

# W E T H O U D E R S & A M B T E N A R E N

in het juiste perspectief

De rol van persoonsgebonden variabelen in de politiek-ambtelijke betrekkingen in de gemeente Rijswijk



Auteur:  
Begeleiders:  
Datum:

drs. Annelies van Eekelen  
Prof. Dr. Ringeling en Dr. Cachet  
September 2006

*Annelies van Eekelen  
198248ae  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde  
Beleid en Politiek*

\*

***„De beste ambtenaar is de zwijgende” (Roethof)<sup>1</sup>***

\*\*\*\*

***„Ik ben het niet, die Rusland regeert; dit geschiedt door tienduizend klerken” (Nicolaas de Eerste)<sup>2</sup>***

\*

---

<sup>1</sup> Braam (1974), 6

<sup>2</sup> Crince Le Roy, R. (1971), 19

# Voorwoord

Aan het einde van mijn studie Maatschappijgeschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam werd mijn nieuwsgierigheid naar de beleidsmatige kant van de maatschappij voor het eerst gewekt. Ter afronding van de master van deze studie deed ik een onderzoek voor mijn scriptie naar de acceptatie van, voorzieningen voor en beeldvorming over moslimstudenten aan de Erasmus Universiteit en de University of Essex. Het beleid van de universiteiten bleek één van de oorzaken te zijn van de verschillen tussen deze twee instituten.

De interesse voor de beleidsmatige kant van de maatschappij wilde ik graag verder uitbouwen en daarom was de keuze voor de vervolgstudie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit snel gemaakt. Na een schakeljaar kwam ik tijdens mijn stage in het masterjaar Beleid en Politiek met de gemeente Rijswijk in aanraking. Een onderzoek naar de interne identiteit van de organisatie was de opdracht. Het resultaat was een geslaagde stageperiode waarin ik heb kunnen zien hoe het er nu echt aan toe gaat bij de lokale overheid en veel medewerkers heb leren kennen.

In het onderzoek naar de identiteit heb ik alleen de ambtelijke organisatie onderzocht, het bestuur is buiten beschouwing gebleven. Binnen de (lokale) overheid heeft het bestuur echter een zeer interessante functie; de burgemeester en de wethouder bepalen in samenwerking met de gemeentesecretaris het beleid voor vier jaar wat het ambtelijk apparaat dient te volgen. Om die reden leek het mij erg interessant om een onderzoek te doen waarbij het bestuur centraal staat.

Aangezien ik de theorieën over de politiek-ambtelijke betrekkingen en in het verlengde de 'vierde macht' één van de interessantste onderwerpen van mijn bestuurskundeopleiding vond, heb ik er voor gekozen dit onderwerp verder uit te diepen in een scriptie. In de maanden juni tot en met augustus 2006 heb ik onderzoek gedaan naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeente Rijswijk, waarbij de mogelijke ambtelijke invloed ook een rol kon spelen. Persoonsgebonden variabelen van de bestuurders en de ambtenaren zijn in het onderzoek van essentieel belang. De resultaten van dit onderzoek zijn in deze scriptie te vinden.

Het onderzoek was niet mogelijk zonder een aantal personen. Ik wil hen in dit voorwoord graag bedanken. Allereerst gaat mijn dank uit naar de respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Zonder hen kon ik dit onderzoek niet doen en ik dank hen dan ook voor de waardevolle informatie die zij mij gedurende de interviews hebben gegeven.

Ook dank ik prof. Dr. Ringeling en Dr. Cachet voor hun begeleiding. Hun kritische blik en goede adviezen hebben bijgedragen aan de kwaliteit van deze scriptie. Verder gaat mijn dank uit naar mijn stagebegeleiders Eric Baars en Lorraine de Ploeg en gemeentesecretaris Anne de Baat van de gemeente Rijswijk voor hun begeleiding en het enthousiasme dat zij voor mijn stage- en scriptieonderzoek toonden. Het vertrouwen dat zij in mij en het onderzoek hebben gehad, was voor mij altijd een extra stimulans om door te gaan.

Ten slotte wil ik mijn ouders en mijn vriend Paul bedanken. Zij hebben mij gesteund in mijn beslissing om een vervolgstudie na de studie Maatschappijgeschiedenis te doen. Tijdens mijn onderzoeksperiode spraken zij mij weer moed in wanneer het tegenzat.

Annelies van Eekelen  
Delft, september 2006

## Samenvatting

Deze scriptie is gericht op de politiek-ambtelijke relaties, de rollen die politieke bestuurders en ambtenaren binnen deze relaties spelen en welke persoonlijke en vakopvattingen aan hun rollen ten grondslag liggen. Vanuit dit empirische kader wordt aansluiting gezocht bij de theoretische benaderingen ten aanzien van de verschillende modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen. Op die manier kan geanalyseerd worden waarom rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten afwijken van of conformeren aan een model. De gemeente Rijswijk is als onderzoeksveld gekozen, binnen dit veld is één casus geselecteerd. De casus omvat de beleidsontwikkeling van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk, een groot Rijswijks groengebied van ongeveer 250 hectare nabij de gemeentegrens Rijswijk-Den Haag.

Er wordt gestreefd om drie doelstellingen te bereiken. De eerste doelstelling is het verkrijgen van inzicht in de politiek-ambtelijke betrekkingen. De tweede doelstelling is het doen van aanbevelingen aan de gemeente Rijswijk aan de hand van diverse theoretische modellen, zodat de politiek-ambtelijke betrekkingen verbeterd kunnen worden. De laatste doelstelling is dat het onderzoek een aanvulling kan zijn op de bestaande theorieën over politiek-ambtelijke betrekkingen.

Wanneer de drie doelstellingen bereikt zijn, kan de hoofdvraag van deze scriptie beantwoord worden: *Hoe verhouden persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone zich tot de diverse theoretische modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen?*.

Onder *persoonsgebonden variabelen* worden in dit onderzoek rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten verstaan. Onder persoonlijke vereisten en vakvereisten vallen zaken zoals doelstellingen, beleidsopvattingen, affiniteiten, persoonlijkheden, attitude, bestuursstijl, loopbaan en opleiding. Welke rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten belangrijk zijn voor de bestuurder en de ambtenaar is afhankelijk van het model waar zij zich in bevinden.

Er is gekozen voor vier theoretische modellen van politiek-ambtelijke verhoudingen afkomstig uit de literatuur, die eerder door Svava en 't Hart et al. zijn besproken: politieke dominantie, politiek-ambtelijke complementariteit, wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse en tot slot ambtelijke autonomie. Bestuurders en ambtenaren zijn de hoofdrolspelers in de modellen van Svava.

Binnen de politieke dominantie hameren de politieke gezagsdragers sterk op het politieke primaat en geven dat in de praktijk vorm door dwingende regels en instructies aan het ambtelijk apparaat op te leggen. Binnen de politiek-ambtelijke complementariteit sturen en controleren politici op de hoofdlijnen van het beleid, maar geven de ambtenaren maximale ruimte en vertrouwen om binnen die kaders in grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht te doen.

Wederzijdse laissez-faire houdt in dat zowel politieke gezagsdragers als de ambtenaren geen dominante rol hebben. Dit kan gebeuren wanneer de gezagsdragers niet proberen te sturen en de ambtenaren niet streven naar zelfstandig opereren. Het kan echter ook het product zijn van een politiek-ambtelijke impasse: politici willen wel sturen en controleren maar zijn daarin weinig effectief, terwijl het de ambtenaren evenmin lukt om hun afstand tot de politiek significant te vergroten. Bij ambtelijke autonomie, het vierde model, weten ambtenaren zich te onttrekken aan politieke sturing en controle. Ambtelijke autonomie kan verbonden worden aan het begrip 'vierde macht', een begrip van Crinice Le Roy.

Het onderzoek heeft de vorm van een gevalstudie of een 'casestudy', waarin een meer kwalitatieve benadering wordt gevolgd. De dataverzamelmethode die gebruikt wordt binnen het kwalitatief onderzoek is het verzamelen van documenten en het open interview. Deze wijze van interviewen houdt in dat de interviewer vragenderwijs gespreksonderwerpen exploreert om te ontdekken hoe de geïnterviewde tegen bepaalde dingen en/of personen aankijkt. Er zijn interviews gehouden met twee wethouders, zeven ambtenaren en één externe partij.

Het onderzoek naar de rollen en rolopvattingen gaven de volgende resultaten. De politici sturen en controleren op de hoofdlijnen van het beleid. Wanneer de ambtenaren het vertrouwen van de bestuurders hebben gewonnen, hebben zij maximale ruimte en een grote mate van zelfstandigheid om aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht te doen. Om het vertrouwen van de bestuurder te winnen, is het voor de ambtenaar van belang om over politiek inzicht te beheersen.

De persoonlijke vereisten en vakvereisten die van de eigen en de andere partij worden verwacht, laten een verhouding zien waarbij respect voor elkaars rol belangrijk is en iedereen zijn plaats in de organisatie kent. De bestuurders streven naar deskundige en politiek bewuste ambtenaren, terwijl de ambtenaren van daadkrachtige en overtuigende wethouders houden. Goed luisteren is een vereiste waar de wethouder nog aan moet werken, terwijl de ambtenaren meer politieke sensitiviteit moeten tonen.

De rol van de ambtelijke invloed binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone is aanwezig, maar wordt niet als overmatig ervaren door het apparaat en de bestuurders. Passende persoonsgebonden variabelen zijn de grote adviserende rol van de ambtenaar en de sterke rol van de wethouder die zijn ambtenaren veel vrijheid geeft.

Naar aanleiding van deze resultaten kan geconcludeerd worden dat persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone zich het beste tot het model politiek-ambtelijke complementariteit verhouden. Er moeten echter wel een aantal opmerkingen bij deze conclusie geplaatst worden.

Allereerst speelt de gekozen casus een belangrijke rol in de conclusie. De casus brengt veel gevoeligheden met zich mee waardoor de politiek 'bovenop' het proces zit. Tevens betekent de casus automatisch een keuze voor een aantal respondenten, wat invloed kan hebben op de resultaten. Een tweede kanttekening is dat wanneer de politicus niet voldoende stuurt, de geïnterviewde ambtenaren er vaak niet naar streven om zelfstandig opereren. Dit kenmerk wordt omschreven in het model van wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse. Een volgende kanttekening bij de conclusie is dat nog niet alle gewenste persoonlijke vereisten en vakvereisten die binnen het model van politiek-ambtelijke complementariteit passen, zijn bereikt. Om de politiek-ambtelijke complementariteit op het gebied van de persoonlijke vereisten en vakvereisten te bereiken, moet er nog een slag gemaakt worden. Verder neigt de mening van sommige ambtenaren lichtelijk naar de klassieke opvattingen op het gebied van het verwoorden van de eigen mening en de hiërarchische relatie. Andere ambtenaren en de wethouders zijn het niet eens met hun opvattingen. Er kan dus geconcludeerd worden dat op deze punten de bestuurders en de ambtenaren niet in één model te plaatsen zijn.

De opmerkingen hebben echter niet geleid tot een overweging om de conclusie bij te stellen dat een ander model beter bij de beleidsvorming van de Landgoederenzone past. Deze uitkomsten maken het wel wenselijk dat het model van politiek-ambtelijke complementariteit een aantal nuances kent. Met deze conclusie is de eerste doelstelling bereikt.

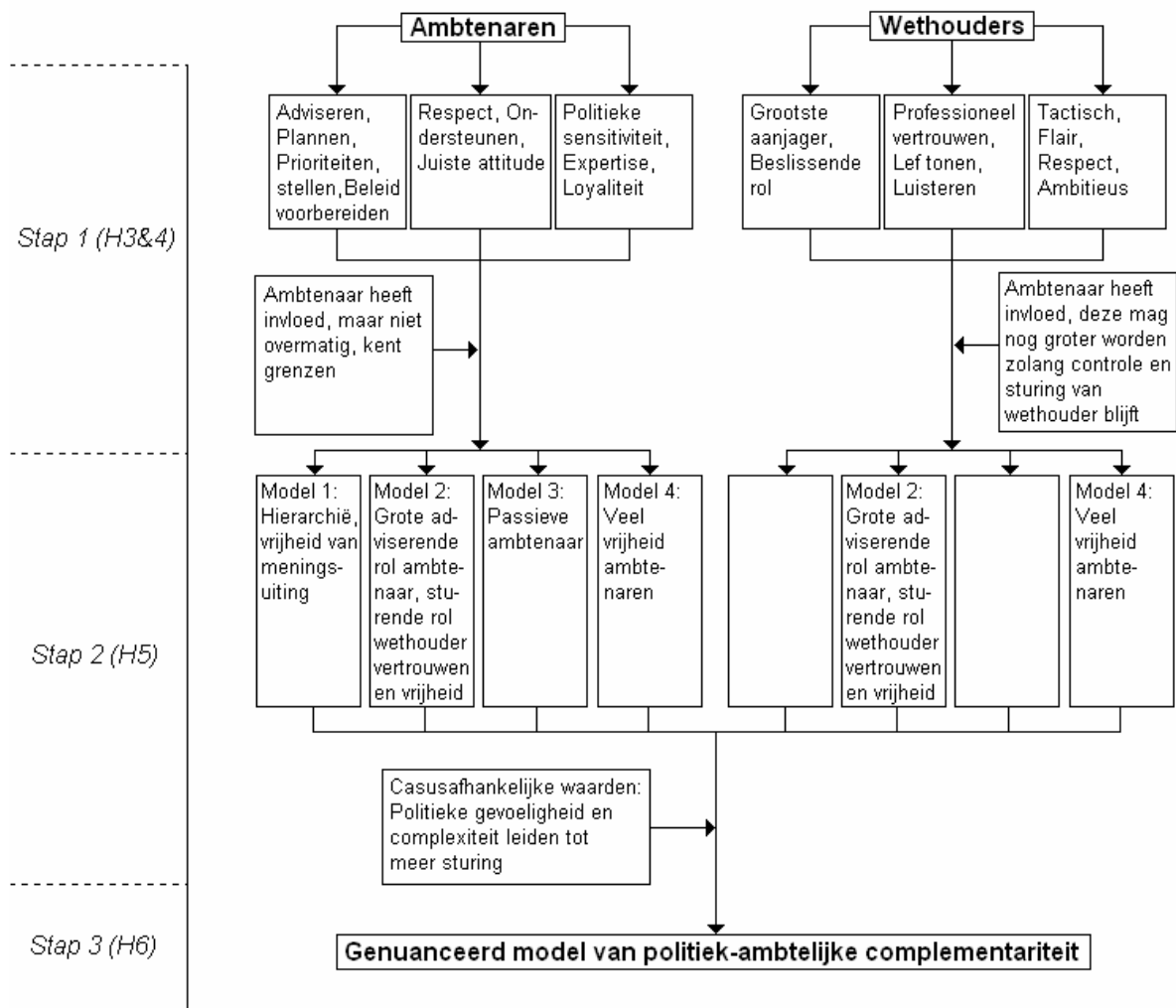
Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten kunnen de volgende aanbevelingen aan de gemeente Rijswijk gedaan worden: de gewenste persoonlijke vereisten en vakvereisten moeten ontwikkeld worden, waarbij de bestuurder zijn sterke rol houdt en waarbij de ambtenaren hun rol uitbouwen maar ondertussen wel hun 'servant'rol erkennen. Verder kan het invoeren van een projectorganisatie uitkomst bieden om de informatielijnen te verbeteren, waardoor de verantwoordelijkheden en taken bij de juiste personen liggen. Op die manier voldoen de rollen en rolopvattingen beter aan de wensen. Met deze aanbevelingen is de tweede doelstelling bereikt.

Verder kan gesteld worden dat vervolgonderzoek naar de invloed van de institutionele factoren op de onderzoeksresultaten wenselijk is, nadat is gebleken dat politieke gevoeligheid en complexiteit van het project tot meer sturing leiden (casusafhankelijke waarden). Naar voren is gekomen dat de huidige politiek-ambtelijke betrekkingen met een aantal persoonlijke vereisten en vakvereisten geoptimaliseerd kan worden. Deze vereisten passen strikt genomen niet in het theoretische model politiek-ambtelijke complementariteit.

Echter, dit model is gezien de overige onderzoeksresultaten het best passende model voor de onderzoekscasus. Er moet dus geconcludeerd worden dat er tussenvormen zijn of anders gezegd: een gekozen model is het uitgangspunt van de politiek-ambtelijke betrekkingen, welke afhankelijk van de casus en de betrokkenen verder wordt gevormd. Met deze twee constatering is de derde doelstelling bereikt.

De drie doelstellingen van het onderzoek zijn nu bereikt. Er kan nu ook een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. Persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk verhouden zich bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone het beste tot het genuanceerde model van politiek-ambtelijke complementariteit, waarbij de casusafhankelijke waarden niet onderschat moeten worden.

Het bovenstaande kan in het onderstaande schema samengevat worden:



Figuur 1. Modelbepaling van de politiek-ambtelijke verhoudingen

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

## Samenvatting

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>1-7</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Doelstelling en vraagstelling	3
1.3 Aanpak van het onderzoek	4
1.4 Methodologie	5
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>8-24</b>
2.1 Modellen van Svara	8
2.1.1 Politieke dominantie	
2.1.2 Politiek-ambtelijke complementariteit	
2.1.3 Wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse	
2.1.4 Ambtelijke autonomie	
2.2 Persoonsgebonden variabelen	19
2.3 Onderzoeksschema	22
2.4 Samenvatting	23
<b>3. De groene visie van Rijswijk</b>	<b>25-32</b>
3.1 De organisatie: Gemeente Rijswijk	25
3.2 De casus: De Landgoederenzone	27
<b>4. Rijswijk aan het woord</b>	<b>33-49</b>
4.1 Landgoederenzone	33
4.2 Persoonsgebonden variabelen	36
4.2.1 Rollen en rolopvattingen	
4.2.2 Persoonlijke vereisten	
4.2.3 Vakvereisten	
4.3 Ambtelijke invloed	44
4.4 Samenvatting	48
<b>5. Rijswijk in model</b>	<b>50-59</b>
5.1 Landgoederenzone	50
5.2 Persoonsgebonden variabelen	51
5.2.1 Rollen en rolopvattingen	
5.2.2 Persoonlijke vereisten en vakvereisten	
5.3 Ambtelijke invloed	55
5.4 Samenvatting	58
<b>6. Conclusie</b>	<b>60-67</b>
6.1 De deelvragen	60
6.2 Slotconclusie	63
6.3 Reflectie en discussie	67
<b>7. Bronvermelding</b>	<b>68-70</b>
<b>8. Bijlagen</b>	<b>71-76</b>



# 1. Inleiding

## 1.1 Inleiding

„*Ich habe nur gehorcht*”. Dit waren de woorden van Adolf Eichmann tijdens zijn proces in 1961. Eichmann was een oorlogsmisdadiger uit de Tweede Wereldoorlog die tijdens zijn proces de volgende aanklachten tegen zich hoorde eisen: miljoenen vergaste joden in Auschwitz; honderdduizenden doden in werkkampen; gedwongen abortussen op joodse vrouwen in alle stadia van zwangerschap; deportatie van een half miljoen Polen en veertienduizend Slovenen en de moord op honderd kinderen uit Lidici.

De naoorlogse generatie was druk bezig met een bezinning op de aard van deze oorlogsmisdadiger. Een bekend antwoord was dat de oorlogsmisdadiger een fanaticus was, verblind door ideologie.<sup>3</sup> Een misdadiger die Befehle-Empfänger was; een SS-officier die bevelen van der Führer Hitler opvolgde. Het woord bevel heeft tegenwoordig een zeer negatieve klank. Wanneer een ambtenaar onder de bevelsmacht van een minister wordt geplaatst, brengt dit ook een zeer negatieve klank met zich mee. Er wordt dan ook liever gesproken van een aanwijzingsbevoegdheid.<sup>4</sup>

Het idee van de volgzaam ambtenaar die een bevel opvolgt, kan dus verschrikkelijke gevolgen hebben. Harry Mulisch benadrukt deze gevolgen als ‘verslaggever’ van het Eichmann-proces. Het bevel-is-bevel werd al snel verbonden met de theorieën van Max Weber, waar de gedachte van de plichtsgetrouwe ambtenaar die loyaal is aan zijn baas en zijn orders uitvoert centraal staat. De verbinding van de ontsprongen van de nazi-periode aan de theorieën van Weber, zorgde voor veel commotie en vele nieuwe ideeën over de positie van de ambtenaar ontstonden.

Anno 2006 zijn filosofen, bestuurskundigen en politici nog altijd niet uitgeschreven over deze positie. De discussie is echter een andere richting ingeslagen; hoe groot mag de macht van de ambtenaar zijn? In deze discussie past ook het idee van de vierde macht, een begrip dat Crinice Le Roy in 1969 tijdens zijn oratie introduceerde.

Naar aanleiding van zijn oratie voelden een aantal schrijvers zich genoodzaakt om op de stelling van Crinice Le Roy -dat ambtenaren een eigen macht vormden- te reageren. Cliteur stelde dat de ideeën van Crinice Le Roy niet kon leunen op grote denkers en dat de ideeën gebaseerd waren op overtuigingen en intuïties. Cliteur houdt liever vast aan het model van politieke dominantie, waarbij het model van Max Weber een centrale rol speelt. De discussie was voor schrijvers als Reussing, Peters en 't Hart et al. reden om zelf op onderzoek uit te gaan naar de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zij kwamen tot de conclusie dat ambtenaren op rijks- en gemeenteniveau vaak een grote zelfstandigheid en vrijheid bezitten. Rosenthal en Möhring et al. hebben op hun beurt geen bezwaren tegen deze mogelijke invloed, mits deze zijn omgeven met de nodige ‘checks and balances’.

De vele boeken over de ambtelijke macht geven het inzicht dat de situatie in werkelijkheid vaak niet zo zwart-wit is; er is vaak geen sprake van zuivere politieke dominantie of ambtelijke autonomie. De discussie moet daarom ook in een bredere context geplaatst worden: de politiek-ambtelijke betrekkingen. Binnen deze verhoudingen zijn vele mogelijkheden van de relatie tussen de politiek en het ambtelijk apparaat te beschrijven. Politiek-ambtelijke verhoudingen komen tegenwoordig ook 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>5</sup> Onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen blijkt een complexe zaak te zijn, omdat daarvoor de black box van de politiek-ambtelijke verhoudingen

---

<sup>3</sup> Cliteur, P. (aug. 1999), 138

<sup>4</sup> idem, 139

<sup>5</sup> Opdurp, A. en P. Brakman (2006), 1

ontsloten moet worden. Hoe is de feitelijke werking van die verhoudingen, en waardoor worden die verhoudingen bepaald?<sup>6</sup>

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 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. Daarnaast is het van belang te realiseren dat in de loop der tijd verschillende managementbenaderingen een toegevoegde waarde hebben gespeeld bij het functioneren van het openbaar bestuur en overheidsbureaucratieën.<sup>7</sup>

Maar hoe is het nu gesteld met de black box in de gemeenten? Zoals hierboven is gezegd, spelen tal van factoren een rol. Deze variabelen zijn persoonsgebonden en omvatten zaken als rollen, rolopvattingen, rolpercepties, persoonlijke vereisten en vakvereisten van bestuurders en ambtenaren op lokaal niveau. Welke rollen, rolopvattingen en vereisten worden aan de eigen en andere partij gesteld en kunnen deze persoonsgebonden variabelen voor enige vorm van ambtelijke invloed binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen in een gemeente zorgen?

Om daar achter te komen heb ik onderzoek gedaan bij de gemeente Rijswijk, een gemeente met 48.000 inwoners gelegen tussen Delft en Den Haag. Om het onderzoek enigszins in te perken wordt de situatie aan de hand van een casus onderzocht. De casus bevat het project de Landgoederenzone. Uiteraard is de casus niet alleszeggend voor de situatie binnen de gehele gemeente Rijswijk of voor alle gemeenten in Nederland. Wel kan het onderzoek een interessante toetsing zijn aan de bestaande theoretische modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen binnen de overheid.

Van januari tot en met april 2006 heb ik bij de gemeente Rijswijk een onderzoek gedaan naar de interne identiteit van de gemeentelijke organisatie. Uit dit onderzoek blijkt dat de persoonlijkheid van de medewerkers van groot belang zijn bij de bepaling van de identiteit. Dit is een zeer interessant gegeven en om die reden heb ik gekozen voor een vervolgonderzoek waarbij persoonsgebonden variabelen centraal staan in het onderzoek. Zoals al eerder vermeld is er de afgelopen decennia veel geschreven over de politiek-ambtelijke betrekkingen. Persoonsgebonden variabelen worden vaak zijdelings in de probleemstelling genoemd, maar blijken uiteindelijk in veel onderzoeken vaak een belangrijke factor. Om die reden zijn persoonsgebonden variabelen in dit onderzoek centraal gesteld.

Door het onderzoek naar de interne identiteit van de gemeente Rijswijk heb ik een goed beeld gekregen van de organisatie. Bovendien heb ik door het onderzoek veel medewerkers leren kennen wat het gemakkelijker voor mij maakte om een vervolgonderzoek te doen binnen de organisatie. Deze twee factoren waren belangrijk bij de keuze om Rijswijk als onderzoeksgebied te kiezen.

Een derde reden voor de keuze voor de gemeente Rijswijk is dat er in januari en februari 2006 een aantal krantenartikelen zijn verschenen in het Algemeen Dagblad waarin een aantal ambtenaren vertelden dat er in het stadhuis een sfeer van wantrouwen en angst zou heersen. Ambtenaren durfden geen kritiek te leveren op leidinggevendenden omdat ze vreesden voor hun baan of voor overplaatsing. Dit voorval maakt het extra interessant om de samenwerkingscultuur onder de loep te nemen.

Rijswijk profileert zichzelf als een groene gemeente. In het collegeakkoord voor 2006-2010 speelt 'het groen' een belangrijke rol, het heeft dus prioriteit binnen de gemeentelijke organisatie. Een blijk hiervan is dat de gemeente deelnemer is van de Entente Florale, een nationale wedstrijd waarbij de groenste gemeente van Nederland wordt gekozen. De Landgoederenzone staat daarom hoog op de agenda. Het is tevens een groot project waar veel geld voor nodig is en waarmee 'gescoord' kan worden.

---

<sup>6</sup> Opdurp, A. en P. Brakman (2006), 1

<sup>7</sup> ibid

## 1.2. Doelstelling en vraagstelling

Deze scriptie wil drie doelstellingen bereiken. Er wordt gestreefd om deze drie doelen aan het einde van deze scriptie bereikt te hebben.

Het eerste doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de politiek-ambtelijke betrekkingen bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk. Het onderzoek is gericht op de politiek-ambtelijke relaties, de rollen die politieke bestuurders en ambtenaren binnen deze relaties spelen en welke persoonlijke opvattingen en vakopvattingen aan hun rollen ten grondslag liggen. Vanuit dit empirische kader wordt aansluiting gezocht bij de theoretische benaderingen ten aanzien van de verschillende modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen. Op die manier kan geanalyseerd worden of persoonsgebonden variabelen afwijken van of conformeren aan een model.

Het verkrijgen van inzicht in de politiek-ambtelijke betrekkingen in de gemeente Rijswijk aan de hand van diverse theoretische modellen is belangrijk om de betrekkingen te verbeteren. Er kan gekeken worden welke –in de theorieën geformuleerde- persoonsgebonden variabelen in praktijk voorkomen en essentieel gevonden worden. Verder heeft de vergelijking van praktijk en theorie ten doel om te bezien of in de huidige situatie persoonsgebonden variabelen ontbreken of juist moeten verdwijnen. Naast het verkrijgen van inzicht in de politiek-ambtelijke betrekkingen is het dus ook belangrijk om aanbevelingen te doen aan de gemeente Rijswijk. Dit is de tweede doelstelling van het onderzoek.

De laatste doelstelling is dat naast het doen van aanbevelingen aan de gemeente Rijswijk de toetsing van de theoretische modellen aan de beleidsontwikkeling van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk ook een aanvulling kan zijn op de bestaande theorieën over politiek-ambtelijke betrekkingen. Het onderzoek kan dus ook leiden tot een uitbreiding van deze theorieën.

De vraagstelling die in deze scriptie beantwoord zal worden, is:

***Hoe verhouden persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone zich tot de diverse theoretische modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen?***

Bij de formulering van een vraagstelling en deelvragen is het belangrijk dat alle begrippen gedefinieerd worden, zodat het voor de lezer duidelijk is wat er met de gebruikte begrippen wordt bedoeld. Onder *persoonsgebonden variabelen* worden in dit onderzoek rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten verstaan.

*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.<sup>8</sup> *Rolopvattingen* kunnen worden gedefinieerd als de opvattingen van bestuurders en ambtenaren over de kenmerken die essentieel zijn voor de uitoefening van hun functie.<sup>9</sup> *Persoonlijke vereisten* zijn belangrijke persoonlijke competenties van een bestuurder of een ambtenaar die van positieve invloed kunnen zijn op de politiek-ambtelijke betrekkingen, zoals persoonlijke verhoudingen, attitude, bestuursstijl en opleiding.

*Vakvereisten* zijn belangrijke beroepsmatige competenties van een bestuurder of een ambtenaar die van positieve invloed kunnen zijn op de politiek-ambtelijke betrekkingen, zoals adviseren of onderhandelen.

Zoals al eerder vermeld zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen een veel besproken onderwerp binnen de politiek-ambtelijke betrekkingen. Een graadmeter om te bepalen hoe

---

<sup>8</sup> 't Hart en Wille (2002), 67

<sup>9</sup> *ibid*

persoonsgebonden variabelen van de bestuurders en de ambtenaren zich verhouden tot de theoretische modellen is de mogelijke ambtelijke invloed die bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone een rol kan spelen. Het is daarom belangrijk deze invloed niet uit het oog te verliezen bij de analyse van de rollen en rolopvattingen van bestuurders en ambtenaren. Met het begrip *invloed* wordt het effect van de aanwending van het vermogen om een ander iets te laten doen of denken wat hij anders niet zou hebben gedaan bedoeld.<sup>10</sup> Zoals de hoofdvraag beschrijft, worden de onderzoeksresultaten vergeleken en getoetst aan diverse theoretische modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen. Er is in deze scriptie gekozen voor vier theoretische modellen afkomstig uit de literatuur, die eerder door Svara en 't Hart et al. zijn besproken: politieke dominantie, politiek-ambtelijke complementariteit, wederzijdse laissez faire en politiek-ambtelijke impasse en tot slot ambtelijke autonomie.

Om tot beantwoording van de centrale vraag te komen, is de formulering van een aantal deelvragen noodzakelijk:

1. Welke modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen (in het lokaal bestuur) zijn theoretisch te onderscheiden?
2. Welke persoonsgebonden variabelen kunnen binnen deze theoretische modellen onderscheiden worden?
3. Welke rollen en rolopvattingen van de betrokken wethouders en ambtenaren zijn empirisch te onderscheiden bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone?
4. Aan welke persoonlijke vereisten en vakvereisten wordt door wethouders en ambtenaren over en weer bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone belang gehecht?
5. Wordt er door de betrokken wethouders of ambtenaren enige vorm van ambtelijke invloed ervaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone?
6. Welke rol speelt deze mogelijke ambtelijke invloed binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone en hoe is dit volgens de theoretische modellen te vertalen in termen van politiek-ambtelijke betrekkingen?

### 1.3 Aanpak van het onderzoek

De deelvragen worden in verschillende hoofdstukken beantwoord. De eerste en de tweede deelvraag naar de theoretische- en empirische inzichten van politiek-ambtelijke betrekkingen (in het lokaal bestuur) vereist een literatuurstudie teneinde een beoordelingskader te ontwikkelen. De volgende drie deelvragen vergen empirisch onderzoek en een analyse van de onderzoeksresultaten. De laatste deelvraag grijpt naast empirisch materiaal terug op de theoretische modellen en vergt daarom ook literatuurstudie.

Ter afbakening van het onderzoek is een project geselecteerd, namelijk de Landgoederenzone. Betrokken bij dit project zijn drie wethouders en acht ambtenaren. De wethouders zijn betrokken bij het project omdat zij groen, sport of financiën in hun portefeuille hebben. De wethouder die groen in zijn portefeuille heeft, is de coördinerende wethouder voor de Landgoederenzone. Aangezien er veel sportcomplexen in de Landgoederenzone zijn, is de tweede wethouder ook regelmatig betrokken bij het project. In het project speelt geld een belangrijke rol en om die reden is ook de wethouder van financiën bij de Landgoederenzone betrokken.

Verder zijn er acht ambtenaren bij betrokken met ieder zeer verschillende functies; van leidinggevend tot uitvoerend en van civiel tot groen en sport. Daarnaast wordt er door een klankbordgroep bestaande uit een aantal belanghebbende instanties advies gegeven aan het college. Deze klankbordgroep wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid besproken.

---

<sup>10</sup> Peters, K. (2000), 20

In het onderzoek is 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 niet op de gevolgen van de invoering van het dualisme op lokaal niveau. Er zijn twee vormen van onderzoeksmateriaal: theoretische en empirische bronnen. Theoretisch onderzoeksmateriaal zijn wetenschappelijke boeken en artikelen. Daarnaast vormen internet en andere mediabronnen belangrijke bronnen om het theoretisch kader te vormen.

Empirisch onderzoeksmateriaal bestaat uit twee categorieën. Allereerst de toekomstvisie, het plan van aanpak en de tussenrapportages over de Landgoederenzone. Verder vormen organisatieschema's, organisatieverordeningen, instructies voor het ambtelijk apparaat, collegeprogramma's 2002-2006 en 2006-2010, de mandaatregelingen, organogram, de toekomstvisie van Rijswijk, notulen van vergaderingen, het onderzoek naar de interne identiteit van Rijswijk en andere relevante (beleids-)nota's ook materiaal van de eerste categorie.

De tweede categorie zijn de gedragingen, handelingen, opvattingen en communicatieve uitingen die interessant zijn voor het onderzoek. Deze tweede categorie bronnen wordt verzameld door middel van interviews met één afgevaardigde uit de klankbordgroep, twee wethouders en zeven betrokken ambtenaren.

Aangezien de ambtenaren die betrokken zijn bij de Landgoederenzone slechts zelden direct contact hebben met de wethouder van financiën, is deze wethouder niet betrokken in het onderzoek. Daarnaast was één betrokken ambtenaar ten tijde van het onderzoek met zwangerschapsverlof, zodat zij ook niet bij het onderzoek is betrokken.

De geïnterviewden worden niet met naam in dit onderzoek genoemd, dit om de privacy en anonimiteit te bewaken. Om die reden wordt ook sexeneutraal gerapporteerd: in alle citaten wordt de mannelijke vorm aangehouden.

## 1.4 Methodologie

In deze scriptie staat de politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeente Rijswijk centraal. In onderzoekstermen is sprake van een gevalstudie of een case study, waarin een meer kwalitatieve benadering wordt gevolgd. Een sterk punt van de case study-methode is dat het verschillende bronnen en technieken gebruikt om aan bronnenmateriaal te komen. De onderzoeker stelt vooraf vast welke informatie verzameld wordt en welke technieken worden gebruikt om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Verzamelde informatie is vaak grotendeels kwalitatief, maar het kan ook kwantitatief zijn. Manieren om informatie te verzamelen zijn rapporten, interviews, evaluaties en observatie.

Bij de case study-methode bekijkt de onderzoeker verschillende invalshoeken om een link te vinden tussen het onderzoeksonderwerp en de resultaten, zonder de oorspronkelijke onderzoeksvragen uit het oog te verliezen. In het evaluatie- en het analyseproces blijft de onderzoeker openstaan voor nieuwe gelegenheden en inzichten. In het proces blijft het hoofddoel echter altijd het beantwoorden van de 'hoe- en waarom-vragen', die de basis van het onderzoek vormen.<sup>11</sup>

Er zijn in een case study zes stappen die moeten worden genomen<sup>12</sup>: 1) vaststellen en definiëren van de onderzoeksvragen, 2) selecteren van de casussen en het vaststellen van de dataverzameling en de technieken die voor de analyse worden gebruikt, 3) voorbereiden op de selectie van de data, 4) verzamelen van de informatie in het 'veld', 5) evaluatie en analyse van de informatie en 6) de rapportage. Hamel et al. (1993; 39) beschrijven deze stappen in drie steekwoorden: describing, understanding en explaining. Deze drie woorden zijn volgens hen in volledige harmonie met de case study.

Een case study kan complex zijn, omdat het vele bronnen omvat. Daarnaast kunnen er ook vele cases binnen het onderzoek vallen en moeten er grote hoeveelheden informatie geanalyseerd worden. Onderzoekers van vele disciplines gebruiken de case study-methode

---

<sup>11</sup> Soy, S.K. (1997), 5

<sup>12</sup> idem, 1-2

om bijvoorbeeld een bestaande theorie te bevestigen, nieuwe theorieën te produceren, over bestaande theorieën te discussiëren of ze uit te dagen, een situatie uit te leggen of om een basis te leggen waarbinnen oplossingen voor toestanden gevonden kunnen worden. De voordelen van de case study-methode zijn de toepasbaarheid op de werkelijkheid. De resultaten van een case study zijn contemporain en gaan over sociale gebeurtenissen en zijn voor iedereen toegankelijk. De resultaten kunnen betrekking hebben op de alledaagse lezer en vergemakkelijken het begrip voor complexe situaties.<sup>13</sup>

Zoals eerder in dit hoofdstuk duidelijk werd, is er in dit onderzoek gekozen om maar één casus te onderzoeken: de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk. Er is niet gekozen voor een vergelijking met een ander project in de gemeente Rijswijk óf met een project in een andere gemeente óf met een vergelijking van de gemeente Rijswijk met een andere gemeente. Om een goed beeld te krijgen van de theorieën over de politiek-ambtelijke verhoudingen –wat één van de drie doelstellingen van deze scriptie is- is het beter om een empirisch onderzoek te vergelijken met de theorieën zelf en niet met andere empirische resultaten.

Gezocht wordt naar persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone. Dit onderzoek wordt -zoals de case study-methode betaamt- opgebouwd door een beschrijving van de situatie en de theorie over dit onderwerp (describing), vervolgens wordt door middel van de interviews het begrip voor de situatie vergemakkelijkt (understanding) en tot slot wordt de theorie vergeleken met en getoetst aan de praktijk (explaining).

De keuze voor de case study-methode houdt in dat er sprake is van een empirisch onderzoek. Het onderzoek is van kwalitatieve aard. Kwalitatief onderzoek is onderzoek waarbij overwegend gebruik gemaakt wordt van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoekproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren.

In dit onderzoek gaat het er niet om hoeveel ambtenaren iets vinden, maar wat zij vinden. Uiteraard wordt er wel gekeken of deze mening kracht bijgezet wordt door meerdere respondenten, maar dit is niet het primaire doel van het onderzoek. Aangezien er in het onderzoek slechts één casus is gebruikt en in totaal maar tien interviews zijn afgenomen, is een onderzoek van kwantitatieve aard weinig zinvol; het gaat om kleine getallen en er is geen vergelijkingsmateriaal. De resultaten worden afgezet tegen de theorieën over de politiek-ambtelijke verhoudingen en ook daarin zijn hoeveelheden van ondergeschikt belang. Er zijn drie voorbeelden van dataverzamelmethode in kwalitatief onderzoek: participerende observatie, open interview en documenten verzamelen.<sup>14</sup> In het onderzoek in deze scriptie worden de laatste twee methoden gebruikt. Het open interview houdt in dat de interviewer vragenderwijs gespreksonderwerpen exploreert om te ontdekken hoe de geïnterviewde tegen bepaalde dingen en/of personen aankijkt. Daarbij respecteert de interviewer de wijze waarop de geïnterviewde het antwoord vormgeeft. Een belangrijk aspect van een open interview is dat de informant of respondent het idee krijgt dat zijn antwoord, van welke aard of welke vorm dan ook, acceptabel en waardevol is. Het voordeel van een open interview is dat je tamelijk snel informatie kunt krijgen over veel onderwerpen en onmiddellijk kunt doorvragen als daartoe aanleiding bestaat.<sup>15</sup>

Binnen het open interview onderscheiden Baarda et al. (132-137) verschillende soorten: het vrije-attitude-interview, het half-gestructureerde en gedeeltelijk gestructureerde interview, het 'focused' interview, het elite-interview en het expert-interview en tot slot het retrospectieve open interview. Er is gekozen voor de halfgestructureerde soort, aangezien verwacht wordt dat deze methode het meest rendabel is voor dit onderzoek. In een dergelijke wijze van interviewen liggen de vragen en antwoorden namelijk niet van te voren vast, maar de

---

<sup>13</sup> Soy, S.K. (1997), 9-10

<sup>14</sup> Baarda, D.B., et al. (2001), 14-15

<sup>15</sup> idem, 133-134

onderwerpen wel. Aangezien onder persoonsgebonden variabelen veel zaken kunnen vallen, kunnen in een interview zaken naar voren komen waar in eerste instantie geen rekening mee gehouden is.

Over het algemeen begint een halfgestructureerd interview met enkele gestructureerde vragen naar persoonlijke gegevens. Vervolgens komt een aantal van de tevoren vastgestelde onderwerpen aan de orde die door middel van een open beginvraag en doorvragen worden uitgediept. Deze onderwerpen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

In de interviews die gehouden werden met de wethouders en de ambtenaren kwamen de volgende onderwerpen ter sprake: a) persoonlijke vragen b) voortgang Landgoederenzone c) de relatie tussen de bestuurder en de ambtenaar d) de samenwerking tussen de bestuurder en de ambtenaar e) vaardigheden f) afspraken over betrekkingen g) politieke sensitiviteit h) rollen/rolopvattingen i) vrijheden van de ambtenaar j) knelpunten in de informatiestroom. Verder werden er nog een zestal stellingen aan de geïnterviewden voorgelegd. Aan de externe partij zijn alleen vragen gesteld over de voortgang van de Landgoederenzone, de organisatie en de toekomst. In een bijlage zijn de vragen en de deelvragen opgenomen. De interviewvragen zijn geformuleerd aan de hand van het theoretisch kader en eerdere onderzoeken naar politiek-ambtelijke betrekkingen.

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 richt zich op een theoretische verkenning van de politiek-ambtelijke verhoudingen op rijks- en gemeenteniveau. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op de eerste deelvraag aan de hand van vier theoretische modellen. Tevens worden verschillende belangrijke persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren uiteen gezet. Deze uiteenzetting geeft een antwoord op de tweede deelvraag. Vanuit de theoretische verkenning kan de relatie worden gelegd met het empirische onderzoek bij de gemeente Rijswijk.

Verwacht wordt dat persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren vanuit een aantal invalshoeken verklaard kunnen worden. Een deel van de verklaringen heeft betrekking op historisch gegroeide werkwijzen en gedragingen die zich in de vorm van regels, procedures en routines hebben geïstitutionaliseerd. De 'beleidsgeschiedenis' en de relatie met de Landgoederenzone kunnen ook een rol spelen. De achtergrond van de organisatie en het project zijn dus belangrijk voor de beantwoording van de centrale vraag. De achtergrond wordt in hoofdstuk 3 uiteengezet.

Gedragingen, handelingen, opvattingen en communicatieve uitingen die aan de hand van interviews met twee wethouders, zeven ambtenaren en één externe partij zijn vastgesteld, worden in hoofdstuk 4 behandeld. Aan de hand van deze informatie kunnen de derde, vierde en vijfde deelvraag beantwoord worden.

De informatie uit hoofdstuk 2, 3 en 4 zijn de basis voor het vijfde hoofdstuk. In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten uit hoofdstuk 4 verbonden met de casusachtergrond uit hoofdstuk 3 en de theorie uit hoofdstuk 2. Tevens wordt in dit hoofdstuk een antwoord gezocht op de zesde deelvraag.

Tot slot worden in het laatste hoofdstuk de antwoorden op de zes deelvragen met elkaar verbonden, zodat de centrale vraag beantwoord kan worden en bekeken kan worden of de drie doelstellingen bereikt zijn. Met de slotparagraaf reflectie en discussie wordt de scriptie afgerond.

## 2. Theoretisch kader

Over de rol van bestuurders en ambtenaren binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen is veel geschreven. Alleen over de vierde macht zijn al verscheidene boeken verschenen, terwijl er naast dit idee over de betrekkingen tussen politici en ambtenaren nog vele andere theorieën zijn. In dit hoofdstuk worden een aantal van deze theorieën besproken.

Het is niet mogelijk om alle visies te verwerken, deels door het enorme aantal en deels doordat er aan deze scriptie een maximum aantal pagina's is gesteld. Er wordt in dit theoretisch kader dan ook niet gestreefd naar volledigheid, maar er wordt getracht in vogelvlucht een overzicht te schetsen van de theorieën over de politiek-ambtelijke betrekkingen.

De theorieën die in dit hoofdstuk worden behandeld, moeten worden opgevat als een systeem van theoretische denkbeelden van diverse auteurs. Deze denkbeelden hebben een abstracte vorm, soms ondersteund door de auteur door eigen empirische bevindingen. De denkbeelden vormen de basis van dit hoofdstuk. De empirische resultaten van het onderzoek dat in deze scriptie beschreven wordt, worden getoetst aan de theoretische visies. Om een duidelijke schets te kunnen maken, is gekozen voor een viertal modellen, die in paragraaf 1 uiteen gezet worden. Binnen elk model worden de theoretische visies van een aantal auteurs besproken, welke passen binnen de essentie van het model. Het plaatsen van een schrijver binnen een model wil niet zeggen dat deze schrijver het met de inhoud van het model eens is, maar dat zijn theoretische uiteenzetting iets toevoegt aan de discussie over het model.

Binnen deze modellen zijn de bestuurders en de ambtenaren de hoofdpersonen. Er kan door de organisatie (ongemerkt) een bepaald model nagestreefd worden. De rol en vereisten van de bestuurders en ambtenaren zijn dan afhankelijk van het model waar zij in acteren. Er moet echter ook rekening gehouden worden met het feit dat de rol en vereisten van de bestuurder of ambtenaar niet volledig passend zijn binnen een model en dat de grenzen van een model wellicht verlegd moeten worden. Om meer duidelijkheid te krijgen welke (indirecte) invloed de rol en de vereisten van de bestuurder of ambtenaar hebben, worden in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk persoonsgebonden variabelen van de bestuurder en de ambtenaar besproken.

Aan de hand van de eerste twee paragrafen kan in paragraaf 3 een onderzoeksschema weergegeven worden. Dit schema is de basis voor de bespreking van de onderzoeksresultaten later in deze scriptie. Tevens wordt in deze paragraaf beschreven hoe het figuur geoperationaliseerd wordt. In paragraaf 4 wordt dit hoofdstuk samengevat.

### 2.1 Modellen van Svava

“Vroeger wist je als politicus en ambtenaar waar je aan toe was. Politiek bedrijven was voorbehouden aan politici en het voorbereiden en het uitvoeren van hun beslissingen was het werk van ambtenaren. De politici stonden op het toneel in de spotlights, de ambtenaren werkten anoniem in de coulissen. Hun rollen waren gescheiden en hun onderlinge relatie was helder en overzichtelijk.”<sup>16</sup>

Zo begint het tweede hoofdstuk van het boek *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Schrijvers 't Hart et al. stellen zich na deze alinea de vraag of het bovenstaande nu feit of mythe is. In de huidige literatuur zijn de meningen hierover verdeeld. Rosenthal kan zich vinden in deze alinea en meent dat we de maatschappelijke ontwikkelingen niet uit moeten vlakken en dat dit een verandering teweeg heeft gebracht in de mate van acceptatie van een 'vierde macht'.<sup>17</sup> Peters nuanceert deze visie echter; zij is van mening dat het ideaalbeeld

---

<sup>16</sup> Hart, P. 't, A. Wille, et al. (2002), 51

<sup>17</sup> Rosenthal, U. (aug. 1999), 146



van de loyale ambtenaar nooit heeft bestaan.<sup>18</sup> In deze paragraaf zullen dergelijke visies uiteengezet worden.

Om een overzichtelijk en zo compleet mogelijk overzicht te krijgen van deze verschillende visies, is het verstandig om de standpunten te bundelen tot een aantal theoretische modellen. Om deze uiteenzetting van de theoretische modellen duidelijk weer te geven, is gekozen voor het schema dat James Svara in zijn artikel *The myth of the dichotomy* uiteenzet (2001; 179) en dat Paul 't Hart et al. in hun boek *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* gebruiken (2002: 41).

Het schema ziet er als volgt uit:

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

Met behulp van dit schema kan men de staat van de politiek-ambtelijke verhoudingen in een bepaald bestuursstelsel typeren. De vier verschillende modellen worden in de volgende deelparagrafen uiteengezet.

### 2.1.1 Politieke dominantie

Wanneer de politieke gezagsdragers sterk hameren op het politieke primaat en dat in de praktijk vormgeven door dwingende regels en instructies aan het ambtelijk apparaat op te leggen, is er volgens Svara sprake van een situatie van politieke dominantie. In deze ideaaltypische situatie hebben de gezagsdragers het heft stevig in handen. De meningen of politieke dominantie wel of niet juist is, zijn verdeeld.

Svara, ontwerper van het schema, is van mening dat de koersbepaling door politieke rationaliteit ten koste gaat van de functionele rationaliteit die het ambtelijk apparaat belichaamt. De prijs die daarvoor wordt betaald, zorgt volgens hem voor een vergrote kans op ad-hocbeleid, onuitvoerbare regelproductie en grillig en onvoorspelbaar overheidsoptreden.<sup>19</sup> Dit betekent het verlies van administratieve bekwaamheid en het gevaar voor politieke corruptie.<sup>20</sup>

Politieke dominantie is ingebouwd in het Nederlandse staatsrecht: de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit leerstuk stelt in haar meest zuivere vorm dat politieke gezagsdragers in principe volledig verantwoordelijk zijn voor hun ambtenaren en de daaruit voortvloeiende doctrine van de ambtelijke loyaliteit. Ambtenaren zijn daarin loyale uitvoerders van de wensen van de politieke gezagsdrager en hebben geen zelfstandige politieke macht of invloed.<sup>21</sup>

Het Weberiaanse gedachtegoed (naar Max Weber) sluit aan bij het staatsrechtelijke leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. De eerste alinea van deze paragraaf past dan ook

<sup>18</sup> Peters, K. (1999), 36

<sup>19</sup> Hart, P. 't, A. Wille, et al. (2002), 39

<sup>20</sup> Svara, J. (2001), 179

<sup>21</sup> Peters, K. (1999), 36

volkomen binnen dit klassieke model van politiek-ambtelijke verhoudingen. Sterk versimpeld gaat dit gedachtegoed uit van het primaat van de politiek en de loyaliteit van de ambtenaren. Max Weber (1864-1920) wordt als één van de meest gezaghebbende auteurs over bureaucratie en politiek-ambtelijke verhoudingen beschouwd. Weber heeft zich in zijn carrière met een veelvoud aan onderwerpen beziggehouden, zowel op theoretisch als op methodologisch gebied. Hij is dan ook voor sociaal-wetenschappers uit vele richtingen een belangrijk voorbeeld.<sup>22</sup>

Weber heeft zich niet beperkt tot het ontwikkelen van het methodische gereedschap van de sociologie, maar heeft dit gereedschap zelf ook toegepast op inhoudelijke onderwerpen. Eén van de onderwerpen waar zijn belangstelling naar uit ging is de vraag naar de mogelijkheid van het bestaan van een legitieme bestuurlijke orde. Weber spreekt van een bestuurlijke orde als mensen zich in hun handelen oriënteren op regels.<sup>23</sup>

In een legitieme bestuurlijke orde hangt de geldigheid van regels af van de erkenning dat de regels bindend zijn. Een belangrijk onderdeel van een legitieme bestuurlijke orde zijn de gezagspatronen. Onder gezag verstaat Weber de kans dat een opdracht met een specifieke inhoud wordt gehoorzaamd. Hij onderscheidt drie zuivere typen gezag die verschillen naar de aard van de claim naar legitimiteit<sup>24</sup>:

- *Traditioneel gezag*: een opdracht wordt gehoorzaamd uit respect voor oude handelingspatronen en instituties
- *Charismatisch gezag*: een opdracht wordt gehoorzaamd op grond van de bijzondere kwaliteiten van de persoon die de opdracht geeft
- *Legaal-rationeel gezag*: een persoon wordt gehoorzaamd, omdat hij handelt overeenkomstig zijn plichten die zijn vastgelegd in een code van wettelijke regels en voorschriften.

Op het legaal-rationeel gezag zijn processen van rationalisering gebaseerd. Weber was geïnspireerd door deze processen van rationalisering waardoor de moderne, westerse maatschappij in zijn tijd werd gekarakteriseerd. Bij het legaal-rationeel gezag wordt in plaats van aan een persoonlijk karakter aan een onpersoonlijke orde van regels gehoorzaamd, die via een juridisch correcte procedure tot stand is gekomen. Het overheersende interpretatiekader bij Weber is dus de rechtsstaat.<sup>25</sup> Deze institutionele rechtsstaat brengt regels en beginselen met zich mee.

De toepassing van deze regels vereist dat de regels voor iedereen op gelijke wijze worden toegepast waarvoor, aldus Weber, de aanwezigheid van een bestuursapparaat een vereiste is. Hij 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.<sup>26</sup>

Elke vorm van gezag heeft een bestuurlijk apparaat nodig om de uitoefening van het gezag te effectueren, zo ook het legaal-rationele gezag. Het type organisatie dat bij uitstek geschikt is om de uitoefening van het legaal-rationele gezagstype te effectueren is de bureaucratie. Het ideaal-type van de bureaucratie in zijn meest zuivere vorm kenmerkt zich volgens Weber door zelfstandigheid, zakelijkheid, hiërarchie, formaliteit en deskundigheid.<sup>27</sup>

De relatie tussen bureaucratie en rechtsstaat is bij Weber niet onproblematisch. Aan de ene kant beschouwde Weber de bureaucratie als een noodzakelijk instrument voor het waarborgen van de rechtsstaat. Aan de andere kant vormt de bureaucratie (door haar macht)

---

<sup>22</sup> [http://nl.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](http://nl.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)

<sup>23</sup> Reussing, G.H. (1996), 61

<sup>24</sup> ibid

<sup>25</sup> Reussing, G.H. (1996), 59

<sup>26</sup> Opdurp, A. en P. Brakman (2006), 12

<sup>27</sup> Oosting, M. (1980), 8-10

een bedreiging voor de rechtsstaat. Weber hechtte daarom sterk aan een effectieve politieke controle als tegenwicht voor de bureaucratische macht.<sup>28</sup>

In het verlengde van een effectieve politieke controle ligt de loyale ambtenaar. Volgens Weber zijn de politicus en ambtenaar twee verschillende typen functionarissen. Hij maakt dan ook een scherp onderscheid tussen de 'Fachbeamte' en de politieke Beamte' (1919; 28). De eerste, de ambtenaar, zou 'seinem eigentlichen Beruf nach' niet aan politiek moeten doen, maar zuiver moeten besturen, dat wil zeggen onpartijdig optreden. Hij moet pertinent niet doen, wat de politieke bestuurder wel moet doen, dat wil zeggen: Partijdig zijn, strijd voeren, hartstocht in het spel brengen. Een ambtenaar moet volgens Weber loyaal uitvoering geven aan besluiten, ook wanneer hij of zij het daarmee persoonlijk oneens is.<sup>29</sup> Wanneer de ambtenaar deze houding niet meer kan volhouden, heeft het staatsbestel volgens Weber geen overlevingskansen als democratie.<sup>30</sup>

Het Weberiaanse gedachtegoed wordt gezien als de klassieke theorie over de politiek-ambtelijke betrekkingen. In vele artikelen en boeken over deze betrekkingen zijn de ideeën van Weber het uitgangspunt. Een aantal hedendaagse schrijvers –waar we in de volgende deelparagrafen nog op terug komen- is echter van mening dat het gedachtegoed een verouderd beeld schetst. Paul Cliteur beschrijft de mening van deze schrijvers als volgt<sup>31</sup>: "Het is in deze samenleving niet langer mogelijk staande te houden dat ambtenaren strikt ondergeschikt zouden moeten functioneren ten aanzien van de politieke leiding. Ambtenaren hebben een eigen verantwoordelijkheid. (...) Het model van Weber over de strikte hiërarchische ondergeschiktheid van de ambtenaar aan de politieke leiding is verouderd. Een top-down model past niet meer in deze tijd. (...)"

Cliteur noemt deze mening het 'Algemeen Verlicht Gevoel'; het wordt volgens hem bij de meest invloedrijke schrijvers aangetroffen en heeft een brede basis van acceptatie in de publieke opinie. Cliteur gebruikt het woord 'verlicht', omdat het gevoel naar zijn mening aansluit bij een progressieve mentaliteit. De auteur schrijft in zijn artikel 'Ambtenaar en Politiek in het tijdschrift *Liberaal Reveil*: "Het Algemeen Verlicht Gevoel is niet gebaseerd op een koele analyse van uitgangspunten van het systeem. Het kan niet bogen op grote denkers die het hebben ontwikkeld zoals met het model van Weber het geval is. Het is veeleer een wollig amalgaam van overtuigingen en intuïties."<sup>32</sup>

Het is niet verrassend dat Cliteur juist wel een aanhanger is van de klassieke opvatting dat de ambtelijke vrijheid van meningsuiting tot een minimum beperkt dient te blijven. Net als Weber is hij van mening dat de ambtenaar niet aan politiek mag doen, zuiver moet besturen en onpartijdig moet zijn.<sup>33</sup>

Het veelgebruikte argument, tegen het Weberiaanse gedachtegoed, dat de ambtenaar niet meer als 'onmondig' behandeld kan worden, veegt Cliteur van tafel. Hij vindt dat er aan het staatsrechtelijk onmondig houden van een ambtenaar geen bezwaar verbonden is. Als argument draagt hij een citaat van Immanuel Kant aan. In diens artikel 'Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung' heeft Kant (1981; 53-61) het over mondigheid als ideaal. Hij heeft het dan over de mondigheid van *de burger*. Deze kan zijn mondigheid alleen staatkundig operationaliseren wanneer hij zichzelf regeert, dat wil zeggen niemand als bestuurder hoeft te gedogen die niet langs democratische weg te beheersen valt. Anders gezegd: de mondigheid van de burger kan alleen gerealiseerd worden wanneer de ambtenaar onder controle staat van personen en instanties die voor de burger te beheersen zijn.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Reussing, G.H. (1996), 61

<sup>29</sup> Cliteur, P. (aug. 1999), 136

<sup>30</sup> Weber, M. (1919), 28

<sup>31</sup> Cliteur, P. (aug. 1999), 136

<sup>32</sup> idem, 137

<sup>33</sup> idem, 135

<sup>34</sup> idem, 137

De angst voor het ambtelijk apparaat als 'vierde macht' uitte zich in een stelsel van regels en controlemechanismen. De meer extern gerichte taken van organisationeel leiderschap worden in deze benadering volledig door politici vervuld. Zij bepalen de missie van de organisatie en de randvoorwaarden waaronder wordt gewerkt. De ambtelijke leiding dient deze als gegeven te beschouwen; haar wordt geen eigenstandige externe managementtaak toebedeeld. Het ideale interne organisatiemodel voor de ambtelijke dienst is gebaseerd op de Tayloriaanse beginselen van 'scientific management'.<sup>35</sup>

Boin en 't Hart (1997, 179) beschrijven in hun artikel *Leiderschap in het ambtelijk apparaat* dat binnen de traditionele benadering van het openbaar bestuur de ambtelijk leider wordt neergezet als een neutrale technocraat, die van bovenaf opgelegde doelen als gegeven accepteert en probeert deze op een doelmatige wijze te verwezenlijken. Opvallend is dat Ringeling (1993) in zijn boek *Het imago van de overheid* uiteenzet dat de hedendaagse beeldvorming over 'de ambtenaar' in veel opzichten overeenstemt met het klassieke ideaaltypen van de aan regels gebonden technocraat. In de huidige tijd heeft de technocraat echter een sterke negatieve lading gekregen.

In de klassieke geschriften –zoals die van Wilson- is er nog geen sprake van een negatief beeld van de neutrale technocraat. Deze schrijver betoogde dat de 'administration'-kant van het openbaar bestuur onderbelicht was gebleven ten opzichte van de kant van het openbaar bestuur. Hij was bezorgd over het politiek leiderschap en het falen van de Amerikaanse overheid om de overheidstaken en beslissingen democratisch uit te voeren. Om die reden koos Wilson, de latere president van de Verenigde Staten, voor de 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>36</sup>

Hedendaags schrijver Van Thijn is voorstander van een dergelijke rol voor de ambtenaar. Hij verwijst in zijn boek *Politiek en bureaucratie* naar de grondregels over de democratie, waarin staat dat de gekozen bestuurders de baas zijn en de bureaucratie –in loyaliteit- aan hen ondergeschikt. Deze grondregel wil Van Thijn (1997; omslag) graag in stand houden, ondanks dat hij inziet dat door de complexiteit geen enkele bestuurder meer kan overzien wat er onder zijn of haar verantwoordelijkheid afspeelt en hij hier wel of niet verantwoordelijk voor is. De ministeriële verantwoordelijkheid is volgens hem de hoeksteen van de Nederlandse parlementaire democratie: 'het is de enige manier waarop de politiek de bureaucratie de baas kan blijven'.

Politieke dominantie schikt zich goed in de unicentrische traditie. Uitgangspunt van deze traditie is dat alle nationale besluitvormings- en verantwoordingsprocessen eindigen in het relatiepatroon tussen parlement en regering. De politiek heeft namens het volk het primaat en vormt de cockpit van waaruit de samenleving wordt bestuurd. De traditie hecht zich aan één centraal machtscentrum, de politiek. Voor ambtenaren is loyaliteit de belangrijkste norm, wat voor gehoorzaamheid aan de politiek staat. Een loyale ambtenaar volgt te allen tijde zijn politieke baas.<sup>37</sup> Tegenover het unicentrisch perspectief staat de pluricentrische traditie, welke in de volgende deelparagraaf wordt besproken.

### **2.1.2. Politiek-ambtelijke complementariteit**

Binnen de politiek-ambtelijke complementariteit bestaat er geen inherente spanning tussen de politieke wens tot sturing van het ambtelijke apparaat en het ambtelijke streven naar professionele beleidsvoering en maximale zelfstandigheid in het eigen functioneren. Politici sturen en controleren op de hoofdlijnen van het beleid, maar geven de ambtenaren maximale ruimte en vertrouwen om binnen die kaders in grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht te doen.

---

<sup>35</sup> Boin, R. en P. 't Hart (1997), 179

<sup>36</sup> Opdurp, A. en P. Brakman (2006), 7-8

<sup>37</sup> Möhring, H., C. Gehrels (2002), 37-41

De ambtelijke organisatie schernt zich niet af voor politieke invloed, maar stelt zich er juist voor open. De beleidsambtenaren en directies van uitvoerings- en toezichtsorganen kennen en respecteren de politieke prioriteiten van de gezagsdragers en verdisconteren deze in de adviezen en rapportages die zij voor hen opstellen.<sup>38</sup>

Svara (2001; 180) stelt dat de meeste interacties tussen politici en ambtenaren complementariteit weerspiegelen; onderzoek van de schrijver naar lokaal bestuur in veertien landen onderschrijft deze generalisatie. Complementariteit in het gedachtegoed van het verleden is volgens Svara geworteld en belangrijke implicaties heeft voor de toekomst. Het is geen nieuw model dat een oud model vervangt, maar een diep geworteld model dat verder gaat met ontwikkelen. Wel zijn er veranderingen te zien die zijn ontstaan in de loop der jaren. In vroegere tijden lag de klemtoon meer op hoge aansprakelijkheid en matige onafhankelijkheid, terwijl recente ervaringen laten zien dat de klemtoon nu meer ligt op matige controle en uitgebreid administratief initiatief.<sup>39</sup>

In de theorieën van Waldo (Reussing, 1996: 131) schernt de ambtelijke organisatie zich ook niet af voor invloed; hij kent het ambtelijke apparaat een duidelijk afzonderlijke macht toe. Net als de bestuurder is de ambtenaar iemand die beleid voert en macht uitoefent. Hij dient daarom volgens Waldo voluit te participeren in het besluitvormingsproces in de organisatie. De zelfstandige positie van de ambtenaar is tevens een morale positie, omdat hij verschillende claims tegen elkaar dient af te wegen.

De democratische legitimatie van ambtenaren kan volgens Waldo op twee manieren worden versterkt. Ten eerst door meer klantgericht te zijn. Ten tweede door een betere afspiegeling te vormen van de burgers en dus representatiever te zijn. De visie van Waldo neigt op bepaalde punten naar ambtelijke autonomie. Hij vlakt de rol en de macht van de bestuurder echter beslist niet uit. Om die reden past zijn visie beter binnen de politiek-ambtelijke complementariteit.

Uri Rosenthal meent dat de acceptatie van een grotere rol van de ambtenaren het gevolg is van maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben een verandering teweeg gebracht in de mate van acceptatie van een 'vierde macht'. Volgens Rosenthal is de door onder andere Cliteur gewenste situatie van politieke dominantie wenselijk noch haalbaar. In zijn opvatting maakt Cliteur de fout een nuttige staatsrechtelijke fictie te beschouwen als een praktisch streefdoel. Voor Rosenthal is de linkeronderhelft van het schema het meest wenselijk: een situatie waarin politiek en ambtenarij eigen, maar overlappende sferen vertegenwoordigen, die elkaar op organische wijze aanvullen.<sup>40</sup>

Rosenthal (2000, 149) beargumenteert dat overlapping de zekerheid en betrouwbaarheid van de taakvervulling vergroot, het kan bovendien de onderlinge concurrentie bevorderen en zo de kwaliteit ten goede komen. Door de overlapping is het ook mogelijk de politieke gezagdrager meerdere adviezen te geven. Dit is voor de bestuurder in moeilijke of kritieke situaties prettig, aangezien hij de mogelijkheid heeft adviezen te vergelijken.

Het probleem van de discussies van de politiek-ambtelijke betrekkingen in de literatuur is volgens de schrijver dat als gevolg van misverstanden rondom de vier grondregels van deze betrekkingen zwart-wit discussies zijn ontstaan. Rosenthal (2000; 155-159) formuleert deze grondregels in zijn boek *Ambtelijke vertellingen* als volgt:

1. Het gedrag van zowel de politieke gezagsdragers als de ambtenaren moet voldoen aan de vereisten van de democratische rechtsstaat, in verband gezien als politiek-ambtelijke rechtsstaat.
2. Politieke gezagsdragers staan boven de ambtenaren
3. Politieke gezagsdragers zijn verantwoordelijk voor wat hun ambtenaren doen
4. Ambtenaren zijn loyaal jegens de politieke gezagsdragers

De grondregels hebben volgens Rosenthal vastgelegd dat zowel politici als ambtenaren rechtstatelijke plichten hebben, dat politieke gezagsdragers het primaat hebben, dat politici

---

<sup>38</sup> Hart, P. 't, A. Wille, et al. (2002), 40

<sup>39</sup> Svara, J. (2001), 180

<sup>40</sup> Hart, P. 't, A. Wille, et al. (2002), 42

verantwoordelijk maar niet verwijtbaar zijn voor alle zaken die misgegaan zijn en tot slot dat ambtenaren zich volledig voor hun politieke baas inzetten, maar hem niet met een blinde trouw moeten volgen.

Rosenthal meent dat door sommige schrijvers zowel de grondregels als de theorie van Weber verkeerd zijn geïnterpreteerd. De focus van het Weberiaanse gedachtegoed is volgens hen de onderdanige ambtenaar, terwijl de kern van zijn verhaal volgens Rosenthal (2000; 157) niet alleen de hiërarchische relatie is, maar ook de wettelijke bescherming van elke ambtenaar tegen tirannie van de politieke gezagsdrager inhoudt. De verkeerde interpretatie kan leiden tot misverstanden, waardoor de politici en de ambtenaren verkeerde rollen toebedeeld krijgen.

Wanneer beide partijen respect hebben voor ieders eigen verantwoordelijkheid, geen openbare kritiek hebben op elkaar, wederzijdse beschikbaarheid tonen in lastige situaties en onderling open zijn over politieke contacten worden volgens Rosenthal (2000, 159-161) de grondregels gehandhaafd. Hij beschrijft de ideale bestuurlijk-ambtelijke situatie als een hiërarchische relatie, waarin beide partijen elkaars rollen kennen en accepteren en waarin de politicus de leidende rol heeft en de ambtenaar loyaliteit toont. Loyaliteit is bij Rosenthal echter beslist geen synoniem van ambtelijke onderdanigheid.

Een situatie waarin politiek en ambtenarij elkaar op organische wijze aanvullen streeft behalve Rosenthal ook Raadschelders na, schrijver van het boek *De vierde macht*. De aanwezigheid van ambtenaren ziet Raadschelders als zeer belangrijk. Zonder voortdurend overleg tussen ambtenaren, de coördinatie van beleid en de hiërarchische structuur waarin ambtenaren werken, zou er volgens hem al snel een corrupte bureaucratie kunnen ontstaan, waarin vriendjespolitiek de overhand krijgt.<sup>41</sup> Volgens de schrijver hebben ambtenaren dan ook eigenmacht als gevolg van deze rol, die gebaseerd is op specialistische deskundigheid, ervaring en kennis van administratieve procedures.

De politiek-ambtelijke complementariteit past binnen de pluricentrische traditie. Vanuit deze benadering is het mogelijk dat ambtenaren zelfstandig publiek gezag uitoefenen, mits omgeven met de nodige 'checks and balances'. Möhring et al. (2002; 37) pleiten er zelfs voor dat het in sommige gevallen zelfs wenselijk is dat bepaalde besluiten los van de politiek worden genomen, omdat aan de besluitvorming primair een onafhankelijk en professioneel oordeel ten grondslag ligt. De pluricentrische traditie biedt ruimte voor eigen deskundigheid en professionaliteit.

Professionele verantwoordelijkheid van beide partijen is volgens Möhring et al. (2002; 41-42) gebaseerd op onderling vertrouwen. De bestuurder acht zich politiek verantwoordelijk en vertrouwt er op dat zijn ambtenaren de inhoud volledig beheersen en hem daarover kunnen adviseren. Loyaliteit kan in bepaalde omstandigheden betekenen dat een ambtenaar juist wel zijn mond open doet als hij het ergens niet mee eens is. De loyaliteit betreft hier dus meer de eigen professionele verantwoordelijkheid van de ambtenaar en minder de politieke gezagsdrager.

### **2.1.3. Wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse**

Het kan voorkomen dat zowel politieke gezagsdragers als de ambtenaren geen dominante rol hebben. Dit kan gebeuren wanneer de gezagsdragers niet proberen te sturen en de ambtenaren niet streven naar zelfstandig opereren. Dit is een situatie van wederzijdse non-interventie of zoals Svava het zegt: 'live and let live'.<sup>42</sup>

Het kan echter ook het product zijn van een patstelling: politici willen wel sturen en controleren maar zijn daarin weinig effectief, terwijl het de ambtenaren evenmin lukt om hun afstand tot de politiek significant te vergroten. In deze situatie is niet alleen de macht maar ook de ideeënproductie en drang tot vernieuwing binnen de overheid zoekgeraakt. De beide partijen werken langs elkaar heen en houden elkaar gevangen in complexe structuren en

---

<sup>41</sup> Raadschelders, J. (1992), 38

<sup>42</sup> Svava, J. (2001), 180

procedures. Er is weinig affiniteit met elkaars wijze van opereren. Voor de buitenwereld wordt het moeilijk te bepalen met wie er zaken te doen valt.<sup>43</sup>

Svara noemt Sayre als één van de vertolkers van de derde categorie van politiek-ambtelijke verhoudingen. Sayre stelt dat openbaar bestuur, gedefinieerd door de dichotomie, 'a self-contained world of its own, with its own separate values, rules and methods' is en 'concerned exclusively with the execution of assignments handed down from the realm of politics'.<sup>44</sup> Hij maakte geen gebruik van bronnen voor 1946, omdat hij bezwaar had tegen de vooronderstellingen dat de 'administration' geen betrokkenheid had in het beleid. Sayre stelde dat een strikte dichotomie zoals hij deze karakteriseerde de grondtheorie van het openbaar bestuur is.

Volgens Sayre draagt de afstand tussen de politici en de ambtenaren niet bij aan echte controle of onafhankelijkheid, maar aan coëxistentie. In sommige omstandigheden zal de beperkte bekwaamheid om andere 'officials' te beïnvloeden, resulteren in impasse.<sup>45</sup> Sayre zorgde volgens Svara voor een ontsporing van de ontwikkelde discussie over de wisselwerking van politiek en 'administration'. Voor de eerste keer in de public administration-literatuur werd het dichotomiemodel, met zijn nadruk op de volledige scheiding van werkkringen, uitgesproken.

Over de dichotomie zijn verschillende visies uiteen gezet. Goodnow legde de basis voor de dichotomie tussen politiek en bestuur, die de Amerikaanse bestuurskunde lang heeft gedomineerd. Simon leverde een genuanceerde kritiek op de dichotomie. Simon achtte het onderscheid tussen waarden en feiten een beter alternatief voor het onderscheid tussen politiek en bestuur.<sup>46</sup>

Een meer radicale kritiek op de dichotomie tussen politiek en bestuur kwam van Waldo. Een simpele onderverdeling van het regeringsstelsel in twee functies is in de ogen van Waldo noch geschikt als een feitelijke beschrijving van het stelsel, noch als een normatief model om het regeringsstelsel te hervormen. De dichotomie geeft geen adequate beschrijving van het regeringsstelsel, omdat de ambtenaren ook politieke beslissingen nemen. Politiek en bestuur zijn slechts twee aspecten van één en hetzelfde regeringsproces, die nauw met elkaar zijn verbonden. Het ambtelijk apparaat is een integraal onderdeel van het regeringsstelsel (Waldo, 1948: 121-122).

De dichotomie is ook geen adequaat model om het regeringsstelsel te hervormen, omdat het aanspoort tot conflict tussen politiek en bestuur. In de visie van Waldo (1948: 128-129) is juist samenwerking tussen politiek en bestuur geboden om de maatschappelijke problemen het hoofd te kunnen bieden. Daarom is er volgens Waldo behoefte aan een nieuwe theorie over de verhouding tussen politiek en bestuur, die de dichotomie zou moeten vervangen. Het bestaan van het ambtelijk apparaat als een vierde macht, naast de drie traditionele machten, zou volgens hem in die theorie nader moeten worden uitgewerkt.

Volgens Crozier leiden structuur en gedrag samen tot de vicieuze cirkel van de bureaucratie. De werking ervan is als volgt. Taken en verhoudingen zijn vastgelegd in onpersoonlijke regels. Het handelen van de leden van de organisatie en hun carrière zijn van dag tot dag voorspelbaar. Daardoor verdwijnen afhankelijkheidsrelaties. Om een voorbeeld te geven: de taak van chef beperkt zich in de beschreven gevallen tot het toezien op naleving van regels. Er is geen of weinig ruimte voor initiatief. Hij verliest daardoor alle persoonlijke macht over zijn ondergeschikten.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Hart, P. 't, A. Wille, et al. (2002), 40

<sup>44</sup> Sayre, Wallace S. (1958), 102-103

<sup>45</sup> Svara, J. (2001), 180

<sup>46</sup> Reussing, G.H. (1994), 6

<sup>47</sup> Hinssen, J.P.P. (1994), 5

De ondergeschikten hebben op hun beurt nauwelijks onderhandelingsruimte ten opzichte van superieuren. Het gevolg is een geïnstitutionaliseerde blokkade. De hiërarchische top die beslissingsmacht heeft, beschikt niet over de benodigde informatie, die door andere organisatiedelen geleverd moet worden. 'Those who have the necessary information do not have the power to decide, and those who have the power to decide cannot get the necessary information' (Crozier, 1964: 51). Het gehele systeem is erop gericht handhaving van het evenwicht vooraf te laten gaan aan aanpassing aan de omgeving. Dat heeft verstarring tot gevolg.

Vier elementen versterken de stabiliteit van de cirkel. De eerste is de graad van onpersoonlijke regels. De tweede is de centralisatie van beslissingen. De derde isolering van hiërarchische lagen en bijbehorende oriëntatie op de 'eigen' groep. De vierde is de ontwikkeling van parallelle machtsrelaties rond onzekerheidsgebieden (Crozier, 1964: 187). Een gevolg van de hiervoor beschreven vicieuze cirkel is steeds verdergaande verstarring van de organisatie. Om patstellingen te voorkomen is er volgens Crozier van tijd tot tijd een reorganisatie van de verhoudingen nodig. Deze gaan in de gegeven situatie uit van de top en hebben noodzakelijkerwijs het karakter van een crisis (Crozier, 1964: 196).

Bij een dergelijke patstelling lukt het ambtenaren niet om afstand tot de politiek significant te vergroten. Dit kan komen door een grote beleidsvrijheid van de ambtenaren. De eigen beslissingsruimte van het ambtelijke apparaat, is in Nederland door Ringeling (1978) onderzocht in zijn studie naar de beleidsvrijheid van ambtenaren en beschreven in zijn boek *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Hij keek niet alleen naar factoren die bepalend zijn voor de omvang van de beleidsvrijheid, maar gaat ook in op mogelijkheden om controle uit te oefenen op de handelingen van de ambtenaren. Hij is van mening dat de democratische controle op de beleidsuitvoering moet worden versterkt ten koste van de hiërarchische controle (Ringeling, 1978: 230-232). Op die manier kan de politiek-ambtelijke impasse doorbroken worden.

#### **2.1.4. Ambtelijke autonomie**

Bij ambtelijke autonomie weten ambtenaren zich te onttrekken aan politieke sturing en controle. Ambtelijke autonomie kan verbonden worden aan het begrip 'vierde macht', een begrip dat hoogleraar Bestuurskunde Crinice Le Roy in 1969 tijdens zijn oratie introduceerde. Naast de gevestigde wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht van Montesquieu, kan volgens Crinice Le Roy het ambtelijke apparaat een vierde macht vormen. Het gebruik van dit begrip houdt ook in de huidige tijd nog vele schrijvers bezig.

Bij Montesquieu, die spreekt van 'pouvoirs en puissances' heeft het begrip macht vooral een juridische, formele invulling. Het gaat om institutioneel, verankerde bevoegdheden – respectievelijk om wetten te maken, verdragen te sluiten en recht te spreken. Crinice Le Roy, en de politicologen en bestuurskundigen na hem, vullen de term vooral empirisch in. Bij hen duidt de term macht op feitelijke invloed, op het vermogen om de publieke besluitvorming te beïnvloeden.<sup>48</sup>

Deze subtiele overgang van een staatsrechtelijk naar een sociaal-wetenschappelijk discours, heeft er voor gezorgd dat wie spreekt van de 'vierde macht' daarmee verschillende dingen kan bedoelen. In zijn meest bescheiden vorm is het gebruik van de term slechts een kortschrift voor een feitelijke kwestie: in hoeverre hebben ambtenaren eigenlijk invloed op de besluitvorming?<sup>49</sup> Dat is de vraag die Crinice Le Roy zich stelde. Een stap verder gaat de variant die bedoelt te zeggen dat ambtenaren een overheersende rol in de publieke besluitvorming hebben.<sup>50</sup> Deze variant komt weer terug in de vierde visie die Svara onderscheidde: ambtelijke autonomie.

't Hart et al. (2001; 39) zijn van mening dat deze situatie in zijn zuiverste vorm weinig aantrekkelijk is: het zijn de niet-gekozen, niet-verantwoordelijke, onzichtbare ambtenaren die

---

<sup>48</sup> Bovens, M.A.P. (2000), 4

<sup>49</sup> *ibid*

<sup>50</sup> Peters, K. (1999), 243



de regie over het overheidsoptreden in handen hebben. Op die manier bestaat er volgens 't Hart et al. geen garantie meer dat er een evenwichtige weging plaatsvindt van de waarden en belangen die in het overheidsbeleid doorklinken.

Ambtelijke autonomie wordt gevreesd door meer critici van de administratieve staat. Zij stellen dat ambtenaren zelfcontrolerend zijn en de belangen van bureaus boven die van het publiek belang stellen. Deze vorm van politiek-ambtelijke verhoudingen vindt Svava (2001; 179) absoluut niet wenselijk: het is niet de bedoeling dat aan ambtenaren enige vorm van aansprakelijkheid wordt toevertrouwd.

Crinice Le Roy (1969) is echter van mening dat enige vorm van ambtelijke autonomie niet te vermijden is, omdat zij in de praktijk de beslissingen van de uitvoerende macht uitvoeren en interpreteren. De ambtenaren zijn ook van groot belang bij het opstellen van nieuwe regels en beleid. In praktijk blijkt dat de macht van de ambtenaren soms zelfs groter is dan die van hun politieke 'meesters'.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit een enquête onder 750 rijksambtenaren die meededen aan een enquête van Intermediair in 2006. Ruim tien procent van de ambtenaren zei dat zij of één van hun collega's informatie achterhouden om het beleid te beïnvloeden. Een citaat van een ambtenaar uit dit onderzoek: „Het maakt misschien iets uit wie de minister is, maar de bestaande krachten binnen het ministerie blijven grotendeels in stand.”<sup>51</sup>

Als hoofdzaken voor de sterke verambtelijking noemde Crinice Le Roy a) de uitbreiding van de overheidsbemoediging ten gevolge van de industriële revolutie, b) de invloed van de crisisjaren in de jaren dertig van de 20<sup>e</sup> eeuw op ambtelijk personeelsbestand en c) de sterke uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid in de verzorgingsstaat sinds 1945.<sup>52</sup> Deze drie zaken zijn het gevolg dat de samenleving zwaarder is gaan leunen op het ambtelijk apparaat.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van Committee on Ministers' Powers<sup>53</sup>, dat in 1932 werd ingesteld naar aanleiding van het boek *The New Despotism* van Lord Hewart. Uit dit rapport kwam naar voren, dat zaken als delegatie van wetgeving, delegatie van bestuursbevoegdheid en het verlenen van mandaten aan ambtenaren onmisbaar zijn met het oog op een efficiënte uitvoering van de overheidstaak.

Het begrip 'vierde macht' van Crinice Le Roy heeft zoals al eerder gezegd tot veel commotie onder collega-wetenschappers geleid. De door hem geïntroduceerde term 'vierde macht' wordt sindsdien namelijk vooral gebruikt om te wijzen op de te grote, allesoverheersende macht van het ambtelijke apparaat. Ambtenaren die zelfstandig invloed uitoefenden, pasten echter niet in het staatsrechtelijk correcte plaatje, waarin ambtenaren slechts de loyale uitvoerders zijn van de wensen van de politieke gezagsdragers.<sup>54</sup>

Peters (1999; 243) meent echter dat Crinice Le Roy vooral wilde wijzen op de mogelijkheden die ambtenaren binnen het bestel hebben om hun stempel op de beleidsvorming te zetten en niet zozeer om de ambtelijke overmacht. Het gaat volgens Peters in de huidige discussie niet meer om de hoeveelheid invloed die ambtenaren hebben op de besluitvorming, maar om een (negatief) oordeel over de te grote rol van ambtenaren in ons staatsbestel.

Van Braam (1974) speelt in deze tendens een rol. Hij heeft het begrip 'vierde macht' in zijn presentaties, waarvan een aantal verschenen in de vorm van boekjes, direct gekoppeld met ambtelijke overmacht. Deze overmacht kan volgens Van Braam gevaarlijk zijn; het zou een verstoring van de politiek-ambtelijke verhoudingen geven. Hij is dan ook van mening dat de politiek de bureaucratie de baas moet blijven, omdat er anders een overmatige, ongecontroleerde machtsuitoefening door ambtenaren kan ontstaan. Zijn visie op de 'vierde macht' heeft dus een negatieve ondertoon; de term wordt als ongewenst gekwalificeerd.

---

<sup>51</sup> <http://www.intermediair.nl/artikel.jsp?id=337104>

<sup>52</sup> Opdurp, A. en P. Brakman (2006), 13-14

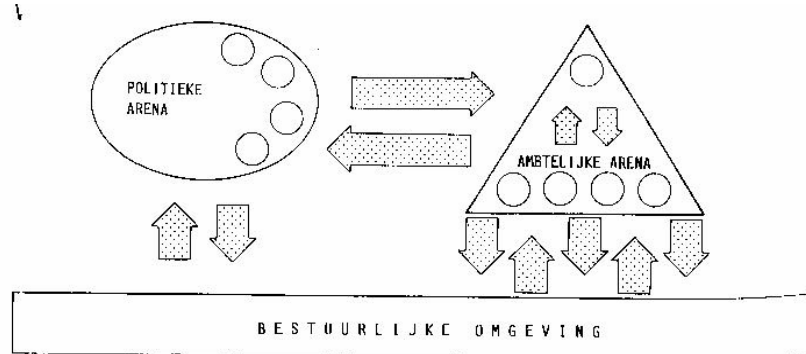
<sup>53</sup> Crinice Le Roy, R. (1969), 28

<sup>54</sup> Peters, K. (2000), 20

Maar in hoeverre is de observatie van Crinice Le Roy, dat ambtenaren een grote feitelijke invloed hebben op de publieke besluitvorming, nog steeds geldig? Deze vraag stelde Bovens zich in zijn oratie *De vierde macht revisited* (2000; 4) bij de aanvaarding van de leerstoel Bestuurskunde. Hij verwees hiervoor naar politicologische en bestuurskundige onderzoeken die de afgelopen jaren zijn verschenen. Een voorbeeld van een dergelijk onderzoek beschrijft het boek *Verdeelde Macht*. Op basis van enkele beleidschetsen concludeerde auteur Peters (1999) dat ambtenaren op rijksniveau een belangrijke stempel op de besluitvorming drukken. Bijna alle door haar onderzochte beslissingen bleken in meer of minder mate door ambtenaren bepaald.

Ook op lokaal niveau is naar aanleiding van een aantal onderzoeken geconcludeerd dat ambtenaren eigenstandig invloed kunnen uitoefenen. Aan de hand van de WWV-casus in zes Nederlandse steden wordt door Sporre (1988, 112) vastgesteld dat de invloed van wethouders op het te voeren sanctiebeleid allerminst een gegeven is. Verder was er in elk van de onderzochte situaties sprake van een invloedrijke rol van de ambtelijke top in het bestuursproces. Vastgesteld kan worden dat de ambtelijke organisatie in belangrijke mate richting gaf aan het algehele WWV-beleid. Ambtenaren waren invloedrijker in het bestuursproces dan de politiek.

Aan de hand van onder andere deze constatering concludeert Sporre dat uit het verloop van het bestuursproces het verschijnsel van de invloedrijke ambtenaar af valt te lezen. De ambtenaren verkeren in een positie van waaruit ze 'waarden konden toevoegen' aan (de vormgeving van) het overheidsproduct. Hij heeft daarom in een schema het 'klassieke bestuursproces' vervangen door een variant waarin meer dynamiek ligt besloten en waarin tevens sprake is van meer symmetrie in de machtsverhouding tussen de politieke en ambtelijke arena:



Figuur 2. Machtsverhouding tussen de politieke en ambtelijke arena (Sporre, 1988; 112)

De bevindingen van Sporre worden door onderzoek van onder meer Reussing en Huls onderschreven. Zij wijzen op de grote feitelijke invloed van ambtenaren op de politieke besluitvorming in gemeenten. Volgens Reussing (1996; 460) wordt deze invloed veroorzaakt door de zelfstandigheid van het ambtelijke apparaat in de organisatorische vormgeving. Huls (1994; 151) ziet een andere reden voor het feit dat de ambtenaren behalve op de beleidsuitvoering ook steeds meer een stempel op de beleidsvorming drukken. Dit komt volgens hem onder andere tot uitdrukking in de onderhandelingen tussen overheid en belanghebbenden. De overheid is steeds minder in staat om haar wil eenzijdig op te leggen aan de samenleving. De overheid heeft de medewerking van de belanghebbenden nodig om beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Bij weinig spectaculaire onderwerpen voeren over het algemeen de ambtenaren deze onderhandelingen.

Het gevolg is volgens Huls dat het de ambtenaren zijn die beslissen en het de politiek is die eigenlijk alleen maar 'ja' kan zeggen. Ambtenaren maken zich het parlementaire jargon eigen en gedragen zich als politici in de schaduw.<sup>55</sup> De overheidsbureaucratie is hierdoor niet neutraal, maar door en door politiek in alle geledingen. Huls ziet dit echter niet als probleem;

<sup>55</sup> Huls, N. (1994), 163-164

een actieve bureaucratie is onmisbaar voor de oplossing van tal van maatschappelijke problemen.

Ook Tjeenk Willink (1984) ziet de maatschappelijke vraagstukken als één van de oorzaken dat ambtenaren zelf besturen. De vraagstukken waarvoor het openbaar bestuur zich gesteld ziet, zijn te ingewikkeld om door 'één actor' te kunnen worden behandeld. Daarbij komen veel problemen ook helemaal niet bij de bestuurder terecht. De ambtenaar beschikt over beoordelingsmogelijkheden, die variëren naar zijn specifieke taak, positie en persoon. Tjeenk Willink stelt dat de ambtenaar van vandaag meer dan de neutrale ondergeschikte is, die louter uitvoert wat hem wordt opgedragen. Hij is medebestuurder zonder evenwel staatsrechtelijk verantwoordelijkheid te dragen.

Belanghebbenden en maatschappelijke vraagstukken kunnen er dus voor zorgen dat ambtenaren meer invloed hebben. Boin en 't Hart (1997; 176) beargumenteren echter dat ambtelijk leiderschap geen nieuw verschijnsel is in Nederland. Er hebben volgens hen altijd ambtenaren bestaan die niet passen in het traditionele beeld van de volgzame dienaar. Dat dit niet algemeen bekend is, komt volgens hen doordat de Nederlandse historici nauwelijks aandacht besteed hebben aan ambtelijke leiders die in hun tijd als machtig werden beschouwd.

Ook buiten Nederland kunnen ambtenaren vanwege hun centrale positie in het openbaar bestuur een zekere mate van invloed op politiek-bestuurlijke besluitvorming hebben. Halverwege de vorige eeuw klaagde tsaar Nicolaas I van Rusland al over de macht van zijn ambtenaren<sup>56</sup>: „Ik ben het niet, die Rusland regeert; dit geschiedt door tienduizenden klerken.’

## 2.2 Persoonsgebonden variabelen

Zoals uit paragraaf 1.1 is gebleken, spelen bestuurders en ambtenaren een verschillende rol in de politiek-ambtelijke betrekkingen. Van een bestuurder worden andere zaken verwacht dan van een ambtenaar. Voor elk model zijn er verschillende opvattingen over de rol van de bestuurder en de ambtenaar. Moet de bestuurder (zeer) duidelijk op de voorgrond treden of moet de ambtenaar (volledige) beleidsvrijheid krijgen? Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken zijn de meningen hierover verdeeld.

Er kan door de organisatie een bepaald model nagestreefd worden. De rol en vereisten van de bestuurders en ambtenaren zijn dan afhankelijk van het model waar zij in moeten acteren. Er moet echter ook rekening gehouden worden met het feit dat de rol en vereisten van de bestuurder of ambtenaar niet volledig passend zijn binnen een model en dat de grenzen van een model wellicht verlegd moeten worden. De vraag is ook of de rol van de bestuurder en de ambtenaar wel in hetzelfde model te plaatsen zijn.

Om meer duidelijkheid te krijgen welke (indirecte) invloed de rol en de vereisten van de bestuurder of ambtenaar hebben, worden in deze paragraaf van dit hoofdstuk persoonsgebonden variabelen van de bestuurder en de ambtenaar besproken. Zoals in hoofdstuk 1 al is vermeld vallen onder deze variabelen de rollen en rolopvattingen en persoonlijke vereisten en vakvereisten. In deze paragraaf wordt duidelijk wat deze onderdelen inhoudelijk betekenen.

Schouw (1996; 37-53) zet in zijn boek *Bestuursstijlen van wethouders* drie gebieden uiteen waarin wethouders zich bewegen en een andere rol hebben. In ieder gebied moet de wethouder een andere rol spelen en dus ook een andere houding aannemen. Het is belangrijk dat de wethouder de juiste competenties en eigenschappen heeft om zich in iedere rol in te kunnen leven. De inhoud van deze rol hangt echter af van het model (zoals besproken in 1.1) waarin de bestuurder zich in bevindt.

Het eerste gebied is het politieke domein. Een wethouder is verbonden met een politieke achterban, waardoor zijn handelen gebaseerd is op de politieke wensen vanuit die

---

<sup>56</sup> Crinice Le Roy, R. (1971), 9

achterban. In het politieke domein is de wethouder in de eerste plaats politicus. In het tweede gebied, het bestuurlijke domein, zijn de burgemeester en wethouders de belangrijkste actoren. De wethouder voert in dit gebied bestuurstaken met anderen uit. Er zijn verschillende benaderingen voor het gedrag van wethouders denkbaar. Een wethouder kan op zoek gaan naar een compromis, maar ook polarisatie is mogelijk. Het ambtelijk domein is het derde speelveld waarin wethouders intensief samenwerken met de bureaucratie. Dit heeft er volgens Schouw (1996; 38) toe geleid dat de wethoudersfunctie in bepaalde mate 'verambtelijkt' is, waardoor wethouders zich als 'overheidsfunctionarissen' gedragen en in de ogen van sommige critici tijd noch zin hebben zich te bekommeren om de andere twee domeinen.

Het politieke, bestuurlijke of ambtelijke domein zijn bepalend voor de wethouder welke rol hij moet spelen en welke opvattingen hier aan gekoppeld zijn. De rol van de bestuurder bestaat dus vooral uit het aandacht hebben voor de politieke resultaten (het 'scoren' in de media), beleid en maatschappelijke effecten. De ambtenaren daarentegen zijn meer geïnteresseerd in de producten en uitvoering (Nieuwenkamp (2001; 9).

De verschillende 'toebedeelde rollen' zijn echter nog niet alles bepalend voor de betrekkingen tussen bestuurders en ambtenaren. Nieuwenkamp betoogt in zijn boek *De prijs van het politieke primaat* dat persoonsgebonden variabelen cruciaal zijn voor de samenwerking tussen bewindslieden en topambtenaren. Persoonlijke kwaliteiten van bestuurders en ambtenaren kunnen van grote invloed zijn voor de relatie. Onder persoonlijke kwaliteiten vallen volgens Nieuwenkamp<sup>57</sup>:

- Competentie
- Rollen en rolopvattingen
- Doelstellingen, beleidsopvattingen en affiniteiten
- Persoonlijkheden, attitude en bestuursstijl
- Loopbaan en opleiding<sup>58</sup>

Competenties van bestuurders en ambtenaren zijn expertise en politieke en communicatieve vaardigheden. Een ambtenaar heeft een onbepaalde zittingstermijn, waardoor hij door vele jaren ervaring kennis heeft opgedaan. Deze kennisvoorsprong kan gebruikt worden in verhouding met de politieke top. Expertise is een factor waaraan ambtenaren hun legitimiteit voor hun handelen kunnen ontleen. Voor een bestuurder is het onmogelijk om te concurreren met de expertise van de ambtenaar: het is onmogelijk om de benodigde specialistische expertise voor alle taken van het ambtelijke apparaat te beheersen.<sup>59</sup>

Naast expertise zijn vaardigheden belangrijk. Een bestuurder moet het politieke spel goed kunnen spelen en bestuursaffiniteit hebben. De ambtenaar moet over grote flexibiliteit beschikken om de bestuurder te bedienen. Verder is overtuigingskracht als communicatieve vaardigheid zowel voor de bestuurder als de ambtenaar belangrijk.<sup>60</sup> Wanneer deze vaardigheid aanwezig is, is de kans op een succesvolle samenwerking groter.

De ambtelijke top moet zoveel mogelijk inspelen op de behoeften van de bewindspersoon. Selectiviteit, prioriteitsstelling en flexibiliteit kunnen daarbij van cruciaal belang zijn. Zonder deze vaardigheden kunnen volgens Nieuwenkamp bestuurders en ambtenaren niet succesvol samenwerken. Dit geldt ook voor communicatieve vaardigheden; wanneer zowel de bestuurder als de ambtenaar deze vaardigheid beheerst, kan dat positieve invloed hebben op de samenwerking.<sup>61</sup>

De rolopvatting van de bewindspersoon is van belang voor de relatie tussen de bestuurder en de ambtenaar. Een wethouder die zich zelf ziet als beleidsondernemer of manager zal eerder het conflict aangaan met het ambtelijke apparaat. De wethouder gaat gemakkelijker op de stoel van de ambtenaar zitten en bemoeit zich met het apparaat. De situatie kan echter

---

<sup>57</sup> Nieuwenkamp, R. (2001), 59-78

<sup>58</sup> Nieuwenkamp noemt ook rekrutering en sociale herkomst. Deze twee facetten van persoonlijke kwaliteiten zijn niet opgenomen in dit onderzoek.

<sup>59</sup> Nieuwenkamp, R. (2001), 60

<sup>60</sup> idem, 64

<sup>61</sup> idem, 65

ook omgekeerd zijn; de ambtenaar gedraagt zich als een politicus in plaats van een uitvoerder van de politieke wil. In beide gevallen kan het leiden tot conflicten. Uit onderzoek van Nieuwenkamp (2001; 244) naar de politiek-ambtelijke verhoudingen op een ministerie bleek dat de grens van de rollen van topambtenaren in de praktijk vooral afhangt van de voorkeuren van de bewindspersoon in kwestie en het politieke klimaat hieromtrent. In de praktijk worden grenzen wel overschreden, hetgeen de samenwerking niet ten goede kwam.

Naast de rolopvattingen kunnen persoonlijke doelstellingen, inhoudelijke beleidsopvattingen en affiniteiten een belangrijke rol spelen in de samenwerking tussen de bestuurder en de ambtenaar. Wanneer de partijen dezelfde doelen nastreven of affiniteit hebben met een zelfde onderwerp, kan dit de politiek-ambtelijke betrekkingen bevorderen.

Nieuwenkamp (2001; 71) beargumenteert dat één van de belangrijkste facetten van de relatie tussen bestuurders en ambtenaren de betrokkenen zelf zijn –de mensen. Een variabele die volgens hem het succes van de samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren deels kan verklaren betreft de persoonlijkheden van de beide partijen en de verhoudingen daartussen: er moet chemie zijn. Verder kan attitude van een individu, het resultaat van de achtergrond en levenservaringen van een persoon invloed hebben op de relatie. Ook de bestuurstijl van de bestuurder is een factor die de oorzaak kan zijn voor het succes of falen van de relatie tussen de bestuurder en ambtenaar.

Niet elke wethouder heeft dezelfde manier van besturen. Schouw (1996: 113-199) onderscheidt vijf bestuurstijlen van wethouders die zich begeven in het politieke, het bestuurlijke en het ambtelijke domein van de lokale samenleving: monist, super-ambtenaar, politiek leider, ambassadeur en meelifter. De monist weet uiteenlopende meningen bij elkaar te brengen en indien nodig treedt hij op als verzoener; bij de super-ambtenaar ligt in zijn functioneren het accent op het ambtelijke domein en veel minder op het politieke domein; de ambassadeur probeert het gemeentehuis te vermijden en heeft meer aandacht voor de spelers (bewoners en organisaties) in het politieke domein; de meelifter probeert mee te liften op het werk en de successen van anderen.

Deze bestuurstijlen zijn belangrijk voor de rollen en rolopvattingen van de bestuurder; er zijn stijlen die meer zekerheid uitstralen en die daarmee afwisselend succes of weerstand hebben. De superambtenaar en de politiek leider zijn hier voorbeelden van, terwijl de ambassadeur en de meelifter onzekerheid uitstralen. Wanneer een wethouder veel zekerheid uitstraalt, kan hij veel invloed hebben en is hij de 'baas'. Dit kan echter ook weerstand oproepen. Het voordeel van de rol die de monist heeft aangenomen, is dat weerstand niet vaak zal voorkomen; het gaat om de verzoeningen waar iedereen zich in kan vinden. Tot slot kan de loopbaan en opleiding van invloed zijn op de politiek-ambtelijke betrekkingen; het kan een botsing van normen en waarden met zich meebrengen. Volgens sommige schrijvers is de invloed van de loopbaan de afgelopen jaren vervaagd. Rosenthal (2001; 1979) beschrijft bijvoorbeeld dat veel politici uit de ambtelijke wereld komen en het ook steeds vaker voorkomt dat ambtenaren uit de politiek komen of sterke politieke banden hebben.

't Hart et al. (2002, 55-91) kunnen zich vinden in de persoonlijke kwaliteiten die Nieuwenkamp onderscheidt. Zij benadrukken dat het voor een wethouder en een ambtenaar belangrijk is dat hij over talent beschikt om te kunnen onderhandelen. Verder is het voor de wethouder van groot belang dat hij de ambtelijke organisatie goed kan sturen, terwijl het voor het ambtelijk apparaat erg belangrijk is dat ze deskundig en loyaal is en politieke sensitiviteit bezit.

Het wel, niet of 'overmatig' beschikken van gecombineerde persoonlijke kwaliteiten kan invloed hebben op de rolverhoudingen. Het gevaar van bijvoorbeeld te veel affiniteit gecombineerd met expertise en een dominante stijl, kan leiden tot rolconflicten.

Bekend is nu welke rollen de bestuurder en ambtenaar spelen en willen spelen en in hoeverre dit samenhangt met persoonlijke kwaliteiten. Maar wat is de opvatting van de bestuurder welke rol de ambtenaar moet spelen en vice versa?

Volgens 't Hart et al. (2002; 91) verlangen ambtenaren dat bewindspersonen zowel intern als extern effectief politiek sturen. Bewindspersonen verwachten op hun beurt dat ambtenaren

de beleidvorming zorgvuldig voorbereiden, de genomen besluiten loyaal uitvoeren en hen permanent van relevante informatie voorzien over de portefeuille waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Dit maakt de vraag naar ambtelijke responsiviteit relevant. Ambtelijke responsiviteit heeft betrekking op de mate waarin ambtenaren open staan voor en handelen in overeenstemming met de wensen van politici. Als uitleg van dit begrip gebruikt 't Hart et al. de definitie van Putnam : 'its capacity to respond rapidly, faithfully and effectively to the (inevitably varied and conflicting) needs and demands of the public and its representatives.'<sup>62</sup>

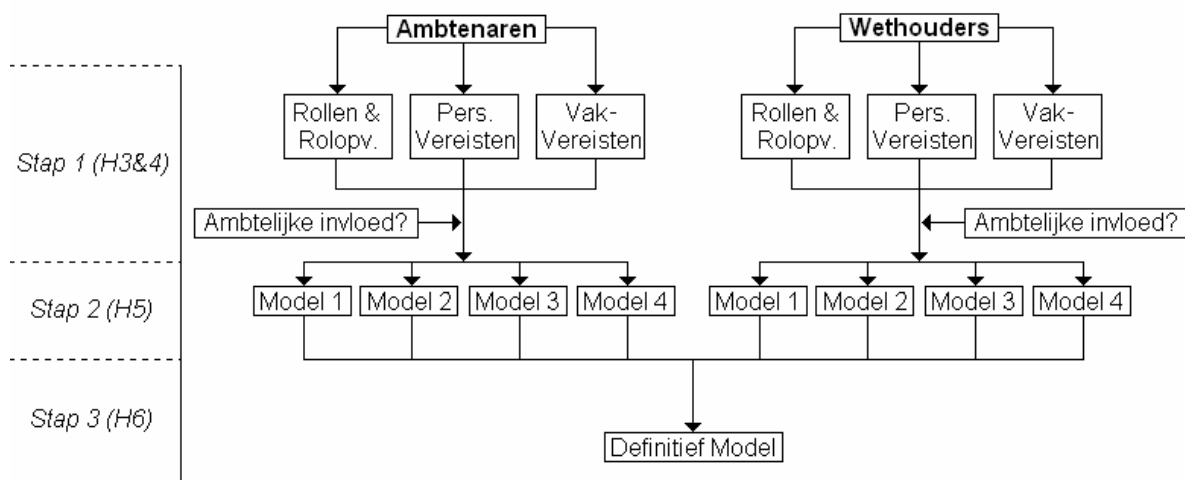
Of de rolopvattingen van de ambtenaren en de bestuurders over de andere partij uitgevoerd kunnen worden en dus aan de opvattingen voldoen (rolverwachtingen), is in grote mate afhankelijk van de competenties van de andere partij.

't Hart et al. (2002; 105-106) zijn van mening dat belangrijke competenties van ambtenaren deskundigheid, politieke sensitiviteit, loyaliteit en het managen van de omzetting van politiek gesanctioneerde beleidsbeslissingen in concrete uitvoeringsdaden zijn. De beste ambtenaren anticiperen op de prioriteiten en behoeften van bestuurders en op de politieke context waarin deze opereren. Tegelijkertijd prikkelen zij hun bestuurders door hen naast solide ook innovatieve en soms zelfs tegendraadse denk- en oplossingsrichtingen voor beleids- en bestuursvraagstukken aan te reiken. De beste bestuurders weten hun ambtenaren te inspireren door een gedecideerde maar open stijl van leidinggeven en door hun doeltreffende belangenbehartiging.

De combinatie van toegenomen politieke relevantie en beperkte voorspel- en beheersbaarheid van de uitvoering creëert een spanningsveld in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Binnen dit spanningsveld is het de vraag hoe de politieke sturing van de beleidsuitvoering vorm krijgt. Hoe deze uitvoering vorm krijgt is van een aantal factoren afhankelijk, onder meer van het model dat de organisatie nastreeft, van de passendheid van persoonsgebonden variabelen binnen een model of dat er nieuwe grenzen aan het model vastgesteld moeten worden en of persoonsgebonden variabelen van de bestuurder en de ambtenaar in hetzelfde model te plaatsen zijn.

## 2.3 Onderzoeksschema

De theorieën besproken in dit hoofdstuk worden vergeleken met en getoetst aan het empirische onderdeel van deze scriptie: de politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeente Rijswijk bij de beleidvorming van de Landgoederenzone. In het onderstaande overzicht zijn de theorieën schematisch weergegeven. Dit schema vormt de basis voor de bespreking van de onderzoeksresultaten.



Figuur 3. Modelbepaling van de politiek-ambtelijke verhoudingen

<sup>62</sup> Hart, P. 't, et al. (2002), 91

Model 1 betekent in het schema politieke dominantie, politiek-ambtelijke complementariteit is het tweede model, model 3 staat voor wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse en tot slot is ambtelijke autonomie het vierde model. In paragraaf 2.1 zijn deze modellen uiteengezet.

Persoonsgebonden variabelen bestaan zoals al eerder vermeld uit rollen en rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten. In paragraaf 2.2 is vermeld wat deze onderdelen inhoudelijk kunnen betekenen. Naast persoonsgebonden variabelen moet er ook bekeken worden of er sprake is van (overmatige) ambtelijke invloed. Deze constatering kan invloed hebben op de modelbepaling en is daarom verwerkt in het figuur.

Het bovenstaande figuur moet geoperationaliseerd worden, alvorens het gebruikt kan worden om de hoofdvraag te beantwoorden. Aan de hand van de definities van persoonsgebonden variabelen (hoofdstuk 1) zijn interviewvragen geformuleerd die het bovenstaande schema operationaliseren. Er kan gevraagd worden naar de rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten die de respondenten aan zichzelf en aan de anderen stellen. Het gemeentelijk bronnenmateriaal vormt een extra hulp bij de operationalisering van figuur 3 naar daadwerkelijke interviewvragen. Deze vragen zijn in een bijlage terug te vinden.

De resultaten van het gemeentelijke bronnenmateriaal en van de interviews met twee wethouders, zeven ambtenaren en één externe partij moeten meer duidelijkheid geven over de rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten. Deze resultaten worden in hoofdstuk 3 en 4 besproken. Het eerste deel van figuur 3 kan na hoofdstuk 4 ingevuld worden met de eerste resultaten.

In hoofdstuk 5 worden de empirische resultaten verbonden met de in dit hoofdstuk besproken theorie. Het tweede deel van figuur 3 kan dan ingevuld worden. Op die manier kan in hoofdstuk 6 bepaald worden welk model de politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeente Rijswijk het beste omschrijft, wat er nog verbeterd kan worden en of in het schema alle factoren -die van invloed zijn op de resultaten- verwerkt zijn. Het derde en laatste deel van figuur 3 kan dan ingevuld worden.

## 2.4 Samenvatting

Svara onderscheidt vier modellen van politiek-ambtelijke verhoudingen: politieke dominantie, politiek-ambtelijke complementariteit, wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse en tot slot ambtelijke autonomie.

Binnen de politieke dominantie hameren de politieke gezagsdragers sterk op het politieke primaat en dat in de praktijk vormgeven door dwingende regels en instructies aan het ambtelijk apparaat op te leggen. Weber is een groot voorstander van de politieke dominantie. De uitgangspunten van Cliteur, Wilson en Van Thijn zijn in beginsel op het gedachtegoed van Weber gebouwd.

Binnen de politiek-ambtelijke complementariteit sturen en controleren politici op de hoofdlijnen van het beleid, maar geven de ambtenaren maximale ruimte en vertrouwen om binnen die kaders in grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht te doen. Waldo, Rosenthal, Raadschelders en Möhring et al. pleiten voor een belangrijke rol van de ambtenaren, waarbij zij de rol van de politicus echter nog steeds als het primaat beschouwen.

Wederzijdse laissez-faire houdt in dat zowel politieke gezagsdragers als de ambtenaren geen dominante rol hebben. Dit kan gebeuren wanneer de gezagsdragers niet proberen te sturen en de ambtenaren niet streven naar zelfstandig opereren. Het kan echter ook het product zijn van een politiek-ambtelijke impasse: politici willen wel sturen en controleren maar zijn daarin weinig effectief, terwijl het de ambtenaren evenmin lukt om hun afstand tot de politiek significant te vergroten. Sayre, Goodnow, Waldo, Crozier en Ringeling hebben zich verdiept in de dichotomie en de inhoudelijke problemen van het derde model van Svara. Bij ambtelijke autonomie, het vierde model, weten ambtenaren zich te onttrekken aan politieke sturing en controle. Ambtelijke autonomie kan verbonden worden aan het begrip

'vierde macht', een begrip van Crinice Le Roy. Het gebruik van dit begrip houdt ook in de huidige tijd nog vele schrijvers bezig. 't Hart et al., Bovens, Peters, Sporre, Reussing, Huls, Tjeenk Willink en Boin menen dat een bepaalde mate van ambtelijke autonomie aanwezig is en hebben hier ook empirisch bewijs voor. Van Braam behoort tot de categorie van schrijvers die waarschuwt voor ambtelijke (over)macht.

Met de uiteenzetting van deze vier modellen is een antwoord gegeven op de eerste deelvraag welke modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen (in het lokaal bestuur) theoretisch zijn te onderscheiden.

Bestuurders en ambtenaren zijn de hoofdrolspelers in de modellen van Svara. Persoonsgebonden variabelen van de bestuurder en de ambtenaar zijn mogelijk van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Schouw richt zich voornamelijk op de verschillende rollen van de wethouder. Nieuwenkamp en 't Hart et al. gaan in op een aantal persoonsgebonden variabelen die cruciaal zijn voor de samenwerking tussen bewindslieden en topambtenaren. Onder deze variabelen vallen rollen en rolopvattingen en persoonlijke vereisten en vakvereisten zoals doelstellingen, beleidsopvattingen, affiniteiten, persoonlijkheden, attitude, bestuursstijl, loopbaan en opleiding. Welke rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten belangrijk zijn voor de bestuurder en de ambtenaar is onder meer afhankelijk van het model dat de organisatie (ongemerkt) nastreeft.

Met de uiteenzetting van persoonsgebonden variabelen, is antwoord gegeven op de tweede deelvraag welke persoonsgebonden variabelen binnen de theoretische modellen te onderscheiden zijn.



### 3. De groene visie van Rijswijk

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, is dit onderzoek een case study. Bij een case study hoort uiteraard een onderzoeksveld en een project. Voordat de politiek-ambtelijke verhoudingen uiteen gezet kunnen worden, is het eerst noodzakelijk dat het 'onderzoeksveld' en het project uiteengezet worden. In dit hoofdstuk vindt deze beschrijving plaats.

In paragraaf 1 wordt het onderzoeksveld, de gemeente Rijswijk, besproken. Aan de hand van de gemeentewebsite, de organisatieverordering, het organogram, de gedragscode voor ambtenaren, het collegeprogramma 2006-2010 en het mandaatoverzicht wordt de organisatie beschreven.

De casus, de Landgoederenzone, wordt in paragraaf 2 uiteengezet aan de hand van de toekomstvisie, het plan van aanpak, tussenrapportages en het rapport van Akro Consult. Verder wordt informatie uit de interviews met een aantal ambtenaren gebruikt om onduidelijkheden te verhelderen.

#### 3.1 De organisatie: Gemeente Rijswijk

De gemeente Rijswijk profileert zich op haar website als: 'Een prima plek om te wonen, te werken en te recreëren: een groene oase midden in de Randstad, goed bereikbaar en alles onder bereik. Een gemeente met 48.000 inwoners. Rijswijk is een levendige gemeente met een divers woningaanbod, een ruime keuze aan scholen, winkels en ontspanningsmogelijkheden.' Het groen, de werkgelegenheid en de goede bereikbaarheid zijn kernmerkende eigenschappen van de stad volgens de gemeentewebsite.

In het collegeprogramma van 2006-2010 wordt het karakter van Rijswijk dan ook beschreven als: 'Rijswijk is een groene werkstad in het hart van Haaglanden waarin het comfortabel wonen is'. Deze beschrijving is aan de hand van de herijking van het toekomstarrangement van Rijswijk geformuleerd. Deze is opgesteld naar aanleiding van de resultaten van de stadsenquête die gehouden is in 2005.

De herijking laat zien dat Rijswijk zich in de expertfase op een aantal sterke punten wil richten, namelijk groen, veiligheid, goede bereikbaarheid, werkgelegenheid, hoog niveau van voorzieningen en een brugfunctie in de regio. Eén van de streep punten is het op peil houden en ontwikkelen van de kwaliteiten van Rijswijk, waar ook de ontwikkeling van de Landgoederenzone onder valt.

Er zijn bij de gemeente Rijswijk 376 ambtenaren<sup>63</sup> in dienst. In de organisatieverordering van de gemeente Rijswijk staat dat de ambtelijke organisatie één en ongedeelde is.<sup>64</sup> Zij is opgebouwd volgens het dienstenmodel: Grondgebiedzaken, Inwonerszaken en Middelen. Een dienst is belast met de ambtelijke taken op het gebied van ontwikkeling, voorbereiding en uitvoering van beleid op een of meer aan de dienst toegewezen terreinen van gemeentelijke zorg. Een dienst kan uit meer organisatorische eenheden bestaan, die afdelingen worden genoemd.<sup>65</sup> Deze afdelingen kunnen weer opgedeeld zijn in secties. De afdeling en de sectie worden gecoördineerd door een afdelingshoofd en een sectiechef. Aan het hoofd van elke dienst staat een directeur. Deze heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het dagelijkse beheer van de dienst. Hij heeft van het college van Burgemeester en Wethouders het mandaat gekregen de bevoegdheden voor zijn dienst uit te oefenen, welke hij zo nodig doormandateert aan de afdelingshoofden.<sup>66</sup> Samen met de andere directeuren en de gemeentesecretaris vormen zij het managementteam.

De gemeentesecretaris staat aan het hoofd van de ambtelijke organisatie. Hij is als zodanig verantwoording verschuldigd aan burgemeester en wethouders. Tevens geeft de gemeentesecretaris leiding aan de directeuren. Zij en de aan hen ondergeschikte

---

<sup>63</sup> Gemeten in januari 2006

<sup>64</sup> Gemeente Rijswijk (januari 2004), *Organisatieverordering*, 2

<sup>65</sup> idem, 3

<sup>66</sup> Gemeente Rijswijk (januari 2005), *Mandaatoverzicht Dienst Grondgebiedzaken*, 1-11

ambtenaren verstrekken de secretaris de inlichtingen die door hem worden gevraagd. Hij kan, indien hij dat nodig acht, aanwijzingen geven.

De burgemeester en wethouders zijn opdrachtgever voor de ambtelijke organisatie. Het dagelijkse bestuur van de gemeente Rijswijk, het College van burgemeester en wethouders, vergadert eens per week op dinsdag onder voorzitterschap van de burgemeester. De vier wethouderszetels zijn verdeeld over vier politieke partijen; één voor het CDA, één voor de PvdA, één voor de VVD en één voor Onafhankelijk Rijswijk. De gemeentesecretaris is de eerste adviseur van het college van burgemeester en wethouders.

Binnen het gemeentehuis zijn daarnaast de afdeling Bestuursondersteuning en het Concerncontrol werkzaam.<sup>67</sup> Verder is er in Rijswijk –zoals in iedere Nederlandse gemeente– een gemeenteraad die sinds de invoering van het dualisme niet meer ‘meebestuurt’, maar het bestuur veel meer moet gaan controleren. Het dualisme dat in 2002 op lokaal overheidsniveau is ingevoerd houdt dan ook in dat het bestuur er is om te besturen en de volksvertegenwoordiging dient om het bestuur te controleren.

In de gedragscode voor goed ambtenaarschap wordt van de ambtenaar gevraagd dat het werk op een professionele manier uitgevoerd wordt. Verder wordt er van de ambtenaar verwacht dat aan de ambtelijke leiding en het bestuur de juiste, relevante en volledige informatie gegeven wordt. De ambtenaar draagt de verantwoordelijkheid voor zijn eigen handelen en hij kan de keuzes die hij maakt in zijn werk verantwoorden. Tot slot ondersteunt de ambtenaar de verantwoordelijkheid van zijn leidinggevende door hem of haar waar nodig is te informeren.<sup>68</sup>

Het opdrachtgeverschap van het bestuur aan de ambtelijke organisatie betekent dat van de organisatie een product wordt gevraagd op basis van een inhoudelijke beschrijving, tevoren bepaalde kwalitatieve eisen en randvoorwaarden en een gewenst leveringstijdstip. De advisering aan het bestuur is onafhankelijk, integraal en gebaseerd op eigen professionaliteit en deskundigheid van de behandelend ambtenaar, die daarbij de verantwoordelijkheden van degenen die met de sturing van de organisatie zijn belast in acht neemt.<sup>69</sup>

In de bedrijfsvoering van het collegeprogramma 2006-2010 wordt de ambtelijke organisatie meerdere malen genoemd. Het college richt zich op een gezonde ambtelijke organisatie, die wordt geleid door een krachtige concerndirectie, ondersteund door goed gekwalificeerde afdelingsmanagers en uitgevoerd door sectiechefs en medewerkers die allen op hun taken zijn berekend.

Het collegeprogramma vermeldt dat het college voortdurend alert op de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening wil zijn: „Wij doelen in dit verband niet alleen op de gedragsregel ‘afpraak is afspraak’, maar ook op het structureel ontwikkelen van een cultuur van aanspreken op houding, gedrag en prestaties. De ambtelijke leiding van de organisatie is reeds intensief bezig met dit proces.”<sup>70</sup> Verder streeft het college in haar collegeprogramma om in de komende vier jaar actief de regie in strategische dossiers te houden. Een ander streven is dat de burgemeester en wethouders een collegiaal bestuur vormen, dat waarde hecht aan integriteit.

Verder vermeldt het collegeprogramma dat indien een bestuurlijke opdracht een bijzonder karakter draagt, van grote omvang is, begrensd is in de tijd en leidt tot een uniek project én een inzet van de organisatie vraagt die dienst- of concernoverstijgend is en die spankracht van de reguliere structuur en werkwijzer te boven gaat, het college van burgemeester en wethouders een projectorganisatie in het leven zal roepen die rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de verantwoordelijke bestuursorganen. Indien geen afzonderlijke projectorganisatie als bedoeld in het vorige lid wordt ingesteld, kan een bestuurlijke opdracht binnen de ambtelijke organisatie projectmatig worden behandeld. In dat geval wijst de eerstverantwoordelijke directeur een projectleider uit zijn dienst aan.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Gemeente Rijswijk (juli 2005), *Organogram*, 1

<sup>68</sup> Gemeente Rijswijk (voorjaar 2005), *Gedragscode voor ambtenaren van de gemeente Rijswijk*, 1-6

<sup>69</sup> Gemeente Rijswijk (januari 2004), *Organisatieverordening*, 6

<sup>70</sup> Gemeente Rijswijk (april 2006), *Collegeprogramma 2006-2010*, 12

<sup>71</sup> Gemeente Rijswijk (januari 2004), *Organisatieverordening*, 6

### 3.2 De casus: De Landgoederenzone

Nabij de gemeentegrens Rijswijk-Den Haag, op het grondgebied van Rijswijk, ligt een groot groengebied van ongeveer 250 hectare<sup>72</sup>. De gemeente Rijswijk duidt dit gebied aan als Landgoederenzone Rijswijk. Door de ligging in het stedelijk gebied, de omvang en de aanwezigheid van voet- en fietspaden, heeft de Landgoederenzone de capaciteit uit te groeien tot een stedelijke groenzone van betekenis met parkachtige landgoederen, historische gebouwen en uitgebreide groen-, sport- en recreatievoorzieningen. De parken Te Werve, De Voorde, Overvoorde, Steenvoorde, Den Burch, Welgelegen en Von Fissenne en het Rijswijkse Bos maken deel uit van de Landgoederenzone.

Voordat het gebied deze status heeft bereikt, moet er in het gebied geïnvesteerd worden. De cultuurhistorische landschappelijke waarden van de Landgoederenzone staan onder druk door een toenemende visuele en functionele versnippering van het gebied. Dit heeft tot gevolg dat een steeds verdere achteruitgang van het specifieke landgoederen karakter optreedt. Er is grootschalig achterstallig onderhoud, de jaarlijkse beheerkosten zijn aanzienlijk en er ligt een omvangrijke herstructureringsopgave om het gebied weer herkenbaar, toegankelijk, beter ingericht te krijgen, zodat bezoekers het ervaren als een grote samenhangende Landgoederenzone.<sup>73</sup>

Bij de Landgoederenzone zijn verschillende personen en instanties betrokken. Allereerst behoort de zone tot de wethouder die 'groen' in zijn portefeuille heeft. Verder zijn er vele sportcomplexen in de Landgoederenzone, waardoor ook een tweede wethouder betrokken is bij de zone, aangezien sport in zijn portefeuille zit. Aangezien ook de financiën een belangrijke rol spelen bij de Landgoederenzone speelt de wethouder van financiën ook een rol.

De eerste wethouder is de coördinerende wethouder. Hij is verantwoordelijk voor het coördineren van het proces en de bestuurlijke afstemming. De coördinerende wethouder wordt daartoe geïnformeerd door de projectcoördinator. Het college van burgemeester en wethouders blijft als geheel beleidsverantwoordelijk en wordt geïnformeerd door de coördinerende wethouder.

Verder zijn de directeur van de dienst Grondgebiedzaken, het afdelingshoofd Beheer Openbare Ruimte en de chef Groen en de chef Techniek en Onderhoud bij het project betrokken. Er treedt een projectcoördinator op als pleitbezorger van het project. Hij bewaakt of de benoemde resultaten en doelstellingen van het totaalproject en de deelprojecten op tijd, binnen het budget en met de beoogde kwaliteit worden behaald.<sup>74</sup>

De feitelijke uitvoer/het trekken van de verschillende deelprojecten, activiteiten en reguliere werkprocessen ligt, al dan niet uitgedelegeerd of via uitbesteding, bij de individuele leden van het projectteam. Voor ieder deelproject c.q. activiteit wordt een lid van het projectteam verantwoordelijk gemaakt. De individuele leden van het projectteam rapporteren in het projectteam over de voortgang van hun werkzaamheden. Het projectteam bespreekt verder de conceptproducten, de te nemen vervolgacties en de planning. Het projectsecretariaat is ingebed in het projectteam. Een representatieve afvaardiging vanuit de organisatie in het projectteam bestaat volgens het Plan van Aanpak uit de volgende disciplines en functies: een (beleids)medewerker Stedebouw, RO en Wonen, een (beleids)medewerker Accommodaties en Sport, een (beleids)medewerker Groen, een (beleids)medewerker Verkeer, een projectcoördinator, het secretariaat en een (beleids)medewerker Beheer Openbare Ruimte.<sup>75</sup>

De samenstelling van het projectteam kan op ad hoc-basis, afhankelijk van de geboden expertise van de verschillende deelprojecten, naar behoefte worden aangevuld. Hierbij wordt

---

<sup>72</sup> Gemeente Rijswijk (april 2006), *Collegeakkoord 2006-2010*, 8

<sup>73</sup> Akro Consult (juli 2004), *Rapport Rijswijkse Landgoederenzone PPS- en subsidie quickscan*, 4

<sup>74</sup> Gemeente Rijswijk (december 2003), *Plan van Aanpak*, 20

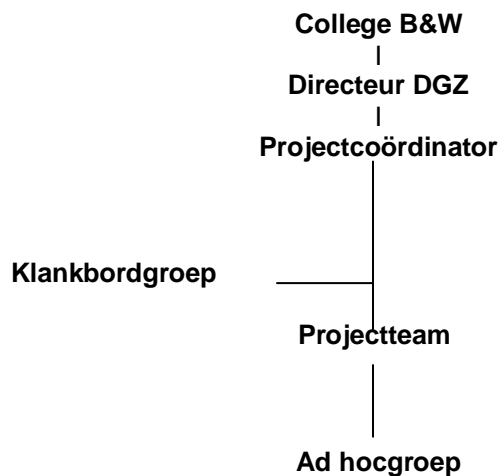
<sup>75</sup> idem, 21

geput uit de zogenaamde 'ad hocgroep' waarin de volgende disciplines zijn vertegenwoordigd: ecologie, communicatie, cultuurhistorie, archeologie, kunstbeleid, wijkcoördinatie, groen, waterbeleid, bouwzaken, grondzaken, controlling, subsidie, grond- en economische zaken, landmeten en vastgoed, HHS Delfland en Don Bosco.<sup>76</sup>

Naast de medewerkers van de gemeente Rijswijk is ook de klankbordgroep erg belangrijk. De klankbordgroep heeft als taak inhoudelijk te reageren op voorstellen van de gemeente. Ook kan zij initiatief nemen tot het doen van voorstellen aan het projectteam. Het projectteam kan een voorstel van de klankbordgroep overnemen. Indien zij dit niet doet, verplicht het projectteam zich altijd het standpunt van de klankbordgroep te vermelden. Inhoudelijk heeft de klankbordgroep echter geen verantwoordelijkheid. De regie ligt echter bij de gemeente Rijswijk.<sup>77</sup>

In deze groep zijn het Hollandschap, de Historische Vereniging Rijswijk, Stichting het Zuid-Hollands Landschap, Hoogheemraadschap Delfland en de Algemene Vereniging van Natuurbescherming en Stadsgewest Haaglanden vertegenwoordigd. Alle instanties hebben allemaal een raakvlak met de Landgoederenzone.

Het organogram van het project van de Landgoederenzone kan als volgt worden getekend:



Figuur 4: organogram project Landgoederenzone<sup>78</sup>

Verder zijn de doelgroepen van het project de bewoners en instanties binnen de Landgoederenzone, de recreanten van de zone, potentiële investeerders in het gebied, gemeenteraadsleden in Rijswijk, de media (intermediair) en de gemeente Den Haag (afstemming).

De gemeenteraad, college en andere betrokkenen bij de Landgoederenzone zijn van mening dat er in het gebied geïnvesteerd moet worden om het te laten uitgroeien tot een samenhangende stedelijke groenzone van betekenis met parkachtige landgoederen, historische gebouwen en uitgebreide groen-, sport- en recreatievoorzieningen. Bij voortzetting van de huidige inzet zal het gebied verder verloederen. Het college is zich hier van bewust. Over de Landgoederenzone zijn sinds de publicatie van het Toekomstarrangement Rijswijk 'Verrassend Veelzijdig Rijswijk' in 2001 dan ook vele rapporten verschenen, die de plannen rondom de Landgoederenzone van visie tot uitvoering beschrijven.

In het toekomstarrangement Rijswijk 'Verrassend Veelzijdig Rijswijk' wordt aangegeven dat bij de ontwikkeling van Rijswijk wordt ingezet op een duurzame ontwikkeling van de kwaliteit

<sup>76</sup> Gemeente Rijswijk (december 2003), *Plan van Aanpak*, 21

<sup>77</sup> idem, 20

<sup>78</sup> idem, 22

van de stad, gericht op het bieden van perspectief op de langere termijn voor burgers, bedrijfsleven en milieu. Met betrekking tot de Landgoederenzone zijn in het Toekomstarrangement een tweetal opgaven geformuleerd:

- De bestaande cultuurhistorische kwaliteiten bewaren en zo mogelijk versterken met bijpassende (aanvullende) functies
- Ecologische belangen van onder andere de Landgoederenzone niet uit het oog verliezen.

Andere (interne) rapporten die zijn verschenen binnen de gemeente Rijswijk over de Landgoederenzone zijn:

- De Toekomstvisie Landgoederenzone Rijswijk (december 2002);
- Het Plan van Aanpak project Landgoederenzone (december 2003);
- Rapport Rijswijkse Landgoederenzone PPS- en subsidie quickscan (juli 2004);
- Tussenrapportage Project Landgoederenzone deel 1 (januari 2005);
- Tussenrapportage Project Landgoederenzone deel 2 (oktober 2005);
- Inventarisatie grond en gebouwen landgoederenzone (januari 2006)
- Collegeprogramma 2006-2010 (april 2006)

Om de opgaven uit het Toekomstarrangement te bereiken is er voor de Landgoederenzone een toekomstvisie opgesteld die in december 2002 door de gemeenteraad van Rijswijk is vastgesteld. Als belangrijkste insteek voor deze visie is gekozen voor het geven van een invulling aan het begrip landgoederenkarakter om dit vervolgens uit te bouwen tot een raamwerk (structurele basis) voor de toekomstige ontwikkeling van het gebied. De essentie van het landgoederenkarakter is dat de bestaande en voormalige landgoederen straks beter herkenbaar worden door er grazige gebieden omheen te situeren en dat het gebied visueel, ecologisch en functioneel "ontsnipperd" wordt.

In het raamwerk is daartoe de nadruk gelegd op vergroting van de beeldkwaliteit van de Landgoederenzone en het aantrekkelijker maken van het gebied voor fietsers en wandelaars onder andere door het terugdringen van het autoverkeer. Om het landgoederenkarakter en de beleving ervan duurzaam te realiseren en te waarborgen zijn vanuit de cultuurhistorisch landschappelijke component eisen geformuleerd, in de vorm van randvoorwaarden en richtlijnen, ten aanzien van functies, voorzieningen en bebouwing in het gebied. De toekomstvisie schrijft de Landgoederenzone in de toekomst drie hoofdfuncties toe: een historisch landschappelijke-, een ecologische- en een voornamelijk passief recreatieve functie.<sup>79</sup>

Op 16 december 2003 werd het Plan van Aanpak door de gemeenteraad goedgekeurd. Dit plan is de concretisering van toekomstvisie. In het plan is een driedeling gemaakt naar het te bereiken effect, de activiteiten die gedaan moeten worden om tot het gewenste effect te komen en ten slotte de kosten die daarmee gemoeid zijn. Het beoogde (maatschappelijke) effect voor de Landgoederenzone wordt als volgt omschreven: 'Instandhouding en versterking van het landgoederenkarakter als cultuurhistorisch beeld en cultuurhistorische beleving'.

De projectopdracht luidt als volgt: 'Het voltrekken van het totaalproject Landgoederenzone Rijswijk met daarbinnen de verschillende deelprojecten en activiteiten waarmee het beoogde effect wordt bewerkstelligd. Het bewaren en versterken van de cultuurhistorische kwaliteiten van de Landgoederenzone staat hierbij voorop, waarbij de ecologische en recreatieve belangen optimaal worden ingepast. Ook de regionale betekenis van het gebied mag niet uit het oog worden verloren en wordt in de overwegingen betrokken.

Plannen die aangepakt moeten worden zijn subsidie- en fondsenwerving en publiek-private samenwerking, definitieve bestemming van gebouwen Landgoederenzone bepalen, een herstructureringsplan voor de Vredenburg en Westhoff opstellen, beheerplannen formuleren bij achterstallig onderhoud, verbeteren van de kwaliteit van landgoed Den Burgh en tot slot recreatieve routes in de Landgoederenzone verbeteren en onderhouden.'

---

<sup>79</sup> Gemeente Rijswijk (2002), *Toekomstvisie Landgoederenzone*, 7

Om deze plannen te kunnen realiseren, is voldoende geld een vereiste. Om hier een duidelijk overzicht van te krijgen, stelde Akro Consult, een bureau voor ruimtelijke processen, een advies op over de publiek-private samenwerking en de subsidiemogelijkheden van waaruit de revitalisering en herstructurering van de Landgoederenzone gefinancierd zou moeten kunnen worden. Dit resulteerde in een globale inschatting van de kosten die de komende tien jaar voor het gebied zullen worden gemaakt.

Akro Consult berekende dat voor alle plannen in de Landgoederenzone voor tien jaar 17,3 miljoen euro noodzakelijk is. Het budget dat de gemeente voor de komende tien jaar ter beschikking heeft is 4,8 miljoen euro. Het gebied heeft binnen de gemeente een boekwaarde van 2,6 miljoen. Dit betekent dat, uitgaande van het huidig beschikbare budget, een tekort van 9,9 miljoen euro voor het beheer/onderhoud, het wegwerken van achterstallig onderhoud en herstructurering voor de komende tien jaar.<sup>80</sup>

De kosten zijn niet alleen te dekken met gemeentelijke middelen. In een workshop georganiseerd door Akro Consult gaven de relevante beleidsdirecties, beleidsmedewerkers/stedenbouwkundigen en de klankbordgroep Landgoederenzone aan, dat wil de Landgoederenzone bewaard blijven, er in de opbrengstensfeer iets substantieels moet gebeuren om verdere verloedering van het gebied te voorkomen.<sup>81</sup>

Er zijn meerdere manieren om middelen te genereren binnen de Landgoederenzone. In het rapport van Akro Consult worden onder andere deze opties genoemd:

- De voor natuur/cultuurhistorie niet van belang zijnde plekken bestemmen voor bebouwing waarmee de rest opgeknapt en heringericht kan worden
- Een relatie leggen met de directe omgeving: zodra er in de omgeving projecten worden ontwikkeld, de meeropbrengsten daarvan bestemmen voor de Landgoederenzone
- Vrijgekomen locaties opnieuw bestemmen

In de workshop zijn een aantal concrete locaties aangewezen waar passende bebouwing toegevoegd zou kunnen worden, rekening houdend met de eerder geformuleerde uitgangspunten in het door de Raad vastgestelde Toekomstvisie: locatie Sammersbrug, Omnigroen, rampoefenterrein Risc, Kruisvaarderspark, de Voorde en TEDO/Adelaars. Deze locaties zijn ook passend gezien de historie van de Landgoederenzone en de vestigingsplaatsen van (voormalige) buitenplaatsen zoals Duinzigt en kasteel Steenvoorde.<sup>82</sup>

In 2005 verschenen twee tussenrapportages over de Landgoederenzone met als thema 'Van visie tot uitvoering', waarin de voortgang van de maatregelen werd besproken. Het eerste deel van de tussenrapportages kwam eind januari uit en bevat voornamelijk de voortgang van subsidie- en fondsenwerving, inventarisatie van gebouwen in de Landgoederenzone, het opstellen van beheerplannen en de volbrachte onderhoudswerkzaamheden.

Deze onderwerpen waren ook een onderdeel van het tweede deel van de tussenrapportages, dat in oktober uitkwam. In deze rapportage is er echter ook aandacht voor de klankbordgroep. Vermeld wordt dat na een onderbreking van ongeveer een jaar, de groep in september 2005 weer bijeen is geweest. De groep is met een vertegenwoordiger van het stadsgewest Haaglanden uitgebreid. Het College heeft de klankbordgroep verzocht begin 2006 het Plan van Aanpak te herijken, zodat mede op basis daarvan in het nieuwe Collegeprogramma 2006-2010 aan de Landgoederenzone een duidelijke invulling kan worden gegeven.

Tot slot wordt in de rapportage ook vermeld dat de gemeente zich heeft aangemeld voor de Nationale Groencompetitie 2006. Bij deze competitie gaat het erom welke gemeente het beste omgaat met de bloemen, planten, parken, gazonnen, vijvers en tuinen in de openbare ruimte. Het streven is in dat kader de Landgoederenzone, inclusief alle gewenste ontwikkelingen volgens de Toekomstvisie, breed en nadrukkelijk te presenteren.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Akro Consult (juli 2004), *Rapport Rijswijkse Landgoederenzone PPS- en subsidie quickscan*, 37

<sup>81</sup> *ibid*

<sup>82</sup> *ibid*

<sup>83</sup> Gemeente Rijswijk (oktober 2005), *Tussenrapportage 2*, 4

Aangezien bebouwing in de Landgoederenzone een gevoelig onderwerp is binnen het college van Burgemeester en Wethouders, kwam de uitvoering van het Plan van Aanpak slechts langzaam op gang. Uiteindelijk werd besloten dat besluiten over de toekomst van de Landgoederenzone en de mogelijkheden voor generering van geld om de projecten te financieren pas na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 te nemen.<sup>84</sup>

Ter voorbereiding op de besluiten in de nieuwe college- en raadsperiode, verscheen in januari 2006 een inventarisatie van de grond en gebouwen van de Landgoederenzone. Uit de inventarisatie wordt duidelijk dat er in de Landgoederenzone vele gebouwen, huizen, sportverenigingen en instanties en bedrijven zitten. Met de eigenaars en huurders van de gebouwen en grond zijn verschillende afspraken gemaakt. Met sommigen zijn de afspraken erg onduidelijk of verlopen. Dit komt mede doordat er bij de overdracht van stukken grond van de gemeente Den Haag aan de gemeente Rijswijk veel onduidelijkheid was, aangezien voormalig eigenaar Den Haag weinig gedocumenteerd heeft over de Landgoederenzone in het verleden.<sup>85</sup>

Het is de intentie van de gemeente Rijswijk dat met alle eigenaars en huurders nieuwe afspraken worden gemaakt. Het is de bedoeling dat beleidsbeslissingen over de toekomstige bestemming van de geïnventariseerde objecten in de landgoederenzone nog in 2006 genomen worden.

Met de start van een nieuw college in april 2006 werd ook een nieuw collegeprogramma geformuleerd. In dit programma staat vermeld dat het de ambitie van het college van B&W is om de Landgoederenzone te beschermen en te verbeteren. In het komende tijdvak van vier jaar wil het college duidelijke stappen hebben gezet. Voor de inzet betekent dit het volgende:

- Er wordt een nieuw bestemmingsplan opgesteld waarin het gebied wordt bestempeld als een groen gebied met buitenplaatsen
- Uitgangspunt is de door de Raad op 17 december 2002 vastgestelde Toekomstvisie Landgoederenzone
- De totale kosten zijn voor de komende tien jaren geraamd tussen de 4 en 8 miljoen euro
- Er wordt op zoek gegaan naar kostendragers. Er wordt hierbij gedacht aan:
  - Verkoop van gebouwen die bij de gemeente in het gebied eigendom zijn, tegen een zo hoog mogelijke commerciële waarde
  - Actualisatie van lopende huurcontracten, waarbij gestreefd wordt naar reële huurprijzen
  - (Europese) subsidies
  - Herontwikkeling/versterking van de volgende lokaties: Sammersbrug, Omnigroen, Kruisvaarderspark, Landhuis De Voorde en TEDO/Adelaars. De noodzaak van waterberging in deze omgeving biedt goede kansen op een recreatieve inpassing in het gebied
- Faciliteren van het behoud van het Streekdierentehuis in het gebied
- De lokatiekeuze voor de VV. Vredenburg: hier wordt eerst het lopende lokatie-onderzoek afgewacht

De situatie anno juli 2006 kan als volgt samengevat worden:

- De gemeente Rijswijk heeft een groot deel van het gebied in eigendom (deels gekocht van de gemeente Den Haag)
- Huur- en gebruikerscontracten in het gebied lopen binnen afzienbare termijn af of zijn aan herziening toe
- De gemeenteraad benadrukt voortgang in het project en heeft inmiddels hiervoor budget gereserveerd. Het college heeft begin 2004 een concreet Plan van Aanpak en een daarbij horend investeringsvoorstel voorgelegd aan de Raad

---

<sup>84</sup> Informatie afkomstig uit interviews met ambtenaren

<sup>85</sup> *ibid*

- Er is een projectcoördinator Landgoederenzone vrij gemaakt en er is capaciteit geraamd bij de verschillende sectoren voor deelname aan een representatief projectteam voor de Landgoederenzone.

De huidige stand van zaken laat tevens een aantal problemen zien. Allereerst zijn de landgoederen niet herkenbaar; een aantal zijn niet voor het publiek toegankelijk. Ten tweede heeft een aantal voorzieningen nauwelijks binding met het gebied. Een derde probleem is dat het gebied 'verrommelt': gebouwen en functies staan niet op de gewenste plek en sluiten niet aan bij het groen, de stijl en het ruimtelijke principe van de Landgoederenzone. De inrichting van de zone is niet optimaal, met gevolg dat het gebied niet als een groot groengebied wordt ervaren. Tot slot is de aansluiting op de omgeving en de ontsluiting van het gebied niet optimaal.



## 4. Rijswijk aan het woord

In het empirische onderzoek worden de politiek-ambtelijke betrekkingen binnen de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk bekeken. Het verslag van dit onderzoek wordt in dit hoofdstuk beschreven aan de hand van interviews met twee wethouders (W), zeven betrokken ambtenaren (A) en één afgevaardigde (E) uit de klankbordgroep. Om de politiek-ambtelijke betrekkingen bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone goed uiteen te kunnen zetten, is het ook van belang om een externe partij van de klankbordgroep aan het woord te laten in het onderzoek. Om die reden is aan Stadsgewest Haaglanden, één van de partijen uit de klankbordgroep, onder meer gevraagd hoe zij de Rijswijkse politiek-ambtelijke betrekkingen binnen de Landgoederenzone ervaart.

In de eerste paragraaf wordt het verloop van het proces van de Landgoederenzone door de ogen van de ambtenaren, de wethouders en Stadsgewest Haaglanden uiteengezet. Dit vormt een goede inleiding voor de volgende (deel)paragrafen die in het teken staan van deelvraag 3, 4 en 5 die in de inleiding geformuleerd zijn. Figuur 3 uit paragraaf 2.3 is de 'rode draad' van deze bespreking. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting in paragraaf 4.4. Paragraaf 2 en 3 zijn onderverdeeld in een aantal onderwerpen aan de hand van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2. Deze indeling is niet mogelijk bij de eerste paragraaf van dit hoofdstuk, aangezien deze informatie geen theoretische achtergrond heeft. Om die reden is er gekozen om de verschillende problemen rondom de Landgoederenzone afzonderlijk te behandelen. Deze problemen worden echter niet door alle partijen ervaren en worden om die reden dus ook niet door alle partijen besproken.

### 4.1 Het proces: de Landgoederenzone

#### ***Politieke problemen***

A. Binnen de Landgoederenzone zijn volgens alle ambtenaren een aantal zaken niet goed gegaan. Eén van de ambtenaren vat dit probleem kort samen: „Er is geen geld en daardoor kunnen we niet aan de slag. Er worden geen knopen binnen het bestuur doorgehakt en daardoor duurt het allemaal veel te lang.”

Een andere ambtenaar beschrijft dat de uitvoering van het Plan van Aanpak geen succesverhaal is geworden. Tussen 2002 en 2004 is er alleen het gebruikelijke onderhoud in de Landgoederenzone gepleegd, maar zijn er geen grote resultaten geboekt vanuit de gemeente. „Er zijn geen duidelijke acties van het bestuur geweest, het rapport van Akro Consult zorgde voor een extra blokkade.” Dit rapport beschrijft dat bebouwing in een klein deel van de Landgoederenzone een uitkomst kan bieden voor de financiële tekorten om de zone te renoveren. „Dit is echter een heet hangijzer binnen het college, waar de VVD en de PvdA op dit punt geen overeenstemming kunnen bereiken. De PvdA wil graag meer groen, terwijl de VVD wil bebouwen in de Landgoederenzone om geld te genereren.”

Door dit hete hangijzer beschrijven ambtenaren dat zij tot op heden alleen 'op de winkel kunnen passen'. Dit zorgt ook voor onrust onder de eigenaren en huurders van grond/gebouwen in de Landgoederenzone. „Zij nemen vaak telefonisch of per email contact op. We moeten hen vaak teleurstellen omdat er nog geen duidelijkheid over hun situatie is.” Een ander probleem van politieke aard binnen het proces van de Landgoederenzone is dat sommige plannen van ambtenaren 'ingehaald' werden door de politiek. Een ambtenaar had in het bestemmingsplan opgenomen dat de volkstuintjes in de Landgoederenzone verplaatst zouden worden. „Vervolgens liep de wethouder een week later in dat gebied en verzekerde de volkstuinhouders dat zij niet hoefden te verhuizen. Dan kom je als ambtenaar wel in de problemen met je plannen. Je moet dus altijd blijven praten met de wethouder.”

W. De betrokken wethouders willen graag dat er op korte termijn actie wordt ondernomen voor de toekomst én het verleden: de afgelopen jaren is er geen geld beschikbaar gekomen voor regulier onderhoud in de Landgoederenzone. „We moeten niet vergeten dat het een heet hangijzer is binnen de politiek. Er moet nu echter volledige consensus bereikt worden

en knopen doorgehakt worden.” De coördinerende wethouder wil in de gemeenteraad duidelijk maken dat bebouwing de enige mogelijkheid is om het project Landgoederenzone te financieren. De raad wil echter dat hij eerst alle subsidiemogelijkheden uitput, maar ‘dit zijn niet meer dan kruimels en hier komen de miljoenen niet mee op tafel’. De wethouder heeft daarom tijdens het collegeoverleg duidelijk gemaakt dat hij niet alleen gaat vechten voor actie, maar dat zijn collega’s hem moeten steunen.

E. Volgens Stadsgewest Haaglanden, één van de partijen in de klankbordgroep, is de gemeente zoekende hoe de doelen te verwezenlijken en hoe de financiering van de ontwikkeling van de zone bij elkaar moet worden gekregen, zonder het landschappelijk karakter te veel geweld aan te doen. De nationale politieke lijn, waarbij financiering van groenprojecten uit economische ontwikkeling moet komen, maakt dit niet gemakkelijk. Om daadwerkelijk voortgang te kunnen boeken moet er voldoende draagvlak zijn om maatregelen te realiseren; om gelden vrij te maken en om voorwaarden te ontwikkelen voor de juiste economische keuzes. Dit draagvlak moet niet alleen lokaal maar ook regionaal en bij hogere overheden worden ontwikkeld en in stand worden gehouden. Het toekomstbeeld van de Landgoederenzone kan verbeteren door goede PR te voeren en projecten te ontwikkelen waardoor de waardering voor de Landgoederenzone steeds breder wordt gedragen. De klankbordgroep kan hier in samenwerken.

### **Organisatorische problemen**

A. Behalve het feit dat er nog weinig beslissingen worden genomen binnen het college omtrent de Landgoederenzone, noemen de ambtenaren ook als probleem dat de Landgoederenzone nooit is vastgesteld als projectorganisatie. In hoofdstuk 3 werd de betekenis van een projectorganisatie zoals vermeldt in het collegeprogramma 2006-2010 uitgelegd:

*Indien een bestuurlijke opdracht een bijzonder karakter draagt, van grote omvang is, begrensd is in de tijd en leidt tot een uniek project én een inzet van de organisatie vraagt die dienst- of concernoverstijgend is en die spankracht van de reguliere structuur en werkwijzer te boven gaat zal het college van burgemeester en wethouders een projectorganisatie in het leven roepen die rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de verantwoordelijke bestuursorganen.*

Een dergelijke projectorganisatie is dus binnen de Landgoederenzone nooit in het leven geroepen. In dat geval wordt een bestuurlijke opdracht binnen de ambtelijke organisatie projectmatig behandeld, waarbij de eerstverantwoordelijke directeur een projectleider uit zijn dienst aanwijst.

Binnen de Landgoederenzone heeft de projectleider samen met een aantal externe partijen (belanghebbende instanties en stichtingen) een toekomstvisie geschreven. Dit is voorgelegd aan de coördinerende wethouder. De visie werd een raadsbeleid en er werd een Plan van Aanpak geschreven. Er is een projecteigenaar aangewezen en een projectgroep gevormd met een coördinator. De externe partijen vormden vervolgens samen de klankbordgroep. Een ambtenaar zegt over het gebrek aan een projectorganisatie: „Er moet een sterkere interne organisatie komen, waarin de ambtelijke organisatie meer bevoegdheden krijgt. Er moet over de grenzen van afdelingen gewerkt worden. Niet alleen de verantwoordelijken en bevoegdheden, ook de capaciteiten moeten vergroot worden.”

Een andere ambtenaar bevestigt dat door een gebrek aan een projectorganisatie de informatielijnen soms onduidelijk zijn. „Door de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling wordt er rechtstreeks gerapporteerd aan de wethouder, waardoor de informatie soms niet bij de andere betrokken afdelingen aankomt. Bij Rijswijk zijn er geen projectwethouders, zodat er geen duidelijk aanspreekpunt is. Bijna alle wethouders hebben wel een rol binnen de Landgoederenzone, dit maakt het af en toe ingewikkeld.” Dat de informatie niet altijd via de projecteigenaar of de projectcoördinator wordt gespeeld is volgens de ambtenaar het gevolg van hoge werkdruk. „Er is geen sprake van onwil.” Door de trage besluitvorming en de onduidelijke informatielijnen zijn sommige deelprojecten niet volgens de toekomstvisie gegaan. „Het is altijd lastig om te beslissen of je doorgaat,

terwijl de visie wordt gevormd. Er zijn toen vergunningen afgegeven die niet binnen de visie vallen.”

Een andere oorzaak van de onduidelijkheden is volgens een ambtenaar dat hij niet bij elk portefeuille-overleg zit, waar hij bij zou willen zitten. „Ik ben wel aanwezig bij het overleg Sport, omdat mijn functie hier op aan sluit. Bij het portefeuilleoverleg van de Landgoederenzone zit ik dan weer niet, terwijl er echter ook veel sportcomplexen in de zone zitten. Wat daar wordt besproken, moet ik dus via via horen.”

De meeste ambtenaren hebben echter wel begrip voor de situatie en vertrouwen dat het uiteindelijk goed komt met het beleid en het bestemmingsplan van de Landgoederenzone. „Het zorgen voor geld kost veel tijd. Voor de projectleider is dit een lastig proces: er moet bij dertig organisaties draagvlak gevonden worden. Er moeten keuzes gemaakt worden, zowel door ambtenaar als bestuur.” De ambtenaren kijken naar 30 augustus uit; dan zal er tijdens de collegevergadering meer duidelijkheid komen over de wijze van generering van de financiële middelen.

### ***Externe problemen***

A. De erfenis van Den Haag maakt de situatie in de Landgoederenzone ingewikkelder. In 2000 heeft Rijswijk landgoederen van de Landgoederenzone die in eigendom waren van de gemeente Den Haag aangekocht. Een ambtenaar vertelt dat de reden hier van was dat Rijswijk nu zelf kon bepalen wat het bestemmingsplan van de totale zone was. Een collega meent echter dat het voornamelijk aangekocht is om op goede voet te komen met Den Haag –die geen belangstelling had voor dit stuk grond-, zodat de gevolgen van mogelijke annexatie mee zouden vallen. Den Haag had volgens een ambtenaar merkwaaardige contracten afgesloten met particulieren, soms wel voor een paar euro per jaar met een termijn van vijftig jaar. Met deze erfenis heeft Rijswijk nog steeds te maken.

### ***Snelheidsproblemen***

A. Het besef van de grootte van het project ontbrak tot voor kort bij vele ambtenaren. Het besef dat de Landgoederenzone een heel belangrijk project is, is er naar eigen zeggen nu wel. „Als straks het geld over de brug komt, is er wel iemand fulltime nodig voor de Landgoederenzone. Op dit moment doet iedereen het er maar een beetje bij, waardoor het ondergeschikt is.”

Dit besef is er nu ook bij het college. In het collegeakkoord is de ontwikkeling van de Landgoederenzone opgenomen als apart project voor de komende vier jaar. „Burgemeester en wethouders zien in dat het een belangrijk stukje Rijswijk is. Er is nu draagvlak gecreëerd dat er actie ondernomen moet worden, waarbij een mogelijkheid is dat er gebouwd gaat worden. Iedereen weet nu waar we aan toe zijn.”

Met de klankbordgroep is inmiddels ook al over eventuele bebouwing gesproken. De groep heeft in eerste instantie het advies gegeven dat er niet gebouwd moest worden. Het bestuur is tegen dit advies ingegaan en heeft aangegeven dat er toch mogelijk gebouwd gaat worden in de Landgoederenzone. Na veel overleg zijn de klankbordgroep en het college overeen gekomen dat er op een aantal locaties gebouwd mag worden.

De ambtenaren vinden dat de besluitvorming van het college traag verloopt. „Alles blijft hangen bij het college. Tot nu toe zijn er nog geen concrete beslissingen genomen over het bestemmingsplan (en de financiën die hiermee samenhangen) van de Landgoederenzone. Ik wil graag hard aan de slag, maar ik word door het college tegengehouden,” meldt een ambtenaar.

Een andere respondent meent dat je als ambtenaar dat proces zelf deels in de hand hebt: „Je moet een goede balans zien te vinden: de ene wethouder moet het eens zijn met de plannen van de andere wethouder. Als ambtenaar moet je goed kunnen inschatten wat het college er van vindt en dan kun je daar je ideeën een beetje op aan passen. Je moet daarom goed luisteren wat er allemaal aan de hand is, zodat je je plan kunt bijstellen aan de wens van de wethouder. Je moet niet wachten op beslissingen, maar zelf initiatief nemen.” Zijn collega loopt echter tegen hetzelfde probleem aan als de eerste ambtenaar. Hij geeft aan dat de toekomstvisie werd geaccepteerd door de gemeenteraad zonder dat hierbij werd

nagedacht over de consequenties van deze visie voor de financiën en de wijze van uitvoering. Het gevolg hiervan was dat alle grote plannen werden doorgeschoven, omdat er geen overeenstemming bereikt kon worden over de financiën en de uitvoering. Uiteindelijk zijn de plannen doorgeschoven tot na de gemeenteverkiezingen. De Landgoederenzone was inmiddels zeer politiek gevoelig geworden, 'niemand durfde meer een beslissing te nemen'. De gevolgen van dit beleid was dat de klankbordgroep soms de geloofwaardigheid van de gemeente in twijfel trok.

## 4.2 Persoonsgebonden variabelen

Er spelen tal van factoren een rol bij de beoordeling van de feitelijke werking van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Deze factoren bestaan uit een aantal persoonsgebonden variabelen, zoals rollen, rolopvattingen, rolpercepties, persoonlijke vereisten en vakvereisten van bestuurders en ambtenaren op lokaal niveau. In deze paragraaf worden twee vragen beantwoord:

- Welke rollen, rolopvattingen en vereisten worden aan de eigen en andere partij gesteld?
- Zorgen deze persoonsgebonden variabelen voor enige vorm van ambtelijke invloed binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone?

Aan de hand van de resultaten van de interviews met zeven betrokken ambtenaren, twee wethouders en één afgevaardigde uit de klankbordgroep wordt een antwoord gezocht op de in de inleiding geformuleerde deelvragen 3, 4 en 5.

### 4.2.1 Rollen en rolopvattingen

In deze deelparagraaf wordt een antwoord gezocht op de vraag welke rollen en rolopvattingen van de betrokken bestuurders en ambtenaren empirisch zijn te onderscheiden bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone.

#### **Rollen**

A. De ambtenaar beschrijft zijn rol in de Landgoederenzone als adviserend en als uitvoerder van de beslissingen van de wethouder. Tevens wordt genoemd dat hij een verbinder is van de belangen van alle betrokken partijen binnen de Landgoederenzone. Eén ambtenaar voegt hier aan toe dat de ambtenaar niet alles altijd hoeft te volgen, hij mag ook zijn eigen visies proberen door te laten schemeren en deze 'door te drukken'. Sommige ambtenaren denken dat hun rol groter zal worden, wanneer het proces in de Landgoederenzone wat verder gevorderd is.

De wethouders zijn de trekker van de Landgoederenzone, zij hebben de beslissende rol. Ze moeten luisteren naar hun ambtenaren en hun eigen beslissing nemen. Beide wethouders sturen op de grote lijnen. Aangezien zij op die manier sturen, moet het veldwerk van de ambtenaren goed kloppen. Soms is één van de wethouders ook inhoudelijk aanwezig. Op advies van de ambtenaren heeft hij bijvoorbeeld een paar keer bij de vergaderingen van de klankbordgroep gezeten. Dit wordt als prettig ervaren.

W. In de visie van de wethouders heeft de ambtenaar een aanjaagrol, hij moet het tempo kunnen maken, goed kunnen plannen en prioriteiten stellen. Verder bestaat de rol van de ambtenaren voornamelijk uit adviseren, ondersteunen en beleid voorbereiden. Het is volgens de coördinerende wethouder voor een ambtenaar soms onduidelijk wat zijn product is. Er moet een beter besef komen dat de ambtenaar in de eerste plaats voor het college werkt, dat besef is er volgens de wethouder nu veel te weinig. „Wanneer de ambtenaar wordt gevraagd voor wie hij werkt, zegt hij steevast de burger. Het apparaat werkt echter voor ons, wij zijn gekozen door de burgers en ze moeten ons dus dienen. Dit besef kan ontwikkeld worden, wanneer de ambtenaren meer gaan anticiperen en mij bij wijze van spreken een dag voor zijn.”

De wethouder Sport ziet zijn rol voornamelijk als toetsers van de door hem zelf tevoren gestelde doel- of vraagstellingen. De coördinerende wethouder beschouwt zichzelf als de grootste aanjager: „ik sla de trom”. Hij opent deuren die voor anderen gesloten blijven. Dat is een groot voordeel en hij vindt dat ambtenaren gebruik moeten maken van hem. Dit gebeurt volgens hem nog niet altijd, maar het groeit wel.

E. Stadsgewest Haaglanden is betrokken bij de Landgoederenzone vanwege het groenbeleid in de Haaglanden. De Landgoederenzone is een gebied van belang voor het regionale groene netwerk. Door het contact met de klankbordgroep kunnen wederzijds mogelijk kansen worden benut zoals beleidsontwikkeling, benutting van de financieringsmogelijkheden, de aandacht vestigen op het belang van de Landgoederenzone en aandacht vestigen op de inspanningen van de gemeente Rijswijk om de zone te versterken en te benutten. Vanuit de klankbordgroep kan Stadsgewest Haaglanden meedenken in de beleidsontwikkeling zowel in de richting van Rijswijk als in de richting van de eigen instantie.

In het proces heeft de gemeentesecretaris een overkoepelende rol; hij heeft de regie in het collegeakkoord en de nota's. Hij is echter niet specifiek bij de Landgoederenzone betrokken.

### ***Rolopvattingen***

A. De ambtenaren zijn over het algemeen tevreden over de rollen die de ambtenaar en de wethouder innemen in de betrekkingen binnen de Landgoederenzone. Eén ambtenaar heeft kritiek op de rollen. Er wordt gezegd dat de rollen wat minder star moeten zijn, omdat anders alle creativiteit wordt 'weggehaald' bij de ambtenaren. „De ambtenaar in Rijswijk is zeer volgend en denkt alleen wat een wethouder zou willen en probeert niet zijn eigen visie te ventileren. Hij is zeer ondergeschikt. De wethouder heeft geen idee dat de ambtenaren een andere mening hebben, want hij krijgt het niet te horen. Het is wel verstandig om hem dit wel te laten weten, omdat op die manier de wethouder misschien op andere gedachten wordt gebracht over een bepaald onderwerp.”

Bij deze ambtenaar komen de rolopvattingen ook niet overeen met de rolverwachtingen. „De ambtenaar moet mondiger zijn. Het kan, zolang het geaccepteerd wordt. De ambtenaar moet niet de bevoegdheden van de wethouder aantasten, dat is fout. Dan gaat het te ver.” Hij verwacht dat een actievare rol van de ambtenaar zorgt voor een betere informatiestroom naar de wethouder.

W. De coördinerende wethouder vindt dat de ambtenaren zeer hard werken, maar dat dit niet altijd even planmatig gebeurt. „Ambtenaren moeten niet bang zijn om te wisselen, anders roesten ze vast en hebben ze geen verfrissende blik meer. Er zijn veel te veel functiebeschrijvingen, waardoor iedereen in zijn eigen hokje zit.”

Hij vindt dat er meer ambtelijke prioriteit moet komen voor belangrijke zaken zoals de Landgoederenzone. Het probleem is echter dat de ambtelijke capaciteit niet groot genoeg is. Ook in het politieke veld is het lastig om prioriteiten te stellen, omdat veel zaken prioriteit hebben. De prioriteiten die ambtenaren leggen, proberen ze volgens de wethouder te veel door te drukken in het beleid. Dit vindt de bestuurder niet prettig, deels omdat de initiatieven van de ambtenaren vaak te behoudend zijn.

E. De rol van de wethouder wordt door Stadsgewest omschreven als een rol waarbij de wethouder zich sterk maakt voor Rijswijk als groene stad en zoekt naar mogelijkheden om maatregelen te financieren. Binnen het samenwerkingsverband van het Stadsgewest maakt hij zich sterk voor het geven van prioriteit aan het groenbeleid. De ambtenaar heeft in de ogen van Stadsgewest een coördinerende en stimulerende rol.

### ***Verhoudingen***

A. Over de rolverhouding tussen de ambtenaar en de wethouder zijn de meeste ambtenaren het eens: de verhouding is vertrouwelijk, informeel, flexibel en loyaal. „Er is geen grote

afstand, de omgang is gemakkelijk en het bestuur wordt gevolgd.” Of er sprake is van hiërarchische structuur zijn de meningen verdeeld. „De wethouders zijn niet hiërarchisch naar hun ambtenaren op de manier van ‘jij gaat dit doen’. Ze geven aan bij de directeur wat hij wil dat gedaan wordt, die zorgt er op zijn beurt weer voor dat dit wordt uitgezet onder de ambtenaren.” Anderen zijn van mening dat er wel sprake is van een hiërarchische structuur: „Er wordt gestuurd door de wethouder, hij is de baas.” Eén respondent zegt: „Iedereen is zich er van bewust dat er een hiërarchie is, maar dat is in Nederland een beetje verborgen door de overlegcultuur. Binnen de Landgoederenzone is dit ook het geval; het is duidelijk dat je verantwoording moet afdragen aan je baas.”

W. De coördinerende wethouder zag zichzelf in het begin meer als een manager. De oorzaak hiervan is zijn achtergrond: zelf is hij jarenlang ambtenaar geweest. Hij probeert nu veel meer te besturen en zich met de grote lijnen bezig te houden in plaats van met de details. De wethouder streeft een losse en informele bestuursstijl na, omdat hij hiermee het meeste kan bereiken. Hij vindt niet dat er een hiërarchische relatie is met zijn ambtenaren, al weten de ambtenaren heel goed dat hij uiteindelijk degene is die beslist. Zijn collega heeft dezelfde opvattingen; ook hij streeft de grote lijnen na en beschrijft de relatie als loyaal en vertrouwelijk.

E. De politieke verhouding met het ambtelijk apparaat is volgens de instantie positief.

### **Relatie**

A. Het is volgens de ambtenaren niet moeilijk om in contact te komen met de wethouders. „Een pluspunt van de Rijswijkse organisatie is dat je zomaar overal binnen kunt lopen, het is één grote familie. Soms worden de wethouders geleefd en dan is het wel eens lastig om met ze in contact te komen. Je moet dan een goed moment kiezen.”

De ambtenaren die werkzaam zijn voor de Landgoederenzone beschrijven een succesvolle relatie tussen ambtenaren en het bestuur met de woorden respect, vertrouwen en begrip. Dit begrip moet vooral door de ambtenaar getoond worden naar de wethouder. Een goede relatie tussen een ambtenaar en bestuurder wordt door een respondent omschreven als een relatie waarin goed geluisterd wordt, waarbij de ambtenaar de adviserende rol en de wethouder de beslissende rol heeft.

Een goede relatie wordt volgens een andere geïnterviewde ook gekenmerkt door de antennefunctie van de ambtenaar voor politieke zaken en de wethouder die alleen de grote lijnen wil weten. „Soms wil de wethouder wel details weten, omdat hij hier op kan scoren. Dit is zijn goed recht, maar soms wel vervelend.” Daarnaast moet de relatie tussen ambtenaren en bestuur gestructureerd zijn, waarbij het duidelijk moet zijn hoe iedereen en door wie geïnformeerd wordt.

De relatie tussen de ambtenaren en de wethouders binnen de Landgoederenzone wordt door de ambtenaren als goed ervaren. Er is begrip en respect. Ze menen dat de wethouders goed up to date zijn en de ambtenaren het politieke spel begrijpen. De afstemming tussen beide partijen is volgens de ambtenaren de afgelopen tijd verbeterd.

Ambtelijke loyaliteit wordt ook als belangrijke factor genoemd voor een succesvolle relatie tussen de ambtenaren en bestuur. „Incasseren is het belangrijkste wat een ambtenaar moet doen in de relatie. De ambtenaar is de adviseur, de wethouder is gekozen. Dat moeten we goed onthouden.” Voor een wethouder is het belangrijk om over gevoelige dingen te kunnen beslissen.

Aangezien binnen de Landgoederenzone sommige zaken erg gevoelig zijn, worden veel zaken direct met de wethouder besproken. Het voordeel hiervan is dat het contact tussen bestuur en de ambtenaar eenvoudig en praktisch is. Het kan ook nadelen hebben volgens een ambtenaar. „Het geeft een diffuus beeld; het is moeilijk om goed geïnformeerd van alles te zijn. Een projectorganisatie zou het duidelijker maken.”

Eén van de ambtenaren prijst de zeer goede relatie tussen hem en de wethouder met wie hij veel contact heeft. „De wethouder vertrouwt mij en hoeft geen details te weten, dat werkt prettig.” De respondent heeft het idee dat hij veel invloed heeft. „Een ambtenaar heeft ook

zijn eigen mening en ideeën, het is zaak om de wethouder hiervan te overtuigen. Het is de vraag of dit mag of niet, maar het blijft de verantwoordelijkheid van de wethouder wat hij er mee doet.” De geïnterviewde denkt dat het contact volgens ‘de regels’ eigenlijk wat officiëler zou moeten. „Maar op deze manier werkt het prettiger.”

Ook de relatie met de andere wethouder wordt door de respondenten als prettig ervaren. „Hij is een fijne wethouder. Soms is hij wat drammerig. Dan is het wel moeilijk, want we moeten dan al negentien dingen doen en dan moeten we van hem ook nog snel een twintigste taak op ons nemen. Aan de andere kant is het niet zijn zorg dat de werkdruk hoog is.”

W. De werkrelatie met het ambtelijk apparaat is volgens de bestuurders goed. Een succesvolle relatie is er volgens de wethouder Sport één waarbij door snel, zakelijk, deskundig en oplossingsgericht in goede harmonie politiek/bestuurlijke vraagstukken opgelost worden. Zijn collega vindt dat de ambtenaren in deze relatie echter nog wel meer prioriteit moeten geven aan wat de leiding wil. Het apparaat weet goed dat het bestuur uiteindelijk bepaalt, maar moeten hier nog meer naar handelen.

Binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen is volgens de coördinerende wethouder de belangrijkste eis dat de politiek het met elkaar eens is, pas dan kan de volgende stap gezet worden. In de Landgoederenzone blijkt hoe belangrijk deze eerste stap is. Verder moet er volgens hem een goede structuur zijn binnen het ambtelijk apparaat. Een verbetering voor de structuur is het creëren van een aparte projectorganisatie voor alle grote projecten, waar de Landgoederenzone er één van is. Binnen elke projectorganisatie moet er een opdrachtgever komen, die de wethouder op de hoogte houdt. Binnen het project worden harde deadlines gesteld met een duidelijke informatievoorziening. Op die manier wordt het huidige ad hoc-beleid voorkomen, is het project minder diffuus voor de wethouder en liggen de verantwoordelijkheden en taken op de juiste plaatsen.

Zijn collega meent dat –om goede relatie te behouden- het bestuur snel beslissingen moet nemen, wat zowel door de ambtenaren als de ‘consumenten’ positief wordt ervaren. De verhoudingen staan onder druk wanneer besluiten worden genomen omwille van politieke stokpaardjes. Dit geeft veel onbegrip bij de ambtenaren en de ‘consumenten’.

### **Omgevingsfactoren**

A. De Landgoederenzone heeft hoge urgentie en brengt ook veel publiciteit met zich mee. Hierdoor zijn er meer verwachtingen van de ‘buitenwereld’. Het is dan ook een project dat een hoge scoringsfactor heeft voor de wethouders. De Entente Florale is ook een belangrijk onderdeel voor de Landgoederenzone en heeft veel mediabelangstelling. De eventuele bouwplannen om het project te financieren zijn heel gevoelig en hier moet dan ook zorgvuldig mee om worden gegaan.

De urgentie brengt wisselvalligheid met zich mee, de ambtenaren spelen hier naar eigen zeggen goed op in. Een respondent is van mening dat de politieke gevoeligheid het succes van de samenwerking belemmert. Een collega is het hier niet mee eens: „Er verandert niets in het karakter van de samenwerking, maar de snelheid van het proces wordt wel beïnvloed. Voor de wethouder ligt dit lager omdat hij meer projecten heeft en moet lobbyen bij zijn college.”

Een andere ambtenaar ervaart dat bij politieke gevoeligheid het bestuur dichter naar de ambtelijke top kruipt. „Ze komen dan bij mij praten over strategie, het gaat dan niet meer alleen om de inhoud. Het aanvoelen van politieke gevoeligheid is voor een topambtenaar dan erg belangrijk. Ik zou graag willen dat beleidsambtenaren dit gevoel voor politieke sensitiviteit ook wat meer ontwikkelen.” Het optreden van de media veroorzaakt of versterkt volgens de meeste respondenten overigens geen problemen in de samenwerking tussen de wethouder en de ambtenaren.

W. De wethouders zijn zich er van bewust dat de Landgoederenzone grote politieke urgentie en publieke aandacht heeft. De politiek-ambtelijke samenwerking verandert volgens hen hierdoor niet. De coördinerende bestuurder voegt hier wel aan toe dat er in dergelijke

gevallen wel van de ambtenaar wordt verwacht dat hij politieke sensitiviteit bezit. Op die manier kan het apparaat beter anticiperen.

### ***Machtsverhoudingen***

A. Binnen de relatie tussen de bestuurder en de ambtenaar is het mogelijk dat er meningsverschillen ontstaan. De ambtenaren proberen dan de wethouder van hun eigen visie te overtuigen, maar uiteindelijk is de wethouder de baas. „Je kunt de wethouder wel op de hoogte stellen van jouw mening, wellicht zelfs meerdere malen, maar hij besluit uiteindelijk. Hij is niet voor niets gekozen.”

Voor een collega is er nog een andere reden om de wethouder uiteindelijk te laten beslissen: „De wethouder weet de werkelijkheid, hij is meer betrokken in het echte veld. De ambtenaar zit toch meer afgelegen beleid te formuleren. De wethouder bepaalt dus, omdat hij de werkelijkheid weet. De ambtenaar mag ook nog wel wat gevoeliger worden voor de werkelijkheid.”

De terugkoppeling van de keuze van de wethouder geeft soms wel eens problemen. „De wethouder wil natuurlijk graag iedereen te vriend houden. Soms beslist hij iets heel anders, als dat ik in gedachten had. De terugkoppeling van deze informatie geeft soms problemen. Er zijn af en toe te veel terugkoppelingswegen, zodat de informatie ergens vastloopt.” De ambtenaar ziet het vastlopen van deze informatie echter niet als een machts spel, zoals sommige collega's suggereren. „Ze zijn het dan gewoon vergeten vanwege de werkdruk.” Een verbetering zou volgens de ambtenaar zijn als er een projectwethouder zou komen, waardoor de informatie niet alleen of langs de hiërarchische weg gaat (het portefeuilleoverleg) of langs het overleg van de projectgroep met de wethouder.

W. Wanneer de beleidsopvatting van de bestuurder niet strookt met de ambtenaar, is het volgens de coördinerende wethouder zaak om goed te luisteren. „Ik moet dan goed luisteren naar de ambtenaar. Zo kan ik achterhalen waarom de beleidsopvatting niet overeenkomt en kan ik de verschillende inzichten met elkaar vergelijken.” Zijn collega meent dat tact en wilskracht hierbij erg belangrijk zijn. In beginsel zijn de wethouders het echter wel eens met de stelling dat het de politicus is die beslist over het beleid, de ambtenaar moet zich beperken tot de voorbereiding en de uitvoering.

### **4.2.2 Persoonlijke vereisten**

In deze deelparagraaf wordt een antwoord gezocht op de vraag aan welke persoonlijke vereisten wethouders en ambtenaren over en weer bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone belang hechten. In de inleiding worden de persoonlijke vereisten en vakvereisten in één deelvraag geformuleerd. Voor de overzichtelijkheid worden deze twee vormen van vereisten apart behandeld. Persoonlijke kwaliteiten worden vaak als indirecte oorzaak genoemd voor het wel of niet slagen van een goede relatie of samenwerking tussen de bestuurder en het ambtelijke apparaat. Onder persoonlijke vereisten vallen persoonlijke verhoudingen, affiniteiten, attitude, bestuursstijl, loopbaan en opleiding.

### ***Persoonlijke verhoudingen***

In hoofdstuk 2 wordt beargumenteerd dat één van de belangrijkste facetten van de relatie tussen bestuurders en ambtenaren de betrokkenen zelf zijn –de mensen. Een variabele die het succes van de samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren deels kan verklaren betreft de persoonlijkheden van de beide partijen en de verhoudingen daartussen: er moet chemie zijn.

A. Dit wordt bevestigd door de respondenten: „Personen moeten elkaar liggen en elkaar stimuleren. Wanneer men elkaar niet ligt en zich zakelijk probeert op te stellen, is dit vaak niet succesvol,” stelt een respondent. „Zeker bij ambtelijke druk ontstaan er dan spanningen, omdat er dan prioriteiten gesteld moeten worden.”

De meeste collega's zijn het met hem eens. „Goede verhoudingen zijn nodig voor begrip. Het kan ook zonder, maar dan mis je de laatste vijf tot tien procent van het succes.” Een respondent meent dat je zonder goede persoonlijke verhoudingen op lokaal overheidsniveau



niet meer ver komt tegenwoordig. „Respect en vertrouwen zijn hierbij heel belangrijk. De bestuurlijke rol moet goed gerespecteerd worden, de ambtenaar moet hem te allen tijde ondersteunen.”

Een andere respondent vindt dat er niet een te hechte vriendschap mag ontstaan tussen de wethouder en de ambtenaar, aangezien dit ten koste gaat van de zakelijke relatie. „De relatie moet wel zakelijk blijven, maar dat je door één deur kan is zeker belangrijk voor de werkrelatie. Het is belangrijk om hier naar te streven.”

W. Naast het nastreven van dezelfde doelen kunnen goede persoonlijke verhoudingen ook een rol spelen in de werkrelatie, maar ze zijn niet altijd doorslaggevend voor het succes. „Als je weet waar je over praat en je werk goed doet, is dat belangrijker dan dat ik je aardig vind.” Het winnen van vertrouwen is voor een ambtenaar dus een belangrijke vereiste om een bepaalde mate van vrijheid te krijgen. Om dit vertrouwen te winnen, is het echter ook belangrijk om behalve persoonlijke vereisten ook te beschikken over bepaalde vakvereisten. Hier komen we in de volgende deelparagraaf op terug.

### ***Affiniteiten***

A. Verder vinden alle ambtenaren dat het belangrijk is dat je dezelfde ideeën hebt en dezelfde mate van urgentie van zaken inziet. Dezelfde persoonlijke affiniteiten kunnen aan een betere werkrelatie bijdragen. „Binnen de Landgoederenzone is het belangrijk dat je affiniteit voor groen hebt. Ik vind groen in een gemeente heel belangrijk, gelukkig heeft de wethouder dezelfde mening.”

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat wanneer de partijen dezelfde affiniteiten en doelen nastreven dit de politiek-ambtelijke betrekkingen kan bevorderen. De doelen van de ambtenaren zijn logischerwijs afhankelijk van hun functie, maar komen in beginsel overeen: op korte termijn orde in (het beleid van) de Landgoederenzone scheppen. De uitvoerende en beleidsambtenaren geven aan dat hun hoofddoel is om het besloten beleid zo goed mogelijk te realiseren. Leidinggevende ambtenaren geven aan dat de persoonlijke doelen voor de Landgoederenzone de volgende zaken zijn: een kwaliteitsimpuls (mooier), intensiever gebruik door Rijswijks en Haags publiek, het regionaal op de kaart zetten (meer power) en geld (terugverdienen) en het goed uitvoeren van de ambtenaren.

De zakelijke en professionele manier van werken wordt bij het delen van persoonlijke affiniteiten als belangrijk ervaren. „Het gaat er niet om of hij aardig is of niet, of voor welke partij hij is. Het gaat om de professionele manier van werken en de manier waarop er bestuurd wordt.” De basis van een bestuursstijl is volgens een respondent wederzijds vertrouwen. „Je hoeft geen vrienden te zijn, maar er moet wel vertrouwen zijn. De ambtenaar heeft een college dat besluiten neemt nodig. De bestuurder moet het vertrouwen hebben dat zijn besluiten wel worden uitgevoerd.”

W. Andere belangrijke vereisten zijn volgens de coördinerende wethouder dat zowel de wethouder als de ambtenaar hart voor de zaak hebben en trots zijn op het product. Dezelfde affiniteiten zijn dus volgens de bestuurder belangrijk. Er is hierboven al vermeld dat wanneer partijen dezelfde doelen nastreven, dit de verhoudingen kunnen verbeteren. De coördinerende wethouder heeft als doel dat hij aan het einde van zijn termijn over vier jaar het bestemmingsplan van de grond wil krijgen en dat het ook op tafel moet liggen. De vermelding van de Landgoederenzone in het collegeakkoord van 2006-2010 ziet hij als een eerste verwezenlijking van zijn doelen. Zijn collega heeft als doel het sportbeleid, de vestiging van de sport binnen dit gebied en de inrichting en het onderhoud van het openbaar gebied. Het verwezenlijken van hun doelen kunnen ook de verwezenlijking van de doelen van het ambtelijk apparaat betekenen.

### ***Attitude en bestuursstijl***

A. De ambtenaren vinden het prettig wanneer het door de wethouder gegeven vertrouwen uitmondt in handelingsvrijheid en dat de wethouder luistert naar hun adviezen. „Een belemmering voor de samenwerking is wanneer een wethouder alle details wil weten en

anders niets goedkeurt.” Deze ervaring hebben de ambtenaren echter niet met de betrokken wethouders. Wel wordt een aantal keer een andere wethouder genoemd met wie zij niet graag willen samenwerken, omdat hij alles in detail wil weten.

W. „Een belangrijke persoonlijke vereiste voor een wethouder is dat hij goed kan luisteren.” De coördinerende bestuurder volgt negentig procent van de adviezen van het ambtelijk apparaat op. Het is hierbij wel belangrijk dat de ambtenaren meerdere visies aan hem voorleggen, zodat hij kan kiezen naar eigen inzicht. „Als bestuurder moet je niet bang zijn, maar lef tonen.”

Zoals ook al in de vorige paragraaf is vermeld, zag de coördinerende wethouder zichzelf in het begin meer als een manager als gevolg van zijn achtergrond als ambtenaar. Hij probeert nu veel meer te besturen en zich met de grote lijnen bezig te houden in plaats van met de details. De wethouder streeft een losse en informele bestuursstijl na, omdat hij hiermee het meeste kan bereiken. Hij vindt niet dat er een hiërarchische relatie is met zijn ambtenaren, al weten de ambtenaren heel goed dat hij uiteindelijk degene is die beslist. Zijn collega heeft dezelfde opvattingen; ook hij streeft de grote lijnen na en beschrijft de relatie als loyaal en vertrouwelijk.

De vereisten die de coördinerende wethouder aan de ambtenaren stelt, is dat zij zelfverzekerd zijn over hun werk: ze moeten van de geleverde informatie voor honderd procent zeker zijn. Daarnaast moet het ambtelijk apparaat meer gevoel voor urgentie krijgen. In de gemeente Rijswijk kunnen volgens de bestuurder ambtenaren soms wat moeilijk de maat houden. „Ze moeten beter leren wat wel en wat niet aan het college moet worden voorgelegd.”

De oplossing is volgens hem het ontwikkelen van een concerndirectie. Ambtenaren hebben dan contact met collega's die voor een andere dienst of afdeling werken. De contacten zijn integraler, gaan 'dwars door de organisatie heen'. „De ambtenaren weten nu vaak niet wie er nog meer met hun onderwerp bezig is. Kennis- en informatieuitwisseling moeten meer benut gaan worden. De directie moet de zeef zijn voor informatie en de kwaliteit van het product garanderen. Dan komen alleen de urgente zaken bij het college.”

### ***Loopbaan en opleiding***

Uit de theorie blijkt dat loopbaan en opleiding van invloed kunnen zijn op de politiek-ambtelijke betrekkingen; het kan een botsing van normen en waarden met zich meebrengen.

A. De meeste respondenten vinden niet dat het verschil in loopbaan en opleiding van de wethouder en de ambtenaar grote invloed op de samenwerking heeft. „Dat zou gewoonweg niet moeten kunnen. Je hebt als ambtenaar maar met de wethouder te werken, ook al is hij de bakker van de hoek. Hij is gekozen.” Een collega is het hier niet helemaal mee eens. „Als je MBO hebt gedaan, denk je wellicht veel praktischer dan dat je universitair bent opgeleid. Dan durf je sneller beslissingen te nemen. De wethouder met wie ik werk heeft dezelfde opleiding als ik gedaan. De samenwerking loopt daardoor beter.”

Het aantal dienstjaren bij de gemeente Rijswijk kunnen volgens de geïnterviewden wel van invloed zijn op de betrekkingen. „Wanneer je hier lang werkt, krijg je meer zicht op de organisatie. Bovendien bouw je in de loop der jaren veel kennis op en deze expertise kun je goed gebruiken bij de samenwerking met het bestuur.”

W. Volgens de wethouders heeft de opleiding van de ambtenaar of bestuurder geen enkele rol in de betrekkingen. De loopbaan kan wel van invloed zijn op de invulling van je rol. Zelf is de coördinerende wethouder hier een sprekend voorbeeld van; in zijn vorige functie had hij de rol van de ambtenaar. Deze ervaring is in zijn huidige rol een groot voordeel: „Ik weet hoe ambtenaren denken, hoe ze je proberen te laten struikelen en hoe ze misbruik van je kunnen maken. Ik laat me daardoor als wethouder niet meer zo gemakkelijk verrassen.”

### 4.2.3 Vakvereisten

In deze deelparagraaf wordt een antwoord gezocht op de vraag aan welke vakvereisten de wethouders en ambtenaren over en weer bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone belang hechten.

#### **Competenties ambtenaren**

A. Als belangrijke vaardigheid van het ambtelijke apparaat wordt door een ambtenaar politieke sensitiviteit genoemd. Inhoudelijk moet de ambtenaar goed op de hoogte zijn (expertise), hij moet het politieke spel begrijpen en de wethouder proberen zo goed mogelijk te informeren. Tevens moet hij kunnen plannen en organiseren, verder dan zijn eigen vakgebied kunnen kijken en meevoelen met de wethouder.

De meningen van de ambtenaren zijn verdeeld of een ambtenaar alleen het politieke spel moet begrijpen of dat hij dit ook mee moet nemen in zijn functioneren. Een ambtenaar die voorstander is dat het ambtelijk apparaat politiek inzicht moet hebben, zegt: „Als ambtenaar moet je de wethouder zo goed mogelijk op de hoogte brengen van alle informatie. Je moet hem zo veel mogelijk argumenten geven waarmee hij het college kan overtuigen. Deze argumenten komen vaak voort uit politiek oogpunt. Een voorbeeld: Ik moet de VVD-wethouder dienen. De VVD wil bouwen in de Landgoederenzone om geld te genereren. De PvdA wil dit absoluut niet. Als ambtenaar heb ik dan de taak om argumenten voor de wethouder te bedenken waarom je wel zou bouwen.”

Zijn collega heeft een andere instelling. Hij probeert de beste beslissingen voor het gebied te maken en geen rekening te houden met politieke voorkeuren. Hij vindt dat je als ambtenaar geen politiek moet bedrijven. Dit wordt volgens hem ook niet benadrukt binnen de organisatie. Hij heeft een medestander in een andere geïnterviewde: „Ik vind dat de kleurloze ambtenaar tegen gegaan moet worden. Ambtenaren mogen wel eens sterker hun eigen mening verwoorden, die is nu ondergeschikt aan de wethouder. Er wordt in Rijswijk te veel gedacht wat het bestuur zou willen en daar wordt de visie van de ambtenaar op aangepast.”

Met deze uitspraak is een respondent het niet eens. Binnen het leer- en ontwikkelproject dat van start is gegaan binnen de organisatie van de gemeente Rijswijk, speelt volgens hem het bijbrengen van politieke sensitiviteit een grote rol. „De wethouder vindt het erg belangrijk dat een ambtenaar ook aan de politieke gevolgen denkt. Het is wel de vraag of je van een ambtenaar mag verlangen dat hij politiek denkt. Het is echter een groot pluspunt als hij deze capaciteit heeft, dan krijgt hij ook meer vrijheid.” Hij vertelt dat er zich binnen de gemeente Rijswijk een voorval heeft voorgedaan, waarin een topambtenaar bewust politieke a-sensitiviteit heeft getoond, waardoor de wethouder zou struikelen. „Deze ambtenaar komt er bij de wethouder niet meer in.”

W. De belangrijkste vaardigheden van een ambtenaar vindt de wethouder Sport samenwerkingsgezindheid en erkenning van ieders kwaliteiten en deskundigheid. Vakinhoudelijke kennis is voor de ambtenaar onontbeerlijk. Zijn collega, de coördinerende wethouder, vindt politieke sensitiviteit één van de belangrijkste vakvereisten van een ambtenaar is. „Ze moeten zich veel meer bewust zijn van de politieke gevolgen van hun handelen.”

Hij wil graag dat de ambtenaren inzien dat het zeer belangrijk is dat de klankbordgroep serieus genomen wordt. Deze groep heeft de macht dat zij naar de media kan stappen, wat in het verleden al eens is gebeurd. „Problemen met de klankbordgroep worden door de ambtenaar niet teruggekoppeld naar mij. Ik moet dit dan lezen via een ingezonden brief in de krant van de klankbordgroep. Dit geeft irritaties.” Om die reden is de bestuurder zelf regelmatig bij de vergaderingen met de klankbordgroep aangeschoven.

Wanneer de ambtenaar politieke sensitiviteit bezit, geeft de wethouder hem veel vrijheid. Wat een ambtenaar wel en niet mag, heeft te maken met de mate van vertrouwen dat de bestuurder in hem heeft. Ook is het afhankelijk van de gevoeligheid van het onderwerp. „Er is een ambtenaar die een aantal blunders heeft gemaakt, waardoor ik in de raadsvergadering met het schaamrood op de kaken zat. Het vertrouwen in hem is hierdoor helemaal weg. Hij

komt er dan ook niet meer in bij mij.” Over het algemeen weet elke ambtenaar hoe ver hij kan gaan in zijn vrijheid. „Dit hebben zij allemaal in de loop der jaren afgetast.”

### **Competenties wethouders**

A. De ambtenaren menen dat het goed onderhandelen met het college en externe partijen, doorzettingsvermogen, respect voor de bevolking, strategisch denken, tactiek, tact, flair, observeren, signalen opvangen en goed luisteren de belangrijkste vaardigheden van een wethouder zijn. Een geïnterviewde vindt dat het luisteren van het college naar het ambtelijk apparaat nog wel wat meer zou mogen. Dit lukt niet altijd als gevolg van geld-, tijd- en mankrachtgebrek. Hierdoor worden bepaalde zaken complex en rommelig. De competenties die de wethouders specifiek moeten hebben voor de Landgoederenzone worden omschreven als cultuurhistorisch besef en ambitie. De mening is dat de betrokken wethouders deze competenties beheersen. Tevens is vakinhoudelijke kennis belangrijk, maar de wethouder hoeft niet alle informatie tot in de details te weten. Een ambtenaar vertelt in dit kader dat hij het wel eens meegemaakt heeft dat een wethouder weinig af wist van de inhoudelijke materie, maar toch een goede wethouder was. „Een wethouder moet over andere belangrijkere kwaliteiten beschikken.”

Een collega beaamt dit: „De wethouder hoeft niet op de hoogte te zijn van de technische kanten, maar wel de problemen inzien van het project. Hij moet goed op de hoogte zijn en zijn oren en ogen open houden. Hij moet goed opletten en zich interesseren voor het project.” Een andere ambtenaar meent dat het niet aan het ambtelijk apparaat is om te bepalen welke vaardigheden een wethouder moet hebben. „Dat is te bepalen door de kiezer wie zij willen hebben. De ambtenaren hebben alleen te accepteren.”

W. Kunnen luisteren, lef hebben, interesse tonen voor belanghebbenden, daadkracht en kennis van zaken vindt de coördinerende wethouder belangrijke vaardigheden van een wethouder. Een vakvereiste kan naar zijn mening echter ook een persoonlijke vereiste zijn en vice versa. De wethouder Sport vindt de belangrijkste vaardigheden van een wethouder samenwerkingsgezindheid en erkenning van ieders kwaliteiten en deskundigheid. Vakinhoudelijke kennis kan voor de wethouder ondersteunend werken.

## **4.3 Ambtelijke invloed**

In deze deelparagraaf wordt een antwoord gezocht op de vraag of er door de betrokken wethouders of ambtenaren enige vorm van ambtelijke invloed ervaren wordt bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone.

### **Afspraken**

A. Er zijn volgens de ambtenaren geen geschreven afspraken over de politiek-ambtelijke betrekkingen in de organisatie. Sommigen menen dat er wel ongeschreven regels zijn; het contact met de raad gaat via het college en het contact met de wethouder gaat via het portefeuilleoverleg.

Een ambtenaar beschrijft de situatie: „Rijswijk heeft een beetje het Calimero-effect: de anderen zijn groot, wij zijn klein. Dat heeft ook zo z'n voordelen: de bestuurders zitten bovenop het proces. Dit vinden de ambtenaren soms wat moeilijk. De ambtenaren hebben aan de andere kant ook weer een grote adviserende rol, maar de wethouder laat niet over zich heen lopen. De ambtenaar is toch echt in dienst van de ambtenaar.”

W. Er zijn geen speciale afspraken omtrent de politiek-ambtelijke betrekkingen binnen de gemeente Rijswijk. Ieders rol (onderscheid bestuurder/ambtenaar) is volgens de wethouder Sport voldoende bekend. Het niet hebben van zulke afspraken wordt door hem niet ervaren als een gemis. Hij ervaart dan ook een klassieke rolverdeling tussen het politiek bestuur –de beslissingsmacht- en de ambtelijke organisatie –de uitvoeringsmacht in de gemeente Rijswijk.

Volgens de coördinerende wethouder zijn er ongeschreven afspraken. Er is echter geen eenduidig concept: sommige ambtenaren laat hij 'ver gaan'. Dit is afhankelijk van het vertrouwen in de ambtenaar en de gevoeligheid van het onderwerp. Dit is in de vorige paragraaf al besproken.

### ***Beleidsvrijheid***

A. In hoeverre een ambtenaar invloed kan uitoefenen verschilt per wethouder en per project. Sommige wethouders besturen op details, anderen geven de ambtenaar veel vrijheid. Is het project politiek gevoelig of gaat er veel geld in om, dan betekent dit meer overleg en minder eigen verantwoordelijkheid voor de ambtenaar. Dit laatste geldt ook voor de Landgoederenzone.

Door sommige respondenten wordt het ontbreken van duidelijke afspraken als een gemis ervaren, omdat de informatielijnen op die manier onduidelijk zijn. Eén ambtenaar meent echter dat het niet uitmaakt of er wel of geen afspraken zijn: „Vaak gaat het contact binnen de betrekkingen toch op gevoel. Wanneer je meer ervaring hebt, dan weet je dingen beter. Soms is het lastig om niet over het randje te gaan. Ambtenaren hebben namelijk voldoende inzicht van hun kwaliteiten en willen dit gebruiken. Door één wethouder (niet betrokken bij de Landgoederenzone) worden ambtenaren soms zo weggeschoven, het is heel star. Bij de wethouder met wie ik contact heb over de Landgoederenzone is dit veel minder het geval.” Over deze beleidsvrijheid zegt een collega het volgende: „Er is af en toe wel een tendens binnen de gemeente dat ambtenaren veel vrijheden hebben of nemen. Het voordeel hiervan is dat het snel en prettig werkt. Een nadeel is dat er weinig controle meer is. Maar ook al heeft de ambtenaar veel vrijheid, dan is hij altijd wel loyaal aan de wethouder en doet hij wat er opgedragen wordt.”

Alle respondenten vinden overigens dat zij voldoende beleidsvrijheid van de wethouder krijgen om het beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Er is ruimte om te opereren en om nuances aan te brengen. „In Rijswijk geldt: als je wat wilt, dan kan dat. Maar je moet niet het vertrouwen beschamen, want dan ben je je vrijheid kwijt.” Dit bevestigt ook een andere ambtenaar: „Hoe technischer het wordt, hoe meer vrijheden en macht je hebt. Als de wethouder op je kan vertrouwen, krijg je meer vertrouwen. Wanneer je alleen maar zoete broodjes bakt, is het vertrouwen snel weg en kun je je grote adviserende rol wel vergeten.” Naast de beleidsvrijheid hebben de ambtenaren ook het idee dat er met hun aandeel binnen de Landgoederenzone vaak wel wat wordt gedaan. „Wanneer mijn advies wordt meegenomen, zie ik dit uiteindelijk wel terug in het uiteindelijke beleid.” Volgens een andere geïnterviewde is het de kunst om te proberen er voor te zorgen dat wat hij als ambtenaar wil, door de wethouder gezegd wordt. „Het idee moet van de wethouder komen.”

De mate van beleidsvrijheid en –invloed vinden de ambtenaren stroken met wat een ambtenaar wel of niet zou mogen, zolang de vrijheid binnen de perken wordt gehouden. „Een zekere mate van vrijheid is noodzakelijk voor de creativiteit.” Een andere ambtenaar vindt dat je als ambtenaar zelf de norm vrijheid bepaalt. „Als ambtenaar moet je je werk afstemmen aan de politiek. Is het heel gevoelig, dan weet je wat je te doen staat.”

W. Elke ambtenaar heeft een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Deze vrijheid zou volgens de wethouder nog wel vergroot mogen worden. „Er komen op dit moment te veel zaken in het college ter sprake, omdat de ambtenaren nog niet altijd even goed aanvoelen wat wel en niet belangrijk is. Dit moet hen nog wat beter bijgebracht worden.” Zijn collega meent ook dat de ambtenaren adviserend veel beleidsmatige vrijheden hebben, overigens wel aan de hand van eerder gedane bestuurlijk vastgelegde doelstellingen. Het apparaat kan het proces deels aanpassen. Deze vrijheid hangt volgens hem echter niet samen met het in bezit zijn van politieke sensitiviteit van de ambtenaar. Volgens de wethouder bezitten de ambtenaren met wie hij samenwerkt allemaal enige mate van politiek gevoel.

### ***Politiek-ambtelijke scheiding***

A. Of er sprake is van een grote scheiding tussen het politieke en het ambtelijke terrein in de gemeente is afhankelijk van de politieke gevoeligheid en het aantal belanghebbenden. De

Landgoederenzone is politiek zeer gevoelig en daarom wordt er door sommigen hiërarchie ervaren en zien zij duidelijke rolverhoudingen. Een respondent vindt deze starre houding niet goed, omdat het de creativiteit van de ambtenaar in zou perken. Een andere geïnterviewde meent echter dat deze starre houding niet van toepassing is op de Landgoederenzone: „Er is geen grote afstand en de omgang is gemakkelijk. Het bestuur wordt echter wel te allen tijde gevolgd.”

De meeste ambtenaren zouden graag iets verbeterd willen hebben aan de politiek-ambtelijke betrekkingen. „De ambtenaren moeten goed naar zichzelf kijken en goede informatievoorziening leveren om de verhoudingen te verbeteren.” Zijn collega vindt dat de betrekkingen wat meer volgens de officiële gestructureerde lijnen moeten gaan, waardoor de informatievoorziening beter zou verlopen. Een andere geïnterviewde zou graag willen zien dat de verhoudingen tussen de wethouders en het ambtelijke apparaat wat afstandelijker en minder amicaal worden. „Wanneer het te amicaal wordt, durf je geen weerwoord meer te geven.” Tot slot wordt gezegd dat de ambtenaar meer gevoel voor politieke sensitiviteit moet ontwikkelen.

W. De wethouders ervaren geen strikte scheiding tussen hen en het ambtelijk apparaat. Ze beschrijven dat er meer sprake is van partners, waarbij de ambtenaar een andere rol vervult dan de wethouder. De rol van de ambtenaar is echter niet minder belangrijk. Het werk van de ambtenaren komt bijvoorbeeld duidelijk terug in het uiteindelijke beleid. „Ik volg voor negentig procent het advies van de ambtenaren op.”

### ***Klassieke rolverdeling***

A. De meeste ambtenaren vinden dat in Rijswijk een klassieke rolverdeling tussen het politieke bestuur - de beslissingsmacht- en de ambtelijke organisatie – de uitvoeringsmacht- geldt. Er worden wel een aantal kanttekeningen gemaakt bij de stelling. „In Rijswijk geldt de klassieke rolverdeling, aangezien de politiek de doorslag heeft. Persoonlijk vind ik dat de ambtenaar wel wat meer tegengas mag geven. De bestuurder is er maar voor vier jaar, de ambtenaar moet de lange termijnvisie meer in de gaten houden. Dit gebeurt te weinig bij Rijswijk.”

Zijn collega vindt dat de klassieke rolverdeling niet geldt voor de hele gemeente, maar wel voor de Landgoederenzone. „Er wordt over het algemeen in Rijswijk heel veel aan de ambtenaren overgelaten in bepaalde projecten. Dit geldt in veel mindere mate voor de Landgoederenzone, omdat dit project erg politiek gevoelig is. De ambtenaar moet hierin onzichtbaar blijven.”

Een andere geïnterviewde meent dat er in Rijswijk geen klassieke rolverdeling geldt en hij is hier blij om. „Je gooit veel expertise weg, als het volgens de klassieke wijze zou gaan. Het is ook wel afhankelijk van de grootte van de gemeente, in kleinere gemeenten heb je minder hiërarchie in de organisatie.” Overigens zijn alle respondenten het wel met elkaar eens dat de gekozen bestuurders de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het beleid en de uitvoering hiervan.

W. De coördinerende bestuurder wil de klassieke rolverdeling tussen het politieke bestuur – de beslissingsmacht- en de ambtelijke organisatie – de uitvoeringsmacht- in de gemeente Rijswijk wat minder star maken. Er moet een collectief gevoel komen en geen duidelijke scheiding. De samenwerking moet op basis van gelijkheid zijn. „De ambtenaren moeten uiteraard wel duidelijk weten dat ik uiteindelijk beslis. Dat kan niet anders, dat ben je aan de burgers verplicht.” Binnen deze samenwerking is hij overigens wel van mening dat de wethouder de volledige verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering ervan blijft dragen.

### ***Knelpunten***

A. De verschillende rollen van het college en het ambtelijk apparaat brengen soms knelpunten in de informatiestroom met zich mee. „Af en toe blijft de informatie van het college naar de ambtenaren ‘hangen’, doordat de informatielijnen vaag en remmend zijn.”

Door het zeer recente collegeprogramma is het nu duidelijk wat de richting van het bestuur is, maar over twee jaar is dit misschien weer minder duidelijk.”

Dit wordt benadrukt door een collega: „Ik word zelden op de hoogte gesteld van beslissingen van het college, dit moet ik altijd zelf vragen aan de wethouder of aan mijn directeur. Alleen wanneer mijn naam wordt genoemd in de stukken, word ik persoonlijk op de hoogte gesteld.”

Een andere geïnterviewde vertelt dat de wethouder soms afspraken maakt met externe partijen, maar dat hij hier het ambtelijk apparaat niet altijd van op de hoogte brengt.

Een collega is van mening dat de knelpunten worden veroorzaakt door het ambtelijk apparaat. „Sommigen zijn zich niet bewust van de sensitiviteit en daardoor lekken ze onbewust. Een goed voorbeeld hiervan is dat een tijdje geleden de klankbordgroep om de inventarisatie van land en gebouwen in de Landgoederenzone had gevraagd. Een ambtenaar heeft dit zonder verder na te denken gegeven. Vervolgens lekt de persoon van de klankbordgroep de informatie naar de media, waarna de wethouder hier vragen over krijgt. Hij was totaal niet op de hoogte dat deze informatie naar buiten was gekomen.”

Een andere oorzaak van knelpunten in de informatiestroom van het ambtelijk apparaat naar het college zijn de onduidelijke informatielijnen, waardoor sommige personen ‘overgeslagen’ worden in het overbrengen van de informatie. Een voorbeeld hiervan zijn de contracten die de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling met particulieren in de Landgoederenzone maakt. De projecteigenaar wordt door deze afdeling vaak niet meegenomen in de informatietraject.

Verder is ook het gebrek aan tijd een oorzaak van knelpunten in de informatiestroom van het ambtelijk apparaat naar het college. „Soms zijn er tussen de ambtenaren al afspraken gemaakt en is de wethouder nog niet op de hoogte. Wanneer er dan een collegevergadering is, wordt er vergaderd zonder deze laatste informatie. Dan is er dus een knelpunt in de informatiestroom veroorzaakt door het gebrek aan tijd.”

Een geïnterviewde meent dat veel van de knelpunten opgelost kunnen worden door een coördinator aan te stellen die fulltime met de Landgoederenzone bezig is. „Er was altijd een coördinator, maar die is weggegaan. Vervolgens is er wel een tijdelijke andere coördinator aangesteld, maar hij heeft ook andere werkzaamheden. De communicatie tussen de leidinggevenden en de uitvoerenden is daardoor veel minder geworden. Het is voor mij heel onduidelijk wat de toekomst nu gaat brengen voor de Landgoederenzone. Ik vraag mij regelmatig af of bepaalde zaken nu eigenlijk nog wel moeten gebeuren, terwijl over een jaar wellicht alles weer anders wordt. Hierover krijg ik geen duidelijkheid.”

W. Door het gebrek aan politieke sensitiviteit en het niet goed kunnen afwegen wat wel en niet belangrijk is, ontstaan er soms knelpunten in de informatiestroom tussen het college en het ambtelijk apparaat. „Het gevoel wat er wel en niet gecommuniceerd moet worden, moet beter worden. Soms moet er in een vroeger stadium gecommuniceerd worden, zodat ik niet voor verrassingen kom te staan.”

Hij geeft hiervan een voorbeeld: „Er kwam kort geleden een aanvraag voor een kapvergunning binnen voor ruim honderd bomen. De aanvraag was correct en de ambtenaar had deze verwerkt zoals hij deed met alle andere aanvragen voor een vergunning. De directeur attendeerde mij gelukkig op tijd op deze aanvraag. Bij honderd bomen is de kans namelijk groot dat er protest uit de buurt komt en het organiseren van een informatieavond kan dit voorkomen. De desbetreffende ambtenaar had dit moeten inzien.”

Ook het feit dat de ambtenaren de klankbordgroep niet als belangrijk orgaan beschouwen, stoort de wethouder. Hij vindt dat het apparaat beter moet communiceren wat er gaande is binnen deze groep. „Begin juli kwam er een ambtenaar met een brief van de klankbordgroep waarin zij hun ongenoegen tonen over de gang van zaken. De brief was al in februari overhandigd, maar door slechte communicatie van de ambtenaar kreeg ik hem veel te laat. De situatie moet ik dan weer zien recht te breien.” Overigens ervaart de wethouder Sport geen knelpunten.

## 4.4 Samenvatting

In de voorgaande paragrafen is een antwoord gezocht op deelvraag 3, 4 en 5 aan de hand van interviews met twee wethouders, zeven betrokken ambtenaren en één afgevaardigde uit de klankbordgroep. Allereerst is aandacht besteed aan het verloop van het proces van de Landgoederenzone door de ogen van de ambtenaren, de wethouders en een externe partij. Duidelijk wordt dat het proces vertraagd is doordat er geen consensus is binnen het college over de wijze van genereren van geld om de plannen in de Landgoederenzone te bekostigen. De ambtenaren hebben begrip voor de situatie, maar willen graag dat er snel schot in de zaak komt. Dit lijkt nu in zicht.

In deelparagraaf 4.2.1 wordt een antwoord gezocht op de empirisch te onderscheiden rollen en rolopvattingen van de betrokken ambtenaren en wethouders. De ambtenaren zien de wethouders als de trekkers van de Landgoederenzone met een beslissende rol. Ook de coördinerende wethouder zelf omschrijft zich als de grootste aanjager. Het ambtelijk apparaat geeft zichzelf een adviserende rol, waarbij sommige respondenten aangeven dat die rol wat groter mag worden door middel van een ambtenaar die mondiger is. In de visie van de wethouders moet de ambtenaar tempo kunnen maken, goed kunnen plannen, prioriteiten stellen en vooral politieke sensitiviteit tonen. Verder bestaat de rol van de ambtenaren voornamelijk uit adviseren, ondersteunen en beleid voorbereiden.

De rolopvattingen komen grotendeels overeen met de rolverwachtingen. De ambtenaar heeft dezelfde opvattingen over de rol die de wethouders spelen als dat zij verwachten. Over zijn eigen rol is hij grotendeels tevreden, al zouden sommige ambtenaren graag een iets grotere rol willen spelen. De wethouder Sport ziet zijn rol voornamelijk als toetser van de door hem zelf tevoren gestelde doel- of vraagstellingen. De coördinerende wethouder heeft dezelfde opvatting over de rol als dat hij van zijn rol verwacht nu hij de managerrol heeft kunnen inwisselen voor een besturende rol. De rolopvattingen over de ambtenaren komen nog niet overeen met zijn verwachtingen: de ambtenaar moet beter prioriteiten stellen en politiek gevoeliger worden.

Ondanks dat de rolopvattingen soms nog niet helemaal overeen komen met de rolverwachtingen, worden de politiek-ambtelijke betrekkingen als prettig ervaren. Er is vertrouwen, respect en ambtelijke loyaliteit. Verder worden de wederzijdse rollen en de verhoudingen geaccepteerd.

In de deelparagrafen 4.2.2 en 4.2.3 is bekeken aan welke persoonlijke vereisten en vakvereisten door de betrokken wethouders en ambtenaren belang wordt gehecht.

Ambtenaren vinden het belangrijk dat er goede persoonlijke verhoudingen zijn, waarbij de relatie tussen de ambtenaar en de wethouder zakelijk blijft. Respect en het ondersteunen van de bestuurder is een belangrijke competentie van een ambtenaar. De meeste respondenten vinden niet dat het verschil in loopbaan en opleiding van de wethouder en de ambtenaar grote invloed op de samenwerking heeft.

Van een wethouder verwachten de respondenten dat hij goed kan luisteren, professioneel is en hij hen vertrouwt. De coördinerende wethouder beschouwt goed luisteren en lef tonen als belangrijkste persoonlijke vereisten van een bestuurder. De juiste attitude is volgens de wethouder voor de ambtenaren de belangrijkste persoonlijke vereiste: hij verwacht dat ze zeker van hun eigen werk zijn en dat ze aanvoelen wat urgentie heeft. Het delen van affiniteiten met de ambtenaar vindt de coördinerende wethouder ook belangrijk. De doelen van het ambtelijk apparaat en de wethouder komen in beginsel overeen en kunnen elkaar ook versterken. Volgens de wethouders heeft de opleiding van de ambtenaar of bestuurder geen enkele rol in de betrekkingen. De loopbaan kan wel van invloed zijn op de invulling van de rol.

De meeste ambtenaren en de coördinerende wethouder zijn het eens over de belangrijkste vakvereisten van het ambtelijke apparaat: politieke sensitiviteit en politiek inzicht. Een paar respondenten is echter van mening dat de ambtenaar juist neutraal moet zijn of sterker zijn eigen mening moet verwoorden. Expertise vormt hierbij een belangrijke vakvereiste van de ambtenaar.

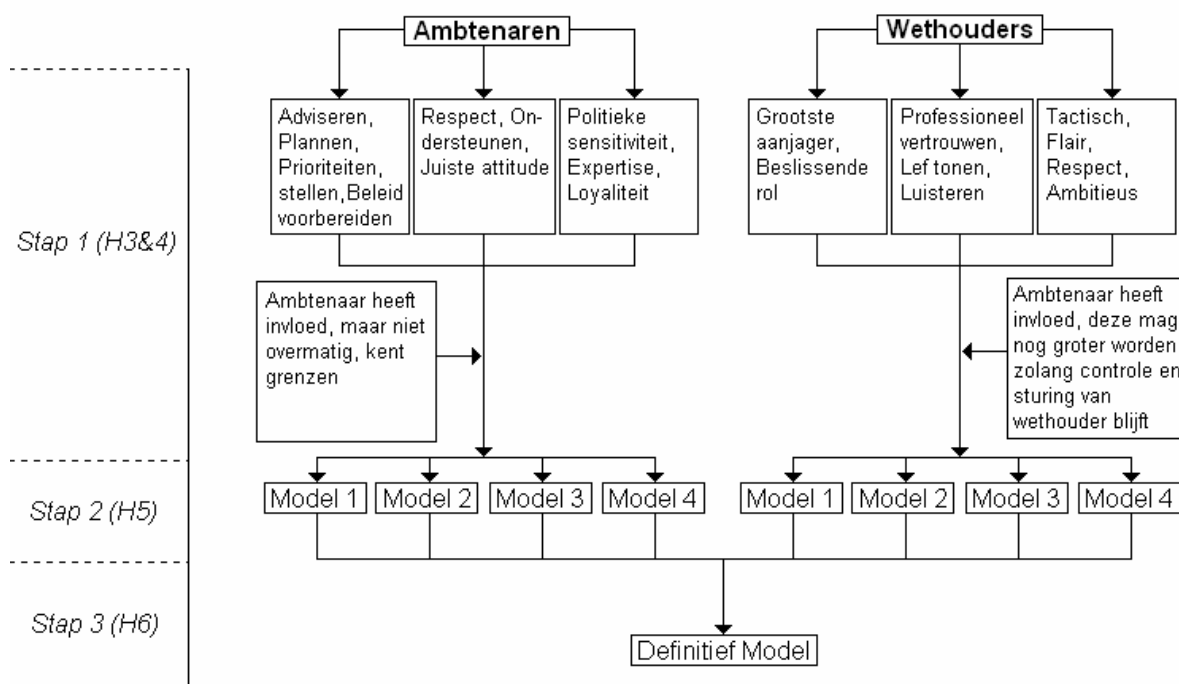


De respondenten willen graag dat de wethouders binnen de Landgoederenzone ambitieus zijn en cultuurhistorisch besef hebben. Respect, tactiek, tact, flair en goed luisteren zijn verder belangrijke competenties. Aan de laatste vakvereiste –welke ook samenhangt met persoonlijke kwaliteiten- moet de wethouders volgens de ambtenaar nog werken. Volgens de coördinerende wethouder is het belangrijk dat hij vertrouwen kan hebben in het ambtelijk apparaat. De wethouder Sport ziet samenwerkingsgezindheid en erkenning van ieders kwaliteiten en deskundigheid van beide partijen de belangrijkste vakvereisten.

In paragraaf 4.3 wordt een antwoord gezocht op de vraag of er door de betrokken wethouders of ambtenaren enige vorm van (overmatige) ambtelijke invloed wordt ervaren bij het ontwikkelen van beleid in de Landgoederenzone. De ambtenaren menen dat in beginsel de klassieke rolverdeling tussen het politiek bestuur en de ambtelijke organisatie geldt. Zij melden echter wel dat ze graag iets meer te zeggen willen hebben dan nu het geval is, omdat een ambtenaar veel meer expertise heeft. Verder hebben zij vrij veel beleidsvrijheid, al wordt dit wel ingeperkt bij zeer gevoelige onderwerpen zoals de Landgoederenzone. De politieke gevoeligheid en de complexiteit leiden dus tot meer sturing van de wethouders. De ambtenaren willen graag een grotere rol. Sommigen vragen zich echter wel af tot hoe ver zij mogen gaan om niet over de grens van de politiek-ambtelijke verhoudingen te gaan. De coördinerende wethouder wil de klassieke rolverdeling minder star maken. Op die manier hoeft het college over minder zaken te beslissen. Dit betekent echter wel dat de ambtenaar beter gevoel voor urgentie en politiek moet ontwikkelen. Tevens wordt de vrijheid van de ambtenaar ook bepaald door het vertrouwen dat de wethouder in hem heeft. De wethouders ervaren geen overmatige ambtelijke invloed, de coördinerende wethouder wil de rol voor ambtenaren waar hij vertrouwen in heeft zelfs nog groter maken.

Een hiërarchische relatie wordt door de wethouders niet ervaren. Er is volgens hen sprake van een informeel partnerschap, waarbij beide partijen een andere rol hebben. De ambtenaren verschillen van mening of er sprake is van een hiërarchische relatie. Een aantal respondenten voelt een duidelijk 'baas-werknemer-relatie', terwijl andere respondenten menen dat er juist een informele sfeer heerst, waarbij de wethouders zich niet profileren als de baas.

In het onderstaande figuur is het bovenstaande schematisch weergegeven, waarbij stap 1 is ingevuld:



Figuur 5. Modelbepaling van de politiek-ambtelijke verhoudingen

## Hoofdstuk 5. Rijswijk in model

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten uit hoofdstuk 4 verbonden met de casusbeschrijving uit hoofdstuk 3 en de theorie uit hoofdstuk 2 volgens het theoretisch model in paragraaf 2.3. Door het combineren van de hoofdstukken kan een antwoord worden gevonden op de hoofdvraag hoe persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone zich verhouden tot de diverse theoretische modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen. Een definitief antwoord op deze vraag wordt overigens in het concluderende zesde hoofdstuk gegeven.

In paragraaf 1 wordt allereerst de informatie over de voortgang van de Landgoederenzone geanalyseerd. In hoeverre zijn bepaalde constatering uit te leggen aan de hand van de casusinformatie uit hoofdstuk 3: verklaart bijvoorbeeld de organisatieverordering hoe bepaalde zaken in het project zijn geregeld? In het vorige hoofdstuk is opgemerkt dat de complexiteit en gevoeligheid invloed hebben op de mate van sturing. Dit is een interessante constatering en om die reden wordt er in paragraaf 1 ook bekeken in hoeverre de casuskeuze van invloed is op het antwoord op de hoofdvraag die in de inleiding is geformuleerd.

In paragraaf 2 worden persoonsgebonden variabelen besproken. De paragraaf is opgedeeld in twee deelparagrafen. In de eerste deelparagraaf staan de rollen en rolopvattingen van de ambtenaar en de wethouder in de Landgoederenzone centraal. De tweede deelparagraaf staat in het teken van de persoonlijke vereisten en vakvereisten van de twee partijen.

In paragraaf 3 wordt een antwoord gezocht op de zesde deelvraag welke rol mogelijke ambtelijke invloed speelt binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone en hoe dit volgens de theoretische modellen te vertalen is in termen van politiek-ambtelijke betrekkingen. De gegevens om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn afkomstig uit hoofdstuk 2 en 4. Tot slot wordt in paragraaf 4 dit hoofdstuk samengevat.

### 5.1 Landgoederenzone

Uit de beschrijving van de casus door de ambtenaren, wethouders en een externe partij in hoofdstuk 4 blijkt dat ambtenaren een belangrijke rol in het proces spelen, maar dat zij sterk afhankelijk zijn van de besluiten in het college. Dit wordt in de gemeentestukken benadrukt. In de organisatieverordering staat namelijk dat de advisering aan het bestuur is gebaseerd op eigen professionaliteit en deskundigheid van de behandelend ambtenaar, die daarbij de verantwoordelijkheden van degenen die met de sturing van de organisatie zijn belast in acht neemt. In de gedragscode wordt hier aan toegevoegd dat de ambtenaar de verantwoordelijkheid van zijn leidinggevende ondersteunt door hem of haar waar nodig te informeren.

In het collegeprogramma staat vermeld dat het college actief de regie in strategische dossiers wil houden. Dit blijkt uit de voortgang van de Landgoederenzone. Zonder de beslissingen van het college kunnen én gaan de ambtenaren niet verder. Zij blijven bijna altijd wachten totdat er vanuit de politiek een beslissing is genomen. Verder geeft het apparaat aan dat de wethouder soms bovenop het proces zit en alle details wil weten. Volgens de geïnterviewde wethouders heeft dit er mee te maken dat de Landgoederenzone zeer politiek gevoelig is en zij graag van alle relevante gebeurtenissen op de hoogte willen blijven.

De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat zij graag willen dat er in het project de Landgoederenzone een projectorganisatie in het leven wordt geroepen. De betekenis van een projectorganisatie is in het collegeprogramma gedefinieerd (zie hoofdstuk 2) en wordt gevormd wanneer het project een bijzonder karakter draagt en dienst- of concernoverstijgende inzet van de organisatie vraagt. Aan de hand van de interviews kan gezegd worden dat er binnen de Landgoederenzone sprake is van deze twee eisen. Het is

dus opvallend te noemen dat er geen projectorganisatie is gevormd, maar alleen een projectgroep. Volgens alle respondenten kan het vormen van een dergelijke organisatie de informatielijnen aanzienlijk verbeteren. Deze constatering is belangrijk voor de beschrijving van de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Uit de interviewresultaten wordt duidelijk dat de Landgoederenzone een project is met heel veel (politiek) gevoelige zaken, waarbij veel belanghebbenden een rol spelen. Uit de gesprekken wordt tevens duidelijk dat hoe gevoeliger een project is, hoe minder beleidsvrijheid de ambtenaar heeft. Er is sprake van grote politieke controle. Deze constatering is van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. De rollen en rolopvattingen hangen ook samen met deze verhoudingen. Er is dus sprake van *casusafhankelijke waarden*. Deze waarden moeten in het schema uit paragraaf 2.3 toegevoegd worden.

## 5.2 Persoonsgebonden variabelen

In deze paragraaf worden persoonsgebonden variabelen geanalyseerd aan de hand van de theoretische inzichten uit hoofdstuk 2. Aan de hand van onder andere deze analyse kan in het volgende hoofdstuk bepaald worden hoe de politiek-ambtelijke betrekkingen bij ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone zich verhouden tot de diverse theoretische modellen.

### 5.2.1 Rollen en rolopvattingen

Uit hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat het college en de ambtenaren verschillende rollen kunnen spelen en dat ook de opvattingen over de rollen niet altijd op één lijn hoeven te staan. Er zijn verschillende modellen te onderscheiden, waarbinnen de partijen een andere rol hebben en ook verschillende opvattingen hebben over hun rol en die van de andere partij. In het project de Landgoederenzone hebben het college en de ambtenaren ook een bepaalde rol en zijn er over beide partijen rolopvattingen en -verwachtingen.

Er kan door de organisatie (ongemerkt) een bepaald model nagestreefd worden. De rol en vereisten van de bestuurders en ambtenaren zijn dan afhankelijk van het model waar zij in acteren. Er moet echter ook rekening gehouden worden met het feit dat de rol en vereisten van de bestuurder of ambtenaar niet volledig passend zijn binnen een model en dat de grenzen van een model wellicht verlegd moeten worden. De vraag is ook of de rol van de bestuurder en de ambtenaar wel in hetzelfde model te plaatsen zijn. Dergelijke vragen komen in deze deelparagraaf aan bod.

De politiek-ambtelijke betrekkingen in de Landgoederenzone komen in grote lijnen overeen met de ideale situatie van Rosenthal: een hiërarchische relatie, waarin beide partijen elkaars rollen kennen en accepteren en waarin de politicus de leidende rol heeft en de ambtenaar loyaliteit toont. Loyaliteit is bij Rosenthal echter beslist geen synoniem van ambtelijke onderdanigheid.

Binnen de Landgoederenzone zien de ambtenaren de wethouders als de trekker van de Landgoederenzone met een beslissende rol. Ook de wethouders zelf omschrijven zichzelf als de grootste aanjager. Het ambtelijk apparaat geeft zichzelf een adviserende rol. In de visie van de wethouders moet de ambtenaar tempo kunnen maken, goed kunnen plannen, prioriteiten stellen en vooral politieke sensitiviteit tonen. Verder bestaat de rol van de ambtenaren voornamelijk uit adviseren, ondersteunen en beleid voorbereiden.

In de lijn van de opvattingen van Rosenthal en Möhring et al. (2002; 41-42) ervaren beide Rijswijkse partijen dat loyaliteit in bepaalde omstandigheden juist betekent dat een ambtenaar wel zijn mond open doet als hij het ergens niet mee eens is. De wethouders vinden het in deze context belangrijk dat de ambtenaren hen meerdere visies voorleggen, zodat zij kunnen kiezen naar eigen inzicht. Deze overlapping kan de zekerheid en betrouwbaarheid van de taakvervulling vergroten. Rosenthal (2000, 149) onderschrijft het

gevoel van de wethouder dat meerdere adviezen in moeilijke of kritieke situaties prettig zijn voor een bestuurder.

De loyaliteit van de ambtenaar betekent in deze context dus meer de eigen professionele verantwoordelijkheid van de ambtenaar en minder de politieke gezagsdrager. Professionele verantwoordelijkheid van beide partijen is volgens Möhring et al. (2002; 41-42) gebaseerd op onderling vertrouwen. De Rijswijkse bestuurders vertrouwen er op dat hun ambtenaren de inhoud volledig beheersen en hen daarover kunnen adviseren. Dit vinden ze één van de belangrijkste taken van hun rol. Ze zijn vervolgens politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken.

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het kan voorkomen dat zowel politieke gezagsdragers als de ambtenaren geen dominante rol hebben. Dit kan gebeuren wanneer de gezagsdragers niet proberen te sturen en de ambtenaren niet streven naar zelfstandig opereren. Het kan echter ook het product zijn van een patstelling: politici willen wel sturen en controleren maar zijn daarin weinig effectief, terwijl het de ambtenaren evenmin lukt om hun afstand tot de politiek significant te vergroten.

De interviews met de wethouders en de ambtenaren laten duidelijk zien dat Rijswijk zich niet identificeert met een dergelijke vorm van wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse binnen de Landgoederenzone. De wethouders ervaren dat hun sturende rol effectief en geaccepteerd is. De ambtenaren kennen hun rol en weten wat binnen deze positie wel en niet toegestaan is. De wethouders en de ambtenaren zijn tevreden over de verhoudingen. Er is vertrouwen, respect en ambtelijke loyaliteit. De rollen zijn goed verdeeld en komen grotendeels overeen met de verwachtingen; de coördinerende wethouder zou echter nog wel willen zien dat de ambtenaar beter prioriteiten stelt en politiek gevoeliger wordt.

Ondanks dat Rijswijk zich niet identificeert met dit model, is er wel een aspect in dit model dat overeenkomt met de situatie in de gemeente Rijswijk. Wanneer de politicus niet voldoende stuurt, streven de geïnterviewde ambtenaren er vaak niet naar om zelfstandig te opereren. In het model streven ambtenaren ook niet naar zelfstandig opereren, wanneer de politicus niet voldoende stuurt. In Rijswijk sturen de wethouders zodra er consensus in het college is bereikt, tot die tijd acteren de ambtenaren passief. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door het sterke gevoel van de ambtenaar dat het apparaat de 'dienaar' is van de wethouder. Deze constatering kan van invloed zijn op het moment dat wordt bekeken hoe de resultaten zich tot de theorieën over politiek-ambtelijke betrekkingen verhouden.

Volgens Waldo is er behoefte aan een nieuwe theorie over de verhouding tussen politiek en bestuur. Het bestaan van het ambtelijk apparaat als een vierde macht, naast de drie traditionele machten, zou volgens hem in die theorie nader moeten worden uitgewerkt. In paragraaf 5.3 wordt er dieper ingegaan op het mogelijke bestaan van een vierde macht in de casus. Wat betreft de rollen en rolopvattingen kan in deze context al gezegd worden dat sommige ambtenaren die werkzaam zijn in de Landgoederenzone graag zien dat hun rol wat groter wordt. Dit kan bereikt worden door wat mondiger te worden en de wethouder vaker van de eigen mening op de hoogte te stellen.

Deze constatering houdt echter niet in dat er direct sprake is van ambtelijke autonomie. Bij ambtelijke autonomie weten ambtenaren zich te onttrekken aan politieke sturing en controle. De Rijswijkse ambtenaren onttrekken zich niet aan politieke sturing en controle. Het apparaat is zich er van bewust dat de wethouders zijn gekozen door de burgers en dat zij het primaat hebben. De politiek is in Rijswijk dus niet alleen de 'ja'-zegger zoals Huls het omschrijft.

Tjeenk Willink (1984) stelt dat de ambtenaar van vandaag meer dan de neutrale ondergeschikte is, die louter uitvoert wat hem wordt opgedragen. De ambtenaar is volgens hem medebestuurder zonder evenwel staatsrechtelijk verantwoordelijkheid te dragen. De formulering 'medebestuurder' is voor de situatie in Rijswijk te extreem uitgedrukt, maar met een vervanging van dit woord door 'belangrijk adviseur' is de beschrijving van Tjeenk Willink passend voor de situatie in de gemeente Rijswijk.

De rollen en rolopvattingen van de ambtenaren en de wethouders in de gemeente Rijswijk bij de beleidsvorming van de Landgoederenzone verhouden zich wat dat betreft het beste tot het model politiek-ambtelijke complementariteit waarbij de politici sturen en controleren op de

hoofdpijnen van het beleid en zij de ambtenaren maximale ruimte en vertrouwen geven om binnen die kaders in grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht te doen. Om het vertrouwen van de bestuurder te winnen, is het voor de ambtenaar van belang om over politiek inzicht te beschikken. Een kanttekening bij deze conclusie is dat de ambtenaar soms pas een belangrijke adviseur wordt, wanneer de wethouder 'de eerste knopen heeft doorgehakt'.

### **5.2.2 Persoonlijke vereisten en vakvereisten**

Persoonlijke vereisten en vakvereisten kunnen moeilijk als twee afzonderlijke competenties gezien worden. Het wel of niet beheersen van een persoonlijke vereiste kan invloed hebben op de mate van beheersing van een vakvereiste. Dit is duidelijk geworden in hoofdstuk 4, waar door de ambtenaren en de wethouders bijvoorbeeld luisteren, respect en vertrouwen zowel als persoonlijke vereisten als vakvereisten werden genoemd. In deze paragraaf wordt gekeken hoe de besproken vereisten in hoofdstuk 4 zich verhouden tot de theorie uit paragraaf 2.2.

De Rijswijkse ambtenaren zien als belangrijkste vereisten van hun rol dat zij respect hebben voor de bestuurder en hem te allen tijde ondersteunen. De coördinerende wethouder noemt dit de juiste attitude: hij verwacht dat ze zeker van hun eigen werk zijn en dat ze aanvoelen wat urgentie heeft. 't Hart et al. (2002; 91) noemen dit ook in hun theorieën over persoonsgebonden variabelen. De schrijvers zijn verder van mening dat belangrijke competenties van ambtenaren expertise, politieke sensitiviteit en loyaliteit zijn. Deze drie competenties veroorzaken echter een spanningsveld, zoals in de volgende alinea's zal blijken.

Expertise vinden alle respondenten een belangrijke vakvereiste van de ambtenaar. Expertise is een factor waaraan ambtenaren hun legitimiteit voor hun handelen kunnen ontleen. Raadschelders (1992, 38) beschrijft dat ambtenaren hierdoor dan ook eigenmacht hebben als gevolg van deze rol. Voor een bestuurder is het onmogelijk om te concurreren met de expertise van de ambtenaar: het is niet mogelijk om de benodigde specialistische expertise voor alle taken van het ambtelijke apparaat te beheersen.

De meeste ambtenaren en de coördinerende wethouder zijn het eens over de belangrijkste vakvereisten van het ambtelijke apparaat: politieke sensitiviteit en politiek inzicht. Door altijd stil te staan bij de politieke gevolgen van zijn handelen, kan de ambtenaar de wethouder helpen bij het besturen. Verder wordt het gewaardeerd als het apparaat 'politiek denkt', zoals het leveren van argumenten in stijl van de partij van de te dienen bestuurder.

Anderen zijn echter van mening dat de ambtenaar juist neutraal moet zijn of sterker zijn eigen mening moet verwoorden. Uit de interviews blijkt dat sommige ambtenaren hun expertise ook een reden vinden dat er meer rekening gehouden wordt met hun eigen opvattingen. De ambtenaar moet mondiger worden en de bestuurder vaker op de hoogte brengen van zijn eigen visie.

Deze bevindingen maken de opvatting van de betekenis van ambtelijke responsiviteit in de Landgoederenzone interessant. Ambtelijke responsiviteit heeft betrekking op de mate waarin ambtenaren open staan voor en handelen in overeenstemming met de wensen van politici. Er zijn echter verschillende opvattingen van het 'handelen in overeenstemming'; is dit het volgen van de politieke wensen van de wethouder of is dit het neutraal maar kritisch aandragen van de mogelijke opties? Deze vraag zorgt voor een spanningsveld wat ook van invloed is voor de beantwoording van de hoofdvraag.

Volgens 't Hart et al. (2002; 105-106) anticiperen de beste ambtenaren op de prioriteiten en behoeften van bestuurders en op de politieke context waarin deze opereren. Tegelijkertijd prikkelen zij hun bestuurders door hen naast solide ook innovatieve en soms zelfs tegendraadse denk- en oplossingsrichtingen voor beleids- en bestuursvraagstukken aan te reiken. Wanneer we deze theorie terugkoppelen naar de praktijksituatie betekent dit dus dat de Rijswijkse ambtenaren politiek besef moeten creëren en tevens mondig moeten zijn, waarbij niet altijd het gedachtegoed van de wethouder gevolgd hoeft te worden. De

ambtenaar kan in dergelijke gevallen leunen op de expertise. Selectiviteit, prioriteitsstelling en flexibiliteit zijn hierbij volgens Nieuwenkamp van cruciaal belang.

De combinatie van toegenomen politieke relevantie en beperkte voorspel- en beheersbaarheid van de uitvoering creëert een spanningsveld in de politiek-ambtelijke verhoudingen. Binnen dit spanningsveld is het de vraag hoe de politieke sturing van de beleidsuitvoering vorm krijgt. De vereisten van de bestuurder zijn dus ook van essentieel belang.

Van een wethouder verwachten de respondenten dat hij professioneel is en hij hen vertrouwt. Ambitieuw, cultuurhistorisch besef, respect, tactisch, tact, flair en goed kunnen luisteren zijn andere belangrijke competenties. Aan de laatste vakvereiste moeten de wethouders volgens de ambtenaar nog werken. Dit is een belangrijke eigenschap als de ambtenaar resultaten wil zien van het feit dat hij mondiger wordt.

De coördinerende wethouder beschouwt goed luisteren echter ook als een belangrijke eigenschap en wil graag de ambtenaren een grotere rol geven. Er is dus voor de ambtenaren die werkzaam zijn binnen de Landgoederenzone een basis om te streven naar de omschrijving van 't Hart et al. van 'de beste ambtenaren'. Een noodzakelijke vereiste om dit te bereiken is het vertrouwen van de bestuurder in het apparaat. De grens van de rollen van ambtenaren hangt in de praktijk namelijk vaak af van de voorkeuren van de bestuurder (Nieuwenkamp, 2001; 244).

Ook in de casus blijkt dit een essentieel punt: respondenten geven aan dat de ene ambtenaar 'verder mag gaan' dan de andere, wat allereerst afhankelijk is van de mate van vertrouwen van de wethouder in de desbetreffende persoon. Een andere oorzaak van dit verschil is de mate van politieke gevoeligheid van het onderwerp waar de ambtenaar mee bezig is.

De rolomvatting van de bestuurder is van belang voor de relatie tussen de wethouder en de ambtenaar. De coördinerende wethouder gaf aan dat hij in het begin van zijn ambtsbekleding wel eens de rol van de manager aannam. Wanneer een bestuurder een managerrol aanneemt, kan dit leiden tot rolconflicten, omdat hij zich te veel met het apparaat bemoeit. De wethouder heeft echter al snel de rol van de bestuurder aangenomen. Dit wordt bevestigd door het apparaat; over het algemeen bestuurt de wethouder op de grote lijnen. Dit laatste geldt ook voor de andere wethouder.

Hun bestuursstijl kan omschreven worden als een politiek leider: zelfverzekerd, veel invloed en de 'baas'. Schouw (1996: 113-199) waarschuwt dat dit ook weerstand kan oproepen, maar dat is in de Landgoederenzone niet het geval. Alle respondenten beschrijven dat de werkrelatie goed is. Ook de persoonlijke verhoudingen zijn in orde en worden als zakelijk omschreven. Redenen van de goede verhoudingen zijn dezelfde affiniteiten en doelen van de wethouders en het ambtelijk apparaat.

In hoofdstuk 2 komen loopbaan en opleiding ook naar voren als persoonsgebonden variabelen die van invloed kunnen zijn op de politiek-ambtelijke betrekkingen. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste respondenten menen dat opleiding geen rol speelt in de verhoudingen. Het feit dat de coördinerende wethouder in zijn vorige functie een ambtenaarsrol vervulde, heeft wel invloed gehad op hoe hij zijn wethoudersrol in het begin van zijn ambtstermijn invulde. Afgezien van deze laatste constatering kunnen deze twee theoretische aspecten buiten beschouwing gelaten worden bij de beantwoording van de hoofdvraag.

De persoonlijke vereisten en vakvereisten die van de eigen en de andere partij worden verwacht, laten een verhouding zien waarbij respect voor elkaars rol belangrijk is en iedereen zijn plaats in de organisatie kent. De bestuurders streven naar deskundige en politiek bewuste ambtenaren, terwijl de ambtenaren van daadkrachtige en overtuigende wethouders, die goed kunnen luisteren, houden. Dergelijke vereisten zijn belangrijk in een model als politiek-ambtelijke complementariteit.

Ook bij deze conclusie moet een kanttekening gemaakt worden. Naar deze vereisten wordt gestreefd; ze zijn echter nog niet volledig aanwezig in de organisatie. Zowel de ambtenaren als de wethouders streven naar een actief apparaat. Dit kan alleen op twee voorwaarden

slagen. Allereerst moeten de ambtenaren vaker hun nek uit durven te steken. Alleen dan kan de ambtenaar een actieve rol aannemen, waarbij politieke sensitiviteit belangrijk is. Daarnaast moeten de wethouders beter luisteren naar het apparaat, zodat zij ook gehoord kan worden. Overigens kan het goed luisteren van een wethouder naar zijn ambtenaren, resulteren in meer expertise en daardoor meer macht. Meer macht maakt een wethouder daadkrachtiger en overtuigender, wat weer belangrijk is om het gestreefde model van politiek-ambtelijke complementariteit te bereiken.

### 5.3 Ambtelijke invloed

In de inleiding van deze scriptie is de vraag (deelvraag 6) gesteld welke rol mogelijke ambtelijke invloed speelt binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone en hoe dit volgens de theoretische modellen te vertalen is in termen van politiek-ambtelijke betrekkingen. Deze vraag wordt in deze paragraaf beantwoord.

De term ambtelijke invloed betekent in zijn meest bescheiden vorm in hoeverre ambtenaren invloed op de besluitvorming hebben. Een stap verder gaat de variant die bedoelt te zeggen dat ambtenaren een overheersende rol in de publieke besluitvorming hebben.<sup>86</sup> Deze variant komt terug in het vierde model die Svava onderscheidt: ambtelijke autonomie.

De wethouders en de ambtenaren ervaren geen overmatige ambtelijke invloed bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone. De ambtenaren menen dat in beginsel de klassieke rolverdeling tussen het politiek bestuur en de ambtelijke organisatie geldt. De klassieke rolverdeling, het Weberiaanse gedachtegoed, stelt in haar meest zuivere vorm dat politieke gezagsdragers in principe volledig verantwoordelijk zijn voor hun ambtenaren en de daaruit voortvloeiende doctrine van de ambtelijke loyaliteit. Ambtenaren zijn loyale uitvoerders van de wensen van de politieke gezagsdrager en hebben geen zelfstandige politieke macht of invloed.

De betrokken ambtenaren stellen wel dat zij nu al veel (beleids)vrijheid hebben en zelfs graag nog iets meer te zeggen willen hebben dan nu het geval is, omdat een ambtenaar veel meer expertise heeft. Sommigen vragen zich echter wel af tot hoe ver zij mogen gaan om niet over de grens van de politiek-ambtelijke verhoudingen te gaan.

De coördinerende wethouder wil de klassieke rolverdeling ook wat minder star maken, de rol voor de ambtenaren moet groter worden. Op die manier hoeft het college over minder zaken te besluiten. Voordat dit echter mogelijk is, moet de ambtenaar wel een beter gevoel voor urgentie en politiek ontwikkelen.

Deze ideeën sluiten aan bij de theorieën van Waldo (Reussing, 1996: 131). Volgens hem schermt de ambtelijke organisatie zich ook niet af voor invloed; hij kent het ambtelijke apparaat een duidelijk afzonderlijke macht toe. Net als de bestuurder is de ambtenaar iemand die beleid voert en macht uitoefent. Hij dient daarom volgens Waldo voluit te participeren in het besluitvormingsproces in de organisatie. De zelfstandige positie van de ambtenaar is tevens een morele positie, omdat hij verschillende claims tegen elkaar dient af te wegen.

Zowel de ideeën van het ambtelijk apparaat als de wethouders in Rijswijk als de visie van Waldo neigen op bepaalde punten naar ambtelijke autonomie. Alle partijen vlakken de rol en de macht van de bestuurder echter beslist niet uit. Om die reden passen de visies goed binnen de politiek-ambtelijke complementariteit, al zorgt de grote gewenste vrijheid van het apparaat wel voor een verschuiving van de grenzen van dit model.

Een andere reden voor de keuze voor het complementariteitsmodel is dat de vergelijking met de andere drie modellen uit hoofdstuk 2 met de Rijswijkse praktijk geen overeenkomsten lijkt te geven. Aan het begin van deze paragraaf werd al vermeld dat zowel het ambtelijke apparaat als de bestuurders geen overmatige ambtelijke invloed ervoeren; van het eerste

---

<sup>86</sup> Peters, K. (1999), 243

model –ambtelijke autonomie- is dus geen sprake. In de volgende alinea's wordt kort ingegaan op de overige twee modellen.

Bij het legaal-rationeel gezag van Weber wordt in plaats van aan een persoonlijk karakter gehoorzaamd aan een onpersoonlijke orde van regels, die via een juridisch correcte procedure tot stand is gekomen. De toepassing van deze regels vereist dat de regels voor iedereen op gelijke wijze worden toegepast. In de Landgoederenzone zijn er echter geen vastgestelde regels over 'gehoorzaming' en wordt verantwoording afgelegd aan een persoon (de wethouder) in plaats van aan vastgestelde regels. Volgens de wethouder zijn er wel ongeschreven regels, maar die zijn niet voor iedereen hetzelfde, iets wat volgens het Weberiaanse gedachtegoed wel zou moeten. De vrijheid van de ambtenaar wordt bepaald door het vertrouwen dat de wethouder in hem heeft.

Weber (1919; 28) meent dat de 'Fachbeamte' 'seinem eigentlichen Beruf nach' niet aan politiek moet doen. Hij moet pertinent niet doen, wat de politieke bestuurder wel moet doen, dat wil zeggen: Partijdig zijn, strijd voeren, hartstocht in het spel brengen. Een ambtenaar moet volgens Weber loyaal uitvoering geven aan besluiten, ook wanneer hij of zij het daarmee persoonlijk oneens is.<sup>87</sup>

De ambtenaren die werkzaam zijn binnen de Landgoederenzone proberen niet partijdig te zijn. Wel wordt er door sommigen een politieke strijd gevoerd. Zij menen dat de ambtenaar de wethouder zo goed mogelijk op de hoogte moet brengen van alle informatie en hem hierbij zo veel mogelijk politieke argumenten moet geven waarmee hij het college kan overtuigen. Binnen het leer- en ontwikkeltraject wordt het bijbrengen van politiek gevoel en sensitiviteit zelfs ook bijgebracht.

De ambtenaren die geen voorstander zijn van het politiek bedrijven, sluiten zich echter niet volledig aan bij de klassieke opvattingen. In hoofdstuk 4 wordt een ambtenaar van deze groep geciteerd die meent dat de kleurloze ambtenaar die geen eigen mening mag verwoorden, tegen gegaan moet worden. Cliteur –aanhanger van het Weberiaanse gedachtegoed- vindt echter dat de ambtelijke vrijheid van meningsuiting tot een minimum beperkt dient te blijven.

Weber en Wilson zijn voorstander van een strikte hiërarchische relatie. Binnen de Landgoederenzone wordt een hiërarchie niet door iedereen ervaren. Een hiërarchische relatie wordt door de wethouders niet ervaren. Er is volgens hen sprake van een informeel partnerschap, waarbij beide partijen een andere rol hebben. Een aantal ambtenaren voelt een duidelijk 'baas-werknemer-relatie', terwijl andere respondenten menen dat er juist een informele sfeer heerst, waarbij de wethouder zich niet profileert als de baas.

De politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de Landgoederenzone passen dus niet zuiver binnen het Weberiaanse gedachtegoed, aangezien zowel de ambtenaar als de wethouder streeft naar een mate van beleidsvrijheid van het ambtelijk apparaat. De vraag is of dit veroorzaakt wordt door het veelgebruikte argument, tegen het Weberiaanse gedachtegoed, dat de ambtenaar niet meer als 'onmondig' behandeld kan worden. Cliteur veegt dit argument van tafel, hij vindt dat er aan het staatsrechtelijk onmondig houden van een ambtenaar geen bezwaar verbonden is.

Uit het bovenstaande is echter wel duidelijk geworden dat de mening van sommige ambtenaren lichtelijk neigen naar de klassieke opvattingen op het gebied van het verwoorden van de eigen mening en de hiërarchische relatie. Andere ambtenaren en de wethouders zijn het niet eens met hun opvattingen. Er kan dus geconcludeerd worden dat op deze punten de bestuurders en de ambtenaren niet in één model te plaatsen zijn.

Bovendien zien we -wanneer we de klassieke theorie iets minder strikt vergelijken met de Rijswijkse casus- een overeenkomst: in zowel de theorie als de casus wordt ambtelijke loyaliteit als belangrijke factor genoemd voor een succesvolle relatie tussen de ambtenaren en bestuur. Het begrip ambtelijke loyaliteit wordt in de casus echter wel veel breder gedefinieerd, zoals ook al vermeld in deelparagraaf 2.2.1. Hierbij wordt wel vermeld dat incasseren het belangrijkste is wat een ambtenaar moet doen in de relatie. De relatie en

---

<sup>87</sup> Cliteur, P. (aug. 1999), 136



rolverdeling tussen beide partijen is hierbij belangrijk: de adviserende ambtenaar en de gekozen wethouder.

De wethouders en het ambtelijk apparaat zijn tevreden over hun relatie en elkaars rolverdeling. Deze tevredenheid uit zich volgens hen in een goede en evenwichtige verstandhouding. Er kan dus geconcludeerd worden dat er geen sprake is van wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse. Er is geen sprake van wederzijdse non-interventie of een patstelling. Aangezien er is aangetoond dat er ook geen sprake is van volledige ambtelijke autonomie of politieke dominantie, kan nu met zekerheid worden gezegd dat politiek-ambtelijke complementariteit het best passende model is van de vier modellen om de verhoudingen en de ambtelijke invloed in de casus de Landgoederenzone te beschrijven. Ook hier moet een kanttekening geplaatst worden: niet op alle punten zijn de opvattingen van de bestuurders en de ambtenaren in één model te plaatsen. Deze constatering moet meegewogen worden in de uiteindelijke conclusie.

Volgens Reussing (1996; 460) wordt de ambtelijke invloed veroorzaakt door de zelfstandigheid van het ambtelijke apparaat in de organisatorische vormgeving. Huls (1994; 151) ziet een andere reden voor het feit dat de ambtenaren behalve op de beleidsuitvoering ook steeds meer een stempel op de beleidsvorming drukken. Dit komt volgens hem onder andere tot uitdrukking in de onderhandelingen tussen overheid en belanghebbenden.

De twee visies van de schrijvers kunnen voor de beleidsvorming van de Landgoederenzone een verklaring zijn. Door de complexiteit kan geen enkele bestuurder meer overzien welke zaken in zijn gemeente spelen. Dit geeft het ambtelijk apparaat meer vrijheid en zelfstandigheid om zelf zaken te regelen en af te handelen.

Belanghebbenden spelen in de Landgoederenzone een zeer belangrijke rol, de essentiële rol van de klankbordgroep is hier het levende bewijs van. Het is voor de wethouder niet altijd mogelijk om met alle belanghebbenden zelf contact te hebben, dit gebeurt vaak via een ambtenaar. Aan de andere kant maakt het grote aantal belanghebbenden de Landgoederenzone politiek gevoeliger, waardoor de ambtenaren eerder in hun vrijheid beperkt worden door de wethouder. Hij zit meer op het proces, wil meer details weten. De theorie van Huls werkt dus twee kanten op.

Aan het begin van deze paragraaf is de zesde deelvraag geformuleerd. Aan de hand van de bovenstaande informatie kan gezegd worden dat de rol van de ambtelijke invloed binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone aanwezig is, maar niet als overmatig wordt ervaren door het apparaat en de bestuurders.

Persoonsgebonden variabelen die volgens de respondenten bij deze ambtelijke invloed passen zijn de grote adviserende rol van de ambtenaar en de rol van de wethouder die zijn ambtenaren veel vrijheid geeft. Van deze rollen is volgens de partijen sprake. De respondenten menen dat binnen deze rollen voor de ambtenaar politiek gevoel en sensitiviteit vereist is en dat de wethouder goed moet kunnen luisteren. Aan deze vereisten moet nog gewerkt worden.

De mate van vrijheid die de ambtenaren willen hebben, zou een lichte vorm van ambtelijke autonomie kunnen aanduiden, ware het niet dat de wethouders een zeer sterke rol hebben in de verhoudingen. Aan de andere kant neigt de mening van sommige ambtenaren lichtelijk naar de klassieke opvattingen op het gebied van het verwoorden van de eigen mening en de hiërarchische relatie. Op deze punten zijn de bestuurders en de ambtenaren niet in één model te plaatsen. De mening van de ambtenaren (onderling) en de wethouders wijken dus op een aantal punten af van hun collega's. De overige resultaten uit deze paragraaf verhouden zich het beste tot het model van politiek-ambtelijke complementariteit.

## 5.4 Samenvatting

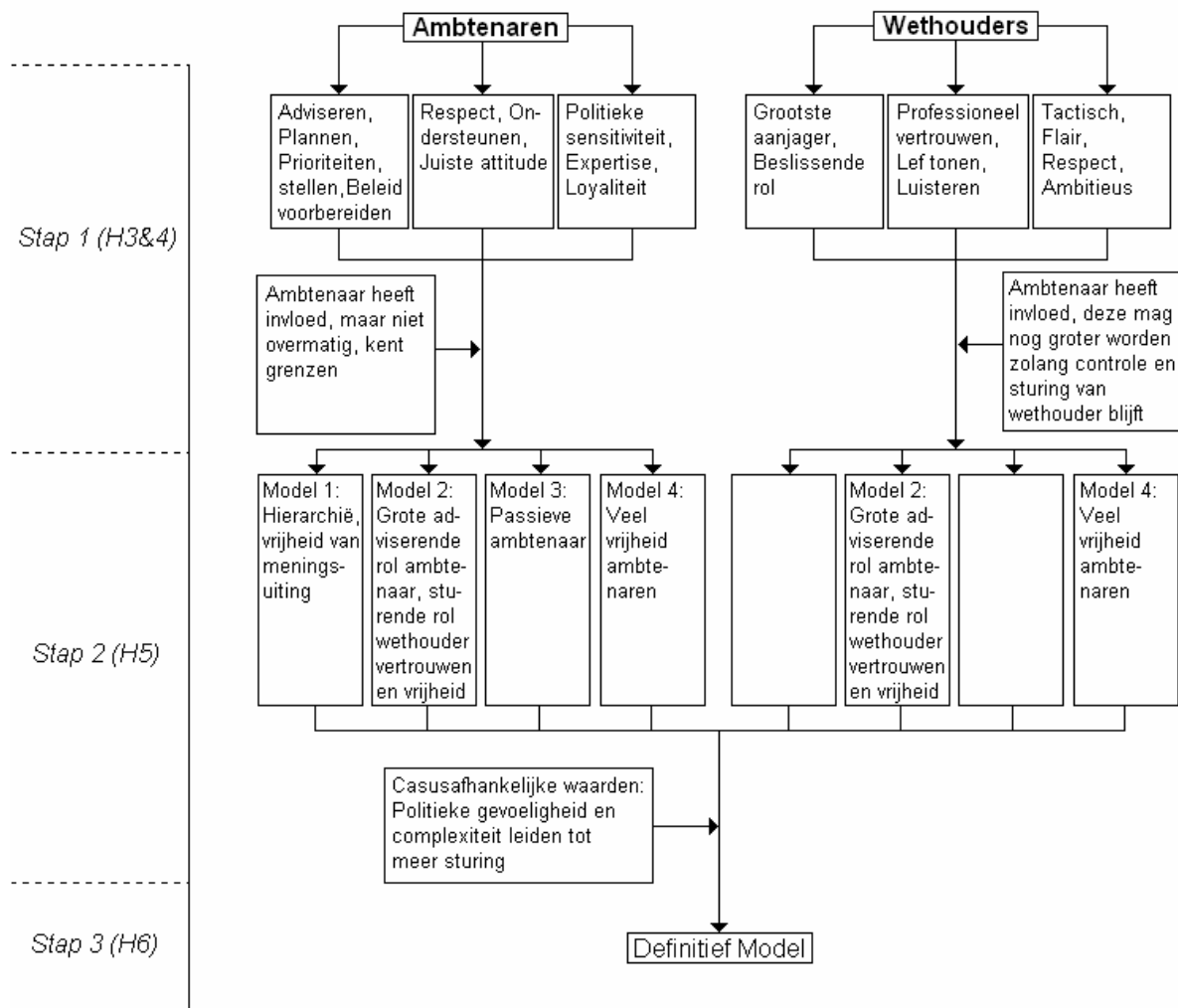
De Landgoederenzone is een project met heel veel (politiek) gevoelige zaken, waarbij veel belanghebbenden een rol spelen. Uit de gesprekken wordt tevens duidelijk dat hoe gevoeliger een project is, hoe minder beleidsvrijheid de ambtenaar heeft. Er is sprake van grote politieke controle. Deze constatering is van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. De rollen en rolopvattingen hangen ook samen met deze verhoudingen. Er is dus sprake van casusafhankelijke waarden.

De rollen en rolopvattingen van de ambtenaren en de wethouders in de gemeente Rijswijk bij de beleidsvorming van de Landgoederenzone verhouden zich het beste tot het model politiek-ambtelijke complementariteit waarbij de politici sturen en controleren op de hoofdlijnen van het beleid en zij de ambtenaren maximale ruimte en vertrouwen geven om binnen die kaders in grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht te doen. Kanttekening hier bij is dat de ambtenaar soms passief acteert en niet streeft naar zelfstandig opereren.

De persoonlijke vereisten en vakvereisten die van de eigen en de andere partij worden verwacht, laten een verhouding zien waarbij respect voor elkaars rol belangrijk is en iedereen zijn plaats in de organisatie kent. De bestuurders streven naar deskundige en politiek bewuste ambtenaren, terwijl de ambtenaren van daadkrachtige en overtuigende wethouders houden. Dergelijke vereisten zijn belangrijk in een model als politiek-ambtelijke complementariteit. Ook hier moet een opmerking bij geplaatst worden: Naar deze vereisten wordt gestreefd; ze zijn echter nog niet volledig aanwezig in de organisatie.

De rol van de ambtelijke invloed binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone is aanwezig, maar wordt niet als overmatig ervaren door het apparaat en de bestuurders. Passende persoonsgebonden variabelen zijn de grote adviserende rol van de ambtenaar en de rol van de wethouder die zijn ambtenaren veel vrijheid geeft. Aangezien de wethouders een sterke rol hebben in de verhoudingen, verhoudt de situatie zich het beste tot het model politiek-ambtelijke complementariteit. De mening van de ambtenaren (onderling) en de wethouders wijken echter op een aantal punten af van hun collega's, zodat er geen sprake kan zijn van een eensgezinde keuze voor dit model.

Samengevat leiden deze constatering tot het schema op de volgende bladzijde, waarbij de casusafhankelijke waarden aan het figuur zijn toegevoegd en stap 2 is ingevuld:



Figuur 6. Modelbepaling van de politiek-ambtelijke verhoudingen

## 6. Conclusie

Het eerste doel van dit onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de politiek-ambtelijke betrekkingen bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk. Het onderzoek is gericht op persoonsgebonden variabelen. Hieronder vallen politiek-ambtelijke relaties, de rollen die politieke bestuurders en ambtenaren binnen deze relaties spelen en welke persoonlijke vereisten en vakvereisten aan hun rollen ten grondslag liggen.

Vanuit dit empirische kader is aansluiting gezocht bij de theoretische benaderingen ten aanzien van de verschillende modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen. Op die manier kan geanalyseerd worden waarom persoonsgebonden variabelen afwijken van of conformeren aan een model.

Het verkrijgen van inzicht in de politiek-ambtelijke betrekkingen in de gemeente Rijswijk aan de hand van diverse theoretische modellen is belangrijk om de betrekkingen te verbeteren. Er is gekeken welke –in de theorieën geformuleerde- persoonsgebonden variabelen in praktijk voorkomen en essentieel gevonden worden. Verder heeft de vergelijking van praktijk en theorie ten doel om te bezien of in de huidige situatie persoonsgebonden variabelen ontbreken of juist moeten verdwijnen. Naast het verkrijgen van inzicht in de politiek-ambtelijke betrekkingen is het dus ook belangrijk om aanbevelingen te doen aan de gemeente Rijswijk. Dit is de tweede doelstelling van het onderzoek.

De laatste doelstelling is dat naast het doen van aanbevelingen aan de gemeente Rijswijk de toetsing van de theoretische modellen aan de beleidsontwikkeling van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk ook een aanvulling kan zijn op de bestaande theorieën over politiek-ambtelijke betrekkingen. Het onderzoek kan dus ook leiden tot een uitbreiding van deze theorieën.

In de voorgaande hoofdstukken zijn de in de inleiding geformuleerde deelvragen beantwoord. In paragraaf 1 worden deze deelvragen nogmaals kort behandeld, zodat in paragraaf 2 antwoord gegeven kan worden op de hoofdvraag van deze scriptie, waarbij het belangrijk is dat de drie doelstellingen van het onderzoek bereikt zijn. Tot slot vindt in paragraaf 3 reflectie en discussie plaats.

### 6.1 De deelvragen

In deze paragraaf worden de antwoorden op de zes deelvragen die in de voorgaande hoofdstukken aan bod zijn geweest kort herhaald.

#### ***Deelvraag 1. Welke modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen (in het lokaal bestuur) zijn theoretisch te onderscheiden?***

Svara onderscheidt vier modellen van politiek-ambtelijke verhoudingen: politieke dominantie, politiek-ambtelijke complementariteit, wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse en tot slot ambtelijke autonomie.

Binnen de politieke dominantie hameren de politieke gezagsdragers sterk op het politieke primaat en dat in de praktijk vormgeven door dwingende regels en instructies aan het ambtelijk apparaat op te leggen. Binnen de politiek-ambtelijke complementariteit sturen en controleren politici op de hoofdlijnen van het beleid, maar geven de ambtenaren maximale ruimte en vertrouwen om binnen die kaders in grote mate van zelfstandigheid aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht te doen.

Wederzijdse laissez-faire houdt in dat zowel politieke gezagsdragers als de ambtenaren geen dominante rol hebben. Dit kan gebeuren wanneer de gezagsdragers niet proberen te sturen en de ambtenaren niet streven naar zelfstandig opereren. Het kan echter ook het product zijn van een politiek-ambtelijke impasse: politici willen wel sturen en controleren maar zijn daarin weinig effectief, terwijl het de ambtenaren evenmin lukt om hun afstand tot de politiek significant te vergroten. Bij ambtelijke autonomie, het vierde model, weten

ambtenaren zich te onttrekken aan politieke sturing en controle. Ambtelijke autonomie kan verbonden worden aan het begrip 'vierde macht', een begrip van Crinice Le Roy.

***Deelvraag 2. Welke persoonsgebonden variabelen kunnen binnen deze theoretische modellen onderscheiden worden?***

Onder *persoonsgebonden variabelen* worden in dit onderzoek rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten verstaan. Bestuurders en ambtenaren zijn de hoofdrolspelers in de modellen van Svava. Persoonsgebonden variabelen van de bestuurder en de ambtenaar zijn mogelijk van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Er zijn verschillende rollen van de wethouder, afhankelijk in welk veld hij zich bevindt. Er kunnen een aantal persoonsgebonden variabelen cruciaal zijn voor de samenwerking tussen bewindslieden en topambtenaren. Onder deze variabelen vallen rollen en rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten zoals doelstellingen, beleidsopvattingen, affiniteiten, persoonlijkheden, attitude, bestuursstijl, loopbaan en opleiding. Welke rollen, rolopvattingen, persoonlijke vereisten en vakvereisten belangrijk zijn voor de bestuurder en de ambtenaar is afhankelijk van het model waar zij zich in bevinden.

***Deelvraag 3. Welke rollen en rolopvattingen van de betrokken wethouders en ambtenaren zijn empirisch te onderscheiden bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone?***

De ambtenaren zien de wethouders als de trekkers van de Landgoederenzone met een beslissende rol. Ook de coördinerende wethouder zelf omschrijft zichzelf als de grootste aanjager. Het ambtelijk apparaat geeft zich een adviserende rol, waarbij sommige respondenten aangeven dat die rol wat groter mag worden door middel van een ambtenaar die mondiger is. In de visie van de wethouders moet de ambtenaar tempo kunnen maken, goed kunnen plannen, prioriteiten stellen en vooral politieke sensitiviteit tonen. Verder bestaat de rol van de ambtenaren voornamelijk uit adviseren, ondersteunen en beleid voorbereiden.

De rolopvattingen komen grotendeels overeen met de rolverwachtingen. De ambtenaar heeft dezelfde opvattingen over de rol die de wethouders spelen als dat zij verwachten. Over zijn eigen rol is hij grotendeels tevreden, al zouden sommige ambtenaren graag een iets grotere rol willen spelen. De ene wethouder ziet zijn rol voornamelijk als toetser van de door hem zelf tevoren gestelde doel- of vraagstellingen. De coördinerende wethouder ervaart dat de rolopvatting van zijn rol gelijk is aan de rolverwachting nu hij de managerrol heeft kunnen inwisselen voor een besturende rol. De rolopvattingen over de ambtenaren komen soms nog niet overeen met zijn verwachtingen: de ambtenaar moet beter prioriteiten stellen en politiek gevoeliger worden. De politiek-ambtelijke betrekkingen worden als prettig ervaren. Er is vertrouwen, respect en ambtelijke loyaliteit. Verder worden de wederzijdse rollen en de verhoudingen geaccepteerd.

***Deelvraag 4. Aan welke persoonlijke vereisten en vakvereisten wordt door wethouders en ambtenaren over en weer bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone belang gehecht?***

Ambtenaren vinden het belangrijk dat er goede persoonlijke verhoudingen zijn, waarbij de relatie tussen de ambtenaar en de wethouder zakelijk blijft. Respect en het ondersteunen van de bestuurder is een belangrijke competentie van een ambtenaar. De meeste respondenten vinden niet dat het verschil in loopbaan en opleiding van de wethouder en de ambtenaar grote invloed op de samenwerking heeft.

Van een wethouder verwachten de respondenten dat hij goed kan luisteren, professioneel is en hij hen vertrouwt. De coördinerende wethouder beschouwt goed luisteren en lef tonen als de belangrijkste persoonlijke vereisten van een bestuurder. De juiste attitude is volgens de wethouder voor de ambtenaren de belangrijkste persoonlijke vereiste: hij verwacht dat ze zeker van hun eigen werk zijn en dat ze aanvoelen wat urgentie heeft. Het delen van affiniteiten met de ambtenaar vindt de wethouder ook belangrijk. De doelen van het ambtelijk apparaat en de wethouder komen in beginsel overeen en kunnen elkaar ook versterken.

Volgens de wethouders heeft de opleiding van de ambtenaar of bestuurder geen enkele rol in de betrekkingen. De loopbaan kan wel van invloed zijn op de invulling van de rol.

De meeste ambtenaren en de coördinerende wethouder zijn het eens over de belangrijkste vakvereisten van het ambtelijke apparaat: politieke sensitiviteit en politiek inzicht. Een paar respondenten is echter van mening dat de ambtenaar juist neutraal moet zijn of sterker zijn eigen mening moet verwoorden. Expertise vormt hierbij een belangrijke vakvereiste van de ambtenaar.

De respondenten willen graag dat de wethouders binnen de Landgoederenzone ambitieus zijn en cultuurhistorisch besef hebben. Respect, tactiek, tact, flair en goed luisteren zijn verder belangrijke competenties. Aan de laatste vakvereiste –welke ook samenhangt met persoonlijke kwaliteiten- moeten de wethouders volgens de ambtenaar nog werken. Volgens de coördinerende wethouder is het belangrijk dat hij vertrouwen kan hebben in het ambtelijk apparaat. De wethouder Sport ziet samenwerkingsgezindheid en erkenning van ieders kwaliteiten en deskundigheid van beide partijen de belangrijkste vakvereisten.

***Deelvraag 5. Wordt er door de betrokken wethouders of ambtenaren enige vorm van ambtelijke invloed ervaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone?***

De ambtenaren menen dat in beginsel de klassieke rolverdeling tussen het politiek bestuur en de ambtelijke organisatie geldt. Zij melden echter wel dat ze graag iets meer te zeggen willen hebben dan nu het geval is, omdat een ambtenaar veel meer expertise heeft. Verder hebben zij vrij veel beleidsvrijheid, al wordt dit wel ingeperkt bij zeer gevoelige onderwerpen zoals de Landgoederenzone. De ambtenaren willen graag een grotere rol, maar vragen zich soms echter wel af tot hoe ver zij mogen gaan om niet over de grens van de politiek-ambtelijke verhoudingen te gaan.

De coördinerende wethouder wil de klassieke rolverdeling minder star maken. Op die manier hoeft het college over minder zaken te besluiten. Dit betekent echter wel dat de ambtenaar beter gevoel voor urgentie en politiek moet ontwikkelen. Tevens wordt de vrijheid van de ambtenaar ook bepaald door het vertrouwen dat de wethouder in hem heeft. De wethouder ervaart dus geen overmatige ambtelijke invloed, hij wil de rol voor ambtenaren waar hij vertrouwen in heeft zelfs nog groter maken.

Een hiërarchische relatie wordt door de wethouders niet ervaren. Er is volgens hen sprake van een informeel partnerschap, waarbij beide partijen een andere rol hebben. De ambtenaren verschillen van mening of er sprake is van een hiërarchische relatie. Een aantal respondenten voelt een duidelijk 'baas-werknemer-relatie', terwijl andere respondenten menen dat er juist een informele sfeer heerst, waarbij de wethouders zich niet profileren als de baas.

***Deelvraag 6. Welke rol speelt deze mogelijke ambtelijke invloed binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone en hoe is dit volgens de theoretische modellen te vertalen in termen van politiek-ambtelijke betrekkingen?***

De rol van de ambtelijke invloed binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone is aanwezig, maar wordt niet als overmatig ervaren door het apparaat en de bestuurders.

Persoonsgebonden variabelen die volgens de respondenten bij deze ambtelijke invloed passen zijn de grote adviserende rol van de ambtenaar en de rol van de wethouder die zijn ambtenaren veel vrijheid geeft. Van deze rollen is volgens de partijen sprake. De respondenten menen dat binnen deze rollen voor de ambtenaar politiek gevoel en sensitiviteit vereist is en dat de wethouder goed moet kunnen luisteren. Aan deze vereisten moet nog gewerkt worden.

De mate van vrijheid die de ambtenaren willen hebben, zou een lichte vorm van ambtelijke autonomie kunnen aanduiden, ware het niet dat de wethouders een zeer sterke rol hebben in de verhoudingen. Aan de andere kant neigt de mening van sommige ambtenaren lichtelijk naar de klassieke opvattingen op het gebied van het verwoorden van de eigen mening en de hiërarchische relatie. Op deze punten zijn de bestuurders en de ambtenaren niet in één

model te plaatsen. De mening van een aantal ambtenaren komt dus niet overeen met de mening van de overige ambtenaren en de wethouders. De overige resultaten uit deze paragraaf verhouden zich het beste tot het model van politiek-ambtelijke complementariteit.

## 6.2 Slotconclusie

In deze paragraaf wordt de in de inleiding geformuleerde hoofdvraag beantwoord, waarbij het belangrijk is dat de drie doelstellingen –geformuleerd in de inleiding- van het onderzoek bereikt zijn. Aan het begin van dit hoofdstuk zijn deze doelen nogmaals geformuleerd. De hoofdvraag die in deze scriptie centraal staat, is:

***Hoe verhouden persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone zich tot de diverse theoretische modellen van politiek-ambtelijke betrekkingen?***

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord en wordt bekeken of de doelstellingen zijn bereikt.

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone zich het beste verhouden tot het model politiek-ambtelijke complementariteit. Binnen de politiek-ambtelijke complementariteit bestaat er geen inherente spanning tussen de politieke wens tot sturing van het ambtelijke apparaat en het ambtelijke streven naar professionele beleidsvoering en maximale zelfstandigheid in het eigen functioneren.

De rollen en rolopvattingen van de ambtenaren en de wethouders in de gemeente Rijswijk bij de beleidsvorming van de Landgoederenzone verhouden zich het beste tot dit model. De politici sturen en controleren op de hoofdlijnen van het beleid. Wanneer de ambtenaren het vertrouwen van de bestuurders hebben gewonnen, hebben zij maximale ruimte en een grote mate van zelfstandigheid om aan beleidsontwikkeling, -uitvoering en toezicht te doen. Om het vertrouwen van de bestuurder te winnen, is het voor de ambtenaar van belang om over politiek inzicht te beheersen.

De persoonlijke vereisten en vakvereisten die van de eigen en de andere partij worden verwacht, laten een verhouding zien waarbij respect voor elkaars rol belangrijk is en iedereen zijn plaats in de organisatie kent. De bestuurders streven naar deskundige en politiek bewuste ambtenaren, terwijl de ambtenaren van daadkrachtige en overtuigende wethouders houden. Dergelijke vereisten zijn belangrijk in een model als politiek-ambtelijke complementariteit.

De rol van de ambtelijke invloed binnen persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone is aanwezig, maar wordt niet als overmatig ervaren door het apparaat en de bestuurders. Passende persoonsgebonden variabelen zijn de grote adviserende rol van de ambtenaar en de rol van de wethouder die zijn ambtenaren veel vrijheid geeft. Aangezien de wethouders een sterke rol hebben in de verhoudingen, verhoudt de situatie zich het beste tot het model politiek-ambtelijke complementariteit.

Zoals uit figuur 6 en uit de beantwoording van deelvragen blijkt, moeten er wel een aantal opmerkingen bij deze conclusie geplaatst worden.

In hoofdstuk 5 is een extra factor toegevoegd aan figuur 3 die van invloed is op de modelbepaling: Casusafhankelijke waarden. De Landgoederenzone is een project met heel veel (politiek) gevoelige zaken, waarbij veel belanghebbenden een rol spelen. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat hoe gevoeliger een project is, hoe minder beleidsvrijheid de ambtenaar heeft. Er is sprake van grote politieke controle. Deze constatering is van invloed op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

De keuze voor de respondenten hangt ook samen met deze verhoudingen. Uit de interviews is gebleken dat niet alle wethouders in de gemeente Rijswijk op grote lijnen sturen. Een onderzoek met een andere wethouder had dus een andere uitkomst kunnen geven. Er is dus sprake van casusafhankelijke waarden, die van invloed zijn op de keuze van het model. Naast de casusafhankelijke waarden zijn er nog andere kanttekeningen bij de conclusie te plaatsen. Wanneer de politicus niet voldoende stuurt, streven de geïnterviewde ambtenaren er vaak niet naar om zelfstandig opereren. In Rijswijk sturen de wethouders zodra er consensus in het college is bereikt, tot die tijd acteren de ambtenaren passief. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door het sterke gevoel van de ambtenaar dat het apparaat de 'dienaar' is van de wethouder.

Dit kenmerk wordt omschreven in het model van wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse. Deze constatering betekent echter niet dat er op de overige vlakken sprake is van dit model binnen de Landgoederenzone. De wethouders ervaren dat hun sturende rol effectief en geaccepteerd is. De ambtenaren kennen hun rol en weten wat binnen deze positie wel en niet toegestaan is.

Een andere kanttekening bij de conclusie dat de beleidsvorming van de Landgoederenzone zich het beste verhoudt tot het model politiek-ambtelijke complementariteit is dat nog niet alle gewenste persoonlijke vereisten en vakvereisten die binnen dit model passen, zijn bereikt. Zowel de ambtenaren als de wethouders streven naar een actief apparaat. Dit kan alleen op twee voorwaarden slagen. Allereerst moeten de ambtenaren vaker hun nek uit durven te steken. Alleen dan kan de ambtenaar een actieve rol aannemen, waarbij politieke sensitiviteit belangrijk is. Daarnaast moeten de wethouders beter luisteren naar het apparaat, zodat zij ook gehoord kan worden. Om de politiek-ambtelijke complementariteit op het gebied van de persoonlijke vereisten en vakvereisten te bereiken, moet er dus nog een slag gemaakt worden.

Verder neigt de mening van sommige ambtenaren lichtelijk naar de klassieke opvattingen op het gebied van het verwoorden van de eigen mening en de hiërarchische relatie. Andere ambtenaren en de wethouders zijn het niet eens met hun opvattingen. Er kan dus geconcludeerd worden dat op deze punten de bestuurders en de ambtenaren niet in één model te plaatsen zijn.

Ondanks deze vaststelling is het model politieke dominantie op de andere vlakken niet passend, omdat de ambtenaren niet geassocieerd kunnen worden met Webers definitie van de 'Fachbeamte'; de Rijswijkse ambtenaren krijgen de kans om hun mening te verwoorden, hebben veel beleidsvrijheid en er is geen strenge hiërarchische relatie. De wethouders en de ambtenaren zijn tevreden over de verhoudingen.

De bovenstaande opmerkingen leiden dus niet tot een overweging om de conclusie bij te stellen dat het model van de wederzijdse laissez-faire en politiek-ambtelijke impasse of politieke dominantie zich beter verhoudt tot de beleidsvorming van de Landgoederenzone. Ook het model van ambtelijke autonomie is geen optie. De ambtenaren hebben weliswaar veel vrijheid en de ambtelijke loyaliteit is in de gemeente Rijswijk geen synoniem van ambtelijke onderdanigheid, maar de politiek in Rijswijk is geen 'ja'-zegger, het heeft een zeer sterke rol in de verhoudingen. Als zowel de ambtenaar als de wethouder de rol van het ambtelijk apparaat verder uitbreiden (wat zij in de interviews aangeven), moet deze conclusie worden herbezien.

Er is nu aangetoond dat persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone zich ondanks de opmerkingen het beste verhouden tot het model van politiek-ambtelijke complementariteit, waarbij de casusafhankelijke waarden niet onderschat moeten worden. Met deze conclusie is de eerste doelstelling - het verkrijgen van inzicht in de politiek-ambtelijke betrekkingen bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk- bereikt.

De tweede doelstelling vloeit voort uit de eerste doelstelling. Het inzicht is belangrijk om de betrekkingen in de gemeente Rijswijk bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone te verbeteren. Er is gekeken welke –in de theorieën geformuleerde- persoonsgebonden variabelen in praktijk voorkomen en essentieel gevonden worden. In dit



hoofdstuk is al aangegeven dat persoonsgebonden variabelen uit het theoretische model van politiek-ambtelijke complementariteit door de in het onderzoek betrokken Rijswijkse medewerkers belangrijk worden gevonden (eerste doelstelling). Met deze conclusie weten de medewerkers welke persoonsgebonden variabelen belangrijk worden gevonden en waar zij zich op moeten concentreren.

Verder heeft de vergelijking van praktijk en theorie ten doel om te bezien of in de huidige situatie persoonsgebonden variabelen ontbreken of juist moeten verdwijnen. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de ambtenaren meer politieke sensitiviteit moeten ontwikkelen en dat de wethouders beter moeten luisteren. Zowel de wethouder als de ambtenaar willen de rol van het ambtelijk apparaat verder uitbreiden. Deze persoonlijke vereisten en vakvereisten moeten dus nog ontwikkeld worden, zodat de betrekkingen optimaal worden.

Wanneer de bovenstaande variabelen ontwikkeld worden, kan dit leiden tot ambtelijke autonomie. Dit gebeurt echter alleen wanneer er sprake is van een zwakke leider, een 'ja'-zegger. Hier is echter bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk geen sprake van. De ambtenaren en wethouders vinden dit echter ook niet gewenst, zij eisen een doorslaggevende en sterke rol van de bestuurder. De betrokkenen streven in feite naar een model van politiek-ambtelijke complementariteit, waarbij de ambtenaren hun rol verder kunnen uitbouwen.

Verder is in hoofdstuk 4 en 5 duidelijk geworden dat de geïnterviewde ambtenaren graag willen dat er in het project de Landgoederenzone een projectorganisatie in het leven wordt geroepen. Een dergelijke projectorganisatie wordt gevormd wanneer het project een bijzonder karakter draagt en dienst- of concernoverstijgende inzet van de organisatie vraagt. Volgens alle respondenten kan het vormen van een dergelijke organisatie de informatielijnen aanzienlijk verbeteren.

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten kunnen de volgende aanbevelingen aan de gemeente Rijswijk gedaan worden: de gewenste –hierboven genoemde- persoonlijke vereisten en vakvereisten moeten ontwikkeld worden, waarbij de bestuurder zijn sterke rol houdt en waarbij de ambtenaren hun rol uitbouwen maar ondertussen wel hun 'servant'rol erkennen. Verder kan het invoeren van een projectorganisatie uitkomst bieden om de informatielijnen te verbeteren, waardoor de verantwoordelijkheden en taken bij de juiste personen liggen. Op die manier voldoen de rollen en rolopvattingen beter aan de wensen. Met deze aanbevelingen is de tweede doelstelling bereikt.

De laatste doelstelling is dat naast het doen van aanbevelingen aan de gemeente Rijswijk de toetsing van de theoretische modellen aan de beleidsontwikkeling van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk ook een aanvulling kan zijn op de bestaande theorieën over politiek-ambtelijke betrekkingen. Het onderzoek kan dus ook leiden tot een uitbreiding van deze theorieën.

Bij het bereiken van de eerste doelstelling is duidelijk geworden dat de casuskeuze een belangrijke rol speelt bij de te verkrijgen resultaten. Gevoeligheden binnen de casus en persoonsgebonden variabelen van de respondenten zijn van invloed op de conclusie, zoals blijkt uit dit onderzoek. Het is daarom wellicht verstandig om de verschillende theoretische modellen toe te spitsen op verschillende casussen. De toetsing van een theoretisch model aan de ene casus kan namelijk anders uitpakken dan wanneer het model getoetst wordt aan een andere casus.

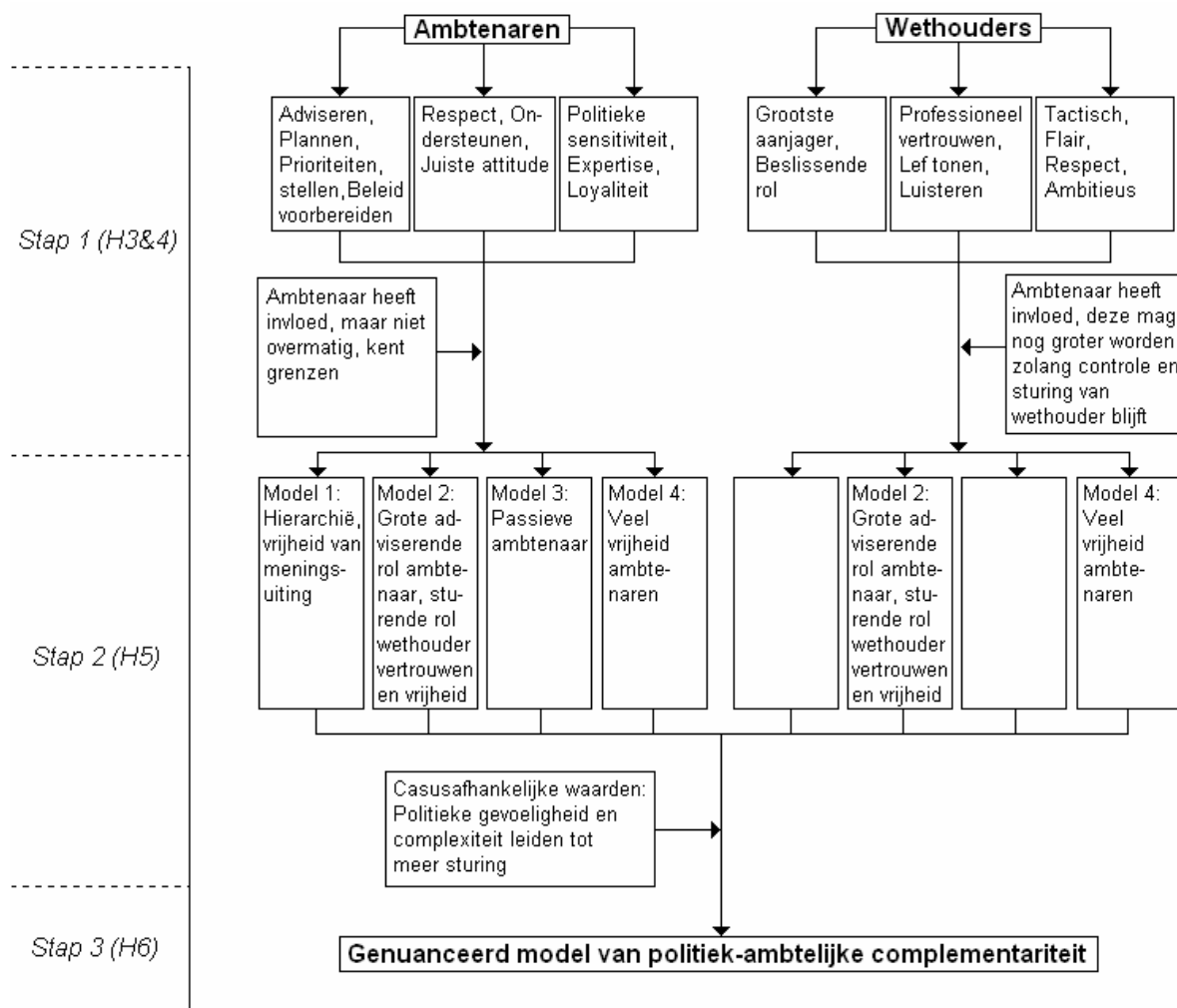
Bij het bereiken van de tweede doelstelling is naar voren gekomen dat de huidige politiek-ambtelijke betrekkingen met een aantal persoonlijke vereisten en vakvereisten geoptimaliseerd kan worden. Deze vereisten passen strikt genomen niet in het theoretische model politiek-ambtelijke complementariteit. Echter, dit model is gezien de overige onderzoeksresultaten het best passende model voor de onderzoekscasus. Er moet dus geconcludeerd worden dat er tussenvormen zijn of anders gezegd: een gekozen model is het uitgangspunt van de politiek-ambtelijke betrekkingen, welke afhankelijk van de casus en de betrokkenen verder wordt gevormd. Met deze twee constatering is de derde doelstelling bereikt.

De drie doelstellingen van het onderzoek zijn nu bereikt. Er kan nu ook een antwoord gegeven worden op de hoofdvraag. Duidelijk is geworden dat persoonsgebonden variabelen van bestuurders en ambtenaren in de gemeente Rijswijk zich bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone het beste verhouden tot het genuanceerde model van politiek-ambtelijke complementariteit, waarbij de casusafhankelijke waarden niet onderschat moeten worden.

Een aantal uitkomsten maken het wenselijk dat het model van de politiek-ambtelijke complementariteit een aantal nuances kent. Het theoretische model dient echter wel als uitgangspunt van de politiek-ambtelijke betrekkingen bij de beleidsontwikkeling van de Landgoederenzone in de gemeente Rijswijk, waarbij een aantal persoonlijke vereisten en vakvereisten nog (verder) ontwikkeld moeten worden om de betrekkingen te optimaliseren. Behalve deze kanttekening, zijn ook de soms passieve houding van de ambtenaren en de neiging van een aantal ambtenaren naar de klassieke opvattingen over ambtelijke invloed reden om het model enigszins te nuanceren.

Tot slot is het duidelijk geworden dat verder onderzoek naar de invloed van de institutionele factoren op de onderzoeksresultaten wenselijk is, nadat is gebleken dat politieke gevoeligheid en complexiteit van het project tot meer sturing leiden (casusafhankelijke waarden). Dit onderzoek kan leiden tot een uitbreiding van het aantal theorieën of een verdere nuancering van de bestaande theorieën.

In het onderstaande schema is nu ook stap 3 ingevuld, waardoor het figuur nu compleet is:



Figuur 7. Modelbepaling van de Rijswijkse politiek-ambtelijke verhoudingen

### 6.3 Reflectie en discussie

In deze paragraaf wordt het onderzoek afgerond en ‘teruggebracht’ naar de alledaagse praktijk van bestuur, beleid en management. Er is in dit onderzoek gekozen voor de methode van de case-study en kwalitatief onderzoek. Het analyseren van één casus heeft veel interessant materiaal opgeleverd, dat een aanvulling vormt op het al bestaande empirische materiaal over de politiek-ambtelijke verhoudingen. De keuze voor kwalitatief onderzoek bracht het voordeel met zich mee dat tijdens de interviews interessante ‘zijwegen’ genomen konden worden door de interviewer en geïnterviewde, waardoor er verrassende interviews ontstonden.

De wijze van de uitvoering en de resultaten zijn bevredigend. Duidelijk is geworden dat persoonsgebonden variabelen van de wethouders en de ambtenaren binnen de politiek-ambtelijke verhoudingen bij de beleidsvorming van de Landgoederenzone het beste aansluiten bij het model van politiek-ambtelijke complementariteit. Met deze conclusie kan een extra onderzoek toegevoegd worden aan de onderzoeken naar lokaal bestuur in veertien landen door Svava, die zijn generalisering dat de meeste interacties tussen politici en ambtenaren complementariteit weerspiegelen, onderschrijven. De resultaten laten tevens zien dat de invloed van de gekozen casus en de bijbehorende respondenten van een dergelijk onderzoek niet onderschat moeten worden; deze zaken kunnen van invloed zijn op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

De resultaten van deze scriptie kunnen voor verschillende doeleinden gebruikt worden. Allereerst kan het gebruikt worden als bevestiging van het in werkelijkheid bestaan van het model van politiek-ambtelijke complementariteit. Verder geeft het onderzoek een interessant beeld hoe de verhoudingen binnen een gemeente liggen. Ten derde zijn de resultaten interessant voor de gemeente Rijswijk. De organisatie kan deze scriptie zien als een evaluatie van de gemeentelijke organisatie van de Landgoederenzone en hier haar voordeel mee doen. Daarnaast kan dit onderzoek dienen als basis voor vervolgonderzoek binnen de gemeente Rijswijk of gebruikt worden als vergelijkingsmateriaal met een soortgelijk onderzoek binnen de lokale overheid. Tot slot heeft dit onderzoek geleid tot een verfijning van de theorieën over politiek-ambtelijke betrekkingen.

## 7. Bronvermelding

### **Boeken:**

- Baarda, D.B. et al. (2001), *Kwalitatief onderzoek*, Groningen: Wolters Noordhoff
- Bovens M.A.P. (2000), *De vierde macht revisited: over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, Utrecht: oratie universiteit Utrecht
- Braam, A. Van (1974), *De gemeente-ambtenaar bedreigd door politiek en management?*, Amersfoort: Nederlandse Bond van Gemeenteambtenaren
- Crince Le Roy, R. (1969), *De vierde macht: een hernieuwde kennismaking*, Den Haag: VUGA
- Crince Le Roy, R. (1971) *De vierde macht. De ambtelijke bureaucratie als machtsfactor in de staat*, Baan: Wereldvenster
- Crozier, M. (1964), *The bureaucratic phenomenon*, Londen: Tavistock
- Hamel, J. et al. (1993), *Case Study Methods*, Londen: Sage Publications
- Hart, P. 't, A. Wille, et al. (2002), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom
- Meer, F.M. van der, L.J. Roborgh (1993), *Ambtenaren in Nederland: omvang, bureaucratisering en representativiteit van het ambtelijk apparaat*, Alpen aan de Rijn: Samsom
- Mertens, F. (1996), *Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadvisering*, Rotterdam: oratie universiteit Rotterdam
- Möhring, H. en C. Gehrels (2002), *Beladen begrippen: Vertrouwen en loyaliteit in politiek-ambtelijke relaties*, Utrecht: Berenschot
- Nieuwenkamp, R. (2001), *De prijs van het politieke primaat*, Delft: Eburon
- Oosting, M. (1980), *Beginselen van Bestuur*, Groningen: Samsom
- Peters, K. (1999), *Verdeelde macht*, Amsterdam: Boom
- Raadschelders, J. (1992), *De vierde macht: het ambtelijk apparaat in Nederland*, Leiden: Stichting Burgerschapskunde
- Reussing, G.H. (1996), *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtscheiding*, Enschede: Twente University Press
- Ringeling, A.B. (1978), *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan de Rijn: Samsom
- Ringeling, A.B. (1993), *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties in de publieke sector*, Den Haag: VUGA

- Rosenthal, U. (2000), *Ambtelijke vertellingen: over verschijnselen die niet onbenoemd mogen blijven*, Utrecht: Lemma
- Soy, S.K. (1997), *The case study as a research method*, Austin: University of Texas
- Sporre, G. (1988), *Ambtelijke invloed (v)erkend: de verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie nader beschouwd*, Den Haag: VUGA
- Thijn, E. Van (1997), *Politiek en bureaucratie: baas boven baas*, Amsterdam: Van Genneep
- Tjeenk Willink, H. (1984), *Goed bestuur begint bij goede bestuurders*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Waldo, D. (1948), *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*, New York: The Ronald Press Company
- Weber, M. (1919), *Politik als beruf*, Berlijn: Duncker & Humblot
- Weber, M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr: Tübingen

#### **Artikelen:**

- Boin, R. en P. 't Hart (1997), Leiderschap in het ambtelijk apparaat: Naar een evenwichtige benadering, in: *Beleid & Maatschappij*, jaargang 24, nr. 4, 175-188.
- Cliteur, P. (aug. 1999), Ambtenaar en Politiek in: *Liberaal Reveil*, jaargang 40, nr. 4
- Hartman, G.J.C., P.W. Tops (1992), Van overheidsbeelden naar concreet gedrag, in: *Beleidswetenschap*, jaargang 41, nr. 4, 332-355
- Hinssen, J.P.P. (1994), Verstarring en dynamiek van bureaucratie in: *Bestuurskunde*, jaargang: 3, nr. 8
- Kant, I. (1981), Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? in: *Schriften zur Anthropologie, Gescchichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1*, W. Weischedel, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 53-61
- Peters, K. (2000), Greep op vierde macht, in: *Idee*, jaargang 21, nr. 3, 20-22
- Reussing, G.H. (1994), Op zoek naar harmonie tussen politiek en bestuur: 'Politics and administration' van Frank Goodnow in: *Bestuurskunde*, jaargang 3, nr. 4
- Rosenthal, U. (aug. 1999), De politiek-ambtelijke rechtsstaat in: *Liberaal Reveil*, jaargang 40, nr. 4
- Sayre, Wallace S. (1958), Premises of Public Administration: Past and Emerging In: *Public Administration Review* jaargang 18, nr. 2, 102-105
- Svava, J. (2001), The myth of the dichotomy: complementarity of politics and public administration in the past and future of public administration in: *Public Administration Review*, jaargang 61, nr. 2, 176-183

- Huls, N. (1994), De onderhandelende ambtenaar in: H.D. Stout & A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend Bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 151-165

### **Scripties:**

- Opdurp, A. en P. Brakman (2006), *De praktijk van politiek-ambtelijke verhoudingen in het lokaal bestuur*, Kruiningen/Middelburg: Erasmus Universiteit Rotterdam

### **Interne rapporten:**

- Akro Consult (juli 2004), *Rapport Rijswijkse Landgoederenzone PPS- en subsidie quickscan*, Den Haag
- Gemeente Rijswijk (2002), *Toekomstvisie Landgoederenzone*
- Gemeente Rijswijk (december 2003), *Plan van Aanpak: Van Visie tot Uitvoering*
- Gemeente Rijswijk (januari 2004), *Organisatieverordering*
- Gemeente Rijswijk (januari 2005), *Mandaatoverzicht Dienst Grondgebiedzaken*
- Gemeente Rijswijk (voorjaar 2005), *Gedragcode voor ambtenaren van de gemeente Rijswijk*
- Gemeente Rijswijk (maart 2005), *Tussenrapportage 1 Project Landgoederenzone*
- Gemeente Rijswijk (juli 2005), *Organogram*
- Gemeente Rijswijk (oktober 2005), *Tussenrapportage 2 Project Landgoederenzone: Van visie tot uitvoering*
- Gemeente Rijswijk (januari 2006), *Inventarisatie grond en gebouwen Landgoederenzone*
- Gemeente Rijswijk (april 2006), *Collegeprogramma 2006-2010*

### **Websites:**

- [http://nl.wikipedia.org/wiki/Max\\_Weber](http://nl.wikipedia.org/wiki/Max_Weber)
- <http://www.intermediair.nl/artikel.jsp?id=337104>

## **8. Bijlagen**

***Bijlage 1. Interviewvragen ambtenaren***

***Bijlage 2. Interviewvragen wethouders***

***Bijlage 3. Interviewvragen externe partij***

## ***Bijlage 1. Interviewvragen ambtenaren***

### Persoonlijke vragen:

- a. Hoe lang werkt u bij de gemeente Rijswijk?
- b. Wat is uw functiebeschrijving?
- c. Hoe lang werkt u voor het project de Landgoederenzone?
- d. Wat zijn uw taken binnen de Landgoederenzone?
- e. Welke doelen wilt u bereiken rondom de Landgoederenzone?
- f. Wat is uw hoogstgenoten opleiding?

### Landgoederenzone:

- a. Welke zaken zijn goed / slecht gegaan binnen de Landgoederenzone?
- b. Welke problemen ben je zelf tegengekomen?
- c. Wat had anders moeten de afgelopen jaren?

### Relatie ambtenaar/bestuur:

- a. Hoe omschrijft u een succesvolle relatie tussen ambtenaren en bestuur in het algemeen?
- b. Kunt u uw samenwerkingsrelatie beschrijven met de wethouders? Succesvol, welke factoren?
- c. Hoe belangrijk zijn de persoonlijke verhoudingen voor de samenwerking?
- d. In hoeverre zijn de persoonlijke affiniteiten van de wethouder van belang voor de samenwerking met de ambtenaren en vice versa?

### Samenwerking:

- a. Welke factoren stimuleren of belemmeren het succes van de samenwerking tussen de ambtenaar en de wethouder?
- b. Hoe verandert de samenwerking tussen de ambtenaar en de wethouder als er voor een bepaald dossier binnen de Landgoederenzone meer publieke aandacht en politieke urgentie is?
- c. Hoe ging u om met situaties waarin uw beleidsopvatting niet strookte met de opvatting van de wethouder?

### Vaardigheden:

- a. Welke vaardigheden van ambtenaren/bestuur zijn het meest belangrijk voor de samenwerking en het succes hiervan?
- b. Is vakinhoudelijke kennis van een wethouder op uw beleidsterrein van belang op het moment dat een nieuwe wethouder aantreedt op uw beleidsterrein?

### Afspraken:

- a. Zijn er afspraken omtrent de politiek-ambtelijke betrekkingen binnen de organisatie?

### Politieke sensitiviteit:

- a. Ervaart u als ambtenaar dat politieke sensitiviteit gewenst is?
- b. Zijn er binnen de Landgoederenzone zaken misgegaan veroorzaakt door politieke a-sensitiviteit?

### Rollen/rolopvattingen:

- a. Welke rol heeft volgens u de ambtenaar en de wethouder in de politiek-ambtelijke betrekkingen in algemene zin en de Landgoederenzone? (algemeen=LGZ)
- b. Komen de rolopvattingen overeen met de rolverwachtingen?
- c. Hoe zag u uw rol (taken, houding) in de samenwerking met de wethouder?
- d. Hoe typeert u de rolverdeling/verhouding tussen u en de wethouder? (bijv. hiërarchisch, flexibel, loyaal, vertrouwen, gesloten)?



### Vrijheden:

- a. Krijgt u voldoende beleidsvrijheid van de wethouder om beleid te ontwikkelen en uit te voeren?
- b. Heeft u het idee dat er met uw aandeel aan de Landgoederenzone wat wordt gedaan, ziet u er wat van terug in het uiteindelijke beleid?
- c. Heeft u het idee dat u invloed kunt uitoefenen, met andere woorden: kunt u het proces aanpassen?
- d. Vindt u deze mate van beleidsvrijheid en –invloed stroken met de regels omtrent wat een ambtenaar mag/niet mag?
- e. Is er een strikte scheiding tussen het politieke en het ambtelijke terrein inzake de Landgoederenzone?
- f. Welke wijzigingen/aanbevelingen zou u in de politiek-ambtelijke betrekkingen (in de Landgoederenzone) willen zien?

### Knelpunten:

- a. Zijn er knelpunten in de informatiestroom van ambtenaren naar de wethouder en vice versa? Waardoor worden deze knelpunten veroorzaakt?

### Stellingen:

- a. 'Politici moeten beslissen over het beleid, ambtenaren moeten zich beperken tot de voorbereiding en uitvoering'
- b. 'Het optreden van de media veroorzaakt/versterkt problemen in de samenwerking tussen de wethouder en de ambtenaren'
- c. 'Het verschil in loopbaan en opleiding van wethouder en ambtenaar heeft grote invloed op de samenwerking'
- d. 'Ambtelijke expertise en vaardigheden en politiek-bestuurlijke expertise en vaardigheden kunnen elkaar aanvullen en de kwaliteit van het gemeentelijk beleid positief beïnvloeden'
- e. 'In onze gemeente geldt een klassieke rolverdeling tussen het politiek bestuur –de beslissingsmacht- en de ambtelijke organisatie – de uitvoeringsmacht'
- f. 'In onze gemeente dragen de gekozen bestuurders de volledige verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering hiervan'

## ***Bijlage 2. Interviewvragen wethouders***

### Persoonlijke vragen:

- a. Hoe lang werkt u bij de gemeente Rijswijk?
- b. Hoe lang werkt u voor het project de Landgoederenzone?
- c. Wat zijn uw taken binnen de Landgoederenzone?
- d. Welke doelen wilt u bereiken rondom de Landgoederenzone?
- e. Wat is uw hoogstgenoten opleiding?

### Landgoederenzone:

- a. Welke zaken zijn goed / slecht gegaan binnen de Landgoederenzone?
- b. Welke problemen bent u zelf tegengekomen?
- c. Wat had volgens u anders moeten de afgelopen jaren?

### Relatie ambtenaar/bestuur:

- a. Hoe omschrijft u een succesvolle relatie tussen ambtenaren en bestuur in het algemeen?
- b. Kunt u uw samenwerkingsrelatie beschrijven met de ambtenaren die betrokken zijn bij de Landgoederenzone? Succesvol, welke factoren?
- c. Hoe belangrijk zijn de persoonlijke verhoudingen voor de samenwerking?
- d. In hoeverre zijn de persoonlijke affiniteiten van de wethouder van belang voor de samenwerking met de ambtenaren en vice versa?

### Samenwerking:

- a. Welke factoren stimuleren of belemmeren het succes van de samenwerking tussen de ambtenaar en de wethouder?
- b. Hoe verandert de samenwerking tussen de ambtenaar en de wethouder als er voor een bepaald dossier binnen de Landgoederenzone meer publieke aandacht en politieke urgentie is?
- c. Hoe gaat u om met situaties waarin uw beleidsopvatting niet strookte met de opvatting van de ambtenaar?

### Vaardigheden:

- a. Welke vaardigheden van ambtenaren/bestuur zijn het meest belangrijk voor de samenwerking en het succes hiervan?
- b. Is vakinhoudelijke kennis van een wethouder op zijn beleidsterrein van belang?

### Afspraken

- a. Zijn er afspraken omtrent de politiek-ambtelijke betrekkingen binnen de gemeente Rijswijk?

### Politieke sensitiviteit:

- a. Ervaart u als wethouder dat ambtenaren die betrokken zijn bij de Landgoederenzone gevoel voor politieke sensitiviteit hebben?
- b. Zijn er binnen de Landgoederenzone zaken misgegaan veroorzaakt door politieke a-sensitiviteit?

### Rollen/rolopvattingen:

- a. Welke rol heeft volgens u de ambtenaar en de wethouder in de politiek-ambtelijke betrekkingen in algemene zin en de Landgoederenzone?
- b. Zou er iets moeten veranderen in deze rollen?
- c. Komen de rolopvattingen overeen met de rolverwachtingen?
- d. Hoe ziet uw rol (taken, houding) in de samenwerking met de ambtenaren die betrokken zijn bij de Landgoederenzone?
- e. Stuurt op grote lijnen of wilt u ook op de hoogte zijn van de details?

- f. Hoe typeert u de rolverdeling/verhouding tussen u en de ambtenaren?(Bijv. hiërarchisch, flexibel, loyaal, vertrouwen, gesloten)?

Vrijheden:

- a. Heeft volgens u de ambtenaar die betrokken is bij de Landgoederenzone veel/weinig beleidsvrijheid om zelf beleid te ontwikkelen en uit te voeren?
- b. Heeft u het idee dat ambtenaren invloed kunt uitoefenen, met andere woorden: kunnen zij het proces aanpassen?
- c. Vindt u deze mate van beleidsvrijheid en –invloed stroken met de regels omtrent wat een ambtenaar mag/niet mag?
- d. Is er een strikte scheiding tussen het politieke en het ambtelijke terrein inzake de Landgoederenzone?
- e. Welke wijzigingen/aanbevelingen zou u in de politiek-ambtelijke betrekkingen (in de Landgoederenzone) willen zien?

Knelpunten:

- a. Krijgt u altijd de juiste en voldoende informatie van ambtenaren inzake de Landgoederenzone?
- b. Zijn er knelpunten in de informatiestroom van ambtenaren naar de wethouder en vice versa? Waardoor worden deze knelpunten veroorzaakt?
- c. Bent u als wethouder wel eens (in het openbaar) geconfronteerd met mogelijke knelpunten in de informatiestroom?

Stellingen:

- a. 'Politici moeten beslissen over het beleid, ambtenaren moeten zich beperken tot de voorbereiding en uitvoering'
- b. 'Het optreden van de media veroorzaakt/versterkt problemen in de samenwerking tussen de wethouder en de ambtenaren'
- c. 'Het verschil in loopbaan en opleiding van wethouder en ambtenaar heeft grote invloed op de samenwerking'
- d. 'Ambtelijke expertise en vaardigheden en politiek-bestuurlijke expertise en vaardigheden kunnen elkaar aanvullen en de kwaliteit van het gemeentelijk beleid positief beïnvloeden'
- e. 'In onze gemeente geldt een klassieke rolverdeling tussen het politiek bestuur –de beslissingsmacht- en de ambtelijke organisatie – de uitvoeringsmacht'
- f. 'In onze gemeente dragen de gekozen bestuurders de volledige verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering hiervan'

### ***Bijlage 3. Interviewvragen externe partij***

#### Persoonlijke vragen:

- a. Waarom bent u (als persoon/instantie) betrokken bij de Landgoederenzone?
- b. Welke rol speelt u binnen deze Landgoederenzone?
- c. Wat zijn uw ambities binnen de Landgoederenzone?
- d. Welke rol speelt u binnen het klankbordgroepoverleg over de Landgoederenzone en sinds wanneer speelt u deze rol?
- e. Hoe groot is deze rol?
- f. Wat voegt u toe aan dit klankbordgroepoverleg?
- g. Wat wilt u toevoegen aan dit klankbordgroepoverleg?
- h. Vindt u het klankbordgroepoverleg nuttig en voegt het iets toe aan de voortgang van de Landgoederenzone?

#### Landgoederenzone:

- a. Welke zaken zijn goed/slecht gegaan binnen de Landgoederenzone de afgelopen jaren?
- b. Welke problemen bent u tegengekomen?
- c. Wat had anders gemoeten/gekund de afgelopen jaren?

#### Organisatie:

- a. Hoe ervaart u het contact met de gemeente Rijswijk met betrekking tot de Landgoederenzone?
- b. Hoe ervaart u de organisatie van de gemeente met betrekking tot de Landgoederenzone?
- c. Ervaart u knelpunten in de informatiestroom binnen de gemeentelijke organisatie?
- d. Heeft u voornamelijk contact met de ambtenaren of ook met de wethouders?
- e. Hoe ervaart u het contact met de ambtenaren (en eventueel met de bestuurder)?
- f. Met welke ambtenaren heeft u voornamelijk contact?
- g. Welke rol heeft volgens u de wethouder bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone?
- h. Welke rol heeft volgens u de ambtenaar bij het ontwikkelen van beleid van de Landgoederenzone?
- i. Komen deze rolopvattingen overeen met uw rolverwachtingen?
- j. Wat is uw beeld van de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen met betrekking tot de Landgoederenzone?
- k. Zijn deze positieve/negatieve verhoudingen van invloed op de voortgang van de Landgoederenzone?

#### Toekomst:

- a. Zijn er algemene knelpunten die de voortgang van het Landgoederenzoneproject belemmeren?
- b. Hoe beschrijft u de toekomst voor de Landgoederenzone?
- c. Wat moet er nog veranderen/gebeuren om dit toekomstbeeld te bereiken?