

# **De praktijk van politiek-ambtelijke verhoudingen in het lokaal bestuur**

*Een verkennend onderzoek in vijf Zeeuwse gemeenten*

Masterscriptie parttime-opleiding Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Aline van Opdurp                      studentnummer: 276422  
Peter Brakman                         studentnummer: 276308

Kruiningen / Middelburg,    20 april 2006

1<sup>o</sup> lezer (begeleider)                prof. dr. Wim Derksen  
2<sup>o</sup> lezer                                    dr. Peter Hupe



Graag wil ik mijn werkgever bedanken voor deze studiemogelijkheid en in het bijzonder Elmar en Hans die mij over de streep hebben getrokken om deze studie te gaan volgen.

Aline van Opdurp

- 0 - 0 - 0 - 0 - 0 -

Over ambtenarij:

‘Een vreemde vogel, die Bommel’, sprak ambtenaar Dorknoper. “Geld speelt voor hem geen rol. En dat ondanks de heffingen ineens, die ik heb toegepast! Tja, het valt niet mee om sommige vermogens tot een rechtvaardig gemiddelde terug te brengen. Men onderschat zo licht het werk van ons ambtenaren eerste klasse!’ (Marten Toonder, *De onbetaalbare reis*, nr. 6789).

Over politiek:

‘En het is erg abnormaal om tegen iedereen de waarheid te zeggen. Dat gaat niet. Het is tegen de orde. De wet staat dat niet toe. (Marten Toonder, Commissaris Bulle Bas, *De waarzegger*, nr. 2310).

Voor mijn vrouw: Caroline Mobach  
Voor onze kinderen: Tamara&Daniël, Esther, Timothy, Merel, Bart en Anna  
Voor mijn moeder: Janny Brakman-Verduyn  
Ter nagedachtenis aan mijn vader: Jacob Hubrecht Brakman  
Voor mijn schoonouders: Ank en Harm Mobach-van Heijningen

Peter Brakman



## **Inhoudsopgave**

### **Hoofdstuk 1 De Black-box van de politiek-ambtelijke verhoudingen**

1.1	Inleiding	pag. 1
1.2	Doel van het onderzoek	pag. 2
1.3	Probleemstelling	pag. 2
1.4	Opzet van de scriptie	pag. 3
1.5	Aanpak van het onderzoek	pag. 3
	1.5.1 Kwalitatief onderzoek	pag. 3
	1.5.2 Gegevens verzamelen	pag. 3
	1.5.3 Gegevensanalyse	pag. 4
	1.5.4 Selectie onderzoeksgemeenten	pag. 5

### **Hoofdstuk 2 Theoretisch kader**

2.1	Inleiding	pag. 7
2.2	Normatieve opvattingen	pag. 7
	2.2.1. Normatieve opvatting van Wilson, Waldo en Svava	pag. 8
	2.2.2 Normatieve opvatting van Max Weber	pag. 12
	2.2.3 Normatieve opvattingen van Crinice le Roy, Bovens, Van Thijn, e.a.	pag. 13
2.3	Praktijknormen van Wilson, Waldo, Weber, e.a.	pag. 20
2.4.	Empirie van Nieuwenkamp, Reussing en Bovens	pag. 28
2.5	Centrale begrippen, indicatoren en opzet empirisch onderzoek	pag. 36

### **Hoofdstuk 3 Beschrijving bevindingen politiek-ambtelijke verhoudingen**

3.1	Inleiding	pag. 41
3.2	Beschrijving organisatie per onderzoeksgemeente	pag. 41
3.3	Vergelijking organisatiekenmerken onderzoeksgemeenten	pag. 46
3.4	Beschrijving politiek-ambtelijke verhoudingen per onderzoeksgemeente	pag. 48
3.5	Vergelijking politiek-ambtelijke verhoudingen tussen onderzoeksgemeenten	pag. 56
	3.5.1 Competentie	pag. 56
	3.5.2 Professionaliteit	pag. 57
	3.5.3 Rollen	pag. 57
	3.5.4 Bestuursstijl	pag. 58
	3.5.5 Normen en waarden	pag. 58
	3.5.6 Formele regels	pag. 58
	3.5.7 Aanbevelingen	pag. 58
3.6	Beschrijving politiek-ambtelijke verhoudingen per type functionaris	pag. 59
	3.6.1 Wethouder	pag. 59
	3.6.2 Gemeentesecretaris	pag. 62
	3.6.3 Topambtenaar	pag. 67

3.7	Vergelijking politiek-ambtelijke verhoudingen tussen functionarissen	pag. 72
-----	--	---------

## **Hoofdstuk 4 Analyse politiek-ambtelijke verhoudingen**

4.1	Inleiding	pag. 77
4.2	Competentie	pag. 77
	4.2.1 Communicatieve vaardigheden	pag. 77
	4.2.2 Politieke vaardigheden	pag. 77
	4.2.3 Managementvaardigheden	pag. 78
	4.2.4 Expertise	pag. 78
	4.2.5 Confrontatie met theorie en deelvragen	pag. 80
4.3	Professionaliteit	pag. 81
	4.3.1 Kenmerken professionaliteit	pag. 81
	4.3.2 Empirie	pag. 82
	4.3.3 Confrontatie met theorie	pag. 83
4.4	Rollen en rolopvattingen	pag. 84
	4.4.1 Rolopvattingen	pag. 84
	4.4.2 Rol wethouder	pag. 84
	4.4.3 Rol topambtenaar	pag. 85
	4.4.4 Wethouder als topambtenaar	pag. 85
	4.4.5 Topambtenaar als wethouder	pag. 86
	4.4.6 Confrontatie met theorie en deelvragen	pag. 86
4.5	Bestuursstijl wethouder	pag. 89
	4.5.1. Kwalificaties bestuursstijlen	pag. 89
	4.5.2 Confrontatie met theorie en deelvragen	pag. 92
4.6	Normen en waarden	pag. 93
	4.6.1 Politiek primaat	pag. 94
	4.6.2 Ambtelijke loyaliteit	pag. 95
	4.6.3 Wederzijds respect	pag. 95
	4.6.4 Wederzijds vertrouwen	pag. 96
	4.6.5 Confrontatie met theorie en deelvragen	pag. 96
4.7	Formele regels	pag. 98
	4.7.1 Formele regels in de praktijk	pag. 99
	4.7.2 Confrontatie met theorie en deelvragen	pag. 100

## **Hoofdstuk 5 Resultaten van het onderzoek en slotconclusie**

5.1	Inleiding	pag. 101
5.2	Resultaten van het onderzoek	pag. 101
5.3	Centrale probleemstelling: de slotconclusie	pag. 103

### **Woord van dank**

### **Bijlagen:**

Bijlage 1:	Overzicht geïnterviewde personen
Bijlage 2:	Literatuuroverzicht
Bijlage 3:	Overzicht bestudeerde documenten onderzoeksgemeenten
Bijlage 4:	CBS-gegevens onderzoeksgemeenten
Bijlage 5:	Samenstelling gemeenteraden onderzoeksgemeenten
Bijlage 6:	Vragenlijst omtrent enkele sociale achtergronden van respondenten inclusief enkele stellingen
Bijlage 7:	Tabellen scores van sociale achtergronden en scores op stellingen van respondenten
Bijlage 8:	Vragenlijst ten behoeve van interviews
Bijlage 9:	Beschrijving provinciaal beleidskader verkeer&vervoer en ruimtelijk beleid en beschrijving grondbeleid en verkeer- en vervoersbeleid
Bijlage 10:	politiek-ambtelijke verhoudingen in Grondwet en Gemeentewet
Bijlage 11:	passage uit organisatieplan gemeente Middelburg, 2000





## Hoofdstuk 1 De Black-Box van de politiek-ambtelijke verhoudingen

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

Plato, Zevende brief

### 1.1 Inleiding

Politiek-ambtelijke verhoudingen komen veelvuldig in de publiciteit. Vaak gaat het over de relatie tussen bewindspersonen en departementale topambtenaren en staan incidenten centraal. Een relatie welke in wetenschappelijke zin lange tijd gekenmerkt werd als een black box.<sup>1</sup> Over die relatie is weliswaar veel geschreven, maar wetenschappelijke confrontaties tussen theoretische benaderingen en empirisch materiaal zijn zeldzaam; aldus Nieuwenkamp in zijn proefschrift over verhoudingen tussen bewindspersonen en de ambtelijke top: ‘De prijs van het politieke primaat’.<sup>2</sup> Het feit dat confrontaties tussen theorie en empirie zeldzaam zijn, wil niet zeggen dat er geen theoretische benaderingen bestaan over de politiek-ambtelijke verhoudingen. De beschikbare theoretische benaderingen over machtscheiding, de politiek-ambtelijke verhoudingen en de werking van bureaucratieën, zijn echter vooral gericht op het nationale bestuursniveau. Dit onderzoek richt zich nu juist op de praktijk van de politiek-ambtelijke verhoudingen van het lokale bestuursniveau.

Onderzoek naar politiek-ambtelijke verhouding blijkt een complexe zaak te zijn, omdat daarvoor de *black box* van de politiek-ambtelijke verhoudingen ontsloten moet worden. Hoe is de feitelijke werking van die verhoudingen, en waardoor worden die verhoudingen bepaald? Bij een zorgvuldige beoordeling van dergelijke vraagstukken spelen tal van factoren een rol, zoals kenmerken van de persoon, structuur, cultuur, omgeving en informatie. Het is van belang zich hierbij te realiseren dat de wijze van functioneren van de overheid gedurende vele decennia is geëvolueerd, en dat deze zich tegelijkertijd heeft aangepast aan gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Tevens is het van belang zich te realiseren dat in de loop der tijd wisselende managementbenaderingen (zowel voor de publieke sector als de private sector) een pregnante rol hebben gespeeld in het functioneren van het openbaar bestuur en de overheidsbureaucratieën.

De overheid (zowel centraal als decentraal) heeft de ontwikkeling van een ‘bevelshuishouding’ met sterke(re) verticale kenmerken, zoals top-down-sturing en hiërarchie, naar een ‘onderhandelingshuishouding’ met meer horizontale kenmerken, zoals functioneren in beleidsnetwerken en nevenschiktheid in relaties, doorgemaakt. Daarnaast is het van belang te realiseren dat de complexiteit van samenleving, bestuur en beleid is toegenomen, waardoor sturingsbehoefte, sturingsmogelijkheden én sturingsinstrumenten van beleidsterreinen kunnen verschillen. Dit is onder meer ook door Tjeenk Willink aangegeven: “Beleidsterreinen verschillen in omvang, belang, mate van overheidsingrijpen. Politieke krachtsverschillen wisselen. Financieel-economische omstandigheden stellen grenzen aan wat kan of niet kan. Personen, hun deskundigheid, visie en vermogen om te inspireren, spelen een belangrijke rol...”<sup>3</sup> Kortom: ontwikkelingen en context kleuren de politiek-ambtelijke verhoudingen in, zowel op nationaal als lokaal niveau. Op nationaal niveau is een tendens van hybride samenwerking geconstateerd.

---

<sup>1</sup> t Hart, 2000

<sup>2</sup> Nieuwenkamp, 2001

<sup>3</sup> Tjeenk Willink, 1984

Maar hoe is het nu gesteld met de *black-box* in de gemeenten?

Dit onderzoek is gericht op de praktijk binnen deze politiek-ambtelijke verhouding. Welke rollen, rolopvattingen en rolpercepties bestaan er op lokaal niveau tussen bestuurders en (top-) ambtenaren?

### **1.2 Doel van het onderzoek**

Het onderzoek in deze scriptie is gericht op de *black-box* van de feitelijke lokale politiek-ambtelijke verhoudingen. Om inzicht te krijgen in die *black-box* is het nodig te bezien of de sleutel van de – overwegend op landelijk niveau - ontwikkelde theorie, toepasbaar c.q. passend is voor het lokaal bestuur.

Het doel van het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

Het verkrijgen van inzicht in politiek-ambtelijke verhoudingen zoals deze zich anno 2006 in een aantal gemeenten in de praktijk manifesteren. Vanuit deze doelstelling is aansluiting gezocht bij het leerstuk en de theoretische benaderingen ten aanzien van politiek-ambtelijke verhoudingen. Daarbij is dit onderzoek gericht op praktijknormen en vakmanschap, beschikbaar theoretisch en empirisch materiaal ten aanzien van politiek-ambtelijk verhouding én is empirisch onderzoek bij een aantal gemeenten uitgevoerd.

### **1.3 Probleemstelling**

Bij het formuleren van de probleemstelling is aansluiting gezocht bij beschikbare inzichten uit de literatuur - waaronder proefschriften van Nieuwenkamp en Reussing en het onderzoek van Bovens binnen de gemeente Amsterdam- waarbij het onderzoek zich richt op de interpersoonlijke relatie tussen wethouders en gemeentelijk top/beleidsambtenaren. Het uitgangspunt is een analyse te maken van de wijze waarop wethouders en ambtelijke top in gemeentelijke beleidsprocessen inhoud geven aan hun rollen en welke rolopvattingen daarbij spelen en hoe deze politiek-ambtelijke verhoudingen vervolgens te karakteriseren zijn. Daartoe wordt ingegaan op normatieve opvattingen over de relatie tussen politiek en ambtelijk apparaat, de professionele normen/vakvereisten en vervolgens op de empirie.

Op grond van het bovenstaande komen wij tot de volgende

Centrale probleemstelling:

*Hoe kunnen politiek-ambtelijke verhoudingen binnen het lokaal bestuur theoretisch-empirisch worden gekarakteriseerd, aan de hand van percepties van betrokken actoren in een aantal gemeenten?*

en tot de volgende deelvragen:

*Welke theoretische- en empirische inzichten bestaan er over politiek-ambtelijke verhoudingen?*

*Welke theoretische- en empirische inzichten bestaan er over politiek-ambtelijke verhoudingen in het lokaal bestuur?*

*Welke rollen en rolopvattingen van wethouders en ambtenaren zijn empirisch te onderscheiden?*

*Aan welke vakvereisten wordt door wethouders en ambtenaren over en weer in de lokale bestuurspraktijk belang gehecht?*

## **1.4 Opzet van de scriptie**

De scriptie is opgebouwd uit vier onderdelen:

1. de theorie (hoofdstuk 2)
2. de empirie (hoofdstuk 3)
3. de analyse (hoofdstuk 4)
4. resultaten onderzoek en slotconclusie (hoofdstuk 5).

## **1.5 Aanpak van het onderzoek**

De onderzoeksvragen zijn onderverdeeld naar deelonderzoeken. De eerst deelvraag naar de theoretische- en empirische inzichten van politiek-ambtelijke verhoudingen vereist een literatuurstudie teneinde een beoordelingskader te ontwikkelen. De tweede deelvraag vergt empirisch onderzoek. De tweede en derde deelvraag vergen beide een analyse van de onderzoeksresultaten. Onderstaand wordt aandacht geschonken aan het kwalitatieve karakter van het onderzoek.

### **1.5.1 Kwalitatief onderzoek**

Op basis van de theoretische bevindingen die in Hoofdstuk 2 worden weergegeven, is een selectie gemaakt van enkele centrale begrippen met bijbehorende indicatoren, die –door middel van vragenlijsten- in interviews zijn voorgelegd aan de actoren. Door middel van kwalitatieve onderzoeksmethoden als documentenanalyse en interviews is verkend hoe de politiek-ambtelijke verhoudingen in de onderzoeksgemeenten kunnen worden gekarakteriseerd. Er is tevens gebruik gemaakt van een kwantitatieve onderzoeksmethode, doordat aan de geïnterviewden een beperkte vragenlijst is voorgelegd. De interviews zijn benut om op onderdelen door te vragen en respondenten de gelegenheid te bieden aanvullende op- of aanmerkingen te maken. Ook is aan respondenten aan het slot van de interviews gevraagd aanbevelingen te doen ten behoeve van het optimaliseren van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Daarbij is er voor gekozen om voor de wijze waarop politiek-ambtelijk verhoudingen zich in de lokale bestuurspraktijk manifesteren, als illustratie de beleidsterreinen grondbeleid en verkeer&vervoer te hanteren. Deze beleidsterreinen vormen daarmee als het ware het decor waartegen de actoren hun rollen invullen. Het onderzoek heeft dus niet de pretentie om in beeld te brengen hoe die politiek-ambtelijke verhoudingen zich manifesteren op die twee beleidsterreinen. Op basis van de interviewresultaten is een analyse gemaakt van het verkregen materiaal in relatie tot de centrale begrippen en de daarbij behorende indicatoren. Die analyse is vervolgens in verband gebracht met de deelvragen en de centrale probleemstelling van dit onderzoek. De resultaten van dit verkennend onderzoek dienen dan ook in dit licht te worden gezien.

Het onderzoek is exploratief, in die zin dat het een verkenning is van de politiek-ambtelijke samenwerking in vijf gemeenten op basis van primair de interviews. De verkenning beoogt geen uitspraak te doen over de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen alle gemeenten, noch een uitspraak te doen over de politiek-ambtelijke verhoudingen van alle wethouders en topambtenaren in de onderzoeksgemeenten. Wel doet onze verkenning dus een uitspraak over de typering van politiek-ambtelijke verhoudingen op basis van de percepties van de respondenten.

### **1.5.2 Gegevens verzamelen**

Bij het verzamelen van de gegevens is uitgegaan van twee categorieën waarnemingsobjecten: De eerste categorie omvat bestuursdocumenten zoals organisatieschema's, organisatieverordeningen, instructies voor het ambtelijk apparaat, collegeprogramma's, de mandaatregelingen en andere relevante (beleids-)nota's. Deze categorie is in de maand

februari 2006 geïnventariseerd. Aan de hand hiervan is een algemeen beeld gevormd van de organisatiecontext waarbinnen actoren werkzaam zijn.

De tweede categorie vormt de informatie over gedragingen, handelingen, opvattingen en communicatieve uitingen van de voor de politiek-ambtelijke verhoudingen relevante actoren, te weten wethouders en (top-)ambtenaren. Deze tweede categorie is, in de vorm van de interviews, in de maanden februari en maart 2006 in beeld gebracht.

Ter afbakening van het onderzoek is de volgende selectie gemaakt in actoren voor deze interviews : een lokaal bestuurder, de gemeentesecretaris, een sectorhoofd /dienstdirecteur en/of een beleidsambtenaar. De focus van het interview richt zich op de relatie tussen de wethouder (portefeuillehouder) - de gekozen bestuurder - en zijn of haar ambtelijke topadviseurs – de benoemde ambtenaar - en gaat voorbij aan de onderlinge interactie tussen ambtenaren. Ook is in het onderzoek geen aandacht besteed aan de relatie en de positie van de gemeenteraad ten opzichte van een wethouder en het ambtelijk apparaat. Daarmee richt het onderzoek zich, hoewel de effecten van dualisme wel door respondenten zijn genoemd, niet op de gevolgen van de invoering van het dualisme op lokaal niveau.

Er bestaan uiteraard ook diverse (samenwerkings)relaties binnen het ambtelijk apparaat. Ook die relaties zijn bij dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Per gemeente wordt de samenwerkingsrelatie tussen de wethouder en de genoemde ambtenaren onderzocht. Er is dus primair gefocust op de relatie tussen de gekozen bestuurder en de benoemde ambtenaar. De meest uitgesproken tegenpool van de benoemde ambtenaar is de democratisch verkozen wethouder. Hij is de ‘niet-specialist’, de amateur, of zoals Weber het formuleert, de ‘dilettant bij uitstek’; zo stelt Van Goor in zijn proefschrift naar verschillen in invloed tussen politieke en ambtelijke topposities in Nederlandse gemeenten.<sup>4</sup>

### 1.5.3 Gegevensanalyse

De gegevensanalyse is opgebouwd uit drie delen. In de eerste fase zijn gegevens per gemeente geanalyseerd aan de hand van de organisatiedocumenten. Daarbij is vooral naar de structuur en inrichting van de organisatie, het besturingsconcept, de doelstellingen en de procesgang en toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekeken. De uitkomsten zijn per gemeente weergegeven en vervolgens in vergelijkend perspectief beschouwd. Daarna zijn enkele verschillende type functionarissen geanalyseerd, te weten de wethouders, gemeentesecretarissen en de top/beleidsambtenaren. Op deze wijze worden de politiek-ambtelijke verhoudingen vanuit te onderscheiden posities in beeld gebracht. In de tweede fase worden de gegevens zowel per gemeente als per type functionarissen met elkaar vergeleken om verschillen en overeenkomsten te traceren; dit aan de hand van een systematische vergelijking gebaseerd op het theoretisch kader, (gemeentelijke) documenten, en terugkerende begrippen en indicatoren uit de interviews. Tenslotte wordt onderzocht of zich binnen de verwerkte gegevens synchrone of afwijkende patronen voordoen .

Om de theoretische- en onderzoeksbevindingen van enige structuur te voorzien is een vierdeling gemaakt, te weten:

*Normatieve opvattingen over politiek-ambtelijke verhoudingen*

*Praktijknormen*, de ongeschreven regels voor de professionals en/of ongeschreven regels binnen de organisatie; en de vereisten van Vakmanschap. Wat verwachten actoren over en weer van elkaar wat betreft kennis, deskundigheid, c.q de bestuurlijke en ambtelijke professionaliteit;

---

<sup>4</sup> Goor, van, 1988

*Empirie op nationaal niveau*, wat zijn de bevindingen van de geselecteerde actoren, welke verwachtingen manifesteren zich in het onderzoek.

*Empirie op lokaal niveau*. Wat treffen we aan in lokale bestuurspraktijk: wat zijn de rollen, rolopvattingen en rolverwachtingen.

#### **1.5.4 Selectie onderzoeksgemeenten**

In hoofdzaak is er bij de selectie van gemeenten voor gekozen om uitsluitend gemeenten te selecteren die onder één en hetzelfde provinciebestuur ressorteren; in casu de provincie Zeeland. Alle onderzoeksgemeenten worden geconfronteerd met een zelfde provinciaal beleid op het gebied van ruimtelijke ordening/grondbeleid enerzijds en verkeer en vervoer anderzijds. Men zou kunnen spreken van eenzelfde ‘bestuurlijke biotoop’. De provincie Zeeland heeft op de geselecteerde beleidsterreinen verkeer&vervoer en grondbeleid recentelijk beleid ontwikkeld dat in sommige gevallen niet geheel zonder gevolgen is voor de gemeente. Een beschrijving van het provinciaal beleid is in bijlage 9 beknopt weergegeven. Bij de selectie van de onderzoeksgemeenten is daarnaast de omvang van de gemeente een criterium geweest. De reden hiervan is dat een verband verondersteld mag worden tussen de gemeentegrootte en een aantal organisatorische aspecten van de gemeente, zoals de omvang van het ambtelijk apparaat en het aantal hiërarchische lagen in de organisatie. De onderzoeksgemeenten variëren in inwonertal van minimaal 22.130 tot maximaal 46.350 inwoners en zijn daarmee in de categorie kleine tot middelgrote gemeenten te classificeren.

In totaal zijn acht Zeeuwse gemeenten benaderd met een schriftelijke verzoek, gericht aan het college van burgemeester en wethouders, medewerking te verlenen aan het onderzoek. Drie gemeenten, Hulst, Terneuzen en Vlissingen, hebben besloten niet deel te nemen aan het onderzoek. Door de eerste twee gemeenten is hiertoe als motivering aangegeven dat de thematiek van politiek-ambtelijke samenwerking dermate actueel was, dat medewerking aan het onderzoek als ongewenst werd aangemerkt. De gemeente Vlissingen gaf te kennen overstelpt te worden met verzoeken tot medewerking aan onderzoeken. Vanwege het daaraan verbonden tijdsbeslag zag men van medewerking af.<sup>5</sup> Vijf gemeenten hebben hun medewerking voluit aan het onderzoek toegezegd, te weten:

- Goes (36.591 inwoners)<sup>6</sup>
- Middelburg (46.350 inwoners)
- Schouwen-Duiveland (34.315)
- Sluis (24.596 inwoners)
- Veere (22.130 inwoners)

De statistische urbanisatiegraad van de onderzoeksgemeenten loopt uiteen van categorie 2 tot 5. Daarentegen kenmerken de onderzoeksgemeenten zich wel door gelijksoortige problematiek, primair ingegeven door hun geografische situering. Genoemd kan worden een relatief groot aandeel water in hun territorium (Zeeland heeft in totaliteit 2,3% van het aantal inwoners van ons land, maar heeft 14,8% van de totale oppervlakte water). De typologie van bedrijfsvestigingen ligt redelijk bij elkaar, de bevolkingssamenstelling wijkt ten aanzien van het aandeel niet-westerse allochtonen neerwaarts af van het landelijk gemiddelde en de autodichtheid is, waarschijnlijk mede in verband met de relatieve uitgestrektheid van het

---

<sup>5</sup> Twee weken na het uitsluitel door de gemeentesecretaris van Vlissingen verscheen in de pers (PZC 04.02.2006) een artikel waarin melding werd gemaakt van het feit dat het college van burgemeester en wethouders het complete directieteam had ontbonden en een interim-gemeentesecretaris had aangesteld. Voornaamste motief voor deze ingreep, aldus het krantenbericht, was de ontbrekende budgetdiscipline in de ambtelijke organisatie waardoor de gemeente aanzienlijke exploitatietekorten heeft opgelopen.

<sup>6</sup> Bron van genoemde inwonertallen: CBS, Gemeente op Maat 2004

gebied in combinatie met de eilandenstructuur en schrale openbaarvervoersverbindingen, hoger dan het landelijk gemiddelde.

Maar belangrijker dan de statistische kwantificering, is het feit dat veel karakteristieken maken dat de (bestuurs-)cultuur sterke overeenkomsten en dus interacties kent. De strijd tegen het water, de strategische ligging aan diep (zee-)water met de onmiddellijke nabijheid van grote havenfaciliteiten (Maasvlakte, Antwerpen, Gent-Terneuzen en Vlissingen), de eilandenstructuur, de belangrijke verbindingswegen over water (Oosterscheldekering, Zeelandbrug) en onder water (Westerschelde-Oververbinding), het veiligheids-risicoprofiel (ligging kerncentrale en vervoer gevaarlijke stoffen over water), belangrijke regionale economische dragers (Haven Vlissingen-Oost -met o.a. plannen voor de Westerschelde-container-terminal- en Haven Terneuzen, verenigd in één Havenschap) en tal van bestuurlijke samenwerkingsverbanden op provinciale schaal (GGD, Zeeuwse Bibliotheek, Hogeschool Zeeland, Stichting Economische Ontwikkeling Zeeland een samenwerkingsverband tussen Zeeuwse gemeenten en provincie om bedrijven te acquireren, etc) en regionale schaal (welzijnsvoorzieningen, sociale werkvoorzieningen, collectieve vraagafhankelijke vervoersvoorzieningen, etc), schragen die gezamenlijke bestuurlijke biotoop en kleuren op deze wijze, zo mag worden verondersteld, de bestuurscultuur in. Om deze reden wordt er vanuit gegaan dat de onderzoeksgemeenten een vergelijkbare basis bieden om de politiek-ambtelijke verhoudingen te onderzoeken.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

De keuze voor de ‘bestuurskundige bibliotheek’ (zie bijlage 1: literatuurlijst) en theoretische analyse is, naast een zoektocht in bibliotheken en op de onuitputtelijke bron die internet heet, mede bepaald door aanbevelingen van de scriptiebegeleiders. Er is aansluiting gezocht bij bestaand bestuurskundig onderzoek van ondermeer Nieuwenkamp, Reussing en Bovens. De onderzoeken van Reussing en Bovens zijn lokaal, dat van Nieuwenkamp is nationaal georiënteerd. Daarnaast is literatuur bestudeerd afkomstig van enkele Amerikaanse auteurs zoals Waldo en Wilson en van één van de autoriteiten op het gebied van bureaucratieën, Max Weber, teneinde opvattingen over politiek-ambtelijke verhoudingen in een brede context te kunnen plaatsen. Binnen deze verkenning is het theoretisch perspectief zoals reeds aangegeven in een vierdeling geplaatst, te weten: de normatieve opvattingen ten aanzien van politiek-ambtelijke verhoudingen; de praktijknormen ten aanzien van politiek-ambtelijke verhoudingen, in bijzonderheid professionaliteit c.q. vakvereisten van politici en ambtenaren, de empirie ten aanzien van politiek-ambtelijke verhoudingen in het openbaar bestuur op nationaal niveau en tot slot de empirie ten aanzien van politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal bestuursniveau. Hierbij is het tevens van belang te realiseren dat landen en/of staten, hun regeringsvormen, hun democratische systemen, hun bestuursstructuur en hun administraties fundamenteel kunnen verschillen in economische-, socio-politieke, culturele, constitutionele en institutionele zin én de wijze waarop de overheidsorganisaties worden gemanaged.<sup>7</sup> Dat betekent bijvoorbeeld dat Noord-Amerikaanse opvattingen over en studies naar de werking van de institutionele systemen en de normatieve opvattingen daarbij, niet simpel getransformeerd kunnen worden naar andere continenten, landen/staten en hun overheidsorganisaties en de werking daarvan. Ook binnen ‘westerse’ landen bestaan in meer of mindere mate verschillen in werking van de (democratische) bestuurssystemen en hun instituties. Verondersteld mag worden dat normatieve opvattingen over politieke en ambtelijke verhoudingen, context afhankelijk zijn en daarmee een relatie kennen met institutionele systemen. In het bestek van deze scriptie is dié relatie evenwel niet verder verkend. Volstaan wordt met een beknopte beschrijving van de institutionele aspecten van de Nederlandse gemeenten (bijlage 11).

### 2.2 Normatieve opvattingen

Allereerst wordt aandacht geschonken aan normatieve aspecten van de verhoudingen tussen politiek en bestuur, zoals deze zijn beschreven door enkele Amerikaanse auteurs. Daartoe is, met als startpunt het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw, voor het theoretisch kader aansluiting gezocht bij enkele toonaangevende auteurs, te weten Woodrow Wilson, Dwight Waldo en James Svara. Wilson (de latere president van de Verenigde Staten) heeft in een baanbrekend artikel<sup>8</sup> eind 19<sup>e</sup> eeuw de denkbeelden van de *Science of Administration* verwerkt. Wilson betoogde dat de *administration*-kant van het openbaar bestuur onderbelicht was gebleven ten opzichte van de kant van het openbaar bestuur. Hij opteerde voor een duidelijke scheiding tussen *politics* en *administration*. Hij bepleitte 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.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Kickert, W.J.M., collegedictaat public management in internationale context, 2005

<sup>8</sup> The study of administration, in ‘Political Science Quarterly’, 1887

<sup>9</sup> Reussing, 1996

### 2.2.1 Normatieve opvatting van Wilson, Waldo en Svava

Wilson wordt door velen beschouwd als een van de eersten die belangrijke vragen stelde over de rol en functie van *administration* in een democratie. Vragen met betrekking tot hetgeen ambtenaren zouden moeten doen en wat binnen de Amerikaanse context, de juiste middelen, doelen en grenzen waren voor het ambtelijk apparaat. Wilson was bezorgd over het politiek leiderschap en het falen van de Amerikaanse overheid om de overheidstaken en beslissingen democratisch uit te voeren. Hij was bevreesd dat de wereld van cliëntelisme, nepotisme en *wheeling and dealing* de kwaliteit van de publieke dienstverlening door het ambtelijk apparaat te veel zou beïnvloeden. Wilson schreef: “Het is moeilijker een constitutie te runnen dan één te vormen”. Hij stelde dat een te eenzijdige kijk op beleid ingegeven door partijpolitiek en een efficiënte uitvoering van het beleid uiteen zou kunnen gaan lopen. Door het niet goed functioneren van de *spoilsman* (een ambtenaar op positie gekomen door middel van politieke voorkeuren) die zich 'te' veel laat leiden door zijn politieke achtergrond, wordt het risico vergroot dat de *administration* niet efficiënt werkt. Anno 1887 groeide de complexiteit van de samenleving en de overheidstaken en vormden de excessen van het *spoilsystem* een groot probleem. Het *spoilsystem* was Wilson dan ook een doorn in het oog en belemmerde een efficiënte uitvoering van overheidstaken. Wilson bewonderde de *public administration* in Frankrijk, Engeland en Duitsland waar in zijn ogen efficiënt en professioneel gewerkt werd. Door de Europese bestuurskundige technieken, weliswaar passend gemaakt op de Amerikaanse democratie, toe te passen in het Amerikaanse systeem, kon in zijn optiek meer efficiëntie worden bereikt. De basis voor Wilsons dualisme tussen politiek en bestuurskunde ligt dan ook in zijn streven naar '*good government, a strong executive, and efficiënt bureaucracy*' ingegeven door de excessen van het *spoilsystem* c.q. een te politiek getint ambtelijk apparaat. Waldo zag het openbaar bestuur als de administratieve kant van het regeringssysteem. Het bestaat uit administratieve technologieën, waartoe Waldo een aantal onderling samenhangende aspecten verstaat, zoals: kunst, wetenschap, attitudes en procedures. Administratieve technologieën van de moderne tijd zijn volgens Waldo gebaseerd op de Romeinse beschaving, terwijl de politieke oorsprong is gebaseerd op de Griekse beschaving. Het onderscheid tussen 'politiek' en ambtelijk apparaat heeft volgens hem dus een historische oorsprong. Waldo hecht veel aan het publieke karakter van het openbaar bestuur. De term publiek belang, verschaft het regeren legitimiteit: het geeft aan dat regeren uitstijgt boven puur persoonlijke – in de geschiedenis vaak ook tirannieke – macht. In de tweede plaats verwijst de term 'publiek belang' naar verschillende 'waarden' die aan het openbaar bestuur ten grondslag liggen. Waldo noemt daartoe: burgerschap, veiligheid, rechtvaardigheid en vrijheid. Het openbaar bestuur heeft tot taak te zorgen voor *good life*. Waldo refereert hierbij aan de opvatting van Luther Gulick, die daarover heeft aangegeven dat 'good life' betekent 'van niets teveel': '*a city cannot spend all its energies en resources for highways, or for bridges or schools or for sewers or for police. It must have these things in proportion*' (Waldo, p. 70).

#### *Instrumenten van 'Good government'*.

Goede overheidssturing moet in ieder geval het algemeen belang ten doel hebben en zodanig geformuleerd worden dat het doel voor de ambtenaar duidelijk is, opdat deze zijn vakmanschap optimaal kan inzetten en met zo'n min mogelijk middelen het doel kan bereiken. Om *good government*, vrij vertaald in 'goede overheidssturing', te kunnen bereiken heeft men volgens Wilson een aantal instrumenten nodig, waarvan sterk leiderschap en efficiënte bureaucratie de belangrijkste zijn. Ten aanzien van leiderschap stelde Wilson het volgende; *...since power was diffused and fragmented, no one really was responsible and no effective leadership could exist*. Hij vond bijvoorbeeld dat de president geen grote invloed kon uitoefenen in de chaotische machtsstructuur en dat dit geen recht deed aan de democratie.



Ten aanzien van de efficiëntie van de bureaucratie onderzocht Wilson de effecten van het wegnemen of verminderen van politieke invloeden. Zijn zoektocht, gepubliceerd in *'a-political science of american public administration'*, wordt gekenmerkt door vier primaire 'gedachten': 1. overheidssturing bestaat uit twee onderscheidende processen, te weten politiek en administratie, 2. administratie kan verworden tot een wetenschap onafhankelijk van politiek, 3. de wetenschappelijke studie van administratie leidt tot de ontdekking van nomothetische principes analoog aan de wetten van de fysieke wetenschappen. En tot slot 4. de toepassing van dergelijke administratieve principes zal leiden tot een grotere economie en efficiency. Indien hij een onderscheid kon maken tussen politiek en administratie, kon ook een scheiding aangebracht worden tussen politiek en ambtelijk functioneren. Zodra de politiek had besloten wat publieke diensten zouden moeten leveren, de omvang ervan, en de algemene regels vastgesteld omtrent de toegankelijkheid, zouden ambtenaren de uitvoering ervan worden toevertrouwd zodat dit op een meest economische, productieve en effectieve wijze in praktijk kon worden gebracht. Wilson's opzet was de Amerikaanse samenleving te verbeteren door het te voorzien van sturingskrachten, te rationaliseren en te professionaliseren. Wetenschappelijk management hield volgens Wilson een grote belofte in voor de *public administration*. Het bevestigde de aanname dat vakmanschap niet voldoende was. Evenzo van belang zijn goede wetten en methoden. Hierdoor zouden de benodigde wetenschappelijke managers aangetrokken kunnen worden. Deze zouden intellectueel eerlijk, *open-minded*, en vastbesloten zijn in het vinden van de waarheid, zonder passie, vrij van voorgekauwde noties en vooringenomenheid. En wars zijn van speculaties. Sociale waarden zoals publieke verantwoording, individuele rechten en vrijheden, gelijkheid, klantvriendelijkheid en sociale verbetering zijn waarden die bij een dergelijke bedrijfsmatige aanpak niet altijd voldoende aandacht krijgen. Wilson geeft duidelijk aan (college notities van 18 febr. 1888) dat hij de administratie niet zuiver ziet als de bedrijfsmatige kant van de overheidssturing. De overheid is geen bedrijf, het is een politiek lichaam dat andere regels kent. Hij onderkende dat er nu eenmaal een verschil is tussen 'geld maken' en politieke vrijheid (democratie). De politiek moet zich beperken tot het formuleren van beleid en de implementatie ervan aan het ambtelijk apparaat overlaten. Het ambtelijk apparaat moet daarentegen het geformuleerde beleid zo efficiënt mogelijk uitvoeren volgens bedrijfsprincipes. Het politieke proces omvat de sociale waarden terwijl de administratie neutrale feitelijke aspecten omvat.

#### *De overheidsbureaucratie: 'the public administration'*

Het ambtelijk apparaat omvat de voortdurende en systematische uitvoering van de overheidstaken. Deze taken zijn de staat opgelegd door historie, rationaliteit en recht. Niet één onderwerp in de overheidsstudie staat op zichzelf, en wellicht de ambtelijke wel als minste. De ambtelijke taken betreffen o.a. het monitoren van de overheidssturing en dat niet slechts in uitvoerende zin – *the organs of government are nothing without the life of government* – maar dus ook creërend. Dit laatste is dan ook tegenstrijdig met de stelling dat de politiek verantwoordelijk is voor het beleid en de ambtenaren voor de uitvoering. Een duidelijke scheiding wordt dan ook niet consequent gemaakt. Wilson zoekt naar een gezonde mix van deze concepten in een werkbare context. Zoals uit het vorenstaande wel blijkt is Wilson niet stellig in zijn scheiding maar eerder tegenstrijdig en onduidelijk. Waldo daarentegen kent het ambtelijk apparaat, *the fourth branch*, duidelijk een afzonderlijke macht toe. Maar hij is tegenstander van extreme machtenscheiding en legt de nadruk op samenwerking binnen de machten van het openbaar bestuur. De feitelijke macht van de ambtenaren ziet hij als een logisch voortvloeisel uit de steeds toenemende omvang en aard van de staatstaken. De zelfstandige positie van ambtenaren komt niet alleen tot uiting in eigen beslissingsbevoegdheden, maar ook in de sociale verantwoordelijkheid van het openbaar

bestuur. Ambtenaren ontleen volgens Waldo hun legitimiteit niet zozeer aan de rechtsstaat, maar veeleer aan de democratie. Het openbaar bestuur heeft legitimiteit dankzij haar publieke karakter. Ambtelijke activiteiten zijn dus gericht op het realiseren van de inhoudelijke waarden van de democratie. De democratische legitimiteit van de ambtenaren kan verder worden versterkt door a. een betere klantgerichtheid en b. een betere representativiteit.

#### *Dichotomie tussen politiek en administratie of een integraal systeem*

Volgens Waldo bood die dichotomie tussen politici en ambtelijk apparaat geen adequaat antwoord meer voor de bestuurlijke vraagstukken en de complexer wordende samenleving in de 20<sup>e</sup> eeuw. Politiek en ambtelijke uitvoering zijn twee aspecten van een zelfde regeringsproces die nauw met elkaar verbonden zijn. Het ambtelijke apparaat, de bureaucratie is dus een integraal onderdeel van het regeringssysteem, inclusief de achterliggende waarden van de democratische rechtsstaat, aldus Waldo. Elementen die verder uitgewerkt moeten worden zijn, aldus Waldo: de plaats van ambtelijke expertise in een democratische samenleving, de juiste opleiding, training van ambtenaren in relatie tot hun verantwoordelijkheid, de behoefte aan een afzonderlijke democratische klasse van ambtenaren, de plaats en functie van overheidsplanning en tot slot de juiste balans tussen centralisatie en decentralisatie van beslissingsbevoegdheden. Voor het eerst in de *public administration*-literatuur werd echter ook het model van de dichotomie, met zijn nadruk op complete scheiding van de verschillende sferen/domeinen, verkondigd. Deze dichotomiebenadering werd in de 60er jaren van de 20<sup>e</sup> eeuw als de legitimiteit voor het overheidsbeleid gezien: onpartijdigheid, neutrale competenties en technisch-rationele benaderingen vormden de gemeenschappelijke uitgangspunten voor de traditionele benaderingen van de bureaucratie. Vooraanstaande auteurs zoals Dunn, spreken ook in de 90er jaren van de 20<sup>e</sup> eeuw over de professionele onafhankelijkheid. Natuurlijk zijn er bureaucraten die meer geïnteresseerd zijn in middelen dan in doelen van beleid en die van oordeel zijn dat de politiek bestuurders aan ambtenaren de vrije teugel moeten geven om hun omschreven expertise naar eigen goeddunken in te zetten. Toch maken *commitment* aan de publieke waarden, gerichtheid op substantiële doelen, gerichtheid op de benodigde technische middelen en procedurele rechtvaardigheid, samen met aandacht voor technologie en rationaliteit, altijd deel uit van de praktijk én de theorie van de overheidsbureaucratie, aldus Svava.<sup>10</sup>

#### *Complementariteit van politiek en bestuur/bureaucratie.*

Svava geeft aan dat er een impliciet gedefinieerd model voor de politiek-ambtelijke verhoudingen bestaat vanaf het begin van de overheidsadministratie. De complementariteit van politiek en bestuur is gebaseerd op de aanname dat gekozenen en ambtenaren samen participeren in de gemeenschappelijke beoefening van degelijk openbaar bestuur. Svava:

*'Complementarity entails separate parts, but parts that come together in a mutually supportive way. One fills out the other to create a whole'.* De delen ondersteunen elkaar/vullen elkaar aan en vormen samen één geheel. De vraag is niet óf ambtenaren een instrumentele rol hebben, maar hoé zij zowel een instrumentele betekenis hebben én een bijdrage leveren aan de beleidsprocessen. Complementariteit herkent de wederzijdse afhankelijkheid én de wederkerigheid tussen de gekozen politici en de benoemde ambtenaren. Er zijn weliswaar te onderscheiden rollen, gebaseerd op unieke perspectieven, waarden en de verscheidenheid in formele posities, maar die functies vertonen een noodzakelijke overlap. De gekozen bestuurders kunnen in theorie wel domineren in de administratieve uitvoeringspraktijk, maar ze zijn gebonden aan het respecteren van de administratieve

---

<sup>10</sup> Svava, 2001

competentie/expertise en het commitment van de ambtelijke diensten. Andersom kunnen ambtenaren weliswaar hun administratieve middelen inzetten voor zelfsturing, maar zij zijn gebonden aan de publieke verantwoordingsplicht in de complementariteit van de relatie met de gekozen politici. De mogelijke posities worden door Svava toegelicht. Hij geeft onder meer aan dat de grootste ruimte de zone van de complementariteit is. Hij beargumenteert dat de meeste interacties tussen politici en ambtenaren gebaseerd zijn op complementariteit; onderzoek naar lokaal bestuur in veertien landen onderschrijft deze generalisatie, aldus Svava<sup>11</sup>. Svava is van oordeel dat het model van complementariteit, hoewel geworteld in het verleden, van belangrijke betekenis is voor de toekomst van het openbaar bestuur. Het is geen model dat een vorig/verouderd model vervangt, maar een model dat steeds verder zal evolueren.

### *Moraliteit van de ambtenaar*

Waldo typeert de verhouding tussen bureaucratie en democratie als een belangrijk spanningsveld in het openbaar bestuur. Bureaucratie is volgens hem noodzakelijk, terwijl democratie wenselijk is. Er zijn immers meerdere staatsvormen, maar allen hebben een executief overheidsapparaat en dus bureaucratie. Waldo gebruikt hierbij overigens een 'breed' democratiebegrip: hij verstaat onder democratie gerichtheid op het realiseren van bepaalde waarden zoals vrijheid, gelijkheid en de menselijke waardigheid.

Het vraagstuk van de verhouding tussen bureaucratie en democratie, overlapt volgens hem het vraagstuk van de politiek-ambtelijke verhouding. Waldo heeft veel sympathie voor de opvattingen van de *New Public Administration (NPA)*. In deze 'NPA-beweging', staan drie thema's centraal, te weten: klantgerichtheid, meer participatie van ambtenaren én burgers in besluitvormingsprocessen binnen het openbaar bestuur en bureaucratie moet meer representatief zijn: de samenstelling van het ambtenarenapparaat dient een betere afspiegeling te zijn van de burgers. Waldo komt zelf niet met concrete voorstellen hoe de politiek-ambtelijke verhoudingen beter vorm te geven. Hij geeft alleen aan dat er behoefte is aan een betere balans en een nieuwe synthese. In die balans moet volgens Waldo rekening gehouden worden met zowel de hiërarchische bevoegdheidsverdeling tussen het bestuur en de administratie (de verticale gezagsverhouding) als met de specifieke expertise van de administratie (het horizontale gezag). Voor Waldo is een van de uitdagende thema's van de toekomst in het openbaar bestuur, hoe vorm te geven aan organisatievormen die minder autoritair en minder bureaucratisch zijn, zonder de traditionele voordelen van de bureaucratie (stabiliteit, objectiviteit, voorspelbaarheid, precisie, verantwoordelijkheid en efficiëntie) te verliezen. Hij geeft daarbij aan dat oplossingen niet alleen te verwachten zijn vanuit het openbaar bestuur. Ook daarbuiten moeten bijdragen worden geleverd, o.a. vanuit het regeringssysteem. Het thema van de sociale verantwoordelijkheid in relatie tot de verzorgingsstaat, brengt Waldo op de moraliteit van de individuele ambtenaar. In elke collectiviteit (dus ook in een bureaucratische organisatie) heeft het individu een eigen morele positie. Dit betekent dat de individuele ambtenaar de claims van de staat, waarin het uiteindelijk gaat om beslissingen en handelingen in het algemeen belang – *public good* -, moet afwegen tegenover andere claims. De moraliteit in het openbaar bestuur is volgens Waldo onvermijdelijk complex. Hij noemt een twaalfstal verschillende bronnen van ethische verplichtingen voor de ambtenaar: de constitutie, de wet, de natie, de democratie, de bureaucratie, de professie, familie en vrienden, diverse (belangen) groepen waarvan de ambtenaar zelf lid is, zijn eigen belangen en moraliteit, de mensheid en humane begrippen en tot slot levensbeschouwingen.

---

<sup>11</sup> Mouritzen en Svava, 2001

### 2.2.2 Normatieve opvattingen van Max Weber

Max Weber wordt als een van de meest gezaghebbende auteurs over bureaucratie en politiek-ambtelijke verhoudingen beschouwd. Weber (1864 – 1920) was vooral geïnspireerd door de processen van rationalisering waardoor de moderne, westerse maatschappij in zijn tijd werd gekarakteriseerd. Die processen van rationalisering waren gestoeld op een bepaald type gezag, te weten het legaal-rationeel gezag waarbij gehoorzaamheid aan een onpersoonlijke orde van regels (rechtsregels) het fundament vormde en dus niet langer de orde van kerkelijk leiders, vorsten of andere heersers. Voor Weber was dit het institutionele vertrekpunt. Centrale begrippen van die institutionele rechtsstaat vormden de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Toepassing van die regels en beginselen vereist dat de regels voor iedereen op gelijke wijze worden toegepast waarvoor, aldus Weber, de aanwezigheid van een bestuursapparaat een vereiste is. Weber ontwikkelde een ideaal-type bureaucratie dat in zijn visie bij uitstek geschikt was om rechtszekerheid te waarborgen. Een ideaal-typische overheidsbureaucratie met accent op technische deskundigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, was in de ogen van Weber het beste instrument om gestelde bestuurlijke doelen te bereiken. Weber's ideaal-typisch model is bedoeld als een objectief-wetenschappelijke analyse van een organisatievorm. “We moeten Weber's analyse dus los zien van de negatieve geladen betekenis die het woord bureaucratie voor ons heeft gekregen. We denken dan al gauw aan traagheid, een papiermolen, klakkeloze opvolging van regels enzovoort.”<sup>12</sup> Weber had daarbij overigens oog voor het risico dat de ideale bureaucratie doel op zich zou kunnen worden en daarmee de rechtszekerheid zou kunnen ondermijnen. Daarom zag hij het tot een belangrijke taak voor de politiek om effectieve controle uit te oefenen op die bureaucratie. Weber groeide op in Berlijn, studeerde rechten en ontwikkelde een brede wetenschappelijke belangstelling voor sociaal-economische vraagstukken. Hij werd o.a. hoogleraar economie. Weber hield zijn, later zo beroemd geworden, lezing over ‘*Politik als Beruf*’ tijdens de eerste winter na de oorlog van 1914-1918 voor een groep studenten te München.<sup>13</sup> Dat tijdsbeeld en daarmee de historische context, was mede van belang om de gedachtegang van Weber te kunnen plaatsen: de zekerheden van het Duitse keizerrijk waren immers aan het verdwijnen. Daarnaast waren Weber's wetenschappelijke ambities van belang: Weber heeft niet alleen een methodisch gereedschap ontwikkeld (het ideaal-type van de bureaucratie), hij heeft dit gereedschap ook toegepast ten aanzien van het vraagstuk van de legitimiteit van de bestuurlijke orde.<sup>14</sup> Ten aanzien van de legitimiteit van het legaal-rationele gezag formuleerde Weber enkele opvattingen, waarbij de rechtsstaat zijn referentiekader was. Daarbij waren voor Weber belangrijke elementen: een stelsel van rechtsnormen, het recht als consistent systeem van abstracte rechtsregels die consequent worden toegepast, ook gezagsdragers zijn ondergeschikt aan de orde van rechtsregels en de rechtsregels verschaffen de legitimiteit voor het gezag. Vervolgens formuleerde Weber diverse principes voor dat legaal-rationele gezag: verschillende ambten hebben eigen afgebakende bevoegdheden, hiërarchie in organisatie van ambten, administratieve beslissingen worden vastgelegd in documenten en het legaal-rationele gezag is voor verschillende bestuursvormen geschikt. Tot slot formuleerde Weber kenmerken voor zijn ideaaltypisch bureaucratiemodel: ambtenaren zijn onderworpen aan gezag, ambtenaren zijn georganiseerd in een hiërarchie van ambten, ambtenaren hebben duidelijk afgebakende bevoegdheden, ambtenaren worden benoemd en geselecteerd op basis van technische kwalificaties, het ambt is de enige –in elk geval de belangrijkste- betrekking van de ambtenaar, het ambtelijk carrièrepatroon stoelt op verdienste en/of senioriteit, bij de uitoefening van zijn ambt is de ambtenaar gebonden aan strikte en systematische controle.

---

<sup>12</sup> Dam, 2002

<sup>13</sup> Valk, J.J.M. de, *Politiek als Beroep*, vertaling, 1999

<sup>14</sup> Reussing, 1996

Weber heeft in zijn beschrijving van de ideaaltypische bureaucratie niet aangegeven welk soort politieke leiding naar zijn oordeel geschikt is om de bureaucratie te controleren. Dat heeft Weber bewust gedaan, omdat hij van oordeel was dat zijn ‘model’ in meerdere bestuurssystemen zou moeten kunnen functioneren. Wel blijkt uit het werk van Weber dat hij een voorkeur had voor de parlementaire democratie omdat hij daarin de kans groter achtte dat politieke leiders naar voren zouden komen met de juiste kwaliteiten. Kwaliteiten zoals het kunnen sluiten van compromissen, net als een ondernemer zelfstandig en doortastend kunnen optreden en beschikken over charismatisch gezag.

### *Weber en de machtscheiding*

Zoals hierboven al aangegeven, hanteerde Weber als één van zijn principes voor zijn bureaucratiemodel dat verschillende ambten beschikten over eigen afgebakende bevoegdheden. Weber wilde dat ambtenaren duidelijk gescheiden functies hadden t.o.v. de politieke organen. “De ware ambtenaar behoort wat zijn eigenlijke beroep aangaat, geen politiek te bedrijven, doch voor alles *onpartijdig* te besturen” en “Hij mag dus juist niet doen wat de politicus, de leider zowel als zijn volgelingen, altijd en onvermijdelijk moeten doen: *strijden*. Want partij kiezen, strijd, hartstocht –ira et studium- zijn het element van de politicus, en vooral van de politieke *leider*. Zijn handelen valt onder een heel andere, juist tegengestelde vorm van verantwoordelijkheid dan dat van de ambtenaar”.<sup>15</sup> De ambtenaren hebben in de visie van Weber dus een zelfstandige positie en beschikken, op basis van hun publiekrechtelijke benoeming, over een eigen rechtsstatelijke legitimatie voor hun handelen. Over de zelfstandige positie gaat Weber niet expliciet in. Dat heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met zijn referentiekader: het legaal-rationele gezag dat op de constitutionele regels van de rechtsstaat is gebaseerd. Opmerkelijk is ook dat Weber nauwelijks aandacht heeft geschonken aan de (informele) besluitvormingsprocessen, waarin nu juist de onderlinge afhankelijkheid van bestuurders en ambtenaren, dus van politiek en bureaucratie, tot uitdrukking komen en dus ook de gescheiden functies elkaar raken.

Misschien heeft dat te maken met Weber’s achtergrond als jurist; hij heeft met name de structurele en formele aspecten van de politiek-ambtelijke verhoudingen belicht in zijn werk. “Maar het is daarentegen de roem van de politieke leider, dus van de leidende staatsman, dat hij zelf de uitsluitende verantwoordelijkheid draagt voor wat hij doet, een verantwoordelijkheid die hij niet weigeren of op iemand anders afwentelen kan en mag”.<sup>16</sup>

### **2.2.3 Normatieve opvattingen van Crinice le Roy, Bovens, Van Thijn, e.a.**

Naast de opvattingen over het bestuur en de publieke administratie, heeft de groei van de publieke administratie invloed gehad op de ontwikkeling van bureaucratieën. In Nederland heeft vooral Crinice Le Roy de politiek-ambtelijke verhoudingen grondig bestudeerd. In 1969 is door hem, ontleend aan de bestuurspraktijk en literatuur in de VS - waarbij werd gesproken over *The Fourth Branch* - het begrip ‘de vierde macht’ geïntroduceerd. Daar is overigens in ons land kritiek op geleverd: met name de Leidse rechtsfilosoof Cliteur heeft tegen dit begrip geageerd.<sup>17</sup> Als hoofdoorzaken voor de sterke verambtelijking noemde Crinice le Roy : a. de uitbreiding van de overheidsbemoeienis tengevolge van de industriële revolutie, b. de invloed van de crisisjaren in de jaren dertig van de 20<sup>e</sup> eeuw op het ambtelijk personeelsbestand en c. de sterke uitbreiding van het stelsel van de sociale zekerheid in de verzorgingsstaat sinds

---

<sup>15</sup> Valk, J.M.M. de, *Politiek als Beroep*, vertaling, 1999, p.57

<sup>16</sup> als voetnoot 15

<sup>17</sup> Paul Cliteur kan er nog steeds niet over uit. Door branch te vertalen als macht heeft Crinice le Roy de discussie verziekt. Cliteur: ‘Bedoeld werd natuurlijk dat de ambtenarij de vierde loot aan de stam is’, aldus Bart Jungmann in het artikel ‘De verkeerde vertaling’, *Volkskrant*, 7 juni 2003

1945.<sup>18</sup> Hoofdzakelijk vanaf het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw zien we dat vele managementbenaderingen voor de publieke sector ontwikkeld worden. De ontwikkelde benaderingen (de rationele periode in de jaren 1910-1920, de HRM-periode in de jaren 1930-1940, de systeemperiode, inclusief de contingentiebenadering, in de jaren 1950-1970, de cultuurperiode in de jaren 1980 en de goeroeperiode in de jaren 1990, waaronder *Total Quality Management*)<sup>19</sup> hebben invloed gehad op rolopvattingen in het openbaar bestuur en daarmee ook op rolverhoudingen. De traditionele benadering van de ambtelijke ondergeschiktheid aan de politiek raakt op drift.

### *Moderne opvattingen*

Zowel de ontwikkeling in benaderingen van overheidsbureaucratieën, de groei van die bureaucratieën, als de feitelijke ontwikkeling en invulling van het takenpakket van de publieke administratie, hebben met zich gebracht dat de ambtenarij tot een machtsfactor van betekenis is geworden in het openbaar bestuur. Er is macht en invloed in de verschillende stadia van beleidsprocessen. Door de grote deskundigheid/expertise staat de ambtenarij bovendien sterk in talrijke overlegsituaties.<sup>20</sup> Met name in de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw hebben zich veel veranderingen voltrokken in het openbaar bestuur. Zo hebben talrijke elementen van meer bedrijfsmatig management hun intrede gedaan: “*New Public Management*” - met o.a. accenten op effectiviteit, efficiëntie, productiviteit, klantgerichtheid, resultaatsturing, kwaliteitssystemen - krijgt een belangrijke plaats in het openbaar bestuur. Maar de politiek gaat zich ook verplaatsen. Door diverse ontwikkelingen (internationalisering, exponentiële groei van informatie- en computertechnologie, complexer wordend beleid en regelgeving) ontwikkelt zich de netwerksamenleving. Dit heeft onder meer consequenties voor de plaats en positie van de politiek en de publieke taken en dienstverlening in het maatschappelijk bestel. De overheid beweegt mee. Zo ontstaat onder andere de trend tot privatisering, later gevolgd door overheveling van overheidstaken naar ‘Zelfstandige Bestuursorganen’ (leidt tot scheiding van beleid en uitvoering), gekoppeld aan zelfbeheer en contract- en prestatie management; waarmee de politiek meer op afstand komt te staan. Ook de invloed van ambtenaren verandert mee, niet alleen op landelijk niveau maar ook op lokaal niveau. De toenemende invloed van ambtenaren op het beleidsvormingsproces is op lokaal niveau beschreven door Derksen.<sup>21</sup> Hij heeft in de tachtiger jaren van de 20<sup>e</sup> eeuw onderzoek gedaan naar het succes van inhoudelijk conflicterende impulsen van actoren bij de totstandkoming van gemeentelijke bestemmingsplannen. Uit dat onderzoek bleek dat ambtenaren bij alle impulsen succesvol waren, doch dat de betekenis daarvan nogal eens werd overschat. Het is vanzelfsprekend dat ambtenaren zeer betrokken zijn bij het beleidsproces, maar actief zijn in dat beleidsproces mag niet gelijkgesteld worden aan ‘machtig’ zijn, aldus Derksen.

Van de overheid wordt steeds meer flexibiliteit en innovatief vermogen verwacht: het zich kunnen aanpassen aan de zich (snel) wijzigende omstandigheden. De ondernemende ambtenaar moet risico’s durven nemen. Wanneer dergelijk ondernemerschap vervolgens in de ogen van het politiek bestuur te ver doorschiet wordt dat ondernemen weer een halt toegeroepen, en brengen politici bij herhaling het primaat van de politiek in stelling. Ambtenaren moeten weer uit de openbaarheid blijven: men spreekt in dat verband over de “paarse oekaze van premier Kok” in 1998. Daarnaast neemt de politieke en maatschappelijke druk weer toe op de overheid om zelf het roer in handen te nemen bij de uitvoering van

---

<sup>18</sup> De Vierde Macht, 1976

<sup>19</sup> Noordegraaf, 2004

<sup>20</sup> Putten, 1980

<sup>21</sup> Macht in de gemeente, 1985

publieke taken. De publieke roep om een actieve en optredende overheid is aanmerkelijk luider geworden na de Bijlmerramp, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. “De maakbaarheid loopt zich weer warm”, zo stelde het Tweede Kamerlid Duyvendak.<sup>22</sup>

De toegenomen complexiteit van de samenleving, het bestuur en het beleid is onomkeerbaar geworden. Traditionele hiërarchische sturingsinstrumenten raken meer en meer in het ongerede: begrippen als politiek primaat en ambtelijke loyaliteit zijn in hun klassieke betekenis aan erosie onderhevig: “het gaat om politiek ambtelijke complementariteit”.<sup>23</sup> In de benadering van complementariteit bestaat er geen inherente spanning tussen de politieke wens tot sturing en de ambtelijke professionele beleidsvoering. Er is immers in casu sprake van samenwerking en een (min of meer) gezamenlijk doel. Politici sturen in deze benadering op hoofdlijnen en geven de ambtelijke organisatie maximale ruimte en vertrouwen om binnen de vastgestelde beleidskaders (politieke doelen) aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en –analyse en evaluatie te doen. De ambtelijke organisatie op haar beurt schermt zich in deze benadering niet af, maar stelt zich juist open voor de politiek. Dit kan getypeerd worden als ‘ambtelijke responsiviteit’, door Putnam in 1975 als volgt gedefinieerd: *‘its capacity to respond rapidly, faithfully and effectively to the (inevitably and conflicting) needs and demands of the public and its representatives’*.<sup>24</sup>

Politici en ambtenaren zijn in hoge mate van elkaar afhankelijk voor een succesvolle uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden. Ambtenaren verlangen dat bewindspersonen zowel intern als extern effectief politiek sturen. “Want waar de politiek een duidelijke richting bepaalt krijgt het ambtelijk apparaat een afgebakend mandaat waarmee het aan de slag kan. Ambtenaren, zo is bekend, hebben graag sterke ministers....”<sup>25</sup> Binnen de opvatting van complementariteit zijn politici en ambtenaren op elkaar aangewezen.

### *Vertrouwen en loyaliteit*

Vertrouwen en loyaliteit zijn ‘beladen’ begrippen. Ze dragen een zware lading aan betekenis en hebben een normatieve, symbolische en emotionele betekenis.

- **Vertrouwen**

Vertrouwen speelt in de politiek een belangrijke rol. Tussen parlement en ministers geldt de (ongeschreven) vertrouwensregel. Steeds meer wordt het ‘vertrouwensbeginsel’ nu ook toegepast in relatie tussen bestuurders en ambtenaren. De vraag is of dit op lokaal niveau ook geldt. We zien dan ook dat de relaties tussen politici en ambtenaren steeds meer persoonsgebonden worden. Volgens Möhring<sup>26</sup> heeft vertrouwen in elk geval te maken met de verwachting dat de ander niet het voor ons meest ongunstige alternatief zal kiezen. Er is sprake van vertrouwen als ervan uitgegaan wordt dat de ander goede bedoelingen met ons heeft. ‘Blindvertrouwen’ is het andere uiterste. Daarvan is sprake als we de ander vertrouwen zonder dat we maar iets van zijn of haar gedrag hoeven waar te nemen. We veronderstellen dat de ander in ons belang handelt. In politiek-ambtelijke relaties spelen belangen uiteraard een rol. Wanneer iemand hetzelfde belang heeft, kunnen we erop vertrouwen dat hij hetzelfde alternatief zal kiezen. Wanneer vertrouwen voortkomt uit belangencongruentie, is het verstandig om telkens opnieuw te checken of deze congruentie nog bestaat, aldus Möhring.

---

<sup>22</sup> Paardekoper en Schillemans, 2004

<sup>23</sup> Kickert, 2004

<sup>24</sup> Putnam, 1975

<sup>25</sup> Paardekoper en Schillemans, 2004

<sup>26</sup> Möhring, e.a. 2002

- Loyaliteit

Ook loyaliteit is een begrip met nuances. Daarbij doen zich enkele vragen voor. Wie is loyaal aan wie? In het algemeen zal men op rijksniveau aannemen dat een bestuurder bovengeschiedt is aan de topambtenaar. Voor een Minister is in de Grondwet vastgelegd dat hij leiding geeft aan zijn departement. Loyaliteit is verbonden met die gezagsverhouding. Op gemeentelijk niveau ligt dat complexer. Noch de grondwet, noch de gemeentewet, noch de gemeentelijke organisatieverordeningen, kennen de wethouder een functie als bestuursorgaan toe. Het bevoegd bestuursorgaan op lokaal niveau is of de gemeenteraad of het college of de burgemeester. Staatsrechtelijk gezien bestaat de wethouder niet. Loyaliteit van gemeenteambtenaren aan de individuele wethouder is daarmee niet gekoppeld aan een (juridische) gezagsverhouding. Waar richt loyaliteit zich op? Is dat het individuele heil dan wel het collectieve persoonlijke heil van de betrokken politici? Is dat de kwaliteit van het beleid of de beleidstheorie die aan het beleid ten grondslag ligt? Verondersteld wordt dat loyaliteit gekoppeld kan zijn aan personen én aan zaken en dus beleid. Hoe komt loyaliteit tot uitdrukking? Gebeurt dat voor iedere omstandigheid op dezelfde manier? Aangenomen mag worden van niet. In sommige gevallen zal loyaliteit bestaan in het leveren van beargumenteerde kritiek, in andere gevallen in het coöperatief uitvoeren van genomen besluiten.

Geconcludeerd kan worden dat de begrippen vertrouwen en loyaliteit vooral persoonsgebonden zijn. Daarmee hebben ze ook te maken met waarden en normen. Vertrouwen en loyaliteit hebben ook te maken met de ‘aard’ van de relatie (b.v. is er sprake van een hiërarchische relatie, contractrelatie, geschenkrelatie, netwerkrelatie). Daarnaast hebben de begrippen relatie met de stand van een beleidsproces, zie schema.<sup>27</sup>

*De bestuurlijke werkelijkheid: is de gekozen bestuurder de baas?*

In theorie is de relatie tussen politiek en bureaucratie duidelijk: de gekozen bestuurders zijn de baas; de bureaucratie is daaraan – in loyaliteit – ondergeschikt. Maar de bestuurlijke werkelijkheid is een andere. Besturen is zeer complex geworden, waardoor geen enkele bestuurder nog kan overzien wat er zich allemaal onder zijn/haar verantwoordelijkheid afspeelt. Van Thijn<sup>28</sup> refereert aan een beeld dat oud-premier Den Uyl - vanuit het beginsel van de maakbare samenleving inclusief het eerlijk delen van inkomen, kennis en macht - heeft gebruikt: de politiek als ‘dak op de samenleving’; een beeld dat vandaag de dag nog slechts door weinigen wordt gekoesterd. Daarbij onderscheidt Van Thijn drie verschillende soorten van argumentatie in kritiek op het primaat van de (landelijke) politiek: a. toegenomen scepsis over rol van de staat (overbelasting, verkokering en weinig transparant); b. functioneren van de overheid (Bekke: “Isolement van het openbaar bestuur”. De moderne overheid is uit haar

<sup>27</sup>

	<b>Agenda- vorming</b>	<b>Beleids- ontwikkeling</b>	<b>Besluit- vorming</b>	<b>Uitvoering</b>	<b>Evaluatie</b>
<b>Politicus</b>	Dominant Normerend	Kaderstellend Luisterend	Dominant Afwegend Argumenterend Draagvlak zoekend	Afstandelijk Berokken op hoofdlijnen Toetsend	Zorgvuldig
<b>Ambtenaar</b>	Volgend Signalerend	Verzamelt argumenten  Onderzoekt mogelijkheden  Doet voorstellen	Ondersteunend  Draagvlak zoekend	Dominant Gehoorzaam Efficiënt	Lerend  Zoekend naar verbetering

<sup>28</sup> Thijn, E. van, Politiek en Bureaucratie, baas boven baas, oratie bij aanvaarding bijzonder hoogleraarschap van de Dr. J.M. den Uylleerstoel, Amsterdam, 1997



krachten gegroeid) en c. de relatie tussen politiek en bureaucratie; de maakbaarheid van de overheid zelf. Kan de politiek de autonome krachten van een bureaucratie nog wel aansturen? Deze drie soorten van argumentatie relativeren de dominante rol van 'de politiek' - door Easton als de 'gezaghebbende toedeling van waarden in een samenleving' gedefinieerd - aldus Van Thijn. Containerbegrippen als 'staat, overheid en publieke sector' worden vaak in een dichotomische tegenstelling gebruikt. Zoals: staat versus markt, overheid versus bedrijfsleven, publieke versus private sector en dit terwijl er in de maatschappelijke werkelijkheid zoveel dwarsverbindingen en verstrengelingen bestaan. Dit roept een aantal vragen op, zoals: Hoe zit het nu met het sturend vermogen van de politiek? Hoe is de relatie tussen politiek en bureaucratie? Wie stuurt wie in onze democratische rechtsstaat?

Bovens<sup>29</sup> geeft aan dat de politiek zich verplaatst naar de schemertoestanden op het raakvlak van de vierde en de vijfde macht. Dit roept de vraag op of de politiek nog wel het dak van de samenleving is. Van Thijn kiest voor een normatief antwoord: "Het primaat van de politiek is het vehikel waarmee in onze democratische rechtsstaat het overheidsgezag kan worden gelegitimeerd. Politici worden gekozen, ambtenaren niet. Het primaat van de politiek is een hoog democratisch goed." Duidelijk is dat diverse theoretische benaderingen gericht zijn op normatieve uitgangspunten: politiek is de baas, ambtenaren zijn ondergeschikt. 'Yes Minister'<sup>30</sup> is het devies. 'De enige manier om in een democratie de bureaucratie in toom te houden is een sterk parlement dat een competitieve leerschool is voor sterk, richtinggevend, politiek leiderschap', aldus Held.<sup>31</sup>

Max Weber gaf in 1919 de grondslag aan voor het leerstuk van de loyale ambtenaar in zijn boek *Politik als Beruf*. Weber was zich overigens terdege bewust van het spanningsveld tussen een sterke bureaucratie enerzijds en de beginselen van de democratische rechtsstaat anderzijds. We kunnen ons afvragen of het Weberiaans model wel bestaat in ons land.

Rosenthal, c.s. zijn hier ambivalent over. Strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie is onwenselijk en onmogelijk. Deze stelling brengt ons op het vraagstuk van het 'omspanningsvermogen' (het vermogen van een minister om zijn politieke wil door te laten dringen tot in alle afdelingen van zijn departement). Dat vermogen neemt af naarmate een organisatie groter is, zo blijkt o.a. uit onderzoek van Niskanen<sup>32</sup>

Sinds Weber heeft de bureaucratie enorme ontwikkelingen doorgemaakt:

- a. kwantitatieve groei omvang overheidslichamen (de omvang van het totale overheidspersoneel is gestegen van 52700 personen in 1899 naar 433800 personen in 1989<sup>33</sup>;
- b. kwantitatieve groei aandeel beleids- en administratieve ambtenaren ten opzichte van totale overheidspersoneel;
- c. sterke groei ambtelijke specialismen (mede daardoor is de rijksdienst uiterst complex, gediversifieerd en weinig transparant geworden);
- d. vanwege toenemende complexiteit van het overheidsapparaat en beperkt omspanningsvermogen is de neiging ontstaan om beleid en uitvoering steeds meer te scheiden (kloof tussen beleidsmakers en 'frontsoldaten', belangrijke beleidsbeslissingen worden steeds lager in de organisatie genomen, informele netwerken en machtsverhoudingen worden steeds belangrijker ten koste van formele structuren);

---

<sup>29</sup> Bovens, 1995

<sup>30</sup> Jonathan Lynn en Antony Jay, *Yes Minister*, BBC, 1981

<sup>31</sup> Held, 1987

<sup>32</sup> Niskanen, 1971

<sup>33</sup> Meer, F.M. van der en L.J. Roborgh, proefschrift *Ambtenaren in Nederland, omvang, bureaucrativering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, 1993, p.63; (cijfers zijn exclusief personeel openbaar onderwijs)

- e. toenemende overbelasting van het bestuur (denk aan de ‘informatie-overload’ gesymboliseerd door de loodgieterstassen van de ministers, politieke agenda steeds meer gedomineerd door incidentalisme);
- f. omspanningsvermogen van ministers wordt bovendien beperkt door internationalisering van het beleid (met name grote rol en invloed Europese Unie).

De principiële rolverdeling van Weber tussen politiek en bureaucratie wordt in de praktijk van alledag meer en meer fictie. In de werkelijkheid van de ‘*corridors of power*’ zijn de werelden steeds moeilijker te scheiden; de onderlinge verwevenheid van politiek en bureaucratie neemt toe. In de woorden van Rosenthal<sup>34</sup>: de politiek is meer en meer ‘verambtelijkt’ (40% van de leden van de Tweede Kamer is afkomstig uit de publieke sector), Daalder<sup>35</sup> heeft zelfs vastgesteld dat in 1990 tweederde van de beroepspolitici een ambtelijke of semi-ambtelijke achtergrond heeft terwijl de bureaucratie zich in toenemende mate op politiek is gaan instellen, meer dan de helft van alle topambtenaren is lid van een politieke partij<sup>36</sup> en maar liefst 85,2% van het personeel in dienst van de rijksoverheid heeft enigerlei affiniteit met een politieke richting. Opmerkelijke scores in een land met steeds meer “zwevende kiezers”, aldus Van Thijn. Bovendien is het kennismonopolie van departementen zo groot, dat bewindslieden steeds afhankelijker zijn geworden van hun departement.

‘*Ambtenaren*’, verzucht de politicus Jim Hacker in de Britse Tv-komedie *Yes (prime) Minister*, ‘*geven je of zo weinig informatie dat je de feiten niet kent, of zo veel dat je de feiten niet meer kunt vinden.*’

Uit het voorgaande blijkt ook dat een ‘zuiver’ Weberiaans model met een strikte scheiding tussen politiek en bureaucratie door de tijd is ingehaald. Daaruit mag echter niet de conclusie worden getrokken dat in de machtsbalans tussen politiek en bureaucratie de laatste inmiddels aan de winnende hand is. “Het primaat van de politiek mag dan aan erosie onderhevig zijn, zonder dat primaat kan onze parlementaire democratie niet functioneren”, aldus Van Thijn. De ministeriële verantwoordelijkheid is het zout in de pap van de democratie én is niet alleen totaal, maar ook nog eens exclusief: de vertrouwensregel strekt zich niet uit tot ambtenaren. Toch is het overduidelijk dat het Weberiaanse leerstuk aanpassing behoeft aan de maatschappelijke veranderingen. In het inleidend hoofdstuk van deze scriptie is ondermeer geattendeerd op de ontwikkeling van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding ook binnen het openbaar bestuur. Dit heeft ook belangrijke wijzigingen in de bureaucratie teweeggebracht: de ontwikkeling van loyale uitvoerders naar assertieve meedenkers. Tal van sturingsvraagstukken zijn daarmee verbonden. Niet voor niets zijn in de loop der tijd allerlei besturingsmodellen voor de overheid ontwikkeld en geëvolueerd. Genoemd kunnen worden: horizontalisering van bestuur, *good governance*, coproductie van beleid, de interactieve overheid, beleidsnetwerken, etc. Het wordt daarbij steeds duidelijker dat de kracht van het politieke primaat niet langer ligt in het van bovenaf aansturen van ontwikkelingen en de ambtelijke organisatie, maar dat deze zich nu manifesteert in het mobiliseren van creativiteit, opvattingen, inzichtelijk maken van keuzevraagstukken, stimuleren van dwarsverbanden tussen overheid en samenleving etc. Dit stelt met name nieuwe eisen aan de kwaliteit van het bestuur én het stelt nieuwe eisen aan de wijze waarop de interactie tussen politiek en bureaucratie plaatsheeft.

---

<sup>34</sup> Rosenthal, 2001

<sup>35</sup> Daalder, H. , *De Kamerleden in 1990, herkomst, ervaring en toekomstperspectief*, in De geachte afgevaardigde, 1992

<sup>36</sup> Vries, J. de en U. Rosenthal in NRC/Handelsblad, 30.09.1995

### *Bestuur, beleid, beleidsuitvoering en beleidsvrijheid*

Nog even terug naar de bakermat van de bestuurskunde, de Verenigde Staten, waar bureaucratische activiteiten in aanvang als volgt werden omschreven: ‘...*detailed and systematic execution of public law*’<sup>37</sup> en de bestuurstaak als: ‘...*the execution of the public business*’. De Amerikaanse bestuurskundigen Wilson en Goodnow, zoals eerder werd gestipuleerd, worden gezien als de geestelijk vaders van het onderscheid tussen *politics*, *politici* en *administration*, *bureaucratie of ambtelijk apparaat*. De betekenis van dat onderscheid was vooral van normatieve aard. De bureaucratie (*administration*) neemt enerzijds geen beslissingen van politieke aard en behoort dat ook niet te doen, terwijl anderzijds bureaucratische problemen geen politieke problemen zijn en politici zich daarom ook niet met de bureaucratie behoren te bemoeien. Deze scherpe afbakening maakte het onder andere mogelijk de overheidsadministratie afzonderlijk te bestuderen én inzichten uit de bedrijfskunde (b.v. de methoden en technieken uit de ‘*scientific management beweging*’) in vergelijkend perspectief met de bestuurskunde te beschouwen. De ideaaltypische benadering dat de overheidsorganisatie zich primair bezig moet houden met de technisch-administratieve uitvoering van het door de politiek vastgesteld beleid, kwam zowel in de Verenigde Staten als in Europa voor. Het bureaucratiemodel van Weber (zie hoofdstuk 2.) is daarvan het Europese equivalent. Maar als ‘de politiek’ over ‘beleid’ gaat en het ‘bestuur’ over het uitvoeren van dat ‘beleid’, dan is het van belang om beknopt stil te staan bij het begrip ‘beleid’.

### *Beleid*

Van het begrip beleid bestaan diverse omschrijvingen. Enkele voorbeelden<sup>38</sup>: ‘bewust en systematisch handelen, met gebruikmaking van de daartoe geëigende middelen, met een duidelijk omljnd politiek doel voor ogen, waar stap voor stap op wordt afgewerkt’ (Kleijn), ‘een plan van actie, een samenstel van middelen en doeleinden’ (Van Doorn en Lammers), ‘georganiseerde sociale beheersing’ (Becker), ‘een complex van beslissingen en hiermede samenhangende handelingen (of niet-handelingen) van een actor ten aanzien van een probleem of een doelgroep’ (Rosenthal, van Schendelen en Scholten). Een veel gehanteerde omschrijving van beleid is: ‘...een min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken’, ontleend aan de definitie die Hoogerwerf heeft ontwikkeld. Bovens e.a.<sup>39</sup> geven aan dat beleid de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen betreft. Een overheid die ontwikkelingen wil sturen, moet van geval tot geval bepalen op welke manier die sturing vorm krijgt. Als omschrijving van beleid hanteert Bovens: ‘de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling’.

Beleid is overigens allerminst een eenmalige activiteit, noch het simpel vaststellen van beleidsmatige voornemens. Om beleid te realiseren wordt als regel een gefaseerd proces doorlopen, dat aan het eind van een beleidscyclus wordt getoetst/geëvalueerd op de gerealiseerde doelstellingen en de gerealiseerde (beoogde en niet-beoogde) effecten. In een beleidsproces hebben zowel politici als ambtenaren een rol; de arena van de politiek en de arena van de ambtelijke organisatie raken elkaar en beïnvloeden elkaar. Bovens e.a. hebben aangegeven dat er grofweg twee visies op beleid bestaan: een analytische visie en een politieke visie. In de politieke visie wordt de essentie van beleid gekenmerkt door het feit dat beleid object en resultaat is van een permanente politieke strijd. In de politieke visie op beleid zijn het niet primair de analyse van een beleidsprobleem en de voorstellen om dat probleem aan te pakken die van doorslaggevende betekenis zijn, maar staat veeleer het verkrijgen van

---

<sup>37</sup> Wilson, 1887

<sup>38</sup> Hoogerwerf, 1980

<sup>39</sup> Bovens, 2001

draagvlak om een beleidsvoorstel geaccepteerd en uitgevoerd te krijgen centraal. In de analytische visie wordt de essentie van beleid gekenmerkt door de rationele sociale probleemoplossing: doelen en middelen én het verloop van een beleidsproces door middel van opeenvolgende fasen.<sup>40</sup> Die fasering is van belang omdat de rollen, taken en bevoegdheden van politici en ambtenaren in de verschillende fasen van een beleidsproces kunnen verschillen en in intentie en dominantie kunnen toe- of afnemen, juist vanwege het primaat van de politiek in het vaststellen van het gewenste beleid. Beleid als gefaseerd proces kent de volgende stappen: fase 1: agendavorming, fase 2: beleidsvoorbereiding, fase 3: beleidsbepaling, fase 4: beleidsuitvoering, fase 5: beleidsevaluatie en fase 6: terugkoppeling en heroverweging.

### *Beleidsvrijheid*

Omdat beleid nu eenmaal uitgevoerd wordt door een organisatie, bestaat er een relatie tussen het functioneren van die organisatie en het daadwerkelijk realiseren van beleidsdoelstellingen. Voorbeeld: meer of minder “blauw op straat” is een factor die van invloed is op het presteren van een politieorganisatie en dus op het behalen van de beleidsdoelen die een politiekorps zichzelf heeft gesteld. In de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd, kan zich in de praktijk een verschil voordoen met de beoogde beleidsuitvoering (beoogd door de politici die het beleid hebben vastgesteld). Bij beleidsuitvoering kan sprake zijn van beleidsvrijheid.

Ringeling<sup>41</sup> heeft de oorzaken van beleidsvrijheid als volgt gecategoriseerd:

1. behoeften van de bestuursorganisatie (o.a. om beleid te kunnen concretiseren en individualiseren, ondoenlijk om in beleidsregels alles in details te vangen, beleidsvrijheid nodig om beleid snel te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden, behoefte aan nieuw beleid dat bij de start van het desbetreffende beleid nog niet duidelijk genoeg was),
2. problemen van de wetgever (wetgever die nadrukkelijk beleidsvrijheid voor uitvoerende organisatie heeft opgenomen b.v. door middel van delegatie, bewust gekozen ruime formulering, wetgever die twijfels heeft over het te voeren beleid, wetgever die niet of onvoldoende keuzes kan maken in tegengestelde waarden of belangen),
3. compromissen tussen politici en ambtenaren (ambtelijk adviseurs zullen soms bepleiten dat het raadzamer is om bepaalde beslissingen aan de basis over te laten)
4. het optreden van ambtenaren (uitoefenen van taken zonder daartoe bevoegd te zijn of waarover de bevoegdheden (instructies) zwijgen óf het uitoefenen van taken die strijdig zijn met de instructies). Kortom: politici en ambtenaren zijn betrokken bij hetzelfde beleidsproces, waarbij sprake is van hiërarchie in relaties zowel tussen de politici en de ambtenaren als in een ambtelijke organisatie zelf. Beleidsvrijheid kan daarbij de rolverdeling nader inkleuren.

## **2.3 Praktijknormen**

### *Professionaliteit in de visie van Wilson*

In zijn studie anticipeert Wilson op de ontwikkeling van een positieve staat die de westerse overheid zo kenmerkt in de 20<sup>e</sup> eeuw. "Er is geen een overheidstaak die ooit simpel was en nu niet complex is. En complexiteit vraagt om professionals bij het opstellen van beleid.

Overheidsbeleid steunt meer en meer op technische en professionele assistentie bij het vervullen van de overheidstaken." De toepassing van expertise van externen voor beleidsproblemen neemt volgens hem toe en creëert een situatie waarin politieke vragen gevangen worden in technische constructies en administratieve vragen politieke betekenissen krijgen. De scheiding tussen politiek en administratie is op dat moment diffuus geworden omdat politieke oordelen in administratieve processen worden ingebed vanwege de impact

---

<sup>40</sup> Bovens, 2001

<sup>41</sup> Ringeling, 1978

van de technische consideraties van beleidsvragen. De complexiteit van de samenleving groeit evenals de overheidstaken." Zien welke nieuwe dingen de overheid zou moeten doen is een, maar zien hoe de overheid dit zou moeten doen is iets anders". Daarmee stelde hij uiteindelijk de relatie tussen kennis en macht aan de orde. De complexiteit van zaken is dermate hoog dat kennis (experts) en bestuurders (managers) samen moeten werken om beslissingen te kunnen nemen. Dit evolueerde uiteindelijk in een wildgroei van zo'n 11.000 adviescommissies in het Amerikaanse federale systeem. De functies, taken en dus de reikwijdte van het openbaar bestuur zijn in de loop der tijd sterk vergroot. Traditioneel heeft het openbaar bestuur volgens Waldo vier kernfuncties:

- Zorgdragen voor het leger (militaire functie).
- Zorgdragen voor de rechtshandhaving en rechtspraak (juridische functie).
- Zorgdragen voor belastingheffing (economische functie).
- Zorgdragen voor goede infrastructuur (voorwaardelijke functie).

Met name in de 20<sup>e</sup> eeuw is daarbij gekomen de erkenning van de publieke verantwoordelijkheid voor het persoonlijk welbevinden en welzijn van de burger: de opkomst en bestendiging van de verzorgingstaat en in sommige gevallen ook de herverdelingsstaat. Die uitbreiding met verzorgings(staat)taken heeft geleid tot een veel complexere samenleving, die hoge eisen stelt aan de creativiteit van het openbaar bestuur en haar rol ingrijpend heeft veranderd. Waldo refereert hierbij aan een rapport over The New York City Government uit 1912/1913, waarin werd aangegeven: "*Good administration, they concluded, will help those who "need the help of government in their struggle for justice, security, steadier employment, better living and working conditions, and a growing share of gains of civilization"*" (Waldo, p.70).

#### *Competentie(s) van het ambtelijk apparaat.*

Er zijn volgens Wilson twee belangrijke elementen: één is de noodzaak tot het aanstellen van niet politieke technieken in overheidssturing en de kans tot het creëren van 'grote krachten' c.q. macht. Het andere element is dat van de neutrale competentie en bedrijfsmatige efficiency in (federale) overheidsorganisaties. Wilson was er voorstander van om de invloed van partij politiek op agentschappen (te vergelijken met ZBO's) te beperken. Zijn streven was om de publieke agentschappen in Amerika te voorzien van *merit-principles* met winstoogmerk, gerund door individuen die administratieve technieken werden geleerd en zouden toepassen, met een arsenaal van financiële controle en andere management controle regels. De vraag was of deze vanuit Duitsland en Frankrijk bekeken technieken, toepasbaar waren op de Amerikaanse situatie...Het antwoord van Wilson ligt in het onderscheid dat hij wil maken tussen politiek en administratie: de scheiding tussen hoofdlijnen en details. Zijn opvatting was dat de technieken van administratie niet politiek van aard zijn en dus kunnen bewezen technieken zoals de Europese, hierop toegepast worden.

#### *De noodzaak van macht (large powers) in administration.*

Wilson's visie kan niet slechts samengevat worden in de constatering dat hij een voorstander was van een scheiding tussen politiek en ambtelijk. Hij zei veel meer. Om efficiënt te kunnen zijn moeten we de meest eenvoudige arrangementen aangaan waarbij verantwoordelijkheid zonder twijfel bij bestuurders gelegd moet worden...Maar verantwoordelijkheid moet dusdanig georganiseerd worden dat verantwoordelijkheden duidelijk vastliggen, naast een eenduidige instructie hoe cruciale doelen dienen te worden behaald. En volgens Wilson is dat niet door het beperken van de discretie van de administratie. Macht en ongebonden discretie zijn onmisbare voorwaarden voor verantwoordelijkheid. Er is geen gevaar in macht zolang deze niet onverantwoordelijk is. Als macht verspreid ligt, is het vaag en wordt macht onverantwoordelijk. Zijn conclusie; '*If to keep his office a man must achieve open and honest*

*success, and if at the same time he feels himself intrusted with large freedom of discretion, the greater his power the less likely is he to abuse it, the more is he nerved and sobered and elevated by it.'*

#### *Ingrediënten voor succes*

Wilson streefde naar meer bedrijfsmatige uitvoering van overheidstaken, doch ontkende niet de bijzondere eigenschappen van een overheid. De eisen die aan managers gesteld worden verschillen weinig van die van bedrijven. Ook zij moeten korte- en langer termijn doelstellingen nastreven, externe contacten ontwikkelen, interne neutrale structuren beogen, toepassen van human resource management (hrm), planning en control methoden toepassen t.b.v. ondersteuning doelstellingen, het systematisch scannen van organisatiegewoonten en -kwetsbaarheden. Volgens Woodrow Wilson moet het ambtelijk apparaat uitgerust worden met professionals, toegewijd aan het monitoren en implementeren van de publieke wensen. Gefrustreerd over het falen van het politieke systeem zocht hij alternatieve methoden om de excessen van de democratie die zich bij beslissingen manifesteerden tegen te gaan; gaandeweg dit proces werd hij voorstander van moraliteit in overheidssturing door publieke diensten te reorganiseren. De publieke opinie zou zich in zijn ogen meer moeten beperken tot de belangrijke normatieve rol. Daarom was de scheiding van verantwoordelijkheden tussen de samenleving en de bureaucratie voor Wilson een kwestie van doelen aan de ene en middelen aan de andere zijde. Dat wil niet zeggen dat de bureaucratie geen doelen kan stellen of daarover een mening heeft, maar dat uiteindelijke beslissingen door het publiek genomen moeten worden. Dit maakt de bureaucratie professioneel, minimaliseert frictie en waarborgt neutraliteit en efficiency. Dit is nu nog steeds een uitdaging. Wilson zocht meer effectief, verantwoordelijk, en rechtmatig overheidsbeleid. Hij was bezorgd over de juiste balans tussen populaire overheidscontrole (verzorgingsstaat) en de kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Terwijl Wilson terughoudend was ten aanzien van het toekennen van beleidstaken aan de administratie, zou hij een dergelijke conditie in de huidige complexe technocratische samenleving wellicht wel overwegen. Zijn grootste bezorgdheid, ongetwijfeld gelijk aan de onze, zou zijn dat het administratief beleid zo discreet moet worden toegepast dat dit voldoet aan het algemeen belang en normen van zelfredzaamheid en belangengroepen. Het toont evident aan dat overheid en administratie moeten werken volgens een vooropgezet schema van waarden die het algemeen belang vertegenwoordigen. Waarden die niet zijn en/of worden gemanipuleerd, zelfs niet tijdelijk, ten behoeve van een kleine groep.

#### *Waldo's vakvereisten voor een ambtenaar.*

De groei van het openbaar bestuur en het overheidsapparaat noodzaakten ertoe om aandacht te schenken aan de vereiste kwaliteiten van de ambtenaren. Hij geeft hierbij aan dat aanvankelijk slechts summiere notie bestond over die vereisten. Hij citeert uit Lowells "*Expert Administrators in Popular Government*" (1913) waarin de specificatie van het begrip 'expert' als volgt wordt weergegeven "*hardly more than a non-laymen*". Het vormgeven over de vereiste beroepskwalificaties voor ambtenaren is geleidelijk gegaan. Een commissie voor onderzoek en aanbevelingen voor verbetering van het overheidsperoneel gaf in 1935 aan dat een vijftal duidelijk te onderscheiden soorten service van administratief werk waren te onderscheiden, te weten: general management (inclusief: organiseren, stafwerkzaamheden, directievoering, coördineren, plannen, budgetteren en rapporteren), professioneel werk, schrijverswerk '*clerical work*', geoeftend werk en ongeoeftend werk. Doordat over de beroepsvereisten werd nagedacht, ontstond ook meer en meer aandacht voor het rekruteren van ambtenaren voor de publieke dienst. Daarbij was aandacht voor het op democratische wijze rekruteren van ambtenaren, maar hoe doe je dat? Waldo citeert in dit verband Plato die ooit heeft gezegd: '*Gold is where you find it.*'

Waldo belicht het vraagstuk dat destijds speelde of bij de educatie van ambtenaren het accent op culturele educatie/kennis moest liggen of op vak/professionele kennis. In ieder geval behoorde de gereedschapskist van de ambtenaar van de *public administration* kennis en vaardigheden op het gebied van *POSDCORB-subjects (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting en budgetting)* te bevatten (Waldo, 97).<sup>42</sup>

### *Praktijknormen van Weber*

Die belangrijke karakteristieken waarover eerder in het kader van normatieve opvattingen werd gesproken, hebben primair betrekking op Webers ideaal-typische beschrijving waarin een bureaucratie zich kenmerkt: zelfstandigheid, hiërarchische verhoudingen, formaliteit en duidelijk afgebakende bevoegdheden én deskundigheid/professionaliteit. Weber is daarnaast, hoewel hij daar niet uitvoerig op in is gegaan, voorstander van een sterke positie van politieke bestuurders in de rechtsstaat: sterke politieke leiders zijn nodig als tegenwicht voor de macht van de bureaucratie. Als belangrijkste eigenschappen van de politicus noemt Weber dan ook: passie “in de zin van betrokkenheid bij een doelstelling, hartstochtelijke toewijding aan een zaak”, verantwoordelijkheid én onderscheidingsvermogen “het is het vermogen om de werkelijkheid rustig en bezonnen op zich te laten inwerken, dus afstand kunnen nemen van dingen en mensen”.<sup>43</sup> Weber heeft geen uitgebreide praktijknormen ontwikkeld voor de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dat vindt waarschijnlijk zijn oorzaak in het feit hij toch vooral de rechtsstaat als invalshoek voor zijn werk heeft gekozen. In zijn werk is dan ook, dit in tegenstelling tot de eerder behandelde auteurs als Waldo en Wilson, weinig systematische aandacht voor de relatie tussen de bureaucratie en de democratie.

Uit Weber's werk zijn met name de volgende praktijknormen te destilleren: neutraliteit en zelfstandigheid van de ambtenaar én de ambtenaar mag juist niet doen wat de politicus moet doen: strijd leveren.

### *Professionaliteit en vakmanschap in Nederland*

Hupe heeft de elementen van zakelijkheid en ambtelijk ideaalbeeld aan een uitvoerige beschouwing onderworpen in een artikel met de titel “Klerk noch Koopman”.<sup>44</sup> Aan de hand van kenmerkende stereotype beelden geeft hij beschrijvingen van de ideale ambtenaar en de daaraan verbonden spiegelende keerzijde. In het ideaalbeeld van de zakelijke ambtenaar is minder oog voor de specifieke beleidsinhoud en de beleidsadvisering naar de politiek, maar daarentegen meer oog voor de leidinggevende taak: de ambtenaar als overheidsmanager die gevoel heeft voor politieke verhoudingen, gezag heeft op terreinen waarop hij verantwoordelijkheid draagt en creativiteit combineert met daadkracht en tact – natuurlijk mag daarbij de helikopterview niet ontbreken. Ten aanzien van de zelfstandigheid van de ambtenaar beschrijft Hupe de ontwikkelingen uitmondend in de analyse dat ambtenaren

---

<sup>42</sup> POSDCORB is door Gulick en Urwick in *Papers on the science of Administration*, New York, 1937, als volgt omschreven:

**P**lanning, that is working out in broad outline the things that need to be done and the methods for doing them to accomplish the purpose set for the enterprise; **O**rganizing, that is the establishment of the formal structure of authority through which work subdivisions are arranged, defined and co-ordinated for the defined objective; **S**taffing, that is the whole personnel function of bringing in and training the staff and maintaining favorable conditions of work; **D**irecting, that is the continuous task of making decisions and embodying them in specific and general orders and instructions and serving as the leader of the enterprise; **C**o-ordinating, that is all important duty of interrelating the various parts of the work; **R**eporting, that is keeping those to whom the executive is responsible informed as to what is going on, which thus includes keeping himself and his subordinates informed through records, research and inspection; **B**udgeting, with all that goes with budgeting in the form of fiscal planning, accounting and control.

<sup>43</sup> Weber, M., *Politiek als beroep*, vertaling door J.M.M. de Valk, 1999

<sup>44</sup> Hupe, *Tijdschrift voor Bestuurskunde*, 1992, nr 4

beschikken over beoordelingsmogelijkheden, beleidsvrijheid en zelf ook besturen, ook al vindt dat laatste formeel plaats namens een minister. Hupe geeft aan dat de ambtenaar heden ten dage meer is dan een neutrale, ondergeschikte uitvoerder. De ambtenaar is medebestuurder zonder staatsrechtelijke verantwoordelijkheid. Van der Meer en Roborgh wijzen op een verschuiving in de rol van de ambtenaar van een overwegend op beleidsuitvoering gerichte inbreng, naar een steeds meer beleidsvoorbereidende, beleidsbepalende en beleidsevaluerende inbreng.<sup>45</sup>

Het begrip professional heeft een positieve klank, dit in tegenstelling tot de negatieve associaties die het begrip bureaukraat oproept. Toch vinden we binnen de bureaukraat, professionele elementen terug zoals deze door Bovens<sup>46</sup> zijn getypeerd.

#### Organisatietyperingen van Bovens (2001)

Bureaucratische organisatie	Professionele organisatie
Centralisatie; Structuur die sterk is gericht op bureaucratische beheersing en controle	Decentralisatie; structuur die sterk is gericht op professionele autonomie en vrijheid
Cultuur waarin regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn	Cultuur waarin formele positie en hiërarchie niet zo belangrijk zijn
Coördinatie door standaardisatie van werkprocessen	Coördinatie door standaardisatie van kennis en vaardigheden
Gezag berustend op status, positie en hiërarchie: wie de baas is, mag het zeggen	Gezag berustend op prestaties en vaktechnische deskundigheid: wie het weet, mag het zeggen
Loyaliteit aan de top	Loyaliteit aan de professie

Bovens stelt dat spanningen zullen ontstaan indien steeds meer professionals werkzaam zijn in een organisatie met een sterke bureaucratische structuur. Gelet op het onderzoeksobject van de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn elementen van macht (centralisatie, decentralisatie), gezag en loyaliteit hoofdzakelijk van belang. Professionals hechten met name aan kennis en kunde en niet aan macht. De manager behoort in geval van werken met professionals ook kennis en kunde te bezitten, ander is zijn/haar macht niet gelegitimeerd. Professionals zijn hoofdzakelijk loyaal aan hun professie en “laten zich niet zo veel gelegen liggen aan wensen van de organisatieleiding”, zo stelt Bovens. Gelet op het feit dat de gemeentelijke organisatie in vorm in ieder geval bureaucratisch is en topfuncties door professionals worden ingevuld, kan dit de nodige spanningen opleveren tussen bestuurders (politieke leiding) en ambtenaren.

#### *Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren*

In 1997 heeft De Vries onderzoek uitgevoerd onder 423 lokale politici en ambtenaren uit 23 gemeenten.<sup>47</sup> De centrale onderzoeksvraag van de Vries was: “Of de verschillen tussen politici en ambtenaren zoals door Max Weber gepostuleerd, worden teruggevonden op lokaal bestuursniveau.” Daarbij gaat het om: tegenstelling tussen amateurs en professionals; onderscheid functioneren uit roeping of beroep, strikte scheiding tussen beslissen en uitvoeren, en verschil tussen generalisten en specialisten. Hij formuleerde daartoe de volgende deelvragen; 1. Verschillen het opleidingsniveau en de ervaring van politici en ambtenaren wel zodanig dat enerzijds van amateuristische representanten van de bevolking kan worden gesproken en anderzijds van experts met grote materiedeskundigheid? 2. Verschillen de motieven van beide groepen zodanig dat van een roeping van politici en van een beroep bij ambtenaren kan worden gesproken? 3. Onderschrijven ambtenaren en politici zelf de

<sup>45</sup> Meer, v.d. en Roborgh, 1993

<sup>46</sup> Bovens, 2001

<sup>47</sup> Vries, 1997



taakverdeling zoals ooit door Weber ideaaltypisch is geformuleerd voor de landelijke overheid? En tenslotte 4. Is het onderscheid tussen politici en ambtenaren als respectievelijk generalisten en specialisten wel een realistisch onderscheid? Als we de moderne theorievorming mogen geloven, zijn de verschillen tussen politici en ambtenaren vervaagd. Politici zijn verbureaucratiseerd en bureaucraten zijn gepolitiseerd (Crinice le Roy 1969, Rosenthal, 1975, Bovens, 1990 en 1995). Weber, Goodnow en Wilson typeren politici als generalistisch ingestelde amateurs die weinig weten over veel, ambtenaren zijn specialistisch georiënteerde experts, werkend op basis van strikte taakafbakening, die veel weten over weinig. Politiek zou de expressie zijn van de wil van het volk, die door ambtenaren wordt uitgevoerd. De constitutionele rechtsstaatgedachte gaat er van uit dat politici worden gekozen om verantwoording af te leggen over hun beleidsbeslissingen. Ambtenaren dienen deze politici te ondersteunen. De Vries heeft in zijn onderzoek de moderne theorieën bewerkt tot de volgende verwachtingen c.q. hypothesen.

*Hypothese 1. “Er bestaan geen verschillen in de ervaring en opleiding tussen politici en ambtenaren.”.* Commentaar De Vries: Ten aanzien van de achtergrondkenmerken van politici en ambtenaren wordt het karakteristieke beeld in hoge mate bevestigd. De leidinggevende ambtenaar is een ervaren functionaris met hoge opleiding en grote expertise, terwijl de amateur politici daarentegen een lagere opleiding hebben en minder ervaring in het openbaar bestuur.

*Hypothese 2. Het onderscheid tussen politicus en ambtenaar, in de betekenis dat het eerste een roeping en het tweede een beroep is, is niet geldig.* Commentaar De Vries: Bij leidinggevende ambtenaren is het beroep veel meer het gevolg van kennis en ervaring. Motieven die bij deze ambtenaren een belangrijke rol spelen: interessant werk, logische stap in carrière, ontplooiing, inkomen, persoonlijke ambitie, aansluiting bij opleiding. Bij de lokale politici gaat het daarentegen veel meer om persoonlijke contacten en beïnvloeding. Motieven die bij de lokale politici vooral een rol spelen: verbeteren beleid, uitdragen van ideologie, het zich willen inzetten voor de gemeenschap, dienstbaar willen zijn en het belang van de gemeente.

*Hypothese 3. De stelling dat politici dienen te beschikken over het beleid en dat ambtenaren zich dienen te beperken tot de voorbereiding en uitvoering wordt in de praktijk niet onderschreven.*<sup>48</sup> Commentaar De Vries: De rolopvatting van en over bureaucraten is in de loop der tijd steeds aan verandering onderhevig geweest. Hij spreekt van cycli, waarin de dominante politieke waarden in een periode worden weerspiegeld in de rolopvatting over ambtenaren. Daarbij geeft De Vries vier rollen aan: ondergeschiktheid (jaren '50), representativiteit (jaren '70), doel dient te zijn efficiënt werken (jaren '80) en tot slot: overheidsbureaucratie dient zo klein mogelijk te zijn ten faveure van het primaat van de politiek (jaren '90).

<sup>48</sup> Ter illustratie een tabel uit het onderzoek van de Vries.

*Stelling: ‘Politici moeten beslissen over het beleid, ambtenaren moeten zich beperken tot de voorbereiding en uitvoering’.*

Oordelen	Politici	(n)	Ambtenaren	(n)	Totaal	(n)
Geheel mee eens	44,7%	96	29,7%	60	37,4%	156
Mee eens	49,3%	106	53,5%	108	51,3%	214
Mee oneens	5,1%	11	14,9%	30	9,8%	41
Geheel mee oneens	0,9%	2	2,0%	4	1,4%	6
Totaal	100%	215	100%	202	100%	417

*Hypothese 4. Het onderscheid dat de politici generalisten en de ambtenaren specialisten zijn, is niet geldig.* Commentaar De Vries: De arbeidsverdeling binnen het ambtelijk apparaat is groot; de ambtelijke verantwoordelijkheid is beperkt tot een gering aantal beleidsterreinen. Politici daarentegen moeten continu verantwoording afleggen tegenover de bevolking over hun beleid dat zich uitstrekt over veel terreinen.

Ten gevolge daarvan moeten politici meer verschillende contacten onderhouden. Op basis van zijn onderzoek komt De Vries tot de conclusies dat alle vier zijn hypothesen verworpen zijn én dat – in de beleving van lokale politici en ambtenaren – het beeld naar voren komt van een nóg stringenter onderscheid tussen politici en ambtenaren dan Weber ooit voor mogelijk kan hebben gehouden. De Vries sluit dan ook af met de volgende conclusie: “Wat dat betreft zijn de lokale bestuurders in Nederland anno 1997 nog roomser dan de paus”.

### *Politiek en ambtelijk leiderschap*

Dat ‘medebestuurder’ zijn van de ambtenaar, zoals bovenstaand aangegeven, is van belang omdat het een relatie met de politieke leider veronderstelt. Een relatie die ongetwijfeld invloed heeft op de resultaten die in het lokaal bestuur behaald kunnen worden. Het presteren van een (lokale) overheid is uiteindelijk de optelsom van het presteren van politici en individuele medewerkers, aldus Hiemstra.<sup>49</sup> Hij heeft daartoe vier samenhangende componenten benoemd voor presterende gemeenten, die in onderstaand schema worden weergegeven en voorzien zijn van kenmerken.

Component	Kenmerk
Politiek en ambtelijk Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- helder onderscheid in politiek en ambtelijk leiderschap</li> <li>- politieke leiders stellen maatschappelijke doelen vast</li> <li>- ambtelijke leiders richten zich op de realisatie van doelen</li> </ul>
Prestatiemanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de gemeente heeft een inspirerende strategie</li> <li>- strategie is consistent vertaald in meetbare prestaties en waarden voor eenheden</li> <li>- beslissers beschikken over relevante informatie over de te realiseren maatschappelijke prestatie</li> </ul>
Toedeling van Beslisbevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- verdeling beslisbevoegdheden is consistent en in lijn met coördinatiemechanismen</li> <li>- kritische feedback wordt georganiseerd</li> </ul>
Human Resource Management	<ul style="list-style-type: none"> <li>- medewerkers worden systematisch gecommiteerd, gecoacht en beoordeeld</li> <li>- goede prestaties worden beloond</li> <li>- de ontwikkeling van medewerkers vindt continu plaats</li> </ul>

Leiderschap kent in bovenstaand schema, zowel een politieke als een ambtelijke component, waarbij ook hier in de kenmerken het onderscheid tussen het politieke –het doel stellen- en het ambtelijke –het doel realiseren- is benoemd. Gardner<sup>50</sup> kent aan leiderschap twee belangrijke elementen toe: de leider moet het juiste pad kiezen en medewerkers motiveren om dat pad te volgen. Leiderschap wordt door Gardner daarom niet zozeer als een vastomlijnde positie, maar als een proces of een activiteit omschreven, waaraan een aantal mensen deelneemt. Leiderschap is in elk geval zeker geen solistische bezigheid voorbehouden aan uitsluitend één positie. Thoening<sup>51</sup> heeft het aldus geformuleerd: “*Leadership is not a one-man show, being a charismatic figure or sensitive to human relationships and interpersonal communication. It also implies that leaders help their subordinates to become leaders themselves*”. In de studie ‘Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging’<sup>52</sup> is verslag gedaan van een onderzoek naar de wijze waarop Nederlandse landelijke politici en departementale topambtenaren over elkaar denken en met elkaar omgaan. Dit onderzoek leverde enerzijds het beeld op dat het wel goed zit met de ambtelijke loyaliteit, maar leverde anderzijds enkele verontrustende beelden op.

<sup>49</sup> Hiemstra, 2004

<sup>50</sup> Gardner, 1990

<sup>51</sup> Thoening, 2002

<sup>52</sup> Hart ‘t, e.a., 2002

Met name kwam uit de studie naar voren dat het tussen politiek en ambtelijke leiders ontbreekt aan een doelgerichte samenwerking en dat de verhoudingen kunnen worden gekarakteriseerd als ‘geinstitutionaliseerde behoedzaamheid’: de departementale topambtenaar is te veel ‘dienaar’ en te weinig ‘leider’, omdat hij bevreesd is de bewindspersoon voor het hoofd te stoten. Het onderzoek concludeert dat het te weinig voorkomt dat politieke en ambtelijke leiders daadwerkelijk als ‘hechte koppels’ functioneren. T Hart en ten Hoven<sup>53</sup> constateren dat hoe politieke leiders en ambtelijke leiders in de bestuurspraktijk met elkaar omgaan van vele factoren afhankelijk is. Zoals: “Om welk soort ambtenaren gaat het? Welke formele betrekkingen bestaan er? Binnen welke organisaties spelen zij zich af? Om welke specifieke personen gaat het? Op welk moment in de politieke en beleidscyclus kijken we naar de verhoudingen? In welke financiële omstandigheden bevindt de desbetreffende organisatie of sector zich? En zo meer”. Een algemeen beeld van de verhoudingen tussen politieke en ambtelijke leiders valt daarom niet eenduidig te geven. Wel komen ’t Hart en ten Hoven tot drie basisbeginselen: ‘de drie R’s’:

Respect opbrengen voor de wederzijdse posities en verantwoordelijkheden en de daarmee gepaard gaande rolvplichtingen; Ruimte bieden aan de ander om inhoud te geven aan de eigen verantwoordelijkheden. Uitgaan van loyaliteit en vertrouwen in plaats van het tegendeel; en Reciprociteit betrachten en dus optimaal inspelen op de wederzijdse afhankelijkheid.

Natuurlijk is de bestuurspraktijk in werkelijkheid vaak weerbarstig van aard en in elk geval complexer dan de institutionele of de normatieve opvattingen uit de theorie als ideaal-typisch omschrijven. Politieke belangen en preferenties kunnen zeer divergeren en veelal zelfs tegenstrijdig zijn. Daarnaast kunnen er fricties tussen de bestuurders onderling bestaan, kunnen persoonlijkheden contrasteren, kunnen bestuursstijlen verschillen en kunnen inzet en ambities uiteenlopen. Datzelfde geldt uiteraard ook voor de ambtelijke spelers. Ook daar kunnen opvattingen, posities, invloedsferen en persoonlijkheden contrasteren of zelfs elkaar bestrijden. ‘Bureaupolitiek’, waarbij ambtenaren en ambtelijke organisaties zijn verwickeld in onderlinge strijd en waarbij het politiek manoeuvreren –of zelfs politiek manipuleren- kan voorkomen, kan daarmee tevens van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het is daarom veelal nodig dat er een systeem van informele ‘checks and balances’ wordt gecreëerd, zodat de ambtelijke invloed gekanaliseerd kan worden en de politiek-ambtelijke betrekkingen genormaliseerd kunnen worden. Naast formele (spel-)regels, kunnen informele spelregels daarin betekenis hebben. Bovens<sup>54</sup> heeft deze informele spelregels –te vergelijken met de drie R’s van t Hart-, als volgt beschreven:

- *ieder zijn eigen verantwoordelijkheid*; de politieke gezagsdrager draagt de volledige verantwoordelijkheid voor het doen en laten van zijn ambtenaren. Hij vermijdt de indruk bij parlement of gemeenteraad te wekken dat de schuld van bepaalde problemen eigenlijk bij de ambtenaren ligt. Andersom laten ambtenaren zich niet verleiden tot uitspraken over hun politieke baas en lopen hem in de media niet voor de voeten;
- *geen openbare kritiek*; wederzijdse op- en aanmerkingen worden binnenskamers gehouden;
- *wederzijdse beschikbaarheid*; politicus moet op zijn ambtenaren kunnen rekenen, juist ook op ongelegen momenten. Andersom moet de bestuurder ook beschikbaar zijn voor de ambtenaren wanneer zij met ernstige problemen kampen;
- *onderlinge openheid over politieke contacten*; de politicus moet open zijn over het inschakelen van politieke adviseurs en/of vertrouwelingen. Als de politicus partijgenoten

---

<sup>53</sup> Hart, ‘t en Hoven ten , 2004

<sup>54</sup> Bovens , 2001

raadpleegt moet hij daarover niet geheimzinnig doen. Datzelfde geldt voor de ambtenaren, wanneer zij bijvoorbeeld een discussie voeren met/binnen een plaatselijke partijafdeling over het beleid van de eigen politicus;

- *geen misbruik maken van de politieke cyclus*; naderende verkiezingen mogen niet misbruikt worden om beleid te versnellen of te vertragen;
- *geen politiek en ambtelijk cynisme*; de politicus moet zich bewust zijn van de toewijding en loyaliteit van zijn ambtenaren. Andersom moeten ambtenaren zich hoeden voor het uiten van cynisme naar de politicus.

## 2.4 Empirie

Zoals in het inleidend hoofdstuk is aangegeven, is voor het onderzoek met name aansluiting gezocht bij de beschikbare literatuur zoals deze in ons land in een tweetal proefschriften is verschenen. Daarbij zal eerst de empirie op landelijk niveau de revue passeren in de vorm van het proefschrift van Nieuwenkamp. Vervolgens gaan we op het lokale, gemeentelijk niveau verder met het proefschrift van Reussing. Daarna wordt aandacht geschonken aan een verkenning die Bovens in 2004 heeft uitgevoerd in opdracht van het college van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam naar de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren.

### *Nieuwenkamp*

In de moderne vakliteratuur wordt de relatie tussen de bestuurder en de topambtenaar omschreven als een samenwerkingsrelatie.<sup>55</sup> Samenwerken is het bewust afstemmen tussen twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Er is sprake van bewuste bundeling van krachten in het kader van een gemeenschappelijk doel.<sup>56</sup> Zoals bovenstaand geformuleerd: politici en ambtenaren zijn op elkaar aangewezen. Voor het formuleren van ideeën, het afwegen en mixen van belangen, het formuleren, vaststellen, uitvoeren, monitoren en evalueren van beleid zullen politici en ambtenaren succesvol moeten samenwerken.

Maar wat is succesvol samenwerken? Politici zullen dit vooral afmeten aan politieke resultaten en (het halen van gewenste of voorkomen/verminderen van ongewenste) maatschappelijke effecten. Topambtenaren echter zullen samenwerken vooral afmeten aan gerealiseerde producten, ingezette middelen, continuïteit van de organisatie en wellicht ook aan de mate van arbeidssatisfactie binnen die organisatie.

Om dieper tot de kern van de zaak te kunnen doordringen is het onvermijdelijk dat men zich de volgende vragen stelt: ‘Waarvan is een succesvolle samenwerking tussen een bestuurder en een ambtenaar afhankelijk, en door welke factoren wordt die relatie beïnvloed?’ Nieuwenkamp heeft daarvoor in zijn proefschrift ‘De prijs van het politiek primaat’ een analysemodel ontwikkeld, het zogenaamde ‘POLARIS-model’.<sup>57</sup> In dat model heeft hij succesfactoren geïnventariseerd en geoperationaliseerd. Daartoe heeft hij een aantal begrippen geordend die volgens hem van invloed zijn op succesvol samenwerken.

In schema:

Basisfactoren	Toelichting
Persoonskenmerken	Competentie Rollen en rolopvattingen Persoonlijke doelstellingen, beleidsopvattingen en affiniteiten Persoonlijkheden Attitude

<sup>55</sup> Nieuwenkamp, 2001

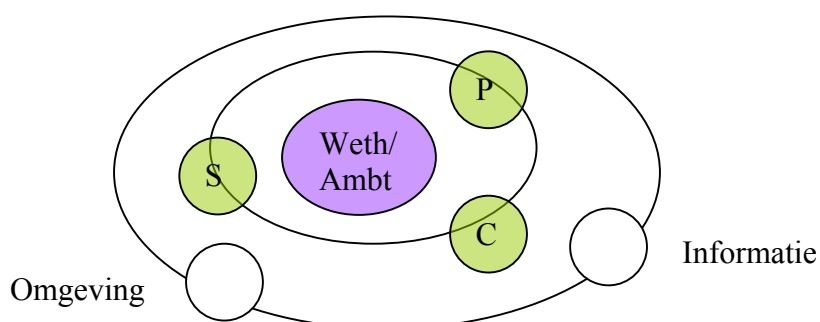
<sup>56</sup> Pröpper, 2000

<sup>57</sup> Nieuwenkamp, 2001

	Bestuursstijl Loopbaan rekrutering, opleiding en sociale herkomst
Cultuur	Normen en waarden
Structuur	Formele positie Arbeidsvoorwaarden en mobiliteit Topstructuur
<b>Overige factoren</b>	<b>Toelichting</b>
Omgevingsfactoren	Politieke omgeving (partij en achterban, Tweede kamer) Ambtelijke omgeving (departement) Maatschappelijke omgeving (veld/belangengroepen)
<b>Status aparte</b>	<b>Toelichting</b>
Informatie	Informatiesymmetrie

Nieuwenkamp geeft in zijn POLARIS model de onderstaande ordening c.q. ‘zwaarte’ van centrale begrippen aan.

Ordening:



P = persoonskenmerken, S = structuur, C = cultuur.

### Competenties

Persoonsgebonden factoren zijn cruciaal voor de verhoudingen tussen bewindspersonen en topambtenaren zoals meerdere onderzoeken dit bevestigen.<sup>58</sup> Op het gebied van competenties speelt *expertise* een rol, waaronder de inhoudelijke kennis van een bepaald relevant beleidsterrein kan worden verstaan. Ambtenaren worden specifiek gerekruteerd op basis van expertise. Er zijn overigens trends waar te nemen in de soort expertise die bijvoorbeeld voor de departementale top wordt vereist. Topambtenaren in de 60er en 70er jaren van de 20<sup>e</sup> eeuw hadden overwegend een academische opleiding in de rechtswetenschappen en topambtenaren in de 80er jaren overwegend in economische of exacte wetenschappen.<sup>59</sup> Uit verschillende onderzoeken blijkt dat expertise van bewindspersonen de kans op succes vergroot en beperkte expertise een barrière is voor een vruchtbare samenwerking. Natuurlijk zijn er uitzonderingen die de regel bevestigen: een staatssecretaris (Vermeend) die zelf een nieuw belastingstelsel schrijft, zal wellicht met gemengde gevoelens op een departement worden ervaren. Naast expertise spelen verschillende *vaardigheden* een rol. Daarbij behoren voor de bestuurder politieke vaardigheden, zoals het vermogen om politieke prioriteiten te stellen en besluitvaardig te zijn. Een bestuurder moet beschikken over bestuurskracht, d.w.z. inzicht hebben in de politieke processen en gevoel voor de politieke haalbaarheid van ideeën, voornemens en plannen. Topambtenaren moeten beschikken over bestuurlijke affiniteit, waaronder bestuurs sensitiviteit. Daartoe wordt gerekend dat de ambtenaar tijdig politieke afbreukrisico's moet kunnen voorzien en situaties moet kunnen voorkomen of omzeilen die politieke- en bestuurlijke schade met zich kunnen brengen. Tevens behoort de ambtenaar te

<sup>58</sup> Nieuwenkamp, 2001

<sup>59</sup> Rosenthal, 1983

beschikken over omgevingsbewustzijn: kunnen beoordelen hoe het maatschappelijke krachtenveld (belangengroepen, partijen en/of partners in netwerken, etc) zich op een bepaald beleidsterrein manifesteert. Het beheersen van *management- en organisatievaardigheden*<sup>60</sup> is eveneens een voorwaarde waar aan moet worden voldaan. Niet alleen de topambtenaar, maar ook de politicus moet zicht hebben op het functioneren van de ambtelijke organisatie. Dat is onder meer van belang om zicht te hebben op beheerssystemen, beleidsinstrumenten, aanwezige expertise én daarmee tevens de vermogens van de ambtelijke organisatie om bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen. Tot deze categorie vaardigheden behoort bovendien het vermogen om de juiste informatie te selecteren uit de enorme hoeveelheid beschikbare informatie. Selectiviteit in informatie (adequate én actuele informatie) is een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van politieke sturing. Hiermee hangt tevens samen het kunnen stellen van de juiste prioriteiten. Vanzelfsprekend zijn ook *communicatieve vaardigheden* van belang. Een belangrijk onderdeel daarvan is het kunnen beschikken over overtuigingskracht. Als een bestuurder daarover in onvoldoende mate beschikt, zal dat zeker gevolgen hebben voor de effectiviteit van de sturing (standpunten kunnen bijvoorbeeld sneuvelen in de ministerraad). Voorts behoort tot de communicatieve vaardigheden, zowel bij politiek als bij ambtelijk leiderschap, het vermogen om te informeren en inspireren, wat een evidente betekenis heeft voor de effectiviteit van het (voorgenomen) beleid.

#### *Rollen en rolopvattingen*

*Rollen* kunnen worden gedefinieerd als de feitelijke uitoefening van een functie. Belangrijke eigenschappen voor vervulling van de politieke rol lijken te liggen in daadkracht, visie en politiek gevoel. Voor een juiste rolvervulling komt het aan op *'the vision thing'*, zoals George Bush sr. het ooit verwoorde.<sup>61</sup>

*Rolopvattingen* kunnen worden gedefinieerd als de opvattingen van bestuurders en topambtenaren over de kenmerken die essentieel zijn voor de uitoefening van hun functie.<sup>62</sup> Het is van belang te weten of een bestuurder zich primair als politicus beschouwt of als departementaal manager. In dat laatste geval ligt het risico op de loer dat de bestuurder eerder het conflict met de ambtelijke top opzoekt dan wel aangaat. Ook de rolopvatting van ambtenaren is een factor. Als de topambtenaar zich ziet als uitvoerder van de politieke wil, staat hij anders in zijn professie dan wanneer hij zichzelf ziet als verkapt politicus. In dat laatste geval bestaat het risico dat het iets te druk wordt op een en dezelfde stoel.

#### *Bestuursstijlen*

Onder een bestuursstijl wordt verstaan de min of meer herkenbare gedragspatronen van bestuurders.<sup>63</sup> Het gaat daarbij om een waarneembare uiting van het gedrag – van iemands doen en laten - binnen een bepaalde context. Een bestuursstijl is van veel factoren afhankelijk: persoonlijkheidskenmerken, de positie die men inneemt, gezagsverhoudingen binnen een bestuursorgaan, de ervaring die men heeft, de specifieke culturele normen die gelden in een gemeente.<sup>64</sup> Schouw en Tops hebben een typologie van bestuursstijlen ontwikkeld en maken daarbij onderscheid in vijf stijlen: de leider, de manager, de verbinder, de ambassadeur en de beheerder. Maar bestuursstijlen worden ook anders gekwalificeerd, bijvoorbeeld: formeel of informeel opererend, taakgericht of mensgericht, aandacht voor detail of voor grote lijnen,

---

<sup>60</sup> buiten beschouwing blijft dat er zowel een grote diversiteit aan soorten publieke organisaties als aan soorten publieke managers bestaat, zie Noordegraaf, Management in het publiek domein, 2004 p.111 en p.114

<sup>61</sup> 't Hart en Wille, 2001

<sup>62</sup> Nieuwenkamp, 2001

<sup>63</sup> Nieuwenkamp, 2001

<sup>64</sup> Schouw en Tops, 1998

risicomijdend of risicozoekend, innovatief of behoudend, analytisch of intuïtief, consensusgericht of confrontatiegericht. Het behoeft, gelet op die vele karakteristieken, geen betoog dat de stijl van een bestuurder invloed kan hebben op de politiekambtelijke samenwerking.<sup>65</sup> Dat geldt natuurlijk ook voor de stijl van ambtelijk leiderschap.

Lange tijd is er in de bestuurskunde weinig aandacht geweest voor ambtelijk leiderschap. Pas de laatste 10 jaar neemt de belangstelling hiervoor toe. Ook hier zijn typologieën ontwikkeld. Een voorbeeld daarvan is de indeling in de neutrale technocraat (traditionele benadering), de procesbewaker (pluralistische benadering met meer accent op de externe gerichte taken van ambtelijk leiderschap), de schatbewaarder (de institutionele benadering met oog voor interne én externe functies van ambtelijk leiderschap) en de publieke ondernemer (de ‘*New Public Managementbenadering*’ met het accent op efficiency, effectiviteit, productiviteit en klantgerichtheid).<sup>66</sup>

#### *Enkele kernelementen van politiek-ambtelijke verhoudingen*

In de gemeente Amsterdam heeft in 2004, in opdracht van het college van burgemeester en wethouders, een verkenning plaatsgevonden van de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren.<sup>67</sup> In deze verkenning is door respondenten – zowel bestuurders als topambtenaren - aangegeven dat de volgende elementen deel uit behoren te maken van de politiek-ambtelijke verhouding: vertrouwen, openheid, veiligheid en respect. In zijn proefschrift ‘De prijs van het politiek primaat’ heeft Nieuwenkamp<sup>68</sup> op basis van gesprekken met bewindslieden en topambtenaren de succesfactoren voor politiek-ambtelijke samenwerking eveneens in kaart gebracht. Hij geeft daarbij overigens aan dat er geen harde cijfers beschikbaar zijn, doch slechts kwalitatieve indicaties. Op basis van die kwalitatieve indicaties worden wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit, zowel kwantitatief als kwalitatief verreweg het belangrijkste gevonden.<sup>69</sup> Deze constatering heeft Nieuwenkamp gebracht tot het volgend overzicht:

	<b>Eerste ring van factoren</b>
1	Wederzijds vertrouwen
2	Wederzijdse loyaliteit
	<b>Tweede ring van factoren</b>
3	Persoonlijke chemie
4	Wederzijds respect
5	Competenties
6	Bestuursstijl
7	Verenigbaarheid rolopvattingen
8	Persoonlijke affiniteit en inhoudelijke gedrevenheid

Vertrouwen en loyaliteit worden op landelijk niveau in het onderzoek van Nieuwenkamp als kernelementen beschouwd. Opgemerkt kan worden dat deze begrippen zowel in het huidige tijdperk als in het tijdperk van de klassieke benaderingen van de politiek-ambtelijke verhoudingen van betekenis zijn. ‘Vertrouwen’ speelt immers een belangrijke rol in de politieke dimensie van de (staatsrechtelijke) vertrouwensregel, terwijl loyaliteit ook past in de benadering van loyaal uitvoeren van het op basis van het politiek primaat totstandgekomen

<sup>65</sup> Zo verwoorde Peter Veld (directeur IND) tijdens een gastcollege aan de EUR op 31.03.2005 zijn relatie met Minister Verdonk ondermeer met de volgende typering : “zij heeft een goed gevoel voor de organisatie, is toegankelijk, vertoont geen haantjesgedrag en heeft oog voor rituelen”.

<sup>66</sup> Boin en ’t Hart, 1997

<sup>67</sup> Bovens, et al, 2004

<sup>68</sup> Nieuwenkamp, 2001

<sup>69</sup> Nieuwenkamp, 2001

beleid. Maar er wordt nu aan dit begrippenpaar een niet onbelangrijk bijvoeglijk naamwoord toegevoegd: 'wederzijds(e)'. Dit etaleert dat zowel de bestuurder als de topambtenaar (normatieve) verwachtingen heeft van de samenwerking met de ander. Daarmee past het begrippenpaar 'vertrouwen en loyaliteit' in de benadering van complementariteit.

### *Reussing*

Een van de weinige studies naar politiek ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau betreft het proefschrift van Reussing: 'Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding'.<sup>70</sup> In deze studie worden politiek-ambtelijke verhoudingen vanuit een institutioneel perspectief geanalyseerd. Zoals Derksen in 'Macht in de gemeente' opmerkt is er weinig empirisch onderzoek gedaan naar macht en invloed. Mogelijk omdat er geen consensus bestaat over de ideale meetmethode die in dat verband gehanteerd zou moeten worden. Het is derhalve niet verwonderlijk dat in het onderzoek van Reussing het institutionele karakter centraal staat. Ook voor dit onderzoek wordt deels 'houvast' gezocht in een aantal politieke theorieën over constitutionalisme en bureaucratie. De studie van Reussing is gebaseerd op drie klassieke (Locke, Montesquieu, Madison) en een moderne (Vile) politieke theorie over constitutionalisme. De specifieke criteria ontleent hij aan vijf politieke theorieën over bureaucratie (Weber, Mosca, Goodnow, Simon, en Waldo). Hij onderzocht vier gemeenten van verschillende omvang met als onderwerp het welzijnsbeleid. De beoordelingscriteria gebaseerd op de politieke theorieën ten aanzien van bureaucratie leverde een diversiteit aan bevindingen op. Ook waren er een aantal eenduidigheden te constateren:

- De morele positie van ambtenaren werd meer in termen van ambtelijke loyaliteit dan in termen van ambtelijke integriteit gezien;
- Het formele politieke systeem loopt achter op het feitelijke (formele) systeem waar het gaat om democratische institutionele arrangementen, zoals het lokale referendum en de lokale rombusvoorziening;
- In de juridische vormgeving is de hiërarchische ondergeschiktheid van ambtenaren aan politieke meesters dominant, terwijl de organisatorische vormgeving wordt gedomineerd door de zelfstandigheid van het ambtelijk apparaat.

Reussing formuleerde eveneens het zogenaamde 'verantwoordelijkheidsgat'.

'Politieke bestuurders en ambtenaren zijn geneigd om de verantwoordelijkheid voor situaties waarin zaken verkeerd gaan op elkaar af te schuiven'. Hij wijt dit aan de diverse verstoringen in de formele en feitelijke machtsbalans tussen bestuurders en ambtenaren. Ook geeft hij aan dat in verband met het verloren gaan van de bijzonderheid van de ambtelijke status, de ambtenaar minder gevoelig is voor traditionele bureaucratistische waarden, zoals het hebben van hart voor de publieke zaak. Hij geeft een aantal aanbevelingen die anno 2006 nog steeds actueel zijn, te weten:

- Doorgaan met ontwikkelingen die al in gang zijn gezet, zoals contractmanagement en het vastleggen van 'spelregels' voor politiek-ambtelijke verhoudingen;
- Verkiezing van de burgemeester door de raad, rekrutering van wethouders van buiten de raad en het versterken van de rol van de burgemeester als politiek leider van het college;
- Een vorm van directe verantwoordelijkheid (hoewel beperkt tot het verschaffen van inlichtingen) van ambtenaren aan de raad;
- De introductie van een maximale aanstellingstermijn voor topambtenaren van tien jaar,
- De rechtstreekse attributie bij wet van uitvoerende beslissingsbevoegdheden aan het ambtelijke apparaat, en tot slot;
- De gezamenlijke invoering van een gedragscode en een ambtseed voor alle ambtenaren.

---

<sup>70</sup> Reussing, 1996



Wat opvalt is dat Reussing o.a. aanbevelingen geeft om spelregels vast te leggen voor politiek-ambtelijke verhoudingen. Deze spelregels zien we overigens ook terug op een ander terrein namelijk dat van de procesmanagement-theorie zoals we die bij De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld<sup>71</sup> hebben gezien. De behoefte om politiek-ambtelijke verhoudingen te reguleren en daaraan te kunnen toetsen is wetenschappelijk gezien groot. 't Hart en Rosenthal zijn eveneens pleitbezorgers van spelregels: "Spelregels moeten de onderlinge verhoudingen tussen ambtenaren en politici bepalen".<sup>72</sup> In het onderzoek zal deze, zeker wetenschappelijk geuite, behoefte aan spelregels, worden voorgelegd. Vanuit een procesmanagement perspectief zouden deze spelregels een positieve bijdrage kunnen leveren aan de betrokkenheid van in ieder geval de wethouder bij processen. Het 'verantwoordelijkheids gat' zoals Reussing dat noemt is eveneens een aandachtspunt bij het onderzoek. In zijn proefschrift komt dit aspect bij de behandeling van machtsevenwicht naar voren. Zijn constatering is dat de feitelijke macht in belangrijke mate berust bij de portefeuillehouder en het ambtelijke apparaat in plaats van bij de bestuursorganen. Er is geen sprake van een eenzijdige verdeling van de feitelijke beslissingsmacht tussen bestuurders en ambtenaren. En hoewel geformaliseerd in besluitvormingsprocedures (red; spelregels) betekent dit niet dat er geen belangrijke verstoringen in de machtsbalans tussen bestuurders en ambtenaren bestaan, waarbij het met name gaat om communicatieve tekortkomingen. Deze knelpunten in de politiek-ambtelijke verhoudingen schrijft hij toe aan de tekortschietende kwaliteiten van de bestuurder als politiek leider en manager. Hij verwacht dat de bestuurlijke kwaliteiten van de wethouders zullen toenemen wanneer zij ook van buiten de raad kunnen worden benoemd. Maar ook de kwaliteit van het ambtelijk management is een punt van zorg binnen de gemeentelijke organisatie. Ook bij Reussing is persoonlijke kwaliteit en professionaliteit aldus van belang om een 'goede kwalitatieve' samenwerkingsrelatie tussen politiek en ambtelijk apparaat tot stand te kunnen brengen.

#### *Bovens (2004)*

Bovens benoemt in zijn rapport 'Op elkaar aan gewezen'; een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren<sup>73</sup>, een drietal spanningsvelden: ambtelijke nevenactiviteiten, ambtelijk ondernemerschap en de politiek-ambtelijke relatie. Dit verkennend onderzoek heeft een exploratief en beschrijvend karakter. Bovens heeft zich hierbij bediend van kwalitatief onderzoek, te weten: een documentenanalyse, diepte-interviews en focusgroepen. Resultaten van het onderzoek zijn aangevuld met een analyse van diverse theoretische inzichten en beleidsdocumenten (deze onderzoeksmethode staat bekend als 'the grounded theory'). Een reactie van burgemeester Cohen van Amsterdam naar aanleiding van Bovens' rapport mag, als een saillant terzijde, in deze context niet onvermeld blijven: "*Het is een misverstand te denken dat de democratie af is. Die is nooit af. Het idee mag dan al meer dan 2000 jaar oud zijn, de praktijk is nog jong. We kunnen nog veel beter*". In het kader van onze scriptie hebben wij ons beperkt tot hetgeen Bovens heeft aangegeven en aangetroffen betreffende het derde spanningsveld. Dat spanningsveld van de politiek-ambtelijke verhouding wordt door Bovens gedefinieerd als een samenwerkingsrelatie, met als kenmerken: vertrouwen, openheid, veiligheid en respect. Bovens haalt een omschrijving van samenwerking uit de literatuur aan (o.a. Nieuwenkamp en Möhring e.a. 'beladen begrippen'): "Samenwerken is het bewust afstemmen van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Er is sprake van een bewuste

---

<sup>71</sup> De Bruijn, e.a., 2002

<sup>72</sup> Hart, P. 't en U. Rosenthal, "politiek ambtelijke spelregels zijn nodig", NRC-Handelsblad, nov.1998

<sup>73</sup> Bovens, 2004

bundeling van krachten in het kader van een gemeenschappelijk doel. Binnen die samenwerking heeft iedere actor zijn eigen rol, belangen en verantwoordelijkheden.”

In de bestuurspraktijk bestaat spanning tussen de politieke rationaliteit van de bestuurder en de professionele rationaliteit van de ambtenaar. Bestuurders hebben in beginsel, op basis van het democratische mandaat, het primaat; de ambtelijke organisatie heeft te doen wat de politiek vraagt.<sup>74</sup> Maar er kan spanning bestaan tussen de politieke wil en wat naar de mening van de ambtelijke professional mogelijk is binnen het tijdsbestek, de middelen of de geldende wettelijke kaders. Spanning vloeit ook voort uit het beginsel van het politiek primaat: van een topambtenaar wordt een dienstbare houding verwacht. Spanning kan ook bestaan uit de aard van een beleidsterrein, aangezien bepaalde beleidsterreinen meer aandacht vragen dan andere. Het betreft hier overwegend beleidsterreinen met grote budgetten, veel regels (vergunningen), veel (externe) partners en veel aandacht in de media. Spanning kan ook bestaan tussen de korte termijn agenda's (vierjarige bestuursperiode waarbinnen gescoord dient te worden) en lange termijn beleid (ambtelijke focus op structurele oplossingen). Bij de uitwerking van dit spanningsveld heeft Bovens gebruik gemaakt van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur op het gebied van politiek-ambtelijke verhoudingen, met name van 't Hart en Nieuwenkamp. Het niveau van rijksoverheid en gemeente is tot op zekere hoogte vergelijkbaar: in beide gevallen gaat het om een complex en dynamisch krachtenveld waarin nauw samengewerkt moet worden door de topambtenaar met de bestuurder. Die vergelijkbaarheid is vergroot door de invoering van het dualisme op lokaal niveau (hoewel Bovens het nog te vroeg vindt om conclusies te trekken uit die laatste ontwikkeling). Bovens hanteert voor zijn onderzoek het eerder aangehaalde POLARIS-model van Nieuwenkamp. Volgens dit model is een aantal kritische succes- en faalfactoren in de samenwerking tussen bestuurder en ambtenaar te onderscheiden. Drie ringen van belangrijkheid: 1<sup>e</sup> wederzijds vertrouwen en loyaliteit, 2<sup>e</sup> cultuur en structuur van de organisatie, persoonlijke kwaliteiten van betrokkenen, en tot slot de 3<sup>e</sup> de sociaal-maatschappelijke omgeving.

Ten aanzien van de politiek-ambtelijke verhouding, komt het volgende beeld uit de interviews bij de gemeente Amsterdam naar voren. Een goede zakelijke relatie is van belang. Persoonlijk contact is van groot belang. Het is in de bestuurspraktijk voor ambtenaren niet alleen nodig om de inhoudelijke wensen van een bestuurder te kennen, maar vooral ook *hoe* een bestuurder praat en denkt. Er is, zo tekent Bovens aan naar aanleiding van het gestelde door de respondenten, te weinig aandacht voor het 'betrekkingsniveau'. Ook bestaat te weinig aandacht voor het (samenwerkings)proces. Voorts schenken nieuw benoemde college's te weinig aandacht aan de politiek-ambtelijke verhoudingen, waarbij ook te weinig aandacht bestaat voor de samenwerking van het collectief van het college met het collectief van de ambtelijke staf. Kernelementen voor 'een werkzame relatie' betreffen, aldus de respondenten: vertrouwen, openheid, veiligheid, en respect.

#### *Interne context: de politiek-bestuurlijke omgeving in Amsterdam*

- Professionaliteit van de bestuurder: Een bestuurder moet beschikken over inhoudelijke expertise en een drietal vaardigheden: communicatieve-, politieke- en managementvaardigheden. Er is geen wethoudersopleiding, dit betekent dus: leren *on the job*. Een wethouder opereert in twee vormen van rationaliteit: die van de politieke rationaliteit (verantwoording aan fractie, burgers, raad, andere belanghebbenden, daarbij is er sprake van een toegenomen beweeglijkheid van de kiezer én het ingevoerde dualisme) en de bestuurlijke

---

<sup>74</sup> tHart, 2001

rationaliteit (lange termijn beleidsvisie, besturen van verschillende ambtelijke diensten met daarmee een eigen managementrationaliteit.)

- Professionaliteit van de ambtenaar: Topambtenaren zien loyaliteit als belangrijk aspect van hun professionaliteit. Respondenten in Amsterdam noemen drie typen topambtenaren: de bevlogen ritselaar, de bange bureaucraat en de creatieve professional.

- Bestuursmodel en structuur van de gemeentelijke organisatie: Formeel kent Amsterdam collegiaal bestuur – respondenten: in de praktijk kent Amsterdam een wethoudersmodel. De wethouders manifesteren zich in de praktijk als eindverantwoordelijken van hun dienst, wat overigens bijdraagt aan verkokering van beleid. Onderlinge samenwerking tussen wethouders is zwak ontwikkeld; er is sprake van concurrentiedenken tussen bestuurders. Daarnaast geven respondenten aan dat de gemeente Amsterdam is georganiseerd op basis van bevoegdheden en niet op basis van het proces. Hierdoor zijn verschillende bestuurders verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van een keten van activiteiten, wat integraliteit en regie belemmert.

- Cultuur gemeentelijke organisatie en bestuurscultuur in Amsterdam: In de literatuur (Harrison, 1972) wordt een viertal organisatieculturen onderscheiden: a. een taakcultuur, b. een persoonscultuur, c. een rolcultuur en d. een machtscultuur – de Amsterdamse respondenten typeren de gemeentelijke organisatiecultuur als een machtscultuur. Enkele uitspraken van de respondenten, zoals door Bovens opgetekend: “Bestuurders krijgen hijgers om zich heen...”. Informatie wordt gelekt: “Stadhuis is zo lek als een zeef”.

#### *Externe context van de gemeente Amsterdam.*

- Er is sprake van ‘Medialogica’: Het publieke debat wordt steeds meer bepaald door de mogelijkheden en de begrenzing van de media (RMO, medialogica, 2003). Dit heeft zowel een positieve functie (waakhond democratie) als een negatieve functie (druk op bestuurders neemt toe, lopen op eieren, uitvergroting van kleine fouten, ‘scoren’ voor de bühne, alles ligt op straat). Kritiek wordt niet meer rechtstreeks uitgesproken maar via de media.

- Kiezers worden steeds beweeglijker, electorale instabiliteit: Nederland heeft binnen de EU de meest beweeglijke kiezers (Mair, P. 2002). Daardoor ontstaat soms een politieke ommezwaai (gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam in 2002, ‘leefbaarheidsgolf’ in veel gemeenten) die spanningen kan veroorzaken in de politiek ambtelijke verhoudingen.

- Druk dualisering: Sinds 2002 vigeert de Wet Dualisering Gemeentebestuur (scheiding bevoegdheden b en w en gemeenteraad, en wethouders kunnen van buiten de gemeenteraad komen). Bovens tekent hierbij aan dat de effecten van de dualisering nog niet uitgekristalliseerd zijn, daarom is het volgens hem nog niet mogelijk om eventuele invloed op politiekambtelijke verhoudingen concreet aan te geven.

#### *De belangrijkste conclusies van Bovens:*

Voor de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn een aantal aspecten van belang, te weten;

- de aard van een beleidsterrein is relevant;
- de aanwezigheid van het spanningsveld politiek-ambtelijke verhoudingen;
- te weinig aandacht voor het opbouwen en onderhouden van samenwerkingsrelatie tussen bestuurder en topambtenaar terwijl dit structureel deel zou moeten uitmaken van de ambtelijke en bestuurlijke professionaliteit. Een goede samenwerkingsrelatie mag geen toevalstreffer zijn.
- de druk op politiek-ambtelijke relatie neemt verder toe;
- de aanwezige bestuurscultuur gebaseerd op macht, vergroot de druk op topambtenaren en is dus een risico;
- de mediadruk veroorzaakt beweeglijke kiezers en door dualisme lijkt de politieke rationaliteit aan belang te winnen ten koste van de bestuurlijke en professionele rationaliteit.

*De aanbevelingen van Bovens:*

- investeren in politiek-ambtelijke relaties (zowel op individueel als collectief niveau);
- samenwerkingsrelatie zowel expliciet als periodiek bespreken;
- verder ontwikkelen van bestuurlijke professionaliteit (betere rekrutering door politieke partijen);
- verder ontwikkelen van ambtelijke professionaliteit (durven tegenspreken van bestuurders, tijdig informeren van bestuurders ook bij slecht nieuws, ontwikkelen van ambtelijke lef, *managementdevelopment* en periodieke roulatie van functies);
- verhelderen van rollen en verantwoordelijkheden (bestuurders mogen niet langer meebeslissen over ambtelijke beloningen).

## **2.5 Centrale begrippen, indicatoren en opzet empirisch onderzoek**

Op basis van de in het voorafgaande beschreven theorie is een aantal centrale begrippen en indicatoren te benoemen die bij de verhoudingen tussen politici en ambtenaren een rol spelen. De belangrijkste begrippen en/of indicatoren die we telkens terug zien komen zijn: wederzijds vertrouwen en loyaliteit, vakmanschap en de waarden en normen van én politici én ambtenaren. Wat is op basis van de theorie de betekenis van deze indicatoren en hoe is dit in ons empirisch onderzoek verwerkt?

*Wederzijds vertrouwen* is onmisbaar voor een gezonde (samenwerkings)relatie tussen wie dan ook. Niet verrassend dus dat dit ook geldt voor de politiek-ambtelijke relatie. Bijna een vanzelfsprekendheid, maar hoe uit 'wederzijds vertrouwen' zich in de praktijk? Hoe is dit meetbaar c.q. meetbaar te maken? Vertrouwen in de persoon, vertrouwen op iemands kennis, vertrouwen in...? Nieuwenkamp geeft hierover aan dat procesafspraken en terugkoppelmomenten een indicator kunnen zijn voor wederzijds vertrouwen. Regels zijn dan met name het resultaat van een onderhandelingsproces, een overleg over wie wat doet, wie waar verantwoordelijk voor is, welke kwaliteit wordt nagestreefd, etc. Een overvloed aan regels is echter een indicator van het tegenovergestelde, het ontbreken van vertrouwen en regels fungeren dan slechts als afleidmechanisme.

*Wederzijdse loyaliteit* wordt veelal in een adem genoemd met het bovenstaande begrip. Maar aan wie of wat is de respondent loyaal? De organisatie, het gemeentelijk belang, zijn partij, zijn sector/afdeling of zijn wethouder/ambtenaar? Wat zijn de opvattingen hierover van betrokkenen? Hoe wordt omgegaan met conflicterende belangen? Zijn hier (informeel) afspraken over gemaakt?

### *Vakmanschap*

Ons onderzoek richt zich op de politiek-ambtelijke verhouding op lokaal niveau. Het is dan van belang inzicht te hebben welke taken en rollen binnen de politiek ambtelijke relaties binnen beleidsprocessen kunnen plaatsvinden. Gerelateerd aan de theorie en bestaand bestuurskundig onderzoek komen we tot de volgende verdeling: De wijze waarop politici en ambtenaren aan een beleidsproces kunnen deelnemen is onderzocht door Aberbach c.s.<sup>75</sup> en hij onderscheidt hierbij een viertal bijdragen die actoren aan een beleidsproces kunnen leveren, te weten; a. het formuleren van ideeën, b. belangen behartiger (belangenmakelaar), c. het formuleren van beleid, d. het uitvoeren van beleid.

---

<sup>75</sup> Aberbach, 1981

### *Rollen*

Nieuwenkamp maakt in zijn onderzoek gebruik van een vijf ideaaltypen van de relatie politici en ambtenaren opgesteld door Peters<sup>76</sup>. Deze ideaaltypen vinden we grotendeels ook terug in het vorige hoofdstuk. Deze modellen betreffen uiteraard extremen, maar vormen een standaard waaraan de praktijk gespiegeld kan worden.

*Eerste typologie:* Politiek primaat, de topambtenaar heeft een strikt uitvoerende rol en de politici hebben een beleidsformulerende rol. Deze laatste kennen de publieke opinie en zijn tevens ‘belangenmakelaar’. Deze theorie vinden we terug bij Wilson.

*Tweede typologie:* ‘Village-life’ model, bij dit model is er sprake van een integratie van normen en waarden bij de politiek en ambtelijke top. Er vindt een intensieve uitwisseling plaats tussen politieke en ambtelijke loopbanen, waardoor zich geen grote barrières ontwikkelen. Dit model zien we in Frankrijk terug.

*Derde typologie:* het functioneel model, Dit model lijkt op het vorige model, maar integratie vindt in deze relatie plaats in de functionele lijn. Integratie om beleidsinhoudelijke redenen en als gevolg daarvan ook niet beperkt tot de ambtelijke top.

*Vierde typologie:* het tegenstandsmodel, In dit model staan politici en ambtenaren tegenover elkaar, veelal wegens de strijd om macht over het beleid. Conflicten ontstaan veelal door verschillen in kennis, gewoonten en beleidsopvattingen.

*Vijfde typologie:* Ambtelijk primaat, Bij dit model domineert de bureaucratie de besluitvorming. Politici hebben niet langer meer de mogelijkheid om de werkdruk en complexiteit te hanteren. Politici worden ‘gestuurd’ door de ambtenaren die een betere toegang tot informatie hebben.

In ons onderzoek worden bovengenoemde ideaaltypen niet in deze vorm voorgelegd aan respondenten, omdat wij hebben getaxeerd dat daarmee de interviews te veel kunnen afdrijven van de bestaande bestuurspraktijk en het risico bestaat dat te veel op abstracte modellen wordt gereflecteerd. We hebben er daarom voor gekozen om een aantal centrale begrippen en daarbij behorende indicatoren te operationaliseren in de interviewvragen (zie bijlage 8: vragenlijst ten behoeve van interviews en bijlage 6: beknopte schriftelijke enquête).

Het kan echter ook zijn dat de wethouder vakinhoudelijk deskundig is. Hierdoor is hij/zij in staat om inhoudelijke discussies te voeren met het ambtelijk apparaat. Dit zou kunnen neigen naar een politiek primaat. Omgekeerd is het zo dat bij een meer generalistische kennis bij de wethouder, de relatie wat meer neigt naar het ambtelijk primaat en/of village-model. De persoon op zich is dus van belang bij de relatie.

### *Invloed ambtelijke organisatie bij complexe vraagstukken*

De beleidsterreinen verkeer&vervoer en grondbeleid worden gekenmerkt door complexe vakinhoudelijke vraagstukken. Diverse belangen en partijpolitieke inzichten kunnen hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. Hoe meer expertise wordt verlangd, hoe meer macht/sturing het ambtelijk apparaat kan hebben. Het ambtelijk apparaat beschikt immers over meer informatie. Dit kan naar ambtelijk primaat neigen. Wethouders kunnen uiteraard expertise inhuren, maar de plaatselijke situatie vraagt maatwerk en deze kennis ontbreekt veelal bij de extern ingehuurde expertise. De complexiteit als factor is als volgt geoperationaliseerd:

---

<sup>76</sup> Peters, 1999

- *Hoe verandert de invloedsverhouding bij vakinhoudelijke complexe vraagstukken?*

In het interview is gekozen om een aantal andere kenmerken zoals rolopvattingen, doelstellingen en daaraan gekoppelde motivatie op te nemen teneinde hierop door te kunnen vragen. Deze zijn als volgt geoperationaliseerd;

- *Hoe zou de wethouder zijn rol typeren; als 'beleidsondernemer/manager' of als politicus?*
- *Hoe ziet de top/beleidsambtenaar zijn rol; als uitvoerder van het beleid of als vormgever van het beleid/visie?*
- *Wat wilt u bereiken c.q. wat is uw doelstelling op het gebied van Verkeer&Vervoer en/of Grondbeleid?*

#### *Vaardigheden*

En als we het over vakmanschap hebben,..welke vaardigheden zijn dan het meest belangrijk voor de samenwerkingsrelatie? Persoonlijke affiniteit van de bestuurder wordt in het onderzoek van Nieuwenkamp door ambtenaren als een van de belangrijkste vereisten genoemd en wordt gezien als een belangrijke factor voor het succes van de samenwerking. Als indicatoren hiervoor worden genoemd verdeling van aandacht, tijd en prioriteit van de bestuurder, de bereidheid om voor het beleidsterrein/dossier te 'vechten'. Weinig affiniteit leidt over het algemeen tot een lage prioriteit van een beleidsterrein en dit is niet zonder consequenties voor de verhouding tussen de bestuurder en de desbetreffende ambtenaren.

Persoonlijke affiniteit van de ambtenaar bij het beleidsterrein/dossier is over het algemeen een vanzelfsprekendheid. Te veel affiniteit brengt de rol als onafhankelijk adviseur in gevaar. Ook hier is de (tijd)intensiteit een indicator.

De expertise of vakkennis speelt weliswaar ook rol, in de vorm van betrouwbaarheid van de gegevens, maar uit het onderzoek van Nieuwenkamp blijkt dat terugkoppeling van onderhandelingsprocessen en beleidsprocessen veel meer nog van belang zijn. In het onderzoek van Reussing speelt vakdeskundigheid in de vorm van specifieke beleidskennis niet een centrale rol. Ook hier speelt het proces er omheen meer een rol dan de inhoudelijke kennis. Bovens daarentegen geeft aan dat het verder ontwikkelen van de bestuurlijke en ambtelijke professionaliteit aandacht behoeft. Bovens is bij dit onderdeel ingegaan op politiek niet-wenselijke adviezen en het ontbreken van ambtelijk 'lef' om bestuurders goed beargumenteerd en tijdig tegen te spreken. Het ontbreken van bestuurlijke ervaring bij wethouders wordt door Bovens als een gemis gezien waar met een gericht inwerkprogramma, een uitgebreid kennismaking met de ambtelijke staf en waar mogelijk collegiale coaching (van ervaren bestuurders) aan kan worden gewerkt. Bestuurlijke kwaliteit wordt door hem echter niet verder omschreven. Wellicht omdat de gewenste of goede kwaliteit ook sterk afhankelijk is van de omgeving of situatie. Wij leggen de vraag voor in de vorm van:

- *welke bestuurstijl hanteert de bestuurder en hoe dit wordt ervaren.*

#### *Normen en waarden*

Een van de factoren die bij de politiek-ambtelijke relatie een rol speelt betreft de opvatting over normen en waarden. De politiek-ambtelijke relatie kan bij tegenstellingen zich ontwikkelen in een 'tegenstandsmodel' of 'ambtelijk primaat model'.

- *Hoe verloopt de samenwerking indien er sprake is van conflicterende belangen en/of inzichten? Welke opvattingen hebben respondenten ten aanzien van de begrippen 'politiek primaat', ambtelijke loyaliteit, respect en vertrouwen.*

De beide beleidsterreinen worden eveneens gekenmerkt door diverse inzichten, er is over het algemeen niet een perfecte oplossing. De *omgeving* zoals, belangengroeperingen, individuele belangen, media-aandacht en verschil in politieke inzichten kunnen bij vraagstukken van

invloed zijn op de politiek ambtelijke relatie. Informatie over en weer tussen wethouder en ambtelijk apparaat, politieke sensitiviteit van de ambtenaar, professionaliteit bij beiden, zijn dan bijvoorbeeld van belang om de beleidskeuzes te verdedigen. Een dergelijke situatie heeft naar verwachting gevolgen voor de samenwerking tussen de portefeuillehouder en de top/beleidsambtenaar. Deze situatie neigt naar het functionele model waarbij de banden tussen bewindsman en ambtenaar sterk zijn. Deze situaties zijn als volgt geoperationaliseerd;

- *Hoe verandert de samenwerking tussen wethouder en top/beleidsambtenaar bij externe publieke aandacht voor het beleidsvraagstuk?*
- *Hoe ging u om met situaties waarin uw beleidsopvatting afweek van de opvatting van de bestuurder/ambtenaar?*

#### *Formele regels*

Wilson gaf aan dat goed vakmanschap niet zonder goede regels kan. In het onderzoek van Reussing werd geconcludeerd dat de huidige regels niet meer voorzien in de complexiteit van de samenleving waarbinnen de politiek en ambtelijk apparaat moeten werken. Nieuwenkamp's aanbeveling was niet te wijzigen in de constitutionele structuur, maar in de cultuur zodat ook regels een rol spelen in de relatie tussen politiek en ambtelijk apparaat. Verwacht wordt op basis van deze bestuurskundige aanbevelingen dat formele of informele regels dus van invloed zijn op de relatie tussen wethouder en top/beleidsambtenaar. Dit als volgt geoperationaliseerd;

- *Welk effect hebben formele regels omtrent de handelingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid van ambtenaren bij het uitoefenen van taken op een van de beleidsterreinen (bijvoorbeeld het onderhandelen bij de aankoop van gronden/ het aanpassen van de parkeernorm) op de relatie tussen wethouder en ambtenaar?*

#### *Theoretische verwachtingen*

Op basis van de theoretische inzichten is te verwachten dat de politiek-ambtelijke verhouding op lokaal niveau zich hebben ontwikkeld van een strikt gescheiden politiek-ambtelijke verhouding naar een meer complementaire relatie. De begrippen die hierbij een belangrijk rol spelen zijn naar verwachting; competentie, professionaliteit, rollen en rolopvattingen, bestuursstijlen, normen en waarden, en formele regels. In het onderzoek is aan respondenten gevraagd welke factoren op lokaal niveau van belang zijn binnen de politiek-ambtelijke relatie, en waarom dit door betrokkenen als zodanig wordt ervaren. Enerzijds wordt daarmee de laatste deelvraag beantwoord en anderzijds verwachten wij dat de interpretatieve vragen nadere uitleg omtrent de opvattingen van respondenten.

- *Met welke factoren hangt volgens u de aard van de politiek-ambtelijke verhouding samen?*
- *Welke aspecten wilt u wijzigen in de politiek-ambtelijke verhoudingen? Wat vraagt dit van personen, organisatie, structuur, omgeving, etc.? Welke aanbevelingen wilt u in dit kader doen?*

### *Motivering centrale begrippen en indicatoren*

Bij de keuze van de centrale begrippen en de uitwerking daarvan in indicatoren, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een aantal inzichten uit de wetenschappelijke literatuur op het gebied van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Daarbij is vooral aansluiting gezocht bij het onderzoek dat Nieuwenkamp naar politiek-ambtelijke verhoudingen op rijksniveau heeft verricht tussen ministers en departementale topambtenaren en het onderzoek dat Bovens heeft verricht in de gemeente Amsterdam naar de kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van lokale topambtenaren en waarbij de politiek-ambtelijke verhoudingen eveneens onder de loupe zijn genomen. In beide onderzoeken kwam het door Nieuwenkamp ontwikkelde POLARIS-model nadrukkelijk aan de orde, met de daarbij behorende 'ringen van belangrijkheid in de politiek-ambtelijke verhoudingen'. In ons onderzoek hebben we centrale begrippen geselecteerd uit de eerste twee ringen en deze voorzien van indicatoren.

**In het onderstaande schema zijn de centrale begrippen en indicatoren voor ons onderzoek schematisch weergegeven.**

<i>Centraal begrip</i>		<i>Indicator</i>
1	Competentie	Vaardigheden, expertise
2	Professionaliteit	Handelingsvrijheid, competenties, primaat, loyaliteit
3	Rollen en rolopvattingen	Visie ontwikkeling, belangenbehartiging, beleidsformulering, beleidsuitvoering, betrokkenheid
4	Bestuursstijl	Manager, politicus, taakgericht/mensgericht, extern/intergericht, planmatig/impulsief, hoofdlijnen/details, direct/indirect communicerend, innovatief/behoudend, analytisch/intuïtief, consensus/confronterend
5	Normen en waarden	Politiek primaat, loyaliteit, respect, vertrouwen
6	Formele regels	Organisatie documenten, invloed, effect



## Hoofdstuk 3 Beschrijving bevindingen politiek-ambtelijke verhoudingen

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gestart met beschrijvingen van enkele karakteristieken, c.q. organisatiekenmerken van de onderzoeksgemeenten. Deze beschrijvingen zijn opgesteld aan de hand van een documentenanalyse. Een overzicht van de per gemeente bestudeerde documenten, zoals organogrammen, organisatieplannen, organisatieverordeningen en beleidsplannen, is opgenomen in de bijlagen. Voorts omvat dit hoofdstuk een gecomprimeerde en geanonimiseerde weergave van de interviews die binnen de vijf gemeenten zijn gehouden.<sup>77</sup> Aan de onderzoeksgemeenten is hiertoe de vraag voorgelegd om zelf een wethouder verkeer&vervoer of grondbeleid, een gemeentesecretaris en/of dienstdirecteur, en een beleidsmedewerker aan te wijzen. Dit heeft geresulteerd in de deelname van vijf wethouders, vier gemeentesecretarissen, en zeven beleidsambtenaren. In de interviews is gevraagd naar hun percepties en praktijkervaringen op het gebied van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zowel per gemeente (waarbij de indeling bestuurder en ambtenaren is gehanteerd) als per type functionaris (waarbij de indeling wethouder, gemeentesecretaris en topambtenaar is gebruikt) zijn deze ervaringen weergegeven en gerubriceerd aan de hand van de indeling in centrale begrippen, zoals in hoofdstuk II is aangegeven. Vervolgens zijn de aanbevelingen van respondenten, geclusterd naar de centrale begrippen, weergegeven. De uitkomst van een beperkte dataverzameling (bijlage 7), verkregen met behulp van een in de bijlagen aangegeven beknopte vragenlijst, is bij de beschrijving gebruikt.

### 3.2 Beschrijving organisatie per onderzoeksgemeente

Voor dit onderzoek is het van belang op hoofdlijnen inzicht te hebben in de wijze waarop de vijf onderzoeksgemeenten invulling geven aan diverse organisatievraagstukken, zoals de structuur<sup>78</sup> en inrichting van de organisatie<sup>79</sup>, het besturingsconcept<sup>80</sup>, de bestuurscultuur<sup>81</sup>, de (strategische)doelstellingen, de (beleids-)procesgang en de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld delegatie en/of mandaat). Daardoor wordt inzicht verkregen in de organisatorische context, waarin de politiek-ambtelijke verhoudingen zich in de praktijk afspelen. Bij het verkrijgen van inzicht in die organisatorische context wordt aandacht besteed aan de volgende drie elementen die van belang zijn bij het bestuderen van

---

<sup>77</sup> De integrale interviewverslagen zijn in een afzonderlijke vertrouwelijke bijlage ter beschikking gesteld aan de scriptiebegeleiders. Alle interviewverslagen zijn door de geïnterviewden geautoriseerd.

<sup>78</sup> De structuur van een organisatie is het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken worden gecoördineerd, Minzberg (1995).

<sup>79</sup> Keuning en Eppink definiëren organisaties als 'doel realiserende samenwerkingsverbanden' (1987). Lammers (1998) definieert een organisatie als 'samenwerkingsverbanden met een min of meer hiërarchisch karakter die functioneert op basis van een formeel rationeel ontwerp met betrekking tot functionalisatie-, coördinatie- en finalisatieprocessen'.

<sup>80</sup> Een besturingsconcept is volgens Bossert (1993) 'de visie van de leiding van een bepaalde organisatie omtrent de wijze van besturen, zoals die wenselijk wordt geacht voor de desbetreffende organisatie'.

<sup>81</sup> Schouw (1996) omschrijft het begrip bestuurscultuur als volgt: 'een mix van bekende en voor een buitenstaander soms onduidelijke, in de eerste instantie niet te definiëren, fenomenen die bestaan uit niet vastgelegde afspraken en codes waarbinnen actoren zich bewegen'. Derksen (1996) spreekt van een politieke in plaats van een bestuurlijke cultuur: 'De politieke cultuur van een gemeente bepaalt voor een belangrijk deel de verhouding tussen het college en de ambtenaren, de verhouding tussen het college en de raad, en zelfs de verhouding tussen het bestuur en de burgers. Om die reden vertonen die relaties binnen elke gemeente dan ook een zekere gelijkenis... En als de lokale politiek door ernstige conflicten wordt getekend, blijkt ook het ambtelijk apparaat, ongeacht wie daarbinnen de hoofdrolspelers zijn, veel conflicten te kennen.'

organisatiestructuren<sup>82</sup>: de wijze waarop de diensten binnen de gemeente gestructureerd zijn, de wijze waarop de centrale functies zijn toegeedeeld en, tot slot, wie het beleid en de bedrijfsvoering coördineert. Uit de documentenanalyse komt het volgende beeld per onderzoeksgemeente tevoorschijn.

### *Goes*

De gemeente Goes kent een sectorenmodel bestaande uit drie ‘sectoren’, te weten: stafafdelingen, maatschappelijke ontwikkeling, en grondgebied. De sectoren bevatten zowel beleidsadviserende onderdelen (bijvoorbeeld stadsontwikkeling) als beleidsuitvoerende onderdelen (bijvoorbeeld stadsbeheer). De gemeente Goes beschikt over een organisatieverordening<sup>83</sup> waarin de taken en bevoegdheden van de verschillende functies in de organisatie zijn beschreven, de doelstelling, de taakstelling en de werkwijze van het managementteam is vastgelegd, en het overleg tussen het managementteam en het college is beschreven. Daarnaast zijn in de organisatieverordening algemene uitgangspunten uitgewerkt ten aanzien van verantwoordelijkheden, budgetcyclus, de rolverdeling tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie, de sturing in de organisatie, integraliteit van advisering en beleidscoördinatie, en projectmatig werken. In deze verordening is expliciet opgenomen dat de sectorhoofden integraal verantwoordelijk zijn voor de voortbrenging van producten waarvoor een sector het ambtelijk primaat heeft en het budgethouderschap bezit voor de aan de sector toegewezen financiële middelen. Voorts is in de organisatieverordening expliciet aangegeven dat de coördinatie van het beleid en de bedrijfsvoering van de verschillende diensten tot de taken van het managementteam behoren. De gemeentesecretaris is daarbij eindverantwoordelijk voor een geïntegreerd en een gecoördineerd functioneren van het gemeentelijk apparaat. Ten aanzien van de samenwerking tussen het college van burgemeester en wethouders en het managementteam zijn daarnaast afspraken in een afzonderlijke notitie vastgelegd.<sup>84</sup> Die notitie schenkt aandacht aan de kwaliteit van de uitvoering: “het college moet erop kunnen vertrouwen dat de ambtelijke uitvoering geschiedt conform “de wil” van het college. De wil van het college moet kenbaar zijn. Het ambtelijk management heeft drie mogelijkheden om de wil van het college te kennen: door hun politiek en bestuurlijk inlevingsvermogen, door frequent overleg met de portefeuillehouder(s), en door intensieve terugkoppeling in de beleidsvoorbereidende fase in het bijzonder”. Voorts beschikt de gemeente Goes over een gedragscode voor de ambtelijke organisatie, waarin spelregels zijn opgenomen teneinde de integriteit van de gemeente te waarborgen: “bestuurders en medewerkers laten zich leiden door de basisbeginselen: onkreukbaarheid, openheid en eerlijkheid”. Over de bestuurscultuur in de gemeente staat in het collegeprogramma voor de periode 2002-2006 vermeld: “De dames en heren bestuurders die het nieuwe college bemensen spreken uitdrukkelijk de wens uit dat de goede verhoudingen die al heel lang zo kenmerkend zijn voor bestuurlijk Goes ook in de nieuwe duale bestuursformule zullen blijven bestaan. Dit is met name in het belang van de burgers van onze gemeente en zal de kwaliteit van het gemeentelijk beleid zeker ten goede komen”.<sup>85</sup>

De gemeente beschikt over een nota grondbeleid, kent een actieve grondpolitiek en beschikt over een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (GVVP). De beleidsdoelen van het grondbeleid en het GVVP zijn geoperationaliseerd in de desbetreffende paragrafen van de

---

<sup>82</sup> Hiemstra, J. (1999)

<sup>83</sup> Vastgesteld door de gemeenteraad van Goes in 2001

<sup>84</sup> Notitie ‘afspraken over samenwerking tussen B&W en MT’, vastgesteld door Burgemeester en wethouders van Goes, september 2001.

<sup>85</sup> Deze goede verhoudingen zijn na de raadsverkiezingen van maart 2006 onder druk komen te staan. ‘Goes wacht politieke ijstijd’ berichtte de Provinciale Zeeuwse Courant op 10 maart 2006, nadat binnen 24 uur na de verkiezingen een nieuwe coalitie was gesmeed.

programmabegroting. In de managementsrapportages en de bestuursrapportages wordt over de voortgang van die beleidsdoelen gerapporteerd.

### *Middelburg*

De gemeente Middelburg kent een sectorenmodel bestaande uit de 'diensten' ruimte, maatschappelijke zaken, en concernondersteuning. Deze diensten bevatten zowel beleidsadviserende (bijvoorbeeld ruimtelijk beleid en stedelijk sociaal beleid) als beleidsuitvoerende onderdelen (realisatiebedrijf I en II). De gemeente Middelburg beschikt over een organisatieverordering (vastgesteld in 2004) waarin o.a. de structuur van de ambtelijke organisatie wordt beschreven, de relatie van de ambtelijke organisatie tot de bestuursorganen, de werkwijze van de ambtelijke organisatie (het managementteam, procedures en spelregels over beleidsadvisering, dienstoverstijgende vraagstukken, strategische beleidskwesties, concerncontrolling en financieel management, en de administratieve organisatie. De gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk voor de geïntegreerde advisering. Het managementteam bewaakt de integraliteit van de beleidsvoorbereiding, de advisering, en de uitvoering. De burgemeester is belast met de bestuurlijke coördinatie. Voorafgaand aan de formalisering van de ambtelijke organisatie en de spelregels in de huidige organisatieverordering, is in 2000 door het college van burgemeester en wethouders een organisatieplan vastgesteld. Dat organisatieplan vormde een actualisatie van het vanaf 1992 gehanteerde bedrijfsplan. Het organisatieplan schenkt ondermeer aandacht aan het besturen op hoofdlijnen, werken in regie, projectmatig werken, integrale advisering en integrale uitvoering, klantgerichtheid van de organisatie, resultaatgericht werken, het besturingsconcept, de gewenste organisatiecultuur, en de samenwerking tussen het college van burgemeester en wethouders en het managementteam. Deze notitie vangt aan met het benoemen van gescheiden politieke en ambtelijke domeinen, doch vermeldt in de verdere uitwerking dat de domeinen elkaar ook deels overlappen. Het organisatieplan is helder in de rollen die van het college van burgemeester en wethouders en de individuele wethouders worden verwacht: visionair, onderhandelaar, en probleemoplosser. Van het managementteam en de individuele managers worden de volgende rollen verwacht: regisseur (van de opgedragen taken), deskundige, inspirator, en controleur van resultaatgericht werken. De doelstelling van samenwerking én de wijze van samenwerking worden eveneens beschreven. Ten aanzien van projectmatig werken beschrijft het organisatieplan van de gemeente Middelburg het werken met een politieke opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtgever, en de daarbij behorende rollen en de afstemming tussen die rollen. De gemeente beschikt over een gedragscode voor het bestuur die gaat over integriteit, betrouwbaarheid en kwaliteit van het bestuur, en over de omgang met burgers en organisaties. De gemeente beschikt over een nota grondbeleid, kent een actieve grondpolitiek, en beschikt over een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (GVVP). De beleidsdoelen van het grondbeleid en het GVVP zijn geoperationaliseerd in de desbetreffende paragrafen van de programmabegroting. Door middel van de managementrapportages en de bestuursrapportages worden de onderdelen van de programmabegroting gemonitord en becommentarieerd. De gemeente beschikt over een toekomstvisie 'Kwaliteitsatlas Middelburg 2030' die in 1998 door de gemeenteraad is vastgesteld en in het coalitieakkoord 2006-2010 uitgangspunt van het beleid is.

### *Schouwen-Duiveland*

De gemeente Schouwen-Duiveland kent een afdelingenmodel bestaande uit de volgende onderdelen: recreatie, economie&bijzondere wetten, facilitaire ondersteuning, financiën, juridische zaken en controle, burgerzaken en belastingen, werk, inkomen&zorg, samenleving, -stafafdeling communicatie, reiniging, ruimte&milieu, en openbare werken. De afdelingen

hebben zowel beleidsadviserende als beleidsuitvoerende taken. Dit afdelingenmodel bestaat sedert 2002, toen het sectorenmodel is verlaten. Met het afdelingenmodel is een 'managementteam bedrijfsvoering' ingesteld (deelnemers 12 afdelingshoofden en de gemeentesecretaris) en een 'managementteam beleid' (deelnemers 5 afdelingshoofden, primair belast met beleidsontwikkeling, en de gemeentesecretaris). Beide managementteams worden door de gemeentesecretaris voorgezeten. Het college voert jaarlijks enkele keren met beide managementteams overleg. De gemeentesecretaris heeft de verantwoordelijkheid voor de beleidscoördinatie. Het sectorenmodel is destijds verlaten, omdat een managementteam bestaande uit drie sectordirecteuren en de gemeentesecretaris onvoldoende kon zorgdragen voor samenhang en afstemming van beleid en uitvoering door en in de organisatie.<sup>86</sup> De gemeente Schouwen-Duiveland heeft in 2005 haar organisatieverordening ingetrokken. Daarvoor in de plaats zijn er afzonderlijke regelingen vastgesteld, waaronder een nota Bedrijfsvoering waarin de planning&controlcyclus en de systematiek van bestuurs- en managementrapportages zijn beschreven. De nota Bedrijfsvoering beschrijft de toedeling van verantwoordelijkheden in de organisatie, en waar de coördinerende taken berusten. Er bestaat een afzonderlijk mandateringsbesluit.

In de nota Bestuurlijk Toekomstbeeld zijn de strategische doelen voor de langere termijn vastgelegd. In vijf kernthema's is het bestuurlijk toekomstbeeld beschreven: bevorderen van leefbaarheid kernen, versterken centrumfunctie kern Zierikzee, instandhouding en bevordering karakteristieke en unieke omgevingskwaliteiten, bevorderen duurzame sociaal-economische structuur, en het uitnutten 'ligging in de luwte' en nieuwe kansen zoeken bij actueel rijks- en provinciaalbeleid. In het document Bestuurlijk Toekomstbeeld is aangegeven dat de beschreven toekomstbeelden richtsnoer zijn voor het bestuurlijk en ambtelijk handelen. Daarbij is aangegeven dat de complete planning&controlcyclus, de managementrapportages en de bestuurlijke rapportages, de investeringsnota, voorjaarsnota, begroting/jaarrekening/jaarverslaglegging gericht en afgestemd worden op de te bereiken doelen van de nota Bestuurlijk Toekomstbeeld. Het gemeentebestuur hecht er daarbij aan dat via een consequente communicatie- en productgerichte manier van werken bestuurlijke beleidskeuzes, gemeentelijke uitgaven en lange termijninvesteringen zowel voor de burgers als de gemeentelijke organisatie begrijpelijk en logisch verklaarbaar zijn. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft een gedragscode 'bestuurlijke integriteit' vastgesteld, naar het model van de 'vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie', waarin zowel normatieve opvattingen over bestuurlijk integer handelen als procesregels zijn opgenomen. Afspraken en spelregels over de politiek-ambtelijke samenwerking zijn niet in afzonderlijke documenten vastgelegd. De mandateringsregels bevatten de onderwerpen die tot het ambtelijk domein behoren. De gemeente Schouwen-Duiveland beschikt (overigens als enige van de vijf onderzoeksgemeenten) over een Burgerpanel. Dat panel heeft geen officiële adviesfunctie naar het gemeentebestuur en is geen vorm van inspraak, maar is bedoeld om als 'graadmeter' te dienen voor het gemeentebestuur om te (her)kennen wat er onder de inwoners leeft. Het burgerpanel heeft een beperkte ambitie, zo stelt de gemeente in de toelichting, maar biedt wel een onderzoeksinstrument dat kwalitatieve en kwantitatieve informatie op kan leveren. De gemeente beschikt over een nota grondbeleid, kent een actieve grondpolitiek, en beschikt over een integraal verkeers- en vervoersplan. De beleidsdoelen van het grondbeleid en het verkeers- en vervoersplan zijn geoperationaliseerd in de desbetreffende paragrafen van de programmabegroting. Via de managementrapportages en de bestuursrapportages wordt de voortgang daarvan gevolgd en geanalyseerd.

---

<sup>86</sup> Of de huidige afdelingenstructuur voldoet aan de oorspronkelijke verwachtingen kon de gemeentesecretaris desgevraagd noch bevestigen noch ontkennen.

### *Sluis*

De gemeente Sluis kent een sectorenmodel, bestaande uit de sectoren burgers, ruimte en wonen, en middelen. Daarnaast kent de gemeente drie stafafdelingen: personeel&organisatie, bestuurs- en managementondersteuning, en projectbureau. De sectoren bevatten zowel beleidsadviserende onderdelen als beleidsuitvoerende onderdelen. De gemeente Sluis werkt momenteel aan het opstellen van een nieuwe organisatieverordening waarin de taken en bevoegdheden van de verschillende functies van de organisatie zijn beschreven. De taken en bevoegdheden van de verschillende functies in de organisatie zullen daarin worden aangegeven, de verantwoordelijkheden beknopt benoemd, de budgetverantwoordelijkheden worden beschreven, en de sturing in de organisatie – integrale advisering, coördinatie van beleid, en het projectmatig werken- zal daarin een plek krijgen. Verwacht wordt dat bestuursfilosofie van de raad en het college, te weten het klantgericht, integer én pro-actief werken van de organisatie, centraal komt te staan in de nieuwe organisatieverordening en de uitwerking daarvan. De gemeente heeft gekozen voor een ‘platte’ organisatiestructuur, waarbij met twee leidinggevende niveaus wordt gewerkt: sectoren en afdelingen. Ten aanzien van samenwerking tussen college en managementteam zijn geen specifieke afspraken of spelregels vastgelegd. Er is een beperkt mandateringsbesluit, waarin limitatief is opgesomd welke zaken binnen het mandaatgebied zijn opgedragen aan de ambtelijke organisatie en welke functies daarbij verantwoordelijkheden dragen. De gemeente beschikt over een integraal verkeers- en vervoersplan en voert een actieve grondpolitiek. De beleidsdoelen op het gebied van mobiliteit en grondbeleid zijn geoperationaliseerd in de desbetreffende paragrafen van de gemeentelijke programmabegroting. In de managementrapportages en de bestuursrapportages worden de ontwikkelingen daarvan gevolgd en becommentarieerd.

### *Veere*

De gemeente Veere kent een sectorenmodel, bestaande uit drie sectoren die vervolgens opgedeeld zijn in tien afdelingen: sector I: communicatie, juridische zaken, welzijn, wonen, werken en recreatie, sector II: financiën, bedrijfsvoering, personeel&organisatie en publiekszaken, en sector III: openbare ruimte en veiligheid, en milieu. In de organisatieverordening zijn de taken en bevoegdheden van de verschillende functies in de organisatie beschreven, waaronder de inrichting van de administratie en het beheer en de budgetcyclus, de taakstelling en de werkwijze van het management zijn vastgelegd: het managementteam is belast met de coördinatie van de beleidsvoorbereiding en –uitvoering. Er zijn spelregels vastgelegd voor de management- en bestuursrapportages. De gemeente Veere heeft een protocol voor projectmatig werken, waarin spelregels zijn vastgelegd en dat de basis biedt voor een aan het projectmatig werken gerelateerd opleidingsbeleid. In het protocol projectmatig werken is onder andere vastgelegd dat het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap bij aanvang van projecten vastgelegd moet worden. Voorts beschikt de gemeente over een mandateringsregeling. Uit het sociaal jaarverslag van de gemeente (overigens de enige gemeente van de vijf onderzoeksgemeenten die dit via haar website toegankelijk heeft gemaakt) kan worden opgemaakt dat de gemeente Veere veel investeert in haar personeel&organisatiebeleid; er is ruime aandacht voor de HRM-aspecten ten behoeve van het personeel en daarmee voor het functioneren van de organisatie. Ten aanzien van het besturen en managen van de gemeente is een afzonderlijke notitie vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders: ‘Besturen en managen van de gemeente Veere, de samenhang’(oktober 2004). Deze notitie schenkt o.a. aandacht aan algemene uitgangspunten ten aanzien van de cultuur binnen de gemeente Veere, het besturingsconcept (besturen op hoofdlijnen, te weten het bepalen van doelstellingen van beleid, initiëren van beleid, maken van strategische beleidskeuzen, en bewaken van hoofdlijnen) en het managementconcept (integraal management, te weten: sturen op output, resultaatverantwoordelijkheid en

prestatiegerichtheid, afstemming beheer- en werkprocessen). Deze algemene uitgangspunten zijn nader uitgewerkt ten aanzien van verantwoordelijkheden, budgetcyclus, rolverdeling bestuur en ambtelijke organisatie, rol managementteam, rol burgemeester (art.170 Gemeentewet), sturing in de organisatie, integraliteit van werken, en projectmatig werken. De gemeente beschikt over een nota grondbeleid, kent een actieve grondpolitiek en beschikt over een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (GVVP). De beleidsdoelen van het grondbeleid en het GVVP zijn geoperationaliseerd in de desbetreffende paragrafen van de programmabegroting. De voortgang van de programmabegroting wordt gemonitord via de managementrapportages en de bestuursrapportages.

### **3.3 Vergelijking organisatiekenmerken onderzoeksgemeenten**

#### *Organisatiestructuur*

Vier van de vijf onderzoeksgemeenten beschikken over een zgn. concern-diensten- of sectorenmodel – één gemeente (Schouwen-Duiveland) kent een traditioneel afdelingenmodel. Zowel het aangetroffen concern- of sectorenmodel als het afdelingenmodel, kenmerken zich door een sterke decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van beleidsvoering en bedrijfsvoering naar een beperkt (3 maximaal 4) aantal diensten/sectoren en in de situatie van Schouwen-Duiveland een relatief groot aantal afdelingen. Daarin zijn zowel de beleidsadviesing als de beleidsuitvoering van het beleid samengebracht. De vakdiensten zijn integraal verantwoordelijk voor de afstemming. Daarnaast kennen de onderzoeksgemeenten een sector bestuursondersteuning of een bestuursdienst of dienst bestuurszaken/publiekszaken. Een gemeente (Schouwen-Duiveland) kent op dit gebied een afdeling burgerzaken en een afdeling financiën, juridische zaken&control. Eén gemeente (Sluis) kent een drie sectorenmodel (burgers, ruimte&wonen en middelen) en drie stafafdelingen (personeel&organisatie, bestuurs- en management-ondersteuning, en een projectbureau).

#### *De besturings- en managementconcepten*

Vier onderzoeksgemeenten beschikken over een ‘organisatieverordening’. In één gemeente (Schouwen-Duiveland) is een verordening met deze titel in 2005 ingetrokken, doch grotendeels vervangen door een nota Bedrijfsvoering. In de gemeente Sluis is een organisatieverordening in voorbereiding. De onderzochte organisatieverordeningen bevatten in hoofdlijnen formele spelregels over de structuur van de ambtelijke organisatie, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeentesecretaris, dienst- of concern-directeuren en/of afdelingshoofden en managementteams, mede in relatie tot het college van burgemeester en wethouders, de hiërarchische ondergeschiktheid, de werkwijze van de ambtelijke organisatie (integraliteit beleidsvoorbereiding, adviesing en uitvoering van beleid, effectief leidinggeven, concerncontrolling, financieel management, en de inrichting van de administratieve organisatie. De organisatieverordeningen zijn vastgesteld door de gemeenteraden. Een drietal gemeenten (Goes, Middelburg en Veere) beschikt daarnaast over specifieke notities waarin aspecten van bestuur en management zijn beschreven. Op hoofdlijnen komen de besturingsconcepten tussen de vijf gemeenten overeen. In alle gemeenten is er een onderscheid tussen het politieke domein – het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de politieke besluitvorming – en het ambtelijke domein – het managementteam is, onder eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris, belast met de coördinatie van de bedrijfsvoering, de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Tussen het politieke domein en het ambtelijke domein bestaan geen strikte scheidingen; er is op onderdelen overlap tussen de domeinen. Bij de onderzoeksgemeenten bestaat een redelijke mate van eenduidigheid in de wijze waarop het zwaartepunt van de beleidscoördinatie is

geregeld. De managementteams zijn belast met de coördinatie van de bedrijfsvoering, de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering, onder ambtelijke eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. De bestuurlijke coördinatie berust bij het college en is volgens de gemeentelijke documenten, in één gemeente expliciet toebedeeld aan de burgemeester. De organisatiedocumenten geven verder nagenoeg geen inhoud aan of explicatie van het begrip ‘coördinatie’ en de werkwijze van coördinatiemechanismen tussen bestuur en organisatie. De bepalingen van de organisatieverordeningen hebben betrekking op de toedeling van de verantwoordelijkheden, maar richten zich niet op de proceskant van de coördinatie van beleid. In de organisatieverordeningen wordt weliswaar gesproken over het feit dat de gemeentesecretaris toeziet op tijdige en geïntegreerde advisering aan het college, maar de werking van coördinatiemechanismen blijft verder vooral in het ongewisse. Bovendien wordt niet vermeld hoever geïntegreerde advisering zich uitstrekt. Implementatie en uitvoering van beleid zal toch ook coördinatie en afstemming vergen. Dat is opmerkelijk. Maatschappelijke vraagstukken zijn immers vaak complex en vragen om inbreng vanuit verschillende gemeentelijke sectoren en/of afdelingen. Daarnaast zijn er veelal ook veel externe actoren bij betrokken vanuit verschillende vakgebieden en met uiteenlopende belangen. Wat bovendien opvalt is dat in de algemene organisatiedocumenten, niet of nauwelijks aandacht is voor de strikte uitvoering van beleid en de ambtelijke beleidsvrijheid die daaraan veelal onlosmakelijk is verbonden. Het fenomeen van de *street-level-bureaucracy*<sup>87</sup> lijkt in de organisatiedocumenten geheel aan de aandacht te zijn ontsnapt. Wel is er in de algemene organisatiedocumenten aandacht voor algemene uitgangspunten als klantgerichtheid en kwaliteit van de dienstverlening.

#### *Bestuursculturen*

Cultuur van een organisatie en dus ook de cultuur van een bestuurlijke organisatie, is een ‘gelaagd begrip’.<sup>88</sup> Het verwijst zowel naar de wijze waarop mensen in een organisatie zich gedragen en de wijze waarop zij handelen, als naar de waarden en normen, ideeën en opvattingen, maar ook naar de gewoonten en tradities in een organisatie. Vastgelegde spelregels en normen en waarden van een organisatie vormen, tezamen met de informele spelregels, opvattingen en gedragingen, de invulling van de organisatiecultuur.

Alle onderzoeksgemeenten hebben – weliswaar in verschillende documenten – aangegeven dat het college van burgemeester en wethouders bestuurt op basis van collegiaal bestuur. Zo heeft de gemeente Schouwen-Duiveland dit aangegeven in de nota Bestuurlijk Toekomstbeeld, heeft Veere dit vermeld in de notitie Besturen en Managen, en hebben de gemeenten Goes, Middelburg en Sluis dit in het collegeprogramma opgenomen. Zoals hierboven gesteld is de bestuurs- en managementcultuur beschreven in afzonderlijke organisatieplannen of bestuursnotities.

#### *Toedeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

Alle onderzoeksgemeenten kennen afzonderlijke regels op het gebied van mandatering van bevoegdheden aan de ambtelijke organisatie. Dit zijn formele spelregels waarin de taaktoedeling, de verantwoording, de rapportagestructuur, en de spelregels voor budgetbeheer zijn opgenomen. De Gemeentewet biedt daartoe de juridische titel. Vier gemeenten hebben in de organisatieverordening de taken en bevoegdheden beschreven van de verschillende organisatieonderdelen en ambtelijke functies. Eén gemeente heeft dit in voorbereiding.

---

<sup>87</sup> Wilson, 1989 *Street-level-bureaucrats* zijn ambtenaren op de directe werkvloer die rechtstreekse contacten onderhouden met de inwoners van de gemeente in hun hoedanigheid als klant/afnemer van gemeentelijke diensten.

<sup>88</sup> Bovens, 2001

### *Doelstellingen grondbeleid en verkeer&vervoer*

Alle onderzoeksgemeenten kennen een actief grondbeleid, hetgeen betekent dat de gemeenten er naar streven om de exploitatie ten behoeve van de functieverandering of herontwikkeling van gronden zoveel mogelijk in eigen hand te houden. De verwerving van gronden en de nodige bewerkingen worden door en onder regie van de gemeenten uitgevoerd, waarna de gronden bouwrijp voor een marktconforme prijs kunnen worden verkocht. Alle vijf de onderzoeksgemeenten kennen een afzonderlijke prestatieparagraaf 'grondbeleid' in de gemeentelijke programmabegroting.<sup>89</sup>

Daarnaast beschikken alle onderzoeksgemeenten over gemeentelijke beleidsplannen voor verkeer&vervoer. De kern van deze plannen is dat mensen zich op een veilige manier moeten kunnen verplaatsen en goederen kunnen transporteren. Daarbij hebben de onderzoeksgemeenten in hun plannen aangegeven dat de negatieve gevolgen van verkeer, zoals verkeersonveiligheid en milieubelasting, zoveel mogelijk moet worden beperkt. Uiteraard bevatten deze gemeentelijke verkeer- en vervoersplannen specifieke doelstellingen die verbonden zijn aan ondermeer de fysieke kenmerken van de gemeente en de mobiliteitspatronen. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Schouwen-Duiveland als beleidsdoelstelling het behoud van het transferium ten behoeve van primair de toeristische- en recreatieve (mobiliteits)functies en heeft Middelburg als hoofddoelstelling de realisatie van een nieuwe rondweg (Rijksweg N57) en de realisatie van een aquaduct onder het kanaal door Walcheren. Alle onderzoeksgemeenten kennen in hun programmabegroting een hoofdstuk verkeer en openbare ruimte waarin is geformuleerd wat de gemeente op het terrein van mobiliteit wil bereiken, wat daarvoor gedaan zal worden, en wat de afzonderlijke activiteiten mogen kosten. Alle onderzoeksgemeenten rapporteren over de voortgang rondom de geformuleerde beleidsdoelstellingen via de management- en bestuursrapportages.

### **3.4 Beschrijving politiek-ambtelijke verhoudingen per onderzoeksgemeente**

Per afzonderlijke onderzoeksgemeente wordt onderstaand een beschrijving gegeven van de politiek-ambtelijke verhoudingen op basis van de interviewresultaten. Hierbij worden, gelet op het beperkte aantal onderzoeksgemeenten en teneinde de anonimiteit van de respondenten te waarborgen, de resultaten geanonimiseerd weergegeven. De resultaten van de onderzoeksgemeenten zijn in willekeurige volgorde geplaatst. Per gemeente worden de interviewresultaten aan de hand van de centrale begrippen geclusterd weergegeven. Daarbij is ook een aantal items uit de door respondenten ingevulde vragenlijst betrokken. De respondenten zijn in twee categorieën ingedeeld en weergegeven: bestuurder (b) en topambtenaren (a)

#### *Gemeente a: competentie*

b. Ambtelijke expertise is erg belangrijk. Zowel voor visie- en beleidsontwikkeling als voor de uitvoering. Ambtenaren moeten politieke sensitiviteit bezitten en (partij-)politieke thema's moeten gecommuniceerd kunnen worden met ambtenaren. De affiniteit van een bestuurder verschilt weliswaar per beleidsterrein of -onderdeel, maar heeft geen invloed op de politiek-ambtelijke verhouding. Open en direct kunnen communiceren is belangrijker dan persoonlijke verhoudingen. Als communicatie open is, ontstaat vertrouwen vanzelf. Het is van belang om in teamverband te kunnen werken.

---

<sup>89</sup> De met de komst van het duale stelsel gepaard gaande scheiding in posities en bevoegdheden tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, heeft gevolgen gehad voor de inrichting en invulling van de gemeentebegroting. In het nieuwe duale stelsel, stelt de gemeenteraad een programmabegroting vast die de kaderstellende en controlerende functie van de raad ondersteunt. Het college van burgemeester en wethouders stelt een productenraming vast, waarin de gemeentelijke activiteiten in het desbetreffende begrotingsjaar in termen van producten (=output) wordt weergegeven.



a. De ambtenaren verschillen in opvatting over de vraag of de bestuurder expertise op een beleidsterrein moet bezitten bij zijn/haar aantreden. Analytisch vermogen behoort primair tot ambtelijke competentie. Ambtelijke expertise aanwenden voor realiseerbare adviezen, onafhankelijkheid in advisering. Ambtenaren moeten in staat zijn alternatieven aan te reiken en deze op consequenties te analyseren. Teamgeest is belangrijk. In de samenwerkingsrelatie tussen college en managementteam kan daarin nog meer worden geïnvesteerd.

Gemeente a: professionaliteit

b. Hecht veel waarde aan expertise beleidsambtenaar. Ambtenaar moet belangentegenstellingen durven benoemen en zorgvuldig analyseren. Loyaliteit aan bestuur hoort bij professionele attitude. Bij tegengestelde beleidsopvattingen gaat het om uitwisseling argumenten. Soms worden meerdere visies in collegeadvies vermeld. Bij toenemende externe druk verwacht bestuurder grotere alertheid van ambtenaren die soms kan uitmonden in andere prioriteitstelling van zowel de ambtelijke als de politieke agenda.

a. Bij verschil van opvatting worden beide visies in collegevoorstel opgenomen (spelregel conform organisatieverordening). Analytisch vermogen behoort tot professe ambtenaren. Ambtelijke gerichtheid op haalbare doelen behoort eveneens tot professe.

Gemeente a: rollen

b. De wethouder ziet zichzelf meer als politicus, die sterk opereert binnen de grenzen van het politiek program, dan als manager. Over rollen en rolopvattingen wordt niet of nauwelijks gecommuniceerd. Van de ambtenaren verwacht de bestuurder realiseerbare beleidsadviezen. Primaat ligt duidelijk bij de politiek. De scheidslijnen tussen het politieke en ambtelijke domein zijn niet strikt afgebakend. Wethouder stuurt sporadisch in adviezen..

a. Vaak is er overigens sprake van een mix: in samenspel met de gemeenteraad is de wethouder politicus, in samenspel met de ambtenaar meer beleidsondernemer. Accent ligt bij de wethouder uiteindelijk op de rol van politicus. Anders risico van te weinig distantie met ambtelijke organisatie. Rol ambtenaar is primair vormgever/ontwikkelaar van beleid en visie. Daarbij is pro-active attitude vereist. Over rollen wordt te weinig gecommuniceerd. Streven is zowel bij start college als bij start projecten daar expliciet aandacht aan te schenken. Mede door tussentijdse mutaties in het college is dit onvoldoende gebeurd. Er is wel voldoende aandacht van het bestuur voor de afhankelijkheidsrelatie met de ambtelijke organisatie. Ambtelijke organisatie is gericht op reële en haalbare doelen. Bevestigd wordt dat wethouder soms stuurt in adviezen.

Gemeente a: bestuursstijl

b. Open en directe bestuursstijl, zowel mens- als taakgericht, zowel interne als externe oriëntatie, accent op hoofdlijnen van beleid passend binnen politiek program. Gericht op consensus.

a. Open en directe bestuursstijl, primair gericht op realisatie van beleidsdoelen, passend binnen beleidsprogram. Bestuurder heeft soms onvoldoende oog voor haalbaarheid van beleidsdoelen en de belastbaarheid c.q. het vermogen van de organisatie om de politieke wensen ten uitvoer te brengen in beoogd tijdsbestek. Bestuurder is innovatief, gaat planmatig en analytisch te werk. Bestuursstijl is wel confronterend, eenmaal ingenomen standpunten worden niet makkelijk verlaten. Voordeel daarvan is de hoge mate van voorspelbaarheid en betrouwbaarheid.

Gemeente a: normen en waarden

b. De politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen niet zonder vertrouwen en loyaliteit. Openheid, argumentatie, primaat van de politiek, flexibiliteit, samenwerking en nastreven wederzijdse doelen zijn belangrijke uitgangspunten.

a. Vertrouwen en loyaliteit is over en weer belangrijk. Naast openheid en directheid, argumentatie, samenwerking en flexibiliteit wordt ook compromisgerichtheid belangrijk gevonden in de politiek-ambtelijke verhoudingen.

### Gemeente a: formele regels

b. De formele regels worden gerespecteerd, maar vormen geen doel op zich. De formele posities op basis van vastgelegde taakverdeling tussen bestuur en ambtelijke organisaties worden gerespecteerd en vormen richtsnoer voor bestuurlijk handelen.

a. De vastgelegde organisatiespelregels zorgen voor een duidelijke domeinscheiding tussen bestuur en ambtelijke organisatie. De mandaatregeling vormt daarvoor de basis. Een bestuurscrisis heeft veroorzaakt dat een zwaar accent is komen te liggen op de planning&controlcyclus, managementrapportages en bestuursrapportages.

### Gemeente a: aanbevelingen

b. Aandacht voor beleidsuitvoering kan beter. Werkzaamheden extern uitbesteden, levert nog te veel ambtelijke weerstand op; dat is een verbeterpunt. Over zaken die onvoldoende voortgang kennen wordt soms onvoldoende gecommuniceerd. Daardoor risico om te laat verrassingen in beeld te krijgen.

a. Versterking van het support bieden aan de gemeenteraad door tussenkomst van raadsgriffier. Nader onderzoek naar uitwerking planning&controlcyclus naar de gemeenteraad. Nu heeft de raad het gevoel aan het eind van de *pipe-line* te zitten, waardoor politieke sturing op hoofdlijnen onder druk staat. Accent op planning&control is teveel doorgeschoten. Een bestuurder die alleen 'opdrachten uitzet' investeert niet in goede politiek-ambtelijke verhoudingen. Van belang wederzijdse rollen en expertise te respecteren.

### Gemeente b: competentie

b. Voorstander van enkele zeer intelligente ambtenaren aan de top en een bredere laag daaronder van ambtenaren die goed zijn in implementatie en uitvoering. De beleidsambtenaar moet politiek gevoel bezitten, kunnen meedenken, gevoeligheden onderkennen en oog hebben voor politieke machtsverhoudingen. De bestuurder moet het hebben van politieke slimmigheid en korte termijn denken: resultaat boeken. De bestuurder moet stappen vooruit kunnen denken en daaraan gekoppeld tactiek en strategie kunnen ontwikkelen. In teamverband kunnen werken is een wederzijdse aangelegenheid.

a. De bestuurder moet koers kunnen bepalen en de onderwerpen 'politiek' kunnen afmaken. De bestuurder moet expertise hebben op zijn vakgebied. Affiniteit, wil en inzet van de bestuurder zijn onmisbaar voor het presteren en daarmee van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Ambtelijke expertise is van belang voor realiseerbare plannen, onafhankelijke advisering, en om risico's voor de gemeente in beeld te brengen. In teamverband kunnen werken is een belangrijke professionele attitude, waarover bestuurders en ambtenaren zouden moeten beschikken.

### Gemeente b: professionaliteit

b. Intellectuele bijdrage aan beleidsproces is het allerbelangrijkst. Bij complexere vraagstukken wordt er door de organisatie meer geleund op de bestuurder. Heeft te maken met lange ervaring. Bij tegengestelde opvattingen wel discussie, maar daarna trek ik mijn eigen plan als bestuurder. Soms stel ik opvattingen bij aan de hand van gevoerde dialoog.

Bij toename externe druk wordt de relatie met de beleidsambtenaar intensiever.

a. Tot ambtelijke expertise behoort nadrukkelijk ook oog voor realiseerbaarheid plannen. Bij conflicterende opvattingen, ligt het accent op het gemeentelijk belang. Ambtelijke deskundigheid wordt daarvoor ingezet. Soms worden verschillende opvattingen in collegevoorstel gemeld. Ambtenaar moet vermogen bezitten om politieke items en politieke gevoeligheden op juiste waarde te kunnen inschatten.

### Gemeente b: rollen

b. De bestuurder moet zowel beleidsondernemer als politicus zijn, maar geen manager. Als beleidsondernemer moet hij energie en expertise genereren om problemen op te lossen en plannen te maken. De bestuurder moet het intellectuele proces stimuleren. Primaat ligt bij de

politiek. Er bestaat geen strikte scheiding tussen het politieke en het ambtelijke domein. Over rollen wordt niet expliciet gecommuniceerd. Veel is cultuur bepaald. Evalueren van rollen en rolopvattingen kan beter. Sturing in ambtelijke adviezen komt voor als hetgeen het advies beoogd niet overeenkomt met het gewenste collegebeleid, als een advies een te eenzijdig of beperkt perspectief kent of bij inconsistentie van of (technische) onjuistheid in een advies.

a. De ambtenaren hebben verschillende opvattingen over de rol van de bestuurder: een respondent wijst op de primaire rol als politicus met accent op politieke haalbaarheid. Andere respondent wijst op het feit dat het bewustzijn van het politiek krachtenveld nogal eens ondergeschikt wordt gemaakt aan het gewenste doel/resultaat. De ambtenaar is vooral vormgever van beleid en visie, met oog voor realiseerbaarheid van plannen. Over de rollen en rolverwachtingen wordt goed gecommuniceerd, zowel bij start college als tussentijds in diverse fasen in beleidsprocessen: vanaf de planfase tot en met de realisatiefase. Bevestigd wordt dat wethouder wel eens stuurt in adviezen.

#### Gemeente b: bestuursstijl

b. De bestuurder moet zowel consensus gericht zijn als kunnen confronteren. Soms moet de kogel door de kerk: liever wel een besluit dan geen besluit. De bestuurder moet intellectuele processen bevorderen. De bestuurder moet zowel taakgericht als mensgericht opereren, zowel een interne als externe oriëntatie bezitten, direct en indirect kunnen communiceren. Conflicten gaan meestal over de 'vrije beleidsruimte'. Bij conflict prevaleert de visie van de bestuurder. Hiërarchie in de organisatie noodzaakt tot te veel indirecte communicatie.

a. De bestuurder is taakgericht. De bestuurder wil soms een welgevallig advies. Aandacht voor HRM aspecten is redelijk minimaal. De bestuurder is redelijk planmatig, soms op hoofdlijnen georiënteerd en soms hinderlijk op details. Spelregels over ambtelijk management en respecteren van 'de lijn' worden niet altijd nagekomen. Wethouder heeft een confronterende bestuursstijl. Bestuursstijlen verschillen overigens per wethouder. In het algemeen is bestuursstijl op consensus gericht.

#### Gemeente b: normen en waarden

b. Ambtelijke loyaliteit en wederzijdse betrouwbaarheid zijn van groot belang: 'eerlijkheid duurt het langst.' Primaat van de politiek. Directheid, openheid en argumentatie van groot belang.

a. Vertrouwen en loyaliteit zijn over en weer van belang. Wederzijds aanspreken op gedragingen en verwachtingen en resultaten behoort tot de gemeenschappelijke cultuur. Wederzijds support bieden behoort daar eveneens toe.

#### Gemeente b: formele regels

b. Formele regels zijn van betekenis omdat zij een bijdrage leveren aan heldere afspraken, verantwoordelijkheden en taakaafbakening. Nodig om minder formele hiërarchie in te bouwen.

a. De formele regels bieden met name houvast op het gebied de budgetcyclus en de management- en bestuursrapportages. Mandaatregels zijn vooral een belangrijk instrument op het terrein van grondbeleid. Deze mandaatregels scheppen helderheid in rollen en verantwoordelijkheden.

#### Gemeente b: aanbevelingen

b. Nieuwkomers in de lokale politiek én in de ambtelijke organisatie moeten beter worden begeleid. In de organisatie moet minder hiërarchie worden ingebouwd en moet meer gewerkt worden op basis van procesbeschrijvingen. Ambtelijke organisatie anders inrichten: kleine intelligente elite aan de top, daaronder brede laag voor implementatie en uitvoering. Beleid en uitvoering moeten korter op elkaar worden gebracht. Instellen van een Algemene Bestuursdienst, naar analogie van de rijksoverheid.

a. Meer afstand en relativerend vermogen bij bestuurders nodig. Verminderen van politieke ruis: onnodig veel tijd en energie wordt besteed aan marginale zaken. Meer aandacht voor rollen en rolverdeling bij start college en daarvoor basale spelregels vastleggen. Periodiek

overleg tussen bestuur en managementteam nodig over bedrijfsvoering, omdat de wijze van ondersteuning van beleid een belangrijke factor van betekenis is. Dialoog tussen bestuur en ambtelijke organisatie verbeteren; meer tijd voor reflectie op inhoud en rollen. Kwaliteitsverbetering van bestuurs- en managementrapportages nastreven.

#### Gemeente c: competentie

b. Veel belang wordt gehecht aan de ambtelijke vaardigheid om oplossingsgericht te werken en te beschikken over een klantgerichte attitude. Ambtenaren moeten politieke *feeling* hebben. Uitsluitend ‘rechtlijnige’ advisering schiet soms tekort om een besluit gedragen te krijgen. Teamgeest is van belang.

a. Vakinhoudelijke expertise van een wethouder bij start portefeuille wordt van belang geacht. De bestuurder moet communicatief vaardig zijn en moet in staat zijn een brede visie te ontwikkelen. Kunnen werken in teamverband is een belangrijke competentie. Daarin wordt voldoende geïnvesteerd.

#### Gemeente c: professionaliteit

b. Hecht veel waarde aan ambtelijke expertise én aan klantgerichte, integere en pro-actieve attitude. Uitsluitend formele/rechtlijnige advisering schiet tekort; tot de professionaliteit van ambtenaren behoort evenzeer om een politiek haalbaar en beleidsmatig/technisch realiseerbaar advies op te stellen. Uitwisseling van argumentatie hoort bij de professie.

a. Grote mate van handelingsvrijheid biedt ruimte voor ontwikkelen van initiatieven en innovatie. Ambtelijke expertise (vakinhoudelijk/juridisch/financieel) is daarvoor van groot belang. Bij verschillen in opvattingen wordt dit betrokken in het collegeadvies. Soms vervult burgemeester of gemeentesecretaris daarbij een klankbordfunctie. Ambtelijke gerichtheid op haalbare doelen. Het voorleggen van meerdere varianten/alternatieven aan het college wordt niet toegepast. Van ambtelijke adviezen wordt verwacht dat daarin ook voorkeur wordt uitgesproken voor een bepaalde oplossingsrichting.

#### Gemeente c: rollen

b. Ziet de rol van bestuurder zeer breed: variërend van maatschappelijk werker tot projectleider en politicus. Verwacht van ambtelijke rol een bijdrage als vormgever van beleid. De scheidslijnen tussen het politieke en het ambtelijke domein zijn niet scherp afgebakend. Uiteindelijk beslist het college –primaat van de politiek-, maar daar gaat argumentatie-uitwisseling aan vooraf. Geen directe sturing in adviezen; bij verschil van opvatting worden argumenten besproken met gemeentesecretaris en/of de burgemeester en vervolgens ingebracht in het college.

a. Vormgeven van beleid is een politiek-ambtelijk samenspel. Beleidsvraagstukken zijn vaak dermate complex dat ambtelijke expertise onmisbaar is en dat gezamenlijk strategie wordt bepaald. De wethouder wordt primair gezien als politicus in zijn rol naar de gemeenteraad en als bestuurder in zijn rol naar de organisatie. De rollen en verwachtingen worden besproken bij de start van een nieuw college of – zo leert de praktijk – bij missers in beleid of beleidsuitvoering. Sturing in adviezen door bestuurder komt niet expliciet voor. Bij afwijkende opvattingen, wordt argumentatie aan collegevoorstel toegevoegd.

#### Gemeente c: bestuursstijl

b. Open en directe bestuursstijl, zowel mens- als taakgericht. Klantgericht, integer en pro-actief is de gewenste bestuurlijk-ambtelijke cultuur. Dit moet ook blijken uit de bestuursstijl van het college en de wethouders. Bestuursstijl is consensus gericht.

a. Voorkeur gaat uit naar een sterke wethouder, die over visie beschikt en kan “doorpakken” omdat deze meer doelstellingen kan realiseren en politiek meer gewicht in de schaal legt. Kortom: sterke wethouder kan meer presteren. Openheid en directheid in de bestuursstijl worden van belang geacht. De bestuurder handelt soms intuïtief mede met het oog op politiek gevoelige zaken.

#### Gemeente c: normen en waarden

b. Vertrouwen, loyaliteit, openheid en argumentatie zijn van groot belang in de politiek-ambtelijke verhoudingen.

a. Wederzijds vertrouwen, nastreven van gemeenschappelijke doelen, directheid en openheid, argumentatie, respect voor elkaar's rollen en positie, worden als belangrijke ingrediënten genoemd.

#### Gemeente c: formele regels

b. In interview met wethouder niet aan de orde geweest.

a. Formele regels (procesregels of andere afspraken) zijn niet in grote getale aanwezig. Gevolg is enerzijds dat alles onder voorbehoud van instemming college moet worden voorbereid, anderzijds dat er voldoende vrijheid is voor ontwikkeling en innovatie. Meer formele regels zouden ambtelijke organisatie meer voorspelbare handelingsruimte kunnen geven. Dat is door het college onderkend. Er wordt nu gewerkt aan het opstellen van regels om de organisatie slagvaardiger te kunnen laten opereren, passend binnen de bestuursfilosofie: klantgericht, integer en pro-actief.

#### Gemeente c: aanbevelingen

b. meer flexibele attitude van beleidsambtenaren en meer oplossingsgerichte advisering wenselijk. Pro-actieve houding kan verder ontwikkeld worden.

a. Meer rationele aanpak van bestuurder en meer affiniteit voor portefeuille. Minder paniecreacties bij media-aandacht. Huidige lange hiërarchische wegen kunnen worden bekort. Binnen politiek-ambtelijke verhoudingen zou meer gemandateerd kunnen worden om de bestuursfilosofie recht te doen. Technische en gedetailleerde vragen door gemeenteraad tijdens raadsvergaderingen, ondervangen door andere procedure via raadsgriffier.

#### Gemeente d: competentie

b. De bestuurder moet kunnen rekenen op de vakbekwaamheid van de ambtenaar, die ook ambtelijk tegenspel moet kunnen bieden. De ambtenaar moet daarnaast betrouwbaar zijn in zijn advisering: er moet sprake zijn van reële en haalbare adviezen die passen in het politiek program. Vakinhoudelijke expertise van de bestuurder bij start wethouderschap is van belang. Open en directe communicatie wederzijds van belang. Fouten moeten over en weer bespreekbaar zijn. Kunnen werken in teamverband is een belangrijke attitude. In het college kan teamgeest verbeteren en ook in de relatie tussen het college en het managementteam.

a. Ambtelijk wordt verschillend gedacht over de vereiste vakinhoudelijke expertise van een wethouder bij diens aantreden. In de ene opvatting wordt deskundigheid als een vereiste beschouwd en 'lekenbestuur' als een misvatting. In de andere opvatting wordt deskundigheid bij aanvang niet verondersteld, met name met het oog op de deskundigheid die in de organisatie aanwezig hoort te zijn. Wel is men eensluidend over de benodigde bestuurlijke affiniteit met een beleidsterrein. Ambtenaar moet vakinhoudelijke expertise bezitten, logisch en consistent kunnen denken, handelen en adviseren en over onderhandelingsvaardigheden beschikken. Daarnaast is politieke sensitiviteit van belang.

#### Gemeente d: professionaliteit

b. Hecht veel waarde aan expertise beleidsambtenaar. Wederzijdse loyaliteit en vertrouwen horen bij professionaliteit. Bij tegengestelde opvattingen wordt argumentatie opgenomen in collegeadvies. Dat is een goede traditie, want zeker wanneer er risico's verbonden zijn aan projecten en plannen, hoort het college de verschillende argumenten te kennen. Samenwerking wordt geïntensiveerd bij toenemende externe of media druk.

a. Bij verschil van opvattingen, wordt argumentatie voorgelegd aan het college. De ambtenaar is geen puur onafhankelijke adviseur, maar bezit ook (ideologische) opvattingen. Er is geen "ambtelijk waardenvrijheid". Theorie van onafhankelijke adviseur is dus een fictie. Daarom 'contraire argumenten' ook voorleggen aan het bestuur. Van belang dat college 'beslisruimte'

wordt geboden en dat adviezen niet volledig voorgekookt zijn. Affiniteit met beleidsterrein en vakinhoudelijke deskundigheid op beleidsterrein zijn van grote invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

#### Gemeente d: rollen

b. De bestuurder is primair beleidsondernemer: resultaatgerichtheid voor inwoners staat centraal. Primaat van de politiek. De scheidslijn tussen het politiek en het ambtelijk domein ligt duidelijk vast. Dat heeft voordeel dat over en weer verwachtingen duidelijk zijn. Sturing in ambtelijke adviezen komt voor. In de praktijk bij verschillen in opvattingen, wordt argumentatie van portefeuillehouder in collegevoorstel expliciet opgenomen.

a. Managersrol van wethouder kan niet, omdat deze conflicteert met ambtelijke rollen. Een sterke bestuurder is ook voor de organisatie van belang. Politiek leiderschap is erg belangrijk: het geeft richting aan het gewenste beleid en is daarmee ook koersbepalend voor de ambtelijke organisatie. De bestuurder is zowel politicus als beleidsondernemer. De bestuurder moet over goede politieke antenne beschikken. De ambtelijke organisatie moet bewaken dat bestuurlijke ambities en het vermogen van de organisatie in balans zijn. De ambtelijke rol is het aandragen van kwalitatief hoogwaardige adviezen, die realiseerbaar zijn en die risico's belichten. Het wegen van risico's en verschillende gevolgen is een politieke aangelegenheid. De ambtenaar is vooral vormgever van beleid en daarnaast ook uitvoerder van het politiek vastgestelde beleid. Sturing in adviezen door een wethouder komt voor. Dat heeft vooral te maken met openbaarheid van college-agenda en het getaxeerde effect van openbaar worden van adviezen.

#### Gemeente d: bestuursstijl

b. De bestuurder is vooral beleidsondernemer. Zowel mens- als taakgericht. Externe oriëntatie staat centraal, want de burger moet centraal staan in het beleid, daar ligt het publieke belang. Niet innovatief, maar ook niet behoudend. Wel intuïtief: gaat af op zijn politiek gevoel. Stijl is confronterend om consensus te bereiken. Handelt soms bewust in die volgorde om scherpte te brengen in debat en duidelijkheid te krijgen in posities en belangen.

a. Zowel politicus als beleidsondernemer. Mix is overigens afhankelijk van onderwerp en persoon. Mensgericht en taakgericht. Accent op externe oriëntatie. Zowel planmatig als impulsief. Zowel gericht op hoofdlijnen als op details. Dat laatste is van belang want juist in de details van de uitvoering liggen afbreukrisico's. Korte lijnen en directe communicatie zijn eveneens basale voorwaarden voor de politiek-ambtelijke samenwerking. Een risico bestaat er wanneer de bestuurder een te grote affiniteit heeft met een beleidsonderwerp. Dat kan een te eenzijdige gerichtheid van de bestuurder met zich brengen én het risico van het passeren van de ambtelijke organisatie.

#### Gemeente d: normen en waarden

b. Politiek-ambtelijke verhoudingen kunnen niet zonder wederzijds vertrouwen en loyaliteit. Argumentatie, primaat van de politiek, samenwerking, consensusgerichtheid en nastreven gemeenschappelijke doelen in belang van inwoners, staan centraal.

a. Vertrouwen en loyaliteit zijn kernbegrippen. Openheid en respect voor elkaar's rollen zijn onontbeerlijk; er mogen geen verborgen agenda's bestaan. Natuurlijk heeft het bestuur een eigen 'agenda'.

#### Gemeente d: formele regels

b. Formele regels bakenen de bevoegdheden af en dragen daarmee bij aan helderheid in rollen en rolopvattingen. Voor samenwerking met de ambtelijke organisatie bestaan geen formele spelregels. In de praktijk gaat het vooral om ongeschreven spelregels en een wederzijdse vertrouwensbasis.

a. Formele regels hebben een kaderstellende betekenis. Formele regels hebben vaak risicoselectie tot doel.

#### Gemeente d: aanbevelingen

b. meer tijd en prioriteit geven aan intensiveren van politiek-ambtelijke samenwerking. De ambtelijke organisatie moet meer eigen verantwoordelijkheid durven nemen. Openbaar bestuur wordt nog steeds teveel gedomineerd door een behoudende boekhoudersmentaliteit, waardoor initiatieven moeizaam van de grond komen. Maken van prestatieafspraken tussen bestuur en ambtelijke organisatie verbeteren.

a. Verbetering politiek-ambtelijke samenwerking door meer te werken met directere opdrachtverstrekking door een wethouder. Betere regelingen maken voor omgaan met vertrouwelijke informatie (van strategisch belang b.v. bij grond aan- of verkoop). Meer helderheid over de relatie tussen gemeenteraad-college-ambtelijke organisatie in verband met de invoering van het dualisme. Instellen van een Algemene Bestuursdienst, zodat intergemeentelijk meer expertise uitgewisseld kan worden. Plannen niet focussen op korte termijn successen, maar nadrukkelijk starten met lange termijn visie. Zesjarig wethouderschap/collegeperiode, zodat het bestuur meer tijd durft te nemen voor beleidsontwikkeling en planrealisatie. Vormen bedenken om 'stakeholder-schap' (de belanghebbende partijen) in de politiek-ambtelijke samenwerking te verbeteren.

#### Gemeente e: competentie

b. Bestuurder moet kunnen rekenen op de vakbekwaamheid van de ambtenaar. Ambtenaar moet betrouwbaar en deskundig adviseren, maar ook wijzen op politieke risico's. Er moet sprake zijn van reële en haalbare adviezen. Zowel bij visie- en beleidsontwikkeling als voor de uitvoering. Ambtenaren moet politieke sensitiviteit bezitten. Bijwonen van raads- en commissievergaderingen door ambtenaren wordt gewaardeerd. De daarbij opgedane kennis is van belang in de advisering. Vakinhoudelijke expertise van de bestuurder bij start wethouderschap is van ondergeschikt belang. In het verleden is sprake geweest van een tweedeling en ontbrak het aan vertrouwen tussen college en het managementteam. Er wordt nu juist geïnvesteerd in het bevorderen van teamgeest en daarmee het kunnen werken in teamverband.

a. Ambtelijke vakbekwaamheid is van belang. Het juist, volledig en tijdig informeren van het bestuur eveneens. Ambtenaren moeten risico's kunnen analyseren en alternatieven kunnen aanreiken. Politieke sensitiviteit en dus kunnen inspelen op politiek gevoelige zaken, hoort bij de ambtelijke expertise.

#### Gemeente e: professionaliteit

b. Expertise in de organisatie is van groot belang. Vertrouwen en loyaliteit horen bij ambtelijke vakbekwaamheid.

a. Loyaliteit aan het bestuur is van belang. Bij conflicterende opvattingen wel oog hebben voor het brede gemeentelijke belang. Door middel van argumentatie en informatie invloed aanwenden om vergissingen te voorkomen. Ambtelijke advisering moet rekening houden met politiek gevoelige zaken. Bij toenemende externe en/of media druk, worden prioriteiten verlegd en vereist de vakbekwaamheid flexibiliteit en meebewegen van de ambtenaar. De ambtenaar moet grote informatiestroom kanaliseren en selecteren voor bestuurder, en zodoende zijn bestuurder ondersteunen.

#### Gemeente e: rollen

b. De bestuurder ziet zichzelf primair als politicus, maar in de politiek-ambtelijke verhouding vooral als meewerkend voorman. In de samenwerking met de ambtelijke organisatie wordt verwacht dat er in gezamenlijkheid een eenduidige visie ontwikkeld kan worden. Een breed gedragen visie is effectief. Sturing in adviezen is niet aan de orde geweest in het interview.

a. Rol van bestuur is afhankelijk van het type 'bestuursmodel' dat het college of de individuele portefeuillehouder voorstaat. Een bestuurder die werkt volgens het 'wethoudersmodel' streeft vooral individueel bepaalde doelen na en verwacht daarin

ambtelijke support. In het algemeen wordt volgens het collegiaal-model gewerkt en wordt gerekend op ambtelijke loyaliteit. Uitvoeringsmandaat van politieke besluiten ligt bij het management. Vervolgens wordt commitment verwacht van het college bij die uitvoering. Ambtenaren moeten de politiek ook een spiegel durven voorhouden. Oplossingsgericht werken en meedenken in politieke vraagstukken.

Gemeente e: bestuursstijl

b. Op consensus gerichte bestuursstijl. Zowel taak- als mensgericht, innovatief, analytisch en intuïtief.

a. Bestuursstijl is afhankelijk van personen, het besturingsmodel dat een college voorstaat en de persoonlijke affiniteit van de bestuurder met een beleidsterrein. College heeft zeer uiteenlopende wethouders met uiteenlopende bestuursstijlen, variërend van een echte politicus, een echte bestuurder – consistent en met gerichtheid op lange termijn – en een procedureel ingesteld bestuurder met veel aandacht voor integriteit en waarden&normen. Als beleidsopvattingen afwijken van de visie van de bestuurders, wordt ambtelijk soms gekozen voor de confrontatie. Soms wordt door bestuurders impulsief gereageerd.

Gemeente e: normen en waarden

b. Primaat van de politiek, openheid, argumentatie, consensus gerichtheid, vertrouwen en loyaliteit en na streven van gemeenschappelijke doelen/visie zijn van belang. Teamgeest is van belang.

a. Wederzijds vertrouwen, intensieve/open dialoog. Teamgeest is van belang. Loyaliteit aan het bestuur en de bestuurder.

Gemeente e: formele regels

b. Geven helderheid in verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook verschaffen regels inzicht in wie actie moet ondernemen. Zo geeft het communicatieprotocol inzicht en onderscheid in vakinhoudelijke/technische voorlichting door de ambtelijke organisatie en beleidsmatig/politieke voorlichting door het bestuur.

a. Sommige wethouders proberen procesregels wel eens te ondermijnen. Hoe meer procesregels er zijn, hoe geringer de kans dat een ‘wethoudersmodel’ ontstaat. Formele regels bepalen de mate van handelingsvrijheid van de ambtelijke organisatie.

Gemeente e: aanbevelingen

b. Ontwikkeling van contractmanagement tussen bestuur en ambtelijke organisatie zou positief zijn.

a. Werken met contractmanagement, ook al is de organisatie daar nu nog niet aan toe.

### **3.5 Vergelijking politiek-ambtelijke verhoudingen tussen onderzoeksgemeenten**

Aan de hand van de gehanteerde centrale begrippen, worden hieronder de resultaten uit paragraaf 3.4. in vergelijkend perspectief geplaatst.

#### **3.5.1 Competentie**

*Competentie van bestuurders*

Door ambtenaren wordt in drie gemeenten vakinhoudelijke expertise van de wethouder genoemd. In twee gemeenten wordt daar verschillend over gedacht. Voorts valt op dat twee van de vier gemeentesecretarissen dit niet van belang achten, terwijl zes van de zeven ambtenaren dit wel van belang achten. In vier gemeenten vinden bestuurders zelf vakinhoudelijke expertise op het moment van aantreden van een wethouder niet van belang. In één gemeente is dat wel het geval. Teamgeest –en dus kunnen werken in teamverband- wordt belangrijk geacht.



### *Competentie van ambtenaren*

Alle bestuurders verwachten de volgende competenties: vakbekwaam, betrouwbaar, reëel en haalbaar kunnen adviseren. Daarnaast dient de ambtenaar over politieke sensitiviteit te beschikken. Open en communicatief vaardig wordt in enkele gemeenten genoemd. In één gemeente wordt de intelligente ambtenaar genoemd. In één gemeente wordt het bieden van ambtelijk tegenspel genoemd. Bestuurder en ambtenaren moeten in teamverband met elkaar kunnen werken.

### **3.5.2 Professionaliteit**

De bestuurders van alle vijf de onderzoeksgemeenten vinden ambtelijke vakbekwaamheid, vertrouwen en loyaliteit zeer belangrijk. Daarnaast wordt door een bestuurder genoemd de vaardigheid om klantgericht, integer en pro-actief te werken. Door de ambtenaren van alle gemeenten worden vakbekwaamheid, analytisch vermogen, gerichtheid op realiseerbare doelen en politieke sensitiviteit genoemd. In een gemeente is aangegeven dat de ambtenaar geen onafhankelijke adviseur is, omdat ambtelijke waardenvrijheid niet bestaat. In een gemeente is aangegeven dat de ambtenaar contraire argumenten moet kunnen/durven voorleggen. In een andere gemeente is aangegeven dat tot de ambtelijke professie behoort het kanaliseren en selecteren van grote informatiestromen ten behoeve van het bestuur.

### **3.5.3 Rollen**

#### *Rollen van bestuurders*

In vier van de onderzoeksgemeenten wordt het primaat van de politiek volledig door de bestuurder onderschreven. In één gemeente legt de bestuurder het accent op het in gezamenlijkheid tussen bestuur en ambtelijke organisatie ontwikkelen en vormgeven van visie en beleid. Wel is de bestuurder van deze gemeente het geheel eens met de stelling dat het bestuur over het beleid gaat en ambtenaren zich moeten beperken tot voorbereiding en uitvoering daarvan. De wethouders van de vijf gemeenten zien zichzelf primair als politicus. Alle wethouders geven aan dat er geen strikte scheiding bestaat tussen het politieke en het ambtelijke domein. Wel wordt de stelling onderschreven dat politici over beleid moeten beslissen en ambtenaren zich moeten beperken tot de voorbereiding en uitvoering. Opmerkelijk is dat slechts twee van de vijf wethouders de klassieke rolverdeling onderschrijven dat er sprake is van een rolverdeling tussen bestuur als de beslissingsmacht en de ambtelijke organisatie als de uitvoeringsmacht. Ambtenaren zien de rol van de wethouder eveneens primair als die van de politicus. In twee gemeenten wordt daarbij opgemerkt dat de wethouder primair politicus is in zijn rol naar de gemeenteraad en primair bestuurder in zijn rol naar de organisatie. In een gemeente wordt benadrukt dat sterk politiek leiderschap erg van belang is. Dat geeft richting aan het beleid en is daarmee koersbepalend voor de ambtelijke organisatie.

#### *Rollen van ambtenaren*

In alle gemeenten wordt de rol van de ambtenaar primair omschreven als vormgever en ontwikkelaar van beleid en uitvoerder van het politiek vastgestelde beleid. Daar wordt eensluidend door de bestuurders en de ambtenaren over gedacht. Het aandragen van hoogwaardige adviezen die realiseerbaar zijn en die risico's juist in beeld brengen, wordt daarbij door zowel de bestuurders als de ambtenaren genoemd. In een gemeente wordt aangegeven dat ambtenaren de bestuurder ook de spiegel moeten durven voorhouden. In een gemeente wordt aangegeven dat de ambtelijke organisatie moet bewaken dat de bestuurlijke ambities en het vermogen van de organisatie in balans zijn.

### **3.5.4 Bestuursstijl**

In alle vijf gemeenten geven de wethouders aan op consensus gericht te zijn. Twee wethouders geven daarbij aan ook te confronteren, waarvan een wethouder expliciet aangeeft met als doel scherpte in het debat te verkrijgen én helderheid in posities en belangen, omwille van het bereiken van consensus. Alle wethouders geven aan zowel mensgericht als taakgericht, planmatig en intuïtief –waarbij met name wordt genoemd het politiek gevoel- te werken. Drie wethouders richten zich zowel intern als extern; een wethouder primair extern vanwege de gerichtheid op de inwoners van de gemeente. Alle wethouders zijn zowel op hoofdlijnen als op details gericht. Door ambtenaren is in drie gemeenten aangegeven dat de stijlen per wethouder verschillen en dat meerdere stijlen in het college voorkomen. In twee gemeenten is aangegeven dat de ambtenaren een sterke politieke leiderschapsstijl verkiezen, omdat daarmee de kansen op resultaat toenemen. In alle gemeenten wordt gerept over een open en directe bestuursstijl, gerichtheid op hoofdlijnen en details (in een gemeente zelfs hinderlijke gerichtheid op details). In twee gemeenten is door ambtenaren aangegeven dat de wethouder een confronterende bestuursstijl hanteert.

### **3.5.5 Normen en waarden**

In alle vijf de onderzoeksgemeenten wordt door zowel de wethouders als de ambtenaren vertrouwen en loyaliteit unaniem genoemd. Het primaat van de politiek wordt door vier wethouders genoemd. Consensusgerichtheid wordt in twee gemeenten genoemd. In een gemeente wordt door ambtenaren aangegeven de bereidheid tot wederzijdse support en de bereidheid elkaar wederzijds aan te spreken, terwijl in een andere gemeente een soortgelijke betekenis wordt verwoord in wederzijds respect. In een andere gemeente wordt aangegeven dat door bestuurders niet met verborgen agenda's mag worden gewerkt. In een gemeente wordt teamgeest genoemd. Het primaat van de politiek wordt door ambtenaren in vier gemeenten aangegeven.

### **3.5.6 Formele regels**

Alle respondenten, zowel de bestuurders als de ambtenaren, geven aan dat formele regels van belang zijn in verband met afbakening van domeinen en daardoor het helder aangeven van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Voor een bestuurder vormen formele regels richtsnoer voor bestuurlijk handelen. Een ambtenaar geeft aan dat aanscherping van de formele regels na een bestuurscrisis, heeft geleid tot een zwaar accent op beheersing: planning&controlcyclus en de bestuurs- en managementrapportages. In een gemeente werd door de ambtenaren aangegeven dat juist een gebrek aan formele regels de slagvaardigheid van de organisatie belemmerde: te veel moet worden voorgelegd aan het bestuur. In een andere gemeente werd ambtelijk aangegeven dat formele regels het risico op een wethouders-bestuursmodel kunnen beperken.

### **3.5.7 Aanbevelingen**

In een gemeente wordt zowel door de wethouder als de ambtenaren bepleit om te starten met contractmanagement, om de politiek-ambtelijke verhoudingen meer structuur en houvast te bieden. Deze aanbeveling stelt zowel andere eisen aan competenties, als aan de rolinvulling, de formele regels en kan de bestuursstijl beïnvloeden. In een andere gemeente wordt door de bestuurder aanbevolen om betere prestatieafspraken te maken tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Deze aanbeveling heeft vooral betrekking op de rolinvulling en de professionaliteit. In twee gemeenten wordt de introductie van een Algemene bestuursdienst bepleit. Deze aanbeveling heeft vooral relatie met competentie, rollen en professionaliteit.

In een gemeente is door de bestuurder aangegeven dat de aandacht voor de beleidsuitvoering beter kan en dat onvoldoende communicatie plaatsvindt over zaken met onvoldoende

voortgang. Deze aanbeveling heeft vooral betrekking op rollen en professionaliteit. Een bestuurder van een gemeente bepleit om zowel nieuwkomers in de lokale politiek als in de ambtelijke organisatie, beter te begeleiden. Die aanbeveling heeft vooral relatie met de professionaliteit en met de competenties.

### **3.6 Beschrijving politiek-ambtelijke verhoudingen per type functionaris**

#### **3.6.1 Wethouder**

##### *Wethouder: competenties*

De wethouders verwachten vakbekwame ambtenaren, die reëel, betrouwbaar en haalbaar kunnen adviseren. Argumentatie, intelligentie en bestuurlijk meedenken zijn daarbij indicatoren. Van de beleidsambtenaar wordt verwacht gevoel te hebben voor het politieke krachtenveld binnen de gemeente. Daarbij geven wethouders aan dat het politieke en ambtelijke domein wel gescheiden behoort te zijn en dat de wederzijdse domeinen en rollen gerespecteerd moeten worden. Er wordt voorts gerekend op ambtelijke loyaliteit, waarbij een van de bestuurders aangaf dat een bestuurder dit door zijn gedrag en handelen zelf moet verdienen en waarmaken. Anders wordt het een blind volgen. Op een juiste wijze met informatiestromen kunnen omgaan wordt daarom ook belangrijk gevonden. Voorts wordt verwacht dat ambtenaren teamspelers zijn. In nagenoeg alle gemeenten wordt er bewust aan gewerkt om de teamgeest te bevorderen. Opvallend is dat respondenten aandacht hebben voor de realiseerbaarheid van het ambitieniveau, de risico's van het beleid, het beslag op de begroting en de afstemming tussen ambitie en ambtelijke capaciteit. Het ambtelijk apparaat moet 'lef' hebben om fouten bespreekbaar te maken en de bestuurder aan te durven spreken.

##### *Wethouder: professionaliteit*

Samenspel tussen het ambtelijke en het politieke is uitgangspunt, hoewel de bestuurder c.q. het college uiteindelijk de knoop doorhakt. De inzet van alle wethouders is om in ieder geval de dialoog op te zoeken en dus ook bij verschil van opvattingen. Over het algemeen geldt dat de bestuurder bij complexe vraagstukken meer steunt op de ambtelijke expertise en de invloed van het ambtelijk apparaat in die zin toeneemt. Slechts een bestuurder gaf aan dat juist in een dergelijke situatie er meer geleund wordt op hem zelf. Hierbij werd opgemerkt dat de vele jaren bestuurlijke ervaring en eigen beleidsopvattingen hierbij waarschijnlijk een rol spelen. Daarnaast is opgemerkt dat bij complexe vraagstukken hogere eisen aan de vakbekwaamheid en expertise bij ambtenaren wordt gesteld. Teamgeest, samenwerking en wederzijdse loyaliteit spelen dan ook een belangrijke rol. De bestuurders verwachten van het ambtelijk advies dat er haalbare voorstellen en varianten worden voorgelegd en deze goed te voorzien van argumentatie, wenselijkheid en risico's. Er wordt zeker belang gehecht aan de persoonlijke mening van de ambtenaar ten aanzien van de politieke risico's. Feiten 'sec' zijn zeker van belang maar zijn soms onvoldoende om tot een haalbaar voorstel te komen. De praktijk leert dat er in sommige gevallen wel gestuurd wordt in ambtelijke adviezen. Over het algemeen worden afwijkende ambtelijke opvattingen van hetgeen de portefeuillehouder wenselijk acht, bediscussieerd en, afhankelijk van het belang, voorgelegd aan het college al dan niet voorzien van de opvatting van de wethouder. Bestuurders geven over het algemeen aan dat persoonlijke affiniteit 'wel van belang' wordt geacht, maar dit niet echt zwaarwegend te vinden. Een bestuurlijke uitdaging op een beleidsterrein wordt van groter belang geacht voor de samenwerking dan affiniteit. In alle gevallen moet de bestuurder echter kunnen vertrouwen op deskundige ambtelijke ondersteuning en dit mag niet afhankelijk zijn van persoonlijke voorkeuren. Een van de respondenten gaf aan dat oog voor het gemeentelijk belang, een klantgerichte instelling en een oplossingsgerichte aanpak, in de praktijk samen lijkt te gaan met affiniteit voor het beleidsterrein. De samenwerking verloopt bij externe

publieke aandacht een stuk intensiever. In die zin dat er meer persoonlijk contact is. De alertheid voor details neemt toe. Bij crisissituaties is er dagelijks intensief overleg. Communicatief vraagt dit over het algemeen bijzondere aandacht en in sommige gevallen wordt een medewerker van communicatie ingezet zodat pers, publiek, raad enzovoorts goed en tijdige informatie krijgen. Het vraagt van de vakdeskundige ambtenaar een andere vorm van informatieoverdracht. De informatie moet immers behapbaar en begrijpelijk zijn voor de ontvanger. Het vraagt van de ambtenaar dus meer dan vakinhoudelijke kennis. Meedenken in risico's, ver de inhoud van te communiceren informatie, aandragen van alternatieven, inschatten van gevolgen en strategie bedenken, enzovoorts. Uiteraard gaat dat gepaard met een extra tijdsinvestering.

#### Wethouder: rollen

Door vier van de vijf wethouders wordt het primaat van de politiek volledig onderschreven. Een wethouder legt het accent op het in gezamenlijkheid tussen bestuur en ambtelijke organisatie ontwikkelen en vormgeven van visie en beleid. De wethouders van de vijf gemeenten zien zichzelf primair als politicus. Alle wethouders geven aan dat er geen strikte scheiding bestaat tussen het politieke en het ambtelijke domein. Wel wordt de stelling onderschreven dat politici over beleid moeten beslissen en ambtenaren zich moeten beperken tot de voorbereiding en uitvoering. Opmerkelijk is dat slechts twee van de vijf wethouders de klassieke rolverdeling onderschrijven dat er sprake is van een rolverdeling tussen bestuur als de beslissingsmacht en de ambtelijke organisatie als de uitvoeringsmacht. Er bestaat evenwel discrepantie tussen hetgeen de wethouders in de interviews aangeven en hetgeen wordt ingevuld bij de vragenlijsten, daar hebben alle wethouders de klassieke rolverdeling onderschreven. De communicatie over wederzijdse rollen met ambtenaren vindt met name plaats bij de aanvang van een nieuwe zittingsperiode. Zeker voor beginnende bestuurders zijn de rollen niet expliciet bekend en worden gaandeweg de bestuurlijke periode deze rollen ontdekt. Bij bijzondere projecten of bij crisissituaties worden de rollen wel besproken en verdeeld. Duidelijkheid in rollen en taakopvattingen draagt bij aan het beter behalen van gestelde doelen en evaluatie van rollen en rolopvattingen is voor beide partijen leerzaam.

#### Wethouder: bestuursstijl

De bestuurders zien zich hoofdzakelijk in de eerste plaats als politicus, maar zien zich even goed als beleidsondernemer. De term manager wordt niet gedragen. Deze rol is weggelegd voor het managementteam. De rol als beleidsondernemer wordt beschreven en ervaren als een aanstuurder van ontwikkelingen, het nadenken over ontwikkelingen en energie/expertise genereren om probleemoplossend te plannen en te ontwikkelen. De politicusrol is daarbij noodzakelijk om politiek te kunnen opereren en op korte termijn resultaten te kunnen boeken.

##### *- Taakgericht of mensgericht*

De bestuurders beschrijven hun bestuursstijl zowel als taakgericht als mensgericht.

Taakgericht in de zin dat politieke doelstellingen worden nagestreefd. En mensgericht in de zin dat dit enerzijds de 'sfeer' van de samenwerking met het ambtelijk apparaat en in geval van externe communicatie, de samenwerking met belangenorganisaties van belang wordt geacht om uiteindelijk resultaat te kunnen boeken. Wederkerigheid wordt hierbij van belang geacht. Als bestuurder moet je als het ware zowel de handleiding van de organisatie kennen als ook die van de individuele medewerker (en omgekeerd).

##### *- Extern of intern gericht*

De antwoorden van de bestuurders lopen hier uiteen. Twee bestuurders geven aan hoofdzakelijk extern gericht te zijn en de overige drie geven een combinatie van zowel extern en intern gericht aan. De extern gerichtheid wordt uitgelegd als alert zijn op het resultaat voor inwoners, de burger moet centraal staan in het beleid. Wat interne oriëntatie betreft wordt de aandacht voor de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie genoemd, waarbij een van de respondenten aangaf de laatste jaren minder aandacht hiervoor te hebben vanwege de

toegenomen professionalisering en een andere respondent aangaf, wat tijdbesteding betrof juist hierin een accent te bespeuren. Maar ook aandacht voor de consistentie van beleid wordt als intern gericht beschreven.

- *Planmatig of impulsief*

Gelet op de financiële kaders en vaak meerjarige ontwikkelingsplannen worden de bestuurders planmatig handelen min of meer afgedwongen. Belangrijk hierbij is dat de bestuurder vooruit moet kunnen denken en daaraan gekoppeld tactiek en strategie moet kunnen ontwikkelen. In de rol van politicus moet er echter ook wel eens impulsief gehandeld kunnen worden, zodat beide eigenschappen in deze beantwoording terugkomen.

- *Detail of hoofdlijnen*

Zowel hoofdlijnen als details verdienen de aandacht van de bestuurder. Het accent ligt weliswaar op hoofdlijnen. De aandacht voor details wordt met name veroorzaakt door burgers en raadsleden. Dit is afhankelijk van het onderwerp/belang, fase van het beleidsproces (bij implementatie worden details belangrijker) en van de persoon.

- *Direct of indirect communicerend*

De hiërarchische lijnen in de organisatie dwingen vaak tot indirect communiceren. Toch moet de bestuurder dit doorbreken en het individuele contact met de beleidsambtenaar opzoeken teneinde het proces te stimuleren en op te zoeken. Een van de respondenten gaf aan in de komende zittingsperiode hieraan bijzonder aandacht te willen schenken om op deze wijze een betere samenwerking c.q. vertrouwensband met medewerkers te kunnen opbouwen.

- *Innovatief of behoudend*

Een bestuurder moet zowel innovatief zijn als behoudend. Behoudend omdat sommige waardevolle zaken oude tradities kennen en betekenis hebben. Innovatief, omdat nieuwe oplossingen uitgetoetst moeten worden en nieuwe ontwikkelingen kansen moeten krijgen om ontwikkeld te worden. De bestuurders gaven accenten aan wat betreft meer innovatief of meer behoudend, echter beide typeringen werden wel toegepast.

- *Analytisch of intuïtief*

Het merendeel van de bestuurders geeft aan hoofdzakelijk intuïtief (ingegeven door politiek en bestuurlijk gevoel) te handelen. Met name als het extern contact betreft. Anderzijds wordt met betrekking tot het ontwikkelen van beleid in samenwerking met het ambtelijk apparaat ook wel analytisch gewerkt.

- *Consensus of confronterend*

De bestuursstijlen verschillen in aanpak. Twee respondenten geven aan duidelijk een consensus stijl te hebben, twee andere geven een confronterende stijl aan en de derde een combinatie van deze twee.

Wethouder: normen en waarden

In alle vijf de onderzoeksgemeenten wordt door de wethouders vertrouwen en loyaliteit unaniem genoemd. Het primaat van de politiek wordt door vier wethouders genoemd. Consensusgerichtheid wordt door twee wethouders genoemd. Twee bestuurders gaven aan persoonlijkheden heel belangrijk te vinden voor de verhoudingen omdat goede persoonlijke verhoudingen bijdragen aan een open communicatie. Om een intellectueel debat te kunnen voeren is het van belang elkaar ruimte te geven en te bieden, maar soms ook deze ruimte te nemen. De overige bestuurders gaven aan dat persoonlijkheden wel een rol speelden maar niet dusdanig dat deze een werkrelatie sterk zouden beïnvloeden, een uitzondering daar gelaten. Openheid en directheid worden door alle wethouders belangrijk gevonden.

Wethouder: formele regels

Bestuurders noemen hierbij een reeks van procesregels op, zowel geschreven als ongeschreven regels. Deze regels hebben met name tot doel afspraken of verantwoordelijkheden te duiden op het gebied van taakafbakening, monitoring en financiële risico's, en transparantie te bewerkstelligen. Het effect van formele regels wordt

over het algemeen beschreven als een afbakening van taken en bevoegdheden en brengen aldus verantwoordelijkheden en rolopvattingen in beeld.

Een van de respondenten gaf bijvoorbeeld aan dat de regels omtrent het dualisme een kloof hebben gecreëerd tussen raad en college. Het college opereert als gevolg hiervan dichter op de ambtelijke organisatie waardoor inefficiëntie in besluitvorming is ontstaan. De besluitvorming van de raad wordt als minder consistent ervaren en meer op de korte termijn gericht.

#### Wethouder: aanbevelingen

- Meer aandacht en intensievere samenwerking tussen bestuur en ambtelijk apparaat.
- Meer begrip voor elkaars rollen en positie.
- managementteam zou meer moeten sturen in advisering bij niet primair politieke items.
- Ontwikkelen van ambtelijke verantwoordelijkheid.
- Kortere en directere lijnen tussen bestuurder en beleidsmedewerkers (minder hiërarchie).
- Meer ruimte voor initiatieven en innovatie.
- Ontwikkelen van contractmanagement tussen bestuur en organisatie.
- Betere begeleiding bij nieuwkomers (zowel bestuur als ambtelijk).
- Betere afstemming tussen beleid en uitvoering.
- Invoering van een Algemene Bestuursdienst (zoals op rijksniveau).
- Meer sturing op hoofdlijnen.
- Niet alles zelf willen doen (inhuren van externe expertise mag best).
- Meer aandacht voor communicatie (bijv tijdens planprocessen / ontwikkelingen / uitvoering).

### **3.6.2 Gemeentesecretaris**

#### Gemeentesecretarissen: competentie

Vakbekwaam adviseren staat voorop. Een beleidsambtenaar behoort daarbij oog te hebben voor het politieke krachtenveld. Het politieke krachtenveld wordt als een wegingsfactor beschouwd bij het beoordelen van de haalbaarheid van plannen en voorstellen en in die zin behoort de beleidsambtenaar politieke sensitiviteit te hebben. Het gaat respondenten te ver om te stellen dat de beleidsambtenaar politiek moet bedrijven. De ervaring van de gemeentesecretarissen is echter dat er voldoende mate oog en respect is voor de scheidslijn tussen het politieke en het ambtelijke domein. Voor de ambtelijke top is teamgeest met de politiek absoluut een must. Andersom ligt dat iets weerbarstiger. De teamgeest binnen de ambtelijke top wordt door de gemeentesecretarissen dan ook hoger ingeschat dan tussen de ambtelijke top en het college. Het actief stimuleren van teamgeest wordt door de meeste respondenten als wenselijk geacht. Teamgeest hoeft bij een professionele rolopvatting en invulling. Een team kan beter samenwerken en dat wordt binnen de gemeentelijke organisatie noodzakelijk geacht omdat veel onderwerpen samenhang bezitten. Goede persoonlijke verhoudingen worden van invloed geacht op motivatie en de mate van samenwerking en daarmee de mate waarin resultaten behaald kunnen worden. Slechts een respondent gaf aan de teamgeest aan het 'vrije spel der krachten' over te laten.

#### Gemeentesecretarissen: professionaliteit

De ambtelijke professie wordt soms op de proef gesteld wanneer de opvattingen van de bestuurder en de beleidsambtenaar afwijken. Bij afwijkende standpunten wordt in eerste instantie de dialoog opgepakt en worden meningen uitgewisseld. Op deze wijze komen de diverse inzichten aan bod. Bij blijvende verschillen worden over het algemeen de verschillende inzichten aan het college voorgelegd en is het vervolgens de taak van college om knopen door te hakken. In een van de gemeenten is dit proces opgenomen in de organisatieverordering. In een andere gemeente wordt vervolgens de discussie met name

voortgezet tussen sectordirecteur en portefeuillehouder en komt het voor dat de portefeuillehouder het ambtelijk stuk uiteindelijk niet voorlegt aan het college. Over het algemeen zijn de voorstellen echter grondig doorgesproken in bilateraal overleg tussen de portefeuillehouder en de beleidsambtenaar en resteert er voor het college relatief weinig beslisruimte. De samenwerking wordt in alle gevallen intensiever wanneer onderwerpen complexer worden. Er worden dan hogere eisen gesteld aan de advisering en de ambtelijke invloed neemt toe. Er wordt meer een beroep op de expertrol van het ambtelijk apparaat gedaan en in sommige gevallen wordt een second opinion gevraagd. Affiniteit met het beleidsterrein wordt in het algemeen van invloed geacht op de samenwerking tussen bestuurder en ambtenaar. Zowel een overschot als een gebrek aan affiniteit kan de politiek-ambtelijke relatie beïnvloeden. Voor te weinig affiniteit van de bestuurder wordt in ieder geval niet door de gemeentesecretarissen gopteerd. Omdat daarmee het risico van ambtelijk bestuur kan ontstaan. Teveel affiniteit kan daarnaast een risico van spanning tussen portefeuillehouders opleveren. Bijvoorbeeld ingeval de wethouder moet onderhandelen een collega-wethouder. Een toevoeging hierbij was dat in de praktijk de mate van maatschappelijke relevantie eerder van invloed is op de politiek-ambtelijke verhoudingen dan de mate van affiniteit. De meningen zijn verdeeld over de vraag waar de loyaliteit ligt in geval van conflicterende opvattingen. Enerzijds wordt het gemeentelijk belang genoemd en anderzijds wordt loyaliteit aan het bestuur genoemd. Bij loyaliteit aan het gemeentebelang worden nuances aangegeven, waarbij gesteld is dat het aan de politiek is om dat gemeentebelang te definiëren. Anderzijds wordt er op gewezen dat loyaliteit aan 'het gemeentebelang' weerbarstig is omdat partijpolitieke belangen of ideologische belangen een rol kunnen spelen. Opgemerkt is dat ambtelijke loyaliteit aan het college en de gemeenteraad lastig opereren is indien er geen sprake is van een sterke coalitie (discipline). Een zwakke coalitie is volgens een respondent nadelig voor de politiek-ambtelijke verhoudingen. Door tegenstellingen tussen bestuurders kan dit leiden tot tegenstellingen en teleurstellingen binnen de ambtelijke organisatie. Het gevaar van afbreukrisico's voor de beoogde resultaten en beleidsdoelen is dan groot. Over het algemeen is er echter sprake van een grote ambtelijke loyaliteit aan het bestuur. Daarbij staan in de ambtelijke advisering reële en haalbare doelstellingen voorop. De dialoog met de bestuurder wordt bij afwijkende standpunten niet gemedan. Respondenten geven aan dat de rolverdeling en opvattingen door externe druk niet veranderen. De heersende cultuur in de politiek-ambtelijke verhoudingen is om bij toenemende externe of media druk het elkaar support te bieden. Het kan wel met zich meebrengen dat de bestuurder meer inspanningen moet leveren om zijn beleid te verdedigen of gerealiseerd te krijgen, maar daardoor wordt de relatie tussen bestuurder en ambtenaar veelal intensiever en krachtiger. Bij toenemende media aandacht treedt een soortgelijk effect op. Ook hierbij wordt het gevoel van saamhorigheid versterkt 'samen staan voor dezelfde klus'. Een toenemende externe druk versterkt de loyaliteit over en weer.

#### Gemeentesecretarissen: rollen

De politiek-ambtelijke verhouding worden door de gemeentesecretarissen beschouwd als een samenwerkingsrelatie waarbij het politiek primaat uitgangspunt is. De politiek moet de koers bepalen, de ambtelijke organisatie ondersteunt die koers, bereidt de koers voor en voert hem uit. Binnen deze samenwerkingsrelatie vormen wederzijds vertrouwen en ambtelijke loyaliteit een absolute basis. Nagenoeg van gelijk belang worden gezamenlijke doelstellingen en begrip en respect voor elkaars rollen genoemd. Het gegeven dat de politiek-ambtelijke verhouding wordt gezien als een samenwerkingrelatie komt tot uitdrukking in de wederzijdse afhankelijkheid die over en weer wordt ervaren en het belang van gezamenlijke doelstelling c.q. het gemeentelijk belang. Wederzijds vertrouwen wordt vervolgens aangegeven als de belangrijkste basis voor deze samenwerking. Om te kunnen spreken van wederzijds vertrouwen wordt openheid, respect en begrip voor elkaars rollen noodzakelijk geacht.

Taakafbakening en persoonlijkheden spelen hierbij een rol, maar zijn in de gesprekken bij deze vraag minder nadrukkelijk naar voren gekomen. Uit de interviews met de gemeentesecretarissen blijkt dat een afwijkende advisering ten opzichte van de politieke opvatting van een wethouder regelmatig voorkomt. In die zin dat alle respondenten zich een dergelijk spanningsveld konden herinneren en ook dat de organisatie vervolgens heeft voorzien in afspraken omtrent de handelwijze in dergelijke situaties. Hoewel in beginsel de beleidsambtenaar 'neutraal' behoort te adviseren, gaf het merendeel van de respondenten aan dat het voorkomt dat bij gevoelige kwesties wel gestuurd c.q. druk uitgeoefend wordt om politiek haalbaar c.q. wenselijk te adviseren. Er is in alle gevallen ambtelijk de ruimte om risico's in beeld te brengen, en bij conflicten wordt uiteindelijk via de 'lijn' de gemeentesecretaris in zijn rol als ambtelijk eindverantwoordelijke bij de zaak betrokken. Deze legt het afwijkende besluit na overleg met sectorhoofd/directeur en portefeuillehouder vervolgens voor aan het college. Slechts binnen één gemeente geldt nadrukkelijk dat ambtelijke advisering niet wordt gemodelleerd naar de politieke wil. Wel komt het soms voor dat, wanneer het college een afwijkend besluit neemt ten opzichte van het ambtelijke advies, dat de zaak vervolgens via het management of via de gemeentesecretaris nogmaals via een soort 'herkansing' aan het college wordt voorgelegd. Deze procedure is ingevoerd na een crisissituatie waarbij de bedrijfsvoering is doorgelicht en werkprocessen zorgvuldig zijn beschreven en aangescherpt. Bij alle gemeenten zijn de wederzijdse rollen en rolopvattingen onderwerp van gesprek. Dit vindt vooral plaats bij het aanbreken van een nieuwe bestuursperiode, maar ook bij nieuwe projecten en belangrijke nieuwe beleidsthema's. Onderwerpen bij deze gesprekken betreffen dan de 'wat' en de 'hoe' vraag, waarbij het 'wat' de politieke wil is en het 'hoe' de wijze waarop dit bereikt kan worden, waarbij tevens verantwoordelijkheden worden aangeduid. Een van de respondenten gaf aan dat bij bestuurlijk opdrachtgeverschap, de ambtelijke opdrachtnemer een heldere rolbeschrijving opstelt inclusief de daaraan gekoppelde verwachtingen over ieders aandeel. Alle respondenten gaven aan dat het in de praktijk voorkomt dat zij vragen ambtelijke adviezen bij te stellen. Als één van de redenen is genoemd het feit dat de besluitenlijst van het college openbaar is en dat dit voor de bestuurder een drijfveer is om zich met de redactie van voorstellen in te laten, in het bijzonder met het oog op latere openbaarheid van documenten en/of onderliggende adviezen.. Andere redenen zijn de individuele bestuursstijl van de wethouder. Als het om feitelijke onjuistheden gaat, dan wordt het advies aangepast. In andere gevallen komt er een toevoeging in het advies waarbij de opvatting van de wethouder wordt vermeld. Waar nodig wordt deze voorzien van een beknopte analyse of commentaar.

#### Gemeentesecretarissen: bestuursstijl

##### - *Beleidsondernemer, manager of politicus*

Alle respondenten gaven aan dat de typering beleidsondernemer en politicus in de praktijk beide voorkomen. Als onderbouwing voor de mix in bestuursstijlen, worden de persoonlijkheid van de bestuurder en de bestuursstijl van het college genoemd. Daarnaast speelt de gesprekspartner een rol: in relatie met de gemeenteraad betoont de wethouder zich meer politicus. In relatie met de ambtelijke organisatie ligt het accent meer op de beleidsondernemende kant. meer beleidsmanager Een bestuurder/manager wordt getypeerd als iemand die consistent de gekozen beleidslijn hanteert en lange termijn doelstellingen niet uit de weg gaat. Daarnaast is het van belang dat de bestuurder 'de zaak kan afmaken'. Een bestuurder die echter teveel op de managersstoel gaat zitten – en dus korter op de ambtelijke organisatie opereert- loopt het gevaar een grote verwevenheid met de ambtelijke verantwoordelijkheid te ontwikkelen. De politicus werkt aan de hand van thema's, is impulsief en weet *windows of oportunities* goed te benutten. Maar bij deze typering hoort ook het korte termijn denken. Toch wordt er zeker geen 'waan van de dag' – cultuur, bij de



wethouders ervaren. Er wordt over het algemeen planmatig gewerkt, maar er moet uiteraard ook ruimte zijn om in te kunnen spelen op prioriteitswijzigingen en actuele ontwikkelingen.

- *Taakgericht of mensgericht*

De wethouders worden hoofdzakelijk als taakgericht omschreven. Hoewel niet kan worden gesteld dat wethouders niet mensgericht zijn, is daar relatief minder aandacht voor. Verklarend is opgemerkt dat collegeleden slechts met een select deel van de organisatie rechtstreekse contacten onderhouden. Over het algemeen zijn dit leidinggevenden en beleidsmedewerkers. Een bestuurder met veel ambities zal bovendien geneigd zijn meer accent te leggen op resultaat boeken en dus accent leggen bij de taakgerichte aspecten.

- *Extern of intern gericht*

De meningen over de collegeleden lopen hier uiteen. Een respondent gaf aan dat een bestuurder binnen het college sterk procedureel is ingesteld, en vooral intern gericht is. Maar over het algemeen is er sprake van een mix. Als wenselijk wordt door de gemeentesecretarissen de externe gerichtheid genoemd. De mogelijkheid om extern gericht te kunnen werken wordt door een van de respondenten afhankelijk gesteld van de bestuursstijl en vaardigheid van de bestuurder. Daarnaast is opgemerkt dat een overwegend externe gerichtheid problemen oplevert doordat het daaraan soms verbonden ontwikkelen van een te groot ambitieniveau spanningen kan opleveren met de vermogens van de organisatie. De primaire taak van het management is projecten in samenhang te bezien en daarover in samenhang te adviseren, erop toe te zien dat projecten elkaar niet onnodig beconcurreren en dus synergie tussen projecten en tussen verschillende beleidsvoorstellen te bewerkstelligen. Wethouders hebben over het algemeen weinig oog voor de haalbaarheid en realiseerbaarheid in de tijd, Aldus enkele gemeentesecretarissen. Het management dient daarom (intern gericht) de belastbaarheid van de organisatie te bewaken.

- *Planmatig of impulsief*

De werkwijze wordt zowel planmatig als ook impulsief ervaren door respondenten. Er is overigens geen ruimte om een 'waan-van-de-dag-cultuur' aan te meten. Wel hechten wethouders eraan om speelruimte te hebben om tussentijds prioriteiten te kunnen bijstellen en enige nieuwe ontwikkelingen op te kunnen pakken. Respondenten geven aan dat het management collegeleden wijst op het belang van planmatig werken, bijvoorbeeld in de vorm van het aanduiden van grenzen aan de ambtelijke capaciteit maar via rapportageren met behulp van het instrumenten van de bestuurs- en financiële rapportages.

- *Detail of hoofdlijnen*

Er is zowel oog voor detail als voor hoofdlijnen, waarbij het soms als hinderlijk wordt ervaren wanneer een wethouder te veel op details is gericht.

- *Direct of indirect communicerend*

Over het algemeen typeren de respondenten de communicatie als direct. Ook heeft een respondent aangegeven dat omtrent het communiceren afspraken zijn gemaakt en dat dit via de hiërarchische lijn dient plaats te vinden. Wanneer dit – om welke reden dan ook- toch anders verloopt, is de algemeen geldende afspraak dat individuele medewerkers hun verantwoordelijk leidinggevende daarvan in kennis stellen.

- *Innovatief of behoudend*

Zowel een innovatieve als een behoudende bestuursstijl wordt door de gemeentesecretarissen genoemd. Innovatief wordt gezien als het open staan voor nieuwe ontwikkelingen met oog voor bepaalde vaste waarden. De mate van innovatiegerichtheid wordt overigens afhankelijk gesteld van het college en de persoonlijkheid van de wethouder zelf.

- *Analytisch of intuïtief*

Het accent ligt hier op intuïtief. Het analytische is primair aan de ambtelijke organisatie c.q. het management en beleidsambtenaren. Een meer analytische aanpak bij bestuurders wordt overigens wenselijk geacht. Nu levert het intuïtief bestuurlijk handelen soms te veel

spanningen op bij de ambtelijke organisatie, waardoor loyaliteitsproblemen dreigen te ontstaan. Dat doet zich met name voor wanneer meerdere bestuurders verschillende opvattingen hebben en de ambtelijke organisatie daarmee vanuit meerdere rollen wordt geconfronteerd.

- *Consensus of confronterend*

Het merendeel van de respondenten typeerde de bestuursstijl van de wethouder als consensus gericht. Binnen één gemeente was er sprake van beide stijlen. Er was hierbij echter voldoende besef van de afhankelijkheidsrelatie tussen bestuurder en ambtelijke organisatie en bij meningsverschillen ging men de confrontatie niet uit de weg maar werd er vervolgens een zakelijke discussie gevoerd. Bij blijvende verschillende opvattingen zou de kwestie aan het college voorgelegd worden en is het aan het college om dan een knoop door te hakken.

Gemeentesecretarissen: normen en waarden

In alle vijf de onderzoeksgemeenten wordt door zowel de gemeentesecretarissen vertrouwen en loyaliteit genoemd. Het primaat van de politiek staat bij de gemeentesecretarissen onlosmakelijk vast. Consensusgerichtheid wordt door drie gemeentesecretarissen genoemd. Alle gemeentesecretarissen benoemen het belang van het wederzijds respecteren van elkaars rollen. Persoonlijkheden worden van groot belang geacht voor de verhouding bestuurder-ambtenaar. Elkaar aanspreken of het wederzijds corrigerend vermogen kan zich sterker ontwikkelen wanneer persoonlijkheden goed samenwerken en is dus essentieel voor het goed kunnen functioneren. Persoonlijkheden in het college maken of dit wel of niet goed ontwikkeld is. Ambtenaren moeten het bestuur een spiegel kunnen voorhouden en andersom ook.

Gemeentesecretarissen: formele regels

Er is een diversiteit aan procesregels c.q. afspraken in de gemeentelijke organisaties aanwezig. Enerzijds betreffen dit formele procesregels omtrent beheer, financiële controle en verantwoordelijkheid (waaronder mandaatregelingen), anderzijds betreffen dit omgangsregels. De spelregels omvatten ondermeer de wijze waarop ambtelijke adviezen aan het college worden aangedragen. Hierbij zijn altijd afdelingshoofden en sectorhoofden in beeld. Daarnaast zijn er ook regels omtrent het integriteitsbeleid; medewerkers weten dat het verstrekken van een opdracht met financiële gevolgen alleen kan na een uitdrukkelijk collegebesluit –vaak ook met onderliggend raadsbesluit of begrotingsbeleid- en met voldoende zicht op de beschikbare budgetten. De managementrapportages en de jaarrekening zijn hierbij belangrijke sturingsinstrumenten voor zowel het college als het ambtelijk management. Daarnaast zijn er duidelijke afspraken over de communicatie met pers en gemeenteraad. Over het algemeen geldt dat bestuurders communiceren met de pers, enkele (merendeels op technische aspecten betrekking hebbende) uitzonderingen daar gelaten. Vragen vanuit de gemeenteraad worden gestroomlijnd door de raadsgriffier, die hiervan melding maakt bij de verantwoordelijk wethouder. Procesregels bakenen het politieke en ambtelijke domein duidelijk af en bieden helderheid in de rolverdeling en verantwoordelijkheden. Daarnaast leiden procesregels tot een betere resultaatgerichtheid. Procesregels worden regelmatig geëvalueerd.

Gemeentesecretarissen: aanbevelingen

- Meer helderheid in de relatie tussen raad – college – ambtelijke organisatie; het is daarbij nodig om een nieuw evenwicht te zoeken en afspraken te maken over de rolverdeling op basis van het systeem van dualisering.
- De ‘kaderstellende’ rol van de gemeenteraad kan worden versterkt, waardoor het samenspel tussen het college, de wethouder(s) en de ambtelijke organisatie aan duidelijkheid en effectiviteit kan winnen.
- Het werken aan contractmanagement kan bijdragen aan een positief resultaat.
- Meer afstand / reflecterend en relativerend vermogen bij bestuurders;

- Verminderen van politieke ruis.
- College moet zich sterker durven te maken ten opzichte van de raad. Ook nee durven zeggen als uit de raad een verzoek komt om onnozele onderwerpen uit te pluizen, waarmee de ambtelijke organisatie vervolgens wordt belast.
- Blijven investeren in teamspirit. Het nastreven van harmonie in de politiek-ambtelijke verhoudingen levert positieve energie op én het voorkomt verborgen agenda's.
- Aandacht voor betere voorbereiding van beleidsonderwerpen. Dit is soms omgekeerd evenredig aan het belang van een onderwerp.
- De mogelijkheid zou aan de ambtelijke organisatie gegeven moeten worden om, via de raadsgriffier, meer support te beiden aan de gemeenteraad en de verschillende raadsfracties;
- Onderzoek naar planning&controlecyclus en de rol/positie van de gemeenteraad daarbij. Nu heeft de raad te vaak het gevoel aan het eind van de pipeline te zitten bij lopende projecten, waardoor er weinig ruimte overblijft om op hoofdlijnen te kunnen (bij)sturen en zaken te monitoren.
- Bij het versterken van de duale werking van het lokaal bestuur, moet aandacht bestaan voor het risico dat de ambtelijke organisatie in een spagaat terecht komt. Een risico dat in het monistische systeem primair bij de functie van de gemeentesecretaris lag, maar zich nu verplaatst naar de gehele ambtelijke organisatie. Het verdient daarom aanbeveling dat er duidelijke spelregels worden geformuleerd voor de wijze waarop de ambtelijke organisatie via de raadsgriffier, de gemeenteraad support kan bieden.

### **3.6.3 Topambtenaar**

#### Top- en beleidsambtenaar: competentie

Beschikken over ambtelijke expertise staat centraal bij de respondenten: deskundig, betrouwbaar, reëel en haalbaar adviseren. De meningen verschillen over de benodigde mate van politieke sensitiviteit van een beleidsambtenaar. Twee respondenten antwoorden dat de opvattingen binnen de gemeente gestoeld zijn op een strikte scheiding tussen het ambtelijke domein en het politiek domein en dat een beleidsmedewerker zich niet bezig behoort te houden met politiek. Vier respondenten gaven aan dat invoelingsvermogen met betrekking tot het politieke krachtenveld wel van belang is en dat zulks bij de rol van beleidsadviseur behoort. Een politieke antenne is noodzakelijk om krachtsverhoudingen te kennen, te kunnen inschatten in het belang van de haalbaarheid en strategie in de voorstellen. Leden van het managementteam achten teamgeest van groot belang. De beleidsambtenaren verschillen over het belang ervan. Wel wordt de teamgeest tussen management en college als waardevol en noodzakelijk genoemd. Om resultaten te kunnen boeken, betekent samenwerking ook het gemeenschappelijk beleven van processen. Investeren in teamgeest is noodzakelijk om politieke en ambtelijke meningsverschillen te kunnen stroomlijnen. Bij het ontbreken van teamgeest ontstaat er een versnippering van portefeuilles, ontstaan er verschillende opvattingen en ook ontstaan er ambtelijke loyaliteitsproblemen in de organisatie. Ambtenaren achten het van belang dat vaardigheden aanwezig zijn om open en direct te kunnen communiceren.

#### Top- en beleidsambtenaar: professionaliteit

Zes van de zeven respondenten hebben aangegeven bestuurlijke expertise op hun beleidsterrein bij de start van een wethouder van belang te vinden. Een respondent voegt daar aan toe dat het om andersoortige expertise moet gaan dan de ambtelijke vakkennis. Drie respondenten geven aan dat wanneer tegenstellingen bestaan tussen de bestuurder en de ambtenaar en deze niet te overbruggen zijn, beide zienswijzen in het ambtelijk Advise worden opgenomen.. Het is vervolgens aan het college om een besluit te nemen. Risico's worden

altijd in een advies verwoord en voorzover mogelijk geanalyseerd. Het college is uiteindelijk verantwoordelijk voor het vaststellen van het beleid. Tot een onderdeel van de samenwerkingsrelatie behoort het respecteren van elkaars rollen. Alle ambtelijke respondenten hechten hier veel waarde aan. Respondenten geven aan dat de ambtelijke invloed –en daarmee het beroep op de ambtelijke expertrol- toeneemt bij complexe vraagstukken. Niet alleen bij vakinhoudelijke vraagstukken overigens, maar ook bij het beter, concreter formuleren van politieke uitgangspunten. Alle respondenten gaven aan dat persoonlijke affiniteit van de bestuurder met het beleidsterrein een belangrijke rol speelt in de samenwerking. Minder affiniteit brengt het gevaar met zich mee dat de bestuurder minder voor elkaar krijgt waardoor de ambtelijke invloed op het beleidsterrein afneemt. Een te grote mate van affiniteit met het beleid daarentegen kan de politiek ambtelijke verhouding negatief beïnvloeden door een te eenzijdige gerichtheid van de bestuurder op het terrein en zelfs tot het passeren van de ambtelijke organisatie. Ten aanzien van de inhoudelijke beleidsdoelen, kiezen respondenten allen eenzelfde insteek. Over het algemeen worden geen merkbare verschillen tussen ambtelijke en/of bestuurlijke doelstellingen ervaren. De respondenten worden op hun vakgebied in hun professie gewaardeerd en op hun vakbekwaamheden aangesproken. Een van de respondenten heft aangegeven tot de ambtelijke expertise te rekenen het ontwikkelen van strategische doelen en ambities. Drie respondenten geven aan bij conflicterende opvattingen/belangen, loyaal te zijn aan het college. De gekozen bestuurder heeft in eerste instantie het primaat en is verantwoordelijk voor besluiten en inherente gevolgen. Het naar voren brengen van een afwijkend standpunt behoort bij respondenten tot hun professie. In geval van zwaarwegende belangen(tegenstellingen), zal overleg worden gepleegd met een dienstdirecteur, de gemeentesecretaris en/of de burgemeester om in ieder geval openheid van zaken te kunnen geven over die belangen. Drie respondenten geven aan loyaal te zijn aan het gemeentelijk belang, in die zin dat dit het belang van de individuele wethouder kan overstijgen. Een respondent zegt weliswaar loyaal te zijn aan het gemeentelijk belang, maar geeft aan dat de invulling en interpretatie van het begrip ‘gemeentelijk belang’ vervolgens een politieke aangelegenheid is. Alle respondenten gaven aan dat een dergelijke situatie zelden voorkomt en als dat wel het geval is, dat de dialoog zoeken met de eigen bestuurder als eerste oplossing geldt, en pas daarna de hiërarchische lijn gevolgd zal worden. Toenemende externe aandacht verhoogt de druk op de samenwerking. Er wordt meer verlangd van de kwaliteit van de advisering. Meedenken in politieke risico’s, herijken van prioriteiten, bedenken van strategie; dit alles kan zeker leiden tot spanningen tussen ambities en ambtelijke vermogens. Soms worden de politiek-ambtelijke verhoudingen juist intensiever bij toenemende externe druk en wordt het samen optrekken hierdoor gestimuleerd.

#### Top- en beleidsambtenaar: rollen

Wederzijds vertrouwen, helderheid in en respect voor elkaar’s rollen worden van groot belang geacht voor het politiek-ambtelijk samenspel. Goede communicatie, persoonlijk contact, openheid, kennis van zaken, beleidsaffiniteit, politieke antenne en bereidheid om naar elkaar te luisteren zijn daarbij sleutelwoorden. Ook de machtsverhoudingen zijn van invloed. Uiteindelijk heeft de politiek het primaat. Daarbij speelt de wethouder eveneens een belangrijke rol. Als toelichting noemen de respondenten dat de ambtelijke organisatie met name een faciliterende rol heeft en moet zorgdragen voor onafhankelijke en deskundige advisering waarbij de wijze van presteren niet uit het oog mag worden verloren. Maar ook de bestuurder tijdig en adequaat informeren, bijvoorbeeld over mogelijke voetangels en klemmen, is van belang. De bestuurder moet over voldoende politiek gevoel beschikken waarbij de meeste respondenten een ‘sterke wethouder’ prefereren. Een sterke wethouder geeft namelijk fundament aan het bestuur en brengt stabiliteit in de verschillende arena’s én zorgt voor realisatie van plannen en daarmee voor successen. Ontbreekt een duidelijk politiek leiderschap, dan bemoeilijkt dat het werken voor de ambtelijke organisatie en uit zich dit

veelal door een onduidelijke koers, gebrekkige resultaten, etc..Politiek leiderschap is aldus van belang voor het richting geven. Ontbreekt dit dan bestaat het gevaar dat de bestuurder te afhankelijk wordt van het ambtelijk apparaat met als gevolg dat de ambtelijke organisatie koers gaat bepalen. Het adagium van ‘lekenbestuur’ zo stelt één van de respondenten, is een verkeerde grondgedachte. Deskundigheid is een vereiste, juist ook in het openbaar bestuur. Daarbij gaat het in relatie tot de ambtelijke organisatie om verschillende elkaar aanvullende deskundigheden. Over de eigen ambtelijke rol in de samenwerking met de bestuurder, bestaan verschillende opvattingen. Een respondent, gaf aan zich primair als vormgever van visie en beleid te zien. In intensief overleg met de bestuurder worden projecten en beleid besproken en worden afspraken gemaakt over het stroomlijnen van processen, rolverdeling en verantwoordelijkheden. Dit draagt bij aan helderheid in verwachtingen over en weer. Vier respondenten geven aan een combinatie binnen hun rol te bespeuren. De vormgeversrol – ontwikkelen van visie en beleid- wordt door alle respondenten genoemd, waarbij wordt opgemerkt dat deze zich binnen de grenzen die de politiek/portefeuillehouder biedt, kan manifesteren. Een respondent benoemt hoofdzakelijk de ambtelijke rol als een uitvoerend. Over de rol opvatting ten aanzien van ‘neutrale’ advisering, bestaan meerdere benaderingen bij de respondenten. Aangegeven wordt dat zowel bestuurlijke als ambtelijke sturing in adviezen voorkomt. Bij de ambtelijke advisering ligt het accent evenwel op deskundigheid, waarbij de sturing veelal bestaat uit het zorgvuldig in beeld brengen van consequenties, risico’s, alternatieven, etc. Op politieke gevoelige zaken moet echter ook ingespeeld kunnen worden, Aldus de respondenten. Een ambtenaar moet ook weten wat zich ‘buiten’ de burelen afspeelt en hier gebruik van maken in zijn advisering. De visie van college en portefeuillehouder zijn richtinggevend, maar goed onderbouwde beleidsvoorstellen zijn uitgangspunt. Een respondent maakt gewag van het feit dat puur onafhankelijke adviseren een fictie is; er is altijd ideologie en er zijn altijd opvattingen, aldus deze respondent. Er bestaat volgens hem geen ambtelijke waardenvrijheid. Respondenten geven aan dat de wederzijdse rollen en rol opvattingen met name aan de orde komen bij een nieuwe zittingsperiode. Anderzijds worden deze weinig gecommuniceerd. Slechts bij bijzondere projecten of crisissituaties, dus ad hoc, wordt hier vervolgens aandacht aan besteed. Alle respondenten geven aan dat het voorkomt dat er druk wordt uitgeoefend om advisering aan te passen. Bij zwaarwegende meningsverschillen is het gebruikelijk dat beide standpunten aan het college worden voorgelegd om te beslissen.. De finale verantwoordelijkheid ligt bij het college en collegebesluiten worden vervolgens loyaal uitgevoerd.

#### Top- en beleidsambtenaar: bestuursstijl

##### - *Beleidsondernemer, manager of politicus*

De rol van de bestuurders wordt hoofdzakelijk gezien als beleidsondernemer en politicus, met een accent op politicus. De managersrol wordt over het algemeen niet waargenomen. De politicus kenmerkt zich door bijvoorbeeld gevoelig te zijn voor politieke standpunten en opinies van de gemeenteraad en de politieke haalbaarheid van beleidsvraagstukken te taxeren en te bevorderen. De rol van bestuurder c.q. beleidsondernemer kenmerkt zich door een brede kijk op en kennis van zaken en aandacht voor het ontwikkelen van bestuurskracht. De gekozen rol is afhankelijk van het onderwerp. Ook is de rol afhankelijk van de persoon van de bestuurder en de bestuursstijl van de bestuurder en/of het college.

##### - *Taakgericht of mensgericht*

Afhankelijk van het onderwerp wordt de wethoudersrol zowel taakgericht als mensgericht ervaren. Wanneer een onderwerp veel mensen aanspreekt spelen emoties soms (te) nadrukkelijk een rol. Ten aanzien van het taakgerichte aspect, zijn gerichtheid op het realiseren van beleidsdoelen, consistentie van beleidsdoelen en het monitoren van de voortgang van verschillende projecten hierbij indicatoren. Mensgerichtheid van de bestuurder

wordt beschreven als het opzoeken van de beleidsambtenaren in de organisatie en het stimuleren van openheid in de relatie.

- *Extern of intern gericht*

Respondenten beschrijven de rol van de wethouder met name als extern gericht. Gevoelig voor raadsuitlatingen, hechten aan waardeoordeel van externen over persoon en resultaat, horen bij deze typering.

- *Planmatig of impulsief*

Slechts een van de respondenten gaf aan dat de bestuurder vrij strikt als planmatig kon worden bestempeld. De overige respondenten gaven de typering impulsief. Inherent aan hun bestuurdersrol worden wethouders nogal eens in de verleiding gebracht, bijvoorbeeld door media, raadsuitlatingen, belangenorganisaties, etc., om direct en impulsief te reageren.

- *Detail of hoofdlijnen*

Respondenten geven aan dat de bestuurders zowel op hoofdlijnen sturen als op details. De details zijn belang omdat in de bestuurspraktijk juist daar het afbreukrisico ligt. Toch wordt detailbemoeyenis niet als wenselijk ervaren.

- *Direct of indirect communicerend*

De topmanagers geven aan dat de communicatie van de wethouders over het algemeen als direct wordt ervaren. De 'laag' eronder ervaart dit anders, namelijk als indirecte communicatie, omdat formeel/informeel is afgesproken dat de wethouder via de hiërarchie lijn communiceert.

- *Innovatief of behoudend*

De bestuurders staan open voor innovatie en bieden hiervoor ruimte. Geen van de respondenten gaf echter aan de bestuurders als innovatief te bestempelen.

- *Analytisch of intuïtief*

De bestuurders worden hoofdzakelijk als intuïtief handelend beschreven. Bij normale beleidsvoorbereidingen zijn bestuurders over het algemeen goed in staat analytisch mee te denken in het processen.

- *Consensus of confronterend*

Twee van de respondenten geven aan de bestuursstijl confronterend te ervaren, terwijl de overige respondenten de bestuursstijl als consensus zoekend ervaren. Confronterend wordt beschreven als het niet makkelijk inruilen van een standpunt en enige starheid omvattend. Voor de organisatie is dit niet altijd negatief, het is namelijk voorspelbaar, biedt consistentie in beleid en is dus betrouwbaar. Anderzijds kan een confronterende bestuursstijl de maatschappelijke en/of politieke weerstand doen toenemen en dat kan contraproductief werken.

Top- en beleidsambtenaar: normen en waarden

In alle vijf de onderzoeksgemeenten wordt door de topambtenaren wederzijds vertrouwen en loyaliteit genoemd als belangrijke waarde. Het primaat van de politiek staat bij twee respondenten ter discussie. Twee respondenten hebben in de vragenlijst aangegeven het oneens of geheel oneens te zijn met de stelling dat de politiek over het beleid gaat en dat de ambtenaren zich moeten beperken tot de voorbereiding en uitvoering. Twee respondenten hebben aangegeven dat in hun gemeente geen strikt klassieke verdeling bestaat tussen beslissingsmacht (het bestuur) en uitvoeringsmacht (de ambtelijke organisatie). Consensusgerichtheid wordt door vier respondenten genoemd. Alle respondenten benoemen het belang van het wederzijds respecteren van elkaars rollen. Persoonlijkheden worden van belang geacht voor de verhouding bestuurder-ambtenaar. Het wederzijds corrigerend vermogen kan zich sterker ontwikkelen wanneer persoonlijkheden goed samenwerken en is dus essentieel voor het goed kunnen functioneren. Persoonlijkheden in het college maken of dit wel of niet goed ontwikkeld is. Ambtenaren moeten het bestuur een spiegel kunnen voor houden en andersom ook. De voorkeur gaat bij respondenten in principe uit naar een sterke

wethouder, met een eigen visie en die durft door te pakken. Met behulp van een sterke wethouder zijn er meer doelstellingen te bereiken. Het verdedigen van doelstellingen en/of budgetten verloopt bij een zwakke wethouder over het algemeen moeizamer. Een 'zwakke' wethouder vraagt meer steun/inzet van het ambtelijk apparaat en de invloed van het ambtelijk apparaat neemt hierdoor ook toe. In sommige gevallen gaat deze invloed naar de mening van een van de respondenten net te ver. Persoonlijkheden kunnen sterk verschillen en daarmee ook de verschillen in de verhoudingen. Persoonlijkheden zijn van invloed op de samenwerking en de mate waarin resultaten worden behaald en doelen worden nagestreefd. Een te sterke dominantie bij de bestuurderskant heeft in één gemeente in een van de vorige bestuursperioden geleid tot het vertrek van enkele ambtenaren. Deze vonden in het ontbreken van wederzijdse samenwerking en respect en vanwege het voortdurend opleggen van zaken en eenzijdig verstrekken van opdrachten, redenen om de gemeente te verlaten

#### Top- en beleidsambtenaar: formele regels

In één gemeente zijn er nauwelijks formele regels omtrent de verhoudingen opgesteld en wordt dit niet als een gemis ervaren vanwege de grote vertrouwensband en bestaande bestuurscultuur. De vrijheid van handelen wordt echter ervaren als een grote verantwoordelijkheid. Hiermee wordt zorgvuldig, professioneel, en integer omgegaan. Anderen verwijzen naar een organisatieverordening, mandaatregelingen en integriteitregels. Drie respondenten geven aan geen formele regels over de politiek-ambtelijke samenwerking te kennen en geven aan dat de samenwerkingsrelatie en omgangsvormen spontaan in de praktijk zijn ontstaan. Wederzijds vertrouwen vormt een zeer belangrijke basis. Het effect van formele regels kan soms tot wrijvingen leiden. Dit wordt echter niet als negatief ervaren maar als een taak van de ambtelijke organisatie beschouwd om te wijzen op discrepanties. Doelstelling hierbij is dat het college uiteindelijk alle consequenties moet kunnen overzien en een afweging kan maken. Daarnaast bepalen formele regels het gewicht van het bestuurlijk onderwerp en geven legitimatie aan de autonomie of handelingsvrijheid van de gemeente, bestuurder en/of ambtenaar. Formele regels zijn kaderstellend, soms ook in de politiek-ambtelijke verhoudingen omdat zij de rollen afbakenen. Een van de respondenten gaf aan dat het ontbreken van formele regels de handelingsvrijheid van de beleidsambtenaar beperkt omdat alles onder voorbehoud van instemming van het college moet plaatsvinden. Dit wordt als tijdrovend, vertragend en daardoor inefficiënt en strijdig met de op klantgerichtheid gestoelde bestuursfilosofie ervaren. De organisatie heeft dit inmiddels opgepakt. Mandateringsregels zijn in wording, waarmee men hoopt slagvaardiger te kunnen werken en meer verantwoordelijkheid op ambtelijk niveau te kunnen leggen.

#### Top- en beleidsambtenaar: aanbevelingen

- Meer aandacht voor vertrouwen (i.p.v. een accent op planning&control en dus op verantwoording en registratie is wat te ver aan het doorschieten).
- Er moet gewaakt worden dat het ambtelijk functioneren en de politiek-ambtelijke verhoudingen gestoeld wordt op basis van wantrouwen of overcontrole.
- Machtsinzet en eenzijdige benadrukken van het politiek primaat, moeten vermeden worden.
- Meer respect voor elkaars rollen en expertise en het respecteren van het politieke domein enerzijds als speelveld voor de wethouder en het ambtelijke domein anderzijds als speelveld voor de ambtelijke organisatie. Een bestuurder die alleen 'opdrachten' uitzet, investeert niet in een goede politiek-ambtelijke verhouding.
- Verdere stimulering van directere werkrelatie tussen wethouder en ambtenaar, met directe opdrachtverstrekking.
- Meer beleidsondernemerschap bij wethouders ontwikkelen.

- Het – naar voorbeeld van de rijksoverheid – realiseren van een Algemene Bestuursdienst voor ambtenaren op Zeeuwse schaal, waarin ook de provincie participeert. Doel: het uitwisselen van specialistische kennis en het vergroten van het ambtelijke speelveld;
- Bij plannen niet primair focussen op korte termijn successen, maar nadrukkelijk starten bij lange termijnvisie en pas dan terug redeneren. Meer conceptueel denken zoals men in Japan doet: eerst een brug aanleggen en dan een nieuw stadsdeel ontwerpen/ontwikkelen.
- Gemeenten zijn vaak te ‘postzegelplan-achtig’ bezig, waardoor de samenhang in beleid onvoldoende wordt ontwikkeld.
- Plannen nog beter in politiek-ambtelijke samenwerking voorbereiden.
- Voorkomen van verkokering van beleid.
- Bestuur moet meer de tijd durven nemen voor planrealisatie en beleidsontwikkeling. Dat zou al beter worden met een zesjarig wethouderschap.
- In het ‘beloningssysteem’ van politici en ambtenaren zitten geen prikkels ingebouwd die samenwerking stimuleren. Dat zou anders moeten.
- Vormen bedenken om ‘stakeholderschap’ in de politiek-ambtelijke samenwerking te introduceren.
- Onderscheidt maken bij raadvragen in politieke vragen die via de raadsgriffier moeten gaan en vaktechnische vragen die rechtsreeks aan het ambtelijk apparaat gesteld moeten kunnen worden. Dit voorkomt onnodige vragen, tijdverlies en spanningen tussen raad, wethouders en ambtenaren.
- Bespreken van politieke spanningen en de invloed op het ambtelijke apparaat.
- Verdere professionalisering van politiek-ambtelijke verhouding door middel van managementrapportages.

### **3.7 Vergelijking politiek-ambtelijke verhoudingen tussen functionarissen**

Aan de hand van de gehanteerde centrale begrippen, worden hieronder de resultaten uit paragraaf 3.6. in vergelijkend perspectief geplaatst.

#### Vergelijking functionarissen: competentie

##### *- Competentie van bestuurders*

Vier van de vijf wethouders vinden het beschikken over vakinhoudelijke expertise op het moment van aantreden van een wethouder niet van belang. Van de vier gemeentesecretarissen vindt slechts één dat van belang. Zes van de zeven topambtenaren vinden dat echter wel van belang. Hier zien we dus een opmerkelijk verschil tussen de vakinhoudelijk georiënteerde topambtenaren enerzijds en het merendeel van de wethouders en gemeentesecretarissen anderzijds. Topambtenaren hechten er aan dat wethouders direct en open kunnen communiceren.

##### *- Competentie van ambtenaren*

De wethouders, gemeentesecretarissen en topambtenaren hebben identieke opvattingen over de belangrijkste competenties van ambtenaren. Vakinhoudelijke expertise en reëel, betrouwbaar en haalbaar kunnen adviseren, beschikken over politieke sensitiviteit, en in teamverband kunnen werken, scoort bij alle typen functionarissen. Wethouders voegen hier aan toe belang te hechten aan de ambtelijke vaardigheid om op een juiste wijze met informatiestromen te kunnen omgaan en dat ambtenaren ‘lef’ moeten hebben om fouten te bespreken. Argumentatie, intelligentie en bestuurlijk mee kunnen denken, worden eveneens belangrijk geacht door de wethouders. De gemeentesecretarissen noemen het goed kunnen onderhouden van persoonlijke relaties. De topambtenaren noemen nadrukkelijk de vaardigheid om open en direct te communiceren.



### Vergelijking functionarissen: professionaliteit

Vier van de vijf bestuurders vinden het beschikken over vakinhoudelijke expertise bij de start van het wethouderschap niet van belang. Voor de bestuurders is samenspel met de ambtelijke organisatie uitgangspunt. Bij toenemende complexiteit van onderwerpen, wordt een zwaarder beroep gedaan op de ambtelijke expertise en neemt de ambtelijke invloed toe. Een bestuurder geeft aan dat in dergelijke situaties juist meer op hem wordt geleund. Bestuurders verwachten van ambtenaren een professionele attitude gebaseerd op loyaliteit en vertrouwen, teamgericht werken, vakbekwaamheid en het uitbrengen van haalbare adviezen, inclusief een risicoparagraaf. Een van de wethouders geeft aan dat klantgerichtheid, integriteit en een pro-actieve attitude belangrijke professionele vaardigheden van de ambtelijke medewerkers behoort te zijn. Bestuurlijke uitdagingen worden belangrijker geacht dan een eigenschap als affiniteit. Deskundige ambtenaren moeten zorgdragen voor een goede informatievoorziening: tijdig en compleet. De gemeentesecretarissen geven aan dat de ambtelijke professie vooral op de proef wordt gesteld bij tegengestelde opvattingen. Verwacht wordt dat in eerste instantie altijd de dialoog wordt gezocht. Uiteindelijk beslist het bestuur. Doordat in het algemeen beleidsvoorstellen grondig zijn voorbereid en voorbesproken met de wethouder, resteert er relatief weinig beslissruimte voor het college. Affiniteit met een beleidsterrein is van invloed op de professie. Twee van de vier gemeentesecretarissen vinden het van belang dat een wethouder over vakinhoudelijke expertise beschikt bij zijn aantreden (op een nieuw beleidsterrein). Gemeentesecretarissen hechten evenzeer aan loyaliteit. Loyaliteit is lastig wanneer er geen sterke coalitie(discipline) aanwezig is. Door tegenstellingen tussen wethouders kan ambtelijke loyaliteit ook onder druk komen te staan. Gemeentesecretarissen achten het tot de ambtelijke professie behoren om bij toenemende externe of media druk, de ambtelijke adviesrol stabiel in te blijven vullen. Toenemende externe druk kan de loyaliteit tussen bestuur en ambtelijke organisatie versterken. Zes van de zeven topambtenaren vindt het van belang dat de bestuurder over vakinhoudelijke kennis beschikt bij zijn aantreden. Topambtenaren zien een toenemende ambtelijke invloed én dus beroep op de ambtelijke expertise bij toename van complexiteit van vraagstukken. Topambtenaren vinden affiniteit van een bestuurder een belangrijke vereiste dat van invloed is op de politiek-ambtelijke samenwerking. Topambtenaren zijn unaniem in hun opvatting dat zij bij conflicterende opvattingen loyaal zijn aan het college. Zij rekenen het tot hun professie om afwijkende opvattingen naar voren te brengen. Als er sprake is van conflicterende meningen, zal eerst de dialoog met de wethouder worden gezocht. Ook dat behoort tot professioneel handelen. Pas in tweede instantie kan het volgen van de hiërarchische lijn een oplossing bieden. Toenemende externe druk vergoot de samenwerking met de bestuurder. Meest opvallend verschil bij de indicator 'professionaliteit' wordt gevormd door het afwijkende sterke belang dat zes van de zeven topambtenaren hechten aan de vakinhoudelijke deskundigheid van een wethouder bij diens aantreden. Dat wijkt opvallend af van de scores bij de wethouders zelf en de gemeentesecretarissen. Voor het overige zijn genuanceerde verschillen aangetroffen.

### Vergelijking functionarissen: rollen

*“Daarnaast is politiek leiderschap erg belangrijk. Als dat ontbreekt zal de bestuurder onvoldoende richting aangeven en te veel vertrouwen/leunen op de ambtelijke advisering. Gevolg daarvan kan weer zijn dat de bestuurder te lijdzaam wordt, waardoor het risico aanwezig is dat de ambtelijke organisatie meer zelf zal gaan/moeten bepalen. Maar als de resultaten van de bestuurder navenant zijn, levert dat geen voordeel op voor de ambtelijke organisatie; successen blijven dan uit. Daarom zal een ambtelijke organisatie dus gedijen bij politiek-ambtelijke verhoudingen waarbij een goede/sterke bestuurder opereert.”*

*Citaat uit één van de interviews.*

De wethouders van de vijf onderzoeksgemeenten zien zichzelf primair als politicus en onderschrijven in de enquête de stelling dat de politici over beleid gaan en ambtenaren zich moeten beperken tot de voorbereiding en uitvoering. In de interviews nuanceren de wethouders dat beeld; in de praktijk is er geen strikte scheiding tussen het publieke en het ambtelijke domein. Duidelijkheid in rollen en rolopvattingen draagt bij aan het behalen van resultaat en de gestelde doelen. Communicatie met de top van de ambtelijke organisatie vindt overwegend plaats bij de start van het college en bij projectmatig werken. Bij bijzondere projecten en tijdens crisissituaties, wordt nadrukkelijker met de ambtelijke organisatie over rollen gecommuniceerd. De gemeentesecretarissen zien de politiek-ambtelijke verhoudingen primair als een samenwerkingsrelatie met primaat van de politiek. De politiek moet de koers bepalen. Voor de rolinvulling vinden de gemeentesecretarissen wederzijds vertrouwen en loyaliteit van groot belang. Een gemeentesecretaris noemt nadrukkelijk het feit dat de politiek zich bewust moet zijn van de afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de ambtelijke organisatie. Vier van de vijf gemeentesecretarissen onderkennen het fenomeen dat sturing in ambtelijke adviezen plaatsvindt om politiek haalbare c.q. gewenste adviezen te verkrijgen. Slechts in één gemeente is aangegeven dat modelleren van adviezen op verzoek van bestuurders nadrukkelijk niet tot de bestuurspraktijk behoort. Een andere gemeentesecretaris attendeerde op het fenomeen dat, na van het ambtelijk advies afwijkende besluitvorming door het college, een advies soms herhaald wordt voorgelegd. Dit komt overigens uitsluitend voor als er grote risico's van het genomen besluit worden verwacht. Een van de gemeentesecretarissen attendeerde op het feit dat bestuurders alerter zijn op de formulering in adviezen vanwege de openbaarheid van de agenda en besluitenlijst van het college. De topambtenaren zien de begrippen vertrouwen, helderheid in en respect voor elkaars rollen van grote belang voor de politiek-ambtelijke verhoudingen. Goede communicatie, persoonlijk contact, directheid en openheid, kennis van zaken, affiniteit, politieke antenne en bereidheid wederzijds te luisteren naar argumentatie, worden als sleutelbegrippen beschouwd. De meeste topambtenaren prefereren een sterke wethouder, vanwege het kunnen behalen van resultaat, het bieden van fundament in het bestuur en stabiliteit in de verschillende arena's. Ontbreekt duidelijk politiek leiderschap, dan ontbreekt zicht op de koers. Een respondent geeft aan het adagium van 'lekenbestuur' een verkeerde grondgedachte te vinden. Bestuurders moeten juist ook deskundigheid bezitten, doch aanvullend ten opzichte van de ambtelijke deskundigheid. De topambtenaren zien de eigen rol primair als vormgever: ontwikkelen van beleid en visie én als uitvoerder. Een topambtenaar geeft aan dat onafhankelijk adviseren een fictie is; er bestaat geen ambtelijke waardenvrijheid aldus deze respondent.

*“Wij zijn ambtelijk geen puur onafhankelijke adviseurs; er is altijd ideologie en dus opvattingen en er is – ook bij ambtenaren – geen waardenvrijheid. De theorie van de ambtenaar als onafhankelijk adviseur is een fictie.”*

*Citaat uit één van de interviews.*

Eén van de topambtenaren gaf aan dat bij projecten gewerkt wordt met een bestuurlijk opdrachtgeverschap, waarbij de ambtelijke opdrachtnemer een heldere rolbeschrijving opstelt, inclusief de daaraan gekoppelde verwachtingen van zowel de bestuurlijke inspanningen als de ambtelijke inspanningen.

In grote lijnen kan geconcludeerd worden dat op inhoud van de rollen en rolverwachtingen de opvattingen van de wethouders, gemeentesecretarissen en topambtenaren overeen komen. De strikte scheiding tussen het politieke en het ambtelijke domein wordt weliswaar door wethouders in de enquête aangegeven, in de praktijk ligt dit zeer genuanceerd en zijn de rollen en daarmee de rolverwachtingen minder scherp afgebakend.

### Vergelijking functionarissen: bestuursstijl

De wethouders zien zichzelf allereerst als politicus, maar tevens als beleidsondernemer. De rol van manager, vinden zij niet voor zichzelf weggelegd. Wethouders geven aan taak- en mensgericht te zijn. Verschillend wordt gedacht over de externe of interne gerichtheid. Twee bestuurders geven aan dat het accent op het externe ligt, drie wethouders kiezen voor een mix. De externe gerichtheid wordt door één respondent in verband gebracht met de publieke belangen.

*“Als bestuurder moet je zowel de handleiding van de ambtelijke organisatie kennen als de handleiding van de individuele beleidsmedewerker. Andersom zal dat ook zo zijn. Mijn bestuursstijl is vooral extern gericht in die zin dat ik alert ben op het resultaat voor inwoners; de burger moet centraal staan in het beleid.”*

*Citaat uit één van de interviews*

In de rol van bestuurder opereren de wethouders planmatig, in de rol van politicus impulsief. Alle wethouders geven aan zich én met hoofdlijnen én met details te bemoeien. Dat is afhankelijk van het onderwerp en het belang, de fase van het beleidsproces en van de persoon. Een wethouder geeft aan dat hiërarchische lijnen hem dwingen tot indirect communiceren. Bestuurders prefereren directe communicatie. Bestuurders geven aan zowel innovatief als behouden te opereren, ook hier afhankelijk van onderwerp en proces. Het merendeel van de bestuurders handelt intuïtief; het analytisch handelen is van belang bij ontwikkelen van nieuw beleid en strategie. Twee wethouders geven aan een confronterende bestuursstijl niet te schuwen. Een wethouder zet dat in om consensus te bereiken. Vier wethouders streven naar consensus. De gemeentesecretarissen geven aan dat er veelal sprake is van een stijlmix: de wethouder als politicus én beleidsondernemer. In relatie met de raad ligt het accent op het politieke, in relatie met de ambtelijke organisatie op het bestuurlijk handelen. Wethouders worden door de gemeentesecretarissen overwegend als taakgericht gezien. Gewezen wordt op het feit dat wethouders slechts met een select deel van de ambtelijke organisatie intensieve werkrelaties onderhouden. Over de externe en of interne gerichtheid lopen de opvattingen uiteen. Over het algemeen neemt men een mix waar in die oriëntatie. Dat geldt volgens de gemeentesecretarissen ook voor planmatig en impulsief handelen en voor besturen op hoofdlijnen en in detail. Het merendeel van de gemeentesecretarissen vindt dat de wethouders een op consensus gerichte bestuursstijl hebben. In één gemeente wordt over een confronterende bestuursstijl gesproken in een vorige bestuursperiode. De topambtenaren zien eveneens een mix van de beleidsondernemer en de politicus terug in de bestuurder, met een accent op het laatste. De managersrol neemt men niet waar. De bestuurder is volgens de topambtenaren taak- en mensgericht, overwegend extern georiënteerd, impulsief, stuurt zowel op hoofdlijnen als in detail, communiceert direct, handelt intuïtief en staan open voor innovatie. Twee topambtenaren ervaren de bestuursstijl van de wethouder als confronterend. Dat wordt omschreven door de respondenten als het niet makkelijk inruilen van standpunten en daarmee het etaleren van een zekere starheid. Ook wordt door een respondent gemeld dat er weinig ruimte is om argumentatie uit te wisselen. Geconcludeerd kan worden dat alle drie de typen functionarissen aangeven dat de wethouder over een mix van bestuurstijlen beschikt, zowel politicus als beleidsondernemer. Bij de overige indicatoren, komen soms geringe nuanceverschillen voor.

### Vergelijking functionarissen: normen en waarden

De wethouders noemen unaniem vertrouwen en loyaliteit. Het primaat van de politiek wordt door vier wethouders expliciet genoemd en consensusgerichtheid door twee wethouders. Ook alle gemeentesecretarissen noemen vertrouwen en loyaliteit. Het primaat van de politiek staat voor de gemeentesecretarissen onlosmakelijk vast. Consensusgerichtheid wordt door drie

gemeentesecretarissen genoemd. Het wederzijds aanspreken of het wederzijds corrigeren is volgens twee gemeentesecretarissen een verbeterpunt. Ambtenaren moeten het bestuur een spiegel voor durven houden en andersom ook, aldus enkele gemeentesecretarissen. Ook de topambtenaren noemen unaniem vertrouwen en loyaliteit als belangrijke waarde. Het primaat van de politiek staat bij twee topambtenaren ter discussie. Daarbij is aangegeven dat in hun gemeente geen strikte scheiding tussen het politieke –de beslissingsmacht- en het ambtelijke domein –de uitvoeringsmacht- bestaat. Alle topambtenaren noemen het wederzijds respecteren van rollen als belangrijke waarde. Topambtenaren opteren voor sterk leiderschap; dat draagt bij aan het realiseren van doelstellingen. Geconstateerd kan worden dat er grote eenstemmigheid bestaat op het gebied van loyaliteit en vertrouwen. Ten aanzien van het primaat van de politiek, hebben enkele topambtenaren afwijkende opvattingen, die –aldus deze respondenten- gestoeld zijn op de bestuurspraktijk waarbij de beslissingsmacht en de uitvoerende macht geen strikte scheiding kennen.

#### Vergelijking functionarissen: formele regels

Bestuurders geven aan dat (proces-)regels bijdragen aan de toedeling van verantwoordelijkheden, het afbakenen van taken en het kunnen monitoren en beheersen van projecten, budgetten en financiële risico's én transparantie bevorderen. Een van de wethouders heeft aangegeven dat de wetgeving op het gebied van dualisme de kloof tussen het college en de raad heeft vergroot, waardoor hij dichter op de ambtelijke organisatie is komen te functioneren. De gemeentesecretarissen gaan uitvoeriger in op de diversiteit aan organisatieregels en zijn daarmee uitstekend op de hoogte, dit in tegenstelling tot de wethouders en –in iets mindere mate- de topambtenaren, waar minder parate kennis van de verschillende organisatieregels aanwezig is. De gemeentesecretarissen zien allen management- en bestuursrapportages als belangrijke sturingsinstrumenten. De spelregels rondom planning&control, projectmatig werken en rapporteren, dragen bij aan een betere bedrijfsvoering. Drie gemeentesecretarissen onderstrepen dat spelregels aangescherpt zijn na bestuurscrises. Procesregels bakenen het politieke en het ambtelijke domein helder af, aldus de gemeentesecretarissen. Topambtenaren geven eveneens aan dat regels kaderstellend kunnen werken en daarmee bijdragen aan duidelijkheid in taakverdeling en in rollen. In één gemeente wordt door de topambtenaren aangegeven dat het ontbreken van formele regels (organisatieverordening) als een gemis wordt ervaren, omdat alles moet worden voorgelegd aan het college. In hoofdlijnen zijn de opvattingen over de betekenis van formele regels tussen de typen gemeentefunctionarissen gelijklopend.

#### Vergelijking functionarissen: aanbevelingen

De aanbevelingen van de wethouders, gemeentesecretarissen en de topambtenaren hebben betrekking op een diversiteit aan onderwerpen. Opvallende overeenkomsten zijn aangetroffen in het pleidooi van zowel wethouders als topambtenaren voor de invoering van een Algemene Bestuursdienst en het intensiveren van de politiek-ambtelijke samenwerking (meer respect voor elkaars rollen, ontwikkelen van ambtelijke verantwoordelijkheid, verbeteren onderlinge communicatie).

## **Hoofdstuk 4 Analyse politiek-ambtelijke verhoudingen**

### **4.1 Inleiding**

Hoe kunnen de politiek ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau worden gekarakteriseerd? Is er sprake van een politiek primaat, ambtelijk primaat of is er sprake van complementariteit? Om hier antwoord op te kunnen geven wordt in dit hoofdstuk de bevindingen uit de theorie, de beschreven empirie én de bevindingen op basis van de in hoofdstuk 3 beschreven onderzoeksresultaten, geanalyseerd. De diverse aspecten die op basis van het kwalitatief onderzoek -de interviews- en op basis van een beknopt kwantitatief deel -de schriftelijke enquête uitgezet bij dezelfde respondenten- naar voren zijn gekomen, worden uitgebreid aan de orde gesteld. De deelvragen worden beantwoord en per centraal begrip wordt een samenvatting gegeven.

### **4.2 Competentie**

Op basis van het theoretisch hoofdstuk en de bevindingen van ons empirisch onderzoek blijkt competentie een belangrijk aspect te zijn binnen de samenwerkingsrelatie tussen bestuurder en ambtenaar. Zowel bestuurders als ambtenaren noemen in het onderzoek 'competentie' als een van de belangrijkste aspecten binnen de samenwerking. Met het begrip 'competentie' in dit onderzoek, doelen we op vaardigheid en expertise. Het begrip vaardigheid verdelen we vervolgens in communicatie vaardigheden, politieke vaardigheden en managementvaardigheden. Expertise is hier uitgelegd als inhoudelijke kennis.

#### **4.2.1 Communicatieve vaardigheden**

De top/beleidsambtenaren stellen dat een competente wethouder uiteindelijk tot een beter beleidsresultaat leidt. Wil de samenwerkingsrelatie goed kunnen functioneren is een aantal zaken noodzakelijk, te weten: goede communicatie, persoonlijk contact, kennis van zaken bij de wethouder, politiek gevoel, beleidsaffiniteit, en de bereidheid om te luisteren. De ambtelijk rol hierbij is faciliterend, waarbij het tijdig en adequaat informeren omtrent valkuilen essentieel is. Daarnaast is vanuit de bestuurderskant opgemerkt dat bij crisissituaties en externe publieke aandacht voor een vraagstuk een beroep gedaan wordt op (ook) de communicatieve vaardigheden van een ambtenaar. Dit vraagt van de vakdeskundige ambtenaar een andere vorm van informatieoverdracht dan gebruikelijk, omdat deze informatie begrijpelijk moet zijn voor de ontvanger (raad, pers, publiek, belangenbehartigers) en tevens wordt verwacht dat hij/zij ook risico's kan inschatten en de informatievorm hierop kan aanpassen. Maar ook van mindere onverwachte extreme situaties zijn voorbeelden genoemd waarbij een beroep op de communicatieve vaardigheden van ambtenaren werd gedaan. Zo zijn genoemd: het formuleren van raads/collegeprogramma's, het te woord staan van de pers, en het formuleren van heldere politieke doelstellingen.

#### **4.2.2 Politieke vaardigheden**

Op een uitzondering na noemen alle respondenten zowel bestuurlijk als ambtelijk dat het hebben van 'politiek gevoel' een van de vaardigheden is die een beleidsambtenaar behoort te hebben. Deze vaardigheid bij ambtenaren wordt van belang geacht bij het beoordelen van de haalbaarheid van plannen en voorstellen. Een voldoende mate van oog en respect hebben voor de scheidslijn tussen het politieke en het ambtelijke domein wordt ook door alle respondenten hierbij genoemd. Het bijwonen van commissie-, raads-, en bewonersvergaderingen wordt erg gewaardeerd, met name wanneer dit terug te vinden is in advisering. De voorkeur van de ambtelijke respondenten gaat vervolgens uit naar een 'sterke wethouder'. Deze wordt

vervolgens de volgende eigenschappen toegedicht: voldoende politiek gevoel, fundament zijn voor het bestuur, en het kunnen brengen van stabiliteit in verschillende arena's waarin de bestuurder moet opereren. Ontbreekt dit dan wordt dit voor het ambtelijke apparaat moeilijk werken door een onduidelijke koers met gebrekkige resultaten als gevolg. Of te wel politiek leiderschap wordt van groot belang geacht om sturing te geven aan het beleid. Het ontbreken van politiek leiderschap levert het gevaar op dat de bestuurder te afhankelijk wordt van ambtelijk apparaat met als gevolg dat deze zelf koers gaan bepalen. Het adagium van 'lekenbestuur' lijkt heden ten dage een verkeerde grondgedachte. Deskundigheid is een vereiste, juist ook in het openbaar bestuur. Daarbij gaat het in relatie tot de ambtelijke organisatie om verschillende deskundigheden.

#### **4.2.3 Managementvaardigheden**

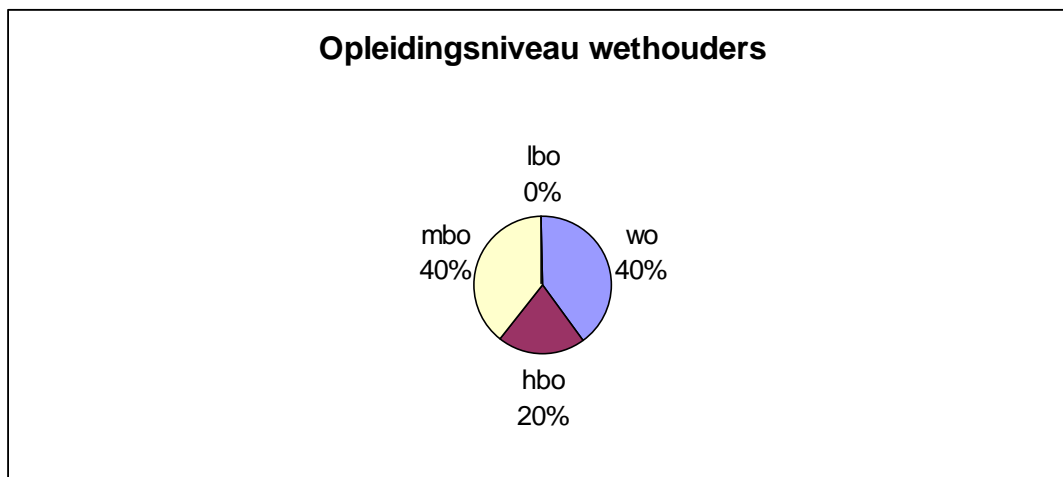
Een manager typeren we als iemand die consistent is in het beleid en uitvoering, en daarbij lange termijn doelstellingen niet uit de weg gaat. Naast het op een adequate wijze inzetten van middelen zowel in financiële zin als ook in personele capaciteit, speelt het rapporteren en het verstrekken van de 'juiste' informatie in managementrapportages of bestuursrapportages (Maraps of Buraps ) aan het bestuur in alle gemeenten een rol. Een bestuurder zonder adequate gegevens kan immers moeilijk een goede afweging maken. Ook 'het kunnen slaan van bruggen' is een managementvaardigheid die in het kader van samenwerking van belang wordt geacht. Op één na, gaven alle respondenten aan dat teamgeest van belang geacht wordt voor de samenwerking, en dat dit gestimuleerd moet worden. Goede persoonlijke verhoudingen worden namelijk van invloed geacht op de mate van motivatie en de mate van samenwerking, en daarmee de mate waarin resultaten behaald kunnen worden. Slechts één respondent gaf aan teamgeest aan 'het vrije spel der krachten over te laten'. Om resultaten te kunnen boeken is samenwerking ook het gemeenschappelijk beleven van uitvoeringsprocessen. Investeren in teamgeest is van belang om politieke en ambtelijke meningsverschillen te kunnen stroomlijnen. Bij ontbreken van teamgeest ontstaat er versnippering van portefeuilles/verkokering, ontstaan er verschillende opvattingen en als gevolg daarvan kunnen er ambtelijke loyaliteitsproblemen ontstaan. Managementvaardigheden worden met name bij de top/beleidsambtenaren verwacht en in mindere mate bij een wethouder. Een wethouder wordt door respondenten hoofdzakelijk gezien als politicus. Inherent aan deze rol is dat hij/zij aan de hand van thema's moet kunnen werken en direct op ontwikkelingen moet kunnen inspelen. Hoewel de wethouder ook een bestuurdersrol heeft – en dit met name tot uitdrukking komt door het 'gedwongen' planmatig werken in de vorm van het opvolgen van de formele regels omtrent beheer en financiële controle – moet er ruimte zijn om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en prioriteitswijzigingen. Respondenten gaven zelfs aan dat een wethouder die 'te veel op de managersstoel gaat zitten' te kort op de ambtelijke organisatie opereert en het gevaar loopt een te grote verwevenheid met de ambtelijke verantwoordelijkheid te ontwikkelen.

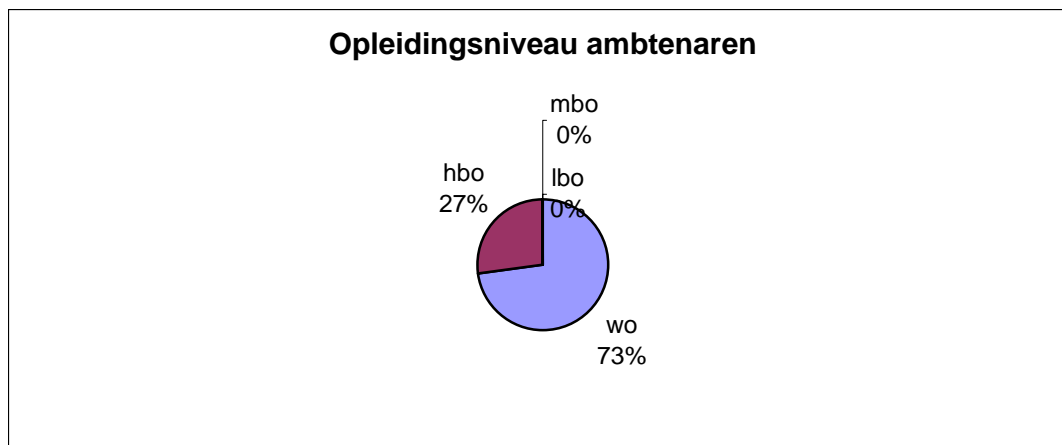
#### **4.2.4 Expertise**

Binnen de samenwerkingsrelatie tussen wethouder en ambtenaar vindt de bestuurder de betrouwbaarheid van het advies, en daarmee de expertise van de ambtenaar, van groot belang. De bestuurder hecht bij advisering aan een deugdige argumentatie, blijk van intelligentie, en bestuurlijk meedenken door bijvoorbeeld het aandragen van oplossingsrichtingen. Gemeentesecretarissen hebben competentie niet direct als item genoemd bij de kernbegrippen voor de samenwerking. Ambtenaren geven aan dat affiniteit c.q. betrokkenheid en enige kennis van de bestuurder met het beleidsterrein in het algemeen van invloed wordt geacht op de samenwerking tussen bestuurder en ambtenaar. In die zin dat te veel affiniteit de verhouding zowel positief als negatief kan beïnvloeden. Te weinig affiniteit wordt in ieder

geval niet voorgestaan, omdat dit een risico van ambtelijk bestuur met zich mee kan brengen. Anderzijds is genoemd dat de bestuurder minder voor elkaar krijgt waardoor de ambtelijke invloed op het beleidsterrein ook kan afnemen. Een te grote mate van affiniteit met het beleid kan de politieke-ambtelijke verhouding ook negatief beïnvloeden door een te eenzijdige gerichtheid van de bestuurder op het vakgebied, en zelfs tot het passeren van de ambtelijke organisatie. Te veel affiniteit kan ook binnen het college tot spanningen leiden bijvoorbeeld tijdens onderhandelingen of het afwegen van beleidsbelangen. Hoewel ambtenaren affiniteit van invloed vinden op de samenwerking, hechten bestuurders hier minder aan. Zij geven over het algemeen aan dat persoonlijke affiniteit ‘wel van belang’ wordt geacht maar niet echt zwaarwegend wordt gevonden. Een bestuurlijke uitdaging op een bepaald terrein wordt van groter belang geacht dan affiniteit. In geval van beide kan affiniteit daarentegen wel inspirerend werken en uitnodigen tot creativiteit. In alle gevallen moet de bestuurder kunnen vertrouwen op deskundige en ambtelijke ondersteuning en dit mag niet afhankelijk zijn van persoonlijke voorkeuren. Oog voor het gemeentelijk belang, klantgerichte instelling, en een oplossingsgerichte aanpak, zo merkt een van de wethouders op, lijken in de praktijk samen te gaan met affiniteit voor het beleidsterrein. Het verschil in expertise tussen de bestuurder en de vakdeskundige ambtenaar komt met name tot uitdrukking bij complexe vraagstukken. Op één uitzondering na, gaven alle respondenten aan dat er een groter beroep op de expertise wordt gedaan en de invloedsverhouding van ambtenaren vervolgens toeneemt. Met name de expertise van de betrokkenen is hiervan de oorzaak. In de genoemde uitzonderingssituatie was er dan ook sprake van een bestuurder met jarenlang ervaring en een grote vakinhoudelijke kennis en gaf zelf ook deze verklaring. In de standaardvragenlijst is geïnformeerd naar het opleidingsniveau van respondenten. Niet specifiek is ingezoomd om de bijzonderheid (specifiek beleidsterrein) van de opleiding. De gegevens zijn onderstaand ter illustratie grafisch weergegeven.

Opleidingsniveau:





#### 4.2.5 Confrontatie met theorie en deelvragen

##### *Bestuurlijke vaardigheden*

Een bestuurder heeft politiek leiderschap nodig om overheidstaken en beslissingen democratisch te kunnen uitvoeren. Goede bestuurlijke sturing moet algemeen belang ten doel hebben en goed geformuleerd worden zodat het doel voor de ambtenaar duidelijk is, opdat deze zijn vakmanschap optimaal kan inzetten. Politieke leiders komen naar voren in een parlementaire democratie met als kwaliteiten: het kunnen sluiten van compromissen, zelfstandig en doortastend kunnen optreden, en beschikken over charismatisch gezag. De enige manier om in een democratie de bureaucratie in toom te houden is een sterk parlement dat een competitieve leerschool is voor sterk, richtinggevend, politiek leiderschap. Een bestuurder moet politieke prioriteiten kunnen stellen, besluitvaardig zijn, beschikken over bestuurskracht, d.w.z. inzicht hebben in de politieke processen, en gevoel hebben voor politieke haalbaarheid van ideeën, voornemens en plannen. Reussing stelt hierover: ‘Verstoringen in machtsbalans politiek ambtelijke verhoudingen zijn toe te schrijven aan tekortschietende kwaliteiten van bestuurder als politiek leider en manager. Persoonlijke kwaliteit en professionaliteit is van belang om een goede kwalitatieve samenwerkingsrelatie tussen politiek en ambtelijk apparaat tot stand te kunnen brengen’. Bovens gaat nog een stapje verder ten aanzien van de expertise, namelijk dat bestuurders ook moeten beschikken over inhoudelijke expertise en geeft aan dat er geen wethoudersopleiding is en dat er dus sprake is van *learning on the job*.

##### *Ambtelijke vaardigheden*

Topambtenaren moeten beschikken over bestuurlijke affiniteit en –sensitiviteit (politieke afbreukrisico’s inschatten), omgevingsbewustzijn, kennis van het maatschappelijk krachtenveld, beheerskracht van management en organisatievaardigheden (zicht hebben op beheerssystemen, beleidsinstrumenten, aanwezige expertise en vermogens van ambtelijke organisatie) en met betrekking tot communicatie beschikken over overtuigingskracht, vermogen om te informeren en te inspireren. Weber ziet een ideaaltypische overheidsbureaucratie met accent op technische deskundigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid als het beste instrument om gestelde bestuurlijke doelen te bereiken. Waldo’s gereedschapskist voor een ambtenaar omvat kennis en vaardigheden op het gebied van: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting en budgetting*.

##### *Expertise*

Minder uitvoerig dan de vaardigheden is het begrip expertise toegelicht. Als expertise bij politici wordt verwacht dat ze generalisten zijn, weinig weten van veel. En dat ambtenaren



vervolgens specialisten zijn. De Vries concludeert dat de leidinggevende ambtenaar een ervaren functionaris is met hoge opleiding en grote expertise, terwijl de amateur politici daarentegen een lagere opleiding hebben en minder ervaring in het openbaar bestuur.

### *Empirie*

De respondenten bevestigen hetgeen in de theorie ten aanzien van de bestuurlijke vaardigheden is gesteld. Bestuurders en ambtenaren gaven beiden aan dat competentie een belangrijk aspect is binnen de samenwerkingsrelatie. Een bestuurder met goede politieke en communicatieve vaardigheden leidt uiteindelijk tot een beter beleidsresultaat. De managementvaardigheden worden wat minder van belang geacht voor de bestuurder, hoewel begrip voor elkaars rollen en taken wel positief gewaardeerd wordt en inzicht in management voor de bestuurder in dit kader dus nog wel van belang kan zijn. De ambtenaren geven de voorkeur aan een sterke wethouder vanwege de heldere doelstellingen die hieraan inherent zijn volgens respondenten. Bij het ontbreken van politiek leiderschap ziet men het gevaar van een te grote invloed van het ambtelijke apparaat op het openbaar bestuur, hetgeen ook in de theorie naar voren is gekomen. Ook bevestigt het onderzoek dat het ambtelijk apparaat over technische deskundigheid moet beschikken, en kennis moet dragen van het maatschappelijk krachtenveld. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de faciliterende rol (managementvaardigheden en communicatieve vaardigheden) maar ook de gewenste aanwezigheid van het politieke gevoel. Dit laatste om de haalbaarheid van plannen en voorstellen te kunnen inschatten.

*Deelvraag 4. Aan welke vakvereisten wordt door wethouders en ambtenaren over en weer in de lokale bestuurspraktijk belang gehecht?* Bestuurders en ambtenaren gaven beiden aan dat competentie een belangrijk aspect is binnen de samenwerkingsrelatie. Een bestuurder met goede politieke en communicatieve vaardigheden leidt uiteindelijk tot een beter beleidsresultaat. De managementvaardigheden worden wat minder van belang geacht voor de bestuurder, hoewel begrip voor elkaars rollen en taken wel positief gewaardeerd wordt en dus inzicht in management voor de bestuurder in dit kader nog wel van belang kan zijn. De ambtenaren geven de voorkeur aan een sterke wethouder vanwege de heldere doelstellingen die hieraan inherent zijn. Ook bevestigt het onderzoek dat het ambtelijk apparaat over technische deskundigheid moet beschikken en kennis dragen van het maatschappelijk krachtenveld.

## **4.3 Professionaliteit**

Een discussie omtrent de vraag of een beleidsambtenaar als een professional kan/mag worden gezien is hier niet aan de orde. De focus betreft welke professionaliteit bij een ambtenaar aanwezig moet zijn volgens respondenten en welk effect dit heeft op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

### **4.3.1 Kenmerken van professionaliteit**

Er is, voor zover is kunnen nagegaan, geen blauwdruk voor lokale ambtenaren hoe zij hun competentie 'behoren' in te zetten binnen de politiek-ambtelijke verhouding. Toch is er min of meer sprake van een beroepsethiek. Met behulp van de theoretische bevindingen van Bovens en Nieuwenkamp is een aantal kenmerken en bevindingen samengevoegd teneinde een analyse te maken. Er wordt hierbij gebruikt gemaakt van een aantal typeringen dat aan bureaucraten enerzijds en professionals anderzijds wordt toegekend. Professionals identificeren zich sterk met hun beroep, dat onder andere tot uitdrukking komt in een gedeelde

beroepsethiek: beroepsgebonden regels met betrekking tot welk handelen op een bepaald moment wel en niet verantwoord is.<sup>90</sup>

Onderstaand de kenmerken, ontleent aan organisatietyperingen van Bovens (2001)

Bureaucraat	Professional
Centrale beheersing en controle	Vrijheid in handelingsruimte, autonomie
Regels, richtlijnen en procedures van belang	Formele positie en hiërarchie niet van belang
Coördinatie door standaard werkprocessen	Coördinatie door standaardisatie van competentie
Gezag obv status, positie en hiërarchie	Gezag obv prestaties en vaktechnische deskundigheid
Loyaliteit aan de top	Loyaliteit aan de professie

Bovens voorspelt dat er spanningen ontstaan wanneer steeds meer professionals werkzaam zijn in een organisatie die een sterk bureaucratische structuur heeft. Hij constateert dat hiaten in de bestuurlijke professionaliteit negatief van invloed zijn op de politiek ambtelijke relatie en in die zin bijdragen aan het ontstaan van ambtelijke dilemma's en integriteitsrisico's. Ook het ontbreken van professionaliteit bij topambtenaren kan bijdragen aan het ontstaan hiervan. In die zin dat topambtenaren soms te loyaal zijn en een bestuurder niet snel tegenspreken. Hierdoor brengen zij zichzelf (en uiteindelijk ook hun bestuurder) af en toe in een lastig parket. Nieuwenkamp concludeert in zijn onderzoek dat er op rijksniveau in sommige gevallen sprake is van een verwijtbaarheidscultuur, gevoed door media en Tweede Kamer en dat deze een negatieve invloed heeft gehad op de samenwerking tussen bewindspersonen en topambtenaren. Bestuurders stonden niet altijd achter de ambtelijke top bij spanningen en ook het openlijk twisten tussen topambtenaren en bestuurders heeft niet veel goeds bijgedragen aan de politiek-ambtelijke verhoudingen. Hij constateert als gevolg (onder andere) daarvan dat er een aantasting is van het wederzijds vertrouwen en loyaliteit. De respondenten in Nieuwenkamps onderzoek verwijten de partijpolitiek de verslechtering van de politiek-ambtelijke verhoudingen.

#### 4.3.2 Empirie

*Procesregels* zijn binnen de gemeentelijke organisatie talrijk aangetroffen. Het nut van procesregels wordt omschreven als ondersteunend, en ze leveren een bijdrage aan beter resultaat en bredere oriëntatie (op bijvoorbeeld mandaten, verantwoordelijkheden, financiële controles). Bij inhoudelijke meningsverschillen is binnen iedere gemeenten een protocol aangetroffen dat beschrijft hoe in een dergelijke situatie gehandeld moet worden.

*Vrije handelingsruimte.* Slechts vijf respondenten geven binnen de huidige samenwerkingsrelatie aan een vrije handelingsruimte te ervaren. Over het algemeen is er sprake van hiërarchische verhoudingen.

*Competenties* als technische deskundigheid worden van belang geacht voor de betrouwbaarheid en haalbaarheid van het advies, waarbij argumentatie, intelligentie en bestuurlijk meedenken als indicatoren zijn genoemd. Een ambtenaar moet 'lef' hebben om een bestuurder aan te spreken op fouten en politieke/bestuurlijke valkuilen voorspellen, oplossen en/of voorkomen.

<sup>90</sup> Bovens, 2001

*Politiek primaat/gezag* heeft onmiskenbaar de boventoon in de antwoorden van de respondenten. Weliswaar is de invloed van de vakspecialist en de desbetreffende portefeuillehouder bij besluitvorming groter dan de invloed van de bestuursorganen college en/of gemeenteraad.

*Ambtelijke loyaliteit* speelt bij respondenten een grote rol als het begrip ‘professional’ wordt besproken. Over het algemeen is er sprake van een grote ambtelijke loyaliteit, waarbij in de ambtelijke advisering reële en haalbare doelstellingen voorop staan en de dialoog met de bestuurder bij afwijkende standpunten niet wordt vermeden. In tegenstelling tot de bevindingen van Nieuwenkamp stellen respondenten dat bij externe media druk de samenwerking intensiever wordt, en het gevoel van saamhorigheid en wederzijdse loyaliteit juist versterkt wordt. De ambtelijke loyaliteit richt zich echter bij conflicten uiteindelijk op het gemeentelijk belang of het college belang en niet aan de individuele wethouder (zie nadere uitleg paragraaf.....). Spanningen met betrekking tot ambtelijke loyaliteit nemen volgens respondenten toe naarmate er sprake is van verkokering binnen het college en/of als er sprake is van een zwakke coalitie.

*Bestuurlijke loyaliteit* wordt uitgelegd als ‘het op de bres staan’ voor de ambtelijke organisatie bij publieke of politieke druk, en vormt volgens respondenten een belangrijk onderdeel van het wederzijds vertrouwen. De bestuurders zijn primair loyaal aan het gemeentelijk belang en secundair aan het partijpolitieke belang.

#### **4.3.3 Confrontatie met theorie**

Op basis van het vorenstaande mag geconcludeerd worden dat binnen de gemeentelijke organisaties hoofdzakelijk een bureaucratische organisatiecultuur heerst. Aangetroffen kenmerken hiervan zijn: aanwezigheid van procesregels, hiërarchische lijnen, standaard werkprocessen, gezag op basis van positie (politiek primaat). Anderzijds is professionaliteit aangetroffen op de kenmerken loyaliteit en competentie. Loyaliteit is er immers niet aan de top, maar aan het gemeentelijk belang, en daarnaast speelt competentie een belangrijke rol in de vertrouwensrelatie c.q. samenwerkingsrelatie (en dus niet zonder meer de positie van de persoon). Daarnaast bevestigen respondenten de constatering van Bovens dat hiaten in de bestuurlijke professionaliteit negatief van invloed zijn op de politiek ambtelijke relatie, en in die zin bijdragen aan het ontstaan van ambtelijke dilemma’s en integriteitsrisico’s. Respondenten geven namelijk aan dat een zwakke coalitie en/of verkokering van portefeuilles tot ambtelijke loyaliteitsconflicten kunnen leiden.

Ook is in de beantwoording van de bestuurders sterk naar voren gekomen dat de bestuurlijke loyaliteit toekomt aan het gemeentelijk belang, boven dat van het partijbelang. Dit lijkt op lokaal niveau positief uit te werken en sluit aan bij de bevindingen van Nieuwenkamp. Dit wordt in de empirie nog eens onderschreven doordat respondenten aangeven dat bij externe media aandacht de saamhorigheid tussen bestuurder en ambtenaar juist versterkt wordt in plaats van dat dit negatief werkt.

#### *Resume en beantwoording van deelvraag 4:*

*Aan welke vakvereisten wordt door wethouders en ambtenaren over en weer in de lokale bestuurspraktijk belang gehecht?*

De uitleg van professionaliteit op het lokale niveau betreft hoofdzakelijk een beroepsethiek met betrekking tot wederzijdse loyaliteit tussen portefeuillehouder en ambtenaar en een gezamenlijke loyaliteit van portefeuillehouder en ambtenaar aan het gemeentelijk c.q. bestuurlijk belang. Daarnaast speelt binnen de professionaliteit, competentie ook een belangrijke rol (zie voorgaande paragraaf).

#### **4.4 Rollen en rolopvattingen**

Het begrip rolopvatting is hier uitgelegd als de opvattingen die wethouders en top-/beleidsambtenaren hebben over eigenschappen of kenmerken die volgens hun perceptie essentieel zijn voor de uitoefening van hun functie. De rollen zelf worden uitgelegd als de feitelijke invulling ervan en geven antwoord op vragen als hoe met elkaar wordt omgegaan en hoe rollen worden ingevuld.

##### **4.4.1 Rolopvattingen**

Aan de hand van in eerste instantie het ideaaltypen van Peters, zoals genoemd in hoofdstuk 2, en het schema van Aberbach e.a, worden de rolverwachtingen binnen de politiek-ambtelijke betrekkingen nader onder de loep genomen. Deze bestuurskundigen hebben onderzoek verricht naar de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen het beleidsproces en als indicator is dan ook de betrokkenheid van de respondent binnen een bepaalde taak beschreven. Om een uitspraak te kunnen doen over de verwachtingen is het van belang de onderscheidende taken te kennen. Teneinde vervolgens een vergelijking te kunnen maken met de theorie wordt op dit gebied aangesloten bij de gebruikte indicatoren van Peters en Aberbach.<sup>91</sup>

Binnen deze visies hebben bewindslieden (in het onderzoek van Aberbach) en topambtenaren verschillende taken te onderscheiden in: a. het formuleren van ideeën, b. belangenmakelaar, c. formuleren van beleid, en d. uitvoeren van beleid. Binnen de politiek-ambtelijke betrekking is vervolgens aangeduid bij welke visie en taak, de ambtenaar of bestuurder het meest bij betrokken is. Dus kortom, waar slaat de balans op welk moment naar uit binnen de samenwerkingsrelatie. Peters heeft hiervoor vijf typologieën ontwikkeld, die weliswaar extremen betreffen, maar een standaard vormen waaraan we de gevonden lokale praktijk kunnen spiegelen.

##### **4.4.2 Rol wethouder**

De wethouder wordt als politiek leider gezien. Politiek leiderschap is dan ook een vaardigheid die een wethouder moet hebben. Ontbreekt dit dan ontbreekt het aan heldere doelstellingen en politieke visie, en zal het ambtelijk apparaat zelf een koers gaan bepalen. Binnen twee gemeenten ontbreekt het aan sterk politiek leiderschap met als gevolg dat de ambtelijke invloed op beleid en besluitvorming binnen deze gemeenten groot is. Geen van beide bestuurders gaven aan dit op dit moment als hinderlijk te ervaren. Een bestuurder gaf aan dat hij, door zijn korte bestuurlijke ervaring en de complexiteit van vraagstukken, afhankelijk is van de ambtelijke expertise, maar dat dit tot op heden geen spanningen heeft opgeleverd. Hij voegde daar aan toe, dat dit om een sterk wederzijds vertrouwen vraagt, dat in casu aanwezig is, maar in geval van afwezigheid zou dit het bestuurlijk functioneren voor hem sterk bemoeilijken. De ambtelijke respondenten binnen deze gemeenten bevestigden deze beleving. De bestuurders zien zichzelf zowel als vormgever als ook als uitvoerder van beleid. Opgemerkt is dat zij deze beide rollen ook bij top/beleidsambtenaren verwachten, echter binnen de daartoe gestelde kaders. De reden hiervoor is dat zij dit de advisering en aldus ook de besluitvorming ten goede vinden komen. Bij afwijkende standpunten geven respondenten binnen vier gemeenten aan dat bestuurders sturen in ambtelijke advisering. Slechts binnen één gemeente is aangegeven dat het ‘modelleren van ambtelijke adviezen naar de politieke wens’

---

<sup>91</sup> Aberbach heeft vier visies onderscheiden te weten:

Visie I; Beleid versus uitvoering

Visie II; Feiten versus belangen

Visie III; Energie versus evenwicht

Visie IV; Hybride vorm

niet meer wordt toegepast nadat zich een crisissituatie had voorgedaan. Alle respondenten geven aan dat de bestuurdersrol te typeren is als zowel beleidsondernemer als politicus. De rol wordt afhankelijk gesteld van de 'arena' waarin de bestuurder zich op dat moment bevindt. Bij verdediging van vastgesteld beleid is de rol beleidsondernemer en bestuurder eerder op zijn plaats dan politicus. Echter bij het vormgeven van beleid of bij externe aandacht heeft de rol van politicus de boventoon. Binnen de vijf gemeenten is er sprake van diverse bestuursstijlen. Binnen twee gemeenten is er sprake van een consensus aanpak bij de wethouders, binnen twee andere gemeenten is er sprake van een confronterende bestuursstijl, en binnen de resterende gemeente is er sprake van een mix. Hoewel de confronterende bestuursstijl wat agressief overkomt, wordt deze niet altijd negatief ervaren. Het voeren van een intellectueel debat wordt door beide 'kanten' wel gewaardeerd, mits er sprake is van een zakelijke, inhoudelijke discussie met respect voor elkaars rollen. In één gemeente (andere dan hiervoren bedoeld overigens) heeft een te dominante bestuurdersrol geleid tot het vertrek van een aantal medewerkers. Deze vonden in het ontbreken van wederzijdse samenwerking, respect voor de ambtelijke rol/expertise en vanwege het verkeerd inzetten van de politieke macht, redenen om de gemeente te verlaten. Alle respondenten verwachten dat de wethouder loyaal is aan het gemeentelijk belang, en aldus het partijpolitieke en individuele belang ter zijde zet bij conflicterende vraagstukken. Een van de bestuurlijke respondenten gaf een voorbeeld uit het verleden waarbij een wethouder loyaal was aan het partijbelang gedurende een bestuurlijk/politiek conflict, met als gevolg dat het college uiteen viel. Bestuurder wordt door respondenten als een andere verantwoordelijkheid ervaren als raadslid. De bestuurder heeft het gemeentelijk belang voor ogen, een raadslid mag ook het partijbelang voor ogen hebben in debat en besluitvorming.

#### **4.4.3 Rol topambtenaar**

De ambtelijke rol wordt zowel als vormgever als ook als uitvoerder van het beleid gezien, waarbij de bestuurders uiteindelijk beslissen. Wel heeft het ambtelijk apparaat hierin een pro-actieve rol. Twee ambtelijke respondenten vormden uitersten, in die zin dat de een aangaf zich hoofdzakelijk als vormgever te zien en de andere zich hoofdzakelijk als uitvoerder van beleid. Zowel bestuurders als ambtenaren, een uitzondering daargelaten, geven aan dat zij de ambtelijke rol niet zuiver zien als een 'onafhankelijke' adviseur. Ook binnen het ambtelijke apparaat is er sprake van ideologie en individuele opvattingen over hoe het beleid er uit moet zien c.q. moet worden uitgevoerd. Bestuurders verwachten van de ambtelijke adviezen dat ze haalbaar zijn en voorzien van goede argumentatie, wenselijkheid, en risico's. Een persoonlijke opvatting van een ambtenaar in het advies wordt zeker wel gewaardeerd. Gevoel voor het politieke krachtenveld bij een ambtenaar wordt ook als een pré gezien, omdat dit volgens de bestuurders de advisering ten goede komt. Een van de bestuurlijke respondenten gaf aan dat een blinde volgeling niet wenselijk is. Het ambtelijk apparaat moet voldoende 'lef' hebben om bestuurders een spiegel voor te houden. Van de ambtenaar wordt wel loyaliteit verwacht naar zijn bestuurder toe. Alle respondenten zijn hierin overigens heel duidelijk. Als beleidsambtenaar 'moet je zorgen dat de wethouder het hoofd boven water weet te houden'. Toch zijn respondenten verdeeld aan wie zij loyaal zijn bij conflicterende belangen. In een aantal gevallen wordt het gemeentelijk belang boven het individuele wethouders- en/of collegebelang gesteld. Mocht zich een dergelijke situatie voordoen, dan geven alle respondenten aan de loyaliteitskeuze open te communiceren met de desbetreffende wethouder.

#### **4.4.4 De wethouder als topambtenaar**

Bij het beleidsproces zou de bestuurder zich volgens de ambtelijke respondenten moeten beperken tot hoofdlijnen. De ervaring leert dat de bestuurders details in sommige gevallen

ook van belang vinden. De detailbemoeyenis wordt door ambtenaren als hinderlijk ervaren. Er is overigens wel begrip bij ambtenaren voor detailbemoeyenis. Ze wijten dit aan de kleine schaal van de gemeenten en het afbreukrisico dat details soms voor beleid kunnen hebben. Bestuurders (h)erkennen de detailbemoeyenis die ambtenaren ervaren, en zij wijten hun aandacht voor details aan de aandacht die raadsleden, burgers en belangenverenigingen soms hiervoor vragen. Een bestuurlijke respondent gaf aan dat hij door jarenlange bestuurlijke ervaring, een heldere visie heeft ontwikkeld op vakinhoudelijke beleidsvraagstukken. Hij geeft daar impliciet mee aan dat hij zich in sommige gevallen dus feitelijk op de stoel van de beleidsambtenaar plaatst.

#### 4.4.5 Topambtenaar als wethouder

Bij complexe vraagstukken en conflicterende belangen en in geval van besluiteloosheid bij de wethouder meten topambtenaren zich in de helft van de gemeenten, een proactieve houding aan om besluitvorming vorm te geven en desnoods af te dwingen. In geval van externe aandacht door burgers, raadsleden of media voor een bepaald beleidsvraagstuk veranderen de verhoudingen volgens respondenten niet. Weliswaar wordt de samenwerking intensiever, de heersende cultuur dat de politiek het primaat heeft en dat politiek en ambtelijk apparaat elkaar support bieden, blijft ook bij externe druk gehandhaafd.

#### 4.4.6 Confrontatie met theorie en deelvragen

Gemakshalve is hieronder de tabel van Aberbach weergegeven. Vervolgens wordt aan de hand van de vijf ideaaltypen van Peters de vergelijking theorie en empirie gemaakt.<sup>92</sup>

*Eerste typologie: Politiek primaat, de topambtenaar heeft een strikt uitvoerende rol en de politici hebben een beleidsformulerende rol. Deze laatste kennen de publieke opinie en zijn tevens belangen'makelaar'.*

De topambtenaren en bestuurders zien zowel een beleidsformulerende als uitvoerende rol voor een topambtenaar weggelegd. Daarnaast moet de topambtenaar ook het maatschappelijk veld kennen teneinde haalbare en wenselijke voorstellen te kunnen formuleren. In geen van de geïnterviewde gemeenten is de typologie van het 'politek primaat' aangetroffen, volgens het model van Peters.

*Tweede typologie: Village-life- model, bij dit model is er sprake van een integratie van normen en waarden bij de politiek en ambtelijke top. Er vindt een intensieve uitwisseling plaats tussen politieke en ambtelijke loopbanen, waardoor zich geen grote barrières ontwikkelen.*

Een rode draad in de uitwisseling van politieke en ambtelijke loopbanen hebben we niet kunnen constateren. Een integratie van normen en waarden in die zin evenmin, en hoewel

<sup>92</sup> De vier te onderscheiden visies:

- Visie I; Beleid versus uitvoering
- Visie II; Feiten versus belangen
- Visie III; Energie versus evenwicht
- Visie IV; Hybride vorm

	Visie I	Visie II	Visie III	Visie IV
Formuleren van ideeën	<u>P</u>	<u>P</u>	<u>P</u>	<u>G</u>
Belangen makelaar	<u>P</u>	<u>P</u>	<u>G</u>	<u>G</u>
Formuleren van beleid	<u>P</u>	<u>G</u>	<u>G</u>	<u>G</u>
Uitvoeren van beleid	<u>A</u>	<u>A</u>	<u>A</u>	<u>A</u>

P: hoofdzakelijk politieke betrokkenheid; A: hoofdzakelijk ambtelijke betrokkenheid  
G: gedeelde betrokkenheid

respondenten tactvol aangaven dat uiteenlopende zienswijzen omtrent een beleidsvraagstuk c.q. collegevoorstel niet vaak aan de orde komen, was de geschetste situatie bij alle respondenten herkenbaar. In de meeste gevallen was binnen de gemeentelijke organisatie in de situatie voorzien door de opgestelde 'spelregels'. Het *Village-life*-model is dan ook niet aangetroffen.

*Derde typologie: Functionele model. Dit model lijkt op het vorige model, maar integratie vindt in deze relatie plaats in de functionele lijn. Integratie om beleidsinhoudelijke redenen en als gevolg daarvan ook niet beperkt tot de ambtelijke top.*

In de antwoorden van respondenten hebben we wel elementen aangetroffen die neigen naar het functionele model. Bijvoorbeeld dat door middel van brainstormsessies met bestuurder en ambtelijk apparaat visievorming tot stand komt, of dat aan het ambtelijk apparaat gevraagd wordt de pers te woord te staan, maar ook dat ambtelijke assistentie gevraagd wordt teneinde goed beargumenteerde en haalbare politieke doelstellingen te verwoorden. Het belang van teamgeest binnen de ambtelijke top en het bestuurlijke apparaat, en de 'klik' of het 'span' dat in sommige antwoorden van respondenten terugkwam zijn ook indicatoren die in de richting van het functionele model neigen. Maar ook dat, hoewel de communicatie via de hiërarchische lijn verloopt en daarmee over het algemeen indirect bij de beleidsmedewerker komt, bestuurders de werkvloer zelf actief opzoeken. Uiteraard zijn de typologieën extremen, en in zuivere vorm hebben we deze dan ook niet aangetroffen. Maar zoals gezegd, elementen er van daarentegen wel degelijk.

*Vierde typologie: Tegenstandsmodel. In dit model staan politici en ambtenaren tegenover elkaar, veelal wegens de strijd om macht over het beleid. Conflicten ontstaan veelal door verschillen in kennis, gewoonten en beleidsopvattingen.*

Over het algemeen hebben respondenten bij conflicten respect voor elkaars rollen. Wel zijn er voorbeelden uit het verleden genoemd die tot het vertrek van ambtenaren hebben geleid, zodat een dergelijke situatie wel zal hebben geneigd naar het tegenstandsmodel. Gelet op wijziging in de desbetreffende gemeentelijke organisatie is dit nu niet meer te constateren. Wederzijds respect voor elkaars rollen is de rode draad in de antwoorden van de respondenten als het gaat om conflicthantering, waarbij bestuurders en ook ambtenaren aangeven dat het uiteindelijk de politici zijn die het primaat hebben en de verantwoordelijkheid dragen. In de huidige situatie is het tegenstandsmodel niet aangetroffen.

*Vijfde typologie: Ambtelijk primaat. Bij dit model domineert de bureaucratie de besluitvorming. Politici hebben niet langer meer de mogelijkheid om de werkdruk en complexiteit te hanteren. Politici worden 'gestuurd' door de ambtenaren die een betere toegang tot informatie hebben.*

Drie van de bestuurlijke respondenten hebben een grote mate van bestuurlijke ervaring en/of een hoog opleidingsniveau. Binnen deze gemeenten zijn de bestuurlijke aansturing en de ambtelijke expertise/vaardigheid dan ook in een goede balans. Binnen de andere twee gemeenten hebben de ambtenaren weliswaar meer mogelijkheden om te sturen, de bestuurders daarentegen leggen bij twijfel omtrent hun eigen politieke standpunt/visie, vraagstukken over het algemeen ook voor aan collega bestuurders (burgemeester en andere portefeuillehouders). Heeft de individuele wethouder zelf dus niet de expertise, dan gaat hij/zij te rade bij collega's. In die zin blijft het een bestuurlijke afweging waardoor de ambtelijk invloed op c.q. sturing in het uiteindelijke besluit beperkt blijft. Elementen van het ambtelijk primaat hebben we wel gevonden (formuleren van politieke visie, te woord staan van pers, afhankelijkheid van ambtelijke expertise, etc.) maar een zuivere vorm zoals de 5<sup>e</sup> typologie schetst is niet aangetroffen.

## *Resultaten vragenlijst*

*In de vragenlijst (zie bijlage 6) is gevraagd wel/niet in te stemmen met de stelling dat ambtelijke expertise en vaardigheden en politiek-bestuurlijke expertise en vaardigheden elkaar kunnen aanvullen en de kwaliteit van het gemeentelijk beleid positief beïnvloeden. De uitkomst hiervan was dat alle ambtelijke respondenten en drie bestuurders deze stelling volledig onderschreven en twee bestuurders hierover geen mening hebben aangegeven.*

### *Uitkomst*

Op basis van het vorenstaande concluderen we dat er sprake is van een mix van het functionele integratiemodel en het ambtelijk primaatmodel. Juist de mix van bestuurlijke vaardigheden met ambtelijke vaardigheden levert een surplus op binnen de samenwerkingsrelatie volgens respondenten, namelijk in de zin van een kwaliteitsverbetering van de besluiten c.q. besluitvormingsprocessen. In de theorie komt dit terug bij Waldo, die stelt dat politiek en ambtelijke uitvoering twee van eenzelfde regeringsproces zijn en nauw met elkaar zijn verbonden. Hij ziet het ambtelijke apparaat, de bureaucratie als een integraal onderdeel van het regeringssysteem, inclusief de achterliggende waarden van de democratische rechtsstaat. Ook Svava geeft aan dat complementariteit en hierbij het ambtelijk commitment aan de publieke waarden, samen met aandacht voor technologie en rationaliteit, deel uit behoren te maken van de praktijk en theorie van de overheidsbureaucratie. De complementariteit is gebaseerd op de aanname dat gekozenen en ambtenaren samen participeren in de gemeenschappelijke beoefening van een degelijk openbaar bestuur. De delen ondersteunen elkaar/vullen elkaar aan en vormen samen een geheel. Complementariteit herkent de wederzijdse afhankelijkheid en de wederkerigheid tussen de politici en ambtenaren, weliswaar in onderscheidene rollen en perspectieven, waarden en posities, maar met overlap. Nieuwenkamp gaat in zijn onderzoek geheel in op de samenwerkingsrelatie, stelt deze dus niet ter discussie maar gaat zelfs naar de succes- en faalfactoren. Ook Kickert geeft aan dat in verband met de toegenomen complexiteit van de samenleving, traditionele hiërarchische sturingsinstrumenten meer en meer in het ongerede raken en dat begrippen als politiek primaat en ambtelijke loyaliteit in hun klassieke betekenis aan erosie onderhevig zijn. In het onderzoek is dat aangetroffen in de zin dat een bestuurder de ambtelijke loyaliteit ook moet verdienen, en dat bij besluiteloosheid de top/ambtenaren geneigd zijn tot het afdwingen van een besluit. Kickert geeft aan dat bij de politiek ambtelijke complementariteit sprake is van een min of meer gezamenlijk doel. We hebben in ons onderzoek deze vraag specifiek gesteld en respondenten geven aan dat in de samenwerkingsrelatie een gezamenlijke doelstelling van groot belang is voor de verhouding, maar ook dat in de praktijk geen grote verschillen in doelstellingen tussen politici en ambtenaren worden ervaren. In de geïnterviewde gemeenten kan dan ook gesteld worden dat er sprake is van over het algemeen gezamenlijke doelen. Dat ambtenaren vervolgens politiek gevoel moeten hebben voor het politiek krachtenveld en ‘weten wat er buiten afspeelt’ versterkt de complementariteit.

*Deelvraag 3. Welke rollen, rolverdeling en rolopvattingen van wethouders en ambtenaren zijn empirisch te onderscheiden?*

Zoals hierboven is toegelicht onderscheiden we de volgende rollen:

- a) wethoudersrol
- b) top/beleidsambtenaarsrol
- c) de wethouder als top/beleidsambtenaar
- d) de top/beleidsambtenaar als wethouder



Met betrekking tot de rolopvattingen (formuleren van beleid, belangenmakelaar, formuleren van beleid en uitvoeren van beleid) zien we dat respondenten bij alle rollen, een gedeelde betrokkenheid aangeven waarbij het uitvoeren van beleid weliswaar hoofdzakelijk een ambtelijke bezigheid is, maar zeker niet uitsluitend. Oog en aandacht voor detail is er bij de bestuurders alleszins ook. Gezien het schema van Aberbach e.a. neigt dit naar Visie IV, en zoals gezegd zijn er elementen van en het functionele als het ambtelijke primaat aangetroffen. Uiteindelijk is complementariteit, met de daaraan inherente rolopvattingen zoals bovengenoemd, een betere verwoording van hetgeen we hebben aangetroffen, dan één van de (extreme) modellen van Peters waarvan we overigens dankbaar gebruik hebben gemaakt om de empirie te analyseren. Complementair vormt een betere term voor de verhouding, omdat er sprake is van het ondersteunen, maar ook aanvullen, van elkaars taken en rollen, en leidt tot een surplus, synergie in de vorm van betere kwaliteit van beleidsprocessen en besluitvorming.

#### **4.5 Bestuursstijl wethouder**

Onder bestuursstijl wordt verstaan de min of meer herkenbare gedragspatronen van bestuurders<sup>93</sup>. Het gaat om de waarneembare uiting van het doen en laten van de wethouder binnen een bepaalde context. Schouw en Tops (1998) hebben vijf typologieën van bestuursstijlen omschreven, te weten: de leider, de manager, de verbinder, de ambassadeur, en de beheerder. Ze zijn ook anders te kwalificeren, bijvoorbeeld als: formeel of informeel opererend, taakgericht of mensgericht, aandacht voor detail of voor grote lijnen, risico mijndend of risico zoekend, innovatief of behoudend, analytisch of intuïtief, consensusgericht of confrontatiegericht.

In het onderzoek is voor deze laatste kwalificaties gekozen, omdat de eerste kwalificaties vooral relatie hebben met het optreden van de bestuurder in een bredere context (ook extern gericht) en dus niet per definitie manifest zijn in de interactie tussen de bestuurder en zijn ambtenaar, terwijl de tweede serie kwalificaties wel manifest aanwezig is in de relatie bestuurder-ambtenaar.

##### **4.5.1 Kwalificaties bestuursstijlen**

###### *Beleidsmanager/politicus*

Alle respondenten gaven aan dat beide typeringen in de praktijk voorkomen, met het accent op politicus. Als verantwoordelijke voor de mix wordt de persoonlijkheid van het individu als ook de bestuursstijl van het college zelf genoemd. Daarnaast speelt de gesprekspartner een rol bij de rol die de bestuurder zich aanmeet (in geval van de gemeenteraad > meer politicus, ambtelijke organisatie > beleidsmanager). De managersrol wordt over het algemeen niet waargenomen. De politicus kenmerkt zich door bijvoorbeeld gevoelig te zijn voor raadsuitlatingen of door vraagtekens te zetten bij de politieke haalbaarheid van bepaalde beleidsvraagstukken. De rol van de bestuurder c.q. de beleidsondernemer kenmerkt zich door een bredere kijk op zaken en aandacht voor het ontwikkelen van bestuurskracht. De bestuurders zien zichzelf hoofdzakelijk als politicus en als beleidsondernemer. Als beleidsmanager zien zij zichzelf niet, hetgeen de ambtenaren ook zo aangeven. De rol van manager is volgens bestuurders weggelegd voor het management team. De rol als beleidsondernemer wordt beschreven en ervaren als aanstuurder van ontwikkelingen, het nadenken over ontwikkelingen, en energie/expertise genereren om probleemoplossend te plannen en te ontwikkelen. De rol van politicus is daarbij noodzakelijk om politiek te kunnen opereren en op korte termijn resultaten te kunnen boeken.

---

<sup>93</sup> Nieuwenkamp, 2001

### *Taakgericht of mensgericht*

De wethouders worden hoofdzakelijk als taakgericht omschreven. Hoewel niet wordt gesteld dat wethouders niet mensgericht zijn; het komt gewoon wat minder onder hun aandacht. Als verklaring hiervoor is opgemerkt dat collegeleden slechts met een select deel van de organisatie rechtstreekse contacten hebben. Een bestuurder met veel ambities zal bovendien geneigd zijn meer accent te leggen op taakgericht aspecten. Wanneer een onderwerp veel mensen aanspreekt spelen emoties een rol voor de aangemeten rol. Taakgerichtheid wordt omschreven als het gericht zijn op het realiseren van beleidsdoelen, consistentie van beleidsdoelen, en het monitoren van de voortgang van verschillende projecten. Mensgerichtheid van de bestuurder wordt beschreven als het opzoeken van de beleidsambtenaren in de organisatie en het stimuleren van openheid binnen de relatie. De bestuurders beschrijven hun stijl zowel als taakgericht als mensgericht – hetgeen het bovenstaande bevestigt. Taakgericht in de zin dat politieke doelstellingen worden nagestreefd, en mensgericht in de zin dat een ‘sfeer’ van samenwerking met de ambtelijke organisatie van belang wordt geacht om uiteindelijk resultaat te kunnen boeken. Wederkerigheid wordt hierbij van belang geacht. “Als bestuurder moet je als het ware zowel de handleiding van de organisatie kennen als ook die van de individuele medewerker en omgekeerd’.

### *Extern of intern gericht*

De meningen over de externe of interne gerichtheid van collegeleden lopen uiteen. Een respondent gaf aan dat één van de bestuurders binnen het college sterk procedureel ingesteld was, dus feitelijk intern gericht. Maar over het algemeen is er sprake van een mix. Als wenselijk wordt overigens extern gericht genoemd. De mogelijkheid om extern gericht te kunnen werken wordt door één van de respondenten afhankelijk gesteld van de bestuursstijl en vaardigheid van de bestuurder. Een overwegend externe gerichtheid levert problemen op vanwege het dan over het algemeen ventileren van een te groot ambitieniveau ten opzichte van de aanwezige ambtelijke capaciteit/vermogen, en levert spanningen op doordat ambities niet waargemaakt kunnen worden. Maar ook gevoeligheid voor raadsuitlatingen en het hechten van waarde aan oordelen van ‘buiten’ over persoon en resultaat horen bij deze typering. Ook de antwoorden van de bestuurders lopen uiteen. Twee bestuurders geven aan hoofdzakelijk extern gericht te zijn, en de overige drie geven een combinatie aan. De externe gerichtheid wordt uitgelegd als alert zijn op het resultaat voor inwoners. Wat interne oriëntatie betreft wordt de aandacht voor de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie genoemd. Een van de respondenten gaf hierbij aan hiervoor de laatste jaren minder aandacht te hebben vanwege de toegenomen professionalisering, terwijl een andere respondent juist aangaf wat tijdsbesteding betreft hierin bij hemzelf een accent te bespeuren. Maar ook aandacht voor consistentie van beleid wordt hier als intern gericht opgevat.

### *Planmatig of impulsief*

De werkwijze wordt zowel planmatig als ook impulsief ervaren door respondenten, met het accent op het laatste. Hoewel er weinig ruimte is om een ‘waan van de dag’-cultuur aan te meten. Wel hechten bestuurders eraan om speelruimte te hebben om tussentijds prioriteiten bij te kunnen stellen en nieuwe ontwikkelingen op te pakken. Slechts één van de respondenten gaf aan dat de bestuurder vrij strikt als planmatig kon worden bestempeld. Inherent aan hun bestuurdersrol worden wethouders nogal eens in de verleiding gebracht om direct en impulsief te reageren, zo stellen de ambtelijke respondenten, en ze wijten dit hoofdzakelijk aan media-aandacht, raadsuitlatingen, belangenorganisaties, etc.. Bestuurders bevestigen de weinige speelruimte die ze hebben. Gelet op de financiële kaders en vaak meerjarige ontwikkelingsplannen wordt de bestuurders planmatig handelen min of meer afgedwongen.

Belangrijk hierbij vinden bestuurders dat ze vooruit moet kunnen denken, en daaraan gekoppeld tactiek en strategie moet kunnen ontwikkelen. In de rol van politicus moet er echter ook wel eens impulsief gehandeld kunnen worden, zodat beide eigenschappen in de beantwoording van bestuurders terugkomt.

#### *Detail of hoofdlijnen*

Er is zowel oog voor detail als voor hoofdlijnen, zo stellen de ambtelijke respondenten, waarbij het soms als hinderlijk wordt ervaren indien een wethouder te veel op details is gericht. Detailbemoeienis wordt in verband gebracht met de kleine schaal van de gemeente en het eventuele afbreukrisico dat er soms is wanneer zaken niet lopen. Toch wordt dit niet als wenselijk ervaren, en stellen ambtenaren dat de bestuurder zich echter op hoofdlijnen moeten richten. De bestuurders bevestigen het bovenstaande, en stellen zowel aandacht voor hoofdlijnen als details te hebben – het accent ligt weliswaar op hoofdlijnen. De aandacht voor details wordt met name veroorzaakt door burgers en raadsleden, en is afhankelijk van het onderwerp/belang, van de fase van het beleidsproces, en van de persoon. De bestuurder moet volgens de bestuurders hoofdzakelijk aandacht hebben voor de hoofdlijnen, maar mag daarbij in sommige situaties de details niet uit het oog verliezen.

#### *Direct of indirect communicerend*

Over het algemeen typeren de topambtenaren de communicatie als direct. De ‘laag’ daar onder ervaart dit anders, en typeert de communicatie als indirect. In alle gemeenten zijn er afspraken gemaakt inhoudende dat de wethouder via de lijn communiceert. De bestuurders geven dit aan. De hiërarchische lijnen dwingen de bestuurders vaak tot indirect communiceren. Toch vinden bestuurders dat ze dit soms moeten kunnen doorbreken om zo het individuele contact met de beleidsambtenaar te kunnen zoeken. Een van de respondenten gaf aan in de komende zittingsperiode hieraan bijzondere aandacht te willen schenken, om op deze wijze een betere samenwerking c.q. vertrouwensband met medewerkers te kunnen opbouwen.

#### *Innovatief of behoudend*

Innovatief wordt gezien als het open staan voor nieuwe ontwikkelingen met oog voor bepaalde vaste waarden. De mate van innovatiegerichtheid is afhankelijk van het college en de persoonlijkheid van de wethouder. De bestuurders staan over het algemeen open voor innovativiteit. Geen van de ambtelijke respondenten typeerde hun wethouder als innovatief. De bestuurders zelf gaven aan dat een bestuurder zowel innovatief als behoudend moet zijn. Behoudend omdat sommige waardevolle zaken oude tradities kennen en betekenis hebben. Innovatief, omdat nieuwe oplossingen uitprobeerde moeten worden, en nieuwe plannen de kans moeten krijgen om ontwikkeld te worden.

#### *Analytisch of intuïtief*

Het accent ligt volgens de ambtelijke respondenten op intuïtief. Het analytische is primair aan de ambtelijke organisatie. Een meer analytische aanpak bij bestuurders wordt wel wenselijk geacht. Nu levert het intuïtief bestuurlijk handelen soms te veel spanningen op bij de ambtelijke organisatie waardoor loyaliteitsproblemen dreigen te ontstaan. Bij beleidsvoorbereidingen zijn bestuurders over het algemeen echter goed in staat analytisch mee te denken in het proces. Het merendeel van de bestuurders geeft aan zichzelf hoofdzakelijk als intuïtief (ingegeven door politiek en bestuurlijk gevoel) te typeren, met name als het extern contact betreft. Anderzijds wordt met betrekking tot het ontwikkelen van beleid in samenwerking met het ambtelijk apparaat ook wel analytisch gewerkt.

### *Consensus of confronterend*

Het merendeel van de gemeentesecretarissen typeert de bestuursstijl als consensusgericht. Binnen één gemeente is er sprake van beide stijlen bij verschillende wethouders. Hierbij is er echter voldoende besef van de afhankelijkheidsrelatie bestuurder-ambtenaar. Twee van de top/beleidsambtenaren bestempelden de bestuursstijl als confronterend. De overige ambtelijke respondenten ervaren de bestuursstijl als consensus zoekend. Confronterend wordt beschreven als het niet makkelijk inruilen van een standpunt en enige starheid te omvatten. Voor de organisatie is dit niet altijd negatief, het is namelijk voorspelbaar, biedt consistentie in beleid en is dus betrouwbaar, zo stelt een van de respondenten. Anderzijds kan dit de maatschappelijke en /of politieke weerstand doen toenemen en contraproductief werken. Bestuurders bevestigen het bovenstaande. Twee respondenten geven aan duidelijk een consensusstijl te hebben, twee anderen geven aan een confronterende stijl te hebben, en een derde respondent gaf een combinatie van deze twee aan, afhankelijk van onderwerp, tijdstip, en plaats.

### **4.5.2 Confrontatie met theorie en deelvragen**

Een van de belangrijkste kenmerken binnen een samenwerkingsrelatie zijn de personen zelf. Bezien vanuit de (theoretische) opvatting dat bestuurders en ambtenaren verschillen in rollen, taken, verantwoordelijkheden, en zelfs verschillende doelstellingen (kunnen) hebben, kan dit zeker gevolgen hebben voor de samenwerking. Wat vormt dan de basis voor de samenwerkingsrelatie? Persoonlijkheden en karaktereigenschappen spelen bij dergelijke verschillen zeker een belangrijke rol. Volgens internationaal onderzoek bestaat er in Nederland een voorkeur voor een consultatieve bestuursstijl. Bij een consultatieve stijl is er sprake van raadpleging van betrokkenen alvorens een besluit te nemen. Een autoritaire stijl daarentegen wordt getypeerd door het verstrekken van opdrachten zonder uit te leggen waarom de ambtenaar de opdracht dient uit te voeren. Bij een paternalistische aanpak worden belang en redenen uiteengezet. Een democratische bestuurder initieert een dialoog over een te nemen beslissing waarbij de meerderheid van stemmen doorslaggevend is voor het besluit.<sup>94</sup> Bij de vraag<sup>95</sup> hoe respondenten de ideale rolverdeling zien worden bewoordingen als compromissen, argumentatie, samenwerking, openheid, en wederzijdse doelen genoemd, en bevestigt de theorie c.q. het internationaal onderzoek dat er een voorkeur bestaat voor een consultatieve bestuursstijl. Afhankelijk van de situatie is de ene bestuursstijl meer of minder geschikt, en dus zal de bestuurder in iedere situatie een afweging moeten maken welke stijl het meest resultaat zal opleveren. Tijdens de gesprekken is binnen twee gemeenten een confronterende bestuursstijl aangetroffen en bij de andere drie gemeenten, een mix en/of consensusstijl. Bestuurders geven hoofdzakelijk aan dat zij hun taak zien als het aansturen van ontwikkelingen, het nadenken over ontwikkelingen, en energie en expertise moeten genereren om vraagstukken te kunnen beantwoorden. Hierin komt tot rol van politiek leider tot uitdrukking. Het 'politiek primaat' staat bij alle respondenten hoog aangeschreven. Echter van een autoritaire bestuursstijl in de zin dat er sprake is van een nadrukkelijk machtsinzet kan niet worden gesproken. Twee respondenten geven aan<sup>96</sup> machtsinzet of hiërarchische sturing te ervaren binnen de rolverdeling/houding, hoewel de ene respondent tegelijkertijd aangeeft dat er tevens sprake is van argumentatie, openheid en samenwerking. Dit impliceert een paternalistische bestuursaanpak. De andere respondent geeft daarnaast aan dat er sprake is van een wantrouwen, rigide aanpak, geslotenheid, verschillende doelen, en neutraliteit. Dit neigt naar een autoritaire stijl. Opgemerkt wordt dat deze laatste respondent geen direct contact heeft met de bestuurder en de communicatie dus indirect verloopt. De sectordirecteur

---

<sup>94</sup> Nieuwenkamp, 2001

<sup>95</sup> bron; gegevens vragenlijst, bijlage 7

<sup>96</sup> bron; gegevens vragenlijst, bijlage 7

(weliswaar van een andere beleidspartefeuille) van de desbetreffende gemeente geeft bij dezelfde vraag aan een consensusstijl te ervaren. Binnen dezelfde gemeente worden dus verschillende bestuursstijlen ervaren. De rode draad is echter dat er hoofdzakelijk sprake is van een consultatieve c.q. consensusstijl onder de bestuurders.

*Deelvraag 2. Welke theoretische- en empirische inzichten bestaan er over politiek-ambtelijke verhoudingen in het lokaal bestuur?*

#### *Theorie*

Het politiek primaat voert de boventoon. Op lokaal niveau geeft Bovens en Reussing aan dat er sprake is van een verschuiving van taken. Reussing geeft aan dat de ambtelijke rol en taak is uitgebreid terwijl verantwoordelijkheden niet goed zijn vastgelegd. Bovens is van mening dat er meer aandacht zou moeten zijn voor de samenwerkingsrelatie tussen bestuurder en topambtenaar en dat dit deel uit moet maken van de ambtelijke en bestuurlijke professionaliteit. De bestuursstijl die in Nederland de voorkeur heeft is een consultatieve bestuursstijl.

#### *Empirie*

Het politiek primaat staat in de praktijk hoog aangeschreven en bevestigt hetgeen de theorie stelt. De bestuursstijl van de bestuurders kan hoofdzakelijk worden aangemerkt als een consultatieve, consensusstijl of te wel de verhouding kenmerkt zich door complementariteit dat volgens respondenten een positieve invloed heeft op de beleidsvormingsprocessen en besluiten.

### **4.6 Normen en waarden**

Deze paragraaf is opgedeeld in de begrippen ‘politiek primaat’, ‘ ambtelijke loyaliteit’, ‘wederzijds respect’, en ‘wederzijds vertrouwen’. Weliswaar beperken de politieke en ambtelijke normen zich niet tot deze begrippen (denk bijvoorbeeld aan democratie, maatschappelijk welzijn, veiligheid, enzovoorts) de genoemde vier normen en waarden zijn echter binnen de samenwerkingsrelatie het meest vermeld tijdens de interviews, en spelen voor de respondenten een belangrijke rol in de politiek-ambtelijke samenwerkingsrelatie. De begrippen worden hieronder nader toegelicht.

#### *Politiek primaat*

Het geldend staatsrecht impliceert het primaat van de politiek boven het ambtelijk apparaat.<sup>97</sup> De gemeenteraad en het college zijn op basis van de gemeentewet de bestuurlijke organen die het gemeentelijk beleid vaststellen, terwijl het ambtelijk apparaat dit beleid uitvoert. De ingezetenen van de gemeente kiezen raadsleden en het college vormt het dagelijks bestuur dat het vertrouwen heeft van de gemeenteraad. In deze is de volkssoevereiniteit te zien en de wil van het volk aldus in de besluitvorming. Hierin komt vervolgens de bovenschikking van de politiek ten opzichte van de ambtenaren tot uitdrukking. “De bureaucratie ontbeert een zodanig bron van externe legitimiteit en is daarom ondergeschikt aan de politiek”, zo concludeert Nieuwenkamp of zoals ‘t Hart stelde: “Bestuurders hebben in beginsel, op basis van het democratisch mandaat, het primaat; de ambtelijke organisatie heeft te doen wat de politiek vraagt.”

---

<sup>97</sup> Nieuwenkamp, 2001

### *Ambtelijke loyaliteit*

Nieuwenkamp stelt in zijn proefschrift dat de ambtelijke loyaliteit is afgeleid van de politieke verantwoordelijkheid. Hij licht vervolgens toe dat het namelijk niet reëel is te verwachten dat een bestuurder het handelen van het ambtelijk apparaat volledig kan aansturen, terwijl hij/zij er wel verantwoordelijk voor is. Er is dus een kloof tussen de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid om te sturen. “Omdat ministers verantwoordelijk zijn voor het handelen van topambtenaren, mogen ministers van hen een loyale opstelling verwachten.”. Ook op lokaal niveau is een vergelijking in dit kader te maken, doordat er sprake is van een complex en dynamisch krachtenveld, en bovendien is er een grotere afstand tussen gemeenteraad en college als gevolg van de invoering van het duale stelsel. Ambtelijke loyaliteit is hier uitgelegd als het zonder toorn of vooringenomenheid uitvoeren van bestuurlijke opdrachten. Maar ook objectiviteit, onpartijdigheid, en dienstbaarheid behoren in deze opzet tot de verzamelnaam ‘ambtelijke loyaliteit’. Maar ambtelijke loyaliteit kent zijn nuances, want aan wie of wat is de ambtenaar loyaal, en hoe komt dat tot uitdrukking? Op rijksniveau neemt men aan dat een bestuurder bovengeschiedt is aan de topambtenaar. Op gemeentelijk niveau ligt dat complexer, omdat staatsrechtelijk de wethouder eigenlijk niet bestaat, en het college van burgemeester en wethouders het bevoegde orgaan is. Loyaliteit kan in verschillende omstandigheden op verschillende wijzen geuit worden, denk bijvoorbeeld aan beargumenteerde kritiek of het coöperatief uitvoeren van genomen besluiten.

### *Wederzijds respect*

Het woord wederzijds impliceert dat over en weer de bestuurder en de top/beleidsambtenaar verwachtingen heeft omtrent het begrip respect. In casu betreft het respect voor elkaars rollen en (rol)opvattingen. Op basis van de theorie speelt wederzijds respect een belangrijke rol in de politiek-ambtelijke verhoudingen.

### *Wederzijds vertrouwen*

Op basis van de theorie is ook vertrouwen een cruciale voorwaarde binnen een samenwerkingsrelatie. Ontbreekt dit vertrouwen dan is er geen goede basis voor samenwerking. Ook bij vertrouwen is het woord ‘wederzijds’ geplaatst en heeft dus een wederkerig karakter. Op Rijksniveau, tussen parlement en ministers geldt de (ongeschreven) vertrouwensregel. Steeds meer wordt dit ‘vertrouwensbeginsel’ ook toegepast in relatie tussen bestuurders en ambtenaren. We zien dan ook dat de relaties tussen politici en ambtenaren steeds meer persoonsgebonden worden. Möhring (2002) legt vertrouwen uit als een verwachting dat de ander niet voor het ons meest ongunstige alternatief zal kiezen. “Er is sprake van vertrouwen als ervan uitgegaan wordt dat de ander goede bedoelingen met ons heeft. Wanneer iemand hetzelfde belang heeft, kunnen we erop vertrouwen dat hij hetzelfde alternatief zal kiezen”.

## **4.6.1 Politiek primaat**

De politiek-ambtelijke verhouding wordt door zowel bestuurlijke als ambtelijke respondenten gezien als een samenwerkingsrelatie waarbinnen het politieke primaat uitgangspunt is. Machtsverhoudingen en de wethouder zelf spelen hierbij een rol. Bestuurders geven aan dat een heldere politieke visie in deze positief bijdraagt aan de verhoudingen. De ambtenaren hebben volgens henzelf een faciliterende rol en moeten zorgdragen voor onafhankelijke en deskundige advisering, waarbij de wijze van presteren niet uit het oog verloren mag worden. En hoewel ambtenaren over het algemeen een uitvoerende rol in het beleidsproces hebben, is er tevens sprake van een vormgeversrol. Dit laatste binnen de gestelde kaders van de politiek. De beide rollen van ambtenaren dragen volgens de bestuurders bij aan betere kwaliteit van besluitvorming. Zowel bestuurlijke als ambtelijke respondenten gaven aan dat in sommige

gevallen gevraagd wordt collegevoorstellen aan te passen. Naast technische redenen, leesbaarheid, e.d werd dit ook wel gedaan bij meningsverschillen. Wel wordt over het algemeen door middel van dialoog en argumentennatie een vorm van consensus bereikt. Respondenten gaven duidelijk aan dat de uiteindelijke verantwoording bij het college ligt (en dus niet de individuele wethouder) en collegebesluiten worden, volgens zeggen, loyaal uitgevoerd.

#### **4.6.2 Ambtelijke loyaliteit**

Binnen de samenwerkingsrelatie vormen wederzijds vertrouwen en ambtelijke loyaliteit een absolute basis. Daarbij wordt teamgeest binnen top en bestuurders bij ambtenaren van belang geacht. Om resultaten te kunnen boeken is samenwerking ook het gemeenschappelijk beleven van processen. Bij het ontbreken van teamgeest ontstaat er een versnippering van portefeuilles, ontstaan er verschillende opvattingen, en ontstaan er ook ambtelijke loyaliteitsproblemen in de organisatie. De meningen omtrent loyaliteit zijn verdeeld. Enerzijds is bij conflicterende belangen het gemeentelijk belang de hoofdafweging, en anderzijds speelt loyaliteit ten opzichte van het bestuur een rol. Opgemerkt hierbij is, dat het aan de ‘politiek’ is om dat gemeentelijk belang te definiëren, en anderzijds dat de praktijk m.b.t. het gemeentebelang weerbarstig is; soms spelen partijpolitieke belangen of ideologische belangen een dominante rol. Aan de andere kant wordt meer en meer aandacht ervaren op ‘rechtmatig’ overheidshandelen, en dat veel in regels gevangen is, wat soms als beknellend wordt ervaren. Bij loyaliteit aan het bestuur c.q. bestuursvisie is toegelicht dat waarde wordt gehecht aan vastgestelde kaders. Ambtelijke loyaliteit is moeilijk in geval van een zwakke coalitie. Een zwakke coalitie is van nadelige invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Door tegenstellingen tussen bestuurders kan dit leiden tot tegenstellingen en teleurstellingen binnen de ambtelijke organisatie. Het gevaar van afbreukrisico voor de beoogde resultaten en beleidsdoelen is dan groot. Over het algemeen is er sprake van een grote ambtelijke loyaliteit aan de bestuurders, echter waarbij in de ambtelijke advisering reële en haalbare doelstellingen voorop staan, en de dialoog met bestuurder bij afwijkende standpunten niet wordt vermeden. In beginsel kan de bestuurder rekenen op een grote mate van loyaliteit. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in ‘samen een klus klaren’, gevoel van ‘saamhorigheid, en ‘zorgen dat de wethouder het hoofd boven water weet te houden’. De bestuurder rekent ook op deze ambtelijke loyaliteit. Een van de bestuurders gaf hierbij aan dat een bestuurder dit door zijn gedrag en handelen moet verdienen en ook waar maken. ‘Anders wordt het een blind volgen.’

#### **4.6.3 Wederzijds respect**

Nagenoeg gelijk aan wederzijds vertrouwen en ambtelijke loyaliteit worden gezamenlijke doelstellingen, en respect en begrip voor elkaars rollen gezien. Het delen van een gezamenlijk doel, wederzijds vertrouwen, helderheid en respect voor elkaars rollen worden van groot belang geacht voor het kunnen functioneren als een team. Goede communicatie, persoonlijk contact, openheid, voorbereiding c.q. kennis van zaken, politiek gevoel, beleidsaffiniteit, en bereidheid om naar elkaar te luisteren zijn daarbij sleutelbegrippen. Het ambtelijk apparaat moet vervolgens ‘lef’ hebben om fouten bespreekbaar te maken, en de bestuurder daar over ook durven aan te spreken. Open communicatie, directe lijnen zijn hierbij een randvoorwaarde. Dit is geen vanzelfsprekendheid en hierin moet geïnvesteerd (willen) worden. Er is binnen de lokale politiek-ambtelijke verhoudingen ruimte om afwijkende standpunten uit te wisselen. Het wordt van het ambtelijk apparaat ook verwacht dat dit gebeurt, met respect voor de bestuurdersopvattingen. Bij blijvende meningsverschillen worden standpunten aan het college voorgelegd dat uiteindelijk een knoop moet doorhakken. Dit wordt als een onderdeel gezien binnen de samenwerkingsrelatie en het respecteren van

elkaars rollen. Persoonlijkheden worden van groot belang geacht voor de samenwerkingsrelatie. Elkaar aanspreken of het wederzijds corrigerend vermogen kan zich hierdoor sterker ontwikkelen en is essentieel voor het goed kunnen functioneren. Twee bestuurders gaven aan persoonlijkheden heel erg belangrijk te vinden voor de verhoudingen, omdat dit bijdraagt aan een open communicatie, en om een intellectueel debat te kunnen voeren is het van belang elkaar ruimte te geven en te bieden, maar soms ook deze ruimte te nemen. Er wordt belang gehecht aan de persoonlijke opvattingen van ambtenaren, en men wil die ook terug te zien in de advisering. De praktijk leert dat er in sommige gevallen wel gestuurd wordt in ambtelijke adviezen, maar andersom ook dat ambtelijk op of in politieke doelstellingen wordt gestuurd. Er is echter voldoende mate oog en respect voor de scheidslijn tussen politiek en ambtelijk domein geconstateerd. De wederzijdse domeinen en rollen worden gerespecteerd.

#### **4.6.4 Wederzijds vertrouwen**

Wederzijds vertrouwen wordt als de belangrijkste basis gezien voor de samenwerkingsrelatie. Als voorwaarden voor wederzijds vertrouwen worden openheid, respect, en begrip voor elkaars rollen noodzakelijk geacht. Taakafbakening en persoonlijkheden spelen hierbij ook een rol, maar wat minder nadrukkelijk. De relatie moet een vertrouwensbasis hebben en geen verborgen agenda's bevatten. Bij publieke of politieke druk op een ambtelijk advies betekent dit dat de bestuurder op de bres moet staan voor de ambtelijke organisatie. Anderzijds wordt verwacht dat de ambtenaar meedenkt bij de bestuurlijke afwegingen. Iets wat ambtenaren in de vertrouwensbasis cruciaal achten is het kunnen weergeven van de ambtelijke visie ook al betreft dit een conflicterend belang of opvatting ten opzichte van de wethouder. Een bestuurder hecht aan een goede sfeer, die draagt bij aan het bereiken van doelstellingen. Ervaringen uit het verleden hebben geleerd dat het bij fricties, gebrek aan het vertrouwen, moeilijk werken is. Bij externe druk verandert de rol opvattingen niet, en de heersende cultuur hierbij is en blijft dat de politiek en ambtelijk apparaat elkaar support bieden.

#### **4.6.5 Confrontatie met theorie en deelvragen**

*Deelvraag 2. Welke theoretische- en empirische inzichten bestaan er over politiek-ambtelijke verhoudingen in het lokaal bestuur?*

##### *Politiek primaat*

Wilson kiest voor een hiërarchische benadering van de bureaucratie waarbij taken, bevoegdheden, en verantwoordelijkheden van ambtenaren een afgeleide zijn van de democratisch benoemde bestuurders. Het politiek proces omvat de sociale waarden terwijl de administratie neutrale feitelijke aspecten omvat. Om efficiënt te kunnen werken moet verantwoordelijkheid bij bestuurders gelegd worden. Maar verantwoordelijkheid moet dusdanig georganiseerd zijn dat verantwoordelijkheden duidelijk vastliggen, naast een eenduidige instructie hoe cruciale doelen behaald moeten worden. Als macht verspreid ligt, is het vaag en wordt macht onverantwoord. Waldo pleit voor een samenwerking binnen de machten van het openbaar bestuur. Weber's ideaaltype gaat uit van een ambtelijk apparaat onderworpen aan gezag, en georganiseerd in een hiërarchie van ambten met duidelijk afgebakende bevoegdheden. Putten geeft aan dat ambtenaren meer macht en invloed hebben gekregen als gevolg van de groei van de bureaucratie en de feitelijke ontwikkeling en invulling van het takenpakket van de publieke administratie, en dat ambtenaren door de grote deskundigheid/expertise sterk in talrijke overlegsituaties zijn. Kickert stelt dat de klassieke betekenis van politiek primaat en ambtelijke loyaliteit aan erosie onderhevig is: 'het gaat om politiek-ambtelijke complementariteit'. Er is immers sprake van een min of meer gezamenlijk



doel. Politici sturen op hoofdlijnen, ambtenaren krijgen maximale ruimte en vertrouwen om binnen de vastgestelde kaders beleidsontwikkeling, uitvoering analyse, en evaluatie te doen. In theorie is de relatie tussen politiek en bureaucratie duidelijk; de gekozen bestuurders zijn de baas; de bureaucratie is daar – in loyaliteit – aan ondergeschikt. Maar zoals in de inleiding is gesteld, zijn veel van de theoretische invalshoeken gebaseerd op het nationaal niveau. Hoewel het politiek primaat bij respondenten voorop staat, wordt verschillend gedacht over de invulling er van. Staatsrechtelijk gezien bestaat de wethouder eigenlijk niet en is voor het dagelijks bestuur het college van burgemeester en wethouders het bevoegde orgaan, maar is de gemeenteraad in sommige besluitvorming ook (nog steeds) een bevoegd orgaan. Reussing merkt op dat de feitelijke macht op lokaal niveau in belangrijke mate berust bij de portefeuillehouder en het ambtelijke apparaat in plaats van bij de bestuursorganen. Er is geen sprake van een eenzijdige verdeling van de feitelijke beslissingsmacht tussen bestuurders en ambtenaren. Dit schrijft hij met name toe aan de tekortschietende kwaliteiten van de bestuurder als politiek leider en manager. Respondenten bevestigen hetgeen gesteld is omtrent de invloed van ambtenaren en wethouders bij besluitvorming. Slechts bij conflicterende belangen tussen de wethouder en de ambtelijke organisatie wordt het college de verschillende standpunten voorgelegd om de knoop door te hakken. Dit houdt impliciet in dat bij consensus tussen wethouder en top/beleidsambtenaar het college een kant en klaar voorstel/besluit krijgt voorgelegd. Een van de respondenten gaf dit aan door te stellen dat er weinig beslissingsruimte voor het college is om een eigen koers te varen, omdat alle voorstellen grondig besproken zijn in een bilateraal overleg tussen wethouder en ambtenaar. De invloed van een raad of een andere wethouder is daardoor minder groot dan wellicht het politieke primaat in eerste instantie wellicht doet vermoeden.

#### *Ambtelijke loyaliteit*

Bestuurders hebben in beginsel het primaat, de ambtelijke organisatie heeft te doen wat de politiek vraagt ('t Hart, 2001). Maar er kan spanning bestaan tussen de politieke wil en wat naar de mening van de ambtelijke professional mogelijk is binnen tijdsbestek, middelen, of geldende wettelijke kaders. Van een topambtenaar wordt een dienstbare houding verwacht. In de praktijk wordt dit bevestigd. Maar zoals zojuist is opgemerkt moet de vraag gesteld worden aan wie en wat de ambtenaar loyaal is? Respondenten zijn gelijkgestemd omtrent het belang van ambtelijke loyaliteit in de samenwerkingsrelatie. Samen met wederzijds vertrouwen vormt ambtelijke loyaliteit een absolute basis. In geval van conflicterende belangen met de wethouder zijn de meningen van de ambtelijke respondenten verdeeld over wie, wat, en waar ze loyaal aan zijn. Wel komt duidelijk naar voren dat ze uiteindelijk niet aan de individuele wethouder loyaal zijn, maar *of* aan het gemeentelijk belang *of* aan het bestuursbelang loyaal zijn. Wel komt nadrukkelijk naar voren dat de bestuurder in beginsel kan rekenen op een grote mate van loyaliteit, dat openheid in de loyaliteitskeuze wordt gegeven, en dat de bestuurder ook rekent op deze ambtelijke loyaliteit. Een van de bestuurders gaf aan dat dit wederkerig moet zijn. De bestuurder moet ambtelijke loyaliteit door gedrag en handelen verdienen en ook waarmaken.

#### *Wederzijds respect*

Svara stelt dat in de samenwerkingsrelatie te onderscheiden rollen gebaseerd zijn op unieke perspectieven, waarden, en verscheidenheid in formele posities, maar dat die functies een noodzakelijke overlap vertonen. Weliswaar kunnen gekozen bestuurders een dominante rol spelen in de administratieve uitvoeringspraktijk, doch ze zijn gebonden aan het respecteren van de administratieve competentie/expertise en het commitment van de ambtelijke diensten. Andersom geldt volgens Svara ook dat ambtenaren gebonden zijn aan de publieke verantwoordingsplicht in de complementariteit van de relatie met de gekozen bestuurder.

Ook Waldo deelt een dergelijke opvatting. Waldo pleit namelijk voor een nieuwe balans tussen bestuurders en ambtenaren, in die zin dat hij voorstander is van minder autoritaire en minder bureaucratische organisatievormen. Hij geeft alleen niet aan hoe. Er zou echter een betere balans gevonden moeten worden tussen de hiërarchische bevoegdheidsverdeling tussen bestuur en ambtelijke expertise. Zowel in de onderzoeken van Nieuwenkamp en Bovens, speelt wederzijds respect een belangrijke rol in de samenwerkingsrelatie. Het verhelderen van rollen en verantwoordelijkheden kan volgens hen bijdragen aan het (nog) verbeteren van de samenwerkingsrelatie. Respondenten onderschrijven dat wederzijds respect een belangrijk element vormt in de politiek ambtelijke verhoudingen. Het betreft het respecteren van elkaars rollen en taken, het accepteren dat de bestuurder soms een ‘een andere koers vaart’, en anderzijds dat de bestuurder gebruik maakt van de expertise van het ambtelijk apparaat bij bijvoorbeeld het beantwoorden van persvragen, en minder intuïtief handelt. Respondenten ervaren de bestuurders over het algemeen niet als autoritair (zie bestuursstijlen) zodat Waldo’s opmerkingen wellicht minder actueel zijn. De aanbevelingen van Nieuwenkamp en Bovens omtrent het verhelderen van rollen en verantwoordelijkheden over en weer worden ook in dit onderzoek onderstreept.

#### *Wederzijds vertrouwen*

Politici en ambtenaren zijn in hoge mate van elkaar afhankelijk voor een succesvolle uitoefening van taken en verantwoordelijkheden. Politici verwachten van hun ambtenaren bestuurs sensitiviteit, in die zin dat de ambtenaar tijdig politieke afbreukrisico’s moet kunnen voorzien en situaties moet kunnen voorkomen of omzeilen die schade met zich mee kunnen brengen. Het wederzijdse: ook de politicus moet zicht hebben op het functioneren van de ambtelijke organisatie; dat is o.a. van belang voor beheerssystemen, beleidsinstrumenten, aanwezige expertise, en daarmee tevens de vermogens van de ambtelijke organisatie om bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen. Ook het vermogen om de juiste informatie te selecteren uit de enorme hoeveelheid beschikbare informatie is een voorwaarde voor effectieve politieke sturing. Nieuwenkamp onderzoek wijst uit dat wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit verreweg het belangrijkste worden gevonden. Vertrouwen speelt een belangrijke rol in de politieke dimensie van de (staatsrechtelijke) vertrouwensregel, terwijl loyaliteit ook past in de benadering van loyaal uitvoeren van het op basis van het politiek primaat tot stand gekomen beleid. En hoewel opgemerkt wordt dat de traditionele begrippen aan erosie onderhevig zijn, maakt het bijvoeglijk naamwoord wederzijdse ze weer actueel. Wederzijdse etaleert namelijk dat zowel de bestuurder als de topambtenaar verwachtingen heeft van de samenwerking met de ander, en in die zin past in de benadering van complementariteit. Reussing, formuleerde het zogenaamde ‘verantwoordelijkheidsgat’. ‘Politieke bestuurders en ambtenaren zijn geneigd om de verantwoordelijkheid voor situaties waarin zaken verkeerd gaan op elkaar af te schuiven’. Hij wijt dit aan de diverse verstoringen in de formele en feitelijke machtbalans tussen bestuurders en ambtenaren.

#### **4.7 Formele regels**

Het begrip formele regels omvat de juridisch structuur van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de politiek-ambtelijke taken. Welk effect hebben deze formele regels op de politiek-ambtelijke verhouding? Enerzijds zijn hiervoor bij de gemeenten documenten opgevraagd teneinde een beeld te vormen van de gemeentelijke formele structuur en anderzijds is in het interview gevraagd naar de aanwezigheid (bekendheid) van de formele regels en het effect van deze regels in relatie tot de politiek-ambtelijke verhouding. Daarnaast is in de standaardvragenlijst die respondenten hebben ingevuld gevraagd naar wie uiteindelijk de verantwoordelijkheid draagt voor het beleid.

#### 4.7.1 Formele regels in de praktijk

##### *Juridische structuur, organisatie kenmerken, documenten*

De gemeentewet verdeelt de bevoegdheden over de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Vervolgens worden in deze wet nog twee ambtelijke functionarissen specifiek genoemd, te weten de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Een wethouder of een (andere dan genoemd) ambtenaar worden geen zelfstandig ambt en/of bevoegdheden toegekend. Wel kunnen de genoemde bestuursorganen in sommige gevallen delegeren of mandateren aan ambtenaren. Ambtenaren zijn ingevolge de Grondwet en gemeentewet (ex art. 160) onderworpen aan een hiërarchische controle door het college van burgemeester en wethouders. Het college is bevoegd om nadere regels op te stellen. Gemeenten doen dit hoofdzakelijk primair in een organisatieverordening. De taken en bevoegdheden van het college en ambtenaren zijn hierin beschreven en vastgesteld. Daarnaast zijn specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden over het algemeen, er is een uitzondering geconstateerd in een separate mandaatregeling vastgesteld. Van de vijf gemeenten hebben vervolgens vier gemeenten een sectorenmodel en kennen meerdere lagen wat betreft leidinggevende niveaus. Een gemeente kent een afdelingenmodel en vormt hiermee een uitzondering binnen de onderzoeksgemeenten. Reden voor deze bewuste keuze is dat het sectormodel niet voldeed aan de verwachtingen omtrent integraliteit. In het midden is gelaten of het huidige model wel aan de verwachtingen voldoet. In verschillende onderzoeksgemeenten zijn documenten aanwezig omtrent omgangsvormen, wenselijke bestuurs- c.q. organisatiecultuur en/of managementvisies.

##### *De praktijk, bekendheid, belang, en effect van formele regels*

Er is volgens respondenten een diversiteit aan regels omtrent verantwoordelijkheden (mandaatregelingen) en omgangsregels. Het doel van de formele regels wordt ervaren als een risicoselectie en helderheid ten aanzien van verantwoordelijkheden. Het nut van procesregels wordt omschreven als een ondersteuner van een groter resultaat oriëntatie. Omgangsregels betreffen bijvoorbeeld de wijze waarop gecommuniceerd wordt. Communicatie tussen wethouder en beleidsambtenaar verloopt 'via de lijn'. Vragen van raadsleden worden uitgezet door de raadsgriffier en de wethouder wordt hiervan op de hoogte gesteld. En ook algemeen lijkt dat ambtenaren, een uitzondering daargelaten, niet met pers communiceert, maar dat dit de bestuurder doet. Het effect van de procesregels wordt positief ervaren op de politiek-ambtelijke verhouding omdat dit volgens respondenten helderheid geeft in de rolverdeling en verantwoordelijkheden. Daarnaast leiden ze volgens respondenten tot een betere resultaatgerichtheid. Een aantal respondenten gaf aan dat er nauwelijks formele regels aanwezig zijn omtrent de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit werd echter niet als een gemis aangemerkt vanwege de vertrouwensband en bestaande bestuurscultuur (open, consensus, samenwerkend). Anderzijds is opgemerkt dat het ontbreken van een mandateringsregeling de handelingsbevoegdheid van ambtenaren beperkt, immers alle onderhandelingen vinden plaats onder voorbehoud van instemming van het college, dit ten nadele van de slagvaardigheid van het ambtelijk apparaat. Binnen deze betreffende gemeente is inmiddels een voorstel in voorbereiding om een mandateringsregeling te implementeren.

##### *Wie is en draagt de verantwoordelijkheid?*

Op de vraag of de gekozen bestuurders de volledige verantwoordelijk dragen voor het beleid en de uitvoering daarvan, hebben 14 respondenten bevestigend geantwoord. Een respondent gaf een ontkennend antwoord en een andere respondent heeft noch nee, noch ja aangekruist. Over het algemeen geldt dat respondenten aangeven dat bestuurders de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het beleid en de uitvoering daarvan.

#### 4.7.2 Confrontatie met theorie en deelvragen

Wilson stelt dat goed vakmanschap niet zonder regels kan en ook Weber is sterk voorstander van formele regels. Voor Weber is een stelsel van rechtsnormen, een consistent toepassen van regels elementair om legitimiteit te verschaffen voor het gezag. Daarbij horen afgebakende bevoegdheden voor ‘ambten’, hiërarchie in organisatie van ambten en een registratie van administratieve beslissingen in documenten. Ambtenaren behoren volgens hem een duidelijk gescheiden functie te hebben ten opzichte van de bestuurders. De respondenten bevestigen hetgeen de theorie hierover stelt. Ambtenaren hebben een helder politiek doel nodig om slagvaardig te kunnen werken. Regels helpen om enerzijds om rollen, taken en verantwoordelijkheden duidelijk af te bakenen, maar ook dragen ze bij tot een resultaatgerichtheid (wie doet wat en wanneer?).

Reussing constateerde in zijn proefschrift met betrekking tot de verantwoordelijkheid dat in de juridische vormgeving ambtenaren ondergeschikt zijn aan de bestuurders, terwijl de organisatorische vormgeving gedomineerd wordt door de zelfstandigheid van het ambtelijk apparaat. Ook dit kunnen we grotendeels bevestigen. Wetgeving in formele zin is helder omtrent de verantwoordelijkheid terwijl in materiele zin (in organisatieverordening, mandaatregelingen, managementvisies) de gemeentesecretaris en leidinggevenden voor diverse taken verantwoordelijk zijn op het gebied van het geïntegreerd en gecoördineerd functioneren van de gemeentelijke organisatie. De constatering van Reussing kunnen we echter niet geheel bevestigen omdat in de uiteindelijke praktijk blijkt dat de beslissingsruimte voor het college, kleiner wordt naar mate de portefeuillehouder en de beleidsambtenaar in de voorbereiding sterker beleid hebben geformuleerd. Dit is feitelijk een discrepantie tussen hetgeen wettelijk en door gemeenten zelf schriftelijk is vastgelegd in diverse gemeentelijke documenten enerzijds en de praktijk anderzijds.

*Beantwoording deelvraag 2 Welke theoretische en empirische inzichten bestaan er over de politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau?*

De gemeentelijke juridisch structuur stelt de ambtelijke organisatie ondergeschikt aan de gemeentelijke bestuursorganen (gemeenteraad, college, burgemeester) waarbij de bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor besluitvorming. In materiele zin vormgegeven door bijvoorbeeld een organisatieverordening, mandaatregeling, sturingsvisies, dragent gemeentesecretaris en leidinggevenden (zoals sectorhoofden en afdelingshoofden) diverse verantwoordelijkheden voor wat betreft beleidsvorming en uitvoering. Opmerkelijk is dat de wethoudersrol niet wordt vermeld.

## **Hoofdstuk 5 Resultaten van het onderzoek en Slotconclusies**

### **5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van deze verkenning, namelijk de vraag naar het karakteriseren van de politiek-ambtelijke verhoudingen in het lokaal bestuur aan de hand van percepties van betrokken actoren in een aantal gemeenten. Aan de hand van interviews, documentenanalyse is deze vraag onderzocht. In februari en maart 2006, kort voor de gemeenteraadsverkiezingen, is binnen vijf Zeeuwse gemeenten aan in totaal 16 bestuurders en ambtenaren gevraagd naar hun percepties van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Gelet op de naderende verkiezingen én de actualiteit in enkele gemeentelijke organisaties, lag het onderwerp enigszins gevoelig. Uit de gesprekken met contactpersonen werd opgemaakt dat dit enerzijds te wijten was aan de ‘verkiezingskoorts’ en anderzijds aan het feit dat door de gemeente zelf onderzocht was geïnitieerd en/of omdat er spanningen waren tussen bestuur en organisatie. Redenen in ieder geval voor de gemeenten Hulst, Terneuzen en Vlissingen om niet deel te nemen aan het onderzoek. De gemeenten Goes, Middelburg, Schouwen-Duiveland, Sluis en Zierikzee hebben ingestemd met het verkennend onderzoek en hebben ruimhartig medewerking verleend aan het verzamelen van gegevens en de deelname aan de interviews, waarbij respondenten zich openhartig hebben opgesteld.

In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk ‘resultaten van het onderzoek’ worden de conclusies van deze verkenning uitgewerkt, uitmondend in de slotconclusie in de slotparagraaf. Eén van de belangrijkste conclusies is dat in formele/theoretische zin binnen het lokaal bestuur sprake is van een helder politiek primaat, doch dat de feitelijke politiek-ambtelijke verhoudingen worden gekenmerkt door een complementaire samenwerkingsrelatie. Opmerkelijk is dat de wethouder, die staatsrechtelijk niet als een bestuursorgaan te boek staat, in de praktijk veel invloed heeft in de lokale besluitvorming. Bekwaam politiek-ambtelijk teamwork tussen de wethouder en zijn topambtenaar, betekent zelfs dat de beslissingsmacht van het gemeentelijk orgaan dat wél over staatsrechtelijk gelegitimeerde bevoegdheden beschikt, te weten het college van burgemeester en wethouders, aan beslissingsmacht inboet.

### **5.2 Resultaten van het onderzoek**

Uit deze verkenning is naar voren gekomen dat topambtenaren veel belang hechten aan een sterke wethouder. Een bestuurder met goede politieke en communicatieve vaardigheden zorgt voor betere resultaten. De managementvaardigheden worden minder van belang geacht voor de wethouder. Van de wethouder wordt vooral verwacht: politiek leidinggeven en daarmee de richting bepalen. Politiek leiderschap wordt vooral gewaardeerd vanwege de heldere doelstellingen die daaraan inherent zijn.

Opmerkelijke uitkomst van het onderzoek is hetgeen de respondenten hebben aangegeven ten aanzien van de vereiste expertise van een wethouder bij de start van zijn wethouderschap of bij de start van een nieuwe portefeuille. Van de vijf wethouders, vinden vier wethouders het niet van belang dat een wethouder bij de start over expertise beschikt, twee van de vier gemeentesecretarissen hebben dat ook aangegeven. Daarentegen zijn zes van de zeven topambtenaren van mening dat de wethouder wél over expertise moet beschikken.

Het onderzoek bevestigt dat de lokale topambtenaar over expertise moet beschikken, kennis moet dragen van het maatschappelijk krachtenveld én over politieke sensitiviteit moet beschikken. Nagenoeg alle respondenten bevestigen dat de ambtelijke expertise én de afhankelijkheid van de bestuurder van dié expertise, toeneemt naarmate de complexiteit van beleidsvraagstukken toeneemt. Slechts één wethouder gaf aan dat in die situatie de ambtelijke

organisatie zwaarder op hem leunt, vanwege zijn meerjarige opgebouwde ervaring en deskundigheid.

Gelet op de steeds complexer wordende vraagstukken, ervaren respondenten een toenemende druk op de politiek-ambtelijke samenwerkingsrelatie. Dit vraagt van zowel de bestuurder en de topambtenaar andere eisen. Bestuurders vragen bijvoorbeeld om een meer inhoudelijke expertise. Het is voor een sectordirecteur of gemeentesecretaris onmogelijk, ondanks jarenlange ervaring, de complexe en brede samenhang van de diverse beleidsterreinen tot in details te kennen. Voor de bijzondere vakinhoudelijke (technische) kennis moet 'een hiërarchische laag' eronder worden benaderd: de lokale topambtenaar. Deze ambtelijke laag wordt ofwel via de hiërarchische lijn, ofwel rechtstreeks door de bestuurder benaderd. Dit leidt in sommige gevallen tot communicatie c.q. afstemmingsproblemen.

In het verlengde van competentie ligt de professionaliteit. Respondenten hebben vooral aangegeven hierbij veel belang te hechten aan wederzijds vertrouwen en wederzijdse loyaliteit. De politici en de ambtenaren zijn in hoge mate van elkaar afhankelijk voor een succesvolle uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden en daarmee voor het behalen van resultaat. Het door ambtenaren tijdig signaleren van politieke afbreukrisico's, het kunnen voorkomen of omzeilen daarvan, speelt een belangrijke rol in het vertrouwen. Het bijvoeglijk naamwoord 'wederzijds' wordt door respondenten vooral uitgelegd in de betekenis dat van de wethouder verwacht wordt dat hij zicht heeft op het functioneren van de ambtelijke organisatie en daarmee oog heeft voor de vermogens van de organisatie om bij te dragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen én dus invulling te geven aan de geformuleerde ambitie. De ambtelijke respondenten rekenen het overigens ook tot de eigen rol om te bewaken dat de bestuurlijke ambities en het vermogen van de organisatie in balans zijn. Met name gemeentesecretarissen hebben aangegeven dat een belangrijke taak te vinden.

Met betrekking tot de rolopvattingen (formuleren van ideeën, belangen makelaar, formuleren van beleid, uitvoeren van beleid; zie schema pag. 86), is in het onderzoek een gedeelde betrokkenheid geconstateerd, waarbij respondenten hebben aangegeven dat het uitvoeren van beleid weliswaar hoofdzakelijk een ambtelijke bezigheid is, maar zeker niet uitsluitend. Oog en aandacht voor details is er bij de bestuurders zondermeer. Ambtelijke respondenten hebben aangegeven dat de bestuurder zich ook met details moet bezighouden, omdat juist daar in de bestuurspraktijk afbreukrisico's zijn gelegen. Daarnaast is er op gewezen dat in de details van de uitvoering nu eenmaal ook de beleidsvrijheid is gelegen. Nadrukkelijk is er door zowel politieke als ambtelijke respondenten op gewezen dat het van belang is om elkaars rollen niet alleen te respecteren, maar ook aan te vullen. Waarbij van ambtelijke zijde is gewezen op het feit dat van de wethouder andersoortige deskundigheden worden verwacht in relatie tot zijn rol. Ambtelijke respondenten hebben aangegeven dat de wethouder een 'dubbelrol' bezit; naar de raad is hij primair politicus, naar de ambtelijke organisatie is hij primair bestuurder. In zijn algemeenheid hebben zowel lokale politici als ambtenaren aangetekend dat de introductie van het dualisme op lokaal niveau, de wethouder dichter op de ambtelijke organisatie doet functioneren. Van de ambtenaren wordt door de bestuurlijke respondenten politieke sensitiviteit verwacht. Opvallend in het onderzoek was dat geen van de zeven topambtenaren lid blijkt te zijn van een politieke partij, dat in tegenstelling tot de gemeentesecretarissen waarvan drie van de vier geïnterviewden wel lid is van een politieke partij. Opvallend eensgezind waren de respondenten in de opvatting dat meer geïnvesteerd dient te worden in

de politiek-ambtelijke samenwerking.

Voorts heeft het onderzoek bevestigd hetgeen Nieuwenkamp heeft gerekend tot de ‘eerste ring van factoren’ voor een succesvolle samenwerking. Loyaliteit en vertrouwen worden door zowel de bestuurlijke als de ambtelijke respondenten essentieel bevonden voor de samenwerkingsrelatie. Dit is zowel in de interviews als in het kwantitatieve deel van het onderzoek- de schriftelijke vragenlijsten- bevestigd. Uit het onderzoek komt naar voren dat respondenten verdeeld zijn over aan wie en aan wat zij loyaal zijn in geval van conflicterende opvattingen. In meerderheid hebben de ambtelijke respondenten aangegeven dat zij niet de loyaliteit aan de individuele wethouder, maar de loyaliteit aan het gemeentelijk belang of het bestuursbelang, laten prevaleren.

Formele regels hebben betekenis in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het doel van regels wordt door ambtelijke respondenten ervaren als risicoselectie en het bieden van helderheid in taken en verantwoordelijkheden. Het nut van procesregels wordt vooral gezien in het licht van een betere resultaatgerichtheid. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat er nauwelijks regels aanwezig zijn omtrent de politiek-ambtelijke verhoudingen. Dit werd echter niet als een gemis ervaren vanwege de vertrouwensrelatie én het belang dat over en weer door respondenten wordt gehecht aan een open, directe en op consensus gerichte samenwerkingsrelatie. In de organisatiedocumenten van de gemeenten blijkt opmerkelijk genoeg weinig inhoud te zijn gegeven aan de politiek-ambtelijke coördinatie(mechanismen). De officiële coördinerende verantwoordelijkheden worden weliswaar benoemd –overwegend in de organisatieverordeningen- maar deze zijn niet gericht op de processen van beleid. Ook viel op dat de organisatiedocumenten nagenoeg geen aandacht schenken aan de beleidsuitvoering in relatie tot de daaraan vaak gepaard gaande beleidsvrijheid.

### **5.3 Centrale probleemstelling: de slotconclusie**

*Hoe kunnen de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen het lokaal bestuur theoretisch-empirische worden gekarakteriseerd, aan de hand van percepties van betrokken actoren in een aantal gemeenten?*

In de lokale politiek-ambtelijke verhoudingen staat het democratisch mandaat oftewel het politiek primaat hoog aangeschreven. Het onderzoek bevestigt ook dat op lokaal niveau sprake is van een complementaire samenwerkingsrelatie tussen bestuurders en ambtenaren. De basis voor de samenwerkingsrelatie wordt volgens respondenten gevormd door de wederkerigheid van vertrouwen, loyaliteit en respect voor elkaars rollen. De portefeuillehouder en de top/beleidsambtenaar vormen over het algemeen een hecht team. Het is dit team dat hoofdzakelijk invulling geeft aan zowel de visievorming van beleid en ook uitvoering geeft aan het beleid en niet één van de bestuursorganen. De mate van invloed van de top/beleidsambtenaar op de diverse beleidsprocessen is sterk afhankelijk van de bestuurlijke vaardigheden van de bestuurder. Het politiek primaat staat echter niet ter discussie. Juist in geval van een te grote ambtelijke invloed als gevolg van onervaren bestuurders, wordt dit ‘ambtelijke primaat’ als een nadeel gezien en als niet wenselijk beschouwd. Bestuurders en ambtenaren zijn zich bewust van de wederzijdse afhankelijkheid voor het uitoefenen van hun taken en verantwoordelijkheden en onderschrijven dat in geval van een complementaire samenwerking dit een toegevoegde waarde geeft in de vorm van betere kwaliteit van beleidsprocessen en besluitvorming.

Top/beleidsambtenaren zijn sterk loyaal aan hun wethouders en zien hun rol hoofdzakelijk als het faciliteren van beleidsprocessen en er voor zorg te dragen dat ‘de wethouder het hoofd

boven water weet te houden'. Slechts bij conflicten prevaleert het collegebelang en/of het gemeentelijk belang boven het individuele wethouders belang. Pas dan wordt het college als bestuursorgaan een echte beleidskeuze voorgelegd. In alle andere gevallen is het nadrukkelijk de invloed van de portefeuillehouder en de top/beleidsambtenaar welke de boventoon voert.

Geconcludeerd kan daarom worden dat het politieke primaat dus feitelijk in de praktijk vormgegeven wordt door de wethouder en top/beleidsambtenaar waarbij de invloed van de ambtenaar afhankelijk is van de bestuurlijke vaardigheden van de wethouder. En slechts bij uitzonderingen en in conflicterende situaties (conflicterende opvattingen, risico's), is het aan het college van burgemeester en wethouders om op inhoudelijke gronden de finale knoop door te hakken. Opvallend is dat de functie van wethouder als bestuursorgaan en de aan het wethoudersambt inherente verantwoordelijkheden, niet in formele wetgeving (Gemeentewet) of materiële wetgeving (gemeentelijke verordeningen) is genoemd. In alle gevallen worden de verantwoordelijkheden bij gemeenteraad, college en burgemeester gelegd. Hoewel de verantwoordelijkheid van de wethouder niet formeel is vastgelegd, veroorzaakt dit in de praktijk geen of nauwelijks vraagtekens omtrent de verantwoordelijkheid in de praktijk. De uiteindelijke verantwoording omtrent beleid en besluiten ligt duidelijk bij de bestuurder.

- 0 - 0 - 0 - 0 - 0 -



## **Woord van dank**

Bij het schrijven van onze scriptie zijn wij op bijzonder wijze ondersteund door onze begeleiders. Dr. Peter Hupe heeft ons met kennis, inzicht én enig geduld, lange tijd ondersteund in al hetgeen op ons pad kwam bij het schrijven van een scriptie; de speurtocht in de ‘bestuurskundige bibliotheek’, het maken van keuzes én selecties, de centrale probleemstelling, etcetera. Bijzonder woord van dank zijn wij daarnaast verschuldigd aan prof. Wim Derksen, die aan het eind van het scriptietraject met souplesse inhoud gaf aan de transfer van tweede naar eerste begeleider. ‘Meteen naar de kern’ zo hebben we de dialoog met Wim ervaren, niet in de laatste plaats gestoeld op zijn enorme praktijkkennis en –inzicht waar wij graag –zij het te kort- ons voordeel mee hebben gedaan.

Voorts een bijzonder woord van dank aan Inez, Rob en Yvon, die met hun vakbekwaamheid onmisbaar hebben bijgedragen aan de tekstverwerking, lay-out, de grafische vormgeving van de omslag, het juiste woordgebruik en de correcte spelling.



## **Bijlagen:**

- Bijlage 1: overzicht geïnterviewde personen
- Bijlage 2: literatuuroverzicht
- Bijlage 3: overzicht bestudeerde documenten onderzoeksgemeenten
- Bijlage 4: CBS-gegevens onderzoeksgemeenten
- Bijlage 5: samenstelling gemeenteraden onderzoeksgemeenten
- Bijlage 6: vragenlijst omtrent enkele sociale achtergronden van respondenten inclusief enkele stellingen
- Bijlage 7: tabellen scores van sociale achtergronden en scores op stellingen van respondenten
- Bijlage 8: vragenlijst ten behoeve van interviews
- Bijlage 9: beschrijving provinciaal beleidskader verkeer&vervoer en ruimtelijk beleid en beschrijving grondbeleid en verkeer- en vervoersbeleid
- Bijlage 10: politiek-ambtelijke verhoudingen in Grondwet en Gemeentewet
- Bijlage 11: passage uit organisatieplan gemeente Middelburg, 2000

## **Bijlage 1 overzicht geïnterviewde personen**

### Gemeente Goes

Dhr. M. L. 't Hart,	wethouder
Dhr. Drs. C.G.M. Maas,	gemeentesecretaris
Mevr. Drs. G.L. Meeuwisse,	sectorhoofd Grondgebied

### Gemeente Middelburg

Mevr. Dr. J.L. Kool-Blokland,	wethouder
Dhr. Drs. Ing. A. Eijkenaar,	gemeentesecretaris
Dhr. R.A. Kösters,	beleidsmedewerker verkeer&vervoer

### Gemeente Schouwen-Duiveland

Dhr. W. Renden,	wethouder
Dhr. Drs. Ir. J.W. de Vos MPA,	gemeentesecretaris
Dhr. T. van de Ketterij,	beleidsmedewerker verkeer&vervoer

### Gemeente Sluis

Dhr. J.J. Provoost,	wethouder
Dhr. Mr. J. Schaalje,	sectorhoofd ruimte & wonen
Dhr. M. Bonnewel,	beleidsmedewerker grondbeleid

### Gemeente Veere

Dhr. J. Bostelaar,	wethouder
Dhr. J.S. de Regt,	gemeentesecretaris
Dhr. Drs. C. den Hamer,	lid managementteam
Dhr. Mr. J.C. de Wedts de Swart,	beleidsmedewerker grondbeleid

## Bijlage 2 literatuuroverzicht

Ambtenarenwet, Koninklijke Vermande, 2002

Aberbach, J.D., Putnam, R.D., Rockman, B.A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981

Babbie, E., *The Practice of Social Research*, 9<sup>th</sup> edition, Wadsworth, Belmont USA, 2001

Boin, A. en 't Hart, P., *Leiderschap in het ambtelijk apparaat: naar een evenwichtige benadering*, Beleid&Maatschappij, 1997/4

Bossert, J., *De organisatie van besturingsprocessen: een exploratief onderzoek naar de vormgeving van besturingssystemen*, Maarn, 1993

Bovens, M.A.P., *De verplaatsing van de politiek; een agenda voor democratische vernieuwing*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1995

Bovens, M.A.P., *De vierde macht revisited; over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, oratie uitgesproken bij aanvaarding ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, 13 september 2000

Bovens, M.A.P., et al, *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001

Bovens, M.A.P., Pikker, G. en Harreman, A., *Op elkaar aangewezen; een verkenning in de professionele kwetsbaarheden van topambtenaren*, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap en Universiteit Utrecht, 2004

Braam, A. van, *Het Vierde-Machtssyndroom*, in Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht, 1973

Braam, A. van, *Wat weten we eigenlijk van de ambtenaren?*, afscheidscollege van de Interfacultaire Vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden, 1988

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten en Veld, R.J. in 't, *Procesmanagement; over procesmanagement en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 2002

Cachet, A. en Ringeling, A.B., *De bestuurskundige professional*, Reader De bestuurskundige professional, deel I en II, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Gemeente op Maat 2004*, CBS Voorburg/Heerlen, 2005

Crinice le Roy, R., *De vierde macht; een hernieuwde kennismaking*, VUGA 's-Gravenhage, 1976

Daalder, H., *De kamerleden in 1990, herkomst, ervaring en toekomstperspectief*, in 'De geachte afgevaardigde', 1992

Dam, N.H.M. en Marcus, J.A., *Organisatie en Management; een praktijkgerichte benadering*, Groningen, 2002

Derksen, W., *Macht in de gemeente*, essay, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1985

Derksen, W., *Lokaal Bestuur*, VUGA, 1996

Gardner, J., *On leadership*, Free Press, New York, 1990

Gemeentewet, Koninklijke Vermande, 2002

Goor, H. van, *Democratie of Bureaucratie; een empirische studie naar verschillen in invloed tussen politieke en ambtelijke topposities in Nederlandse gemeenten*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, 1988

Grondwet, Koninklijke Vermande, 2002

Hague, R. en Harrop, M., *Comparative Government and Politics; an introduction*, Palgrave New York, 2001

Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft, Eburon, 1996

Hart, P. 't en Hooven, M. ten, *Op zoek naar leiderschap, regeren na de revolte*, De Balie, 2004

Hart, P. 't en Wille A, et al, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom Amsterdam, 2003

Hart, P. 't, e.a., *Politiek-ambtelijke spelregels zijn nodig*, NRC-Handelsblad, 5 november 1998

Hart, P. 't, *Hervormend leiderschap. Over veranderingskunst in het openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht, 2000

Hartman, G.J.C. en Tops, P.W., *Van overheidsbeelden naar concreet gedrag: Typeringen op basis van een verkenning onder beleidsfunctionarissen werkzaam bij de rijksoverheid*, in *Beleidswetenschap*, 1987/4

Hiemstra, J., *Het besturen van grote gemeenten; vier varianten en een toekomstperspectief*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1999

Hiemstra, J. *Presterende gemeenten*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2004

Hoogerwerf, A., *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1980

Horrevorts, A.A.M., *Primaat van de politiek is weg*, NRC-Handelsblad, 22 september 1998

Hupe, P.L., *Klerk noch koopman; Zakelijkheid en de ideale ambtenaar*, in Bestuurskunde, 1992/4

Jeliazkova M.I. en Hoppe, R., *Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar: Een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement*, in Beleidswetenschap; kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk, 1996

Jong, P. de, et al, *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, congrespublicatie 1994, VUGA, 1995

Jungmann, B., *De verkeerde vertaling*, Volkskrant, 7 juni 2003

Keuning, D. en Eppink, D., *Management en organisatie: theorie en toepassing*, derde druk, Stenvert Kroese, 1987

Kickert, W.J.M., *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten; over publiek management van hybride organisaties*, Samsom Alphen aan den Rijn, 1998

Kickert, W.J.M. en Meer, F.B. van der, *Reader publiek management en organisatieverandering*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004

Kickert, W.J.M., *Overheidshervormingen, lessen uit het verleden*, studie in opdracht van het Ministerie BZK, programma 'Andere Overheid', 2005

Korsten, A.F.A. en Tops, P.W., *Lokaal bestuur in Nederland*, Kluwer/Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998

Lammers, C., Mijs, A. en Noort, W. van, *Organisaties vergelijkenderwijs; ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, zevende herziene editie, 1997

Lynn, J. en Jay, A., 'Yes Minister', BBC-serie 1984, DVDserie Warner Home Video, 2003

Möhring, H., Gehrels, C., Plug P. en Veld, R. in 't, *Beladen Begrippen; vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Berenschot Fundatie, Koninklijke Van Gorcum, 2002

Meer, F.M. v.d. en Roborgh, L.J., *Ambtenaren in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1993

Mouritzen, P.E., en Svara, J.H., *Leadership at the Apex, Politicians and Administrators in Western Local Government*, Pittsburgh, 2001

Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politieke primaat; wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Eburon, Delft, 2001

Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971

Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein, issues, instituties en instrumenten*, Coutinho, Bussum, 2004

Paardekoper, B. en Schillemans, T., *Verhalen uit het vooronder; ambtenaren over de overheid*; Sdu uitgevers, Den Haag, 2004

Pans, R., *Haags spel; achter de schermen van politiek Den Haag*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2004

Page, E.C. en Wright, V., *Bureaucratic Elites in Western European States; a comparative analysis of top officials*, Oxford University Press, 1999

Peters, K., *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam, 1999

Poelje, G.A. van., *De ambtenaar als ambtenaar; zijn verantwoordelijkheid en zijn vorming*, rede uitgesproken bij de viering van het 40-jarig bestaan van de A.R.K.A. op 14 september 1957, Samsom Uitgever, Alphen aan den Rijn, 1957

Pot, C.W. van der, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, bewerkt door Donner, A.M., Tjeenk Willink, Zwolle, 1977

Pröpper, M.A., *Het primaat van de politiek: verdergaande ontluistering of een nieuw gehoor*, Regelmaat, 1998

Provincie Zeeland, *Koersen voor onze omgeving, ontwerp-omgevingsplan provincie Zeeland*, vastgesteld door provinciale staten van Zeeland, november 2005

Provincie Zeeland, *Mobiliteit op Maat, provinciaal verkeers- en vervoersplan Zeeland*, vastgesteld door provinciale staten van Zeeland, april 2003

Putnam, R.D., *The political attitudes of senior civil servants in Britain, Germany and Italy*, in: Dogan, M (ed), *The Mandarins of Western Europe*, New York, 1975

Putten, J. van, *Haagse Machten*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1980

Reussing, G.H., *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtenscheiding; Een politiek-theoretische, juridische en empirische studie naar het ambtelijk apparaat als 'vierde macht'*, proefschrift Universiteit Twente, 1996

Ringeling, A.B., *De waardering voor het ambtelijk corps*, in *Bestuur*, maandblad voor overheidskunde, 1988/6

Ringeling, A.B., *Beleidsvrijheid van ambtenaren; het spijtoptantenbeleid als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn, 1978

Ringeling, A.B., *Het imago van de overheid*, VUGA, Den Haag, 1993

Rosenthal, U., *De mandarijnen van de rijksdienst; modieuze stellingen en harde feiten over de Nederlandse topambtenarij*, Bestuurswetenschappen, 1983/5

Schouw, A.G., *Bestuursstijlen van wethouders; functioneren in de praktijk*, VNG, 1996



Schouw, A.G. en Tops, P.W., *Stijlen van besturen*, Atlas, 1998

Svara, J.H., *The Myth of the Dichotomy; Complementarity of Politics and Administration in the Past and the Future of Public Administration*, in *Public Administration Review*, 2001

Thijn, E. van, *Politiek en Bureaucratie; baas boven baas*, oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het bijzonder hoogleraarschap op de Dr. J.M. den Uylleerstoel aan de Universiteit van Amsterdam, 10 april 1997

Thoenig, J-C., 'foreword' in: P.E. Mouritzen en J.H. Svara, *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh University Press, 2002

Tjeenk Willink, H.D., *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, rede bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar politieke en bureaucratische besluitvorming aan de Katholieke Hogeschool Tilburg, 1 november 1984

Versteegh, K., *Natuurlijk gezag van politici lijkt zoek*, NRC-Handelsblad, 26 november 1998

Vries, M.S. de, *Nog roomser dan de paus: Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren*, Beleidswetenschap, 1997

Waard, P. de, *Verplichte kost voor politici*, Volkskrant, 7 juni 2003

Waldo, D., *The administrative state; A study of the political theory of American Public Administration*, Holmes & Meier Publishers, New York, 1984

Wallage, J., *Lang leve de ambtenaar!*, Bert Bakker, Amsterdam, 2005

Weber, M., *Politiek als Beroep*, ingeleid, vertaald en geannoteerd door J.M.M. de Valk, Agora, Baarn, 1999

Wilson, J.Q., *Bureaucracy; what government agencies do and why they do it*, Basic Books, 1989

Wilson, W., *The study of administration*, in: *political science quarterly* 1887/2, opgenomen in Shafritz en Hyde, *Classics of public administration*, Belmont, 1992

Wit, B. de, Meyer, R. en Breed, K., *Strategisch management van publieke organisaties; de overheid in paradoxen*, LEMMA, Utrecht, 2000

Overige bronnen:

[www.Goes.nl](http://www.Goes.nl) (januari – april 2006)

[www.Middelburg.nl](http://www.Middelburg.nl) (januari – april 2006)

[www.Schouwen-Duiveland.nl](http://www.Schouwen-Duiveland.nl) (januari – april 2006)

[www.Sluis.nl](http://www.Sluis.nl) (januari – april 2006)

[www.Veere.nl](http://www.Veere.nl) (januari – april 2006)

### Bijlage 3 overzicht aanwezige en bestudeerde documenten per onderzoeksgemeente

<b>Gemeente:</b>	Goes	Middelburg	Schouwen-Duiveland	Sluis	Veere
<b>Aanwezig document</b>					
Organogram	X	X	X		X
Organisatieverordening	X	X			X
Mandateringsregels	X	X	X	X	X
Nota besturings- concept en managementconcept			X		X
Organisatieplan		X			
Programma-begroting Inclusief de paragrafen grondbeleid en verkeer en openbare ruimte	X	X	X	X	X
Collegeprogramma 2002-2006	X	X			X
Raadsprogramma 2002 - 2006	X	X	X	X	X
Beleidsplan Verkeer&Vervoer	X	X	X	X	X
Nota Grondbeleid	X	X	X	X	X

overzicht per 25.03.2006.

## Bijlage 4 gegevens onderzoeksgemeenten

Bron: CBS Gemeente op Maat, 2004<sup>98</sup>

Casus \ indicatoren	Goes	Middelburg	Schouwen- Duiveland	Sluis	Veere	Provincie Zeeland.	Nederland
<b>Grondgebied</b> In km <sup>2</sup> <sup>99</sup>	102,04	53,05	488,65	307,4	207,03	2.933,89	41.527,95
Waarvan land	92,84	48,64	231,07	280,27	132,94	1.788,12	33.783,39
Waarvan water	9,20	4,41	257,59	26,74	74,09	1.145,78	7.744,55
<b>Bevolking</b>	36.591	46.350	34.415	24.596	22.130	379.028	16.258.032
% niet- westerse Allochtonen <sup>100</sup>	5.6 (2048)	7.0 (3258)	2.4 (811)	2.3 (555)	1.6 (349)	4.5 (17.113)	10.3 (1.668.297)
<b>Urbanisatie- graad</b> <sup>101</sup>	3	2	5	5	5		
<b>Raadszetels</b> <sup>102</sup>	25	29	23	19	19		

<sup>98</sup> Gegevens per 1 januari 2004

<sup>99</sup> Land en water

<sup>100</sup> ( ) absolute cijfers

<sup>101</sup> De urbanisatiegraad wordt hier uitgedrukt in een door het CBS gebruikte stedelijkheidsmaat (omgevingsadressendichtheid). Achtereenvolgens: 1 = zeer sterk stedelijke gemeente met  $\geq 2500$  adressen per km<sup>2</sup> land, 2 = stedelijk gebied met 1500 – 2500 adressen per km<sup>2</sup> land, 3 = matig stedelijk gebied met 1000 – 1500 adressen per km<sup>2</sup> land, 2 = weinig stedelijk gebied met 500 – 1000 adressen per km<sup>2</sup> land en 1 = geen stedelijk gebied met  $\leq 500$  adressen per km<sup>2</sup> land

<sup>102</sup> Voor de zetelverdeling zie apart overzicht naar politieke partij

Casus indicatoren	Goes	Middelburg	Schouwen- Duiveland	Sluis	Veere	Provincie Zeeland.	Nederland
<b>Sociale zekerheid</b>							
Uitkeringen ABW	42 (650)	46 <sup>103</sup> (940)	21 (300)	23 (250)	13 (110)	35 (5610)	51 (358.690)
Uitkeringen Arbeidsonge- schiktheid	88 (2100)	76 <sup>104</sup> (2320)	76 (1680)	90 (1410)	58 (820)	78 (19.150)	87 (959.150)
Uitkeringen werkloosheid	23 (550)	26 <sup>105</sup> (780)	19 (410)	24 (370)	16 (230)	23 (5600)	26 (286.630)
<b>Typologie Bedrijfs- vestigingen In %</b>							
Landbouw	8.0	6.3	21.1	32.6	29.6	20.9	12,4
Winning & nijverheid	12.8	14.6	14.2	9.5	13.8	13.5	16.5
Commerciële dienstverlening	58.3	56.8	49.1	47.7	45.0	49.2	56.0
Niet-commer- ciële dienstver- lening	20.9	22.3	15.6	10.2	11.6	16.3	15.2

<sup>103</sup> Per 1000 huishoudens

<sup>104</sup> Per 1000 inwoners van 15-64 jaar

<sup>105</sup> Per 1000 inwoners van 15-65 jaar

Casus indicatoren	Goes	Middelburg	Schouwen- Duiveland	Sluis	Veere	Provincie Zeeland.	Nederland
<b>Woonruimte- voorraad</b>	15.812	20.012	14.970	13.507	9.818	166.833	6.809.581
Eigendomsver- houding nieuwbouw woningen							
%koopwoning	100	82.4	87.8	49.6	71.2	84.6	78.4
%huurwoning	-	17.6	12.2	50.4	28.8	15.4	21.6
<b>Verkeer &amp; Vervoer</b>							
Personenauto's <sup>106</sup>	438	386	442	471	440	433	425
Verkeers- ongevallen <sup>107</sup>	32	33	26	29	23	296	9013
Verkeersdoden	5	1	3	4	2	25	881

<sup>106</sup> Per 1000 inwoners

<sup>107</sup> Geregistreerde ongevallen waarbij sprake was van ziekenhuisopname en waarbij politie was gewaarschuwd

**Bijlage 5 samenstelling gemeenteraden onderzoeksgemeenten per 05.11.2005<sup>1</sup> en per 07.03.2006**

Gemeente politieke partij	Middel- burg	06	Goes	06	Sluis	06	Veere	06	Schouwen- Duiveland	06
CDA	6	5	7	6	5	3	5	5	4	4
PvdA	6	7	5	7	4	4			3	5
PvdA/GL							4	5		
VVD	2	3	4	4		2	4	3	4	4
VVD/Gem.Belang					4					
SGP	3	3							2	2
SGP/CU			4	4			4	5		
GL	2	2	3	3					1	1
D'66	1	-	2	1						
Christen-Unie	3	3					1		2	2
SP		3								
Pol.Partij M'burg	4	2								
Middelburg Transparant	1	1								
Lijst Daman	1	-								
Gemeente Belangen						2				
De Lokale Partij										
Nieuw West					3	4				
Dorpsbelangen & Toerisme					3	4	1	1		
Leefbaar Schouwen- Duiveland									3	3
Alert!									3	2
Lijst Raats									1	
<b>Totaal:</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>23</b>

<sup>1</sup> In verband met verschillende mutaties (opsplitsing partij, tussentijdse overgang naar andere partij) is de samenstelling weergegeven van het moment van eerste inventarisatie van dit onderzoek

**Bijlage 6 vragenlijst ten behoeve van onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen, in het kader van de Masterscriptie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam**

Graag zo volledig mogelijk invullen. Aan uw (bestuurs)secretariaat is verzocht voor retourzending zorg te dragen.

*Naam:*

*Leeftijd:*

*Uw hoogst genoten opleiding:*

- Lo*
- Lbo*
- Mbo*
- Hbo*
- Wo*

**In welke sectoren<sup>108</sup> bent u werkzaam geweest voor uw wethouderschap / uw functie bij de Gemeente?**

- Landbouw, tuinbouw, visserij*
- Winning en nijverheid (delfstoffenwinning, industrie, openbare voorzieningsbedrijven, bouwnijverheid)*
- Commerciële dienstverlening (consumentenartikelen, handel, horeca, transport en vervoer, opslag, communicatie, financiële instelling, verhuur en zakelijke dienstverlening)*
- Niet-commerciële dienstverlening (openbaar bestuur, sociale verzekeringen, onderwijs, gezondheids- en welzijnszorg, cultuur, recreatie/toerisme en overige dienstverlening)*

**Hoe zou u de rolverdeling/verhouding tussen u en uw beleidsambtenaar / tussen u en uw wethouder typeren met behulp van de volgende begrippen? ( graag die items aankruisen die u van toepassing acht)**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Hiërarchisch                         | <input type="checkbox"/> Openheid                          |
| <input type="checkbox"/> Vrije handelingsruimte               | <input type="checkbox"/> Geslotenheid                      |
| <input type="checkbox"/> Argumentatie                         | <input type="checkbox"/> Wederzijdse doelen                |
| <input type="checkbox"/> Machtsinzet                          | <input type="checkbox"/> Eigen belang/verschillende doelen |
| <input type="checkbox"/> Politiek primaat                     | <input type="checkbox"/> Neutraal                          |
| <input type="checkbox"/> Ambtelijk primaat /meest invloedrijk | <input type="checkbox"/> Partijdig/vijandig                |
| <input type="checkbox"/> Vertrouwen                           | <input type="checkbox"/> Samenwerking                      |
| <input type="checkbox"/> Wantrouwen                           | <input type="checkbox"/> Dwang                             |
| <input type="checkbox"/> Flexibel                             | <input type="checkbox"/> Compromissen                      |
| <input type="checkbox"/> Rigide                               | <input type="checkbox"/> Vermijdend gedrag                 |

---

<sup>108</sup> Ontleend aan CBS-indeling Gemeente Op Maat 2004

**Hoe zou u een ideale rolverdeling/verhouding tussen u en uw beleidsambtenaar / u en uw wethouder typeren (graag die items aankruisen die u daarbij van toepassing acht)**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Hiërarchisch                         | <input type="checkbox"/> Openheid                          |
| <input type="checkbox"/> Vrije handelingsruimte               | <input type="checkbox"/> Geslotenheid                      |
| <input type="checkbox"/> Argumentatie                         | <input type="checkbox"/> Wederzijdse doelen                |
| <input type="checkbox"/> Machtsinzet                          | <input type="checkbox"/> Eigen belang/verschillende doelen |
| <input type="checkbox"/> Politiek primaat                     | <input type="checkbox"/> Neutraal                          |
| <input type="checkbox"/> Ambtelijk primaat /meest invloedrijk | <input type="checkbox"/> Partijdig/vijandig                |
| <input type="checkbox"/> Vertrouwen                           | <input type="checkbox"/> Samenwerking                      |
| <input type="checkbox"/> Wantrouwen                           | <input type="checkbox"/> Dwang                             |
| <input type="checkbox"/> Flexibel                             | <input type="checkbox"/> Compromissen                      |
| <input type="checkbox"/> Rigide                               | <input type="checkbox"/> Vermijdend gedrag                 |

**Hoe zou u een onwenselijke rolverdeling/verhouding tussen u en uw beleidsambtenaar / u en uw wethouder typeren (graag die items aankruisen die u daarbij van toepassing acht)**

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Hiërarchisch                         | <input type="checkbox"/> Openheid                          |
| <input type="checkbox"/> Vrije handelingsruimte               | <input type="checkbox"/> Geslotenheid                      |
| <input type="checkbox"/> Argumentatie                         | <input type="checkbox"/> Wederzijdse doelen                |
| <input type="checkbox"/> Machtsinzet                          | <input type="checkbox"/> Eigen belang/verschillende doelen |
| <input type="checkbox"/> Politiek primaat                     | <input type="checkbox"/> Neutraal                          |
| <input type="checkbox"/> Ambtelijk primaat /meest invloedrijk | <input type="checkbox"/> Partijdig/vijandig                |
| <input type="checkbox"/> Vertrouwen                           | <input type="checkbox"/> Samenwerking                      |
| <input type="checkbox"/> Wantrouwen                           | <input type="checkbox"/> Dwang                             |
| <input type="checkbox"/> Flexibel                             | <input type="checkbox"/> Compromissen                      |
| <input type="checkbox"/> Rigide                               | <input type="checkbox"/> Vermijdend gedrag                 |

**De politieke voorkeuren van het ambtelijk apparaat (wethouder kan vraag overslaan)**

1. met welke politieke richting voelt u zich het meest verwant?
2. bent u lid van een politieke partij j/n
3. bent u politiek actief in de gemeente waar u woont? J/n
4. bent u politiek actief in de gemeente waar u werkt?
5. komen uw woon- en werkgemeente overeen? J/n

**Motieven ambtenaren om huidige functie te ambiëren (wethouder kan vraag overslaan)**

Welke redenen waren voor u van belang om te solliciteren op uw huidige leidinggevende positie? (u kunt meerdere mogelijkheden aankruisen):

- interessant werk
- logische stap in carrière
- ontplooiing en ontwikkeling/persoonlijke ambitie
- verbetering inkomen
- (betere) aansluiting bij opleiding en expertise
- meer beïnvloedingsmogelijkheden op beleidsterrein



- functioneren in de top van de ambtelijke organisatie in relatie tot het politiek bestuur
- anderszins, eventueel te omschrijven .....

**Motieven politici om wethoudersfunctie te ambiëren (top/beleidsambtenaar kan vraag overslaan)**

Welke redenen waren voor u van belang om zich kandidaat te stellen voor het wethouderschap?

- Verbeteren beleid van de gemeente
- Inbreng partij-politieke visie in gemeentelijk beleid
- Uitdragen van politieke ideologie
- Het zich willen inzetten voor de lokale samenleving/dienstbaar willen zijn aan de publieke zaak
- Belang van de gemeente
- Bestuurlijk-carrière motief
- Persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling/persoonlijke ambitie
- Verbeteren inkomen
- Betere aansluiting bij opleiding en expertise

**Bent u het eens met de volgende stellingen? Per vraag j/n**

- In onze gemeente geldt een klassieke rolverdeling tussen het politiek bestuur –de beslissingsmacht- en de ambtelijke organisatie – de uitvoeringsmacht- .  
J / N
- In onze gemeente dragen de gekozen bestuurders de volledige verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering daarvan?  
J / N
- Ik krijg voldoende beleidsvrijheid van de bestuurder (wethouder/college) om beleid te ontwikkelen en uit te voeren met inzet van de eigen ambtelijke expertise  
J / N
- Is vakinhoudelijke expertise op uw vakgebied/beleidsterrein van belang op het moment dat een nieuwe wethouder aantreedt op ‘uw’ beleidsterrein?  
J / N
- Ambtelijke expertise en vaardigheden en politiek-bestuurlijke expertise en vaardigheden kunnen elkaar aanvullen (complementariteit) en de kwaliteit van het gemeentelijk beleid positief beïnvloeden  
J / N
- Er bestaat geen strikte scheiding tussen het politieke en het ambtelijke domein  
J / N

**In welke mate bent u het eens met de onderstaande stelling? Graag categorie aankruisen.**

Stelling: ‘Politici moeten beslissen over het beleid, ambtenaren moeten zich beperken tot de voorbereiding en uitvoering’.

- Geheel mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Geheel mee oneens

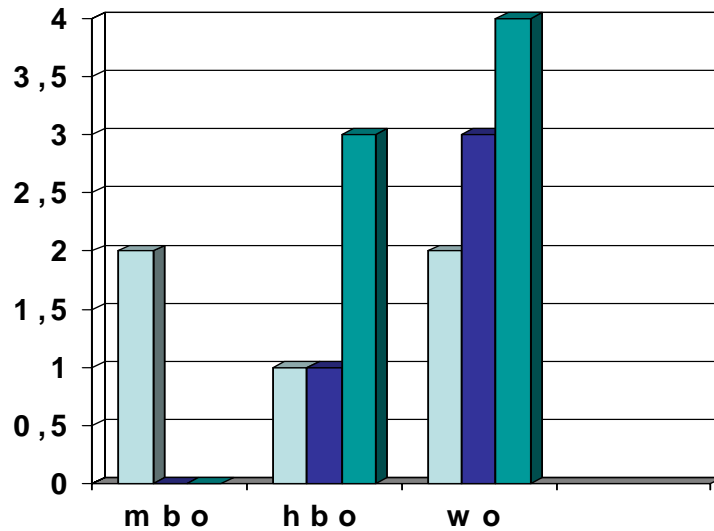
**Datum:** .....

**Dank voor uw medewerking aan ons onderzoek en het invullen van deze vragenlijst !**

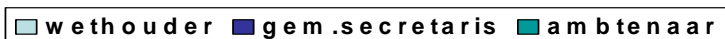
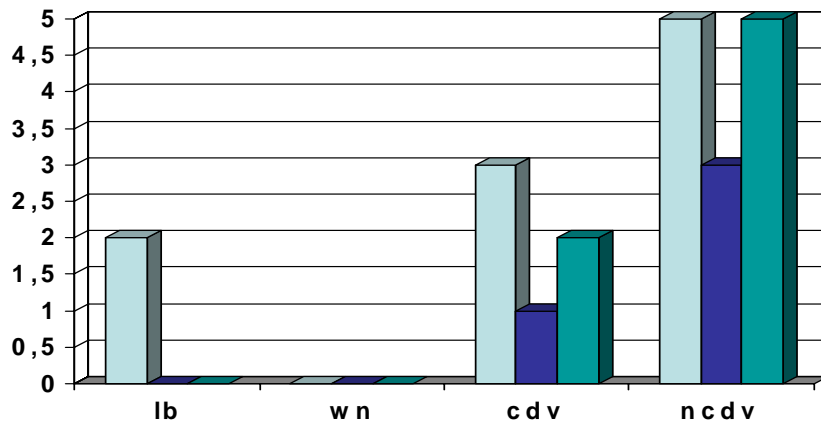
Aline van Opdurp, parttime student Bestuurskunde en werkzaam bij de gemeente Goes

Peter Brakman, parttime student Bestuurskunde en werkzaam bij MEE Zeeland

**Bijlage 7 tabellen scores van sociale achtergronden en scores op stellingen van respondenten**



Hoogst genoten opleiding van:



Sectoren waarin respondenten werkzaam zijn geweest:

lb = landbouw, tuinbouw, visserij

wn = winning en nijverheid

cdv = commerciële dienstverlening

ncdv = niet-commerciële dienstverlening

Huidige typering rolverdeling/verhouding Wethouder/beleidsambtenaar	<b>Wethouder (5)</b>	<b>Gemeente secretaris (4)</b>	<b>Ambtenaar (7)</b>
<b>Hiërarchisch</b>	1		1
<b>Vrije handelingsruimte</b>	2	1	4
<b>Argumentatie</b>	3	3	6
<b>Machtsinzet</b>			1
<b>Politiek primaat</b>	4	3	5
<b>Ambtelijk primaat/meest invloedrijk</b>			1
<b>Vertrouwen</b>	4	4	5
<b>Wantrouwen</b>			1
<b>Flexibel</b>	2	3	4
<b>Rigide</b>			2
<b>Openheid</b>	5	4	6
<b>Geslotenheid</b>			1
<b>Wederzijdse doelen</b>	3	3	4
<b>Eigen belang/verschillende doelen</b>		1	1
<b>Neutraal</b>		1	2
<b>Partijdig/vijandig</b>			
<b>Samenwerking</b>	4	4	6
<b>Dwang</b>			
<b>Compromissen</b>	3	1	2
<b>Vermijdend gedrag</b>			

Ideale typering rolverdeling/verhouding Wethouder/beleidsambtenaar	Wethouder (5)	Gemeente secretaris (4)	Ambtenaar (7)
<b>Hiërarchisch</b>	1		
<b>Vrije handelingsruimte</b>	1	1	4
<b>Argumentatie</b>	4	2	4
<b>Machtsinzet</b>			
<b>Politiek primaat</b>	4	3	3
<b>Ambtelijk primaat/meest invloedrijk</b>			2
<b>Vertrouwen</b>	5	3	6
<b>Wantrouwen</b>			
<b>Flexibel</b>	2	2	5
<b>Rigide</b>			
<b>Openheid</b>	5	3	6
<b>Geslotenheid</b>			
<b>Wederzijdse doelen</b>	2	2	5
<b>Eigen belang/verschillende doelen</b>			
<b>Neutraal</b>		1	2
<b>Partijdig/vijandig</b>			
<b>Samenwerking</b>	4	3	5
<b>Dwang</b>			
<b>Compromissen</b>	3	1	3
<b>Vermijdend gedrag</b>			

Onwenselijke typering rolverdeling/verhouding Wethouder/beleidsambtenaar	<b>Wethouder (5)</b>	<b>Gemeente secretaris (4)</b>	<b>Ambtenaar (7)</b>
<b>Hiërarchisch</b>	2	2	5
<b>Vrije handelingsruimte</b>			
<b>Argumentatie</b>			
<b>Machtsinzet</b>	4	3	6
<b>Politiek primaat</b>	1		2
<b>Ambtelijk primaat/meest invloedrijk</b>	3	1	2
<b>Vertrouwen</b>			
<b>Wantrouwen</b>	4	3	5
<b>Flexibel</b>			
<b>Rigide</b>	4	2	5
<b>Openheid</b>			
<b>Geslotenheid</b>	4	2	4
<b>Wederzijdse doelen</b>			
<b>Eigen belang/verschillende doelen</b>	3	3	6
<b>Neutraal</b>			
<b>Partijdig/vijandig</b>	4	2	5
<b>Samenwerking</b>			
<b>Dwang</b>	4	3	6
<b>Compromissen</b>			
<b>Vermijdend gedrag</b>	3	2	6

<b>Politieke voorkeuren van het ambtelijk apparaat</b> <i>Gemeentesecretaris (4)</i>		
1. Welke politieke richting meest verwant?	n.v.t. 1 links van het midden 1 PvdA 2	
2. Lid van politieke partij?	Ja 3 Nee 1	
3. Politiek actief in woongemeente?	Ja 1 Nee 3	
4. Politiek actief in werkgemeente?	Nee 4	
5. Komen woon- en werkgemeente overeen?	Ja 3 Nee 1	
<i>Ambtenaar (7)</i>		
1. Welke politieke richting meest verwant?	Links 1 Links-liberaal 1 VVD 1 Rechts 1 PvdA 2 D'66 1	
2. Lid van politieke partij?	Nee 7	
3. Politiek actief in woongemeente?	Nee 7	
4. Politiek actief in werkgemeente?	Nee 7	
5. Komen woon- en werkgemeente overeen?	Nee 1 Ja 6	

<b>Motieven van ambtenaren om huidige functie te ambiëren</b>	<b>Gemeentesecretaris (4)</b>	<b>Ambtenaar (7)</b>
Interessant werk	3	6
Logische stap in carrière	1	2
Ontplooiing en ontwikkeling/persoonlijke ambitie	3	5
Verbetering inkomen	4	1
(betere) Aansluiting bij opleiding en expertise		3
Meer beïnvloedingsmogelijkheden op beleidsterrein		2
Functioneren in de top van de ambtelijke organisatie in relatie tot het politiek bestuur	4	4
Overig genoemde motieven		- Maatschappelijk engagement - Functie is mede gevolg van gemeentelijke herindeling

<b>Motieven politici om wethoudersfunctie te ambiëren</b>	<b>Wethouders (5)</b>
Verbeteren beleid van de gemeente	4
Inbreng partijpolitieke visie in gemeentelijk beleid	3
Uitdragen van politieke ideologie	2
Het zich willen inzetten voor de lokale samenleving/dienstbaar willen zijn aan de publieke zaak	4
Belang van de gemeente	3
Bestuurlijk-carrière motief	
Persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling/persoonlijke ambitie	2
Verbeteren inkomen	1
Betere aansluiting bij opleiding en expertise	



<b>Stellingen eens of oneens</b>	<b>Wethouder (5)</b>	<b>Gemeente- secretaris (4)</b>	<b>Ambtenaar (7)</b>
In onze gemeente geldt een klassieke rolverdeling tussen het politiek bestuur – de beslissingsmacht- en de ambtelijke organisatie – de uitvoeringsmacht	Ja 2 Nee 3	Ja 2 Nee 1 N.v.t. 1	Ja 5 Nee 2
In onze gemeente dragen de gekozen bestuurders de volledige verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering daarvan	Ja 5	Ja 3 Nee 1	Ja 6 N.v.t. 1
Ik krijg voldoende beleidsvrijheid van de bestuurder (wethouder/college) om beleid te ontwikkelen en uit te voeren met inzet van de eigen ambtelijke expertise	Ja 1 n.v.t. 4	Ja 4	Ja 6 Nee 1
Is vakinhoudelijke expertise op uw vakgebied/beleidsterrein van belang op het moment dat een nieuwe wethouder aantreedt op 'uw' beleidsterrein	Ja 1 n.v.t. 4	Ja 1 Nee 2 n.v.t. 1	Ja 6 Nee 1
Ambtelijke expertise en vaardigheden en politiek-bestuurlijke expertise en vaardigheden kunnen elkaar aanvullen en de kwaliteit van het gemeentelijk beleid positief beïnvloeden	Ja 4 n.v.t. 1	Ja 4	Ja 6 Nee 1
Er bestaat geen strikte scheiding tussen het politieke en het ambtelijk terrein	Ja 4 Nee 1	Ja 3 Nee 1	Ja 6 Nee 1

<b>Stelling: 'Politici moeten beslissen over het beleid, ambtenaren moeten zich beperken tot de voorbereiding en uitvoering'</b>	<b>Wethouder (5)</b>	<b>Gemeente Secretaris (4)</b>	<b>Ambtenaar (7)</b>
Geheel mee eens	3	1	1
Mee eens	2	2	4
Mee oneens		1	1
Geheel mee oneens			1

## Bijlage 8 vragenlijst ten behoeve interviews

interviewverslag<sup>1</sup>

politiek-ambtelijke verhoudingen op lokaal niveau

Onderzoeksgemeente: geïnterviewde: functie: onderzoeker: Aline van Opdurp / Peter H.A. Brakman datum interview tijdstip:
---

- 1. Met welke factoren hangt volgens u de aard van de politiek-ambtelijke verhouding samen?*
- 2. Hoe zou u uw rol / de rol van de wethouder typeren; als 'beleidsondernemer/manager' of als politicus? (andere bewoordingen: taakgericht/ mensgericht, extern/intern georiënteerd, planmatig/impulsief, detail/hoofdpijnen, direct/indirect communicerend, innovatief/behoudend, analytisch/intuïtief, consensus/confronterend)  
Oftewel welke bestuursstijl hanteert de bestuurder en hoe wordt dit ervaren?*
- 3. Hoe ziet u de rol van de top/beleidsambtenaar; als uitvoerder van het beleid of als vormgever van het beleid/visie?*
- 4. Hoe ziet u uw rol in de samenwerking met de bestuurder/ ambtenaar?*
- 5. Hoe ging u om met situaties waarin uw beleidsopvatting of opvatting over de organisatie afweek van de opvatting van de bestuurder/ambtenaar?*
- 6. In hoeverre zijn persoonlijke affiniteiten van de bestuurder/ambtenaar met beleidsterrein/organisatieonderdeel van belang voor de samenwerking tussen bestuurder/ambtelijk apparaat.*
- 7. Hoe belangrijk zijn persoonlijkheden voor de verhouding bestuurder/ambtenaar?*
- 8. Hoe verandert de invloedsverhouding bij vakinhoudelijke complexe vraagstukken?*
- 9. Zijn er procesregels c.q. afspraken omtrent politiek-ambtelijke verhoudingen binnen uw organisatie?*
- 10. Vindt u dat teamgeest binnen politiek-ambtelijke top van belang is?*
- 11. Moet dit actief gestimuleerd worden?*
- 12. Wat wilt u bereiken c.q. wat is uw doelstelling (ambitie) op het gebied van Verkeer&Vervoer en/of Grondbeleid/anderszins?*

---

<sup>1</sup> Dit verslag is op ..... (datum) geautoriseerd

13. *Hoe gaat u om met conflicterende belangen? (Wat zijn uw afwegingen hierbij? Aan wie of wat is de respondent loyaal? De organisatie, het gemeentelijk belang, zijn partij, zijn sector/afdeling of zijn wethouder/ambtenaar? Wat zijn de opvattingen hierover van betrokkenen. Zijn hier (informeel) afspraken over gemaakt?)*

14. *Vindt u dat uw beleidsambtenaar 'neutrale adviezen' voor het college behoort op te stellen, waarin meerdere varianten/alternatieven/beleidskeuzes worden voorgelegd, ook als deze afwijken van hetgeen u als wethouder (politiek) haalbaar / wenselijk acht ?*

15. *Komt het voor dat u als bestuurder / dat de bestuurder adviezen vraagt te corrigeren / aam te passen voordat zij naar het college gaan? Wat doet u wanneer dat een zwaarwegend meningsverschil oplevert tussen u en de ambtenaar, c.q. u en uw wethouder?*

16. *Welke verwachtingen heeft u van de politieke sensitiviteit van uw beleidsambtenaar?*

17. *Welk effect hebben formele regels omtrent de handelingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid van ambtenaren bij het uitoefenen van taken op een van de beleidsterreinen op de relatie tussen wethouder en ambtenaar? (bijvoorbeeld het onderhandelen bij de aankoop van gronden/ het aanpassen van de parkeernorm)*

18. *Hoe verandert de samenwerking tussen wethouder en top/beleidsambtenaar bij externe publieke aandacht voor het beleidsvraagstuk?*

19. *Spelen de media een rol in de verhouding? En zo ja, hoe?*

20. *Zijn de wederzijdse rollen / rolopvattingen en rolverwachtingen onderwerp van gesprek tussen u en uw beleidsambtenaar / u en uw wethouder? Zo ja, in welke fase van uw samenwerking is dit bespreekbaar (bv direct aansluitend aan collegevorming, bij start van een beleidsproces, bij evaluatie van een beleidsproces, anders namelijk: ... ).*

21. *Op welke aspecten zou u wijzigingen willen aanbrengen in de politiek-ambtelijke verhoudingen? Welke aanbevelingen wilt u in dit kader doen?*

## **Bijlage 9** beknopte achtergrondinformatie over provinciaal en lokaal beleid op het gebied van verkeer&vervoer en grondbeleid.

### Provinciaal beleid op terrein ruimte en mobiliteit

Op dit moment zijn provinciebesturen op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) bevoegd tot het opstellen van provinciale streekplannen waarin Provinciale Staten voor één of meer gedeelten of voor het hele grondgebied van de provincie de toekomstige ontwikkelingen van het gebied in hoofdlijnen vaststellen, waarmee gemeenten in hun lokaal ruimtelijk beleid rekening moeten houden. De WRO geeft o.a. de juridische relatie weer tussen het rijksplanologische beleid, het provinciale planologische beleid en het planologische beleid van een gemeente. De streekplannen van de provincie zijn richtinggevend en soms kaderstellend voor diverse ruimtelijke- en daarmee economische ontwikkelingen (zoals aanleg bedrijfsterreinen, natuur- en recreatieve gebieden, woninguitbreidingsplannen en daaraan gekoppelde verkeersinfrastructuur etc.) op gemeentelijk grondgebied.

In mei 2003 heeft het Kabinet Balkenende een wetsvoorstel ter herziening van de WRO bij de Tweede Kamer ingediend, waarvan de tijdsplanning voorziet in inwerkingtreding in 2006. Op basis van die gewijzigde WRO zijn provincies bevoegd tot het opstellen van een ruimtelijke structuurvisie. Het provinciaal bestuur van Zeeland heeft in 2005 een ontwerp Omgevingsplan Zeeland<sup>1</sup> vastgesteld. Dat Omgevingsplan omvat het integrale provinciaal beleid voor de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, milieu en water, alsook het sectorbeleid voor natuur, landschap en wonen. Daarmee wordt het Omgevingsplan – bij inwerkingtreding van de gewijzigde WRO – de officiële opvolger van het provinciaal streekplan, het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan.

Het omgevingsplan moet richtinggevende antwoorden geven op tal van vragen die betrekking hebben op de toekomstige inrichting en functionering van de Zeeuwse samenleving in haar omgevingscontext. Een aantal voorbeelden van dergelijke toekomstgerichte vragen: Krijgt ‘water’ voldoende ruimte in de provincie? Hoe is het gesteld met de kwaliteit van dat water? Zijn de dijken veilig genoeg? Is er voldoende plaats voor belangrijke ‘economische dragers’ zoals landbouw, havengebonden bedrijvigheid, dag- en verblijfsrecreatie, etc.? Is er voldoende plaats voor belangrijke ecologische dragers, zoals rust en stilte, landschappelijke kwaliteit, cultuurhistorie, natuurgebieden, etc.? Hoe wordt voorzien in toekomstige energiebronnen en hoe beeldbepalend mogen windmolens tegen de Zeeuwse horizon zijn? Hoe bewoonbaar moet Zeeland in de toekomst zijn/blijven? Tal van vragen waarop het Omgevingsplan dus zo concreet mogelijk antwoord moet geven, welke antwoorden veelal rechtstreekse consequenties hebben voor de lokale overheden. Naast het bovengenoemde Omgevingsbeleidsplan, is een provinciebestuur verplicht op basis van de Planwet Verkeer en Vervoer, een provinciaal verkeers- en vervoerplan (PVVP) vast te stellen. De status van een PVVP komt overeen met een streekplan (in de toekomst dus Omgevingsplan) en verplicht het provinciaal bestuur om beleidsdoelstellingen te formuleren op mobiliteitsgebied, ten aanzien van o.a. goederenvervoer, personenvervoer, fietsvervoer, openbaar vervoer, verkeersveiligheid én samenhang en afstemming met de ruimtelijke ordening, economie en milieuaspecten. Daarnaast vormt een PVVP tevens het kader voor het gezamenlijk verkeers- en vervoersbeleid van de verschillende wegbeheerders in de provincie (rijkswaterstaat, waterschappen, provincie, gemeenten en eventuele andere publiekrechtelijke organen). In het PVVP Zeeland<sup>2</sup> zijn verschillende gebiedsprofielen opgesteld waarin de dominante functies van een gebied zijn beschreven waaraan een specifiek(er) gebiedseigen verkeers- en vervoersbeleid gekoppeld wordt. Deze profielen zijn in Zeeland te onderscheiden in: zeehavens/industrie, stedelijk netwerk, dagrecreatie, verblijfsrecreatie, landelijk gebied, cultuurlandschap en natuurgebied. Het PVVP heeft zeker ook juridische consequenties: de inhoud van een PVVP stelt voorwaarden aan het beleid van gemeenten en waterschappen.

---

<sup>1</sup> Koersen voor onze omgeving, ontwerp-omgevingsplan provincie Zeeland, vastgesteld door provinciale staten van Zeeland, november 2005

<sup>2</sup> Mobiliteit op Maat, provinciaal verkeers- en vervoersplan Zeeland, april 2003

### Het gemeentelijk grondbeleid

Gemeenten hebben een autonome taak met betrekking tot het inrichten en uitvoeren van ruimtelijke plannen en haar verantwoordelijkheid ten aanzien van de volkshuisvesting. Om doelstellingen op deze terreinen te bereiken is het voeren van een gemeentelijk grondbeleid een belangrijk instrument. Door gronden in eigendom te verwerven, infrastructuur zelf aan te leggen en bouwkavels vervolgens zelf bouwrijp te verkopen, kan zij haar eigen keuzes maken op eerder genoemde terreinen. Een actieve grondpolitiek genereert hierbij financiële middelen om diverse beleidsdoelstellingen mogelijk te maken. Overigens is dit niet zonder risico, denk hierbij bijvoorbeeld aan hoge renteverliezen door een te vroege aankoop of onzekerheid met betrekking tot de marktverhoudingen in de toekomst. Voor sommige gemeenten zijn dit redenen om zich een wat passievere rol aan te meten in de 'grondpolitiek'.

Het verwerven van gronden teneinde ruimtelijke plannen te kunnen verwezenlijken is een intrigerend en strategisch spel. Het aankopen van gronden dient vooruitlopend op het bekend maken van ruimtelijke plannen plaats te vinden ter voorkoming van prijsopdrijving en stagnatie bij de ruimtelijke planprocessen. Dit betekent dat slagvaardig moet kunnen worden gehandeld teneinde een strategische werving mogelijk te maken en dat snel en flexibel onderhandeld moet kunnen worden. Een lang besluitvormingsproces is hierbij uit den boze. Dit vraagt dan ook veelal om een financiële en beleidsmatige goedkeuring achteraf, met name richting de gemeenteraad. Dit vergt van raadsleden, college, wethouders en ambtenaren een goede verstandhouding en inschatting omtrent de grenzen van wat politiek wenselijk wordt geacht. Om een en ander in goede banen te leiden kennen veel gemeenten een beleidsnota 'grondbeleid' waarin bevoegdheden c.q. mandaten, samenwerking met derden, verantwoording, financiële ruimte, voorkeur van de gemeenteraad t.a.v. verwervingsplannen en het wettelijk instrumentarium (bijvoorbeeld onteigening) wordt vastgelegd. Maar soms ontbreekt het aan duidelijk omschreven richtlijnen of doelstellingen. Maar niet alleen gemeenten verwerven gronden. Marktpartijen hebben de laatste jaren niet stil gezeten en we zien dat projectontwikkelaars gronden in een (verwacht) uitbreidingsgebied hebben aangekocht om of bestemmingen zelf te ontwikkelen of de grond voor een bepaalde meerprijs door te verkopen aan de gemeente. Dit belemmert uiteraard de gemeente indien zij voor een actieve grondpolitiek heeft gekozen. Het bemoeilijkt ook onderhandelingen met c.q. tussen projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties en gemeenten, ten aanzien van de realisatie van sociale woningbouw. De realisatie van sociale woningbouw vraagt namelijk veelal een korting op de grondprijs. Met de realisatie van ruimtelijke plannen en de daarbij behorende diversiteit van wensen en belangen, zijn grote kosten gemoeid. Deze kosten moeten uiteindelijk opgebracht worden door de afnemers van de grond. Hiervoor zijn er diverse methoden denkbaar die in het gemeentelijk grondbeleid veelal terugkomen. De gekozen methode is voor een belangrijk deel afhankelijk van welke partij (projectontwikkelaar, bouwmaatschappij, corporatie, particulier) het ruimtelijk plan zal gaan uitvoeren. Of het 'spel' van het grondbeleid goed gespeeld wordt is moeilijk concreet te meten. Dit wordt o.a. veroorzaakt doordat resultaten zich pas op (middel)lange termijn laten zien. Wel zijn er een aantal indicatoren te benoemen die 'op papier' zijn te bemeten, zoals bijvoorbeeld de grondexploitatie. Is er sprake van een gezonde bouwgrondexploitatie (is er een batig saldo?). Maar ook of de gronduitgifteprijs in de pas lopen bij andere gemeenten en uiteraard of de doelstelling behaald kunnen worden. Dit laatste is over het algemeen wat moeilijker te meten vanwege de realisatietijd van de ruimtelijke plannen en vervolgens het meetbaar maken van het beoogde effect.

### Gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid

In Nederland, dat een hoge bevolkingsdichtheid kent, is mobiliteit een belangrijk en complex maatschappelijk vraagstuk. Files op de autosnelwegen zijn dagelijks in het nieuws en vormen een belasting voor mens en milieu. Aan verbetering van het autowegennetwerk en de openbaarvervoersinfrastructuur wordt jaarlijks miljarden uitgegeven door de overheid (zoals op rijksniveau op basis van meerjarenprogramma's infrastructuur en transport van het Ministerie van VWS waarin opgenomen o.a. de aanleg van extra snelwegen, de aanleg van de Betuwelijn en de HSL-lijn en de randstadrail). Het is steeds moeilijker om de mobiliteit in een dichtbevolkt land als Nederland met intensieve vervoersstromen, efficiënt en rekening houdend met een diversiteit aan

belangen, te organiseren. De gemeenten hebben een uitgebreide taak om – binnen door rijk én provincie gestelde kaders – mobiliteit op hun grondgebied adequaat te regelen. Tot die landelijke en provinciale kaders behoren o.a. de wegenverkeerswetgeving, milieuwetgeving, rijksregels op het terrein van duurzame veiligheid van personenvervoer en goederenvervoer, provinciale verkeers- en vervoersplannen<sup>3</sup>, provinciale ‘omgevingsplannen’ op het gebied van de ruimtelijke inrichting en rijks- en provinciale openbaarvervoersplannen. Op lokaal niveau geeft de gemeenteraad de hoofdlijnen van het lokale mobiliteitsbeleid aan, veelal door het vaststellen van een mobiliteitsplan c.q. een gemeentelijke verkeers- en vervoersplan (GVVP). De kern van het gemeentelijk mobiliteitsbeleid is het mogelijk maken dat mensen zich op een verantwoorde en veilige manier kunnen verplaatsen en goederen kunnen transporteren. Daarbij moeten de negatieve gevolgen van verkeer, zoals verkeersonveiligheid en milieubelasting, zoveel mogelijk worden beperkt. De gemeenten hebben in hun mobiliteitsbeleid te maken met een grote diversiteit aan belangen. Zo zijn er verschillende soorten weggebruikers waarop het mobiliteitsbeleid zich richt (automobilisten/transporteurs, fietsers, voetgangers), zijn er verschillende vervoerscategorieën (privaat vervoer en openbaar vervoer, goederenvervoer) en dient de gemeenten verschillende deelbelangen te behartigen (verkeersveiligheid, verkeersleefbaarheid, economische- en ruimtelijke ordeningsbelangen, recreatieve belangen, natuur- en landschapsbelangen, etc). Dit impliceert tegelijkertijd dat de kring van ‘belanghebbenden’ zeer groot en divers is op het gebied van mobiliteitsbeleid. Zo hebben ondernemers en transporteurs belangen bij de bereikbaarheid en de parkeermogelijkheden van steden en kernen, hebben de hulpdiensten (ambulance, politie, brandweer) belangen bij goede bereikbaarheid en snelle aanrijtijden, de fietsersbond bij een adequaat en veilig fietsnetwerk inclusief fietsparkeren, voetgangers bij veilige voetpaden en oversteekplaatsen, gehandicapte verkeersdeelnemers bij een goede toegankelijkheid in de openbare verkeersruimte, bewoners bij het realiseren van milieuvriendelijke vervoerswijzen en verkeersmaatregelen, etc. Lokaal mobiliteitsbeleid komt daarom ook ‘interactief’ tot stand; gemeenten consulteren categorieën weggebruikers bij het formuleren van hun mobiliteitsbeleid (voeren b.v. overleg met wijkbewoners, ondernemersverenigingen, de fietsersbond, werkgroepen van gehandicapten, etc) en laten de mobiliteitsplannen uitgebreide inspraak- en bezwarenprocedures doorlopen.

Vervoer/mobiliteit is eigenlijk als water: het komt overal en overal doorheen én geen mens kan zonder. Aan het formuleren van mobiliteitsbeleid gaat daarom ook grondig onderzoek vooraf naar mobiliteitspatronen, teneinde gedragingen in het verkeer en verkeersintensiteiten te analyseren. Niet zelden blijkt dat verkeersprognoses anders uitpakken omdat het gedrag van de gebruikers niet naadloos op de gewenste mobiliteitsontwikkeling van de overheid aansluit (zo is het effect van een actie om fiets woon-werkverkeer “trap eens wat vaker naar je baas” te stimuleren, niet op voorhand exact te prognosticeren). Gemeenten geven in hun mobiliteitsplan of GVVP de visie op de gewenste mobiliteitsontwikkelingen aan én vertalen dit daarbij in concrete maatregelen, waardoor een mobiliteitsplan zowel een beleidsdeel als een programmadeel bevat. Daarbij geven gemeenten, aan de hand van de na te streven mobiliteitsdoelen – mobiliteit, verkeersveiligheid en verkeersleefbaarheid (milieu) – prioriteiten aan in de te nemen maatregelen. Binnen de wettelijke kaders (wegenverkeerswetgeving en provinciaal verkeers- en vervoersplan) kunnen gemeenten autonoom beleid voeren, zoals bijvoorbeeld de keuze voor een autovrij of autoluw kernwinkelgebied, de uitbreiding van fietsparkeermogelijkheden, de aanleg van een transferium, of de aanleg van een parkeer- verwijsstelsel. Het behoeft geen betoog dat verkeer&vervoer een beleidsterrein is met een hoge maatschappelijk betrokkenheid. Alle inwoners zijn op enigerlei wijze direct betrokken bij mobiliteit en hebben daarin soms zeer uiteenlopende belangen en preferenties. Daarnaast kent mobiliteitsbeleid nadrukkelijk ook politieke componenten, waarin de preferenties van lokale politieke partijen kunnen verschillen. Zo zal bijvoorbeeld een partij die de automobiliteit wil terugdringen, minder prioriteit en dus geld in de gemeentebegroting willen vrij maken voor onderhoud van wegen en wellicht meer geld voor onderhoud en aanleg van goede fietsroutes.

---

<sup>3</sup> Verplicht op basis van Planwet verkeer en vervoer

## **Bijlage 10 politiek-ambtelijke verhoudingen in Grondwet en Gemeentewet**

### *Constitutie*

Ten behoeve van dit onderzoek wordt beknopt een beschrijving gegeven van enkele institutionele aspecten die van invloed zijn op de politiek-ambtelijke betrekkingen en die geregeld zijn in de constitutie en de Gemeentewet. Zoals de meeste moderne staten (Engeland is daarop een opmerkelijke uitzondering) heeft Nederland een geschreven constitutie: de Grondwet. In de Grondwet is de regeringsvorm beschreven en zijn de functies aan de staatsorganen toegekend. Nederland is een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel. De oorsprong van de huidige Grondwet ligt in het begin van de 19<sup>e</sup> eeuw: de eerste Grondwet dateert van 1814. Daarin was de uitvoerende macht toebedeeld aan de Koning. De ministers waren toen –in de letterlijke betekenis- dienaren van de Koning. Vanaf 1814 is het ministerschap zich langzaam maar zeker tot een zelfstandig ambt gaan ontwikkelen. In 1848 is de ministeriële verantwoordelijkheid opgenomen in de Grondwet: ‘de Koning is onschendbaar en de ministers zijn verantwoordelijk’(toen art 55). Vanaf 1848 is ook de parlementaire vertrouwensregel gegroeid, inhoudende dat een minister zijn ontslag moet indienen wanneer hij niet langer het vertrouwen van het parlement geniet. Dit is echter een voorbeeld van ongeschreven staatsrecht; dus gestoeld op de gewoonte en daarmee vatbaar voor interpretatie in de praktijk. De basis van de Nederlandse constitutie is gestoeld op de ‘trias politica’ en heeft uitwerking gekregen in de gescheiden taken/verantwoordelijkheden van de Staten-Generaal die samen met de regering de wetgevende macht vormt, de Regering die de uitvoerende macht vormt én de (onafhankelijke) rechterlijke macht.

### *Ambtelijk apparaat en constitutie*

Het ambtelijk apparaat heeft in de Grondwet geen expliciete plaats gekregen. Van der Pot<sup>1</sup> heeft dit treffend beschreven: ‘het ambtelijk apparaat wordt verondersteld, maar niet besproken’. De Grondwet gaat er vanuit dat de rijksambtenaren die werkzaam zijn op de diverse ministeries, hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister.<sup>2</sup> Dat blijkt uit artikel 44 van de Grondwet waarin is aangegeven dat bij Koninklijk Besluit ministeries kunnen worden ingesteld en dat deze onder leiding staan van een minister. Een ander sporadisch artikel dat als voorbeeld dient voor die veronderstelde positie, is artikel 109 Grondwet waarin is aangegeven dat de rechtspositie van ambtenaren bij wet wordt geregeld. De conclusie kan getrokken worden dat de ambtenaren onderdeel vormen van de uitvoerende macht (regering) en ondergeschikt zijn aan de bestuurders (staan onder leiding van een minister).

### *De lokale constitutie: de Gemeentewet*

De Gemeentewet is, in tegenstelling tot de Grondwet, minder sterk beïnvloed door de leer van de ‘Trias Politica’. Binnen de gemeentewet zijn de bevoegdheden in eerste instantie verdeeld over de drie bestuursorganen, te weten: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Het hoogste orgaan is de gemeenteraad, hetgeen in artikel 7 van de Gemeentewet wordt gesymboliseerd: ‘ de raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente’.

### *Ambtelijk apparaat en Gemeentewet*

De Gemeentewet noemt twee ambtelijke functionarissen expliciet: de gemeentesecretaris en de griffier (art. 100). Gemeenteambtenaren zijn in de Gemeentewet geen zelfstandig ambt met

---

<sup>1</sup> Pot, C.W. van der, Handboek van het Nederlands Staatsrecht, 1977, p.306

<sup>2</sup> Reussing

primaire bestuursbevoegdheden. Wel kunnen aan ambtenaren via delegatie en mandaat bevoegdheden van de bestuurders worden afgeleid. Doordat de mogelijkheid tot delegatie en mandaat nadrukkelijk in de Gemeentewet wordt genoemd, hebben de gemeenteambtenaren een sterkere legitimiteit voor dat specifieke handelen dan rijksambtenaren. Ten aanzien van het afleggen van verantwoordelijkheid daarentegen, zijn rijksambtenaren en gemeenteambtenaren in een gelijke positie: de bestuurders zijn politiek verantwoordelijk. Evenals in de Grondwet, is ook in de Gemeentewet (art. 160) de formele afhankelijkheidsrelatie tussen de bestuurders en de ambtenaren eenzijdig: de ambtenaren zijn onderworpen aan de hiërarchische controle door het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders kan ambtenaren daartoe benoemen en ontslaan. De formele gezagsstructuur wordt in de gemeenten nader geregeld in organisatieregels die het college van burgemeester en wethouders kan opstellen.



## **Bijlage 11 passage uit organisatieplan gemeente Middelburg, 2000**

Passage uit het organisatieplan (2000) van de gemeente Middelburg: “Het college houdt zich primair bezig met de vraag *wat* er moet gebeuren en het MT met de vraag hoe de uitvoering gestalte moet krijgen. Het MT en de individuele leden van het MT zijn de centrale spelers in het ambtelijk domein en vervullen de volgende rollen:

- Regisseur (het regisseren van de uitvoering van de aan hen opgedragen taken).
- Deskundige (het geven van advies aan het college en de individuele portefeuillehouders alsmede het inhoudelijk toetsen van de werkzaamheden van de ambtelijke organisatie).
- Inspirator (het inspireren van de medewerkers van de ambtelijke organisatie).
- Controle van resultaatgericht werken.

Het MT voert niet alleen uit, maar geeft ook gevraagd en ongevraagd advies aan het college. Dit betekent dat het MT ook een rol speelt bij de *wat*-vraag. Het college en de individuele leden van het college zijn de centrale spelers in het bestuurlijk domein en vervullen de volgende rollen:

- Visionair.
- Onderhandelaar.
- Probleemoplosser.

Het is niet zo dat het college zich alleen maar met de *wat*-vraag bezighoudt. Ook de *hoe*-vraag (de doelmatigheid van de uitvoering kan ook een politiek issue zijn) behoort in voorkomende gevallen tot het domein van het college. Bij het betreden van het ambtelijke domein past een terughoudende opstelling van het college. Het mengt zich in dit geval immers in kwesties die het in principe heeft gemandateerd aan het ambtelijk apparaat. Het ambtelijk en het bestuurlijk domein overlappen elkaar dus deels. Over het betreden van elkaars domein maken het college en het MT nadere werkafspraken met elkaar. Deze werkafspraken hebben onder andere als doel:

- Bevordering van wederzijds respect.
- Bevordering van goede samenwerking.
- Bevordering van flexibiliteit.

Voor het bereiken van deze doelstellingen zijn onder andere de volgende punten van belang:

- Open communicatie, elkaar tijdig en goed informeren.
- Vertrouwen opbouwen en vertrouwen geven.
- Elkaar durven aanspreken op onwenselijk gedrag.

Een specifiek punt van aandacht is de positie van de dienstdirecteuren bij directe contacten tussen portefeuillehouders en medewerkers uit het ambtelijk apparaat. In principe communiceren leden van het college, als het om meer strategische beleidskwesties gaat, alleen via (of met medeweten van) de gemeentesecretaris en van de dienstdirecteuren met ambtenaren die dieper in de organisatie zitten. Over de meer routinematige kwesties en kwesties die niet onmiddellijk consequenties voor de hoofdlijnen van het beleid hebben, zullen portefeuillehouders vaak rechtstreeks contacten met ambtenaren hebben, zonder medeweten van de dienstdirecteuren. Deze ambtenaren leggen via de reguliere ambtelijke lijnen verantwoording af. Voor het geval portefeuillehouders overleggen met ambtenaren over ingestelde strategische projecten, vindt dat overleg alleen plaats via of met medeweten van de voor het betreffende project aangewezen projectleider.”