positie ingenomen door de raadsgriffier. Hoewel zijn positie nu duidelijker is geworden voelen de secretarissen zich nog steeds verantwoordelijk jegens de raad. Daarom zorgen zij ervoor dat zij via het *duaal overleg*, via de raadsgriffier en de voorzitter van de gemeenteraad invloed uitoefenen op het politiek spel in het belang van de gemeente. We hebben gezien dat dit soms tot spanningen leidt.

De ontwikkelingen in het openbaar bestuur hebben geleid tot nieuwe eisen aan de sturing en inrichting van de organisatie, aan de werkprocessen én aan de mensen zelf. De focus van de gemeentesecretaris lag in de afgelopen 15 jaar meer op samenwerking, efficiencyverhoging en op het afleggen van verantwoording over de resultaten. Hij moest zorgen voor een betere dienstverlening met minder geld. De spanningen ontstonden niet zozeer door te werken in verschillende organisatiemodellen maar meer op grond van de aanwezige cultuur van de gemeentelijke organisatie en het gedrag van ambtenaren. Daarom hielden de gemeentesecretarissen zich niet actief bezig met structuurwijzigingen, maar met cultuurwijzigingen en daarmee gedragsveranderingen.

Persoonlijke vaardigheden van gemeentesecretarissen maar ook die van bestuurders, politici en ambtenaren zijn in de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. De gemeentesecretarissen zijn zichtbaarder geworden. Zij opereerden vroeger meer achter de schermen en waren een 'autoriteit' op zich. Nu moeten ze meer omgevingsbewust handelen en hun gezag verdienen. In dit proces hebben we gezien dat het nog wel eens tot spanningen leidt in hun verhouding tot de bestuurders.

### **7.1.3 Kernelementen**

In deze paragraaf geven wij antwoord op deelvraag 6: Welke waarden zoals vertrouwen, openheid, veiligheid en respect, zijn veranderd in de afgelopen vijftien jaar in de samenwerkingsrelaties van de gemeentesecretaris?

In de samenwerking tussen de gemeentesecretaris, de bestuurder(s) en politiek is een aantal waarden van essentieel belang gebleken. Over het algemeen zijn deze waarden altijd al van belang geweest in die samenwerking. De waarden zijn afhankelijk van vele factoren, zoals verantwoordelijkheden, de bestuursstructuur en -cultuur en vooral de persoonlijkheden van de verschillende samenwerkingspartners van de gemeentesecretaris. Transparantie over de rollen en verantwoordelijkheden werd gezien als basis voor de andere waarden. Het voeren van gesprekken om onderling vertrouwen te versterken, een veilige omgeving voor zowel bestuurders als ambtenaren en wederzijds respect staan of vallen door openlijk met elkaar te communiceren. Kennelijk is dit ingegeven omdat de gemeentesecretarissen in een sterk politiek/ democratische omgeving werken. Of ze in de afgelopen tijd meer dan wel minder transparant zijn geworden is moeilijk te meten. Wel lijkt het erop dat de transparantie in het verleden, toen de gemeentesecretaris twee bestuursorganen moest dienen en daarmee ook echt 'meespeelde' in het politieke domein, tot moeilijkere afwegingen heeft geleid bij de gemeentesecretaris.

### **7.4 Conclusie (politiek, bestuurlijk en ambtelijk domein)**

In deze paragraaf geven wij antwoord op deelvraag 7: Hoe is de rol en positie van de gemeentesecretaris in het lokaal bestuur veranderd door veranderingen in de samenleving,

het openbaar bestuur en de gemeentelijke organisaties? en op de hoofdvraag van ons onderzoek: *Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen 15 jaar in het openbaar bestuur voorgedaan én in hoeverre en in welke zin hebben ze gevolgen gehad voor de rol en positie van de gemeentesecretaris in het openbaar bestuur?*

Over het algemeen constateren wij dat de functie van gemeentesecretaris een bij uitstek intermediaire en veelzijdige functie is in het lokaal bestuur. Nog meer dan een secretaris-generaal of directeur-generaal op landelijk niveau, waar het bestuurlijke domein en het ambtelijke domein veel meer gescheiden zijn. In het lokaal bestuur is de gemeentesecretaris onderdeel van het bestuur wat maakt dat de gemeentesecretaris, in een collegiaal bestuur, ook te maken heeft met tegenstrijdige belangen tussen bestuurders onderling.

Uit ons onderzoek is gebleken dat de gemeentesecretarissen op lokaal niveau, veelal onzichtbaar, verschillende belangrijke rollen vervullen afhankelijk van de domeinen waarbinnen zij functioneren. Het gaat om hun rol en positie binnen het politieke, het bestuurlijke en het ambtelijke domein. In het kader van ons onderzoek zullen wij daarom conclusies trekken over welke gevolgen de veranderingen in de afgelopen 15 jaar hebben gehad op de rol en positie van de gemeentesecretaris, in de zin van politiek-ambtelijke verhoudingen, binnen deze domeinen.

### **Politieke domein**

De gemeentesecretaris heeft sinds de Wet Dualisme geen formele relatie meer met de gemeenteraad en is geen adviseur meer van de gemeenteraad. Daarmee lijkt de gemeentesecretaris op afstand te zijn gezet van de politiek en een duidelijkere positie te hebben gekregen buiten het politieke proces. Uit ons onderzoek is gebleken dat de gemeentesecretarissen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het gemeenschapsbelang en hun verantwoordelijkheid, zij het indirect via de raadsgriffier, voor de uitvoering van de door de raad gestelde financiële en beleidskaders, via nieuwe overlegstructuren (driehoeks- of dualoverleg) toch hun positie naar de gemeenteraad proberen te behouden en daarmee invloed uitoefenen in het politieke proces. In driehoeks- of dualoverleggen werkt de secretaris samen met de raadsgriffier en de burgemeester (als voorzitter van de raad en het college) aan met name het stroomlijnen van de informatievoorziening en van gemeenteraads- en collegestukken. Met andere woorden, de gemeentesecretaris is zijn formele relatie (positie) met de raad kwijtgeraakt aan de raadsgriffier maar heeft nog steeds de positie om binnen het politieke proces als medespeler het verloop van het spel te beïnvloeden.

Hoewel de formele relatie van de gemeentesecretaris, mede door het dualisme, naar de 'politiek' is gewijzigd en duidelijkheid is gekomen in de posities van politici, bestuurders en ambtenaren blijkt uit ons onderzoek dat de gemeentesecretaris nog steeds duidelijk moet maken wat zijn positie precies is. Blijkbaar ervaren de actoren in de omgeving van de secretaris die duidelijkere positionering minder en zoeken zij nog steeds naar de grenzen van de verantwoordelijkheden van de gemeentesecretaris. De veronderstelling dat het dualisme meer duidelijkheid heeft gebracht in de rol en positie van de gemeentesecretaris gaat in het politieke domein niet op.

### **Bestuurlijke domein**

Sinds het dualisme is de gemeentesecretaris duidelijker gepositioneerd in het bestuurlijke proces. Formeel ondersteunt de gemeentesecretaris sinds het dualisme alleen nog het college en de leden van het college. Hij zorgt daarbij voor samenhang en kwaliteit van de advisering. Daar waar hij twee opdrachtgevers (gemeenteraad en het college) had, heeft hij nu een duidelijke rol als opdrachtnemer voor het college. Door de ontwikkelingen in de afgelopen 15 jaar kreeg de gemeentesecretaris telkens als er een nieuw college aantrad de opdracht om te zorgen voor meer samenwerking met het oog op kostenbeheersing. Hoewel de gemeentesecretaris een duidelijke positie en rol heeft gekregen in het bestuurlijke domein naar het college is opmerkelijk dat sommige geïnterviewden een tendens waarnemen dat ze buitenspel worden gezet wanneer onzekere wethouders in politiek gevoelige kwesties met fractievoorzitters van de coalitiepartijen zaken voorbespreken. Juist in een dualistisch stelsel zou dat minder moeten zijn.

Mede door de ontwikkelingen in de samenleving, zoals de toegenomen media aandacht kan het tegenwoordig gebeuren dat de gemeentesecretaris samen met de burgemeester en de leden van het college moet deelnemen aan het spel met de media. Hij moet hierdoor meer omgevingsgericht werken en naar buiten treden waardoor hij meer een eigen agenda heeft en zich steeds meer opstelt als publieke ondernemer.

Daar waar de gemeentesecretaris, in het besluitvormingsproces, ook de gemeenteraad adviseerde, speelt hij geen rol meer na het collegebesluit. De raadsgriffier neemt dan het proces over tot de raadsbehandeling c.q. het besluit. De secretaris komt pas in beeld nadat de raad een besluit heeft genomen waarmee de rol van de secretaris uitsluitend is gericht op de uitvoering van het besluit van de gemeenteraad.

Ook kreeg hij steeds meer de rol als vertrouwenspersoon voor afzonderlijke wethouders. In het verleden maakten wethouders nog onderdeel uit van de raad en hadden zij nog partijgenoten in de fractie. Nu is het wel eens handig, vooral als de wethouders nieuw zijn, een niet-politieke vertrouwenspersoon te raadplegen bij spanningen in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit verklaart het veelvuldige één-tweetje met de wethouders afzonderlijk waar de gemeentesecretarissen relatief veel tijd aan besteden.

### **Ambtelijke domein**

Daar waar de gemeentesecretaris in het bestuurlijke domein vooral coördinator van het bestuurlijk proces werd, werd zijn rol ook binnen het ambtelijke domein anders, namelijk het managen van de ambtelijke organisatie. Met de invoering van het dualisme heeft de gemeentesecretaris meer tijd voor deze rol. Hij bepaalt uiteindelijk de koers van de organisatie en moet de grote lijnen kunnen schetsen.

In de afgelopen 15 jaar is zijn verbindende rol steeds belangrijker geworden. Na het dualisme lag het accent op de verbinding tussen het college en de ambtelijke organisatie. De veranderingen in de samenleving hebben ervoor gezorgd dat er aan de functie van gemeentesecretaris meer en zwaardere eisen worden gesteld dan vroeger. Daar waar hij vroeger, door zijn positie, een 'autoriteit' was, moet hij die positie tegenwoordig meer verdienen. De ambtelijke organisatie verwacht heden ten dage sterk leiderschap. De gemeentesecretaris moet zijn vak goed kennen en een veelvoud aan competenties bezitten.

Hij moet zicht hebben op het politiek-bestuurlijke proces en dit ook uitdragen, betrokken en toegewijd zijn en vooral integer zijn. Daarnaast wordt tegenwoordig ook steeds meer verwacht dat hij overtuiging uitstraalt, optreedt in complexe situaties en het liefst die situaties voorkomt.

De hoge(re) eisen die de burgers tegenwoordig stellen aan betere dienstverlening heeft de gemeentesecretaris meer zichtbaar gemaakt voor externe partijen zoals ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers. De burgers nemen in tegenstelling tot vroeger een besluit van de gemeente niet meer zomaar voor waar aan. Hij kan zich niet meer verschuilen achter de schermen, is genoodzaakt vaker te communiceren met de samenleving en is afhankelijker geworden van andere publieke en private partijen. Zijn rol is veranderd in de zin van intermediair.

Met de komst van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) heeft de gemeentesecretaris in het geval van rampen en crises een nieuwe rol gekregen. De gemeentesecretaris is tegenwoordig, als hoofd van de uitvoerende organisatie van de rampen- en crisisdienst, verantwoordelijk in het geval van rampen- en crisissituaties.

### **7.5 Aanbevelingen**

In deze paragraaf geven wij een aantal aanbevelingen aan het adres van de wetgever, en de daaraan verbonden adviescommissies, het lokaal bestuur en in het bijzonder aan de (stadsdeel) gemeentesecretarissen.

In onze inleiding hebben wij aangegeven dat de Staatssecretaris, in een reactie op de evaluatie van de staat van het dualisme, de positie van de gemeentesecretaris buiten beschouwing heeft gelaten omdat zich geen ontwikkelingen hebben voorgedaan die om een nadere duiding in dit verband vragen (2008). In ons onderzoek is duidelijk geworden dat de verbindende rol die de gemeentesecretaris heeft tussen vooral de bestuurlijke en ambtelijke maar ook de politieke domeinen grote waarde heeft voor het goed functioneren van het lokaal bestuur. Maar tegelijkertijd is zijn functioneren in het kader van de politiek-ambtelijke verhoudingen, binnen het lokaal bestuur, kwetsbaar geworden. Ons advies aan de wetgever is om dit keer wel specifiek aandacht te besteden aan de functie van gemeentesecretaris en deze nader te onderzoeken.

Een andere aanbeveling aan het adres van de gemeentesecretaris is om de samenwerking met de raadsgriffier op te zoeken, te intensiveren, te behouden en te koesteren (consolideren). Immers, de raadsgriffier vormt, voor de gemeentesecretaris, een belangrijke schakel om zaken te doen met de gemeenteraad. Vanuit zijn diepgewortelde verantwoordelijkheid voor het gemeenschapsbelang maar ook in het kunnen ondersteunen van het college en daardoor het goed kunnen uitoefenen van zijn functie is de samenwerking met de griffier van cruciaal belang. Uit het onderzoek van Bestuur & Management Consultant (BMC)-groep 'Sterke Koppels, sterk bestuur' juni 2007 blijkt dat de ontwikkeling van een gemeente er op vooruitgaat als raadsgriffiers en gemeentesecretarissen een tandem vormen. Hoewel de rol en positie van een gemeentesecretaris niet helemaal te vergelijken is met die van een secretaris-generaal (SG) of directeur-generaal (DG) bij een ministerie kan regelmatig contact hebben met elkaar nuttig zijn. Immers, SG's en DG's werken al langer in een dualistisch stelsel.



Tot slot bevelen wij de gemeentesecretarissen, eventueel vanuit de VGS, aan om zich meer en beter te profileren. De gemeentesecretarissen hadden vroeger een positie 'achter de schermen' en zijn tegenwoordig meer zichtbaar binnen het lokaal bestuur maar ook buiten de overheid, voor de burgers en ondernemers. Door de bezuinigingen heeft de gemeente minder middelen en om resultaten te behalen moet de gemeentesecretaris meer de samenwerking zoeken met andere actoren binnen en buiten de overheid. Kortom, het goed kunnen vervullen van de functie van gemeentesecretaris is meer afhankelijk geworden van persoonlijke verhoudingen en de samenwerking met maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers.

### Literatuurlijst:

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.

B&A Consulting, (2008). *Staat van het dualisme*, Den Haag: bagroep.

Boogers ea. (2008). *Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid*.

Bovens e.a. (2004). *Op elkaar aangewezen, een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*, Utrecht.

Brief van de Staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, *Staat van de dualisering*, december 2008.

Castells, M. (1998). *The Information Age: Economy, Society and Culture*.

Commissie Evaluatie provinciale dualisering, *Zonder wrijving geen glans*, 2005.  
BZK beleidsdoorlichting Dualisering en Overhedenoverleg, Kamerstukken II 2007/08, 30 985, nr. 2.

Frissen, P. (2002). *Lezing Paul Frissen, Info Dome: Crash Course InfoPolitics; De rol van de Overheid in de informatiesamenleving*.

Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2008). *Handboek Public Management: Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: SDU uitgevers.

Hart 't, P. (2002). *Politiek ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Boom.

Hazenberg, C. (2009). *De gemeentesecretaris, evenwichtskunstenaar bij uitstek?*  
*Gemeentelijk Personeelsblad*.

Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Coutinho.

Hiemstra, J. en Boelens, J. (2002). *Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten, openbaar bestuur*.

Korsten, prof. dr. A.F.A., & Notten, mr. dr. J.H.W., *De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris; Meedenken met college of hulpje van de burgemeester?*

Miller, D. & Le Breton Miller, I. (2005). *Managing for the long run: lessons in competitive advantages from great family businesses*. Harvard Business School Press: Boston MA

- Nieuwenkamp, R. (2001). De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top. Delft: Eburon.
- NGB. (2009). Een verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie, Tussen trends en toekomst, Den Haag: NGB.
- Oosterwijk, T.H. (1955) De gemeentesecretaris, Assen: van Gorcum. p. 187.
- Pollemans, G. en Stapelkamp, A. (2002). Beleidsterreinen van de lagere overheden, Utrecht.
- Pröpper, I.M.A.M., (2000). 'Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken', Bestuurskunde, jaargang 9, nummer 3.
- ROB. Raad voor het openbaar bestuur. (2000). De kunst van het overlaten: maatwerk in decentralisatie, Den Haag
- Rijnconsult, DUO special, De spil moet werken, Publicatie augustus 2007,
- Rosenthal, U, Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Twist, M.J.W. van, (1996). Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn.
- SCP. (2011). Actuele maatschappelijke ontwikkelingen 2010. Den Haag: SCP.
- Schroten, K. (2000). De overheidsstichting op het niveau van de centrale overheid, proefschrift universiteit Utrecht.
- Sterke koppels, sterk bestuur. (2007). Verslag van een in 2007 gehouden onderzoek naar de relatie tussen griffier en gemeentesecretaris, Bestuur & Management Consultants.
- Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur, Aangelegd om in vrijheid samen te werken, 2004.
- Veldheer, V. (2009). Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente: Den Haag: SCP.
- Waldo, D. (1984). The administrative state; A study of the political theory of American Public Administration, Holmes & Meier Publishers, New York.
- Wilson, W. (1887). The study of administration: 'Political Science Quarterly.
- Onderzoek naar kwaliteit en efficiency van de sturingsrelatie en realiseren gemeentelijke doelstellingen, Prestatiesturing in het regionale netwerk, Utrecht 2008.
- Zijderveld, A.C. (1998). De samenleving als schouwspel, Rotterdam.

**Bijlagen:** Interviewschema

### **1) Algemene vragen**

Naam, Functie, Arbeidsverleden, Periode van functie van gemeentesecretaris.

**2) Wat zijn volgens u de belangrijkste ontwikkelingen in het lokaal bestuur van de afgelopen 15 jaar?**

**3) Waar komen die ontwikkelingen vandaan volgens u?**

**4) Hebben de gemeentesecretarissen zelf ook een rol gespeeld in die ontwikkelingen?**

**5) Zijn er procesregels c.q. afspraken gemaakt omtrent politieke-ambtelijke verhoudingen binnen uw organisatie?**

**6) Inleiding: Uit de ontwikkelingen hebben wij op drie gebieden veranderingen geselecteerd (institutioneel/functioneel/ persoonlijk) welke wij hebben voorzien van indicatoren.**

#### **a) Institutionele indicatoren:**

- wie is uw formele baas nu en wie was/waren dat 15 jaar geleden?
- wat is er in de afgelopen tijd gewijzigd in uw bevoegdheden?

#### **b) functionele indicatoren:**

- Wordt er volgens u meer integraal samengewerkt tussen de afdelingen binnen uw organisatie dan vroeger? Is dat afhankelijk van het type/soort model: secretarie-.sectoren- en directiemodel?
- Wordt er binnen uw organisatie gewerkt met prestatie- en outputsturing in het kader van efficiëntere bedrijfsprocessen, lean en mean-gedachte en professionalisering in de zin van kostenbewustzijn? Hoe was dit 15 jaar geleden?

#### **c) persoonlijk:**

- Wordt er van u ten opzichte van 15 jaar geleden meer of minder inhoudelijke deskundigheid gevraagd? Worden er nu andere management- en politieke vaardigheden verwacht?
- Wat denkt u dat de bestuurder vindt van een gemeentesecretaris die een eigen mening, standpunt, visie heeft over bepaalde onderwerpen en wat denkt u hoe dat vroeger was?
- Wat voor stijl hanteert u nu als secretaris en is dat veranderd in de afgelopen 15 jaren.
- Vindt u dat er 15 jaar geleden andere eisen aan de communicatievaardigheden (sociaal, zakelijk) en inlevingsvermogen (begripvol, empathie) van een gemeentesecretaris werden gesteld dan nu het geval is.

**7) Hebben deze wijzigingen geleid tot andere opvattingen in uw relatie met politici/bestuurders?**

**8) Wat hebben die veranderingen volgens u betekent in uw relatie met de ambtelijke directeuren?**

**9) Hoe zijn u en uw omgeving omgegaan met die veranderende positie en rol?**

**10) Hoe ziet u de toekomst van het ambt van gemeentesecretaris (rol en positie)?  
Met andere woorden: is de gemeentesecretaris meer of minder manager of bestuursadviseur?**